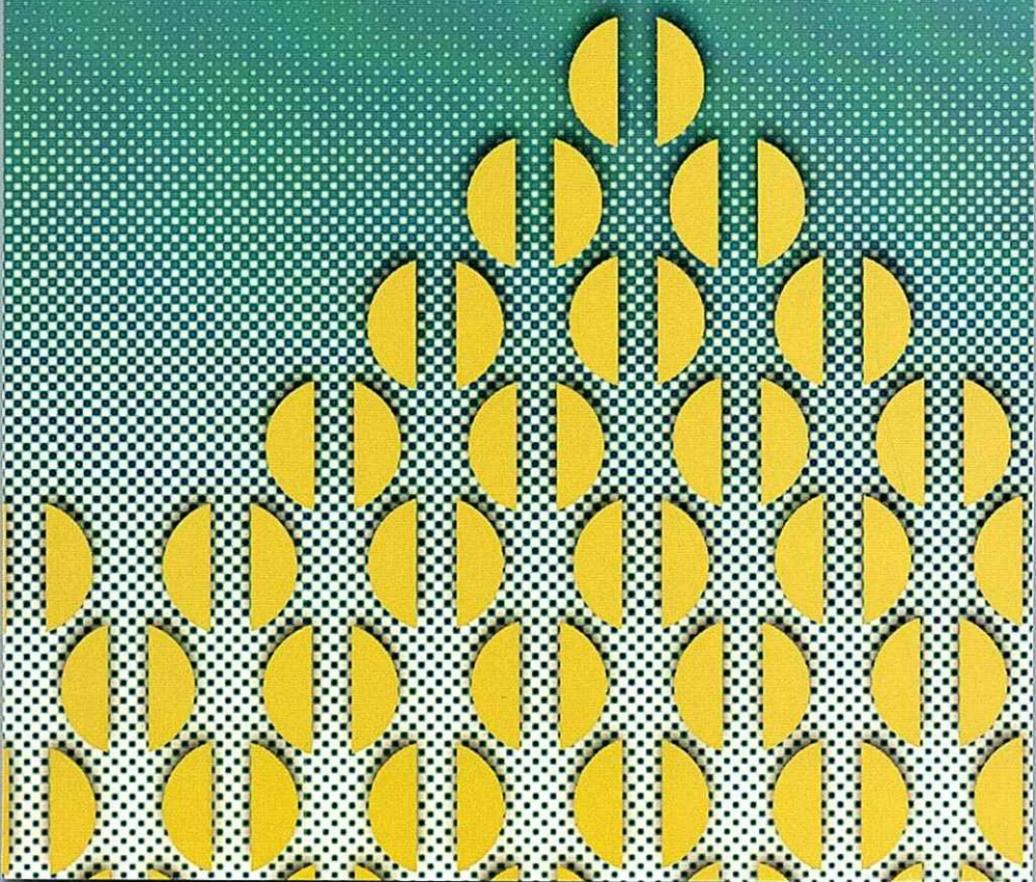


Consejo Estatal Electoral de Sinaloa

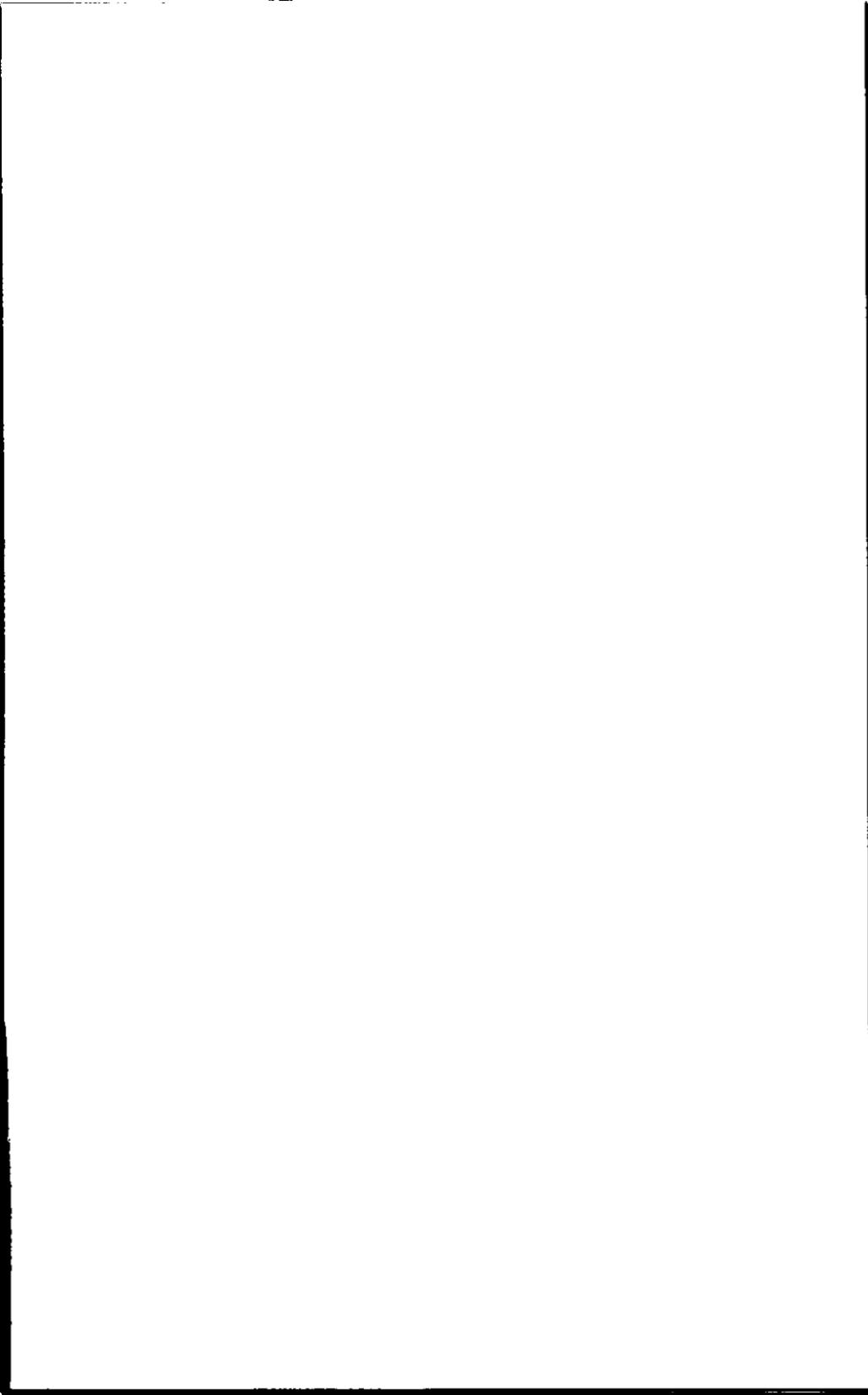
# Sistema de partidos y reforma política

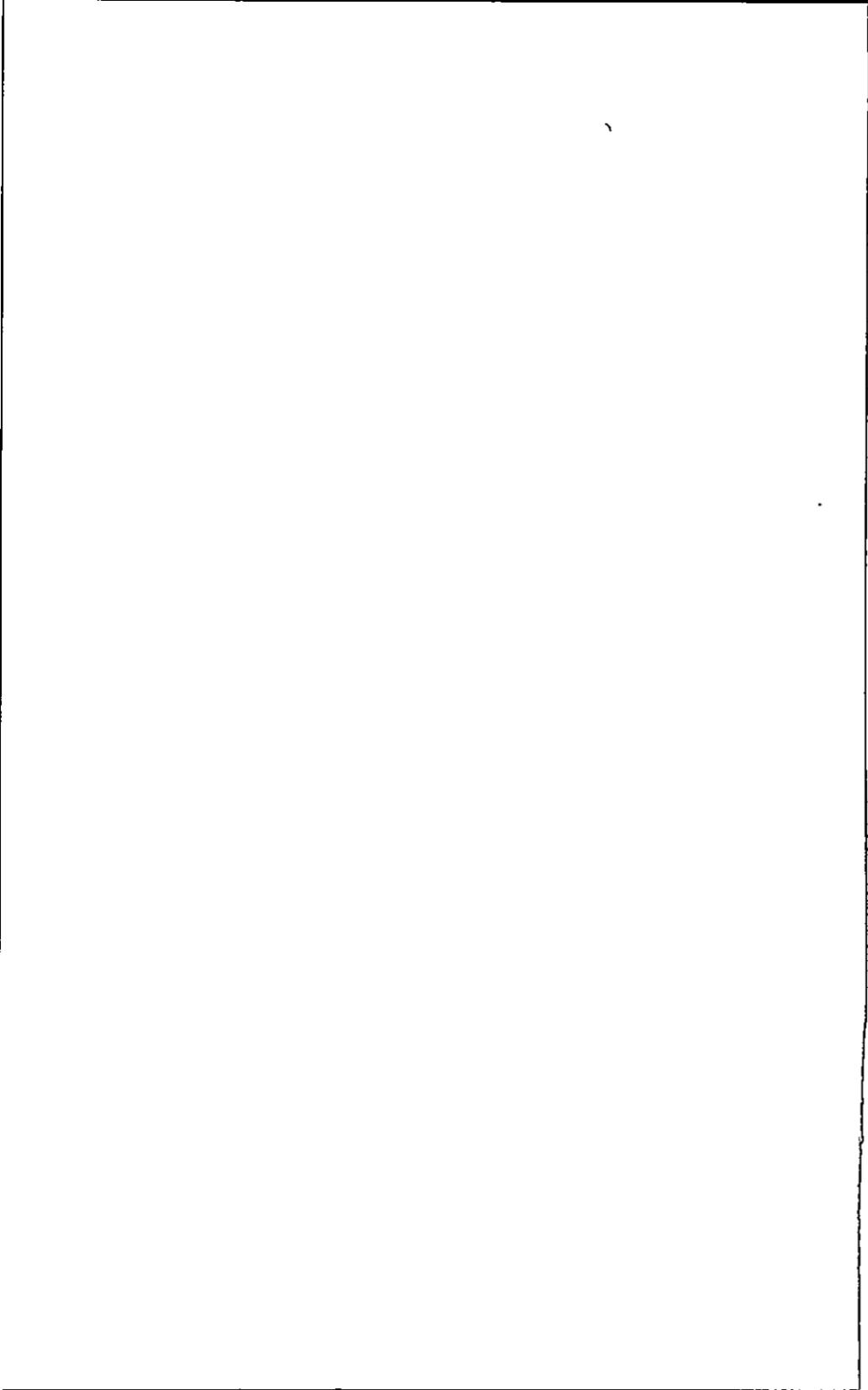
Ensayos ganadores del  
VII Certamen de Ensayo Político Octavio Paz

•  
Textos de Miguel Carbonell y Pedro Salazar









# Sistema de partidos y reforma política

VII Certamen de Ensayo Político **Octavio Paz**



**PRESIDENTA**

Lic. Juliana Araujo Coronel

**CONSEJEROS CIUDADANOS**

Prof. José Enrique Vega Ayala

Lic. Guillermo Torres Chinchillas

Ing. Javier Llausás Magaña

Lic. Rosa Elvira Jacobo Lara

Lic. Luis Alfonso Armenta Pico

Lic. María Magdalena Lozoya Avendaño

**SECRETARIO GENERAL**

Lic. Arturo Fajardo Mejía

Consejo Estatal Electoral de Sinaloa  
Paseo Niños Héroes #352 Ote., Col. Centro C.P. 80000  
Culiacán, Sinaloa, México  
Teléfonos: (01667) 715-31-82 y 715-22-89  
[www.cee-sinaloa.org.mx](http://www.cee-sinaloa.org.mx)

*Sistema de partidos y reforma política*

Primera Edición, 2012

© Consejo Estatal Electoral de Sinaloa

Diseño y edición

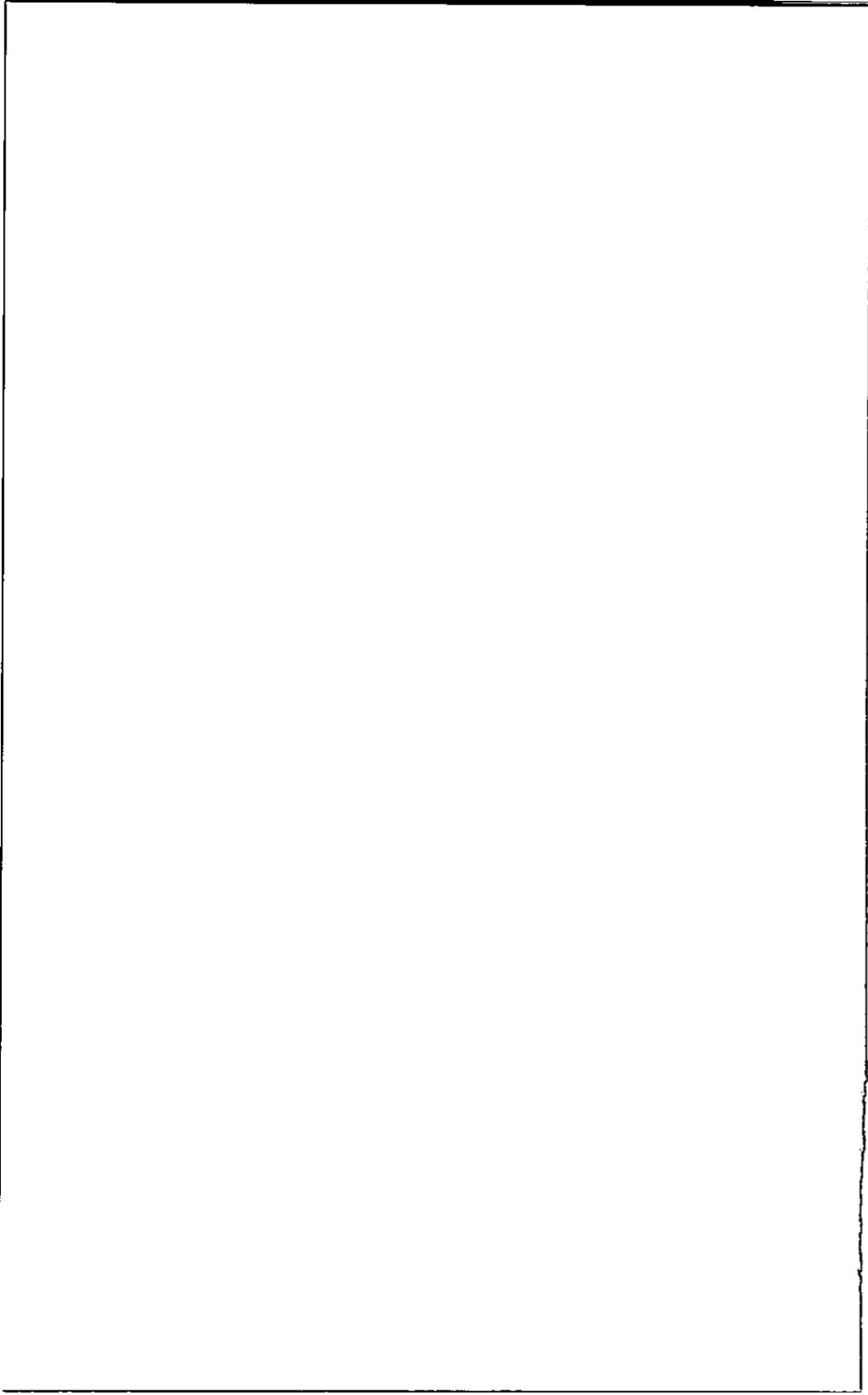
Hector Mendieta y Vega, oxiGeno

ISBN: 978-607-7927-13-6

Impreso en México

# Sistema de partidos y reforma política







Ya en su séptima edición, el Premio de Ensayo Político Octavio Paz mantiene la convicción, felizmente compartida con el hombre de letras que le da nombre, de que al aprender a discutir también aprendemos democracia.

Bajo este principio, consideramos que es indispensable aprender a discutir, pero para necesariamente arribar a lo que sigue de toda discusión, porque de lo contrario permanecemos encerrados en un círculo.

Desde hace años, a nuestra democracia le colocamos prefijos o sufijos al por mayor: incipiente, inmadura, regresiva, estanca, entre muchos otros. Incluso a veces podría pensarse que ni siquiera estamos de acuerdo en que hemos superado muchísimos escenarios adversos en esta ruta. Todos los escenarios relacionados, por ejemplo, con el andamiaje institucional para la organización de elecciones. La confianza ganada a pulso aquí y allá hasta integrar a todo el país en la certidumbre de que no hay ganadores predeterminados en ninguna contienda política. La noticia de que el poder se gana en las urnas parece elemental, pero aún eso requirió de tiempo, empeño, voluntad, convicción.

Es natural la impaciencia ciudadana ante lo que sucede, no podemos quejarnos de ello. Porque pese a que pasan los años, aún aplica, como si de nuevo la escribiera, la frase de Octavio Paz cuando destaca que "la democracia debe transformarse en una vivencia. Esto es lo que, todavía, no sucede en México."

En el certamen de ensayo, estos años hemos buscado colocar los temas que requieren de la discusión. Que desde la escritura, académicos y jóvenes estudiantes, expongan no sólo su postura sino que le den rumbo a la discusión y profundidad al conocimiento del tema.

Tengo la certeza de que este objetivo y esta visión, se materializan en los textos que conforman esta edición, con la

que además el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, cumple el compromiso de dar amplia difusión a los ensayos ganadores.

Octaviano Mora Delgado, en el Sistema de partidos en Sinaloa en el marco de la reforma política, explora el espíritu mismo del tema planteado por la convocatoria, y escruta en los alcances, retos y falencias de nuestro sistema político vigente.

Por su parte, Crescencio Flores Aguilar, en Una reforma política para un Sinaloa democrático y en paz, distinguido con el segundo lugar, plantea la permanente necesidad de la reforma política para llevar adelante al estado y a sus instituciones en concierto con la ciudadanía y sus necesidades.

Mientras que Ernesto Hernández Norzagaray, merecedor del primer lugar por su trabajo Sistemas de partidos, crimen organizado y reformas políticas en México, sondea con tino y rigor en el delicado tema de la vulnerabilidad del sistema partidista de la democracia mexicana ante los avances del crimen organizado.

Agradecemos, por supuesto a los participantes en esta edición y con un especial reconocimiento a los ganadores, celebramos el alto nivel de los trabajos en liza.

Este libro se enriquece, además, con la publicación del texto "Los derechos fundamentales en América Latina", que generosamente aportó Miguel Carbonell; y con el texto de la participación de Pedro Salazar en el panel *Reforma Política, Amparo y Derechos Humanos*, el cual se desarrolló en el marco de la premiación de esta edición del Certamen; textos que permiten ampliar la perspectiva de nuestra visión y arrojan luz sobre temas de primer orden en la agenda pública.

El Consejo Estatal Electoral reconoce y aprecia enormemente la disposición y esfuerzo de Pedro Salazar, Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova, destacados académicos de nueva generación que fueron los jueces del certamen.

**Juliana Araujo Coronel**

Presidenta del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa

**Dr. Miguel Carbonell**

Tomo la palabra para agradecer de nueva cuenta al Consejo Estatal Electoral y para decirles que me toca agradecer también a mis colegas Pedro Salazar y Lorenzo Córdova, que me nombraron Presidente del Jurado. En esa lógica tomaré la palabra para decir lo siguiente: ¿Qué fue lo que tomamos en cuenta para seleccionar a los ganadores? Tomamos en cuenta cuestiones de orden formal, privilegiamos aquellos trabajos que estuvieran bien escritos. Nos interesaba mucho la claridad expositiva; no fue el caso de todos infortunadamente, pero sí, ciertamente, y de manera muy destacada de los ganadores.

Nos preocupó también, desde el punto de vista formal, verificar la coherencia en el discurso, esto es, que todo el ensayo fuera construido con una cierta coherencia, que no hubiera idas, regresos, vueltas -ya ven que luego hay gentes que escribe así como un tanto rebuscado-, sino que fuera lineal, coherente la exposición, etcétera. Dado que se trataba de un ensayo y no de un artículo de periódico, valoramos las notas a pie de página, la bibliografía, que estuviera bien puesta, que hubiera un correcto uso de las notas, etcétera. Son cuestiones formales que a nosotros los académicos si nos llaman mucho la atención.

Desde el punto de vista del fondo valoramos dos cosas; primero, la pertinencia temática respecto de la actualidad que está viviendo México. A nosotros nos parecía importante resaltar y en su caso premiar aquellos ensayos que se hubieran preocupado por leer bien la realidad. Una cuestión más de orden teórico estaba bien, pues apoyaba y abonaba al discurso, pero sobre todo buscábamos premiar trabajos que dieran cuenta de la enorme problemática que hoy tenemos en la actualidad en este país y en eso, obviamente, los tres premiados estaban muy en la línea, sobre todo el primer lugar.

Otro elemento que consideramos desde el punto de vista de fondo fue que los trabajos tuvieran alguna propuesta, que fueran también propositivos, que no tratara nada más que una narración de hechos sobre lo qué ha pasado y el lugar en donde estamos, sino que también los autores se animaran a proponer cambio. Eso fue precisamente lo que nos encontramos.

Finalmente, para terminar, quiero decirle a los premiados que en el seno del jurado hubo una acalorada y prolongada discusión para asignar el orden de los premios. Lo que quiero decir es que fueron tres trabajos muy buenos, que estuvo muy cerrada la discusión, que nosotros valoramos mucho cada uno de ellos y que los premiados pueden sentirse legítimamente satisfechos porque para nosotros, para el jurado, los tres son primeros lugares, aunque obviamente tuvimos que establecer un orden de prelación en virtud de que tenemos que ajustarnos a una convocatoria.

Felicito al Consejo por esta iniciativa y aliento al Consejo para que siga. Ojalá que permanezca la octava, la novena y nos veamos en la décima versión, que nos sigamos viendo, que se siga premiando a la juventud sinaloense, que se siga premiando los estudiosos de Sinaloa, que tienen mucho que aportar, que tienen mucho que decir y felicitar a los premiados. Muchísimas gracias.

#### **Dr. Pedro Salazar**

Yo pido un minuto para agradecer sinceramente por habernos nombrado parte de este jurado. Es un reto, es un reto intelectual y es un reto profesional. Es difícil asumir el papel de evaluador de textos y de trabajos de personas que se han dedicado a estudiar y a pensar la realidad del país y en ese sentido ha sido un privilegio poder leer estos trabajos. Ha sido un privilegio poder trabajar -como en otras actividades- con Miguel y con Lorenzo en este ámbito y fue un gusto también poder encontrar con certeza, con confianza y además con acuerdo trabajos que merecieran el reconocimiento que hoy obtienen. Muchas felicidades a los tres ganadores y también muchas felicidades a todas las otras personas que se inscribieron al concurso, que mandaron sus trabajos y que nos pusieron a nosotros en condiciones y nos dieron la oportunidad de tener una fotografía de la reflexión crítica del pensamiento y de la discusión de este estado que siempre ha sido rico en ideas. Muchas gracias.

Textos de los jurados



## Los derechos fundamentales en América Latina desafíos, cambios y oportunidades

**Miguel Carbonell**  
IIJ-UNAM

### **Introducción**

Los derechos fundamentales en América Latina han sufrido un proceso de intensa evolución en los últimos 40 años. Si nos remontamos a la segunda mitad de la década de los 70 del siglo pasado, veremos las grandes diferencias que existen respecto a lo que tenemos hoy en día en materia de derechos. Lo que en otras latitudes tomó dos siglos, en América Latina se ha conseguido, con muchos problemas, defectos y riesgos, en menos de tres décadas.

Desde luego, un análisis responsable debería ser capaz de distinguir al menos tres planos de análisis y observar el desarrollo que se ha producido en cada uno de ellos:

Un plano normativo, en el que se tuvieron en cuenta los textos constitucionales y los catálogos de derechos previstos en los tratados internacionales, tanto de carácter universal como de alcance regional.

Un plano teórico, a fin de dar cuenta de la evolución y crecimiento del "discurso" científico sobre los derechos.

Un plano sociológico, con el objetivo de poner en evidencia la manera en que los derechos se han ido aplicando, con enormes dificultades e incluso con preocupantes retrocesos, en la práctica constitucional de América Latina.

En las páginas que siguen haremos referencia solamente a los dos primeros niveles, aunque en el último apartado se encontrará un somero análisis de algunos riesgos nada teóricos para los derechos fundamentales.

## Plano normativo

Desde el primer nivel de análisis de los tres señalados, se puede observar un proceso siempre creciente y (hasta el día de hoy), en términos generales imparable de expansión de los derechos enunciados por las Constituciones de la región. Este proceso está presente a todo lo largo de la historia de los derechos, comenzando por sus "cunas originales", que fueron Francia y los Estados Unidos<sup>1</sup>. La expansión de los catálogos de derechos se ha producido por un doble fenómeno de universalización de los titulares de los derechos (como efecto de la aceptación ampliamente compartida de la universalidad de los derechos) y de la mayor especificación que van adquiriendo sus contenidos.

La universalidad es una característica que ha acompañado a los derechos fundamentales desde su nacimiento. De hecho, uno de los primeros catálogos de derechos —que además es, quizá, el más importante de todos los tiempos— ya contenía la aspiración a la validez universal de los derechos; en efecto, la lectura de los artículos que integran la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de agosto de 1789 (conocida simplemente como *Declaración francesa*), pone en evidencia que sus normas están dirigidas no solamente a los franceses, sino a todas las personas y que su ámbito de validez racional no se limitaba a Francia sino que pretendía ir más allá de sus fronteras, como efectivamente lo hizo.

Como lo explica García Manrique, la universalidad de la *Declaración francesa* tiene dos sentidos: uno textual y otro funcional; la universalidad textual se desprende de la forma en que están redactados sus preceptos, que no se dirigen solamente a los franceses sino a todas las personas; la universalidad funcional se proclama en virtud de que la Declaración expresa ideas que pretenden alcanzar una validez universal e intenta recoger los principios que deben servir para estructurar no solamente a la sociedad francesa, sino a cualquier sociedad:

"La Declaración puede considerarse universal en dos sentidos: *textualmente y funcionalmente*... En primer lugar, la Declaración es textualmente universal como efecto necesario del modelo iusnaturalista que inspira su forma y su contenido... expresa ideas que pretenden una validez universal... la Decla-

ración es funcionalmente universal porque ha servido como referente ideológico en todo el mundo a lo largo de dos siglos. Ello se debe, por supuesto, al lenguaje universal de su texto, pero no sólo a él, sino también a dos circunstancias no imputables a la voluntad de sus redactores: una es que la Declaración refleja la filosofía moral, política y jurídica de la modernidad... y que ha alimentado de una u otra forma la mayor parte de los proyectos políticos de los siglos XIX y XX, hasta nuestros días: la otra es que la situación social y política europea de finales del siglo XVIII era lo bastante similar a la francesa como para que la Declaración tuviera impacto inmediato, profundo y duradero más allá de las fronteras de Francia”<sup>2</sup>.

La universalidad, además, es una consecuencia de la fuerte influencia iusnaturalista del primer constitucionalismo: si los derechos que entonces se enunciaban eran “naturales”, es obvio que tenían que ser reconocidos por igual a todas las personas, puesto que todas ellas comparten la misma “naturaleza”; en palabras de Stephane Rials, “si existe un orden natural racional cognoscible con evidencia, sería inconcebible que fuera consagrado con variantes significativas según las latitudes”<sup>3</sup>.

En términos generales la universalidad de los derechos fundamentales puede ser estudiada desde dos distintos puntos de vista. Desde el punto de vista de la teoría del derecho la universalidad tiene que ver con la forma en que están redactados los preceptos que contienen derechos. Si su forma de redacción permite concluir que un cierto derecho se adscribe universalmente a todos los sujetos de una determinada clase (menores, trabajadores, campesinos, ciudadanos, mujeres, indígenas: lo importante es que esté adscrito a *todas las personas* que tengan la calidad establecida por la norma), entonces estamos ante un derecho fundamental universal.

Algunos autores han incluido la característica de la universalidad como requisito esencial para la identificación de los derechos fundamentales. Es decir, para ellos solamente serían fundamentales los derechos que sean universales. Es el caso de Luigi Ferrajoli, quien distingue entre los derechos fundamentales (asignados universalmente a todos los sujetos de una determinada clase) y los derechos patrimoniales (asignados a una persona con exclusión de los demás); así por ejemplo, la

libertad de expresión, al ser reconocida constitucionalmente como un derecho de *toda persona*, sería un derecho fundamental; mientras que el derecho patrimonial sobre mi coche (derecho que comprende la posibilidad de usarlo, venderlo, agotarlo y destruirlo) excluye de su titularidad a cualquier otra persona<sup>4</sup>. En palabras del autor<sup>5</sup>:

Los derechos fundamentales –tanto los derechos de libertad como el derecho a la vida, y los derechos civiles, incluidos los de adquirir y disponer de los bienes objeto de propiedad, del mismo modo que los derechos políticos y los derechos sociales– son derechos ‘universales’ (*omnium*), en el sentido lógico de la cuantificación universal de la clase de sujetos que son sus titulares; mientras los derechos patrimoniales –del derecho de propiedad a los demás derechos reales y también los derechos de crédito– son derechos singulares (*singuli*), en el sentido asimismo lógico de que para cada uno de ellos existe un titular determinado (o varios cotitulares, como en la copropiedad) con exclusión de todos los demás... Unos son inclusivos y forman la base de la igualdad jurídica... Los otros son exclusivos, es decir, *excludendi alios*, y por ello están en la base de la desigualdad jurídica.

Siguiendo desde la misma perspectiva de teoría del derecho hay que distinguir, como lo ha explicado Robert Alexy, entre la universalidad con respecto a los titulares y la universalidad respecto a los destinatarios (obligados) de los derechos<sup>6</sup>. La primera consiste “en que los derechos humanos son derechos que corresponden a todos los seres humanos”, con independencia de un título adquisitivo<sup>7</sup>. Los destinatarios (en cuanto que obligados por los derechos) serían no solamente los seres humanos en lo individual sino también los grupos y los Estados. En este último caso, de acuerdo con Alexy, hay que diferenciar los derechos humanos absolutos de los derechos humanos relativos; los primeros son los que se pueden oponer frente a todos los seres humanos, a todos los grupos y a todos los Estados, mientras que los segundos –los relativos– solamente son oponibles a, por lo menos, un ser humano, un grupo o un Estado.

Alexy pone como ejemplo de derechos humanos absolutos

el derecho a la vida, que debe respetarse por todos; un ejemplo de derecho humano relativo frente al Estado sería el derecho al voto, el cual debe ser respetado por el Estado del cual el individuo forma parte; un ejemplo de derecho humano relativo frente a un grupo sería el derecho de los niños a que sus familias les proporcionen asistencia y educación.

Aparte de la perspectiva de teoría del derecho, que es la que se acaba de explicar de forma muy resumida, la universalidad de los derechos debe también ser contemplada desde una óptica política, a partir de la cual dicha característica supondría la idea de que todos los habitantes del planeta, con independencia del país en el que hayan nacido y del lugar del globo en el que se encuentren deberían tener al menos el mismo núcleo básico de derechos fundamentales, los cuales además tendrían que ser respetados por todos los gobiernos.

Desde luego, la forma en que ese núcleo básico podría plasmarse en los distintos ordenamientos jurídicos no tiene que ser uniforme para estar de acuerdo con los principios de justicia; la historia, cultura y pensamiento de cada pueblo o comunidad puede agregar, y de hecho históricamente ha agregado, una multiplicidad de matices y diferencias al conjunto de derechos fundamentales que establece su respectiva Constitución. En palabras de Konrad Hesse, "...la validez universal de los derechos fundamentales no supone uniformidad... el contenido concreto y la significación de los derechos fundamentales para un Estado dependen de numerosos factores extrajurídicos, especialmente de la idiosincrasia, de la cultura y de la historia de los pueblos"<sup>8</sup>.

En la historia de los derechos hemos encontrado formas distintas de redactarlos, si bien es cierto que también se han dado claras influencias entre los distintos textos que los recogen; influencias ideológicas, desde luego, pero también influencias "textuales", por medio de las cuales los poderes constituyentes han redactado de forma muy parecida las normas que establecen ciertos derechos.

La caracterización de los derechos fundamentales como derechos universales no solamente sirve para extenderlos sin distinción a todos los seres humanos y a todos los rincones del planeta, sino que también es útil para deducir su inalienabilidad y su no negociabilidad; en palabras del propio Ferrajoli, si tales derechos "son normativamente de 'todos' (los miembros de una

determinada clase de sujetos), no son alienables o negociables, sino que corresponden, por decirlo de algún modo, a prerrogativas no contingentes e inalterables de sus titulares y a otros tantos límites y vínculos insalvables para todos los poderes, tanto públicos como privados<sup>9</sup>. Que no sean alienables o negociables significa, en otras palabras, que los derechos fundamentales no son disponibles. Su no disponibilidad es tanto activa (puesto que no son disponibles por el sujeto que es su titular), como pasiva (puesto que no son disponibles, expropiables o puestos a disposición de otros sujetos, incluyendo sobre todo al Estado)<sup>10</sup>.

En este contexto, se puede afirmar que los derechos fundamentales, tomando en cuenta tanto su universalidad como su protección constitucional, se sitúan fuera del mercado y de los alcances de la política ordinaria. Esto significa que no puede existir una justificación colectiva que derrote la exigencia que se puede derivar de un derecho fundamental.

Tal como lo expresa Ronald Dworkin, "Los derechos individuales son triunfos políticos en manos de los individuos. Los individuos tienen derechos cuando, por alguna razón, una meta colectiva no es justificación suficiente para negarles lo que, en cuanto individuos, desean tener o hacer, o cuando no justifica suficientemente que se les imponga una pérdida o un perjuicio"<sup>11</sup>; en el mismo sentido, Robert Alexy señala que "El sentido de los derechos fundamentales consiste justamente en no dejar en manos de la mayoría parlamentaria la decisión sobre determinadas posiciones del individuo, es decir, en delimitar el campo de decisión de aquella..."<sup>12</sup>. Esto significa que frente a un derecho fundamental no pueden oponerse conceptos como el de *bien común*, *seguridad nacional*, *interés público*, *moral ciudadana*, etcétera. Ninguno de esos conceptos tiene la entidad suficiente para derrotar argumentativamente a un derecho fundamental. En todas las situaciones en las que se pretenda enfrentar a un derecho fundamental con alguno de ellos el derecho tiene inexorablemente que vencer, si en verdad se trata de un derecho fundamental.

Ni siquiera el consenso unánime de los integrantes de una comunidad puede servir como instrumento de legitimación para violar un derecho fundamental, pues como señala Ferrajoli,

"Ni siquiera por unanimidad puede un pueblo decidir (o consentir que se decida) que un hombre muera o sea privado

sin culpa de su libertad, que piense o escriba, o no piense o no escriba, de determinada manera, que no se reúna o no se asocie con otros, que se case o no se case con cierta persona o permanezca indisolublemente ligado a ella, que tenga o no tenga hijos, que haga o no haga tal trabajo u otras cosas por el estilo. La garantía de estos derechos vitales es la condición indispensable de la convivencia pacífica. Por ello, su lesión por parte del Estado justifica no simplemente la crítica o el disenso, como para las cuestiones no vitales en las que vale la regla de la mayoría, sino la resistencia a la opresión hasta la guerra civil<sup>13</sup>.

La base normativa de la universalidad de los derechos humanos se encuentra, además de lo ya dicho, en los diversos pactos, tratados y convenciones internacionales que existen sobre la materia. El punto de partida de todas esas disposiciones —en sentido conceptual, no temporal, desde luego— es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948. Dicha Declaración, junto con la Carta de la ONU, supone el embrión de un verdadero “constitucionalismo global”<sup>14</sup>.

Norberto Bobbio sostiene que con la Declaración de 1948 se inicia una fase importante en la evolución de los derechos: la de su universalización y positivación, haciéndolos pasar de “derechos de los ciudadanos” a verdaderos derechos de (todos) “los hombres”, o al menos “derechos del ciudadano de esa ciudad que no conoce fronteras, porque comprende a toda la humanidad”<sup>15</sup>. Tiene razón, pero solamente en cuanto que la Declaración de 1948 supone un producto acabado de la vocación universal de los derechos; en realidad la característica de la universalidad ya estaba presente, como lo explicamos con anterioridad, desde las primeras cartas de derechos.

Lo importante en este punto es que, a partir de la Declaración de 1948, los derechos dejan de ser una cuestión interna de la incumbencia exclusiva de los Estados y saltan por completo al terreno del derecho y las relaciones internacionales. Los particulares se convierten en sujetos de ese nuevo derecho, antes reservado solamente a la actuación de los Estados y no de los individuos, en la medida en que tienen asegurado un estatus jurídico supranacional; incluso, bajo ciertas circunstancias, pueden acceder a una jurisdicción internacional para el caso de que consideren violados sus derechos. Los tribunales nacionales empiezan a aplicar las normas jurídicas internacionales y los

problemas antes considerados como exclusivamente domésticos adquieren relevancia internacional; podemos afirmar, en consecuencia, que también en materia de derechos humanos—como en tantos otros aspectos—vivimos en la era de la interdependencia. Más adelante volveremos sobre este tema, en referencia específica a la creciente “internacionalización” de los derechos en América Latina.

Resumiendo lo que se ha dicho podemos afirmar que la universalidad de los derechos es un rasgo que puede ser analizado desde una doble perspectiva: desde el punto de vista en que está redactada una norma jurídica por lo que hace a sus titulares (lo que nos sirve para identificar a los derechos fundamentales, según el punto de vista de Ferrajoli, diferenciándolos de los derechos patrimoniales), y desde el punto de vista de su alcance geográfico (lo que nos indica que no serán universales aquellos derechos que se queden dentro de las fronteras de los Estados o estén asignados solamente—*excludendi alios*—a sus habitantes). Si lo primero tiene un significado estrictamente normativo, lo segundo encierra un enorme debate político y social, quizá uno de los más importantes de nuestro tiempo.

Por su parte, el proceso de especificación de los derechos, como lo explica Norberto Bobbio, se ha dado en virtud del paso del hombre abstracto al hombre en concreto, del individuo considerado solamente como ciudadano al individuo considerado en los distintos roles o estatus que puede tener en la sociedad. Para ese efecto se han tomado en cuenta diversos criterios de diferenciación: el sexo, la edad, las condiciones físicas, etcétera, que merecen un especial tratamiento y protección<sup>16</sup>.

A partir de las primeras décadas del siglo XX se empieza en consecuencia a hablar de derechos de los trabajadores, de los campesinos, de los niños, de los ancianos, de las personas con discapacidad, de los enfermos, de las mujeres, de los indígenas, de los consumidores, de los inmigrantes, de las minorías sexuales, entre otros. La Constitución de Querétaro de 1917, por ejemplo, realizó un verdadero salto en el tiempo al constitucionalizar derechos para grupos en situación de vulnerabilidad, como los campesinos y los trabajadores.

Actualmente, se habla incluso de los derechos de las generaciones futuras, que se verían amenazados por los posibles efectos de una guerra nuclear o de la devastación ecológica

producida por la destrucción que sobre el medio ambiente tienen algunos procesos productivos. Como apunta Giancarlo Rolla, "En el constitucionalismo contemporáneo el hombre y la mujer son considerados en su calidad de personas históricamente determinadas, inmersos en la sociedad, personas concretas, consideradas en su existencia histórica y material, portadoras de múltiples necesidades y expectativas"<sup>17</sup>.

Si la universalización puso en claro que los derechos pertenecen a *todas* las personas, con independencia de su lugar de nacimiento o residencia, de sus características físicas, de sus preferencias y sus ideologías, la especificación quiere responder a las preguntas "¿qué hombre?" y "¿qué ciudadano?"<sup>18</sup>.

La especificación se ha producido sobre todo en el campo de los derechos sociales, en la medida en que la igualdad y la libertad genéricamente expresadas no han sido suficientes para proteger todos los intereses de grandes grupos humanos marginados o que conviven en la sociedad de forma desventajosa.

La especificación se refiere tanto a los destinatarios —es decir, a los sujetos— de los derechos, como a los bienes que protegen los derechos —es decir, al objeto de los mismos; en consecuencia, de la misma forma en que hoy ya no se habla de ciudadano o de persona sin más, tampoco se regula la libertad o la igualdad sin más, sino que se ha avanzado en un proceso de determinación también de esos bienes, que se han ido haciendo cada vez más precisos.

En nuestra región, un primer momento especialmente importante dentro de los procesos que estamos analizando se observa ya con la Constitución guatemalteca de 1985, la que no solamente nos ofrece un largo catálogo de derechos, sino que también se ocupa de clasificarlos, ofreciendo al lector una primera clave de lectura de gran relevancia (una cuestión que merece ser discutida aparte es si esa clasificación resulta más o menos acertada, más o menos exhaustiva y más o menos comprensible). Pero son sobre todo las constituciones de Brasil en 1988 y de Colombia en 1991 las que, con base en las experiencias europeas de la Segunda Posguerra, expanden hasta niveles previamente desconocidos los catálogos de derechos.

En Brasil el afán clasificatorio de los derechos fundamentales que se observa en otros documentos no preocupa demasiado a los autores de su texto constitucional, quienes decidieron

redactar un extenso artículo 5 que cuenta con 78 fracciones, muchas de las cuales se dividen en distintos apartados; en el artículo 5 se encuentran tanto cuestiones sustantivas como procedimentales (es decir, tanto derechos como garantías). La misma Constitución brasileña pone aparte los derechos sociales (artículos 6 a 11), el régimen jurídico de la nacionalidad (artículos 12 y 13) y los derechos políticos (artículos 14 a 16).

Una visión más moderna, incluso terminológicamente, se observa en el texto colombiano de 1991, cuyo Título II se denomina "De los derechos, garantías y deberes". En ese Título se encuentra una clasificación que separa los derechos fundamentales, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos colectivos y del ambiente, y los deberes y obligaciones (una distinción parecida puede observarse en la Constitución peruana de 1993). Es probable que la distinción entre derechos fundamentales y otro tipo de derechos (como los sociales) provenga de la no muy acertada fórmula del artículo 53 de la Constitución española, que parece distinguir los derechos "plenos", objeto de protección por todos los tribunales o mediante amparo ante el Tribunal Constitucional, de los simples principios que sirven para "informar" la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos<sup>19</sup>.

La Constitución de Argentina, reformada en profundidad en 1994, contiene un capítulo segundo dedicado a "Nuevos derechos y garantías", dentro del cual se encuentran interesantes desarrollos para su catálogo de derechos, incluyendo medios de tutela oponibles a particulares (como el juicio de amparo, según el artículo 43 párrafo primero). Infortunadamente se trata de un capítulo poco sistemático, ya que mezcla cuestiones no muy homogéneas, lo que probablemente no aporte una adecuada guía de lectura para quienes quieran profundizar en su conocimiento.

La Constitución mexicana ha ido incrementando paulatinamente el espacio dedicado a la regulación de los derechos fundamentales, si bien es cierto que lo ha hecho con escasa técnica legislativa y sin ningún prurito por salvaguardar una mínima sistemática<sup>20</sup>. De hecho, dentro del capítulo dedicado a los derechos fundamentales, se pueden encontrar cuestiones relativas a la economía nacional, a la planeación del desarrollo o incluso a los órganos constitucionales autónomos, los cuales deberían haberse previsto dentro de la parte dedicada a la divi-

sión de poderes. Entre las reformas que han suscitado un mayor debate, podemos señalar una del año 2001 por medio de la cual se incluye una extensa regulación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y otra de junio de 2008 para introducir una detallada regulación de las bases del procedimiento penal<sup>21</sup>.

La Constitución de República Dominicana, expedida en enero de 2010, dedica su título II a los "derechos fundamentales", los cuales va enunciando por partes en secciones dedicadas a los "derechos civiles y políticos", "derechos económicos y sociales", "derechos culturales y deportivos" y "derechos colectivos y del medio ambiente". Dentro de ese mismo título II hay capítulos dedicados a las "garantías de los derechos fundamentales", al tema de "los principios de aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales" y a los "deberes fundamentales".

Otras Constituciones recientes (Venezuela, Ecuador y Bolivia) contemplan amplios catálogos de derechos, contruidos sobre la base de los ya señalados, aunque también expresan ciertas preocupaciones locales; en su tramitación y proceso de aprobación han sido objeto de intensos debates<sup>22</sup>.

### Derechos y constitucionalismo conservador

Cabe apuntar que no todo el contenido de las declaraciones de derechos que se encuentran en el constitucionalismo de América Latina responde a estándares progresistas y respetuosos de la dignidad humana. Hay también, infortunadamente, un "constitucionalismo conservador" en la región, que ha dejado su huella en las correspondientes secciones que recogen los derechos fundamentales<sup>23</sup>.

Aunque los ejemplos podrían multiplicarse, valga la pena ilustrar lo dicho con al menos los siguientes:

A) La Constitución de El Salvador establece, en su artículo 13 párrafo cuarto, lo siguiente: "Por razones de defensa social, podrán ser sometidos a medidas de seguridad reeducativas o de readaptación, los sujetos que por su actividad antisocial, inmoral o dañosa, revelen un estado peligroso y ofrezcan riesgos inminentes para la sociedad o para los individuos". Parece difícil reunir más ideas retrógradas en un solo párrafo. Se trata de una norma que viola varios de los más esenciales principios de cualquier sistema penal democrático y que refleja ideas del

siglo XIX, por decir lo menos. Con normas como esa se autoriza al Estado a llevar a cabo casi cualquier tipo de represión sobre las personas, no siendo necesario ni siquiera que hayan hecho algo, puesto que se emplean conceptos tan evanescentes como "defensa social", "actividades antisociales, inmorales o dañosas", "estado peligroso" y "riesgos inminentes". Es decir, en ese artículo se contiene un compendio de todo aquello contra lo que lucha el derecho penal garantista<sup>24</sup>.

La misma Constitución ordena al Estado "fomentar" el matrimonio (artículo 32), y regular las relaciones familiares resultantes de la unión estable de un varón y una mujer (artículo 33). Parece obvio el sesgo conservador de tales preceptos, respecto de los "modelos" de convivencia familiar constitucionalmente aceptados. La idea de fomentar el matrimonio desde el ámbito de actuación de los poderes públicos supone implícitamente minusvalorar otras formas de convivencia, bajo un régimen jurídico no matrimonial. La referencia a las relaciones familiares estables entre un hombre y una mujer conlleva una descalificación poco menos que explícita de las relaciones homosexuales, generando de esa forma una discriminación hacia las personas que toman la decisión de convivir con otra de su mismo sexo. Una discriminación que está inexplicablemente prevista en el texto de la norma suprema. Compárese ese anacronismo con el modelo mucho más progresista del artículo 66.9 de la Constitución de Ecuador, según el cual se reconoce y se garantiza a todas las personas "El derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, y su vida y orientación sexual..."<sup>25</sup>.

B) La Constitución de Guatemala deja zanjado el tema de los derechos de la mujer sobre su propio cuerpo al disponer que se protege la vida humana desde su concepción (artículo 3), con lo cual envía un mensaje muy claro al legislador para que tome medidas represivas contra las mujeres que decidan interrumpir voluntariamente su embarazo.

La misma Constitución guatemalteca dispone que se puede imponer la pena de muerte pero no a las mujeres (artículo 18), a la vez que indica que las personas presas "Deben ser tratados como seres humanos" (artículo 19)<sup>26</sup>.

Llama también la atención el trato preferencial que se le da a la Iglesia Católica, cuya personalidad jurídica se reconoce

desde el propio texto constitucional, mientras que las demás iglesias y cultos religiosos reciben un trato diferenciado (artículo 37). El trato favorable se extiende, en el mismo precepto, a las propiedades de la Iglesia Católica; las propiedades de las demás congregaciones no son siquiera mencionadas.

Los dos ejemplos anteriores, referidos a El Salvador y a Guatemala, no son los únicos; su cita quiere simplemente ilustrar sobre la existencia de un cierto modo de comprensión de los derechos fundamentales, marcado por su carácter conservador. Obviamente, las Constituciones pueden ser más o menos progresistas, de acuerdo a las condiciones ideológicas y políticas del país en que se escriben y del momento en que son promulgadas. Pero no podemos pasar por alto el hecho evidente de que los derechos fundamentales deben estar al servicio de valores emancipatorios y no anclarse en realidades que mantienen vivos vínculos históricos de sujeción sobre ciertos sujetos o que reconocen primacía a algunos credos religiosos, vulnerando de esa manera la laicidad del Estado y el derecho a la no discriminación por motivos religiosos<sup>27</sup>.

Respecto del derecho internacional, hemos visto en las últimas décadas el surgimiento muy fecundo de tratados internacionales en la materia, tanto universales como regionales. Dentro de la región destaca la aplicación cada vez más amplia y profunda de la Convención Americana de Derechos Humanos y de sus protocolos (sobre todo el de San Salvador, referido a los derechos económicos, sociales y culturales). Esa preeminencia de la Convención se ha correspondido por el papel tan relevante y fructífero de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia cada vez es más conocida, discutida y aplicada no solamente en el ámbito internacional, sino también en el de las jurisdicciones domésticas<sup>28</sup>.

Poco a poco, América Latina parece ir comprendiendo que la globalización no solamente significa libertad de comercio y reducción de aranceles, sino también Estado de derecho y respeto por los derechos fundamentales de todas las personas<sup>29</sup>. Las visiones reduccionistas y domésticas se han ido marginando a la par del surgimiento de una corriente intelectual que aboga por la internacionalización de los derechos fundamentales, con base no en posturas ideológicas, sino meramente positivistas: ese derecho internacional ya existe, es obligatorio

y por tanto hay que exigir su aplicación sin fisuras ni excusas de ningún tipo.

### Plano teórico

En los últimos años la teoría constitucional referida a los derechos fundamentales también ha ido creciendo de forma significativa, si bien es cierto que todavía nos encontramos por detrás de los desarrollos que se pueden observar en algunos países europeos (sobre todo en Alemania e Italia) o incluso muy por detrás de la teoría constitucional de los Estados Unidos, que tiene entre sus temas favoritos precisamente el de los derechos.

Por esa misma razón, los desarrollos regionales se han visto alimentados (creo que de forma muy positiva) por planteamientos que vienen de otros países. En los últimos años la corriente que se ha ido implantando progresivamente con mayor éxito es la del neoconstitucionalismo, cuyos autores más conocidos han sido analizados en muchas escuelas y facultades de derechos de América Latina, tanto a nivel de licenciatura como de posgrado. No es extraño que en nuestras aulas cientos de profesores repitan con frecuencia los nombres de Ronald Dworkin, Robert Alexy, Luigi Ferrajoli, Gustavo Zagrebelsky y el de algún neoconstitucionalista autóctono como Carlos Santiago Nino<sup>30</sup>. Las posturas de algunos de estos teóricos incluso han servido de guía para la jurisprudencia; por ejemplo, la Corte Constitucional colombiana se ha inspirado con frecuencia en la teoría de los principios de Robert Alexy o en su comprensión de la manera en que puede hacerse la ponderación de derechos; de la misma forma, la Suprema Corte de México se ha beneficiado de las aportaciones de Luigi Ferrajoli (aunque no siempre lo haya reconocido de forma expresa).

Afortunadamente, luego de unos años de intensas lecturas neoconstitucionalistas, los teóricos de América Latina están comenzando a hacer sus propios planteamientos y a aportar una visión moderna de los derechos fundamentales a la teoría jurídica local<sup>31</sup>. Los principales desarrollos se observan en Argentina, Brasil, Colombia y México, aunque se está produciendo un movimiento muy importante también en el Perú y en Ecuador, países en los que veremos en los próximos años interesantes aportaciones teóricas.

Como sucede en otras latitudes, las bases conceptuales con las que trabajamos el tema de los derechos fundamentales, han sido suministradas por teóricos y filósofos del derecho.

Tradicionalmente hemos tomado como fuente de inspiración a la doctrina europea, lo que resulta natural si consideramos el alto número de estudiantes de posgrado que han pasado por las aulas de universidades españolas o italianas; esos estudiantes trajeron los referentes de sus maestros europeos, sobre todo a partir de los años 70 del siglo pasado.

En los últimos años, sin embargo, se observa un cambio de tendencia: hemos comenzado a mirar sin traumas históricos ni complejos de inferioridad hacia la teoría constitucional de los Estados Unidos. Las tareas de traducción, intensamente desarrolladas en Argentina, Colombia, México y, en menor medida, en Perú, han sido una puerta de entrada para que nuestros estudiantes se pudieran familiarizar con autores como John Rawls, Richard Posner, Ronald Dworkin, Owen Fiss, Bruce Ackerman, Duncan Kennedy, Geoffrey Stone, Sanford Levinson, Jack Balkin, Laurence Tribe, Mark Tushnet, etcétera. Desde luego, la mayor parte de las traducciones del inglés se siguen haciendo en España, donde han publicado obras de algunos de los profesores ya mencionados, pero también de Jeremy Waldron, Cass Sunstein, Laurence Sager, Will Kymlicka, etcétera.

También ha sido notable la influencia de la doctrina alemana, la cual ha aportado —de forma directa e indirecta— ideas muy importantes para el debate latinoamericano sobre los derechos fundamentales y sobre el constitucionalismo democrático en general. Los dos nombres que más se han repetido en la región creo que son los de Robert Alexy y Peter Häberle<sup>32</sup>.

La lectura directa de sus textos ha sido posible gracias a traducciones y publicaciones que han aparecido primero en España, pero luego también en Brasil, Perú, Colombia, Ecuador y México. Pero además, algunos destacados teóricos de América Latina, sobre todo de generaciones más o menos recientes, se han formado en Alemania y han escrito importantes trabajos bajo la influencia de los citados profesores. Tal es el caso, por citar solamente algunos ejemplos, de César Landa de Perú, de Rodolfo Arango, Carlos Bernal, Gloria Lopera y Alexei Julio Estrada de Colombia, de Ingo W. Sarlet de Brasil o de Laura Clérico de Argentina. Algunos de ellos son grandes promesas de

la teoría jurídica latinoamericana, quienes con el tiempo deberán ocupar el lugar de los autores ya consagrados como Héctor Fix Zamudio, Carlos S. Nino, Germán Bidart, Allan Brewer Carías y otros gigantes del pensamiento de nuestra región.

No se podrían resumir las tesis principales de las nuevas corrientes de la teoría constitucional que han ejercido influencia en el constitucionalismo latinoamericano, pero quizá valga la pena señalar las importantes aportaciones que se han venido tomando en consideración tanto en los procesos de enseñanza-aprendizaje como en la aplicación de las normas constitucionales.

En los años recientes hemos visto una progresiva, pero muy decidida, adopción de esquemas doctrinales que tratan sobre la distinción entre reglas y principios, sobre las formas de argumentación constitucional, sobre la eficacia horizontal de los derechos fundamentales, sobre el carácter normativo de los derechos sociales, sobre la ponderación de derechos, sobre el principio de proporcionalidad, sobre el impacto de la globalización en las instituciones nacionales, sobre la inconstitucionalidad por omisión, etcétera.

Muchas de esas cuestiones han sido creadas o bien sistematizadas y difundidas por la corriente llamada neoconstitucionalista<sup>33</sup>, que ha tenido un gran impacto en América Latina (sobre todo en Colombia, Brasil, Ecuador y Argentina, y un poco menos en México), tanto en el plano teórico, como en el práctico.

### **Riesgos y perspectivas.**

Desde luego, en toda nuestra América Latina, los derechos fundamentales (y el régimen constitucional en su conjunto) siguen corriendo graves riesgos de retroceso, dada su precariedad. Describir tales riesgos podría llevarnos cientos de páginas, pero creo que se deben apuntar al menos los siguientes:

El riesgo de subordinación de los derechos fundamentales al discurso de la seguridad.

La crisis de seguridad pública que se vive en muchos países de la región ha influido de forma importante en la percepción social alrededor de los derechos fundamentales. Los habitantes de América Latina se preguntan ¿para qué deben servir los derechos humanos? ¿qué tipo de castigos merecen los responsables de cometer crímenes atroces? ¿cómo lograr que las autoridades

sean eficaces en su combate contra la delincuencia organizada, sin que por alcanzar dicha eficacia terminen violando derechos? ¿qué autoridades deben participar en la lucha contra el delito? ¿requiere el Estado tomar medidas excepcionales, como la suspensión de derechos, para frenar la ola de delincuencia que afecta a una parte considerable de nuestros países?

Todas estas preguntas se intentan responder en la actualidad desde un contexto social y político marcado por el miedo. No es algo del todo nuevo, aunque quizá sí lo sea por lo que respecta a la dimensión del fenómeno dentro de las sociedades latinoamericanas, que han presenciado actos de una brutalidad inusitada en los tiempos recientes. La historia de la humanidad ha estado marcada por el miedo, como lo han reconocido destacados pensadores entre los que se suele citar a Hobbes. El miedo está presente en nuestras vidas desde la infancia. Ha incidido en el rumbo de algunas de nuestras decisiones desde tiempos remotos y, de alguna manera, lo sigue marcando en la actualidad<sup>34</sup>.

De hecho, nunca como en nuestro tiempo ha existido una estrategia tan obvia y tan deliberada para extender el miedo entre la población y contribuir de esa manera a determinar la forma en que vivimos y las decisiones que tomamos.

El miedo de nuestra época se ha vuelto disperso, omnipresente y además es multicausal, pues lo mismo proviene de los riesgos que derivan del cambio climático que de factores vinculados con la inseguridad pública. Y por eso mismo es más efectivo, pues como señala Bauman, "El miedo es más temible cuando es difuso, disperso, poco claro; cuando flota libre, sin vínculos, sin anclas, sin hogar ni causa nítidos; cuando nos ronda sin ton ni son; cuando la amenaza que deberíamos temer puede ser entrevista en todas partes, pero resulta imposible de ver en ningún lugar concreto"<sup>35</sup>.

El miedo determina nuestra conducta, afecta a la libertad al ejercer influencia sobre el uso que le damos a nuestra autonomía personal y, en esa medida, se proyecta sobre el ejercicio de nuestros derechos fundamentales. Las decisiones que tomamos en nuestra vida cotidiana están condicionadas por el miedo. En esa virtud, el miedo tiene que ser un componente explicativo de cualquier análisis moderno sobre el derecho constitucional y los derechos fundamentales.

La encuesta *Latinobarómetro* indica, en su edición correspondiente al año 2010<sup>36</sup>, que para el 27% de los ciudadanos de América Latina la delincuencia es el principal problema de la región, seguida por el desempleo. La misma encuesta señala que el 31% de los encuestados afirma haber sido directa o indirectamente víctima de un delito en los últimos doce meses.

Los datos son muy variables si miramos con detalle a cada país. Por ejemplo, el 71% de los encuestados en El Salvador afirma haber sido víctima de un delito en el último año, cifra muy por arriba del resto de países. Le siguen Argentina con un 36% y Ecuador con un 35%. En la parte de debajo de la tabla aparecen Uruguay y Panamá con el 19% de ciudadanos victimizados en el último año (porcentaje que, cabe anotar, sigue siendo muy alto).

Lo mismo sucede con la percepción sobre la delincuencia como el principal problema del país. Esa es la opinión, por citar algunos casos, del 64% de los encuestados en Venezuela, 46% en Panamá y 44% en El Salvador.

Recordemos, para poner en el debido contexto las cifras anteriores, que en América Latina están las dos ciudades más peligrosas del mundo, si tomamos en consideración el número de homicidios por cada 100,000 habitantes. Son Ciudad Juárez en México y Caracas en Venezuela, respectivamente. Ambas ciudades se ubican, en esa vergonzante clasificación, por delante de Bagdad<sup>37</sup>.

### **El retorno del autoritarismo**

En América Latina tenemos una larga historia de regímenes autoritarios y dictatoriales. En el pasado de todos nuestros países se encuentran interrupciones (a veces recurrentes) del orden constitucional por medio de la fuerza. La presencia de las fuerzas armadas en el escenario público también ha sido una constante.

La democracia, sin embargo, parecía estarse extendiendo sin discusión desde la década de los años 80 del siglo pasado. Hoy parece que esa tendencia no es tan sólida<sup>38</sup>. Nadie puede negar que tenemos en general sistemas democráticos en la región (salvo el caso concreto de Cuba, que merecería un análisis por separado, pero que indudablemente no puede ubicarse dentro de la lista de países democráticos). Pero también es cierto que nuestras democracias tienen escasa "calidad" y que los ciudadanos desconfían profundamente de sus "representantes" populares<sup>39</sup>.

Por otra parte, hay países que presenta una problemática específica de gran calado. En este sentido, no dejar de resultar preocupante para el régimen de libertades y derechos el observar la involución militarista de Honduras (con golpe de Estado incluido), la persecución del pluralismo y los factores caudillistas en Venezuela, el coqueteo con la desaparición de poderes en Bolivia, la política de mano dura en Colombia, el discurso contra los medios de comunicación en Ecuador, el regreso de la tortura y otras violaciones masivas de derechos en México, etcétera. Muchos de esos fenómenos reflejan, de forma directa o indirecta, la persistencia de una pulsión autoritaria que parecía haber sido expulsada de la región, pero que todo parece indicar que sigue entre nosotros.

### **La precaria cultura jurídica**

Hay un último factor de riesgo, de entre los muchos que podrían citarse, del que vale la pena dar cuenta. Se trata de la precaria o muy débil cultura constitucional. Desde luego, no se trata de algo específico del derecho constitucional, sino que se extiende por buena parte de los sistemas jurídicos del subcontinente. La anomía generalizada parece ser un rasgo hoy en día estructural, si bien es cierto que hay en esto grandes diferencias entre los países de América Latina<sup>40</sup>.

La falta de observancia de las normas jurídicas, la justificación de conductas ilegales, la tolerancia a todo tipo de discriminaciones, el apoyo popular a conductas a veces abiertamente delictivas, la extensión del fraude fiscal y la falta de cumplimiento en general de todo tipo de deberes cívicos, no aportan en modo alguno el mejor de los escenarios para exigir un escrupuloso cumplimiento de los derechos fundamentales por parte de la autoridad<sup>41</sup>.

No cabe duda de que debería ser precisamente en este tipo de contextos en los que mayor auto-exigencia pusieran las autoridades en la observancia del régimen jurídico que las vincula, aunque solamente fuera por la idea de ponerse como ejemplo de lo que deberían hacer también todos los ciudadanos. Infortunadamente no ha sido el caso, de modo que hemos visto y seguimos viendo amplias actitudes contrarias a la Constitución realizadas, amparadas, toleradas o auspiciadas por las autoridades que deberían ser las encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas.

## Notas

- 1 Carbonell, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, UNAM, CNDH, 2010.
- 2 García Manrique, Ricardo, "Sentido y contenido de la Declaración de 1789 y textos posteriores", *Historia de los derechos fundamentales*, tomo II, volumen III, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III, 2001, pp. 247-248.
- 3 Citado por García Manrique, Ricardo, "Sentido y contenido de la Declaración de 1789 y textos posteriores", cit., pp. 247-248.
- 4 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª edición, Madrid, Trotta, 2004, pp. 45 y ss.
- 5 *Derechos y garantías*, cit., p. 46.
- 6 Alexy, Robert, "La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático", *Derechos y libertades*, número 8, Madrid, enero-junio de 2000, pp. 24-26.
- 7 Alexy no acepta que puedan haber derechos de grupo, es decir, derechos que no sean asignados a cada uno de los seres humanos en lo individual, si bien reconoce que pueden existir "derechos de comunidades" o "de Estados" (derechos de tercera generación, derecho al desarrollo); tales derechos, sin embargo, no serían derechos humanos, con lo cual -reconoce el autor- se perdería la carga valorativo-positiva que tiene el término, pero se obtendría la ventaja "de aguzar la vista para que estos derechos no devengan en derechos de funcionarios", "La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático", cit., p. 25.
- 8 Hesse, Konrad, "Significado de los derechos fundamentales" en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, IVAP-Marcial Pons, 1996, p. 85.
- 9 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, cit., p. 39.
- 10 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, cit., p. 47.
- 11 Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993, p. 37.
- 12 Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2002 (reimpresión), p. 412.
- 13 *Derecho y razón*, cit., p. 859.
- 14 Ferrajoli, Luigi, "Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global" en Carbonell, Miguel (compilador), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 4ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2008, pp. 397 y ss.
- 15 Bobbio, Norberto, *L'eta dei diritti*, cit., pp. 23-24.
- 16 Bobbio, Norberto, *L'eta dei diritti*, pp. 62 y 68, entre otras.
- 17 Rolla, Giancarlo, "La actual problemática de los derechos fundamentales", Asamblea, número 3, Madrid, junio de 2000, p. 49. El mismo autor explica que "la tendencia a la especificación representa no tanto una ampliación de las posiciones subjetivas tutelables, sino una técnica de codificación específica dirigida a concretar históricamente la materia de los derechos de la persona reconocidos en un determinado ordenamiento. Tal técnica se propone -quizá de forma optimista- codificar un catálogo de derechos de la persona sin lagunas, en contraposición a otros ordenamientos constitucionales propensos a recabar la tutela de nuevas posiciones subjetivas por vía jurisprudencial e interpretativa, sobre la base de formulaciones constitucionales esenciales", Rolla, Giancarlo, *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 35-36.
- 18 Bobbio, Norberto, *L'eta dei diritti*, cit., p. 62.
- 19 Un análisis de los alcances de dicho precepto puede verse en Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales: concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999.
- 20 Un estudio de tales derechos puede verse en Carbonell, Miguel, *Los derechos*

- fundamentales en México, 3ª edición, México, Porrúa, UNAM, CNDH, 2009. Las críticas a su falta de sistematicidad y a la impropiedad de sus contenidos (así como las respectivas propuestas de reforma) en Carbonell, Miguel, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2ª edición, México, IJ-UNAM, 2004 y en *idem, Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*, México, IJ-UNAM, CNDH, 2007.
- 21 Sobre la reforma penal de 2008, García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*, México, Porrúa, 2008 y Carbonell, Miguel, *Los juicios orales en México*, 3ª edición, México, Porrúa, UNAM, RENACE, 2011..
- 22 Ver las contribuciones que, sobre tales constituciones, figuran en Carbonell, Miguel, Carpizo, Jorge y Zovatto, Daniel (coordinadores), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, México, IJ-UNAM, IDEA Internacional, AECID, IIDC, 2009.
- 23 Las raíces históricas de este fenómeno han sido explicadas por Roberto Gargarella en su libro *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*, Madrid, Siglo XXI editores, 2005, páginas 85 y siguientes.
- 24 Expuesto de forma insuperada por Luigi Ferrajoli en *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 9ª edición, Madrid, Trotta, 2009.
- 25 Aunque cabe anotar que la misma Constitución ecuatoriana señala que el matrimonio "es la unión entre hombre y mujer" (artículo 67 párrafo segundo), con lo cual se suma a la visión conservadora de una parte del constitucionalismo latinoamericano. Lo mismo se determina en el artículo 55 de la nueva Constitución de la República Dominicana "Para un primer acercamiento al debate sobre el matrimonio homosexual", Gerstmann, Evan, *Same-sex marriage and the Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- 26 Puede uno imaginarse la terrible realidad del sistema penitenciario guatemalteco para que haya sido necesario introducir un mandato tan básico y obvio.
- 27 El significado de los derechos fundamentales como parámetros de emancipación y de lucha contra las discriminaciones históricamente existentes ha sido expuesto por Luigi Ferrajoli en muchas de sus obras; por ejemplo en *Democracia y garantismo*, edición de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2008, pp. 42-59.
- 28 García Ramírez, Sergio (coordinador), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 8 tomos, México, UNAM, 2006-2011. Ver al respecto las consideraciones de Carpizo, Jorge, "Tendencias actuales del constitucionalismo latinoamericano" en Carbonell, Miguel, Carpizo, Jorge y Zovatto, Daniel (coordinadores), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, cit., pp. 20-21.
- 29 Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (compiladores), *La globalización y el orden jurídico: reflexiones contextuales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007. Ver sobre todo los ensayos de Francisco J. Laporta y Marisa Iglesias Vila, incluidos en ese volumen.
- 30 Un panorama sobre el movimiento del nuevo constitucionalismo puede verse en Carbonell, Miguel (editor), *Neoconstitucionalismo (s)*, 4ª edición, Madrid, Trotta, 2009.
- 31 Algunos planteamientos de importantes teóricos de América Latina se han recogido en Carbonell, Miguel (editor), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid, Trotta, 2007.
- 32 Antes de ellos, ha sido de gran importancia el pensamiento de Konrad Hesse, que ha llegado hasta los constitucionalistas de América Latina gracias a la traducción que hizo Pedro Cruz Villalón de algunos de sus textos más conocidos, así como del mismo trabajo de traducción de su obra realizado en Brasil (país en el que incluso han traducido más materiales, en comparación con los que fueron en su momento seleccionados por Cruz Villalón). Las referencias son: Hesse, Konrad, *Escritos de derechos constitucional*, 2ª edición, Madrid, CEC, 1992; Hesse, Konrad, *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, Porto Alegre, Sergio Fabris editor, 1998.
- 33 Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (editores), *El canon neoconstitucional*,

Madrid, Trotta, UNAM, 2010.

34 Robin, Corey, *El miedo. Historia de una idea política*, México, FCE, 2009.

35 Bauman, Zygmunt, *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*, Barcelona, Paidós, 2007, p. 10.

36 Datos que pueden ser consultados en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

37 Ver la nota de [www.elpais.com/articulo/internacional/violencia/desangra/Caracas/elpepiint/20091006/elpepiint\\_8/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/violencia/desangra/Caracas/elpepiint/20091006/elpepiint_8/Tes)

38 Carpizo, Jorge, "Tendencias actuales del constitucionalismo latinoamericano" en Carbo-nell, Miguel, Carpizo, Jorge y Zovatto, Daniel (coordinadores), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, cit., p. 10.

39 Sobre el tema de la calidad democrática lo mejor que se ha publicado en y sobre México, hasta donde tengo información, es la obra colectiva coordinada por César Cansino e Israel Covarrubias, *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, CEPCOM, 2007.

40 Un análisis que se ha vuelto todo un clásico en la materia es el de Nino, Carlos S., *Un país al margen de la ley*, 3ª edición, Buenos Aires, Ariel, 2005.

41 Ver las consideraciones al respecto en García Villegas, Mauricio (director), *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2009.

## Panel reforma política, amparo y derechos humanos

**Pedro Salazar\***

(Versión transcrita y editada a partir de la exposición oral)

Lo que voy a hacer es una reconstrucción panorámica, de cuáles son, desde mi punto de vista, los momentos y las decisiones claves que explican la reforma constitucional que tuvo lugar en junio de 2011 en materia de derechos humanos. Pero primero déjenme hacer una breve justificación del tema que sirva como aproximación al mismo.

Durante mucho tiempo se ha dicho que en el país no se aprueban reformas de gran calado institucional. Está instalada en las sobremesas y en los lugares comunes del debate público la impresión de que no hay una actividad legislativa constructiva, productiva, que arroje resultados potencialmente transformadores. Como suele suceder, nos contagiamos pronto de los lugares comunes y los solemos reproducir, los incorporamos a nuestro lenguaje y a nuestras anteojeras conceptuales y miramos al mundo como si las cosas fueran como –de manera preconcebida– las fuimos proyectando.

Pero la realidad nos indica que –no sin sobresaltos, con regresiones, no de manera lineal y sin duda con momentos críticos– en México sí han habido decisiones y reformas relevantes. Esta reforma en materia de derechos humanos es una prueba contundente de ello. Quizá se trata de una de las transformaciones constitucionales más importantes que ha vivido el país en un periodo histórico (me atrevo a decir, de casi de cien o noventa años). De hecho, algunos han sostenido que esta reforma equivale a la aprobación de la Constitución de 1957, a la aprobación de la Constitución de 1917 y, en algún cierto sentido, no les

falta razón. Es una reforma de gran calado, que transforma de manera sustantiva el contenido normativo de la Constitución en su dimensión dogmática y esto es muy importante.

Una reforma de derechos humanos como la que se aprobó, tiene un enorme potencial transformador, no sólo para las normas y las instituciones, sino que necesariamente para las políticas públicas en México. Lo que voy a narrar es la ruta que explica la aprobación de esta reforma. Una reforma articulada en cinco ejes fundamentales: primero, se amplió de manera sustantiva la agenda de los derechos humanos; en segundo lugar, se ensanchó la titularidad de los derechos; en tercer lugar, se especificaron las obligaciones de las autoridades de todo el país para garantizar los derechos humanos de las personas; en cuarto lugar, se sientan las bases para un fortalecimiento de las instituciones de garantía de estos derechos humanos; y en quinto lugar —algo que ha desconcertado a muchos operadores jurídicos del país en todos los ámbitos—, se traza una franca apertura al derecho internacional en materia de derechos humanos.

Este quinto eje es particularmente relevante. Hace algunos días tuve oportunidad de asistir a la presentación de los informes que rindieron los presidentes de la Primera Sala y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ministro Arturo Zaldívar, por un lado, y el ministro Sergio Aguirre, por el otro. Después de escucharlos resulta muy sintomático notar como en el seno de nuestra propia Suprema Corte existe una división profunda en la manera de comprender esta reforma. Y el tema que más divide, más confunde, más desconcierta, es precisamente cuál es el alcance de la reforma con la apertura que se ha hecho al derecho internacional en materia de derechos humanos. Por ahí quiero empezar.

En realidad la reforma no surgió de la nada. Como todas las transformaciones institucionales, la reforma es un producto de un proceso de decisiones políticas precedentes. Lo primero que se encuentra detrás de la reforma es precisamente una paulatina apertura del sistema jurídico y del sistema político mexicano al derecho internacional. Los mexicanos fuimos perdiendo el provincialismo en materia jurídica y poco a poco fuimos aceptando no solamente la incorporación de normas internacionales en nuestro ordenamiento, sino algo particularmente relevante y políticamente delicado como fue la competencia, incluso con-

tenciosa, de tribunales internacionales. Es decir, poco a poco, México se fue abriendo al derecho internacional y fue aceptando la competencia de autoridades jurisdiccionales (en particular la Corte Interamericana de los Derechos Humanos).

En segundo lugar, en los últimos años hubo un paulatino desplazamiento del lenguaje jurídico en México. Poco a poco las nuevas generaciones de estudiosos, las nuevas generaciones de profesores, las nuevas generaciones de litigantes, empezaron a utilizar con mayor familiaridad el término, el concepto de los derechos humanos. Quién sea aquí abogada, abogado -y permítanme que me refiera al gremio de los juristas-, o quien no lo sea también ha escuchado a los abogados hablar de manera insistente del concepto de garantías individuales.

Las garantías individuales en realidad eran los derechos humanos, pero nuestra Constitución los denominaba con esos términos. Y, por lo mismo, nos costó trabajo utilizar el concepto de los derechos, hablar en términos de derechos y entender que éstos son una cosa y sus garantías son algo distinto. Y en las últimas décadas fue ganando terreno este discurso. Permeó incluso en la propia Constitución. Antes de la reforma de 2011 ya existían en la Constitución algunas normas en donde se hablaba de derechos humanos -por ejemplo en el 102 B de la Constitución- o en las que se usaba el término de derechos fundamentales. Ello al mismo tiempo que existía la figura de las garantías individuales. Es decir, había una confusión terminológica que era producto de esta paulatina transformación, de esta paulatina conquista de los derechos en el lenguaje constitucional y que ahora, finalmente, ha quedado resuelta a favor del concepto de los derechos humanos.

Los abogados también fueron utilizando el término cada vez con mayor familiaridad. A mí me gusta decir que poco a poco logramos recuperar el término de los Derechos Humanos del nicho en que lo tenían encerrado, que era únicamente el de la justicia penal y su asociación con la protección de las personas que cometían delitos. El término Derechos Humanos es mucho más amplio: abarca las libertades, los derechos políticos y los derechos sociales. El concepto de los Derechos Humanos tiene que ver con ese acervo de bienes jurídicos de todas y todos nosotros. Y son muy relevantes en nuestra vida cotidiana. Basta con pensar que en este momento, aquí, en el seminario en el

que estamos participando, todos nosotros, estamos haciendo uso al menos de los siguientes derechos humanos: el derecho de reunión; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la información; el derecho a la educación.

Con el paso del tiempo en México se dio una paulatina especialización de los derechos. Se fueron creando y aprobando reformas que incorporaron derechos o garantías para los derechos en la Constitución que antes no existían o que se especificaron. Pensemos en el caso de los derechos políticos. Los derechos políticos durante mucho tiempo no se les consideraba garantías individuales; en esa medida no se les consideraba derechos y con el tiempo se fueron creando incluso institutos como este Consejo Electoral, como los tribunales que fueron dotando de garantía específica a los derechos políticos.

Pero no fue el único caso, también se fueron creando instancias no jurisdiccionales de garantías de los derechos como el caso de la Comisión Nacional y de las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos; se fueron creando institutos para prevenir y combatir la discriminación como el Conapred; se fueron creando institutos en materia de transparencia y de datos personales; es decir, poco a poco se fueron robusteciendo las normas que otorgaban o reconocían derechos y los mecanismos de garantía de estos derechos: me parece que ese fue otro paso que explica la reforma de 2011.

Adicionalmente, se suprimieron de la Constitución normas y supuestos de cuño autoritario; tengo un ejemplo muy concreto: se suprimió el supuesto de la pena de muerte de la Constitución. Ese es otro paso claro en esta tendencia. Podrán tener algunas personas una opinión al respecto; lo importante y lo que ahora me interesa subrayar, es que la reforma mediante la cual se suprimieron de los artículos 14 y 22 los supuestos que contemplaban la posibilidad de que la pena de muerte fuera una pena aplicable en el país. Esa fue otra reforma que abonó en la dirección que lleva, que conduce, a la reforma de derechos humanos de 2011.

Además, y esto es algo muy importante pensando en las entidades federativas, hubo un fortalecimiento del discurso de los derechos y de sus garantías en algunas entidades del país. Como suele suceder en un país federal, esto se dio a distintas velocidades y, como algunos teóricos dicen, a manchas de leopardo. En algunos estados más que en otros, pero lo cierto es

que la agenda de los derechos también fue ganando terreno en el ámbito de lo local. Algunas constituciones estatales incorporaron derechos fundamentales adicionales a los que contemplaba la Constitución Federal, otras entidades crearon mecanismos de protección de los derechos especiales para estos derechos y así sucesivamente. También desde lo local, entonces, fue avanzando una agenda en la dirección que conduce a la reforma constitucional de 2011.

A la par de la apertura del ordenamiento jurídico hacia el derecho internacional se sentaron las bases para que diferentes actores usaran a las instancias internacionales. Organizaciones No Gubernamentales, personas físicas y morales, abogados progresistas, echaron mano de los nuevos instrumentos jurídicos y llevaron casos a las instancias internacionales (en particular a la Corte Interamericana). Menciono únicamente algunos casos recientes, pero hay varios casos relevantes y, seguramente, vendrán más. Tenemos, por ejemplo, el caso Castañeda, fue muy sonado, un litigio en materia electoral relacionado con el tema de las candidaturas independientes. Posteriormente tenemos el caso ominoso, trágico, dramático, por lo que representa y por lo que arrojó la sentencia de la corte, del campo algodonerero en Ciudad Juárez, Chihuahua (una sentencia condenatoria al estado mexicano, que nos anuncia no sólo graves violaciones a los derechos humanos, sino también una profunda cultura misógina, machista, discriminatoria, en amplias zonas del territorio nacional. Es una sentencia que vale la pena leer por todo lo que dice de nuestro país).

El caso Rosendo Radilla –del cual se habla mucho en la prensa–, y que es el caso de una desaparición forzada de una persona en los años 70 durante la llamada guerra sucia. Rosendo Radilla era un militante de izquierda, un activista –un músico, además–, que desapareció y cuyo caso después de mucho tiempo y de muchos litigios internos infructuosos llegó también a la Corte Interamericana. Esta instancia internacional emitió una sentencia condenatoria para México, con consecuencias legislativas, administrativas y judiciales muy relevantes.

El uso de los instrumentos internacionales de garantía, entonces, también ha sido un paso en la dirección que condujo a la reforma de derechos humanos, es decir, una de las rutas que explica cómo el estado mexicano fue aceptando que la

agenda de los derechos humanos es una agenda que rebasa las fronteras nacionales, que rebasa los discursos locales, y que era muy importante poner en sintonía a la Constitución Mexicana y al Estado mexicano con esta institucionalidad internacional.

Vale la pena señalar que la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, es una reforma que de alguna manera es post transicional, es decir, no es una reforma para la democracia, es una reforma desde la democracia. Este es un dato muy interesante: es una reforma que aprueban de manera consensada todas las fuerzas políticas nacionales ya en un contexto de pluralidad política e institucionalizada. Es una reforma que de alguna manera tiene lugar una vez que la transición democrática en México ha rendido frutos, que la pluralidad política se ha instalado en los distintos ámbitos de decisión y de gobierno y que, desde esta pluralidad política, se logra un acuerdo que modifica de manera sustantiva a la Constitución. Creo que en ese sentido es una reforma para la consolidación de la democracia constitucional en México, es decir, es una reforma que sienta las bases para ofrecer garantía efectiva al elemento de los derechos humanos, de los derechos fundamentales sin los cuáles no existe, no es imaginable democracia constitucional alguna.

De alguna manera esta reforma no sería útil si no existiera pluralidad democrática. Pongo un ejemplo muy concreto: los mecanismos de protección de los derechos humanos. Algunos de los mecanismos –piensen, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad–, se activan cuando la pluralidad política es una realidad. Son mecanismos de control jurisdiccional que dependen de los equilibrios políticos entre los distintos actores. En ese sentido, la reforma de derechos de 2011 viene a perfeccionar el diseño constitucional mexicano en clave democrática, lo cual es muy relevante en el contexto de crisis que estamos viviendo en el país, precisamente en materia de derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de todo lo anterior, existe una gran paradoja en materia de derechos humanos en el país. Por un lado tenemos esta reforma que he venido celebrando y, al mismo tiempo, vivimos una crisis histórica en materia de violaciones de derechos humanos. Ahí hay un tema que vale la pena reflexionar con atención. ¿Qué pasa en México? ¿Por qué aprobamos estas reformas y la realidad se mueve en sentido contrario?, ¿Se trata

de eso que Sergio López Ayón ha llamado *fetichismo legislativo* (la idea de creer que basta con cambiar las normas para que la realidad se transforme) o de gatopardismo jurídico (la estrategia de cambiar el derecho con la intención de que la realidad se conserve)? Es algo que debemos preguntarnos seriamente.

Así que el gran reto de la reforma está en ponerla en práctica. Aprobarla fue un gran logro, fue muy difícil. Hubieron muchos actores involucrados. No es una reforma—es lo que he intentado describir— que surgió de la nada, es el resultado de un proceso, de una coordinación de factores, pero es una reforma que hasta hoy es únicamente, digamos, el reconocimiento constitucional de una serie de principios y de bases que requieren de una adopción de decisiones legislativas, administrativas y judiciales para volverse una realidad en México.

Los retos, lo digo telegráficamente, son múltiples para todos los actores. Comienzo por el quizá menos evidente pero más importante: es un reto para la sociedad mexicana. Si la sociedad no se apropia de la reforma, la reforma no va a cobrar vida. Si ustedes y nosotros no leemos la constitución y no sabemos que dice y no nos la creemos, esas normas constitucionales no se van a convertir en una realidad. Las normas en materia de derechos humanos sólo dan resultados cuando la sociedad se apropia de ellas, cuando las utiliza, cuando cree en ellas.

En esa dirección quienes nos dedicamos al estudio del derecho tenemos una responsabilidad especial. Estamos obligados a lo más difícil en el trabajo intelectual: aprender a desaprender. Tenemos que tener la capacidad intelectual para pensar de una manera distinta para desandar nuestras propias preconcepciones intelectuales, para comprender al fenómeno jurídico de una manera diferente, para estudiarlo de una manera diferente y, lo más importante, para enseñarlo de una manera diferente. Los abogados, las abogadas en México, tenemos una oportunidad única para transformar el prestigio de nuestra desprestigiada profesión. Los abogados tenemos fama de ser una suerte—como dice Cristian Curtis— de aves negras que aparecen cuando hay problemas para sacar ventaja. Hoy tenemos la oportunidad de demostrar que el derecho también puede ser un instrumento de transformación social, que desde el derecho y con el derecho en la mano se pueden hacer cambios sociales importantes, se puede transformar de manera progresista la sociedad. En ese

sentido, no sólo los estudiosos sino que también los profesores tenemos un reto enorme.

Las facultades de derecho tienen otra responsabilidad crucial. Para empezar tenemos que cambiar los temarios de los cursos: se acabó la materia de garantías individuales y tiene que entrar la materia de derechos humanos. Cuesta trabajo entenderlo. Hace algunos meses, nos invitaron a algunos investigadores a exponer las coordenadas de la reforma ante los jueces federales de todo el país. En el foro en el que estuve, en León, Guanajuato, expuse algunos temas de la reforma ante jueces y magistrados muy respetables, con mucha trayectoria, de una cierta edad. Al final de mi charla algunos de ellos se acercaron para transmitirme que los cambios constitucionales descritos implicaban una transformación que los rebasaba totalmente. Uno de ellos me dijo algo como lo siguiente: "¿Sabe qué, doctor? con toda sinceridad yo ya no doy, yo hasta aquí llego". Creo que esa frase refleja lo que está pasando: existe un recambio de tal calado que te explica también las profundas resistencias que hay a la transformación, porque supone empezar a pensar de nuevo las relaciones entre el Estado y las personas y la manera en la que se articula el lenguaje jurídico y la manera en la que se usa el derecho. Eso lo tenemos que enseñar a las nuevas generaciones en las aulas. Si no somos capaces de enseñar el derecho de otra manera, esta reforma va a fracasar porque las nuevas generaciones de abogados y abogadas no van a saber usar a los derechos humanos de manera constructiva, de manera emancipadora, de manera positiva.

Los abogados, los litigantes, también tienen un reto enorme enfrente, tienen el reto de cambiar sus estrategias de litigio, de pensar al derecho de una manera diferente, de aceptar que son los derechos y no los intereses la puerta de entrada a la justicia. No sé si lo van a hacer, pero ahí hay un enorme reto. Si tuviera un despacho —que no lo tengo y nunca lo tendré— hoy contrataría bajo el lema "se buscan personas sin experiencia"; contrataría gente joven que tuviera la cabeza abierta, que tuviera mucha curiosidad intelectual y que estuviera dispuesta a aprender de cero, porque ese es el gran reto: usar al derecho de otra manera, pensar al derecho de otra manera, colocar a los derechos en el centro del derecho, si me permiten decirlo así.

La administración pública también debe adaptar su funcio-

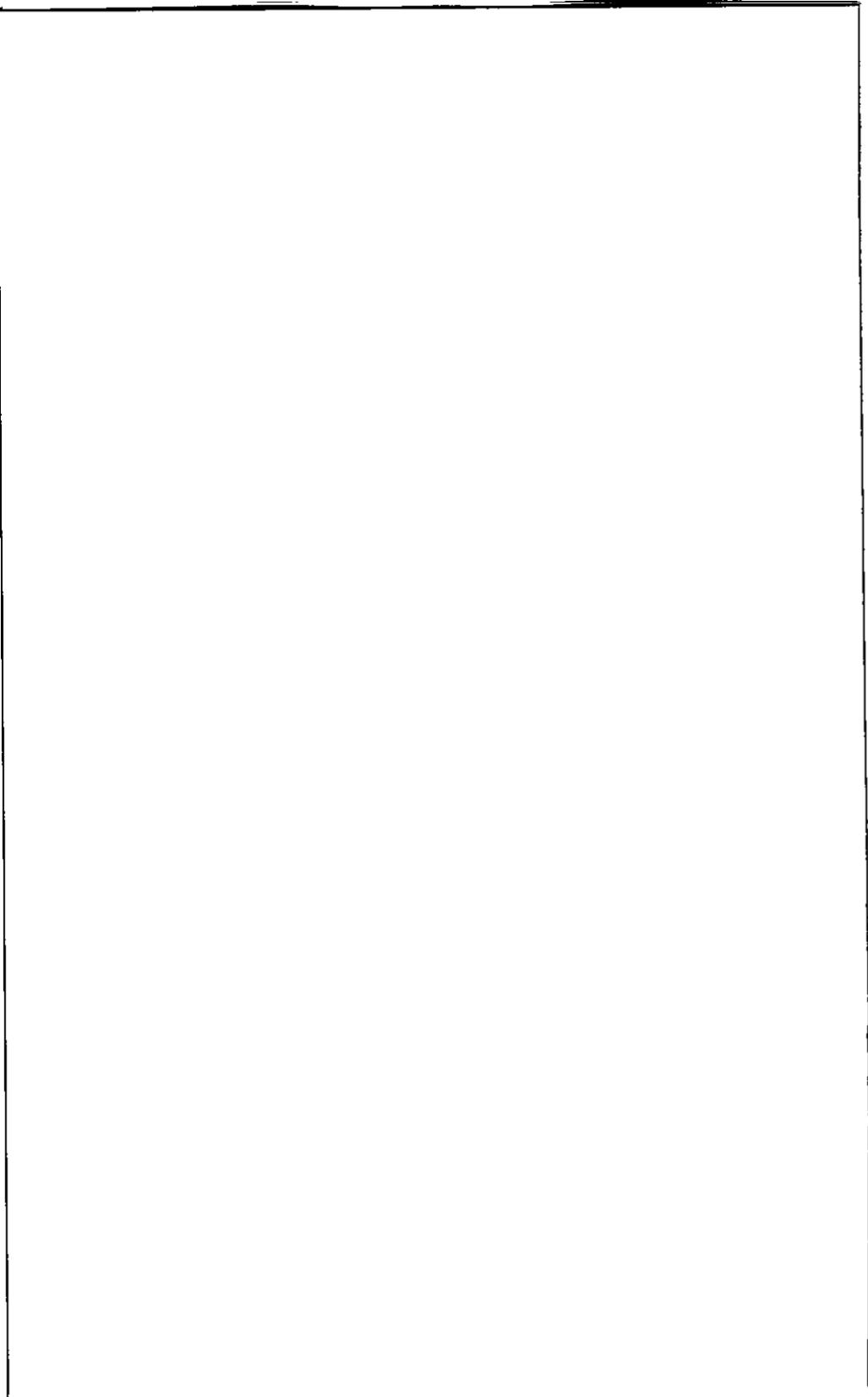
namiento a los cambios constitucionales. La propia Constitución dice que todas las autoridades de todos los niveles, no solamente el ejecutivo, tienen la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos. Por ahora yo quiero subrayar un dato: los derechos no son nada si no hay políticas públicas que los hagan efectivos. Pienso que el gran fracaso del constitucionalismo latinoamericano ha sido el inflacionismo de la retórica de los derechos. Lo digo desde una posición comprometida con los derechos. Pero, sin políticas públicas que los respalden, los derechos se vuelven retórica constitucional. Por eso tenemos que convertir las garantías en realidades y esa es una responsabilidad fundamentalmente estatal. Ese es el terreno de los derechos, los derechos requieren de una agenda de política pública constante, cotidiana y comprometida. Ese es el reto que pasa por un terreno que no es exclusivo de los abogados sino también de los economistas y de los administradores públicos: crear políticas públicas que hagan a la Constitución una realidad, que le den vida a la Constitución. Los constituyentes norteamericanos lo tenían muy claro. Madison, por ejemplo, advertía que lo fundamental era el diseño de los poderes, porque eso es lo que garantiza los derechos.

Los legisladores también están llamados a crear las normas secundarias que sirvan de base a las políticas públicas que necesitamos. En este país faltan muchas leyes secundarias que reglamenten a las reformas constitucionales aprobadas en los últimos años. Es una cosa increíble y es responsabilidad política de quienes han estado a la cabeza de las cámaras y de los grupos parlamentarios, porque hay una omisión legislativa gravísima sin la cual no se pueden desplegar las políticas públicas que hagan realidad los derechos. En la lógica del funcionamiento de un estado serio la Constitución se debe traducir en leyes secundarias que después sirvan de base para políticas públicas y entonces los derechos se conviertan en una realidad.

Para concluir la enumeración de los retos de la reforma, falta mencionar el de los jueces, quienes también tienen frente sí retos enormes. Los jueces son los que más tienen que aprender a desaprender, los jueces son la garantía última de los derechos y si los jueces no hacen de esta reforma su bandera, no hacen de esta reforma la agenda programática de su actuación, la reforma va a terminar naufragando. Los jueces están en una posición sumamente complicada porque en ambientes de crisis,

de violencia, de desconcierto, no hay un clima favorable para el discurso garantista y el discurso garantista que es el discurso que impulsa, promueve y le da vida a la agenda emancipadora, ilustrada, moderna de los derechos humanos y de la democracia. Los jueces tienen que tener el valor de plantarle cara al presidente, de plantarle cara a los poderes privados, de plantarle cara a todos aquellos que desde una posición de poder se olvidan de lo que le da legitimidad al Estado y lo que debe ser el horizonte del Estado, son los derechos humanos de todos y cada uno de nosotros. Ellos y ellas son la garantía última de esos derechos.

# Ensayos seleccionados





## Sistemas de partidos, crimen organizado y reformas políticas en México

El sistema de partidos políticos en México fue diseñado para canalizar demandas sociales, procesar ordenadamente la lucha por el poder, generar gobiernos legítimos y tomar decisiones públicas, sin embargo, esta definición institucional viene siendo amenazada por el acecho constante del crimen organizado con su estela de violencia. Esta distorsión en el sistema político está provocando efectos perniciosos en la capacidad de respuesta de los gobiernos ante una demanda creciente de los ciudadanos. Los partidos no están exentos de esos efectos, sobre todo cuando son visibles los cambios en sus rutinas de lucha y acceso al poder. Y eso lleva a preguntar a la academia politológica: ¿Cómo está estudiando este fenómeno que afecta a las instituciones públicas en el cumplimiento de sus funciones sustantivas?; ¿Con qué conceptos y con cuáles categorías? ¿Qué tanto y con qué profundidad? y en perspectiva de buscar salidas al problema ¿Qué tanto perjudica la violencia criminal a los sistemas de partidos en estados con altos índices de violencia? y ¿Cuál podría ser su contribución para una reforma política que busque salidas y evitar que el problema se salga de control institucional?

No son preguntas sencillas de responder y mucho menos para proponer reformas electorales que tengan como objetivo revertir una tendencia que corre riesgo de contaminar la lucha por el poder<sup>1</sup>. Afortunadamente, como sugería David Easton (1993), los sistemas políticos en condiciones extremas que ponen en peligro su viabilidad hacen prevalecer el impulso natural a la persistencia y la conservación. Esa cualidad está en mayor o menor grado presente hoy en el ambiente político y si no se le pone freno puede llevar a un mayor deterioro institucional. Para comprender entonces las características de este problema,

como sus efectos, es conveniente empezar revisando a quienes han buscado desde distintos paradigmas explicar el origen de un fenómeno que está alterando el modelo de desarrollo político surgido de las sucesivas reformas electorales que vienen desde 1977. Antes de continuar sólo habría que agregar que este ensayo de investigación se inscribe en la tradición politológica que afirma que las "instituciones importan" y por qué importan, deben ser estudiadas para ser mejoradas.

### **Sistemas de partidos y elecciones**

Los sistemas de partidos son para las democracias la condición *sine qua non* de la generación de representación política y formación de gobiernos. Pueden ser éstos de distinto tipo, los hay que van desde el bipartidismo hasta el pluripartidismo, pero invariablemente son indispensables para la gobernabilidad democrática. Es por eso que para garantizar la estabilidad en el sistema político es importante el mayor o menor grado de institucionalización de los sistemas de partidos. Esto es que su actuación se sujete a reglas, y que la polarización o la fragmentación política, evite la falta de cooperación con el partido o coalición en el gobierno. Garantizar que el gobierno debe servir también a la oposición. La institucionalización en el sistema de partido es garantía de lealtad y estabilidad en el sistema político. Esto implica que las reglas de la competencia electoral permitan el libre juego democrático entre partidos y coaliciones. Donde el que hoy pierde, mañana pueda ganar. Ahora bien, si las elecciones son el mecanismo privilegiado para generar representación política entonces los pocos sustituyen a los muchos en la toma de las decisiones de los órganos de gobierno. El representante popular debería encarnar el interés colectivo de una comunidad política. Sin embargo, para que esto suceda, es indispensable un sistema de reglas que faciliten la selección de unos candidatos postulados por los partidos políticos registrados ante la autoridad electoral. Para ello hay dos mecanismos usualmente reconocidos: los sistemas mayoritarios y los sistemas de representación proporcional, más un sistema híbrido, donde confluyen ambos mecanismos en la generación de la representación política. En cualquiera de ellos, la matriz de este ejercicio rutinario, es el voto y depende de si este es de un sistema electoral de mayoría, bloque, alternativo o segunda vuelta (Anduiza y Boch, 2004).

Votar y ser votado, son dos derechos reconocidos a los individuos en democracia. Reúnen una serie de características sociopolíticas de manera que los ciudadanos no sólo están en el padrón electoral y la lista nominal, sino que pueden ser postulados a cargos de elección popular. Sabemos, además, que las elecciones se realizan periódicamente para renovar cargos de representación política y formar gobiernos. El calendario no es homogéneo, varía tanto en los sistemas electorales presidencialistas como en los parlamentarios. Estos sistemas políticos tienen una larga tradición en el ejercicio del voto de forma tal que es producto de sus propios arreglos institucionales. Independientemente de cuál sea el sistema de representación, debe estar vinculado con el tema de la legitimidad para la toma de decisiones públicas. Este tipo de legitimidad racional<sup>2</sup>, es lo que puede llevar o no al funcionamiento equilibrado y estable del sistema político. Luego, las elecciones no pueden tener otro propósito que no sea el de generar gobernantes legítimos y legales. Un sistema político incapaz de producirlo podría caer en el autoritarismo o lo que se denomina “democracias delegativas” (O’Donnell; 1994), esto es, un tipo de democracia donde es electo un ejecutivo fuerte que puede llegar a cumplir con los procedimientos mínimos de una democracia pero su instinto institucional es imponerse sobre los otros poderes (legislativo y judicial). También estarían las “democracias defectuosas”<sup>3</sup> que han permitido a la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, elaborar un índice del desarrollo de la democracia en 165 países y de acuerdo a su informe de 2010, México ocupa el lugar 50<sup>4</sup> que corresponde al sector de democracias defectuosas. Este tipo de sistemas democráticos podrían deslizarse en lo que se conoce como “Estado paralelo” (Briscoe, 2008), es decir, un tipo de Estado que se caracteriza porque los intereses del crimen organizado permean el sistema político de manera que es difícil saber dónde empieza el poder de uno y donde termina el del otro, y en esa línea de análisis están los trabajos de Edgardo Buscaglia que lo han llevado a concluir para México en la existencia de “Estados fragmentados”<sup>5</sup>, que son aquellos donde el poder se encuentra dividido y seriamente determinado por esos mismos intereses, o en un sentido más amplio, por los doce indicadores utilizados en el de “Estado fallido”, como lo define el Fund for Peace (2011), es decir, “como un tipo de régimen ineficaz, que

no puede hacer cumplir la Constitución y las leyes, con altas tasas de criminalidad, corrupción extrema, gran mercado informal, excesiva burocracia, ineficiencia e inoperancia judicial, interferencia militar en la política y administración, ausencia, en la práctica, de líderes con formación y tradición. Puede, incluso, que en estos países se tenga el control nominal militar y policial en algunas partes del territorio, pero no en su totalidad, debido a la presencia de grupos armados y/o radicales que desafían la autoridad del régimen”<sup>6</sup>.

Es decir, estos sistemas políticos se caracterizan por vivir en constante inestabilidad e incapacidad manifiesta para generar en orden sus propios procesos de representación, como también garantizar gobernabilidad en su territorio. Estas sociedades viven entonces una anomía política que los hace fácil presa de los “enemigos de la democracia” (Huntington, 1992). Pero, ya no son sólo aquellos desafíos señalados por el entonces profesor de la Universidad de Harvard, sino los nuevos desafíos que tienen las viejas y nuevas democracias contemporáneas. Estas son aquellas provenientes de las crisis económicas que han agudizado los problemas sociales y provocado la emergencia de actores anti sistema y criminales, en especial aquéllos que han disparado el llamado crimen organizado que hoy más que nunca ponen en jaque la estabilidad de muchos gobiernos democráticamente constituidos. Para decirlo con Briscoe (2008) el término *Estado paralelo* ahora viene siendo utilizado con mayor frecuencia para describir la existencia de un nexo clandestino entre el liderazgo político formal, las facciones al interior del aparato del Estado, el crimen organizado y/o los expertos en violencia. En términos amplios, la naturaleza de un acuerdo “paralelo” es el de distorsionar la aplicación de una política gubernamental oficial a través de la protección y promoción de los intereses de algunas facciones que disfrutan de *profundos y duraderos vínculos* con el Estado, así como a *outsiders* que se especializan en crimen y violencia.

En definitiva, la inestabilidad a este tipo de sistema político pone en serias dificultades a los sistemas de partidos para cumplir con sus funciones intrínsecas y al ocurrir la democracia se debilita en uno de sus principales pilares que es la representación política.

### **Crimen organizado y sistema político**

Pero, antes de continuar ¿qué debemos entender por crimen organizado? No hay una definición comúnmente aceptada, sin embargo, se reconocen en esta categoría una serie de componentes que lo distinguen de otro tipo de delincuencia. Como son la permanencia de estos grupos durante un cierto periodo, la existencia de una estructura jerárquica de mandos, una división del trabajo semejante al de una organización empresarial, y porque sus miembros usan la violencia combinada con corrupción para protegerse de las autoridades y rivales<sup>7</sup>. El legislador mexicano buscó entonces ser omnicompreensivo pues define al crimen organizado de la siguiente forma:

I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional, previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 Y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y el previsto en el artículo 424 Bis, todos del *Código Penal Federal*;

II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*;

III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159 de la *Ley de Migración*;

IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la *Ley General de Salud*;

V. Corrupción de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el

artículo 204; Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y Robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 del *Código Penal Federal*, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

VI. Trata de personas, previsto y sancionado en los artículos 5 y 6 de la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*, y

VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup>.

Sin embargo, esta legislación que es profusa en sus conceptos no contempla la hipótesis de participación del llamado crimen organizado en actividades en el ámbito político-electoral, muy a pesar de que pudiera haber grupos criminales, interesados en generar inestabilidad violentando las rutinas electorales o trastocar la voluntad popular con el subsecuente daño a las instituciones del Estado.

No obstante, habría que reconocer la existencia de varias figuras delincuenciales previstas en términos genéricos en los ordenamientos electorales que persigue y sanciona la Procuraduría General de la República a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y las agencias del Ministerio Público.

Afortunadamente la interferencia del crimen organizado en la vida institucional ha sido motivo de un trabajo académico cada vez más atento. Bailey y Godson, (2000) en un libro colectivo señero sobre México apuntan que en el medio académico estadounidense durante los años 80 dominaban dos enfoques sistémicos<sup>9</sup> para explicar la relación existente entre política y crimen organizado.

Uno, el que partía de reconocer la existencia de una delincuencia "sistémica centralizada", es decir, un sistema coherente y centralizado que vinculaba al sistema político con el crimen organizado y donde los líderes políticos controlaban de arriba abajo esta red de alianzas, y el otro, que identificaba una delincuencia "fragmentada competitiva" que sostenía la existencia de un conjunto fluido y complejo de relaciones entre el sistema político y el crimen organizado.

Ambos enfoques reconocían la existencia alianzas dinámicas entre criminales y políticos que cambiaban constantemente dependiendo de una variedad de circunstancias políticas. También tuvieron como característica común que reconocían implícitamente que el sistema político podía controlar el mundo criminal mediante diversos mecanismos de connivencia, tolerancia, coerción o exclusión<sup>10</sup>. Este control relativo logró que la transición que se inició a finales de los años 70, con la reforma política lopezportillista, además de que cambió el ineficiente sistema de partidos con la inclusión de nuevas formaciones, ratificó el bajo perfil del crimen organizado en los procesos políticos y cuando algunos de sus miembros se salían de control eran disciplinados con toda la fuerza de las instituciones del Estado<sup>11</sup>.

Su campo al menos parecía estar claro. Como también su relación con miembros de la clase política. Sin embargo, el proceso de alternancia que se manifestó en municipios urbanos del país, así como los cambios en la composición de los congresos federal y estatal, y más tarde en los gobiernos estatales, paulatinamente fue desapareciendo el viejo pacto político criminal. En la última década, diversos académicos, pero sobre todo periodistas especializados en los temas de seguridad<sup>12</sup>, han documentado cambios en esta relación que daría pie a un nuevo tipo de delincuencia sistémica que podríamos denominar "hiperfragmentada", es decir, un tipo de delincuencia que si bien conserva la estructura de cárteles con sus liderazgos, también es cierto que por debajo de ellos se encuentra una red abigarrada de pequeños grupos o células distribuidos por la mayoría de los estados de la república. Estos grupos tienen un escaso control y márgenes de independencia crecientes. Esto explica en parte las 22 áreas de delitos que Buscaglia<sup>13</sup> utiliza para demostrar que el crimen organizado no puede ser acotado a dos o tres expresiones, sino por el contrario debe ajustarse a una mecánica de oportunidades en las que se mueve el mundo criminal, la especialización no necesariamente riñe con la diversificación. La lógica de la reproducción ampliada del capital, desarrollada por Marx, cabe perfectamente en este esquema informal del movimiento de dinero.

Pero volviendo al tema de los pactos. Hay quienes señalan que el único tipo de relación que se ha mantenido constante desde los años 80 es el vínculo de franjas del crimen organizado

con agencias de seguridad estadounidenses (Hernández, 2010)<sup>14</sup>. En esta nueva vertiente la fluidez y complejidad de relaciones se vuelven más peligrosas ya que las organizaciones del mundo criminal han mostrado cada día una mayor independencia y esta situación las lleva a desafiar al poder político por el débil control que hay sobre las diversas organizaciones criminales, y a lo sumo, podría hablarse, como sucede incluso en medios criminales, de tolerancia del gobierno de un cártel en perjuicio de los intereses de otro. Entonces, en clave criminal si "eres amigo de mis enemigos, tu eres mi enemigo", lo que quizá explicaría si bien no todo, sí una parte de las acciones violentas que se multiplican en regiones de uno u otro cártel criminal.

### **Crimen organizado y elecciones**

De ser correcta las tesis sostenidas por Bayley y Godson (2000) tendríamos que las elecciones en la larga era del sistema de partido hegemónico se distinguen dos momentos estelares:

Uno, cuando las elecciones en ese periodo se caracterizaron por ser prácticamente plebiscitarias ya que fueron pocos, poquísimos, los casos donde la oposición, "paraestatal" o doctrinaria, podía obtener por sí sola triunfos de mayoría. El PRI actuaba como "aplanadora" y ganaba sin mayor problema la presidencia de la república, las gubernaturas, los gobiernos municipales, pero por sí esto fuera poco también la mayoría calificada de los congresos federal y estatales, sin faltar la grandísima mayoría de los cabildos de todo el país. Este exceso en la concentración de poder político llevó irremediablemente a una crisis de legitimidad en los comicios presidenciales de 1976. En aquel año sólo el PRI llevó candidato presidencial y evidentemente fue el ganador de la "contienda" por los votos.

Dos, ante la ausencia de una oposición real y con capacidad de canalizar por la vía electoral la ola de descontento que atravesaba a la sociedad mexicana, resultó necesario una convocatoria para llevar a cabo una reforma destinada a la liberalización del régimen político (Hernández, 1997). Es decir, se buscaba fortalecer el sistema de partidos pero sin que la élite perdiera el control político. Así se abrieron causas para que nuevos partidos entraran a la competencia por los votos y mostraran rápidamente que tenían bases de apoyo en franjas de la sociedad. El PAN

logró triunfos de mayoría en algunos municipios y distritos del Norte y el Occidente. EL PCM y sus aliados en distritos y municipios en estados pobres del país. La competencia se abrió y con ello llegaron las primeras experiencias de alternancia en los gobiernos locales como también una serie de reformas políticas que paulatinamente mejoraron el nivel de debate público y la pluralidad en los órganos de representación. Y con esos cambios, muchas de las viejas prácticas electorales fueron siendo exhibidas paulatinamente como violaciones a la ley. Una de ellas fue el del financiamiento público, que durante mucho tiempo fue una fuente inagotable de recursos económicos y en especie para el PRI. Sin embargo, luego se volvió parte del litigio electoral cuanto favorecía la inequidad en la competencia y aunque esta siguió persistiendo por medios legales (por ejemplo, a través del criterio de distribución del financiamiento con base a los votos que obtuvo cada partido en la última elección), cierto es que dio motivo a controversias jurídico políticas históricas porque en las nuevas formas de financiamiento se usó presuntamente dinero proveniente del narcotráfico (Cabal Peniche y las elecciones de Tabasco en 1994<sup>15</sup>). Edgardo Buscaglia, ha señalado que en los últimos años el 81% de los municipios mexicanos se encuentran infiltrados por el narco y casi un 10% se encuentra bajo su control<sup>16</sup>. Incluso, señala que el 77% del dinero que se gasta en las campañas electorales proviene de los fondos de la mafia<sup>17</sup>. Estos porcentajes polémicos son materia prima para discutir los alcances que tiene la contaminación del crimen organizado en las instituciones y la vida pública. Independientemente de la confianza que susciten estos planteamientos, lo cierto es que un problema que reclama la atención de todos los actores sociales y políticos para evitar un mayor deterioro de las instituciones de la democracia.

Más recientemente se ha hecho patente que aun cuando los presupuestos de los partidos han ido en aumento, a éstos se les señala como que seguido reciben dinero de procedencia ilegal (que va desde las aportaciones de Pemex a una campaña presidencial, o dinero procedente de organismos extranjeros, como el caso de los Amigos de Fox o hasta dinero sucio del narcotráfico en algunas campañas de gobernador y como diría el periodista Jorge Fernández Menéndez "está se da más frecuentemente en las elecciones por distritos electorales y municipios<sup>18</sup>"). Lo

que de ser así evidentemente estas prácticas distorsionan la naturaleza de los procesos electorales pues en el ideal debería ser una competencia exenta de motivación extrapartidarias, bajo un sistema de reglas que todos los actores se obliguen a cumplir en beneficio de la estabilidad y la gobernabilidad democrática.

Pero no, cada vez hay un mayor número de comicios que se encuentran en la turbulencia por este tipo de interferencia y no sólo eso, también por la secuela de violencia con que ha venido acompañado, de manera que podemos hoy hablar de tres tipos de estados: los que tienen altos, medianos y moderados índices de violencia. Esta clasificación se desprende de mediciones que han realizado organismos dedicados al estudio de la inseguridad y la violencia en México, como es el Centro de Investigación para el Desarrollo<sup>19</sup>, que diseñó el índice de incidencia del delito y violencia<sup>20</sup> y México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas<sup>21</sup> que trabaja con el índice inseguridad y violencia<sup>22</sup>, que con distintas metodologías y muestras han llegado a conclusiones más o menos similares sobre el crecimiento exponencial de este fenómeno que hoy sacude a la sociedad mexicana, y en particular está afectando la calidad de los procesos electorales del país. Veámoslo de cerca:

### **Elecciones en estados con altos índices de violencia**

Estos estados son aquéllos que en sus últimos procesos electorales han manifestado los mayores niveles de inseguridad y violencia. Son estados que aun cuando la mayoría se encuentra en el norte del país igual hay de otras regiones. Ello da cuenta de cómo los problemas inseguridad y violencia se han extendido paulatinamente a lo largo y ancho del territorio nacional. Incluso, son entidades con diferentes niveles de participación en el PIB, lo que desecha cualquier posibilidad de una hipótesis vinculante con los niveles de ingreso de la población. Su pobreza o riqueza de no necesariamente implica una mayor o menor incidencia de estos problemas. Ahora bien, algunos de estados tienen problemas crónicos de violencia que data de décadas, sobre todo en aquellos donde por razones geográficas juegan un papel estratégico en las rutas del narcotráfico. Este es un insumo para explicar los fenómenos que han afectado y están afectando su vida cotidiana. Algunos de ellos son estados que en los últimos años han pasado de tener una inseguridad dentro de los niveles de control por las

fuerzas seguridad de los gobiernos, a otro donde son insuficientes para conservar la estabilidad y la gobernabilidad. En ambos índices se ubica a Chihuahua con una violencia "muy alta" y "alta" a Baja California, Sinaloa, Quintana Roo, Estado de México, Guerrero, Distrito Federal y Durango, sólo habría que agregar que de acuerdo al índice de México Evalúa, que se nutre de información de 2010, agrega a los estados de Michoacán y Morelos. La explicación de ese proceso expansivo de un problema que durante décadas estuvo focalizado y bajo control se encuentra por un lado en los cambios que hubo en la organización del crimen organizado, y especialmente en el narcotráfico, como también en una paulatina pérdida del poder de las instituciones destinadas al combate de estas formas de ilegalidad. Ambos elementos coincidieron en los procesos de cambio político que se vivieron desde finales de los 80 cuando los procesos de alternancia fueron ocurriendo y con ello el ascenso de las oposiciones partidarias. Esto según diversos estudios provocó que el viejo arreglo se fuera perdiendo sin que produjera uno nuevo. La lucha entre los distintos cárteles por los territorios complicó el escenario pues no solo buscaron conservar privilegios sino alterar el espacio de la competencia política. Es por eso que en muchas de las últimas elecciones estatales se han venido presentando ataques inéditos en contra de los partidos, pero especialmente en perjuicio de candidatos a cargos de elección popular<sup>23</sup>.

¿Qué nuevos ingredientes tuvieron los procesos electorales en los estados con altos índices de violencia? Además de lo señalado en múltiples ocasiones sobre el flujo de dinero sucio en las campañas electorales de los candidatos a cargos de elección popular, se encuentran eventos inéditos de alto impacto mediático. Asesinatos de candidatos a cargos de elección popular donde destaca el magnicidio en contra de Rodolfo Torre Cantú, quien aspiraba a la primera magistratura del estado por la coalición Todos Tamaulipas; ataques a locales de partidos como los ocurridos en Sinaloa en las pasadas elecciones, campañas menos a ras de tierra y más mediáticas, así mismo, campañas más volcadas a la venta de imagen y transmisión de *jingles* que programáticas. Ineficacia por sus propias limitaciones legales de los órganos electorales para disciplinar a los actores, detener y sancionar el flujo de dinero sucio y garantizar comicios limpios, equitativos, participativos, competitivos y representativos.

Finalmente, desde el punto de vista de los partidos ganadores y perdedores en las pasadas elecciones, hay de todo: estados donde el PRI consolida su posición y recupera espacios perdidos; asimismo, los hay donde el PAN gana pero igual pierde espacios y el PRD sigue retrocediendo, conservando algunos de sus bastiones en el centro del país.

### **Elecciones en estados con medianos índices de violencia**

En este grupo se identifican también 10 estados. Igualmente corresponden a las distintas regiones del país y los indicadores que hemos venido utilizando muestran los diferentes niveles de gravedad. No obstante, al igual que los estados con altos índices de violencia, las elecciones se celebraron con puntual oportunidad y de ellas saldrían gobiernos representativos de todos los partidos. Partidos y ciudadanos refrendaron la pluralidad política. Incluso los procesos de alternancia no dejaron de producirse en los ámbitos estatal y municipal. Sin embargo, fue claro el dominio que ejerció el PRI en la mayoría de los procesos electorales, con el subsecuente retroceso de las otras fuerzas políticas. Entre los estados que encabezan este grupo se encuentran Sonora con 40.62, Aguascalientes, 35.98, Tamaulipas, 35.79 homicidios por cada 100 mil habitantes que es una ubicación extraña e algunos de ellos pero sobre todo en el último caso, por estar considerado entre los estados con más alto índices de violencia. Pero quienes elaboraron el índice lo justifican en base al periodo en que se realizó el estudio, quizá esa reserva también abarca a Nuevo León, que se ubica en quinto lugar con 31.85 (homicidios por cada 100 mil habitantes). En estas entidades, si bien algunas no estuvieron exentas de las olas de violencia que los estremecieron con especial furia, no fue muy distinta la zozobra producto de la acción de los medios de comunicación que trasmitían no sólo lo que pasaba en ellos sino también en otras regiones del país. De manera que la percepción no fue directamente proporcional al grado de violencia que estaba aconteciendo en cada uno de ellos. Por ejemplo, en Nuevo León y Nayarit la percepción de la violencia es baja. La gente, aún cuando la violencia está en sus calles, por alguna razón extraña decía en aquel momento que no era muy grave. Pero igual, en ningún estado de este grupo la gente tendió a sobredimensionar la situación que vivían, como sí

ocurrió en el grupo de los más violentos. Los bajacalifornianos y sinaloenses, por ejemplo, percibían como una situación "muy violenta" cuando los indicadores hablan de que la situación no alcanzaba ese extremo. En definitiva, violencia y percepción no necesariamente van de la mano, provocando una distorsión del acontecer diario y cuando esto sucede en medio de los procesos electorales, podría estar produciendo comportamientos erráticos que oscilaban entre la esperanza y el miedo.

### **Elecciones en estados con moderados niveles de violencia**

Finalmente, se encuentran los 12 estados con niveles de violencia moderados. Igual no corresponden a una coordenada uniforme sino se encuentran distribuidos por todo el territorio nacional lo que rompe con la idea del norte violento. Entre ellos se encuentran Baja California Sur o Yucatán en las antípodas geográficas pero en la simetría pacífica. Y tienen en común bajos niveles de violencia criminal. En este grupo de estados se celebraron elecciones en los últimos años, y en general, podemos constatar la inexistencia de problemas de nueva generación que mencionamos en el primer grupo. Pero, esto, no significa que en ellos no haya la tensión que normalmente acontece en todo proceso de competencia. Sino por el contrario se dio en los marcos convencionales y de ellos resultaron los gobiernos que dirigen las administraciones públicas. Llama la atención, sin embargo, la percepción que existe en algunos de ellos donde pese a que los indicadores son moderados la percepción tiende a ser alarmante. Como son los casos de Puebla, Tlaxcala y Baja California Sur. Lo que en lógica pura no debería suceder. Nuevamente el papel de los medios de comunicación podrían estar provocando estas distorsiones que tienen su cuota sobre los sistemas de partidos estatales y los procesos electorales que ocurren con puntual oportunidad.

En suma, en los últimos años los mexicanos hemos sido testigos de procesos de cambio y continuidad en el ambiente que rodea los procesos electorales en la mayoría de los estados de la Federación. Antes la atmósfera que creaban partidos, candidatos y los órganos electorales eran los que producían las buenas o malas noticias. Animando o desanimando, la participación de los ciudadanos. Ahora, desde hace sólo algunos años, este ambiente

propio del ruido normal de la competencia, ha dado paso u otro ruido más estridente, con todo y matices, que semeja al del terror. La política se volvió peligrosa en muchos estados de la república y sus instituciones han sido insuficientes para evitar la interferencia de los actores criminales en la escena electoral. Cada vez es más notoria esta presencia a través de distintos canales que van desde el flujo de dinero sucio a campañas electorales hasta la eliminación de actores políticos, lo que está provocando aquello que Briscoe (2008) denominaría los efectos del “Estado paralelo”, es decir, la interferencia de actores criminales en las rutinas democráticas. La apuesta del gobierno federal —que es la instancia constitucional de combate al crimen organizado— durante este sexenio ha sido fundamentalmente de confrontación con resultados lejos de la expectativa de los ciudadanos. Y esto ha significado directa o indirectamente una contribución mayor al ambiente de tensión que se vive en muchos de los estados y contaminan los procesos de elección a cargos de representación política.

Lamentablemente este proceso silencioso que ha venido ocurriendo con pertinaz secuencia y amenaza con extenderse a todos los rincones del país, no ha tenido su correlato en los estudios de la ciencia política, la sociología o el derecho, de manera que hoy existen pocos estudios destinados a comprender la naturaleza de los nuevos fenómenos electorales que ocurren en una franja importante del territorio nacional. Hay una serie de preguntas sustantivas sin respuestas. Las elecciones y las instituciones electorales que fueron diseñadas constitucionalmente para garantizar una competencia entre partidos y la legitimidad de los gobernantes. ¿Acaso no están siendo insuficientes para someter a la ley las fuerzas criminales? ¿Por qué se han perdido franjas del territorio, como lo reconoce la propia autoridad? ¿Por qué la política se volvió un oficio peligroso? ¿Por qué la gobernabilidad democrática está en riesgo? y ante todo, las alternativas constitucionales que se discuten en el Congreso de la Unión ¿por qué privilegian salidas judiciales antes que políticas y sociales?

¿En cuáles ejes teórico empíricos han estado puestos la vista de los politólogos interesados en los estudios sobre violencia criminal en los temas propiamente electorales? Recientemente un grupo de colegas de distintas universidades llevamos a cabo un ejercicio de análisis de los efectos que viene teniendo la

violencia en los estados con altos índices de violencia criminal. Los ensayos escritos al calor de las contiendas electorales del 2010 integran la obra que coordinó Hernández (2010). En todos ellos hay intentos serios no sólo por describir una realidad que merece ser revisada para no olvidarnos de ella, sino para empezar a tener un marco sustantivo capaz de leer con lentes analíticos estos fenómenos de nueva generación.

Y es que cuando estamos iniciando la segunda década del siglo XXI, parece que la historia nos está jugando una mala pasada, pues cuando los académicos deberían estar ocupados en los problemas de la consolidación democrática; el tema de la violencia cada día más se hace presente en la vida pública de los mexicanos y está tocando lamentablemente los sistemas de partidos, las campañas electorales, los políticos y la agenda de las instituciones de representación política.

Y esto ocurre con puntual oportunidad, aun cuando se diga oficialmente que no somos un Estado fallido y mucho menos que como país avanzamos hacia la *colombianización*, lo cierto es que la violencia ha crecido en forma exponencial en muchas regiones del país.

Este énfasis ha propiciado un cambio en la agenda académica de los estudios electorales, producto de tres procesos en marcha: uno, el gobierno de la República desde el inicio de este sexenio fincó su estrategia legitimadora en la lucha contra la inseguridad, que es quizá la más sentida en la mayor parte del país, como lo demuestran los diversos estudios demoscópicos desde las elecciones presidenciales de 2006, lo que habría de provocar una reacción del crimen organizado destinada a generar inestabilidad en la vida social y política de la mayor parte del territorio nacional. Dos, las elecciones, que tradicionalmente cumplen la función de generar representación y canalizar demandas a través de partidos y candidatos, se encuentran en entredicho tanto por la llamada crisis de representación, como por la incapacidad para disminuir los niveles de violencia y, por último, no sólo se vive esta crisis sino miembros de la clase política se volvieron objeto de las agresiones del crimen organizado, lo que tiene un efecto importante al menos en el ánimo de los ciudadanos y militantes, como también plantea nuevos desafíos a los mecanismos de selección de candidatos y las campañas electorales.

## **Reformas políticas y electorales**

¿Dónde se encuentran los incentivos que hacen que grupos del crimen organizado se interesen en influir o incluso promover candidatos a cargos de elección popular? ¿Y qué debería hacer el Estado mexicano para reforzar el control constitucional en materia electoral? Son dos preguntas que intentaremos responder para plantear salidas posibles en materia de reforma político electoral.

### **Incentivos**

De acuerdo a los estudios que prohicieron Bailey y Godson (2000) y otros más recientes (Hernández, 2010), la relación entre políticos y crimen organizado en las últimas dos décadas sufrió una transformación profunda pues éste que tenía una relación subordinada, paulatinamente –y en buena medida, por la incertidumbre que propiciaron los cambios políticos en los círculos criminales- fue cambiando hacia una actitud más activa y agresiva. Lo que había en los entretelones de esa relación no era otra cosa que garantizar impunidad y protección para operar en los territorios que tenían asignados para el desarrollo de sus actividades. Los procesos de alternancia política y la lucha por los territorios modificaron la vieja relación en el sentido de buscar nuevos interlocutores por medio de la lógica criminal de “plata o plomo”. Ese dilema metálico que hay quienes lo asocian sólo con las policías, pero es válido también para actores que son los responsables políticos de los territorios donde operan los grupos criminales. Entonces, el incentivo sigue siendo el mismo, tener garantías de impunidad y protección que no necesariamente se logra, provocando en cualquiera de las hipótesis una tensión sobre el sistema político. Así el mismo sistema político debe encontrar salidas para evitar mayor deterioro institucional como lo han hecho países que tienen o tuvieron problemas similares.

La experiencia de Italia y Colombia los ha llevado a reforzar su régimen democrático, de manera que ante los riesgos de un mayor deterioro de las instituciones se activa el resorte de la perseverancia para la conservación y fortalecimiento del sistema político. Eso, como lo dice Edgardo Buscaglia en una entrevista (2009), ha llevado a estos países a adoptar medidas en varias direcciones mucho más allá de las propiamente policiales. Para ello sus legislativos han reformado sus constituciones y leyes

secundarias de manera que han atacado en varios frentes. Pero muy especialmente los flujos de dinero sucio en las distintas esferas de la vida pública. Claro, entre ellas las que tienen que ver con las propiamente político-electorales, y éstas en relación a los sistemas de partidos tendrían que reforzarse al menos en seis dimensiones mediante reformas legislativas.

### **Medidas de control constitucional**

• **Procesos de selección interna de candidatos:** En México tenemos que dar pasos hacia una ley de partidos políticos en donde se establezcan criterios jurídicos comunes en esta materia. Si bien existen principios constitucionales que deben prevalecer en los institutos políticos, sus estatutos presentan diferentes mecanismos de selección de candidatos. Sigue, además, prevaleciendo en la mayoría de ellos una gran discrecionalidad de manera que un reducido número de personas agrupadas en los consejos ejecutivos nacionales decide sobre las candidaturas a cargos de elección popular<sup>24</sup>. Esta discrecionalidad es puerta abierta para que intereses extrapartidarios pudieran buscar promover candidatos que respondan a intereses distintos a los de la mayoría de los miembros de un partido político, y va en contra de lo que dispone la Constitución, de que los "partidos son entidades de interés público". También, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con una reforma de este tipo tendría mayores competencias para que estos procesos se celebren en conformidad de lo que dispone la ley en materia del sistema de partidos. Se ha argumentado que esto significaría una interferencia en la vida interna de los partidos, sin embargo, el Estado mexicano debe proteger que estas instituciones se conduzcan conforme a un sistema de reglas dentro del marco constitucional.

• **Candidaturas independientes:** El reciente acuerdo que convinieron las fracciones parlamentarias de reformar la Constitución para que después del proceso electoral del próximo verano haya margen legal para este tipo de candidaturas ciudadanas, obliga a reglamentarlas de manera que lo que vale para los partidos y sus candidatos, sirva igualmente para quienes desde fuera de los partidos aspiran a un cargo de elección popular. A

cargo igual, derechos iguales. Las candidaturas independientes bien orientadas pueden ser un contrapeso al absolutismo de los partidos como también a las promociones que pueden llegar desde los círculos criminales.

• **Precampañas y campañas constitucionales:** El financiamiento de este tipo de actos de partidos, obliga a una supervisión interna más rigurosa de lo que gasta realmente cada candidato en su proceso de promoción y esto implica exigir desde la ley a los partidos mayor información de los gastos de sus candidatos. Más allá de lo que le destine su partido para conseguir los votos tanto dentro como fuera de él. Evitar la doble contabilidad en este renglón. Este momento es donde existen los mayores riesgos para que dinero sucio se introduzca en los circuitos electorales. Es más, podría afirmarse sin temor al equívoco, que es cuando fluye el dinero ilegal en perjuicio del sistema de partidos y el sistema de representación.

• **Informes de gastos de campaña:** Un ámbito poco atendido porque corresponde a la reglamentación que se da en los organismos electorales, es el de los informes que presentan los partidos de sus gastos en las precampañas y campañas constitucionales. Con respecto a esto, la ley reglamentaria debiera introducir exigencias más estrictas en estos informes, incluso prever cotejos que podría hacer el órgano electoral en este tipo de gastos. Es decir, contar con fuentes de información alternativas, para no estar sujetos exclusivamente a lo que interesadamente presenta el partido político sobre los gastos de campaña de sus candidatos a cargos de elección popular. Este tipo de control debería ser un *continuum* durante las campañas de manera que cuando un candidato rebase los topes de campaña pueda ser reconvenido para ajustarse a los ordenamientos legales y los acuerdos en los organismos electorales.

• **Calificación de la elección:** Esta fase que parece operar bajo el mal principio de "golpe dado, ni dios lo quita", debiera ocurrir cuando son evaluados y dictaminados los informes de los partidos sobre sus candidatos a cargos de elección popular. No puede ser posible que solo se desahogue una parte de la fase procesal de los comicios. Debe incluir lo que informen los par-

tidos y dictamine la autoridad electoral. Prevalecer el principio de constitucionalidad de todos los actos electorales incluidos aquéllos que ocurren una vez concluida la fase de calificación de la elección.

- **Campañas negativas:** Aun cuando la Constitución establece que están prohibidas, debiera ser revisada esta disposición legal y en su caso reglamentarlas, como ocurre en otros países del mundo o como se tolera en democracias consolidadas, bajo el principio de que quien acusa está obligado a probar. El derecho a saber es tan importante como el derecho a decidir. El ciudadano debe tener la mayor información sobre quiénes son, y cuál es la trayectoria personal y política, de los candidatos que proponen a los ciudadanos, partidos y coaliciones. Así mismo, garantizar el derecho a la información que es un valor tácito e implícito en cualquier democracia.

En suma, los efectos que está teniendo el crimen organizado sobre los procesos e instituciones electorales, como en los sistemas de partidos, plantean la necesidad de reforzar las instituciones de la democracia a través de un gobierno de leyes en la lucha contra la corrupción y la impunidad en materia electoral; favorecer la rendición de cuentas de los gobernantes y estimular el control de la sociedad sobre quienes detentan un cargo de representación política.

No aprovechar esta oportunidad que nos brinda una crisis que ha provocado la reacción de franjas de la sociedad, significaría no solo confirmar que somos un pueblo pusilánime sino destinado a ver cómo se deterioran impunemente las instituciones de la república y con ella la vida cotidiana de la mayoría de los mexicanos.

## Bibliografía

- Anduiza, Eva y Agustí Bosch (2004) *Comportamiento Político y Electoral*, Ariel, Barcelona.
- Bailey, John y Roy Godson (2000) *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México.
- Bravo Aguilar, Nauczajin y García Murillo, José G. (2010) *Política Criminal y Globalización*, Universidad de Guadalajara, Universidad de Deusto y Universidad Nacional de Rosario. México.
- Beetham, David (ed.) 1994 *Defining and Measuring Democracy* (Nueva Delhi: sage publications).
- Briscoe, Iván, (2008) *La "proliferación" del Estado paralelo*. FRIDE working paper, Núm. 71 <http://es.scribd.com/doc/40484230/La-proliferacion-del-Estado-Paralelo>
- Buscaglia, Edgardo: "El fracaso de la guerra contra el narco" diario alemán *Die Tageszeitung*, <http://nuestraaparenterendición.com>
- Easton, David (1993) *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Fernández Menéndez, Jorge (2001). *El otro poder*, Aguilar. México.
- Hernández, Anabel (2010) *Los Señores del Narco*, Grijalbo actualidad. México.
- Hernández Norzagaray, Ernesto (2010) *Elecciones en tiempos de guerra*, Universidad Autónoma de Sinaloa. México.
- Huntington, Samuel (1994) *La tercera ola democratizadora, La democratización a finales del siglo XX* (Barcelona: Ediciones Paidós.
- Cfr. Merkel, Wolfgang y Croissant, Aurel (2001): "La democracia defectuosa como régimen político: instituciones formales e informales", en Maiz, Ramón, (ed.): *Construcción de Europa, democracia y globalización*, Vol. 1, España, Universidad de Santiago de Compostela.
- Meyer, Lorenzo, "Narcoinsurgencia, la guerra sin utopía", *Noroeste*, 30 de septiembre de 2010.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* (5:1, enero 1994), 55-69. 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.
- Puhle, Hans-Jurgen (2002): "Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas", en *Revista TOP*, Buenos Aires

## Fuentes documentales

- Fondo para la Paz ([www.fundforpeace.org/web/index.php](http://www.fundforpeace.org/web/index.php))
- Ley Federal contra la delincuencia organizada*
- Unidad de Inteligencia de *The Economist*  
[http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice\\_de\\_democracia](http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_democracia)
- CIDAC *Índice de incidencia delictiva y violencia*, 2008. [http://www.icesi.org.mx/publicaciones/PDF/Indice\\_violencia.pdf](http://www.icesi.org.mx/publicaciones/PDF/Indice_violencia.pdf)
- Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad del ICESI*, los delitos reportados en las tres variables ya consideradas en otros componentes del índice (Homicidio intencional, violación y robo de vehículos.
- México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas *Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia*, 2010.  
[http://www.mexicoevalua.org/descargables/d15292\\_Indice-de-Inseguridad-Ciudadana-y-Violencia.pdf](http://www.mexicoevalua.org/descargables/d15292_Indice-de-Inseguridad-Ciudadana-y-Violencia.pdf).
- Sexta Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI-6)* del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI, 2009).

## Notas

1 Leonardo Valdés, Presidente del Consejo General del IFE, lo alertaba a los partidos cuando señalaba que deberían cuidar el proceso de selección de candidatos para evitar los infiltrados del crimen organizado. *Noroeste*, 21 de Octubre de 2011.

2 Max Weber (1992)

3 Merkel, Wolfgang y Croissant, Aurel (2001); Puhle, Hans-Jurgen (2002).

4 El Índice de democracia decide la ubicación del país en la pequeña tabla que se muestra a continuación:

Democracias plenas—Entre 8 y 10 puntos

Democracias defectuosas—Entre 6 y 7,9 puntos

Regímenes híbridos—Entre 4 y 5,9 puntos

Regímenes autoritarios—Menos de 4 puntos

[http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice\\_de\\_democracia](http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_democracia)

5 <http://nuestraaparenterendición.com>

6 Fuente: [www.fundforpeace.org/web/index.php](http://www.fundforpeace.org/web/index.php)

7 Bailey y Godson (2000)

8 Artículo 2º de la *Ley federal contra la delincuencia organizada*.

9 Véase Leonardo Curzio (2000)

10 Luis Astorga (2000)

11 En Sinaloa, durante el gobierno de Francisco Labastida Ochoa, miembros del crimen organizado, fuera de control, buscaron intimidar a la clase política e inmediatamente fueron sometidos como una señal de hasta dónde estaban sus límites de acción.

12 Luis Astorga (2010), Anabel Hernández (2010)

13 Buscaglia, Edgardo: "El fracaso de la guerra contra el narco", diario alemán *Die Tageszeitung*, <http://nuestraaparenterendición.com>

14 La defensa jurídica de Vicente Zambada Niebla, alias El Vicentillo, e hijo de Ismael Mayo Zambada, quien se encuentra en una prisión de Chicago, acusado de trasiego de drogas hacia Estos Unidos de Norteamérica, sostiene como principal argumento que hubo un acuerdo de intercambio de información entre el Cartel de Sinaloa y las agencias estadounidenses que daban *carta blanca* de la DEA y el FBI para el trasiego de drogas a la Unión Americana. Acusación grave a la que estas agencias no han respondido. *Semanario Riodoce*, 4 de septiembre de 2011.

15 Curzio, 2000.

16 [http://www.youtube.com/watch?v=J4LmCZfDEKw&feature=watch\\_response](http://www.youtube.com/watch?v=J4LmCZfDEKw&feature=watch_response)

17 <http://nuestraaparenterendición.com>.

18 *Noroeste*, 8 de Octubre de 2011.

19 CIDAC Índice de incidencia delictiva y violencia, 2008. [http://www.icesi.org.mx/publicaciones/PDF/Indice\\_violencia.pdf](http://www.icesi.org.mx/publicaciones/PDF/Indice_violencia.pdf).

20 Índice CIDAC 2007: Homicidios intencionales por cada cien mil habitantes, Ejecuciones ene-jun 2008 por cada 100 mil habitantes, Violación por cada mil habitantes, robo de vehículos, resto de delitos (incluye los no reportados).

Fuentes: Homicidio intencional, violación y robo de vehículos por cada 100 mil habitantes, elaborados con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública para 2007; ejecuciones por cada 100 mil habitantes en el periodo de enero a junio de 2008, con información difundida por *Reforma*, 5 de julio de 2008; Resto de delitos por cada 100 mil habitantes se obtuvo de restar a la incidencia total de delitos (denunciados y no denunciados) captada por la *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad del ICESI*, los delitos reportados en las tres variables ya consideradas en otros componentes del Índice (Homicidio intencional, violación y robo de vehículos).

21 México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas *Índice de inseguridad ciudadana y violencia*, 2010 [http://www.mexicoevalua.org/descargables/d15292\\_Indice-de-Inseguridad-Ciudadana-y-Violencia.pdf](http://www.mexicoevalua.org/descargables/d15292_Indice-de-Inseguridad-Ciudadana-y-Violencia.pdf).

22 Índice CAPPICV (2010): Víctimas por cada mil habitantes, Homicidios intencionales (sin ejecuciones), Ejecuciones, Delitos a mano armada por cada mil habitantes, vehículos robados por cada mil del parque vehicular, Homicidios no intencionales por cada mil habitantes. Fuente: Víctimas por cada 100 mil habitantes: *Sexta Encuesta nacional de inseguridad (ENSI-6)* del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI, 2009, p. 19)<sup>1</sup>; Homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes menos ejecuciones por cada 100 mil habitantes, obtenido a partir de los homicidios intencionales en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y las ejecuciones de la base de datos del periódico *Reforma*; y proyecciones de población estatal para 2009 del Consejo Nacional de Población (Conapo), reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); Delitos a mano armada por cada 100 mil habitantes, con base en ICESI, 2009; Ejecuciones por cada 100 mil habitantes con base en la información ya referida del periódico *Reforma* y proyecciones de población Conapo-Inegi para 2009; Vehículos robados por cada mil del parque vehicular, SNSP e información del Registro Nacional de Vehículos; Homicidios no intencionales por cada 100 mil habitantes, SNSP; Porcentaje de mayores de 18 años que consideran inseguro su municipio o delegación, ICESI, 2009, p.39.

23 *Elecciones en tiempos de guerra* (2011).

24 La reciente definición de las candidaturas a cargos de elección popular entre los principales partidos que van competir en 2012 es la mejor prueba de que hay una elevada discrecionalidad de los organismos dirigentes.



## Una reforma política para un Sinaloa democrático y en paz

A partir del último día del año 2010, Sinaloa dejó de ser un estado ajeno a la alternancia de partidos en el gobierno local. Al mismo tiempo incursionó en el grupo de entidades federativas que han vivido la experiencia de los gobiernos divididos, pues tal es la correlación que arrojaron las elecciones de julio de aquel año al quedar la titularidad del Poder Ejecutivo en manos de una de las coaliciones participantes y la mayoría de los diputados del Congreso en otra. Sin embargo, esta alternancia no es ninguna garantía de que se generen los cambios que hacen falta para tratar de superar los rezagos y problemas que sufre la sociedad sinaloense.

Ya cerca de cumplir el primer año de ejercicio, el actual gobierno estatal destaca por la pobreza de iniciativas de reformas importantes, limitándose a proponer, pero sin impulsarlas en serio, modificaciones legales de tipo administrativo. El contraste es evidente con otras experiencias similares, como la de Oaxaca, donde desde los primeros meses del nuevo gobierno se han aprobado algunas reformas interesantes en materia política.

Pero la realidad sinaloense, de atraso y deterioro, sigue ahí, y sin reformas que modernicen su institucionalidad, corre el riesgo de empezar a descomponerse aún más, tornándose impostergable una reforma política profunda que contribuya a intentar revertir sus tendencias negativas. No será fácil que se logre, pues la historia política de Sinaloa revela que los cambios llegan con lentitud y retraso, aunque también existen algunos antecedentes de instituciones en las que este estado ha sido pionero.

Ejemplos de lo primero son la tardanza en adoptar la representación proporcional, la autonomía del órgano fiscalizador, la división distrital basada en el criterio poblacional, la alternancia de partidos en el gobierno estatal, la justicia constitucional local, la mayoría calificada para la elección de los magistrados y comisionados del órgano garante de la transparencia, la reforma del Congreso. Algunas de estas instituciones siguen todavía sin llegar a Sinaloa, a pesar de su evidente necesidad o de su obligatoriedad constitucional.

De lo segundo hablan la creación del Consejo de la Judicatura, la expedición de una ley de acceso a la información pública y la reconducción presupuestal, vigente en el estado desde la Constitución local de 1917.

La realidad es que en varios aspectos de su legislación, Sinaloa es uno de los estados que presenta mayores atrasos, incluso con respecto a otras entidades que siempre han sido gobernadas por el mismo partido que hasta el 2010, había sido hegemónico en Sinaloa.

Las siguientes son algunas propuestas que buscan contribuir al diseño de un nuevo y moderno andamiaje institucional para un Sinaloa pacífico, justo y democrático.

### **Una nueva constitucionalidad estatal**

La Constitución Política de Sinaloa es de las más alteradas del país. A la fecha se le han realizado 133 reformas, abarcando más de 500 modificaciones a la gran mayoría de sus artículos y adiciones de otros nuevos. Además del rezago en el contenido de muchas de sus disposiciones, registra no pocas deficiencias de forma al incluir ocho artículos bis, uno de ellos derogado; dos bis A, dos bis B y un bis C, un título bis, dos secciones bis, una vigente y la otra derogada, siete fracciones bis y 11 artículos ya derogados.

Una verdadera reforma política estatal debe pasar por el filtro de una reforma constitucional, pero aquella sería más completa si se aprovechara la ocasión para realizar una modernización integral de la Constitución local. En el último año ya lo hicieron, con diferentes modalidades, los estados de Chiapas y Oaxaca.

## **Reforma del sistema de gobierno.**

### **Límites constitucionales**

La Constitución mexicana impone a las entidades federativas el sistema presidencial. El artículo 116 constitucional tiene establecido que "La elección de los gobernadores de los Estados (...) será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas".<sup>1</sup> Esta disposición indica que para que un estado adopte un sistema político distinto, el parlamentario, por ejemplo, se requiere de una reforma a la Constitución federal, por lo que las reformas políticas locales deben seguir circunscribiéndose a la forma de gobierno presidencial.

Sin embargo, la redacción breve y abstracta de la norma constitucional, contemplada en el artículo 116, sí permite el establecimiento de un régimen de gobierno local de tipo semi-presidencial.

Mientras madura esta idea, la tendencia que ha empezado a configurarse en México apunta hacia la reforma del sistema presidencial, mediante la introducción de correctivos que dispersen el conjunto de facultades que le son inherentes a los poderes públicos y que durante mucho tiempo ha concentrado el titular del Poder Ejecutivo. Dicha tendencia parte del reconocimiento de que el presidencialismo mexicano ya resulta caduco ante las nuevas condiciones nacionales de pluralidad política y nada bueno puede esperarse de su prolongación.

La caduquez constitucional del sistema presidencial mexicano, sostiene Diego Valadés, "resulta de la concentración de facultades en una sola persona; de la irresponsabilidad ante la nación de quienes desempeñan funciones de gobierno; de la asimetría que se plantea entre el nuevo pluralismo en el Congreso y el antiguo monolitismo en el gobierno; de la excesiva duración del periodo presidencial; de la baja calidad de los integrantes del gobierno, debido a que sólo dependen de la confianza de una persona; de la incompatibilidad entre un modelo democrático que auspicia la deliberación en el Congreso y un régimen que omite esa deliberación con el gobierno; de la circunstancia de que los electores influyan en la composición del Congreso y por ende en la orientación de las leyes, pero no tengan injerencia en la composición del gobierno ni en la orientación de su programa. Esa disfuncionalidad no es imputable a personas o partidos; es una consecuencia de la arcaica configuración constitucional del

poder que podría ser superada por la adopción de buenas prácticas de gobierno, pero a las que nadie está obligado conforme a derecho".<sup>2</sup>

Lo mismo podemos decir de los sistemas políticos vigentes en los estados mexicanos, como el de Sinaloa, donde la hipertrofia del presidencialismo raya en muchos casos en el caciquismo.

Aunque es verdad que un sistema político como el presidencial no puede trasplantarse de un país a otro y esperar que tenga un comportamiento idéntico, también es cierto que este sistema, como ha sucedido con otras instituciones, fue adoptado por los constituyentes mexicanos de forma parcial del modelo norteamericano, donde ha funcionado mejor que en nuestro país, por lo que resulta viable volver la mirada hacia el original para completar la obra, atendiendo las particularidades de la cultura política mexicana.

### **Ratificación del gabinete**

La ratificación del gabinete es una institución de la relación entre poderes que aparece con la Constitución de los Estados Unidos, contemplada en la segunda sección de su artículo dos, disponiéndose que el presidente tiene la facultad de proponer, con el consejo y consentimiento del Senado, el nombramiento de los ministros públicos y demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea su Constitución en otra forma.<sup>3</sup>

Ya Oaxaca inició la experiencia mexicana a nivel local creando una modalidad de ratificación del gabinete. En efecto, la ley fundamental local de este estado establece, desde el 15 de abril de 2011, que es facultad del Congreso oaxaqueño "ratificar los nombramientos de los secretarios de despacho que el Ejecutivo hiciera, verificando que cumplan los requisitos establecidos en esta Constitución y en las leyes secundarias".<sup>4</sup>

Se considera que la ratificación del gabinete posee la gran ventaja de coadyuvar a que el titular del Poder Ejecutivo seleccione a sus mejores propuestas para las designaciones, que en ellas no predominen solo criterios de amistad, relación familiar o lealtad partidista. En Sinaloa tenemos un ejemplo actual: si al iniciar el nuevo gobierno estatal, a finales de diciembre de 2010, hubiera existido el mecanismo de la ratificación del gabinete, es muy probable que varios de los secretarios no hubieran pasado

el filtro del Congreso, como el de seguridad pública, quien no cumple con algunos de los requisitos exigidos por la legislación de esta materia.

Por otra parte, en esta entidad ya existen algunos cargos públicos de la administración pública estatal que requieren ratificación, como son los titulares de la Procuraduría General de Justicia y del Instituto Sinaloense de las Mujeres. En el primer intento el actual procurador fue ratificado, pero no la propuesta para dirigir el Instituto femenil, debiendo realizar el gobernador una segunda propuesta al Congreso, que si fue ratificada.

Estos precedentes son un camino ya andado en la ruta de la ratificación, por lo que no resultaría completamente extraña su implantación en el constitucionalismo sinaloense.

### **Jefe de gabinete**

Un complemento de la ratificación sería la creación de la figura del jefe de gabinete, que también forma parte del modelo original del sistema presidencial. Esta figura ayudaría a desconcentrar las funciones que en este sistema tiene que desempeñar el presidente.

Se trata de una institución que, al contrario de debilitarlo, lo fortalece al despojarlo de responsabilidades eminentemente administrativas, quedando más libre para el desarrollo de sus funciones de jefe de Estado. Lo mismo puede aplicarse al ámbito estatal, para permitir que el gobernador se concentre en las actividades más importantes de su cargo.

### **Veto de bolsillo**

Como un resabio del viejo presidencialismo mexicano, que se resiste a ser acotado, persiste la práctica autoritaria generalizada, por parte de los presidentes y gobernadores, de negarse a publicar los productos legislativos, incluidas las reformas constitucionales, a pesar del vencimiento de los plazos establecidos.

Actualmente la Constitución Política de Sinaloa contempla, en su artículo 46, un plazo de "ocho días útiles" para realizar observaciones a los decretos del Congreso, si no las realiza debe "promulgarlas inmediatamente".<sup>5</sup> No obstante dicha disposición, durante el gobierno anterior se dieron varios casos de extemporaneidad en la publicación de decretos del Poder Legislativo local:

1. La reforma integral del Código de Procedimientos Civiles, aprobada el 18 de junio de 2008 y publicada hasta el 4 de agosto de ese año.

2. Las reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública, que se aprobaron el 18 de julio de 2008 y se publicaron hasta el 20 de agosto.

3. Las reformas al Código Civil sobre registro público de la propiedad, aprobadas el 21 de julio de 2008 y publicadas el 27 de agosto

4. Las reformas al Código de Procedimientos Civiles en materia de prueba de paternidad, que se aprobaron el 26 de febrero de 2009, siendo publicadas hasta el 5 de junio.

5. La ley que regula la prevención y el control de las adicciones, aprobada el 28 de enero de 2010 y publicada hasta el 26 de marzo.<sup>6</sup>

Esta práctica, sin embargo, no se limita a la Federación o a Sinaloa, sino que está más extendida. Hace unos meses los asambleístas del Distrito Federal reclamaban al Jefe de Gobierno la falta de publicación de unas reformas para combatir el *bullying* en las escuelas, aprobadas hace tres meses por la Asamblea Legislativa.

Buscando superar este problema en el ámbito federal, el Congreso de la Unión aprobó, a finales de 2010, una reforma a los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política Federal para acotar el llamado *veto de bolsillo*. El 3 de febrero de 2011, como integrante del Órgano Revisor de la Constitución, el Congreso sinaloense ratificó la reforma. La declaratoria formal se realizó en la Comisión Permanente el 25 de mayo del mismo año. Pero fue apenas el martes 16 de agosto cuando el presidente de la república se decidió a firmar el demorado decreto que le había turnado Congreso, apareciendo publicado el día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*, por lo que ya forma parte de la Constitución mexicana.<sup>7</sup>

El proceso legislativo que vivió esta reforma justificó, por sí mismo, la pertinencia de la reforma constitucional, pues fue el presidente quien por cerca de tres meses se resistió a firmarla y a ordenar su inserción el diario oficial. En otras palabras: la reforma para acotar el *veto de bolsillo* presidencial fue víctima, como decenas de otros decretos del Congreso federal. Del *veto de bolsillo* del presidente de la república.

Además, esta experiencia legislativa sirvió para dejar claro, al menos en el ámbito parlamentario, que las reformas constitucionales no requieren promulgación, pues no pueden ser objeto de observaciones, por lo que su publicación debe ser inmediata. Así se le reconoce desde el Senado de la República, cuando se afirma que las reformas constitucionales requieren que el Congreso las acuerde y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. Una vez que esto se cumple, el Congreso o la Comisión Permanente hace el cómputo de los votos de los congresos estatales y lleva a cabo la declaración de haber sido aprobadas dichas reformas. El Poder Ejecutivo no tiene nada que ver en este proceso, por lo que el *Diario Oficial de la Federación* debe publicar desde luego las modificaciones aprobadas y declaradas.

No hace mucho las declaratorias de reforma constitucional finalizaban con la frase: "*Pasa al Ejecutivo para sus efectos constitucionales*". Ahora los decretos de este tipo de reformas que hacen las Cámaras federales ya no se turnan al Presidente sino que se declara: "*Se remite al Diario Oficial de la Federación para su debida publicación*". O bien se inserta la frase "*Se remite al Diario Oficial de la Federación, para los efectos constitucionales*".

Pero, al igual que muchos temas nacionales, había sido un estado mexicano el pionero en la materia. En efecto, fue en Aguascalientes, en el 2003, donde surgió la disposición de que el Poder Legislativo puede ordenar la publicación de sus decretos si el Ejecutivo se demora en hacerlo, lo que fue apoyado por la Corte declarando tal norma como perfectamente constitucional, toda vez que se trata de un mecanismo que guarda total armonía con la Constitución federal y con el principio de división de poderes.<sup>8</sup>

El acotamiento del llamado *veto de bolsillo* del Gobernador no sólo contribuiría a la modernización de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo de Sinaloa, sino que en sí mismo representa una defensa de la propia Constitución estatal.

### **Iniciativa preferente**

A pesar de la ampliación de la pluralidad política en el país existe un claro predominio de los gobiernos unificados, en los que la figura de la iniciativa preferente carece de sentido. El panorama cambia un poco cuando se trata de gobiernos divididos,

pues se piensa que ello conlleva a la parálisis, o cuando menos a una gran lentitud, legislativa.

No deja de ser una paradoja que durante décadas la oposición mexicana luchara por equilibrar la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, y cuando esto empieza a lograrse surja la idea restauradora del viejo presidencialismo con la llamada "Iniciativa Preferente". Porque esta es una institución que busca fortalecer al Poder Ejecutivo, ante la supuesta parálisis legislativa. Como si fuera malo para el país o para el estado que no todas las iniciativas del presidente, o del gobernador, sean aprobadas, es decir, que no se haga su santa voluntad. No hace mucho se sostenía lo contrario: que las recurrentes crisis económicas tenían como origen el mega presidencialismo mexicano.

En el constitucionalismo estatal mexicano, los únicos estados que hasta ahora han adoptado este mecanismo son el Estado de México, Oaxaca y Nayarit. En el Estado de México y Oaxaca se da un plazo que vence la última sesión del periodo ordinario en el que fueren presentadas, mientras que en Nayarit es de 30 días siguientes a su presentación.

El rezago legislativo es un problema parlamentario nacional, al que debe buscársele solución, pero la iniciativa preferente no lo es. Las verdaderas soluciones están en otra parte, y también en reconocer que así son de pausados los parlamentos en todo el mundo. Admitiendo que se necesita una modernización, pero también una integración diferente, del Poder Legislativo local, puede explorarse la aplicación de otro tipo de medidas que eviten el rezago en el que incurren las comisiones permanentes, pero respetando la autonomía del Poder Legislativo, con mecanismos de autocontrol como sería el de establecer que una vez transcurrido cierto plazo para que se dictamine una iniciativa, ésta pase al Pleno del Congreso como dictamen para ser discutido y votado.

El Poder Ejecutivo no necesita actualmente mayores atribuciones. Tiene ya muchas, como la designación discrecional de prácticamente todo el gabinete estatal, en materia de administración de justicia y seguridad pública, en el ejercicio del gasto público, y muchas otras más. Lo que hace falta, más bien, es fortalecer al Poder Legislativo, pero sobre todo a la ciudadanía.

## Reforma electoral

La última reforma electoral realizada en Sinaloa, la de octubre de 2009, fue la primera de la era contemporánea que no fue producto del consenso de la mayoría de las fuerzas políticas del estado. Por lo mismo, se redujo a modificaciones de la legislación secundaria sin tocar la Constitución, manteniendo antinomias entre ambas, como la fecha de los comicios estatales. Y son varios los temas electorales que requieren actualización, entre los que destacan los siguientes:

### 1. Consejeros y Magistrados electorales

La estructura y funcionamiento de los órganos electorales en los estados mexicanos siguió la ruta trazada para el Instituto Federal Electoral. Con la reforma de 1996 se creyó que la integración de estos organismos se había "ciudadanizado", pero con el paso del tiempo se está empezando a reconocer que en realidad se "partidizaron", fenómeno que se ha recrudecido a partir de los nombramientos que se realizaron en el año 2003, afectando su credibilidad y, por consecuencia, la de los gobernantes y representantes que surgen de los procesos electorales.<sup>9</sup>

El sistema de cuotas partidistas en la elección de consejeros electorales ha hecho crisis, y una de sus causas estriba en que el perfil que se les exige no permite la consolidación de una verdadera independencia, una "piedra angular de la independencia" de estas instituciones.<sup>10</sup> El candado de las dos terceras partes de los legisladores para su elección está resultando insuficiente para garantizar la imparcialidad de los consejeros.

Una nueva reforma debe ir en la ruta de establecer como requisito la ausencia absoluta de militancia partidista de los aspirantes a consejeros ciudadanos estatales, distritales y municipales, a diferencia del filtro actual, contemplado en el artículo 52 de la Ley Electoral, que establece: "Los consejeros ciudadanos deberán reunir los siguientes requisitos: V. No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido postulado como candidato, en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; VI. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación".<sup>11</sup>

El procedimiento de selección de los consejeros también es objeto de críticas severas considerando que tampoco aporta al

fortalecimiento de la independencia de los órganos electorales. El sistema vigente de nombramiento en Sinaloa empieza desde el artículo 16 de su Constitución, al contemplar que: "El presidente y los consejeros ciudadanos serán nombrados por el Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes en los términos previstos por la Ley".<sup>12</sup> La que previene, en su artículo 50, que los integrantes del Consejo Estatal Electoral serán designados "por el Congreso del Estado con votación de las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta de los partidos políticos, organizaciones de la sociedad, instituciones académicas y organismos intermedios reconocidos por la ley".<sup>13</sup>

Estos requisitos y mecanismos son iguales a los que se utilizan para la elección de los magistrados del Tribunal Estatal Electoral.

Las propuestas de solución que se han empezado a esbozar caminan en el sentido de excluir a los partidos políticos del proceso de nombramiento de los consejeros estatales y magistrados electorales, por lo que las propuestas de los aspirantes emergerían de otros actores legitimados por la ley, preferentemente las instituciones académicas.

Para reforzar la autonomía de los demás órganos, resultaría positiva la medida de designar a los integrantes de los consejos distritales y municipales por el voto de las dos terceras de los consejeros estatales. Actualmente se eligen por mayoría simple.

## **2. Sanción a la violación de los topes a los gastos de campaña**

La superación de los topes establecidos a los gastos de campaña y precampaña de los candidatos, partidos y coaliciones se ha vuelto una práctica constante, e impune en los procesos electorales mexicanos de todos los ámbitos. Su falta de castigo no sólo contribuye a fortalecer el clima de impunidad, sino que implica incumplimientos de la letra y espíritu de la Constitución y las leyes electorales y una competencia desigual que equivale a un déficit democrático.

La persistencia de este problema obedece, entre otras razones, al régimen sancionatorio de estas prácticas, la existencia de un marco jurídico endeble de las facultades fiscalizadoras de los órganos electorales, y la propia fragilidad en la independencia de los integrantes de dichos órganos. Aquí

resulta aplicable lo observado para el ámbito federal: "Como está diseñado actualmente el marco normativo, el método para disuadir conductas es a través de la imposición de sanciones, que desde una perspectiva histórica poco ha servido. Ello se debe fundamentalmente al hecho de que las sanciones no impactan ni en las preferencias electorales ni en los resultados de la elección, ya que por un lado los electores conocen de las infracciones después de los comicios y, por el otro, independientemente de la gravedad de la falta, el resultado electoral permanece inalterable, como sucedería si algún candidato federal rebasara el tope de gastos de campaña".<sup>14</sup>

En Sinaloa la trasgresión de los topes de gastos no es causal de nulidad de una elección, por lo que, en el remoto caso de que se acreditara tal irregularidad, la sanción sería sólo de tipo pecuniario, lo que estimula su recurrencia. Todavía peor, tal como sucede con los incumplimientos de los presupuestos de egresos públicos, los rebases a los topes de gastos electorales están legalizados, lo que está consagrado en la fracción VIII del artículo 248 de la Ley Electoral: "Por las conductas previstas en los incisos a), b) y c), amonestación pública o con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente en el estado; la misma sanción se impondrá (...) cuando el excedente del tope de gastos de precampaña o campaña sea hasta el cinco por ciento".<sup>15</sup>

Si se considera que el cinco por ciento de rebase es aceptable, ¿por qué no incluir la cantidad que representa, de una buena vez, en el propio tope y adoptar una sanción más drástica como es la nulidad?

Una reforma electoral que contribuya a una verdadera equidad en las contiendas electorales debiera incluir el rebase de los topes de gastos de campaña entre las causales de nulidad de una elección, agregando, entre otras previsiones, que este sólo hecho se considerará "determinante" para que proceda la anulación.

Además, deberá buscar fortalecer la función fiscalizadora del órgano electoral, estableciendo, entre otras nuevas atribuciones, la obligación de rendir un informe semanal sobre los gastos ejercidos en la contratación de propaganda electoral en medios impresos, cuyas tarifas aplicables deberían tener un máximo de costo similar al de la tarifa comercial vigente en el mes anterior al inicio del proceso electoral.

### **3. Sistema electoral para la integración de los ayuntamientos**

Actualmente los ayuntamientos de Sinaloa incluyen en su integración una cláusula de gobernabilidad que no se justifica a la luz de la teoría política, el avance del pluralismo político y de la actividad jurisprudencial de la Suprema Corte, que ha resuelto la inconstitucionalidad de estas cláusulas por antidemocráticas, ya que generan una excesiva sobrerrepresentación del partido ganador.

En algunos municipios la sobrerrepresentación del partido ganador, por más minoritaria que haya sido su votación, le asegura más del 60% de los integrantes del ayuntamiento. Esta sistema de sobrerrepresentación se vio acentuada con la reforma constitucional de junio de 2001, que incorporó la figura del síndico procurador como integrante de los cabildos por el sistema de mayoría relativa, garantizándole de manera automática al partido ganador de la elección ya no sólo la mayoría sino los dos tercios de los cargos, una eventualidad proscrita constitucionalmente para la Cámara Federal de Diputados y para el propio Congreso local de Sinaloa.

El sistema electoral para la integración de los ayuntamientos sinaloenses requiere de una reforma que los transforme en instituciones más democráticas, que reflejen con mayor justicia la voluntad de los electores. En alguna etapa de la historia reciente de Sinaloa, estuvo vigente una disposición que consagraba un sistema electoral plenamente proporcional para la integración de los ayuntamientos. La Ley Electoral estatal de 1992 contemplaba, en su artículo 14, que "cada partido tendrá derecho a un número total de regidores proporcional a su votación". Es una norma que le vendría bien al Sinaloa del siglo XXI.

### **4. Mayor equidad de género en la integración de ayuntamientos, congreso y gabinetes de gobierno**

A pesar de que las mujeres representan la mayoría absoluta del padrón electoral, su presencia sigue siendo limitada, tanto en los órganos de representación como en los puestos de gobierno. En la actual legislatura del Congreso estatal sólo hay siete diputadas, una electa por el sistema de mayoría relativa y seis de representación proporcional, lo que equivale al 17.5 por ciento

del total de legisladores. Solamente se tiene una presidenta municipal de un universo de 18, representando el 5.5 por ciento de las 18 presidencias municipales que existen en Sinaloa. En el gabinete del gobernador se repite la misma presencia: sólo una secretaria.

El discurso pretendidamente igualitario es insuficiente para hacer realidad la equidad entre varones y mujeres ante la ausencia de normas obligatorias. Por tal razón, la mejor vía para garantizar el avance hacia una mayor equidad de género seguirá siendo la de las acciones afirmativas, llegando en algunos casos a la paridad. Por lo pronto, esto último puede establecerse en las listas de candidatos plurinominales y en los gabinetes de gobierno.

### **Reforma del Congreso**

Desde hace más de una década los poderes legislativos estatales de México se han visto inmersos en una dinámica de actualización, tanto en su integración como en su organización y funcionamiento internos. La abrumadora mayoría de los congresos locales se incorporaron a esta tendencia modernizadora. Sólo un puñado de entidades, entre las que lastimosamente se cuenta Sinaloa, se fue quedando rezagado en su vida parlamentaria.

Este rezago empieza desde la cúspide del sistema jurídico sinaloense: la Constitución Política local. Existe una serie de principios en materia parlamentaria que no es suficiente estén contemplados en la ley orgánica sino que su relevancia exige incorporarlos a la Ley Suprema estatal, que actualmente es bastante escueta en el tema de la organización y funcionamiento internos del Poder Legislativo, impactando negativamente tanto al poder legislativo como a la propia Constitución.

El Congreso sinaloense arrastra desde los años setentas un problema de inconstitucionalidad, al contemplar, junto al demográfico, un criterio geográfico para su integración, sistema electoral que la Suprema Corte, desde varios años atrás, ha resuelto que riñe con la Constitución federal. Al margen de su impacto en la integración de las futuras legislaturas, lo más importante de corregir este rezago es el acatamiento de la constitucionalidad nacional, empezando por los primeros obligados a ello que son los gobernantes y representantes.

La reforma del Congreso de Sinaloa debe buscar una modernización profunda de su estructura y funcionamiento internos, para que mejore su desempeño y eficacia legislativa.

### **Reforma del Poder Judicial**

A partir de la década de los 90 del siglo pasado, la Suprema Corte empezó a tener una función más decorosa, aunque no sin contradicciones e insuficiencias.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo de los poderes judiciales de los estados.

Recientemente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha informado que en México se "observa que persisten deficiencias estructurales y orgánicas en el sistema judicial, especialmente a nivel de las entidades federativas, que repercuten en la independencia y autonomía de los poderes judiciales".<sup>16</sup>

Con relación a los desafíos más importantes en materia de justicia, el informe menciona, además de la creciente violencia e inseguridad debidas principalmente al crimen organizado, el tema de la impunidad. El informe analiza la cuestión del acceso a la justicia, considerándolo una deuda del Estado mexicano para con su ciudadanía, en particular para los pueblos indígenas y las mujeres.

En lo que concierne al nombramiento de quienes integran los tribunales superiores de justicia, la relatora especial considera que se deberían tomar medidas, incluyendo cambios legislativos, para garantizar la plena independencia del poder judicial local frente al Poder Ejecutivo.

Frente al problema del crimen organizado, recomienda la adopción de un sistema integral de prevención y protección para todos los operadores de justicia.

Por otra parte, considera que la impunidad generalizada, y considerada como habitual, es uno de los desafíos principales de México, entre cuyas causas parecen estar un sistema deficiente en la investigación de los delitos, la existencia de continuos conflictos de competencia entre las autoridades federales y estatales.

También afirma que la corrupción es un fenómeno que se extiende a todos los niveles del sistema de justicia, lo que es plenamente corroborado por los recientes escándalos en que se han visto envueltos ministros, magistrados y jueces.

Finalmente, plantea que, para un buen funcionamiento del

Poder Judicial y de la administración de justicia, se requiere un presupuesto adecuado y suficiente, recomendando atender diversas iniciativas legislativas que plantean un porcentaje no inferior al 2% de los presupuestos federal y estatal, entre las que se cuenta Sinaloa.

Sinaloa es uno de los nueve estados mexicanos en los que los magistrados del Tribunal de Justicia no son electos por el voto de las dos terceras partes de los legisladores. La presidencia del Tribunal también cuenta con un deficiente diseño institucional, consistente en períodos anuales, lo que ha derivado en opacidad y períodos exageradamente prolongados de magistrados en la presidencia del máximo órgano de justicia local, dañando la imagen del Poder Judicial Local.

El régimen jurídico de la presidencia del Tribunal resulta antidemocrático porque no contempla límites a las reelecciones –salvo las de la edad y de la antigüedad en el cargo de magistrado que es de quince años– y deficiente porque no establece reglas transparentes para la elección. Es un diseño institucional que se queda lejos del que consagra el Poder Judicial Federal y muchos poderes judiciales estatales.

Una reforma que fortalezca la independencia del Poder Judicial sinaloense debe incluir, como ya ocurre en el ámbito federal y en la gran mayoría de los estados mexicanos, su elección por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, es decir, mediante una mayoría calificada.

Este sistema de elección y funcionamiento debiera extenderse al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Una reforma integral del poder judicial debe tocar también la integración del Consejo de la Judicatura, abriéndolo a la participación externa a la burocracia judicial, así como incorporar a la Constitución las normas básicas de funcionamiento y atribuciones de este órgano judicial. En este tema valdría la pena retomar las recomendaciones incluidas en el informe de la relatora especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados. La relatora propone que la presidencia del Consejo recaiga en una persona distinta a quien ostenta la presidencia del tribunal, para que pueda dedicarse de tiempo completo a tan importante encomienda, así como garantizarse una representación equilibrada entre hombres y mujeres con conocimiento en temas de género.

### **La justicia constitucional local**

El control de la constitucionalidad es considerado en la actualidad una pieza fundamental de la democracia moderna y uno de los soportes básicos del estado de derecho y del constitucionalismo modernos. La supremacía constitucional se basa en la idea de que todo el orden jurídico descansa en la Constitución, por lo que ésta es superior a toda la actividad legal y gubernamental, ya que de ella reciben su validez. El principio de supremacía constitucional, pues, consiste en que toda norma jurídica secundaria y todo acto de autoridad sólo tendrán validez si no contravienen las disposiciones contempladas en la Constitución.

Desde 1857 en México ha existido un reducido control constitucional. La Carta Magna promulgada por aquel histórico Congreso contempló tres instrumentos de defensa constitucional: el juicio político o de responsabilidad de los altos funcionarios, las controversias constitucionales y el juicio de amparo. La Constitución original de 1917 les dio continuidad y agregó un instrumento más: el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir de los años 90 del siglo pasado empiezan a crearse nuevos instrumentos de control de la constitucionalidad: en 1992 las comisiones de derechos humanos, en 1995 la acción de inconstitucionalidad, en 1996 el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y el juicio de revisión constitucional electoral.

En el ámbito local mexicano la justicia constitucional empezó a abrirse camino con el nuevo siglo. Los estados de Coahuila, Chiapas, Tlaxcala y Veracruz asumieron la iniciativa de encabezar este proceso democrático de cambio constitucional que ya no podrá detenerse, lo cual se demuestra con la incorporación a esta experiencia de los estados de Guanajuato, México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán.

La implantación de la justicia constitucional local en Sinaloa permitiría avanzar en un control más efectivo de los ciudadanos sobre los gobernantes, en un mayor respeto a los derechos humanos, en el combate al autoritarismo, en fortalecer la cultura de la legalidad, en acrecentar el interés público sobre la Constitución Política estatal y en mejorar la calidad de la democracia en el estado.

### **Autonomía del Ministerio Público**

Desde hace varias décadas la doctrina jurídica mexicana ha sostenido la necesidad de que el ministerio público no dependa jerárquica y discrecionalmente del poder ejecutivo, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas. La tendencia en numerosos ordenamientos contemporáneos consiste en otorgar autonomía de carácter constitucional al Ministerio Público.

Se considera que la estabilidad de los procuradores generales de justicia, complementada con otras medidas como la profesionalización de la policía de investigaciones, mejorará considerablemente las funciones de procuración de justicia, actualmente muy desprestigiada ante la opinión pública. La subordinación directa del poder ejecutivo ha debilitado los principios de objetividad, imparcialidad y de buena fe que deben regir las actividades del ministerio público, propiciando un terreno fértil para que prevalezca la discrecionalidad sobre la legalidad.

También se argumenta a favor de esta decisión que la autonomía del ministerio público es necesaria para permitir la eficaz persecución de los delitos cometidos desde el poder público. Si se combina la dependencia jerárquica del ministerio público respecto de los gobernadores con el cuasi monopolio de la acción penal en su favor, se tiene casi el peor de los escenarios posibles para combatir la corrupción y se incentivan fenómenos de protección de la clase político-partidista en el poder respecto de actos delictivos cometidos por funcionarios públicos o por militantes de la propia fuerza política, de lo que lamentablemente hay abundancia de casos. Ante la situación desastrosa de procuración de justicia no hay otra salida que la independencia para poder contar con un ministerio público con credibilidad.

Recientemente dos prestigiadas instituciones, como son la ONU y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), han presentado sendos documentos que incluyen la propuesta de dotar de autonomía al ministerio público.

En el ya citado informe sobre la independencia de los magistrados, la relatora especial de la ONU concluyó que "uno de los retos que enfrenta la procuración de justicia en México —tanto a nivel federal como local— es la falta de autonomía del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo, lo cual puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda

investigar los delitos de forma objetiva, (recomendando) que las diversas iniciativas para transformar el Ministerio Público en una entidad autónoma se estudien con la debida atención y se aprueben a la brevedad".<sup>17</sup>

Por su parte, la UNAM, en sus *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia* sostiene que: "La autonomía constitucional del Ministerio Público debe garantizarse en la ley y en los hechos. La ejecución de mandatos políticos a través de estos cuerpos sólo transmite a los funcionarios el mensaje de que su permanencia en las instituciones depende de su lealtad al poder y no de su capacidad profesional. Urge la autonomía constitucional de todos los ministerios públicos del país. Esta medida contribuiría a la lucha en contra de la corrupción, la impunidad, la inseguridad pública, el ejercicio de la acción penal por razones políticas o "de Estado" y prevendría injusticias, en particular para los que tienen menos recursos para defenderse".<sup>18</sup>

En congruencia con este análisis, la UNAM propone la acción inmediata número 26 que consiste en "transformar los ministerios públicos en verdaderos órganos constitucionales autónomos, eficaces y ágiles, sustentados en el adecuado nombramiento de los procuradores, la creación de los Consejos del ministerio público y de la policía de investigación, la existencia de una verdadera carrera ministerial, la autonomía presupuestal y la autonomía técnica de los fiscales, para combatir la corrupción, la impunidad y alejar a esta importante función de cualquier consideración política".<sup>19</sup>

Sinaloa se cuenta entre los estados mexicanos en que resulta muy evidente el fracaso del modelo tradicional de procuración de justicia, por lo que aquí se advierte más claramente que en otras entidades la necesidad de reformar a fondo esta relevante función estatal, para superar los gravísimos problemas de impunidad en la persecución de los delitos, mediante la dotación de autonomía al Ministerio Público estatal.

Ciertamente no existen precedentes en el derecho comparado mexicano en este tema, pero la situación desastrosa de la justicia y los derechos humanos en Sinaloa impelen a intentar soluciones distintas a las que ya han demostrado su fracaso. El sistema actual de nombramiento del Procurador General de Justicia del Estado de Sinaloa es de simulación democrática al recibir

el titular del poder ejecutivo las propuestas para procurador de un organismo que él mismo encabeza. Todo ello provoca que la independencia técnica, que el artículo 76 de la Constitución Política del estado le confiere al ministerio público, no llegue a configurarse en la realidad.

Aunque la del procurador es una figura incorporada en la Constitución Política local, prácticamente sólo para efectos de su nombramiento, sus responsabilidades autónomas como ministerio público desaparecen de manera literal en la *Ley Orgánica del Ministerio Público*, que en su artículo 15 dispone que se trata de “un órgano administrativo dependiente del Poder Ejecutivo del Estado”.<sup>20</sup>

### **Defensoría de oficio**

El informe de la ONU al que nos hemos estado refiriendo sostiene que “el hecho de que en varias entidades federativas las defensorías de oficio estén vinculadas al Poder Ejecutivo, de quien también depende la procuración de justicia, puede ser un obstáculo para su autonomía y actuación independiente”.<sup>21</sup>

Es el caso de Sinaloa, ya que el artículo 3 de la *Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio* dispone que esta institución “se establece como organismo integrante de la Administración Pública, adscrita al Poder Ejecutivo y se denominará Dirección del Cuerpo de Defensores de Oficio del Estado”.<sup>22</sup>

La conversión de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en Sinaloa en un organismo constitucional autónomo ya debe aparecer en el debate público estatal y en la agenda de una reforma política ineludible.

### **Nuevos municipios**

En el último medio siglo en Sinaloa sólo se han creado dos municipios: Salvador Alvarado en 1962 y Navolato, 20 años después, en 1982. Esta conducta medrosa en materia de municipalización contrasta con la tendencia que prevalece en el ámbito nacional a favor de la actualización, más o menos permanente, de la división política municipal en los estados. El más reciente es el de Bacalar, Quintana Roo, autorizado en el año 2011.

El contraste resulta muy evidente en algunos casos particulares como los de los estados de Tlaxcala, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Aguascalientes, San Luis Potosí, Campeche, Sonora y

Estado de México, donde en los últimos años han surgido más de medio centenar de nuevos municipios. Para ser exactos: de 1990 a la fecha en México han surgido 54 nuevos municipios. Dieciséis de ellos corresponden al pequeño estado de Tlaxcala, otros dos al también poco extenso Aguascalientes, Chiapas creó siete, Guerrero seis, Estado de México y Veracruz cuatro cada uno, Campeche y Quintana Roo tres cada estado, Sonora, San Luis Potosí y Zacatecas dos cada uno, mientras Baja California, Jalisco y Baja California Sur incorporaron un municipio cada uno a su división política estatal. El movimiento municipalizador mexicano es tan dinámico que no son pocos los estados que tienen actualmente en proceso la creación de más municipios.

El potencial de Sinaloa para asimilar la creación de más municipios es muy elevado, en virtud de que ocupa el segundo lugar nacional en concentración de habitantes por municipio, es decir, es el segundo estado que menos municipios tiene en relación con su población. Sólo lo supera Baja California, que es la segunda entidad federativa con mayor porcentaje de población en localidades mayores de 50 mil habitantes. El promedio de habitantes por municipio en Sinaloa es de alrededor de 150 mil, cifra que casi quintuplica el promedio nacional que es de 36 mil 442.

Sinaloa está dividido políticamente por un número reducido de municipios, 18, muy lejos del promedio nacional que es de 78.6. Aún si se restaran los municipios de Oaxaca que eligen a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres el promedio de municipios por estado sería de 62.2, casi cuadruplicando la cantidad que tiene Sinaloa. Sólo siete de los 31 estados que cuentan con régimen municipal tienen menos municipios que Sinaloa.

Estos indicadores resaltan más si se toma en cuenta que Sinaloa es una entidad muy dispersa, al ocupar a nivel nacional el lugar número 12, de 31, en cantidad de localidades y entre los 11 estados que lo superan en esta materia el que menos municipios tiene es Tamaulipas con 43. Además, Sinaloa se ubica por debajo de la media nacional en porcentaje de población que vive en localidades mayores de 50 mil habitantes. Por donde quiera que se le vea, Sinaloa es el estado del país que cuenta con las mejores condiciones y la reserva más amplia para ensanchar, sin perturbación alguna, su división política municipal. Es por ello que no se entiende ni justifica el conservadurismo ante las ya añejas demandas de los sinaloenses de algunas regiones del

estado, que en realidad son dos las que registran en la actualidad movimientos municipalizadores maduros: Eldorado y Juan José Ríos.

### **Una CEAIPES autónoma**

Desde que se adicionó a la Constitución Política del Estado el artículo 109 Bis B, en enero de 2004, éste nunca se ha reformado, manteniendo la redacción original que destaca por su parquedad de tres renglones, aunque en su momento resultó muy valioso por tratarse de un derecho fundamental. Ni siquiera fue tocado para cumplir el mandato legislativo incluido en la reforma de julio de 2007 al artículo 6° de la Constitución Federal mexicana, lo que en parte explica que Sinaloa sea una de las entidades de la república cuyas legislaciones de acceso a la información pública no cumplen a plenitud la constitucionalidad federal.

La evolución del derecho de la información pública, la necesidad y exigencia democrática de una mayor transparencia gubernamental y los cambios constitucionales sobre esta materia en todos los niveles del país convierten en indispensable la reforma de esta disposición en Sinaloa.

En cuanto al mecanismo de designación de los integrantes del organismo garante del cumplimiento de este derecho fundamental se advierte una irreversible tendencia a favor de una mayoría calificada de los integrantes de los congresos locales, en la que ya se inscriben 25 entidades federativas y el Distrito Federal. En el pelotón más atrasado marcha Sinaloa.

El mecanismo de la mayoría calificada es, junto al de los requisitos para ser comisionado y al de la previa convocatoria pública, de los que más contribuye a dotar de auténtica autonomía a un organismo público como debe ser la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIPES).

## Notas

1 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

2 Valadés, Diego, "La reforma del sistema presidencial mexicano", revista *Pluralidad y Consenso*, número 12, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2010, pág. 2.

3 "Constitución de los Estados Unidos de América", en *Textos Constitucionales*, EUB, Barcelona, 1995, pág. 18.

4 <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Oaxaca/06921118.doc>

5 <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Sinaloa/07101148.doc>

6 Información propia con base en el *Diario de los debates del Congreso del Estado* y en el Periódico Oficial *El Estado de Sinaloa*.

7 El reformado artículo 72 de la Constitución mexicana contempla la nueva institución de la siguiente forma:

*B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.*

8 Tesis: P./J. 53/2005, Página 921, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo: XXII, Novena Época, Materia Constitucional:

División de poderes. El artículo 32 de la Constitución Política del estado de Aguascalientes, reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial el 21 de julio de 2003, respeta ese principio. El indicado precepto prevé un sistema de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de dicho estado, consistente en el derecho de veto traducido en la facultad del Ejecutivo de realizar observaciones a las iniciativas de ley o decreto expedidas por la Legislatura, la cual deberá discutir las de nuevo y, en su caso, confirmarlas o aceptarlas por el voto de las dos terceras partes del número total de los diputados, caso en el cual volverá al Ejecutivo para su publicación dentro de los 10 días hábiles siguientes, estableciendo que ante la falta de publicación en ese plazo el propio Congreso local la ordenará; dicho sistema respeta el principio de división de poderes aun cuando al Ejecutivo local le corresponda, ordinariamente, la facultad de promulgar las leyes, toda vez que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé un amplio margen decisorio de las entidades federativas en ese ámbito, al no establecer un marco que impida que un Congreso estatal, a través de un sistema razonablemente equilibrado, comparta con aquél la facultad de ordenar la publicación de las leyes, tomando en cuenta que dicha regulación permite el ejercicio de la facultad de veto, a la vez que impide que, a propósito de su ejercicio, el Ejecutivo obstaculice la función de creación de leyes encomendada al Legislativo, sin que ello produzca una distorsión que desarmonice el sistema constitucional de competencias.

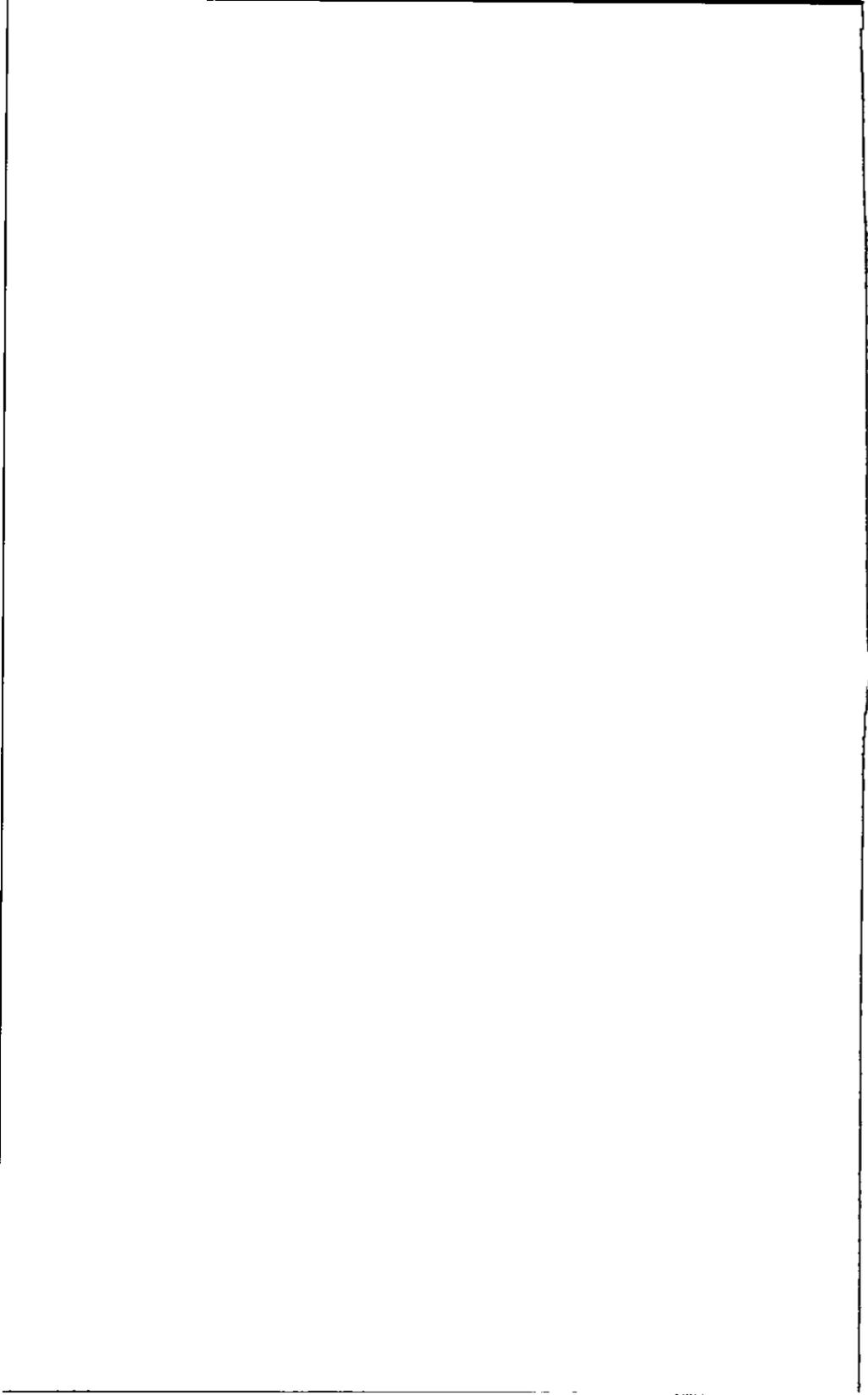
9 Crespo, José Antonio, "Ciudadanizar al IFE", *El Universal*, México, 27 de septiembre de 2011.

10 Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales*, UNAM, México, 2010, Pág. 48.

11 *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*, CEE Sinaloa, México, 2009, Pág. 70.

12 <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Sinaloa/07101148.doc>

- 13 *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*, CEE Sinaloa, México, 2009, Pág. 67.
- 14 Agiss Bitar, Fernando, "Fiscalización de los recursos de los partidos políticos", *Temas selectos de derecho electoral*, TEPJF, México, 2008, Pág. 41.
- 15 *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*, CEE Sinaloa, México, 2009, Pág. 217.
- 16 *Informe de la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, 18 de abril de 2011.
- 17 *Ibidem*.
- 18 *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*, UNAM – Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011.
- 19 *Ibidem*.
- 20 <http://www.congresosinaloa.gob.mx/actividad/leyes/pdf/>
- 21 *Informe de la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, op. cit., nota 16.
- 22 <http://www.congresosinaloa.gob.mx/actividad/leyes/pdf/>





## El Sistema de partidos en Sinaloa en el marco de la reforma política

### Introducción

Sinaloa fue una de las pocas entidades del país en donde no se establecieron las reformas de ajuste a la ley electoral local conforme a la reforma electoral federal de 2007-08. Solamente se adecuó la fecha de elección coincidente con el día general de elecciones, sin embargo, la ley electoral local ya representaba atraso con puntos pendientes de reforma. Entre los déficit en materia electoral se encuentran la redistribución, que ponga fin a la desproporcionalidad que existe en la asignación de curules en el Congreso local; la reducción del Congreso, ajustando el número de diputados de acuerdo al criterio poblacional; transformación de órganos electorales, que los lleve de cambiar de los actuales Consejos a Instituto, con lo que se prevé una mayor profesionalización de los órganos electorales y de la permanencia en el trabajo administrativo-electoral; una ley de participación ciudadana, que considere tanto figuras como las candidaturas independientes, para los procesos electorales como la consulta, referéndum y plebiscito, entre otros; financiamiento público para campañas electorales, acceso de partidos a medios de comunicación y el registro de partidos políticos locales y barreras electorales.

Algunas de estas reformas pendientes coinciden con las propuestas de reforma política que se presentaron y discutieron en el Senado de la República en los últimos dos años. De manera particular, para el sistema de partidos, las iniciativas de modificación se han acercado a las modalidades del financiamiento y sus

fórmulas de distribución, coaliciones electorales, candidaturas comunes e independientes, transparencia y rendición de cuentas, democracia interna, y la disolución de bienes de los partidos políticos con la pérdida de registro (Moya, 2003: 50-51), pero muy poco analizan la apertura a la arena electoral y el acceso a la representación política.

Son precisamente dichos puntos los que atiende el presente trabajo, en la idea de conocer ¿Cómo se ha desarrollado el proceso democrático en Sinaloa? ¿Cuáles son los cambios necesarios para avanzar en el proceso de pluralidad política? ¿Cómo se caracteriza el sistema de partidos? ¿Cómo se ubica Sinaloa entre el resto de las entidades del país en cuanto a las reglas electorales del sistema de partidos?

El objetivo del presente trabajo es indagar respecto a nuestro sistema de partidos y dentro de la discusión de la reforma política en Sinaloa, la situación de cómo nos ubicamos en el marco nacional. Para ello se estableció una comparación con el resto de las entidades del país mediante un análisis de las leyes electorales locales y constituciones políticas de los 32 estados. La exposición se desarrolla en tres partes, la primera recupera la teoría de cambio político y los procesos de transición democrática; la segunda hace un rápido recuento de cómo se han desarrollado dichos cambios en la entidad; la tercera profundiza sobre un abordaje metodológico y hallazgos respecto al análisis de las leyes electorales; por último, a manera de conclusiones se recuperan los elementos más importantes.

### **El cambio en los sistemas políticos**

La teoría del cambio político establece que los procesos de transición desde un gobierno autoritario pasan por cuatro etapas: a) Crisis autoritaria con la que da inicio el proceso; b) Transición que abarca las fases de liberalización y democratización; c) Instauración democrática (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1991:16); d) Consolidación democrática. Aunque estos procesos no son ciertamente tan lineales, esquemáticos y predecibles, puesto que por un lado puede existir la etapa liberadora y no democratizadora o simplemente el proceso transicional no arribe a la instauración de un régimen democrático (Camou, 2000:226). En la perspectiva de consolidación Alcántara elabora un modelo para el análisis de las transiciones en las que analiza

cinco elementos básicos: las características del régimen anterior, el colapso del mismo, la estrategia del cambio, las características del nuevo régimen y el escenario internacional. (Alcántara, 2004:216)

Un proceso de transición exitoso a la democracia, en sentido estricto concluye con la instauración de un régimen democrático y esto se produce cuando se da una aceptación mayoritaria por parte de la ciudadanía y los actores estratégicos relevantes en las reglas del juego. De esta forma se dice que "una democracia está consolidada cuando, bajo ciertas condiciones políticas y económicas dadas, un sistema concreto de instituciones se convierte en el único concebible y nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones democráticas. Los perdedores sólo pueden volver a probar suerte en el marco de las mismas instituciones en cuyo contexto acaban de perder" (Przeworski, 1995).

Por otro lado, durante el proceso de transición la característica fundamental es la indefinición o la incertidumbre sobre las reglas del juego. En este periodo es donde los actores políticos luchan por definir reglas y procedimientos que determinaran probables y futuros ganadores y perdedores. El interés principal se basa en las reglas electorales que configura sistemas electorales y de partidos, que son los espacios propicios para el crecimiento o expansión de los actores políticos.

En lo que respecta al estudio de los sistemas de partidos, Sartori señala que éstos están influidos y determinados por la naturaleza de los partidos que lo componen, al mismo tiempo el modelo de interacción típica del sistema influye en la naturaleza y el comportamiento de sus unidades particulares. En tal virtud, el estudio sobre los partidos políticos puede realizarse en dos sentidos: a) en su propia dinámica organizativa; b) como parte del sistema de partidos (Sartori, 1980:17-19). En este último existen distintos modos y enfoques para analizar la naturaleza de los sistemas competitivos y se han formulado también distintos criterios en referencia a los fines concretos de la investigación. Tales enfoques pueden ser genéticos, morfológicos y de competición espacial e institucional.

Los genéticos son aquellos que analizan los procesos a través de los cuales se desarrollan y se cristalizan los sistemas partidistas en una configuración concreta específica. Este proceso de

estructuración originaria tiene lugar, por lo general, en el periodo comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial, y se deriva de los procesos de democratización y extensión del sufragio que sientan las condiciones sobre las cuales se basa la competición partidista moderna. Estos procesos, comunes a todos los países occidentales, tienen lugar, sin embargo, con tiempos y modalidades distintos según los casos a un conjunto de fracturas político-sociales ligadas sobre todo a la formación de los estados nacionales. Los morfológicos, estudian las interacciones competitivas entre unidades, proporcionando una información relativa a la concentración-dispersión del poder, pero sobre todo indicando la mayor o menor complejidad de sus interacciones. Entre algunos de los criterios de análisis de este enfoque se encuentran la clasificación entre partidos de vocación mayoritaria y minoritarias (Duverger 1987); la distancia media en puntos porcentuales que separa al partido más fuerte de la mayoría absoluta, el segundo del primero, al tercero del segundo y así sucesivamente (Rokkan, 1968:173-210); la suma de los votos de los partidos del orden de fuerza creciente (Lijphart, 1968:3-44); la configuración de los sistemas partidistas con relación al número de sus componentes, como a la distribución de la fuerza electoral, desarrollando un índice de fragmentación que resume en una medida única que varía de cero a uno (Rae, 1971); o por la posición de poder determinar una de las posibles mayorías, o cuando su presencia tenga influencia en las tácticas de competición de los demás partidos en el sentido de alterar la dirección de la competición partidista de los partidos políticos de carácter gubernamental (Sartori, 1994:224-227). Finalmente, el enfoque de modelos de competencia tiene su origen en la analogía entre el modelo económico del funcionamiento del mercado y del sistema de partidos, y tiene entre sus principales precursores y exponentes a Shumpeter y Downs. Como elemento explicativo está constituido por la distribución de las opiniones y de las elecciones de los electores sobre el continuum, que se describe por lo general en términos derecha-izquierda en referencia a la intervención del Estado en la esfera económica.

### **Régimen político en Sinaloa**

El régimen político sinaloense ha sido definido como un régimen de tipo hegemónico cerrado, pues a diferencia de lo

que sucedía en el ámbito nacional desde 1963, en Sinaloa no se abrieron espacios de representación política para la oposición sino hasta la reforma de 1979 (Norzagaray, 2002).

En la entidad “se llevó a cabo una transición prolongada conducida por la coalición dominante, mediante ciclos de elecciones y reformas de reglas de juego electoral y de la representación política, que tras 16 años de iniciada satisfizo en mínimo indispensable las condiciones de competencia y competitividad electoral, instaurando por esta vía una democracia minimalista, con una institución autoritaria débil, que aún permanece a mas de una década”. La transición se ha caracterizado por el gradualismo reformista de las leyes electorales y un avance lento pero constante hacia el pluralismo político a través de las elecciones (Luque, 2009). Dicho gradualismo estuvo presente, esencial y originalmente en las normas de acceso a la competencia y las formulas de distribución de los escaños legislativos.

### **Cambios en el diseño del sistema electoral**

En Sinaloa, la ley de 1924 preveía un total de 15 distritos uninominales, con criterios demo-orientados (Reynoso, 2004:16) que fueron reducidos a 13 con la ley de 1968. Posteriormente en la ley de 1974 se introdujo por el criterio terraorientado o geográfico que otorgaba al menos un diputado adicional por cada 150 mil habitantes o fracción que excediera de 75 mil, razón por la cual el número de diputados elegidos por el principio mayoritario aumentó de 13 a 18, de los cuales 17 correspondían a los municipios hasta entonces existentes y uno más a Culiacán –atendiendo el criterio demográfico–, estableciendo con ello un sistema mixto de distritación (Luque, 2009:133).

La reforma política de 1979 en Sinaloa introdujo el sistema mixto de representación en el Poder Legislativo estatal y en los ayuntamientos para los municipios que contaran con 200 mil habitantes o más. Las formulas establecidas en dicha legislación fueron: la mayoritaria, por la que se elegirían 23 diputados en igual número de distritos uninominales; de representación proporcional, por la cual se elegirían hasta seis legisladores en una sola circunscripción estatal. Para que los partidos tuviesen derecho a registrar las listas de candidatos por el principio de RP, el artículo 6 de la ley electoral establecía que deberían acreditar que participaban con candidatos a diputados de MR en por lo

menos siete distritos electorales uninominales. En cuanto a la fórmula de asignación de legisladores de RP a los partidos, el mismo artículo tercero establecía que sólo tendrían derecho a que se les asignaran diputados de RP a los partidos que no obtuvieran cuatro o más constancias de mayoría y que como mínimo alcanzaran el 2.5% del total de la votación recibida en todas las listas estatales.<sup>1</sup>

Las fórmulas se complementaban con las prevenciones restrictivas de la representación en contra de la oposición. El mismo artículo 6 de la ley electoral de 1979 establecía que "cuando dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de diputados de RP obtuvieran en su conjunto seis o más constancias de mayoría sólo serían objeto de reparto tres de las curules que deban asignarse por el principio de RP". Las prevenciones establecidas en la ley tenían un objeto claro: abrir de manera controlada los espacios de representación en el poder legislativo a la oposición. Para ello se estableció un diseño de fórmulas de asignación de RP hasta contemplar la posibilidad de no asignar ninguna diputación por este principio, esto de presentarse el caso hipotético en el que los partidos de oposición hubiesen obtenido cada uno de ellos cuatro triunfos de mayoría.

En 1984, como consecuencia de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, el Congreso del Estado, a iniciativa del gobernador Antonio Toledo Corro, reformó la Constitución local, incorporando el principio de RP en la integración de los cabildos en todos los municipios de la entidad y ya no sólo en aquellos cuya población superara los 200 mil habitantes. No obstante, la fórmula proporcional siguió conservando una alta barrera legal del 10% de la votación a los partidos para acceder al reparto. Asimismo una prevención similar: que en el caso que un solo partido alcanzara ese umbral, sólo se adjudicarían la mitad de las regidurías a asignar por ese principio. Con ello se pretendía, también en el ámbito municipal, evitar la formación de bloques opositores unificados. El objetivo era dividir en dos o más ámbitos los más visibles, el de la izquierda socialista (PSUM-PMS) y el del PAN.

En 1989, de nueva cuenta fue reformada la ley de 1979 introduciendo cambios en el diseño de la fórmula electoral, particularmente a la barrera legal de acceso al reparto, pasando de 2.5 a 1.5% para el caso de los diputados y de 10 a 5% para los

regidores. Aunque las prevenciones legales que permitían al partido oficial y al gobierno mantener los bloques mayoritarios calificados no se alteró en esta reforma.

Fue hasta 1992 que se creó una nueva ley electoral. En ella se introdujeron verdaderas transformaciones al sistema electoral. En lo que se refiere a la fórmula se establecieron por primera vez en la legislación los criterios de asignación de escaños de representación proporcional atendiendo al porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la elección respectiva. Se aumentó el número de diputaciones de RP, pasando de seis como máximo a un número fijo de 16 elegidos en tres circunscripciones plurinominales, estableciéndose en la integración del Congreso una proporción de 60/40% de diputados electos por el principio mayoritario y proporcional, respectivamente. Dicha proporción ya había sido adoptada en la legislación federal para la integración de la Cámara de Diputados desde 1986. La ley de 1992 fue el producto reciente de un amplio acuerdo entre los partidos políticos y el gobierno local.

En 1995 y 1998 se introdujeron sendas reformas que fueron de suma importancia para la transición. Los cambios no significaron avances en la proporcionalidad de votos/representación, al contrario, introdujeron criterios y barreras electorales que acentuaron la representación ponderada del PRI. Entre ellos destacan las fórmulas matemáticas para la asignación de escaños de RP en el Congreso local y la de regidores de los ayuntamientos. Los elementos de dichas fórmulas (votación estatal emitida, porcentajes mínimos, votación efectiva, valor de asignación, ajustado, cociente natural, restos mayores, y la implícita cláusula de gobernabilidad) se combinaron desde entonces para introducir en cada elección representación ponderada que no permitiera que se reflejara la verdadera pluralidad política en los dos ámbitos institucionales de la entidad.

**Cuadro 1. Modificación de los umbrales de votación en Sinaloa**

Año	Umbral mínimo de votación	
	Congreso Local	Ayuntamientos
1974	4	
1979	2.5	10
1989	1.5	5
1992	1.5	2
1995	2	2

Fuente: Elaboración propia

El pluralismo político favoreció la formación y estabilización social de un sistema de partidos, hegemónico con oposición con participación semicompetitiva en los procesos electorales, que mediante cambios graduales en las reglas de la competencia y diseños electorales hicieron posible pasar de esta etapa de elecciones semicompetitivas a otra en la que la oposición logró altos niveles de competitividad (Norzagaray, 2002).

Sin embargo, aún surge la duda respecto a las posibilidades que abren las reglas electorales contempladas en el sistema de partidos para generar condiciones de competencia y pluralidad política. Elementos como las barreras electorales, que se fueron modificando paulatinamente en Sinaloa, muestran que se ha avanzado significativamente. Dichas reglas en ocasiones guardan cierta congruencia en el Coñipe (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), pero también distan mucho de las legislaciones electorales de otras entidades del país.<sup>2</sup> El problema no es menor, dado que reglas electorales estrictas o difíciles de alcanzar limitarían la entrada de nuevas expresiones políticas a la arena electoral y la representación de nuevos intereses en el espacio público.

La barrera electoral es uno de los elementos configurados de los sistemas políticos electorales contemporáneos que actúan de manera decisiva en el destino o futuro de los partidos políticos. Con ello se les limita el derecho a la designación de escaños, no por medio de factores inherentes al sistema electoral sino por determinantes de condiciones especiales. Contrariamente a las barreras fácticas que existen en los diferentes tamaños de las circunscripciones, la barrera legal está determinada por la ley. En consecuencia, es un obstáculo electoral para el ascenso de los partidos políticos minúsculos en el quehacer diario de la vida nacional. No hay, sin duda, equilibrio justo entre los partidos, por tanto las diferencias son notorias como resultado de la votación y las oportunidades de ocupar un escaño no son iguales (Nohlen, 1987).

Las barreras electorales de exclusión constituyen una de las técnicas del parlamentarismo racionalizado. Son propias de sistemas electorales de principio de elección proporcional y su introducción tiene un objetivo muy preciso: impedir la excesiva fragmentación política en el seno de los parlamentos, facilitando de ese modo la formación de mayorías parlamentarias

sólidas que sustenten gobiernos estables y evitando, si no la constitución, al menos la proliferación y crecimiento de grupos parlamentarios mixtos sin coherencia política interna.

Con el objetivo de conocer en qué situación se encuentra Sinaloa en el marco nacional se estableció una comparación con el resto de las entidades del país mediante un análisis de las leyes electorales locales y constituciones políticas de los 32 estados.

### **El sistema de partido sinaloense en el ámbito nacional**

#### **El abordaje metodológico**

Para el análisis del sistema electoral se toma en consideración el enfoque genético que se centra en los procesos a través de los cuales se desarrollan y cristalizan los sistemas partidistas. Ello en virtud de que los diseños institucionales originales establecieron tendencias a través de las cuales caminaron los procesos de reforma político-electoral. De igual manera se adopta el método comparado que mediante el cotejo permite vislumbrar similitudes y diferencias entre la legislación federal y el ámbito estatal. Dado que es posible identificar dentro de los sistemas de partidos elementos que marcan la entrada y salida de la competencia electoral, así como el acceso a la representación política, la hipótesis que guía el presente trabajo es que lo que caracteriza a la mayoría de las entidades del país es el bajo acceso a la competencia electoral y a la representación legislativa que poco coincide con la legislación federal. Como parte de la operacionalización de la hipótesis se toman como dimensión empírica el acceso a la competencia electoral mediante el análisis de las variables Proporción de Afiliados sobre el Padrón Estatal Electoral (Papee), Distribución Territorial de Éstos en distritos o municipios de la entidad (Dade), Umbral Mínimo Para la Pérdida del Registro (Umpreg). En la dimensión empírica de acceso a la representación se toman las variables de Proporción de candidaturas de mayoría relativa en distritos o municipios (Prcmr), Barrera Electoral para la Distribución de Regidores (Berp), Barrera Electoral para la Distribución de Diputados Plurinominales (Bedl). Para recuperar la información se toman como unidades de análisis las constituciones políticas y leyes electorales de las 32 entidades del país. Para el procesamiento de la información se construyó una base de datos mediante el programa SPSS.

De la información recabada, en lo que respecta a la Proporción de Afiliados sobre el Padrón Estatal Electoral (Papee), estas iban desde el 0.04 al 2.5, identificando 19 indicadores. Sobre la Distribución Territorial de los Afiliados al Padrón Electoral en distritos o municipios de la entidad (Dade) se encontraron 7 indicadores, que iban del 22 al 100 por ciento de los distritos electorales. En el Umbral Mínimo para la Pérdida del Registro (Umpreg) éstas iban del 1.5 al 3%, considerando 4 indicadores. En lo que respecta a las variables de acceso a la representación, la Proporción para Presentar Candidatos de Mayoría Relativa en Distritos o Municipios (Prcmr) que iban del 22 al 100% de los distritos electorales, contemplando con ello 11 indicadores. La Barrera Electoral para el Acceso a la Distribución de Regidores (Berp) y Diputados Locales (Bedl) se analizaron por separado al observarse algunas variantes. Aunque en ambos casos éstos se ubicaban del 1.5 al 6%, identificando para cada uno de ellas cuatro indicadores. De esta forma, se obtuvieron de manera general 57 indicadores, lo cual hacía compleja una comparación dada la dispersión de datos. Por este motivo y para realizar una comparación más sistemática se procedió a agrupar dichos indicadores en categorías, estableciendo así un orden (ascendente/descendente) y generando cierta homogeneidad entre ellas.

Cuadro 2. Operacionalización de variables

Concepto	Dimensión Empírica	Variabes	Indicadores	Cantidad
Sistema de partidos rígido	Acceso a la competencia electoral	Proporción de afiliados sobre el padrón estatal electoral (PAPEE)	0.04, 0.10, 0.11, 0.12, 0.18, 0.20, 0.29, 0.34, 0.35, 0.50, .72, 0.75, 0.79, 1, 1.08, 1.35, 1.76, 2, 2.5	19
		Distribución territorial de éstos en distritos o municipios de la entidad (DE)	22, 30, 37, 41, 51, 60, 66, 70, 100	9
		Umbral mínimo para la pérdida del registro (UPREG)	1.5, 2, 2.5, 3	4
	Acceso a la representación legislativa	Proporción para presentar candidatos de mayoría relativa en distritos o municipios (PCMR)	42, 50, 60, 64, 67, 68, 70, 71, 72, 78, 100	11
		Barrera electoral para la distribución de regidores plurinominales (BEDREG)	1.5, 2, 2.5, 3, 3.125, 4, 6	7
		Barrera electoral para la distribución de diputados plurinominales (BEDIPP)	1.5, 2, 2.5, 3, 3.125, 4	7

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de las 32 Constituciones y Leyes Electorales Locales

Posteriormente, una revisión estadística mediante el cruce de variables en forma bivariada obteniendo los datos de  $X^2$  de Pearson y  $V$  de Cramer mostró el nivel de asociación entre ellas. De manera general se observó una relación media positiva. La asociación más fuerte se dio entre la Barrera Electoral para la Distribución de Diputados de Mayoría/ Umbral Mínimo para la Pérdida de Registro que alcanzó un valor en coeficiente de contingencia de .702 y significancia de .000, seguida de la Distribución Territorial de Electores/Proporción para Presentar Candidatos en Distritos, con coeficiente de contingencia de .692 y significancia de .000, así de ésta última con el Umbral Mínimo para la Pérdida de Registro con coeficientes de contingencia de .684 y niveles de significancia de .113.

Cuadro 3. Asociaciones bivariadas

	$X^2$ de Pearson	$V$ de Cramer	Coefficiente de contingencia	significancia
TEE / PAPEE		.506	.582	.292
BERP/ BEDP	27.778	.540	.683	.001
DADE / PRCMR	18.359	.480	.692	.245
BEDP/UMPREG	28.175	.571	.703	.000
PRCMR / UMPREG	30.321	.541	.684	.113

TEE: Tamaño electoral de Estado

PAPEE: Proporción de afiliados sobre el padrón estatal electoral

DADE: Distribución territorial de éstos en distritos o municipios de la entidad

BERP: Barrera electoral para la distribución de regidores plurinominales

BEDL: Barrera electoral para la distribución de diputados plurinominales

PRCMR: Proporción para presentar candidatos de mayoría relativa en distritos o municipios

UMPREG: Umbral mínimo para la pérdida del registro

Lo extraño de ello fue que los niveles de coeficientes de contingencia y significancias entre otras variables que deberían mantener una relación aún más fuerte, como lo eran las barreras electorales para la distribución de regidores y diputados plurinominales, se mantenía en forma más baja. Aunque pudiera considerarse que no debieran existir variantes significativas entre dichos umbrales mínimos y con el objetivo de identificar las entidades que mantenían diferencias entre estas variables, se realizaron a nivel descriptivo análisis de contingencia. En ellas se encontró que entidades como Campeche, Coahuila, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, en donde la proporción requerida para la distribución de regidores plurinominales eran lo doble a la de diputados, o por el contrario, en cuyos casos como Baja California, Chiapas, Hidalgo, Morelos, SLP, Yucatán en donde la proporción exigida para la distribución de diputaciones plurinominales superaba con mucho la de regidores.

## Acceso a la competencia electoral y la representación legislativa

En la idea de conocer qué tanto una entidad mantenía el acceso a las fuerzas políticas en la competencia electoral y las posibilidades de alcanzar representación, se construyó un Índice de acceso a la competencia y representación agrupando los indicadores de las distintas variables y ordenándolos en forma ascendente para así confrontar las semejanzas existentes entre las categorías de las distintas variables. Con ella se construyó una matriz que confrontaba en sus extremos el acceso a la competencia con las posibilidades de representación legislativa. En esta nueva matriz, a manera de cuadrantes en los extremos se establecen tres elementos y dan lugar a una conjugación de 9 categorías que van desde el alto acceso a la competencia con bajas posibilidades de representación hasta el bajo acceso a competencia con bajas posibilidad de representación. La ordenación horizontal de dichas categorías mostraba a su vez una distribución positiva o negativa.

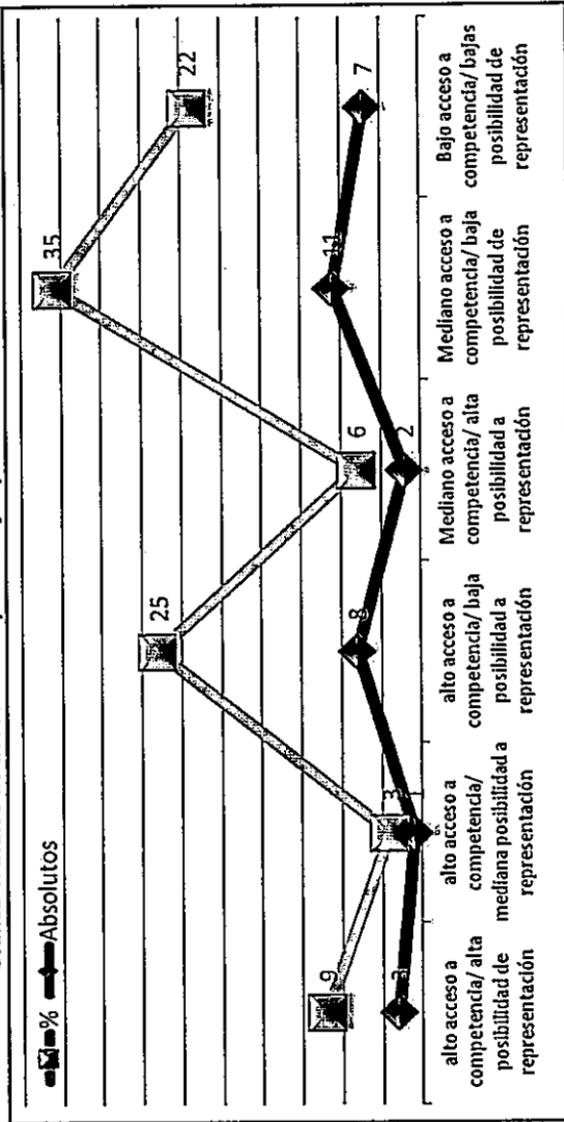
Cuadro 4. Matriz de índice de acceso a competencia y representación

Acceso a la competencia	Variables						
	PAPEE	DADE	PRCMR	UMPREG	BERP	BEDL	
Alto	.10 - 0.5	22-50+1	42-50	1.5	1.5	1.5	Alta
Mediano	.72-1.08	60-66	60-68	2.5	2.25	2.25	Mediana
Bajo	1.35-2.5	70-100	70-100	3	3.6	3.6	Baja
	PAPEE	DADE	PRCMR	UMPREG	BERP	BEDL	Acceso a la representación
	Variables						

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de las 32 Constituciones y Leyes Electorales Locales

Confrontando las entidades del país, con las categorías del nuevo índice se observaba que de las 32 entidades del país, 11 (35%) estados, entre ellas Chiapas, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas se ubicaban con mediano acceso a competencia y baja posibilidad de representación. Otras 8 (25%) entidades en donde se ubicaban Baja California, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Puebla se ubicaban con alto acceso a competencia y baja posibilidad de representación. Asimismo, siete (22%) en donde se encuentran Aguascalientes, Baja California Sur, Distrito Federal, Durango, Morelos, San Luis Potosí y Tabasco se caracterizaban por mantener un bajo acceso a competencia y bajas posibilidad de representación.

Grafica 1. Índice de acceso a competencia y representación en entidades del país



Por el contrario, sólo tres estados (9%) en donde están Estado de México, Nuevo León y Tamaulipas se observaron en el rango de un alto acceso a competencia con alta posibilidad de representación. En dos (6%) Oaxaca y Quintana Roo, se observó mediano acceso a competencia con alta posibilidad de representación. Finalmente, sólo en Nayarit (3%) se encontró alto acceso a competencia/ mediana posibilidad a representación.

Cuadro 5. Índice de acceso a competencia y representación

Alto acceso a competencia/ alta posibilidad de representación	Alto acceso a competencia/ mediana posibilidad a representación	Alto acceso a competencia/ baja posibilidad a representación	Mediano acceso a competencia/ alta posibilidad a representación	Mediano acceso a competencia/ baja posibilidad de representación	Bajo acceso a competencia/ baja posibilidad de representación
Edomex Nuevo León Tamaulipas	Nayarit	Baja California Campeche Coahuila Guanajuato Guerrero Jalisco Michoacán Puebla	Oaxaca Quintana Roo	Chiapas Chihuahua Colima Hidalgo Querétaro Sinaloa Sonora Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas	Aguascalientes BCS DF Durango Morelos SLP Tabasco

## Conclusiones

Los acuerdos o arreglos democráticos que han sido producto de la liberalización y democratización política en las entidades del país no muestran, a nivel del análisis del sistema de partidos, condiciones de competencia y pluralidad política. Las legislaciones en los estados no marcan una tendencia clara respecto a las "normas electorales aceptables", lo cual se muestra en la dispersión o falta de homogeneidad.

Aunque desde luego, los criterios de homogeneidad que establecen altos requisitos de acceso a la competencia y la representación no son tampoco deseables. Los ejemplos claros los constituyen el DF, Aguascalientes, Baja California Sur, Morelos, San Luis Potosí y Tabasco, en donde las barreras electorales para la pérdida de registro, coinciden en una proporción muy alta con aquellas para la distribución de curules y la afiliación de electores al padrón electoral y aunado a la exigencia de estar distribuidos en todos los distritos y delegaciones pone en claro la inexistente posibilidad de acceder a la competencia electoral y

la representación. En consecuencia, la mayoría de las entidades del país se caracterizan por un sistema de partidos rígidos en donde el poco acceso a la competencia electoral y la representación legislativa constituyen la constante, en ellos, Sinaloa no es la excepción.

El ámbito electoral ha significado, para el caso de Sinaloa, un camino prolongado de transformación democrática. El régimen político sinaloense se ha modificado de un régimen hegemónico de tipo cerrado a uno de tipo autoritarismo blando, aunque el avance siempre ha sido lento y controlado por una coalición dominante. Las reglas electorales que marcan el acceso a la competencia y representación legislativa son, hasta la fecha un elemento claro de control. Lo interesante de la actualidad es que el proceso político está cambiando, se han sumado nuevos actores en la arena política y algunas de estas reglas deben de cambiar, dado que ese sería sin duda un paso coherente que va en la misma dirección.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel, "Gobernabilidad en América Latina y la aparición de Nuevos Actores", en Sanahuaja, Martí y Puig, *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina*, Universidad de Salamanca, España, 2004.
- Bartolini, Stefano. "Partidos y Sistemas de Partidos", en Gianfranco Pasquino (comp.) *Manual de la Ciencia Política*, Madrid, 6ª, Alianza Universidad, 1994.
- Camou, Antonio, *Transición democrática y gobernabilidad en México*, Flacso-Plaza y Valdez, IIS-UNAM, 2000.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, 1987.
- Hernández Norzagaray, Ernesto, *Sistema electoral y sistema de partidos en Sinaloa. Metodología para el análisis electoral*, CEE-UAS-Publicaciones Cruz O., México, 2002.
- Luque Rojas, José Manuel, *Consolidación Democrática en Sinaloa 1995-2007: Tipo de transición, partidos políticos y diseño electoral*, PROMEP-PROFAPI-UAS, Once Ríos, México, 2009.
- Lijphart, A. "Typologies of Democratic Systems", en *Comparative political studies*, 1968.
- Moya, Octaviano, *Ley federal de partidos políticos en México, retos y perspectivas, pluralidad y consenso*, IBSEN, 2003.
- Nohlen, Dieter, *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, IFE, Mexico, 1996.
- O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos: ensayos corregidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Przeworski, Adam, *Democracia y mercado*, University Press, Cambridge, 1995.
- Rae, D. W., *The Political Consequences of Electoral Studies*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- Reynoso, *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerepresentación distrital*, Cámara de Diputados-FLACSO-Porrúa, México, 2004
- Rokkan, S. "The Growth and Structuring of Mass Politics in the Smaller European Democracies", en *Comparative studies in Society and History*, 10, 1968.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980.
- \_\_\_\_\_, *Teoría del Partiti e caso italiano*, Milan sugarlo Co. 1982.
- *Leyes electorales del Estado de Sinaloa, 1979, 1984, 1992, 1995, 1998.*

## Notas

1 Artículos 1, 4, 11, de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, 1979.

2 En el derecho electoral suele emplearse como sinónimo los vocablos de barrera electoral, barrera legal, barrera mínima o también umbral mínimo de votación. En cualquiera de sus acepciones, se entiende por éstas a las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos partidos políticos o candidatos en la vida de una sociedad política que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tienen el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso (Manchego y Belaunde, 2003: 97-101).

# Índice

7

Palabras de presentación

Juliana Araujo Coronel

13

Los derechos fundamentales en América Latina  
desafíos, cambios y oportunidades

Texto de Miguel Carbonell

35

Reforma política, amparo  
y derechos humanos

Texto de Pedro Salazar

47

Primer lugar

Sistemas de partidos, crimen organizado  
y reformas políticas en México

Ernesto Hernández Norzagaray

69

segundo lugar

Una reforma política para un  
Sinaloa democrático y en paz

Crecencio Flores Contreras

93

tercer lugar

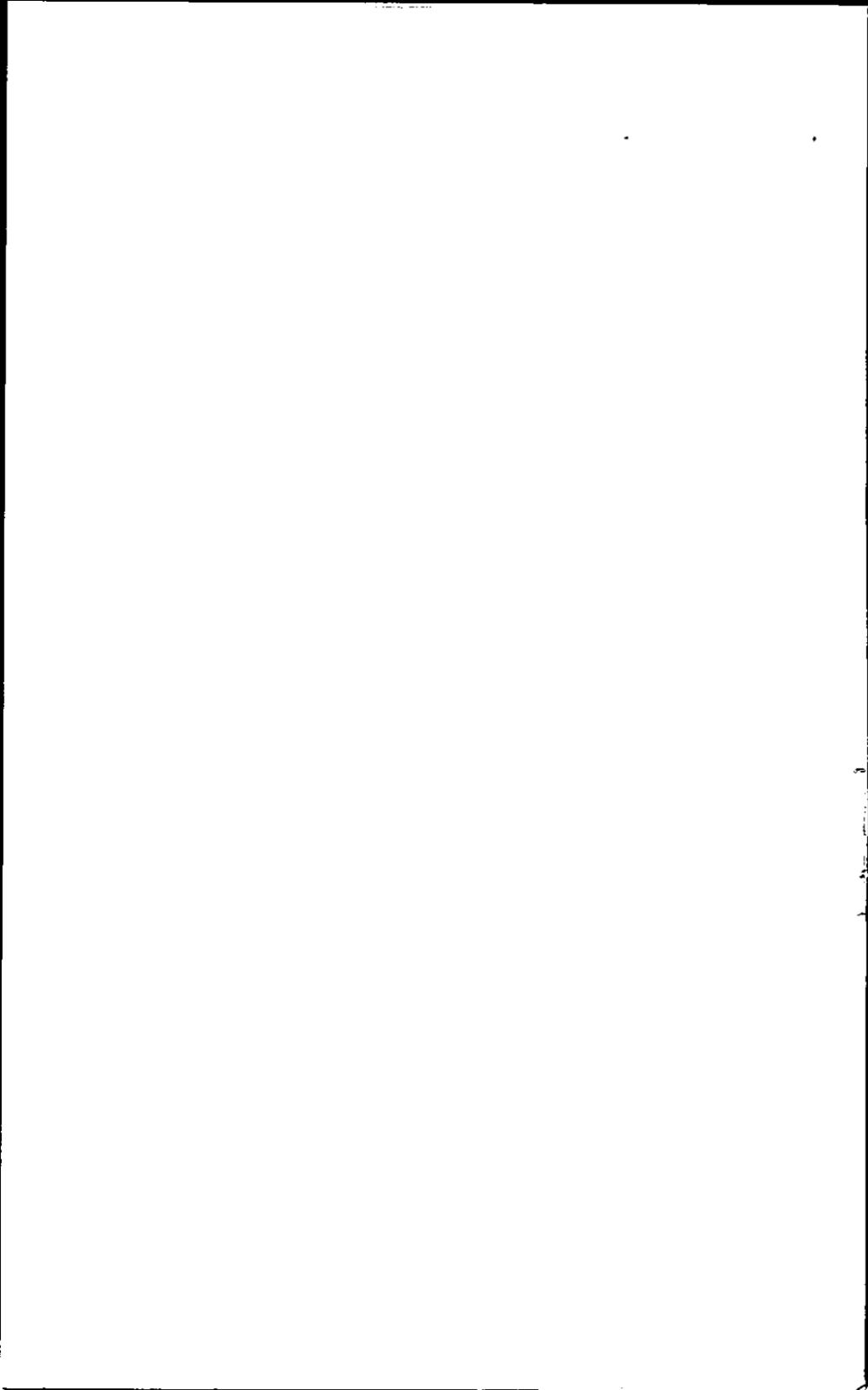
El sistema de partidos en Sinaloa en  
el marco de la reforma política

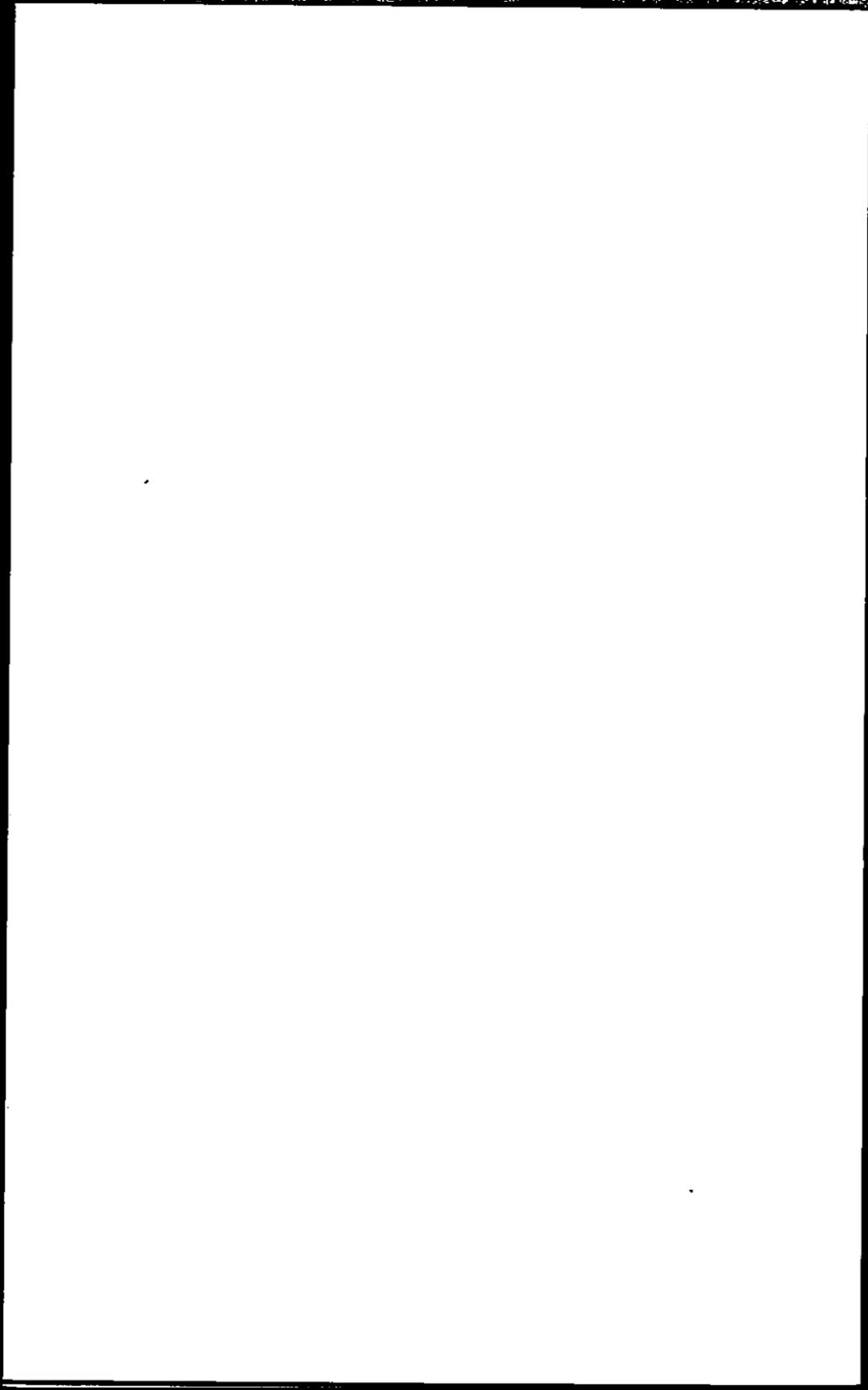
Octaviano Moya Delgado

*Sistema de partidos y reforma política,*  
se terminó de imprimir en diciembre de 2012,  
en los talleres de Manjarrez Impresores,  
Culiacán, Sinaloa, México.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de  
Iván Hernández Ruiz y Héctor Mendieta y Vega







Octavo Por

VII Certamen de Ensayo Político

