



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO

**LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO A PARTIR
DE LA ETAPA DE INDEPENDENCIA A NUESTROS DÍAS.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

FRANCISCO GONZÁLEZ OCAMPO

**ASESOR
DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO**

Ciudad de México Octubre 2018





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE
DERECHO SEMINARIO DE
TEORÍA GENERAL DEL
ESTADO.

ASUNTO: OFICIO
APROBATORIO DE TESIS.

**LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO.
P R E S E N T E**

El alumno de esta Facultad GONZÁLEZ OCAMPO FRANCISCO, con número de cuenta 078396979, ha elaborado en este Seminario, bajo la dirección del suscrito, la tesis titulada:

**“LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO A PARTIR DE LA ETAPA DE LA
INDEPENDENCIA A NUESTROS DÍAS”.**

La cual, a mi consideración, cumple con los requisitos reglamentarios respectivos para hacer presentada en Examen Profesional.

Por lo anterior, y de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a Usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Atentamente
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, CDMX a 30 de octubre de 2018.

**DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad, y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

C.c.p. Secretaría de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho.
C.c.p. Alumno. Se autoriza la impresión de la tesis.
C.c.p. Seminario.
MAGA/lvr.

Dedicatoria:

Al Pueblo de México, porque de él provienen quienes forjaron la Nación; porque del pueblo han sido la sangre y los ideales de la Patria; porque en él reside única, esencial y originariamente la Soberanía: razón de ser colectiva, fortaleza y dignidad de nuestro Estado.

INDICE

	Página
Introducción.	1
CAPITULO I. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO.	
1.1 Definición y elementos constitutivos del Estado.	11
1.1.1. Antecedentes históricos:	15
1.1.1.1. Grecia.	17
a) Platón.	18
b) Aristóteles	21
1.1.1.2. Roma.	24
a) Polibio.	24
b) Cicerón.	26
1.1.2. Edad Media en Inglaterra.	28
1.1.3. Siglo XVIII.	35
a) Francia.	35
b) Los Estados Unidos de Norteamérica.	40
1.2. El Poder Constituyente en el Estado de Derecho.	43
1.2.1. El Poder Constituyente.	43
1.2.2. El Poder y el Estado.	44
1.2.3. Soberanía.	50
1.2.4. El Estado de Derecho.	55
1.2.5. Federalismo.	58
1.2.6. ¿Qué es una Constitución?	66

CAPITULO II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL MEXICANO EN EL SIGLO XIX.

2.1. Formación del Estado Mexicano.	71
2.1.1. Antecedentes en México.	71
2.1.1.1. México Autóctono.	72
2.1.1.2. El Virreinato.	74
2.1.2. La Constitución de Cádiz, 1812.	78
2.1.3. La Constitución de Apatzingán, 1814.	83
2.1.4. La Constitución Federal, 1824.	86
2.2. La Reforma Liberal del Estado Mexicano en el siglo XIX.	89
2.2.1. Centralismo, Siete Leyes Constitucionales, 1836.	89
2.2.2. Bases Orgánicas, 1843.	91
2.2.3. Constitución Política Liberal, 1857.	93
2.2.4. Los Principios Fundacionales del Estado Mexicano.	99

CAPÍTULO III. EL ESTADO MEXICANO EN EL SIGLO XX.

3.1. La Constitución de 1917 y el Estado Mexicano.	105
3.1.1. El Ideario Político.	109
3.1.2. La Estructura Jurídica de los Órganos de Gobierno Federales.	117
a) Poder Legislativo.	118
b) Poder Ejecutivo.	119
c) Poder Judicial.	119
3.1.3. Soberanía y Autodeterminación.	120
3.2. La Organización Política un Diseño Constitucional.	125
3.2.1. Los niveles de Gobierno Local y Municipal.	125
3.2.2. El nivel Local.	126
3.2.3. El nivel Municipal.	127
3.2.4. Tipología Municipal.	134
3.2.5. Reformas Constitucionales en Materia Municipal.	135

3.3. Las Reformas Constitucionales a Principios Fundacionales.	152
a) Al Sistema Político y de Gobierno.	152
b) En Materia de Derechos Fundamentales.	153
c) En Materia Económica.	153

CAPITULO IV. LA DISYUNTIVA EN EL SIGLO XXI: REFUNDAR AL ESTADO MEXICANO, O RENOVAR SUS INSTITUCIONES.

4.1. La Constitución vigente y el Estado de Derecho.	154
4.1.1. ¿México es un Estado fallido?	157
4.1.2. Implicaciones del entorno Globalizador.	176
4.1.3. ¿Existen condiciones para refundar el Estado Mexicano?	180
4.1.4. ¿Es viable una nueva Constitución?	183
4.2. Los Principios Rectores en la Constitución vigente.	186
4.2.1. Los Principios Rectores Fundamentales.	187
4.2.2. Rectoría Económica.	188
4.2.3. Régimen Político: Democracia y Representación.	197
4.2.4. El Federalismo en México.	202
4.2.5. Federalismo y Tercer Orden de Gobierno.	204
4.2.6. Modelo Económico y Desarrollo Social.	209
4.2.7. Gobernabilidad y Administración Pública.	211
4.3. Revisión integral del Estado Mexicano y su Diseño Constitucional.	215
4.3.1. Viabilidad para reformar al Estado Mexicano en el siglo XXI.	216
4.3.2. Propuesta de reformas.	218
a) Sistema Político y de Gobierno.	219
b) Renovación del Federalismo y El Municipio.	221
4.3.3. Reflexiones Finales.	225
CONCLUSIONES.	231
BIBLIOGRAFÍA.	234

Introducción.

*“México es el país de las desigualdades.
Acaso en ninguna parte la hay más espantosa
en la distribución de fortunas, civilización,
cultivo de la tierra y población.”*
Alejandro de Humboldt.

La conmemoración de los movimientos sociales en 1810 y 1910: Independentista y, Revolución Mexicana, así como el centenario de la Constitución de 1917, motivan a la reflexión de aspiraciones sociales y del sistema político de gobierno en México. Analizar la eficacia real, evolución y atavismos de instituciones políticas al constituirse como: República Representativa, Democrática y Federal, de lento transitar hacia el estado de derecho, donde las circunstancias históricas actuales, imponen revisar críticamente su diseño y vigencia, a partir de postulados fundacionales y principios rectores originarios del Estado Mexicano al devenir de su Constitución normativa. Este trabajo tiene ese objetivo, al formular como eje de análisis, el siguiente planteamiento:

El Estado Mexicano, más que producto de pactos sociales incluyentes, deviene históricamente por imposición de la facción vencedera en los conflictos bélicos. Así, el régimen de gobierno, como el sistema político instaurado, tienden a preservar intereses oligárquicos y de élites afines a ellos, generando desigualdad social: rasgo endémico, en sistemática inobservancia de postulados ideológicos fundacionales y principios rectores establecidos en su texto constitucional. De esta formulación, se plantean como diagnóstico y propuesta de análisis, las siguientes interrogantes:

- a) ¿México es un Estado con fallas sistémicas e ineficacia endémica derivadas de la cultura política, reflejadas en gobierno, desarrollo social y economía?
- b) ¿Es necesario generar un cambio estructural mediante refundación del Estado Mexicano o renovación integral de instituciones, estableciendo controles sociales reales y efectivos para fiscalizar a los órganos de gobierno en sus funciones y ejercicio de poder en la rendición de cuentas y erradicar la impunidad?

Reconocer lo anterior, implica considerar como premisa básica la obligación del Estado, a través de sus órganos de gobierno, garantizar el ejercicio de derechos fundamentales, paz social y, condiciones para el desarrollo en todos los órdenes a los habitantes en su territorio. El éxito de toda organización social, de instituciones políticas y sociales, debe evaluarse por el nivel en la calidad de vida, mejora o expectativas generacionales de bienestar personal y colectivo; de igual manera la cohesión social histórica, al cumplir postulados constitucionales esenciales para la gobernabilidad.

Delimitado el objetivo del Estado, esta investigación analiza epistemológicamente la construcción del orden jurídico que legitima socialmente el sistema político y régimen de gobierno, los fundamentos ideológicos e intereses de los factores reales de poder en diversos estadios que han intervenido en su diseño. Derivado de lo anterior, las relaciones sociales se abordan en enfoque socio-jurídico, al ámbito constitucional como expresión formal de supremacía para conformar un Estado en su organización y fines. Del anterior razonamiento, se plantea el contexto de evolución y atavismos históricos, exponiendo una explicación teórica ejemplificando con hechos históricos específicos a efecto de sustentar la comprobación de hipótesis y, conclusiones vertidas.

Como marco teórico general, el primer capítulo refiere retrospectivamente aspectos del pensamiento ideológico universal en evolución y organización social que explican el desarrollo del Estado en etapas históricas: concepción política; movimientos sociales y, formas de gobierno vinculados a cambios culturales de trascendencia histórica; influencia que resultó determinante, siendo el nexo causal explicativo en la génesis, evolución y atavismos del Estado Mexicano, reflejados en sus textos constitucionales.

Para articular una reflexión integral, en estructura secuencial del desarrollo universal, se abordan conceptos teóricos del Estado y del Poder Constituyente como fenómenos sociopolíticos y hecho histórico fundacional de trascendencia jurídica, en evolución hacia el estado de derecho, cuya razón de ser, es preservar los postulados fundacionales originarios y la aplicación efectiva de los principios rectores a que deben sujetarse los órganos de gobierno en las diversas dimensiones en que actúa el Estado.

El segundo capítulo, sintetiza una semblanza del México autóctono y virreinato como referente histórico; epistémicamente se analiza la ruptura de la estructura social con la revolución independentista reflejada en los textos constitucionales: 1824, 1836, 1843 y 1857, que describen postulados ideológicos, organización política, modelo de gobierno y desarrollo social. Se revisa la coherencia de postulados dogmáticos confrontados a la realidad y momento histórico; la civilidad del pacto social o imposición condicionada a facciones derrotadas militarmente para ejercer poder y gobierno. La fragilidad del sistema político por la pugna de intereses ideológicos y económicos locales e injerencia transnacional geopolítica, que generó inestabilidad e incidió para consolidar un proyecto de Nación en 1857 y La Reforma, como resultado de la confrontación entre oligarquías nacionales que emergieron al triunfar el movimiento armado de Independencia.

El tercer capítulo aborda en contexto histórico político, las causas y consecuencias de la estabilidad social al final del siglo XIX, que mediante *orden y progreso*, impulsó el desarrollo económico, pero también engendró arbitrariedad e injusta distribución de la riqueza generando crisis social. Como paradoja histórica, contra ese régimen se proclamó sufragio efectivo y no reelección, que también sería bandera del movimiento armado del siglo XX para deponerlo; al reivindicar valores democráticos universales, se promovía circulación de élites para acceder al gobierno. Surgieron ideólogos y líderes populares dando sentido social a la denominada revolución mexicana iniciada en 1910.

La Constitución de 1917 confrontó facciones de poder, no obstante, quedó plasmada la pretensión de erradicar la desigualdad mediante derechos sociales, y bases para el desarrollo económico, inconclusos a 100 años de ser promulgada. Se estableció el nuevo régimen, y en atavismo antropológico, se dio aniquilamiento entre caudillos del grupo vencedor revolucionario para arribar al poder federal, cuyo signo distintivo fue represión a toda disidencia, fortaleciendo la red de intereses de lo que sería la nueva oligarquía política durante casi 80 años ininterrumpidamente en el ejercicio del poder; al controlar los órganos de gobierno conculcaron al Estado Mexicano, beneficiándose económicamente aliados y asociados con empresarios, otorgaron concesiones públicas para explotación: mineras, bosques, aguas, radio, telecomunicaciones, entre otras.

Los postulados constitucionales fueron sacralizados retóricamente, pero de facto se dio la génesis del presidencialismo centralizador con rasgos despóticos, mediante el control y cooptación corporativa de líderes obreros y campesinos proclives a corromperse convertidos en representación popular; nueva élite política en los tres órdenes de gobierno, sumisa operadora del régimen que los designaba, consolidando el sistema político protector de cacicazgos locales, que sólo rendían cuentas al Jefe Máximo, y luego, al gobierno de la República. Oligarquía política conformada con jefes militares y beneficiarios de la riqueza requisada a los caciques del régimen porfirista.

El titular del Poder Ejecutivo, se erigió de manera meta constitucional en gran elector y juez de disputas políticas, generando el culto a la personalidad reflejado en ceremonias y actos oficiales, confundiendo la investidura presidencial con la jefatura política del partido en el poder, que incluso, hasta la alternancia al final del siglo XX acusó resabios autoritarios. No obstante emergen élites confrontadas por el control y dominio de instituciones, manifestada en crisis al interior del Congreso, integrado por primera vez en el siglo XX mayoritariamente de oposición en 1997.

La aristocracia política perdió su centro de gravitación y control fáctico nacional, que fragmentada lo trasladó al Poder Ejecutivo local, convirtiéndolos en beneficiarios, y coaligados se adjudicaron los resabios de presidencialismo sin permitir la transición del régimen político. Los gobernadores se asumieron como contrapeso real al Gobierno Federal de alternancia desde el año 2 mil, oposición fáctica que desplazó al Senado. El partido político hegemónico durante todo el siglo XX a su retorno, no quiso, no pudo o no supo lograr el cambio. Superar el presidencialismo es parte del cambio estructural.

El Poder Ejecutivo Federal tiene el estigma de lo sucedido en La Bombilla y Lomas Taurinas, que determinó la fractura del régimen político exhibiendo fallas sistémicas, sin trascender la forma de gobernar en los tres niveles. Los procesos electorales en México, históricamente tienen una estela de cuestionamiento y descrédito: violencia, desviación de recursos públicos e intromisión de poderes fácticos generando inequidad y descrédito, antes y después de la alternancia del año 2 mil.

El desfase en evolución y cultura democrática en la clase política mexicana, respecto de la sociedad civil generó desencuentros, presión y movimientos políticos obligando gradualmente crear instituciones mediante reformas constitucionales; sin embargo, la apertura política tuvo como antecedente represión sistemática hacia reclamos sociales, orillando a la clandestinidad de partidos políticos de oposición al régimen y grupos subversivos guerrilleros en los años setenta, etapa conocida como Guerra Sucia.

La pluralidad política avanzó en el periodo 1986-1996. No obstante, resurgieron brotes de insurrección armada la última década del siglo XX: en Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); Oaxaca y Guerrero, los denominados Ejército Popular Revolucionario (EPR) y, Ejército Revolucionario Popular Independiente (ERPI). Zonas marginadas de pobreza extrema dominadas por caciques locales, donde Genaro Vázquez y Lucio Cabañas habían realizado movimientos sociales y guerrilleros.

El capítulo cuarto, aborda integralmente los postulados fundacionales y principios rectores, su vigencia, viabilidad, o necesidad de cambio del Estado Mexicano. Se ejemplifica con reformas constitucionales realizadas durante los siglos XX y XXI que trastocaron estos postulados y principios, persistiendo el reclamo en justicia social y reconocimiento a la pluralidad e inclusión. De igual manera, en visión crítica se aborda la denominada reforma del estado, analizando el régimen de gobierno y modelo electoral; la alternancia del Poder Ejecutivo frente al embate globalizador de la economía, capacidad técnica y, ética pública, vinculada a la responsabilidad histórica ante cambios sociales, así como la crítica a nuestro país de ser un Estado Fallido.

Aspecto relevante en análisis es la globalización económica, como límite a la libre autodeterminación de pueblos y soberanía de los estados; la impotencia para contener corporaciones mercantiles o directrices emitidas por organismos transnacionales al imponer criterios de desarrollo y políticas públicas, fruto del pensamiento de ultra derecha anglosajón, promovidas y justificadas desde ámbito y foros académicos que, en las últimas cuatro décadas en México, han provocado crisis económica, casi nulo desarrollo generando mayor pobreza, y socialmente, inestabilidad política.

En relación a la gobernabilidad, se analiza la legitimidad social y debilidad de los últimos gobiernos de la República, reconocidos legalmente en promedio con el apoyo de un tercio de electores; procesos competidos donde el abstencionismo está en rango del cuarenta por ciento. El voto diversificado aproximadamente en tercios entre los partidos políticos mayoritarios, de ahí, quien resulta electo sólo obtiene en las urnas el apoyo de uno de cada cuatro posibles electores, lo que permite inferir, que para tres cuartas partes de mexicanos, quien asume la titularidad del Poder Ejecutivo Federal no resulta confiable; esto explica en parte el desbordamiento social en diversas entidades federativas, donde gobierno es sinónimo de indolencia e incapacidad. La ausencia de cultura democrática es causa de corrupción e impunidad en la clase política mexicana.

En lo estratégico, la dependencia en flujo de capitales, inversión extranjera y remesas; débil e insuficiente planta productiva nacional, limitada defensa militar, sistemas de comunicación para uso político, e incapacidad para producir derivados del petróleo y energía sustentable, aunado a insuficiente producción agropecuaria para consumo interno constituyen déficit sistémico. Este diagnóstico indica necesidad de cambio estructural al modelo económico de beneficio colectivo en justa distribución de la riqueza, pero teniendo previsiones y control de daños de posibles fenómenos globales que afecten la macroeconomía; internamente, los inducidos por grupos de poder: fugas de capitales y utilidades, evasión de impuestos, quiebras fraudulentas, entre otros. Por ello se analiza la rectoría del Estado ante la pretensión de apertura total a inversión privada y extranjera en áreas estratégicas patrimonio de la Nación.

Las condiciones actuales requieren el consenso racional incluyente. Reconocer la diversidad en formas de ser, pensar, sentir y actuar que es México, por ser nación de pluralidad cultural. Hacer de la inclusión herramienta necesaria de beneficio colectivo, para consolidar el Estado de Derecho. La participación social para fiscalizar y exigir rendición de cuentas; abolir el sistema de privilegios y cotos de impunidad causantes de descomposición social. Priorizar la legitimidad para acceder al gobierno en procesos electorales incuestionables donde la equidad y sanciones no tengan sesgo faccioso, sean por consigna, ni con propósito de encubrimiento.

De igual manera, se analiza la observancia y vigencia de principios como: sistema de contrapesos; órganos de gobierno; soberanía; democracia; federalismo; representación política; rectoría económica del Estado; desarrollo social; derechos humanos; medios de control constitucional; procuración e impartición de justicia; control, fiscalización, transparencia, rendición de cuentas de gobierno en los tres niveles y administración pública. Todas condicionantes para la gobernabilidad que sustente legítimamente el pacto histórico social del trinomio fundamental: Individuo-sociedad-estado.

A efecto de ejemplificar, se incluye sistematización de reformas a la Constitución como indicador de análisis en la eficacia institucional, y efectos relativos a la pretensión de refundar el Estado Mexicano o reformar integralmente sus instituciones, enfatizando rubros como: federalismo; representación política y; la integración democrática de los órganos de gobierno. Al necesario proceso evolutivo constitucional que cumpla y trascienda objetivos ideológicos de la Revolución Mexicana, explorando alternativas para resolver exigencias sociales del siglo XXI, entorno e interdependencia mundial que incide la dinámica interna, e inserción inevitable de la llamada aldea global.

Confrontar paradigmas del pragmatismo economicista neoliberal con principios de humanismo progresista. La caída del Muro de Berlín colocó a la humanidad hacia un solo derrotero: neoliberalismo inequitativo, brutal y belicoso. La vorágine globalizadora acusa efectos en los más vulnerables del denominado nuevo orden mundial. El Estado Mexicano abandonó su tradicional política de neutralidad y no intervención, al aceptar formar parte del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas: ahora también deberá asumir las consecuencias de esta alineación política mundial.

La historia reciente en México refleja logros, pero también deficiencias y atavismos en abusos de poder, privilegios, corrupción, inseguridad pública e impunidad, causando más víctimas que en países inmersos en guerra civil o confrontación internacional; por violencia criminal, cientos de miles de personas han perdido bienes, la vida, y existe impreciso número de desaparecidos en espera de justicia.

En lo económico, ínfimo crecimiento en desarrollo, migración masiva, pobreza, pérdida de poder adquisitivo y, desempleo. Ineficacia de los gobiernos en los tres niveles para afrontar o prevenir efectos y consecuencias por desastres naturales. En lo social, cifras oficiales de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tanto como las publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) en el año 2018, reconocen más de 50 millones de mexicanos viviendo en pobreza.

En tanto, potentados entre los más ricos del mundo, algunos con fortunas obtenidas explotando concesiones de bienes que fueron patrimonio de la Nación: telefonía, televisoras, instituciones bancarias, suministro eléctrico. ¿Será posible un paradigma alternativo?; erradicar males endémicos como carencia de valores, ética pública y cultura democrática. Observancia irrestricta de postulados fundacionales y principios rectores: un régimen donde la supremacía del estado de derecho sea nuevo paradigma.

En relación a la crítica que califica como Estado Fallido nuestro país, se analizan fallas sistémicas desde un enfoque multidimensional para determinar ese diagnóstico. Al promover la refundación del Estado Mexicano y promulgación de una nueva Constitución o, por circunstancias actuales, renovar instituciones. La legitimidad social del sistema político y de gobierno, para el desarrollo sostenido y sustentable a partir de instituciones como el Municipio Libre, sumergido en crisis de gobernabilidad por su anquilosado diseño de gobierno e ineficacia operativa; reformar el tercer nivel de organización gubernamental como inicio para renovar al Estado Mexicano.

Las conclusiones y propuestas vertidas en esta tesis, reflejan la visión crítica y propositiva que animó abordar este tema. Es síntesis de la óptica personal del autor, relativa a la evolución y atavismos del Estado Mexicano en diversas etapas de la historia mundial hasta la época en que vivimos, permeada de cambios globales profundos en desarrollo tecnológico y comunicación cibernética de incidencia en la conducta social y gobernantes en todos los niveles, generando una nueva cultura de hacer política y gobierno, transformando la administración pública, donde la imagen mediática es más valorada que el buen gobierno.

Paralelamente al desarrollo global existe inestabilidad y debilidad en desarrollo económico, inequidad y reclamos por justicia social. La gobernabilidad democrática aún sin consolidar. Los cambios al sistema político han sido paliativos para procurar equidad del modelo electoral de participación plural, pero sin trascender la cultura política y el régimen de gobierno, no obstante ha sido posible la alternancia en todos los niveles de gobierno, donde el espectro ideológico se ha diluido al pragmatismo para conservar posiciones de poder y cargos públicos; sin cambio estructural, permea la corrupción e incompetencia ante la problemática nacional en diversos ámbitos.

Ante la anterior circunstancia, difícilmente se puede afirmar que existe un Estado de Derecho plenamente instaurado, o que nuestro país es óptima república representativa, democrática y federal. Frente el embate neoliberal, los postulados fundacionales han sido trastocados; los principios rectores para preservar y hacerlos efectivos también sistemáticamente vulnerados o modificados, aunado que esto último, se realizó sin la anuencia o participación directa de la soberanía popular, en acuerdo copular.

En las dos primeras décadas del siglo XXI, los gobiernos de alternancia, realizaron reformas con influencia clara de directrices impuestas desde el extranjero para eliminar obstáculos a la inversión internacional; como lo estableció el Consenso de Washington para desmantelar la rectoría interna en las economías de gobiernos nacionales, pero reservando a las grandes potencias protección de su economía. Estados asumidos como supra oligarquía mundial, que en materia de migración, ecología y los objetivos del milenio pactados por organismos internacionales, se niegan a observar o participar para la solución global de desigualdades generadas por el modelo económico que tanto les beneficia y del que son defensores a ultranza..

En el ámbito regional, el gobierno mexicano perdió liderazgo en América Latina, en tanto, otorga concesiones para prorrogar el Tratado de Libre Comercio para América del Norte en riesgosa dependencia económica, negociando en forma preferencial con la Unión Americana, no obstante, que su gobierno impone aranceles y sanciones económicas arbitrariamente par proteger su industria y sus multinacionales.

Las implicaciones macroeconómicas rebasan la soberanía. Cuando nuestro mayor socio comercial ha padecido recesiones o desaceleración interna, históricamente han provocado graves crisis económicas en México. Al finalizar la última década del siglo XXI, nuestro país tiene potencial de desarrollo, y en su población joven un bono demográfico, que sin embargo, no tiene oportunidades de formación personal, ni expectativas para mejorar su calidad de vida, en riesgo y propensa de adicciones o conductas antisociales; por otro lado, el incremento significativo de adultos mayores pobres, sin seguridad social e insuficiente infraestructura de atención.

El reto del Estado Mexicano en el siglo XXI, consiste en: 1) mejorar las condiciones de vida en su población; 2) consolidar el federalismo democrático, y; 3) lograr que el régimen de gobierno, tanto como el sistema y actores políticos que constituyen factores reales de poder, actúen anteponiendo el interés general en estricto apego a los postulados fundacionales y principios rectores de su Constitución normativa.

Es decir, como lo plantearon los primeros ideólogos de la Independencia en América: instituir un gobierno de leyes, no de hombres. La corrupción es producto de estos últimos a quienes se confía su dirección y operación, no de las instituciones. De tal forma, que la sanción debe ser ejemplar para quien traicione el mandato popular, y para quienes abusen en beneficio personal de los cargos públicos que les son encomendados para servir en los órganos de gobierno y la administración pública.

Lamentablemente, aún persiste el diagnóstico que Alejandro de Humboldt formuló a principios del siglo XIX, luego de recorrer el vasto territorio nacional y constatar las condiciones de vida de quienes lo habitaban en aquella época; crítica lapidaria vigente en nuestros días, una realidad que lacera la conciencia de manera vergonzante. Lugar, donde la riqueza nacional es mal administrada y, el pueblo, mal gobernado: México, sigue siendo un país de desigualdades.

CAPITULO I

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO

1.1 Definición y Elementos Constitutivos del Estado.

Realizar en profundidad el análisis, desarrollo y evolución de la organización social, implica explorar la cosmovisión humana en diversas fases históricas. Es comprender la conducta colectiva y creación de instituciones para lograr control o armonía social, en la expresión última de civilización: El Estado. Esta conducta social es una especie de destino manifiesto de la humanidad, Thomas Hobbes la describió como: *“La causa final, fin o designio de los hombres –que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás- al introducir esta restricción sobre sí mismos – en la que los vemos vivir formando Estados-, en el cuidado de su propia conservación procurándose una vida armónica...”*¹

Explicar los factores determinantes que dan vida al Estado como organización compleja, implica definir y clasificarlo en múltiples enfoques: su naturaleza y esencia, ¿qué es?; forma de organización y funcionamiento que determina el modo de ser, ¿cómo es?; función social, sentido y significado para preservarlo, ¿para qué?; justificación de su existencia desde la legitimación moral y valor jurídico, ¿por qué?; entender su finalidad y estructura social en evolución, ¿para qué existe el Estado?

A partir de esas interrogantes se ha desarrollado la teoría general y estudio del Estado como fenómeno social, político y jurídico, analizando su integración en diversas formas, a partir de circunstancias históricas o aspiraciones ideológicas vinculadas a la naturaleza humana y su preservación, donde el ejercicio del poder y la dominación derivada de éste, resultan esenciales para el control social. Así, es relevante establecer un marco conceptual a partir de elementos y características en su conformación, que de manera general le identifican diferenciándolo de otras formas de organización social; para ello se citan algunas definiciones:

¹ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 137.

Maurice Duverger. Sistematiza los elementos constitutivos para conformarlo, y su finalidad: *“El Estado es una agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en el que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción.”*²

Herman Heller. Destaca el fenómeno político de participación social dinámico en la constitución del Estado, como: *“la forma o estructura de una situación política real que se renueva constantemente, mediante actos de voluntad humana.”*³ En esta definición está implícita la posibilidad de modificar al Estado, por vía del consenso o, incluso por vía violenta como ha ocurrido históricamente.

Hans Kelsen. Aborda al Estado por su regulación normativa, y explica que con la palabra Estado se puede designar tanto la totalidad del orden jurídico como la unidad personificada de ese orden -principio lógico-; pero también es posible que se reserve para caracterizar el fundamento jurídico positivo del derecho, esto es, la Constitución: *“El Estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y ese orden es el derecho”*.⁴

André Hauriou. En connotación socio jurídica, considera elementos del Estado moderno y contemporáneo definiendo las características siguientes: *“Es una agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción”*.⁵

A partir de los elementos contenidos en las anteriores definiciones, al Estado democrático le son atribuidas algunas características, como:

² Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª. ed., Barcelona, Ariel, 1986, p.116-149.

³ Heller, Hermann, *Teoría del estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 268.

⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995, p. 226.

⁵ Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2ª. ed. Ariel 1980. p.118.

- Es una estructura de organización social para lograr bienestar colectivo.
- Se ordena bajo principios ideológicos, expresados y contenidos en un texto jurídico: Constitución, de índole supra social, regulador de las relaciones sociales individuales y colectivas; deriva de un hecho histórico fundacional.
- Establece un sistema político y régimen de gobierno basado en principios fundamentales de observancia obligatoria para gobernantes y población.
- Es vigente en territorio determinado y administrado por órganos de gobierno facultados mediante mandato popular.
- Los elementos esenciales reconocidos son: población, territorio y sistema político de organización y régimen de gobierno.

Reinhold Zippelius. Reflexionó respecto al poder del Estado y la relación entre gobernantes y gobernados, destacando el régimen político y forma de gobierno impuesto o electo: *“El Estado no sólo como hecho político sino a la vez como un poder político jurídicamente organizado”*.⁶ De esta idea aporta una tipología del Estado contemporáneo, conforme al régimen político de gobierno:

- Totalitario. Existe tendencia hacia la máxima protección y conformación de la vida comunitaria. Genera dogmatismo ideológico y control social; un partido único, régimen de poder centralizado, posee el monopolio económico, legal y religioso. Se manifiesta por nacionalismo a ultranza, mediante el control y manejo de medios de comunicación. En el siglo XX se ejemplifican como regímenes de este tipo a la Ex Unión Soviética (URSS); los gobiernos fascistas en Alemania, Italia, España; las dictaduras militares en Centro y Sudamérica.
- Liberal. Pretende el ejercicio pleno de derechos individuales; prevalece la libertad y propiedad. Actúa como regulador y garante de armonía social. El ejercicio del poder y gobierno se distribuye en órganos independientes, en sistema de contrapesos republicano democrático.

⁶ Zippelius, Reinhold, *Teoría general del estado*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1989, p.149.

- Bienestar Social-Liberal. Enfatiza la cobertura de necesidades sociales y, distribución de la riqueza pretendiendo lograr la equidad. El desarrollo económico, tecnológico e industrial es direccionado hacia el bienestar común donde adquiere mayor relevancia el principio de igualdad general, anteponiéndolo a las libertades individuales. Es un Estado interventor en las relaciones de mercado.
- De Derecho. El orden y la libertad se realizan a través de un pacto social, mediante la creación del orden jurídico supremo denominado Constitución, que sirve para regular la actuación del Estado y forma de control para los órganos de gobierno; generalmente bajo el principio de división de poderes y creando instituciones de índole social.

Históricamente los movimientos sociales se han sustentado en idearios de libertades e igualdad para ser reconocidos como derechos, al instaurar diversos modelos de régimen político; desde la designación divina medieval, hasta proponer la sociedad sin clases contra el sistema capitalista como lo hiciera Carlos Marx. En oposición de esa idea, Gaetano Mosca, Wilfrido Pareto y Robert Michels, concluyen que las estructuras oligárquicas son inevitables desarrollando teorías como: La Clase Política; Ley de Hierro de la Oligarquías y; Circulación de Élités. Mediante las cuales explican las relaciones de poder y gobierno.

La conformación del Estado, es producto de circunstancias históricas generadas por relaciones de poder al interior de todo sistema social en diversidad de visiones ideológicas; sin embargo, todas procuran mediante un orden jurídico legitimar el ejercicio de ese poder afín al régimen establecido, que otorga facultad soberana en lo político, económico, jurídico, organización y desarrollo social. Zippelius explica una especie de círculo trágico sufrido por los pueblos de todos los tiempos:

“La mayoría de los hombres se hallan en la imposibilidad, cuando no incapacidad de gobernarse así mismos. Aún cuando el descontento de las

*masas lograra alguna vez despojar de su poder a la clase dominante...necesariamente ha de surgir en el seno mismo de las masas una nueva minoría organizada que tomaría el cargo de clase dominante”.*⁷

Transitar hacia un modelo democrático requiere diseñar un sistema normativo que prevea mecanismos de control, vigilancia, sanción y relevo institucional de gobernantes desde la sociedad, es decir, el Estado constitucional de derecho. Así, la crítica a lo que significa el aparato legislativo como reproductor social de desigualdad privilegiando élites y, en lo particular, la discriminación de minorías o género, implica la necesidad de transformarse, asumir la representación política legítima promotora de visión incluyente, para de facto, incidir en las decisiones de manera igualitaria implementando la participación ciudadana directa en cambios estructurales.

1.1.1. Antecedentes Históricos⁸

Los seres humanos, evolutivamente han concebido formas de organización social adaptando el entorno natural para su desarrollo; aproximadamente entre 300 mil ó un millón de años a.C., por instinto se agruparon para lograr supervivencia integrando consanguíneamente de forma natural, la primera institución social organizada: la familia, luego derivó la familia ampliada. Posteriormente agrupando familias en estructura compleja establecieron pequeñas comunidades de convivencia colectiva. Al adaptar la naturaleza, transformaron el entorno creando grandes asentamientos de residencia fija adquiriendo sentido de pertenencia al territorio. Así, surgieron primitivamente dos de los elementos constitutivos, de lo que podría denominarse teóricamente como proto estado: población y territorio.

Dos actividades determinaron la evolución social de organización compleja: el trabajo y la propiedad privada, protegida por auto tutela en la etapa primitiva, para

⁷ *ibídem*, p. 159.

⁸ Cfr. Brom, Juan. *Esbozo de historia universal*, 18^a. ed., México, Grijalbo S.A. de C.V. 1973, pp. 23-30.

evolucionar a la necesidad de protección colectiva mediante autoridad de gobierno general. Convivencia y acumulación de bienes generaron conflictos incompatibles e inestabilidad comunitaria, que determinó la creación de autoridad para dirimirlos, o bien, que detentara el monopolio de toda propiedad y modos de producirla ejerciendo poder fáctico. En una primera fase, quien gobierna somete por la fuerza física, posteriormente, mediante legitimación ideológica, obteniendo obediencia.

Nace en esa etapa la segunda institución social de control: la Iglesia, que desde entonces, está ligada a todas las formas de poder y gobierno en todos los pueblos en amplio espectro de cosmogonías; erigiéndose Iglesia-clero como oligarquía y élite social, preservando privilegios y propiedades en territorio determinado, asumiendo el control ó explotación de la población asentada dentro de este. Establecido el Estado Teocrático, la economía adquiere peso fundamental en la creación de estructura y mantenimiento del aparato de gobierno mediante el tributo a Dios, administrado por los detentadores del culto que se erigen y rigen por mandato divino incuestionable.

Para protección de amenazas y hostilidad externas se creó la milicia, actividad especializada, primero subordinada al líder o la oligarquía en el poder, utilizada también como aparato represor para control social al interior de la comunidad gobernada: aldea, feudo, reino o imperio, procurando gobernabilidad e inhibir la disidencia. Así nace la potestad y capacidad coercitiva de quien gobierna, emitiendo normas a su arbitrio e invocando la aplicación de esas leyes para justificar sus actos, incluso de índole tiránica. Ante los abusos de quienes ostentaron el poder-gobierno, se cuestionó el modelo de organización surgiendo insurrecciones sociales.

En lo ideológico se reclamó justicia entre pares, así como para los desposeídos de bienes y derechos; surgiendo los primeros sistemas legales de convivencia como concesión de quienes detentaban poder económico y sometimiento social. En Grecia y Roma, emergieron teóricos de la filosofía y ciencia política que aportaron conceptos como democracia y república en lo político, así como el de justicia en lo social y jurídico, que serían determinantes para la evolución de la sociedad y del Estado, a partir de la relación ciudadano-gobierno.

1.1.1.1. Grecia⁹

El pensamiento de los antiguos griegos respecto a la organización política y forma de gobierno, se concentra principalmente en la obra platónica y aristotélica; ambos filósofos cercanos a élites de poder, reflexionaron en torno a la sociedad de su tiempo conceptualizando la Ciudad Estado en los textos de La República y La Política, donde analizan tipológicamente formas de gobierno, esencialmente por características de quien lo ejerce. Teóricamente denominan república la forma de gobierno ideal. Ambos coinciden en criticar la corrupción y vicios de poder en los gobernantes; cuestionan el comportamiento social imperante planteando el deber ser como directriz para lograr evolución social, donde la ética en la conducta de cada individuo y colectiva, tienen papel preponderante para lograr el Bien Común.

Jean Touchard, considera que la *polis* griega, consistió en una unidad política no reductible a una aglomeración urbana concebida como organización política y social unitaria, de territorio limitado, que comprendía una o varias ciudades, así como la extensión del campo que de ellas dependía. En la concepción griega, *la polis*, desempeñaba la misma función que el Estado moderno. De tal forma que los pueblos sin este tipo de organización eran considerados tribus bárbaras, que una vez sometidas, sustentaron el modo de producción económico esclavista; por lo que hubo individuos en extremos sociales del ciudadano griego, único poseedor y beneficiario de derechos y beneficios al pertenecer a una *polis*.

En esa etapa histórica surgieron regímenes oligárquicos monárquicos, provocando crisis sociales, sublevación e inconformidad de clases y estamentos bajos que al adquirir independencia económica: artesanos, comerciantes, operarios, dan origen a un sistema legislativo que pretendió equilibrar las relaciones sociales y el ejercicio del poder de los gobernantes. Al nacimiento de la clase capitalista surgen conflictos con el régimen establecido, generando cambios en la estructura social, que con el tiempo la colocaron como clase dominante. Ante este fenómeno social surgieron conceptos como *eunomia* y *eukosmia*: orden jurídico y social, respectivamente. Dracon y Solón

⁹ Cfr. Touchard, Jean. *Historia de las ideas políticas*, 5ª. ed., Madrid, Tecnos, 1996, p.25-50.

en Atenas, plantearon como esencia de gobierno el orden y respeto sometidos a la ley, como única garantía de una vida política sana; ideas que retomaría Aristóteles, al afirmar que no existe orden concebible fuera de la ley.

La confrontación entre segmentos sociales desfavorecidos residentes en zonas urbanas y rurales, contra la élite esclavista integrada por la vieja nobleza gentilicia griega detentadora del control político y poder económico dio origen a la *polis*: espacio racional de organización y gobierno de pretensión incluyente. Así, la concepción de ideas como democracia y república, son producto de un proceso de evolución histórica iniciando el igualitarismo con la construcción de ciudadanía para cambiar estructuras de organización social y acceder al ejercicio de poder público de forma civilizada o participar por conducto de representantes.

La representación política se amplió oponiendo intereses de sectores específicos, reconociendo derechos en las esferas pública y privada. La inclusión plural en el gobierno permitió la construcción teórica de la justicia y, acceder a ella, mediante un sistema de leyes e instituciones para impartirla, legitimadas popularmente.

a) Platón.

Consideró que la organización social surge ante la necesidad e impotencia de cada hombre para abastecerse de satisfactores. La constitución de la ciudad-gobierno dependía de su fundación; si fue bien diseñada, ascendía gradualmente con cada generación, desarrollándose acorde al plan de los fundadores quienes habiendo proveído leyes justas, observarían prudencia, fortaleza, temperancia y justicia, valores que debían tener perfecto orden. Alma y Estado, son gobernados de cinco formas: monarquía, aristocracia, timocracia, democracia y tiranía. Al examinar las formas de gobierno, concluye que donde gobiernen filósofos no habrá males pues su atributo es ser hombres sabios e incorruptibles al ejercicio de gobierno.

El centro del pensamiento platónico en torno al gobierno, es evitar la corrupción como mal mayor, que envilece a los hombres haciendo abuso del poder conferido,

por eso se requieren gobernantes preparados y virtuosos para no sucumbir a vicios y placeres, dedicándose a servir en beneficio del bien común. El gobernante filósofo descrito por Platón, es lo que hoy concebimos como estadista.

Una sociedad requiere organización, en especial tratándose de comercio interno y externo; la riqueza fortalece al Estado cuando otros estados se le subordinan dadas sus necesidades –génesis de la idea capitalista-, por tanto, debía implementarse un sistema de mercado monetario, estableciendo precios de bienes y servicios: “*Según eso, necesitaremos, además, un mercado y una moneda, signo del valor de los objetos cambiados indudablemente*”.¹⁰ Conclusión que evoca las teorías que siglos después, David Ricardo y Adam Smith, desarrollaron a cerca de la riqueza nacional. Así inició la justificación ideológica y prevalencia del aspecto económico del Estado.

Para mantener la paz social y seguridad, plantea la necesidad de contar con un Ejército de formación profesional y permanencia institucional; la milicia garante de la riqueza material del Estado; recomienda la guerra como medio para acrecentar límites territoriales. Advierte la necesidad de tener espacio dentro del territorio de la *polis* para un ejército numeroso –bases militares- que puedan confrontar enemigos, defender al *Estado*, y posesiones contra invasiones. En decir, tener capacidad real por vía armada, para imponer orden y defender territorio soberano.

Como creación social, la *polis* asigna funciones y división estamental. Justifica que intrínsecamente a cada hombre corresponde una tarea por predestinación. El eje del pensamiento platónico es *lo justo*, y desarrolla la concepción de justicia como: *decir la verdad y restituir a cada cual lo que de él haya recibido*; definición retomada por jurisconsultos romanos: Ulpiano y Justiniano. Así, la discusión se desarrolla en el terreno de la ética, no obstante, admite que la justicia es ejercida por quien tiene poder de hacerlo: el más fuerte, depositario del poder económico o político, según la circunstancia histórica, crean y aplican la ley en su beneficio.

¹⁰ Platón, *La república diálogos*, 1ª. ed., México, Porrúa, S.A. 1993, p.464.

La ética, es referida al concepto de justicia como principio rector para el buen funcionamiento de la *polis*, donde deberá procurarse un gobierno justo integrado por hombres poseedores de virtudes como templanza, valor y sabiduría, siendo esta última, atributo de la clase gobernante. La ética permite cultivar el alma, para alcanzar un grado superior de conciencia, y ésta, como la política, se adquiere con el estudio. La templanza, es cierto autocontrol y orden, limitando placeres y pasiones, quien la posea será digno de gobernar; la naturaleza se perfecciona con educación y experiencia, así se puede confiar el gobierno del Estado.

Quienes pretendieran gobernar debían ser instruidos en diversas ciencias y, no asumir responsabilidades antes de los treinta años; luego serían sometidos a diversas pruebas por quince años más, en forma ascendente de toda actividad social de la República –ahora se denomina servicio público de carrera-, pues sólo así tendrá buen juicio para gobernar después de haber cumplido cincuenta años. Su deber procurar y proveer leyes justas, observando virtudes adquiridas en su formación. El hombre-gobernante que no realiza su actividad por convicción al bienestar social, aspirará ambiciosamente para obtenerlo de forma violenta.

Considera a la democracia una forma de gobierno vulnerable. La diversidad de hombres que la conforman tienden a practicar modelos en inconveniente libertad, con riesgo que cualquiera, alguien no preparado gobierne; resalta que el hombre democrático deviene de la oligarquía. Por tanto, sí gobierna el Pueblo, hará leyes populares; si lo hace el monarca, leyes monárquicas. Del anterior razonamiento concluye que: la mayor desgracia para el hombre es que gobierne alguien menos digno que él y, esta motivación, debe impulsar al sabio para ejercer el gobierno. El mejor gobierno será realizado por quienes sean capaces de lograr virtud personal, y sólo hay una especie dotada de esta capacidad: los filósofos.

Platón, tipificó las formas de gobierno: *“Así, puesto que hay cinco formas de gobierno, debe haber cinco caracteres del alma que correspondan con ellas–Sin duda–“*. Aristocracia. Libre de vicios, forma ideal donde los filósofos ocuparían

magistraturas y cargos de gobierno. Timocracia la ubica entre la aristocracia y la oligarquía. Forma imperfecta, la Tiranía. Democracia la mejor de las malas; en tanto la Oligarquía y Tiranía, las más degradadas por sus vicios.¹¹

Para Platón, la ciudad es por naturaleza una pluralidad que al progresar hacia extrema unidad se convertirá de ciudad en familia, y luego de familia en hombre, explicando esta atomización porque de la familia se puede predicar la unidad más que de la ciudad, y del individuo más que de la familia. Así, estructuró la génesis del pensamiento liberal individualista en libre asociación, justificando la dominación: *“Es también de necesidad, por razones de seguridad, la unión entre los que por naturaleza deben respectivamente mandar y obedecer”*.¹²

b) Aristóteles.

Desarrolla postulados en análisis crítico y exposición teórica, basada no en el deber ser, sino en la realidad social griega de su época y relaciones de poder entre quienes la integran, que considera, obedecen a conducta instintiva del hombre: *“De lo anterior resulta manifiesto que la ciudad es una de las cosas que existen por naturaleza, y que el hombre es por naturaleza un animal político”*¹³.

Concibe los conceptos de ciudadano y constitución, como condición para existir, uno respecto del otro. Su pensamiento inicia la ciencia política y administración pública. Al estudiar la forma de gobierno explica el Estado del cual deviene. Define como natural al hombre el surgimiento de la ciudad, por consiguiente, la relación gobierno-pueblo justifica la supra-subordinación, necesaria por razón de seguridad: unión entre los que por naturaleza deben respectivamente mandar y obedecer.

¹¹ *ibídem*, p. 570.

¹² *ibídem*, p. 157.

¹³ Aristóteles, *La Política*, 16ª ed., México, Porrúa 1997, p. 158.

La ciudad, afirmó Aristóteles, resulta de la unión de muchas familias, y cuando atiende más allá de satisfacer la supervivencia, avocándose a los asuntos públicos, será un municipio. Al ser esta institución una colectividad, requiere saber quienes serán ciudadanos y como reconocerlos, lo que concluye distinguiendo al ciudadano en sentido absoluto: ningún otro rango puede definirle mejor que por su participación en la judicatura y en el poder. Situación que prevalece hasta nuestros días.

Otro aspecto es la planeación basada en la explosión demográfica –causa de efectos económicos y sociales-: *“Incluso podría uno pensar que es más importante limitar la procreación que la propiedad...Dejar esta materia sin reglamentar, como ocurre en la mayoría de las ciudades, será causa segura de pobreza entre ciudadanos, y la pobreza a su vez, produce revueltas y crímenes”*.¹⁴ Malthus, coincidiría con esta idea al desarrollar su teoría basada en los mismos postulados. Actualmente definida como soberanía alimentaria e infraestructura productiva.

Al contrario de Platón, la justicia no es la máxima aspiración social, la constriñe en sentido práctico al rango de servicio público: *“...la justicia es algo que no se da en la ciudad, ya que la administración de la justicia, o sea el juicio sobre lo que es justo, es del orden de la comunidad política.”*¹⁵ Reconoce los conflictos sociales como problema de gobierno, así la comunidad política responsable de gobernar, deberá contar con un sistema legal para dirimirlos. La administración de justicia, establecida como columna de la constitución, para inhibir cotos de poder y complicidad entre los responsables de impartirla: *“Es además peligroso elegir los magistrados de un cuerpo de electores ya elegidos, pues con sólo que algunos, así sean en poco número, quieran coaligarse, las elecciones irán siempre según su voluntad.”*¹⁶ Su preocupación, el control y abusos de élites proclives a tráfico de influencias y corrupción, que al privilegiar sus intereses se encubren para actuar en impunidad.

¹⁴ Cfr., *ibídem*, pp. 181-204.

¹⁵ *ibídem*, p. 161.

¹⁶ *ibídem*, p.182.

La *politèia*, entendida en concepción Aristotélica como Constitución: Estado-gobierno, la explica en estudio comparativo con constituciones que regían otras ciudades. Los términos de constitución y gobierno tienen la misma significación, y puesto que el gobierno es el supremo poder de la ciudad, necesariamente estará en poder de uno, en pocos o los más. Advierte que ningún gobierno atenderá el interés general de toda la comunidad; es decir, percibe confrontación entre clases sociales. El poder y dominación, como hilo conductor que habrían de desarrollar otros pensadores siglos después para explicar fenómenos sociales en desarrollo histórico, ya no en lo político, sino desde la economía, como Carlos Marx.

Aristóteles, reconoce las formas de gobierno tipificadas por Platón, pero acota que tienden a ser desviadas: la monarquía en tiranía; la aristocracia hacia oligarquía; la república en democracia. Sostiene que ninguna procura totalmente el bien común al beneficiar sólo el rey, los ricos o los pobres. El órgano de gobierno es el poder soberano de la ciudad, y es necesario que sea ejercido individual o colectivamente. Designa como: monarquía el gobierno unipersonal que atiende el interés general; aristocracia, al gobierno de pocos cuando se propone el bien común; *politèia*, cuando gobierna la mayoría atendiendo al interés general.

Recomienda modificar la constitución de conformidad a las características de cada ciudad, conforme a su modelo de economía: producción interna y externa. Situación que ocurrirá, a decir de Aristóteles, en los gobiernos democráticos donde los bienes patrimonio del ciudadano y de la ciudad quedarán asegurados legalmente, pero éticamente distribuidos. No obstante, Aristóteles justifica la discriminación social no sólo esclavista, al considerar que quienes tienen esta condición entran en la categoría de instrumentos para la acción de la supuesta superioridad masculina: *“Asimismo entre los sexos, el macho es por naturaleza superior y la hembra inferior; el primero debe por naturaleza mandar y la segunda obedecer. Pues de la misma manera es necesario que así sea en la humanidad en general.”*¹⁷

¹⁷ *ibídem*, p.161.

Discrepa de Platón al criticar que no es posible tener familias en común, y por consiguiente, hijos nacidos de estas uniones; *“Dos cosas hay, en efecto, que sobre todo mueven a los hombres a cuidar de algo y amarlo, y son el sentirlo como propio y único; y nada de eso será posible que exista entre hombres sujetos a semejante régimen político.”*¹⁸ Esta idea es germen del capitalismo individualista y acumulador. Consideró que la familia se componía por esclavos y libres, a potestad del patriarca. Pensamiento androcéntrico, reafirmado jurídicamente por el Imperio Romano; los cultos religiosos la consolidaron como ideología en la época medieval. Diversas iglesias aún en el siglo XXI proscriben cargos jerárquicos a las mujeres; cultura de inequidad y sometimiento de género histórico prevaleciente en nuestros días.

1.1.1.2. Roma

a) Polibio.

Retomó el esquema griego: gobiernos mediante constituciones, basadas en costumbres reflejadas en leyes para incidir en la vida de los hombres con virtud y prudencia; la constitución de un pueblo considerada como primera causa de éxito o fracaso de toda acción. Su discurso nacionalista, exalta el sentido cultural de pertenencia a una raza, la romana. Cuestionó las formas de gobierno: Monarquía, Aristocracia y Democracia. Explica que históricamente existen tiranías y oligarquías como forma de gobierno; no se puede permitir que la turba actúe libremente pues sería pernicioso; la cataloga como demagogia. La Monarquía, surge como proceso natural y espontáneo en sociedades primitivas, especie de liderazgo carismático, así deriva una realeza por estirpe hereditaria o por encomienda; el mejor monarca será aceptado libremente por ejercicio de la razón. La Aristocracia, la conforma una oligarquía integrada y presidida por hombres justos y prudentes designados por elección. La Democracia, sólo será posible donde es costumbre ancestral venerar a los dioses, honrar a los padres, reverenciar a los ancianos y obedecer las leyes; al imponerse por mayorías, deben prevalecer valores morales, cívicos y culturales.¹⁹

¹⁸ *ibídem*, p. 76.

¹⁹ Polibio, *Historias*, Madrid, Gredos, 1991, p.151.

El desarrollo natural y gobierno devienen por conductas sociales, generalmente ocasionado por abundancia de bienes y adquisición de poder; al desviarse por actos instintivos y moralmente corruptos, se cometen excesos en perjuicio de la mayoría. Al obtener bienestar, se olvida la lucha histórica para adquirir derechos: propiedad, igualdad, libertad, volviéndose omisos de observar la Ley. Cuando es incompatible la realidad con el sistema legal, la demanda de justicia es detonador cíclico para imponer o deponer gobiernos, incluso de forma violenta. Polibio, lo explica:

“El primero que se forma por un proceso espontáneo y natural es el gobierno de uno solo, y de él deriva, por su preparación y una enmienda, el reino. Pero se deteriora y cae en un mal que le es congénito, me refiero a la tiranía, de cuya disolución nace la aristocracia. Cuando ésta, por su naturaleza, vira hacia la oligarquía, si las turbas se indignan por las injusticias de sus jefes, nace la democracia. A su vez, la soberbia y el desprecio de las leyes desembocan, con el tiempo, en la oclocracia.”²⁰

Las formas de gobierno son cíclicas, derivan una de otra secuencialmente como consecuencia de crisis social: De la monarquía hacia la tiranía, desplazada por una *aristocracia*, al degenerar este régimen es depuesto por una oligarquía, más sus excesos suelen enojar al pueblo, y la sustituye erigiendo una democracia, donde comodidades generan pasividad e insolencia, ya corrupta, se convierte en demagogia al grado de legislar cosas absurdas. Ejemplifica al estudio de ciudades griegas y resalta el ciclo: origen, florecimiento y decadencia.

Su mayor aportación es la propuesta del gobierno mixto, donde establece que tomando virtudes de las formas naturales de gobierno se logra la armonía social; esta idea puede considerarse génesis de la teoría del sistema de contrapesos políticos. Manifiesta una tendencia a justificar la Aristocracia, como más viable forma de gobierno; elogia la Constitución Romana y al Senado, cuyas virtudes son honor y honestidad en el ejercicio de funciones.

²⁰ *ibídem*, p. VI:4

b) Cicerón.

Continuador de la tradición filosófica griega, consideró necesaria la conducta moral recta y, el conocimiento de la ética en la conducta de los hombres como principio rector. No es suficiente tener la virtud como arte, si no se practica al gobernar el Estado, realizando en los hechos aquello que se proclama como crítica. La formación académica, asimilación de cultura y valores sociales determinan la conducta, que al desviarse debe ser corregida aplicando estrictamente la Ley: *“Sin duda, de aquellas que, habiéndoles enseñado estas cosas por medio de la educación, confirmaron unas por medio de las costumbres y sancionaron otras por medio de leyes”.*²¹

Para participar en el gobierno se debe formar parte de una élite, sólo así se puede incidir en las decisiones; ejemplifica su caso, pues de no ser Cónsul, difícilmente habría logrado ser escuchado. La oportunidad de servir a la república no se tiene repentinamente o cuando se quiere, implica estar en posición que permita hacerlo. Expuso la máxima aspiración social de civilización: *“En efecto, no hay cosa alguna en la cual la virtud humana se aproxime más cerca al poder de los dioses que fundar nuevos estados o conservar los ya fundados.”*²²

Retoma la ética como condición para el buen gobierno. Todo gobernado debe cultivar las artes, función más pulcra de sapiencia y más grande muestra o deber de la virtud. Esboza lo que hoy entendemos como Estado de Derecho, legitimado como república, -cosa del pueblo-: *“Y, el pueblo, no es toda agrupación de hombres congregada de cualquier manera, sino la agrupación de una multitud, asociada por un consenso de derecho.”*²³ Es decir, el ejercicio del poder y de gobierno, deben ser regulados y aceptar ese control por quienes integran ese Estado. Así toda república debe tener una autoridad legitimada: de una persona, reino; varios selectos por arbitrio, gobierno de optimantes; y cuando lo son del pueblo, Estado popular.

²¹ Cicerón, Marco Tulio, *De la República*, trad., Julio Pimentel Álvarez, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Filológicas, 1984, p.3.

²² *ídem*, p. 5.

²³ *ibídem*, p. 21.

Aclaró que todas las formas de gobernar tienen vicios, por tanto, los sabios deben ser prudentes y estar atentos para moderarlas. De la tiranía surge una cuarta forma de gobierno que es moderada y mixta. Concluye en la importancia de la ley y su observancia como vínculo de la sociedad civil: ¿Qué es un Estado sino una sociedad de derecho?, afirmó Cicerón.

Respecto al proceso histórico para sustituir formas de gobierno lo explica como falla de los responsables para ejercerlo. Justificó la Aristocracia ilustrada, *optimantes*, como la más capaz para gobernar, concluyendo que: *“La dificultad de tomar decisiones transfirió el poder, de un rey a varios; el error y la temeridad de los pueblos, lo transfirieron de la multitud a unos pocos. Así, ante la debilidad de uno solo y la temeridad de muchos, los optimantes ocuparon la posición intermedia, más moderado que lo cual nada puede ser.”*²⁴

Cicerón da continuidad al pensamiento griego, y de la misma manera que aquellos, concluye que la mejor sociedad será la formada bajo la garantía de las leyes y cumpla el objeto de utilidad común. De tal forma que si no se reparten equitativamente los derechos, cargos públicos y las obligaciones, dotando de suficiente poder a los magistrados, autoridad a los gobernantes y, al pueblo de libertad, difícilmente podrá lograrse la permanencia del orden establecido.

Si una sociedad no procura la armonía de los diferentes órdenes de Estado, es decir el perfecto equilibrio, que tendrá como resultado la concordia al reunir elementos opuestos bajo un mismo orden legal por el cual regirán su actuar; con este razonamiento Cicerón, perfila lo que en la ilustración se denominaría división y equilibrio de los poderes del Estado: *“Lo que en la Música se llama armonía, es concordia en el Estado, el lazo más fuerte y robusto de toda la república, pero que no puede conservarse sin la Justicia...”*²⁵

²⁴ *ibídem*, p. 26

²⁵ Cicerón, *Tratado de la República*, México, Porrúa S.A., 1973, p 49.

1.1.2. Edad Media en Inglaterra. ²⁶

La transición gradual al capitalismo a partir del siglo XII provocó la decadencia del sistema feudal, principalmente al resquebrajar el sistema de poder económico agrícola que lo sostenía mediante privilegios a los señores feudales; comienza su traslado a otra élite nacida entre quienes se dedican al comercio. La concentración de poder político en la monarquía favorece esta nueva élite, principalmente en el pago de impuestos. Es la confrontación de estructuras sociales de poder donde resultó vencedor un segmento social promotor del Estado Nacional: la burguesía.

En primera etapa, los comerciantes se asocian a la nobleza aristocrática para luego desplazarla. Se consolidó la economía de mercado con novedosas prácticas al impulsar transacciones mediante documentos mercantiles pagados al portador; el comercio con naciones vecinas o distantes obligó a replantear no sólo las relaciones al interior de cada Estado, sino con otros estados, así como ciudadanos nacionales y extranjeros en nuevos órdenes normativos. La institución bancaria, intermediaria del comercio internacional impulsó nuevas empresas, pero también generó crisis por insuficiencia de respaldo en valor de mercado. La economía transnacional irrumpió como factor de estabilidad social, propiciando una nueva concepción de lo que será el Estado, ya que incluso éste, se constituye en sujeto de crédito o deudor.

El poder unipersonal adquirido por los monarcas originó descontento social de cortesanos y súbditos. El precedente histórico sucedió en 1215, rebelión que obligó al rey de Inglaterra “Juan sin tierra” aceptar la Carta Magna, para protección de algunos derechos en beneficio de la nobleza: impusieron una diferenciación orgánica de funciones públicas, principalmente para crear leyes e impartición de justicia; se acotó la facultad de imponer tributos; estipulaciones que impedían al monarca y sus sucesores privar de la vida, la libertad, allanar el domicilio o desterrar a hombres libres sin que previamente fueran juzgados por sus iguales.

²⁶ Cfr. Brom, Juan, op. cit., nota 8, pp. 91-106.

Para 1225 el Monarca Enrique III, aprobó un documento mediante el cual reitera y amplía los derechos obtenidos por los nobles: destacan el jurado vecinal para sancionar faltas cometidas por los Comunes; la prohibición de detenciones, implantación de juicios conforme a la ley, justicia gratuita y expedita; así como el derecho al libre comercio. En 1259 mediante las provisiones de Oxford, la función del Rey quedó sometida a un cuerpo colegiado bajo el control de quince barones. El Parlamento tuvo representación de la nobleza y los Comunes desde entonces, logrando estabilidad en el gobierno a pesar de sus diferencias, pues tanto nobles como burgueses, aspiraban controlarlo para favorecer sus intereses.

El parlamentarismo se asumió como régimen de gobierno plural, sometiendo al monarca, lo obligó a suscribir compromisos en materia de legislación y aplicación de leyes, impuestos y mantenimiento de fuerzas armadas, que debían ser aprobados previamente por el Parlamento. Se inició así el bipartidismo británico como modelo de gobierno: entre los partidarios de la restricción del poder del monarca (*whings*), y los de otorgarle facultades centralistas (*tories*).

El predominio de representantes burgueses logró hacer de la Gran Bretaña una potencia mundial, iniciando la depredación de colonias; que hoy conocemos como países del tercer mundo, explotados inicialmente mediante la trata negrera como base de producción minera y la economía rural, sin embargo, el desarrollo urbano y las profesiones libres darían origen a una confrontación entre dos sistemas de explotación, pues la producción industrial requería hombres libres que pudieran vender su fuerza de trabajo, debilitando la producción agrícola tradicional.

La Revolución Inglesa coincidió con el auge de la industria textil, transformando la producción agrícola en pastizales para crianza de ganado lanar; Enrique VIII toleró y promovió el latifundismo otorgando tierras requisadas a la iglesia católica, pero sus sucesores: Jacobo I y, Carlos I, pretendieron constituirse en monarcas absolutistas confrontándose con el Parlamento, que criticó su errático actuar político y diplomacia, principalmente con España, esencial rival comercial de la aristocracia y burguesía

británica. Los monarcas depusieron al Parlamento en decisiones de gobierno, sin embargo, tuvieron que reponerlo luego de guerras fallidas con reinos rivales; cediéndole facultad de mando militar, iniciando la transición de modelo político y gobierno Inglés, que asumió un revolucionario radical, Oliverio Cromwell en 1645.

El nuevo orden político favoreció las condiciones para la Revolución Industrial (1766-1830), la expansión comercial internacional requería de mayor producción; los talleres artesanales se transformaron en manufacturas donde laboraban gran cantidad de personas; la demanda incentivó la industrialización con maquinaria capaz de sobrepasar la producción de varios trabajadores, logrando mejor calidad con trabajo continuo por mayor tiempo. El descubrimiento de propulsión a vapor potenció la industria textil y minera, además de aplicaciones al transporte como la locomotora y buques; este avance en medios de transporte permitió la distribución y exportación a gran escala. En procesos de producción se implementó la división del trabajo, y transformando a los artesanos para convertirlos en operarios.

Esta fase de la Revolución Industrial tuvo costo social al generar empobrecimiento de los trabajadores. De la trata negrera se pasó a la explotación laboral asalariada en largas jornadas de trabajo bajo condiciones infrahumanas, detonando reclamos sociales y reivindicación de derechos laborales. Este segmento proletario se organizó en sindicatos y reclamó derechos sociales de segunda generación; el liberalismo mostró su peor rostro y el Estado tuvo que intervenir en la seguridad social.

Las revoluciones burguesas: política e Industrial, marcaron la transición de modelos sociales y estructura económica imperantes durante la época medieval y absolutista. Derrocado el régimen monárquico emergen modelos de gobierno mediante repúblicas parlamentarias; evoluciona el Estado y constitucionalmente se legitima la nueva ideología y modelo económico, pero las ínfimas condiciones sociales de bienestar colectivo abren nuevamente una brecha de desigualdades, ya no de casta, sino por bienes y riqueza acumulada. A la cima de la pirámide social arribó la aristocracia mercantilista.

Ya desde el siglo XVII, Thomas Hobbes, había señalado la tendencia natural del ser humano para atentar contra sus semejantes por su impotencia natural hacia la razón, el autocontrol o para guiarse individualmente, a lo que denominó: estado de guerra. Reflexión motivada por episodios bélicos vividos en Inglaterra que generaron crisis política interna constante. En el Leviatán, desarrolló la teoría del gobierno civil: actitud individual y colectiva del hombre, como secuela de la guerra y, propone para evitarla, la constitución de una república.

Para Hobbes, el ser humano es esencialmente egoísta, actitud nacida por instinto de supervivencia. Así resulta indispensable la creación del Estado como medio de control social, que mediante el miedo y represión, someta bajo su potestad a la sociedad. Afirma que las leyes de la naturaleza son observadas por el hombre sólo cuando desea hacerlo, por tanto, se debe recurrir a pactos sociales para acatarlas obligadamente, así le podrán ser impuestas por la fuerza cuando sea necesario. Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras sin fuerza para proteger al hombre de modo alguno.

El Estado ideado por Hobbes es metáfora del gran Leviatán de creación mortal, al cual debe bajo protección del Dios inmortal, la paz y protección. Describe al Estado desde una perspectiva sociológica, como: *“Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuo, realizados entre sí, ha sido instituido por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar su fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común”*.²⁷

El poder soberano se alcanza por naturaleza o pacto social, si se somete a un solo hombre o a varios en asamblea, y será de tipo político o por institución, donde el primero se obtiene por adquisición: sucesión monárquica, ratificada popularmente. De la Institución del Estado emana todo derecho y facultades de aquel o aquellos a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido. El depositario original y detentador soberano es el pueblo. Sin embargo Hobbes, acota

²⁷ Hobbes, op.cit., nota 1, p. 141.

que los miembros de una sociedad no deben estar obligados con otro Estado, ni pueden realizar pacto entre si para obedecerlo.

Una vez realizado el pacto social, se dirimen controversias con apego a la ley ante instancias judiciales auxiliadas con un sistema de ejecución. La conformación de la milicia como garantía de que su poder será indivisible y, servirá de apoyo coercitivo para el cumplimiento de sus mandatos. Para Hobbes, existen tres clases de gobierno: en un solo hombre será Monarquía; en asamblea representativa del pueblo, Democracia; y cuando se trata de un grupo privilegiado de la sociedad será Aristocracia. La tiranía, anarquía y oligarquía, las considera no como formas de gobierno, sino, contraposición pervertida de las primeras, es decir, las mismas formas en su aspecto negativo, impuestas por malos gobernantes al sucumbir a sus ambiciones. Hobbes, concluye, que la diferencia entre formas de gobierno es la capacidad para mantener la paz y, procurar el bienestar de los gobernados.

En gobiernos de asambleas, la guerra civil es más factible por ambiciones de facciones que aspiran al control de poder o de gobierno. La sucesión política por naturaleza justifica la monarquía, modelo de matiz ético mediante fórmulas republicanas, como: legislación civil para resolver conflictos generados entre gobernados –la palabra del rey no será del todo ley-, una sutil modificación del absolutismo: *“Un Estado por adquisición es aquel en que el poder soberano se adquiere por la fuerza. Y por la fuerza se adquiere cuando los hombres, singularmente o unidos por pluralidad de votos, por temor a la muerte o a la servidumbre, autorizan todas las acciones de aquel hombre o asamblea que tiene en su poder sus vidas y su libertad.”*²⁸

El dominio se adquiere por generación o por conquista: el primero se ejerce sobre descendencia y se nombra paternal; al adquirido por conquista se le llama despótico, no obstante, es condición que el vencido acepte la sumisión. En estos casos refiere como legítimamente roto el pacto con aquel gobierno que no fue capaz de protegerlo.

²⁸ *ibídem*, p.162.

En el Leviatán, la libertad, al igual que la soberanía individual se traslada a la potestad del Estado. Será hombre libre quien sea capaz por fuerza o ingenio, trascender las barreras de lo que desea. La obligación de los súbditos, respecto del soberano, no ha de durar ni más, ni menos, que lo que dure el poder y capacidad para protegerlos. Concluye afirmando: *“La soberanía es el alma del Estado, y una vez que se separa del cuerpo, los miembros ya no reciben el movimiento de ella. El fin de la obediencia es la protección.”*²⁹

El Estado debe crear un sistema regulador y de reconocimiento a los órganos constituidos, donde algunos serán absolutos e independientes. En los cuerpos políticos, el poder de representantes es siempre limitado, normativamente se acota el poder soberano; y actúa por disposición expresa del monarca, o por mandato de la ley. Se designan ministros empleados por el monarca para atender los negocios inherentes a la administración del gobierno, o bien, con funciones especiales como educar. El monarca o asamblea soberana tenía autoridad inmediata derivada de Dios para enseñar e instruir al pueblo; y nadie sino el soberano recibe su poder.

El pensamiento renacentista evolucionó hacia el liberalismo, que gradualmente modificó el *estatus quo*, hasta llegar al Estado Laico. Como institución social puede perdurar, no obstante, es una construcción social imperfecta no exenta de pasiones humanas, así será perfectible todo lo que de él emane. La administración del Estado para control y dominio social nace de la alianza entre nobleza y clase capitalista nacionalista. La servidumbre rural que fue sustento feudal entró en crisis hasta desaparecer en los centros de poder político, económico y religioso. La economía transitó irreversible del sistema tradicional de reinos y feudos, al de mercado. La administración pública originó otra élite de poder: la Burocracia.

La confrontación de monarcas con el Papa detonó cambios sustanciales por poder económico, atributo del derecho divino de gobernar; al prescindir de la designación papal, se rendía tributo al alto clero o emperador. Este cambio político permitió

²⁹ *ibídem*, p.180.

acumular poder al estado monárquico, asumiendo todas las funciones de gobierno sin rendir cuentas o intervención popular en decisiones públicas. Esa confrontación también propició el desarrollo de tecnología militar, y creó el ejército nacional dando supremacía al monarca, sometiendo a señores feudales: soberanía de poder real. A través del cobro de impuestos se convirtió en protector de intereses mercantiles.

Siervos y campesinos iniciaron migración masiva a las ciudades. El fenómeno social de los desposeídos—*lumpen proletaria*— ocasionaría revueltas. No obstante se favoreció el desarrollo comercial, una incipiente industria y, la organización municipal para el orden social. El gobierno por ayuntamientos se integró con representantes enlaces del poder central. Se reclamó participación popular en asuntos públicos y derechos de carácter universal. El ejercicio del poder derivado por disposición divina, tiene un freno con el pensamiento del iusnaturalismo. Al iniciar la evolución moderna del Estado, como institución política, retoma el concepto de República para organizar gobiernos emanados de la voluntad popular. Los capitalistas promueven el movimiento de la ilustración, que incluso, es adoptado por monarcas despóticos.

Se instituye la participación social para legitimar por vía de representación, que en principio, asumen sujetos provenientes de élites: aristocracia y burguesía, autodenominados, legítimos representantes del pueblo. Al tener garantías legales y protección del Estado para la producción monopólica, el comercio marítimo mediterráneo se trasladó a rutas trasatlánticas. La actividad bancaria y comercial cobra auge basado en empréstitos crediticios. Para esta fortaleza económica la trata negrera fue determinante al producir efecto multiplicador de la economía, no obstante, generó desigualdades sociales sobre todo en África y Latinoamérica.

El comercio de seres humanos se estimó en decenas de millones, beneficiando la balanza comercial de producción a países anglosajones: Inglaterra y La Unión Americana, la destinaron a la explotación agrícola y minera, controlando mercados de metales preciosos, industria metalúrgica, cultivos del algodón, tabaco y caña de azúcar, triangulando su venta y protegiendo su economía interna.

El Estado, puede tener gobiernos perversos que degeneran su función en la medida que lo sea el hombre o asamblea, en quienes se haya depositado la potestad y ejercicio del poder. Hobbes, advirtió el riesgo que implica la condición humana, para el buen gobierno y desatención de asuntos públicos: crecimiento desmesurado y caótico de ciudades o, ambición imperial de acrecentar los dominios territoriales.

1.1.3. Siglo XVIII.

Desde el siglo XII en Europa se retomó el método racionalista de los antiguos griegos y el avance científico experimental. Esto ocasionó un cisma en la concepción ideológica de esa época. Nace una nueva élite conformada por intelectuales, que influyen en el ejercicio del poder y gobierno; al difundir nuevos conceptos inciden en la transformación estructural de la sociedad. El Estado absolutista fortaleció los nacionalismos desarticulando el poderío y privilegios del sistema feudal. Mediante el centralismo, los monarcas intervinieron en la vida social y regulación económica.

a) Francia.³⁰

A principios del siglo XIV, se conforma el Estado General, consistente en una asamblea de notables representantes de la nobleza, clero y burguesía, que unidos, intentan preservar intereses comunes en un primitivo pacto excluyendo a la base popular, que todos someten y expolían beneficiándose. Así unifican al Estado nación absolutista. Su génesis será Francia, motivada por el conflicto de sucesión de la monarquía por derecho de sangre reclamado por la familia real de Inglaterra, que originó *la Guerra de los Cien Años*, donde la resistencia del pueblo francés fortaleció el sentido de soberanía nacional.

En el siglo XVIII, el gobierno de Luis XVI, enfrentó una crisis político-social agravada por deudas en incursiones militares fallidas, mala administración y nobleza cortesana degradada. La Asamblea General, pretendió erigirse en Asamblea

³⁰ Cfr. Mingst, Karen, *Fundamentos de las relaciones internacionales*, México, CIDE 2006, pp.51-72.

Constituyente y proclamar una nueva Constitución. El rey permitió su integración pero preparó un golpe de Estado para disolverla. La sublevación popular realizó la célebre toma de la Bastilla de 1789, símbolo del poder absolutista. Se estableció La Asamblea Nacional y Comunas electas por voto popular. Al instalarse la Asamblea Constituyente, la nobleza renunció a los derechos feudales.

El 29 de agosto de 1789 se emitió La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que estableció como fundamentales los derechos de libertad, propiedad, seguridad y de resistencia a la opresión: *“Artículo 1º. Los hombres nacen libres e iguales en derechos y las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común.”*; *“Artículo 11º. Todos los ciudadanos sin distinción de nacimiento, podrán ser admitidos en todos los empleos y dignidades eclesiásticas, civiles y militares, y ninguna profesión útil implicará degradación”*.³¹

No obstante, se confrontaron los grupos denominados: jacobinos y girondinos, por el control del gobierno; etapa conocida como del terror, deponiéndose unos a otros. Finalmente en 1795 se proclamó otra Constitución, restableciendo el gobierno republicano; la dirección recayó en 5 personas. La Asamblea se conformó con una Cámara de 500 representantes y 250 ancianos. La confrontación siguió hasta que Napoleón Bonaparte se proclamó Emperador. El siglo XIX inició con los efectos de las guerras napoleónicas, provocando inestabilidad en Europa, que llevaría al resquebrajamiento del régimen monárquico, definiendo así un proceso histórico.

Se sustituyeron las formas de producción y sistema económico, consolidando una clase social poseedora de riqueza acumulada; sustento ideológico y forma de vida del liberalismo mercantilista. Se difundió la nueva conformación del estado garante de la propiedad privada y régimen de libertades, no obstante, también generó profundas desigualdades socioeconómicas. Los conflictos en la conformación del nuevo mapa geopolítico mundial entre potencias, ocasionaron un gran déficit en la economía y población. Por vía diplomática se intentó conservar la paz; en 1815 en el

³¹ Fauré, Christine, *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Fondo de Cultura Económica, p.11.

Congreso de Viena: Francia, Inglaterra, Portugal, Rusia y Suecia, acordaron proteger la libre navegación en ríos internacionales, inmunidades diplomáticas, y condena de la trata negrera, abolida finalmente, en la Convención de Bruselas en 1896.

En 1830 nuevamente Francia enciende la chispa del liberalismo revolucionario. Carlos X es expulsado, y asume el poder Luis Felipe de Orleáns, lo que se consideró un triunfo liberal de la burguesía, revestido en supremacía de soberanía popular. El movimiento se expandió a Europa: Bélgica y Grecia, se proclaman naciones independientes y las potencias dominantes les reconocieron, con oposición de las monarquías conservadoras como Rusia y Holanda. También se rebelaron Polonia e Italia, exigiendo su autodeterminación. Para 1848, estallan alzamientos populares contra las monarquías de Italia, Francia, Alemania y Austria. Surgen ligas de naciones y se implanta el constitucionalismo liberal como sustento del Estado soberano y elección de gobiernos democráticos.

El liberalismo francés al expulsar a la monarquía, tuvo resistencia cuando la milicia suprimió el movimiento y tomó el poder. La Asamblea Nacional aprobó una Constitución estableciendo que el Ejecutivo sería un presidente electo por voto popular: se eligió a Luis Napoleón, que resultaría contra-revolucionario. En tanto, en Alemania surgió un movimiento intelectual de Unidad Nacional, obligando a Federico Guillermo IV, conceder derechos y crear un Parlamento Provisional, luego convertido en Asamblea General, donde estarían representados intereses de las regiones del norte y sur, confrontándose Prusia y Austria. En toda Europa, la desesperación por conservar el viejo sistema provocó lo que se conoce como la absurda guerra de Crimea, para delimitar el poderío geopolítico entre Francia e Inglaterra contra Rusia, con grandes costos para los beligerantes.

Los gobiernos formados por nuevas potencias enfilarían esfuerzos para imponer el imperialismo económico, conquistar mercados de consumo o expoliar materias primas substituyendo la anquilosada monarquía terrateniente tributaria, por el neocolonialismo capitalista. Para la segunda mitad del siglo XIX, emergieron como

potencias mundiales los Estados Unidos y Japón, provocaron cambios en el alineamiento de intereses europeos. Alemania con Bismarck al frente, se consolidó como el centro de la política, provocando conflictos al pretender revivir la Santa Alianza de imperialismo monárquico: el Zar, el Archiduque y el Káiser. Sin embargo, los conflictos en los Balcanes, la unificación italiana, incursiones bélicas de Luis Napoleón, la confrontación entre Austria y Rusia, frustrarían ese intento.

La actividad bancaria se consolidó basada en empréstitos crediticios. En esta fortaleza económica la trata negrera fue determinante, al abaratar la producción en diversas áreas de la economía. Los efectos de desigualdad social en naciones colonizadas aún persisten generando pobreza extrema en África y Latinoamérica –el comercio de seres humanos se estimó en decenas de millones-. Inglaterra y la Unión Americana, destinaban esta mano de obra para explotación agrícola y minera, controlando el mercado mundial de metales preciosos, cultivo de algodón, tabaco y caña de azúcar, triangulando su venta protegían la economía interna.

Al desarticularse la estructura monárquica de la nobleza europea tradicional, la pirámide estamental se transformó en estratificación por el rol dentro de la economía. El Estado protege y privilegia la producción monopólica mercantil y, con garantías legales, favoreció a la clase dominante. La mayoría desposeída, con fuerza de trabajo ínfimamente valuada, no obstante tener libertad e igualdad, es explotada y conculcados sus derechos ciudadanos, contraviniendo los postulados esenciales de la ideología del Estado Liberal. La Revolución Industrial provocó la aparición de fuerzas laboristas, ideas y criticó la función del Estado, exigiendo responsabilidad del gobierno en lo político y social para reestructurarse, así como en las relaciones internacionales o concepción sobre la guerra y la paz.

Carlos Marx realizó un estudio metodológico: materialismo histórico, cuyo eje de pensamiento crítico son los modos de producción en los estadios de evolución humana y, el poder de dominación de quienes se apropian de ellos en perjuicio de la masa popular explotando su fuerza de trabajo; denunció contradicciones del sistema capitalista justificando la lucha de clases. Así la burguesía enfrentó su antítesis: el

socialismo comunista del proletariado, promotor de derechos sociales y distribución de la riqueza; exhibió a las oligarquías liberales, que ignoraron la igualdad. En 1891, Federico Engels, denunció la desigualdad y dominación sufrida por la mujer: *“La primera división del trabajo es la que se hizo entre el hombre y la mujer por la procreación de los hijos...: el primer antagonismo de clases que apareció en la historia coincide con el antagonismo entre el hombre y la mujer en la monogamia; y la primera opresión de clases, con la del sexo femenino por el masculino”*.³²

Alemania y los Estados Unidos, reaccionaron al implementar políticas públicas asistenciales, reconociendo derechos laborales y civiles. Gradualmente, diluyen la confrontación social e iniciaron el control de la clase obrera por cooptación de líderes incrustándolos al sistema como élite política representante. El sistema capitalista se impuso preservando sus intereses con agestes políticos incrustados en el gobierno.

La injusta condición laboral, generadora del pensamiento socialista, reivindicó la lucha de clases del proletariado ante la globalización de la pobreza -Comuna de París-, son origen de los derechos sociales universales de segunda generación, que abanderó la Internacional Socialista; y que habrían de influir en el texto constitucional mexicano de 1917, derechos fundamentales de segunda generación, contenidos por vez primera en un ordenamiento fundacional del Estado.

El modelo capitalista provocó movimientos sociales, expresados en demandas laborales, individuales y colectivas de la clase trabajadora. El texto del artículo 123 de nuestra Constitución, fue objeto de álgidos debates entre los constituyentes mexicanos para reconocer la desigual relación entre el capital y el trabajo, que debía regular el Estado, conciliando intereses y dirimiendo conflictos.

³² Engels, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*, 18ª. reimpresión, México, Ediciones Quinto Sol, S.A. de C.V., 1994, p. 54.

b) Los Estados Unidos de Norteamérica.³³

La colonización inglesa en Norteamérica inició en los primeros años del siglo XVII, con migrantes de tres tipos: campesinos, al norte; en el centro, agricultores y comerciantes; al sur, aristócratas ingleses que se hicieron de grandes cultivos de algodón, tabaco y caña de azúcar, en producción esclavista. También llegaron, prófugos de persecuciones religiosas o por la miseria vivida en Inglaterra. Hubo una minoría de franceses, holandeses y, alemanes. Algunos inician la expansión hacia el oeste despojando territorio a comunidades autóctonas. La explotación de madera y minería impulsó la industria. Las colonias eran administradas por un Gobernador designado desde Inglaterra y una Asamblea electa por los colonos.

La incursión militar de Inglaterra para conquistar el territorio de Canadá, donde los colonos aportan la mitad de soldados, generó descontento y confrontación con la metrópoli, agravada al establecer impuestos para sufragar gastos militares; los colonos se opusieron argumentando improcedencia sin aprobación de un Congreso donde ellos participaran; simbólicamente se mantuvo al consumo del té. Inglaterra impuso leyes al comercio e industria: melaza y control en producción de azúcar y ron. Otro agravio, fue en navegación, al obligar la importación y exportación sólo en embarcaciones inglesas, prohibiendo todo negocio que no fuera con Inglaterra. La confrontación económica provocó beligerancia ideológica e independentista.

Thomas Payne, difundió un folleto denominado *El Sentido Común*, el cual logró influir en la opinión del pueblo americano a favor de la independencia. Los colonos conformaron un Congreso en la ciudad de Filadelfia, donde el 04 de julio de 1776 en el que proclaman su Independencia de Inglaterra. El documento fue redactado por Thomas Jefferson, donde enumeraron los crímenes del Rey Jorge III, declarando que el gobierno debe basarse en el consentimiento de los gobernados para garantizar la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. El poder del gobierno deriva del pueblo.

³³ Cfr. Boorstin, Daniel J. *Compendio histórico de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 65-73.

Al iniciar el conflicto con la metrópoli Inglesa, coyunturalmente se alían con Francia, que liberó rutas de navegación para comerciar con Europa. Al allegarse recursos económicos y aliados políticos, derrotan definitivamente al ejército inglés en 1783. Dos años después se firmó La Paz de Versalles, e Inglaterra reconoció la independencia de sus antiguas colonias; surge así un nuevo Estado Nación, que disputaría el dominio geopolítico mundial a las potencias europeas. En 1788 La Unión, proclamó La Constitución Federal estableciendo un gobierno nacional para: relaciones internacionales; defensa militar de su territorio; emisión de moneda única; regular actividad comercial que afecte a más de un estado federado. Creó un Órgano Legislativo: Congreso, integrado por representantes populares y, un Senado, para representar los intereses de los estados mediante una Federación.

En la alborada del siglo XIX, América Latina inició el movimiento independentista contra la corona Española. Las ideas de la ilustración y la organización de los gobiernos harían suyos los modelos surgidos de la revolución francesa y la independencia de los Estados Unidos de América que, al emerger como potencia mundial proclama la doctrina Monroe: *América para los americanos*, mediante la cual establece que la intromisión europea sería combatida por la nueva nación. Las antiguas colonias españolas y portuguesas, de facto se convierten en colonias económicas beneficiando intereses de la nueva potencia norteamericana. Durante los siglos XIX y XX, el acoso diplomático y bélico fue la constante para deponer gobiernos comunistas, incluso auspiciando golpes de Estado en Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina, Chile, o guerras civiles para dominio regional geopolítico.

El territorio latinoamericano, fue escenario de confrontación entre potencias europeas contra la norteamericana, álgido en la segunda guerra mundial, y al contexto de la Guerra Fría, cuando el Estado de Bienestar creó expectativas. Al caer el Muro de Berlín, el Neoliberalismo refuerza intereses económicos obtenidos por países líderes (G-8), mediante propiedad, control productivo, tecnológico, agrícola, metalúrgico e hidrocarburos. La mano de obra barata persiste, instalando maquiladoras transnacionales generan dependencia económica. La debilidad de

naciones empobrecidas y emergentes, hacen de la soberanía sólo símbolo, la economía bursátil de capitales especulativos, periódicamente generan crisis saqueando naciones débiles, ante la impotencia de sus gobiernos enfrentando constantes crisis internas en lo económico y de gobernabilidad.

Mediante esta breve retrospectiva histórica de evolución del Estado, si bien no permite determinar el momento exacto en que surge, sí ubica las etapas en que adquiere reinterpretación ideológica o fáctica. El crédito de su análisis teórico se reconoce a pensadores europeos desde la antigüedad. Teóricos contemporáneos estudiosos de cambios en estructura socioeconómica y sistema de gobierno, en regímenes políticos del siglo XX: comunistas, fascistas y dictaduras militares.

Se puede concluir que el Estado, es una construcción social de la humanidad como forma de organización y gobierno, que manifiesta la pretensión de responder al complejo entramado de intereses individuales, oligárquicos o comunitarios, pero en todos ellos, establece mecanismos de control social y explotación económica de coyuntura histórica bajo una visión ideológica determinada por los factores reales de poder, sin que hasta ahora, se conozca un modelo que pueda llamarse justo y perfecto para lograr armonía social, política y económica, aunque persisten los ideales del Bien Común y la Justicia Social como razón de ser.

El caso mexicano no es excepción, desde su consolidación en el siglo XIX, en desarrollo y evolución, son recurrentes fracasos económicos y sociales. El sistema de organización y modelo de gobierno ha resultado ineficaz no por su diseño, sino por la cultura política de las élites responsables de gobernar, inoculadas del mal endémico de ausencia valores democráticos, compromiso solidario colectivo y formación ética; reproduciendo oligarquías hegemónicas conculcan y transfieren el poder público, que ejercen centralizado, discrecional y proclive a la corrupción en beneficio personal y de grupos con intereses diversos; incluso vinculados a la delincuencia organizada, o entre servidores públicos para hacerse del erario y bienes del Estado de manera constante y sistemática transexenalmente.

1.2.El Poder Constituyente en el Estado de Derecho.

En la teoría constitucional, el Poder Constituyente es vinculado a conceptos como soberanía, poder y legitimidad, en connotación de índole sociológica, política y jurídica. Así, la conformación del Estado implica analizar aspectos que inciden en el hecho histórico que le da origen. La visión sociológica ayuda a comprender dónde, el por qué y, para qué se funda un Estado; desde la vertiente política, explicar cuándo y quiénes intervienen en su creación. Finalmente, el aspecto jurídico, permite analizar cómo se integra, qué regula y en quién deposita facultades legales para el ejercicio del poder y gobierno.

1.2.1. El Poder Constituyente.

La concepción democrática liberal emana de la voluntad popular que designa una asamblea transitoria de coyuntura política y trascendencia histórica por vía de representación conferida; expresa la voluntad soberana general de índole popular para formalizar el pacto social mediante la redacción de una constitución, que regulará básica y sustancialmente: forma de gobierno, organización política territorial, derechos fundamentales y, facultades del Estado-gobierno. Precedentes históricos de influencia en la Constitución Mexicana, son La Asamblea General del Pueblo Francés, que redactó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y; la Declaración de Independencia y Constitución Norteamericana del siglo XVIII.

Esa asamblea adquiere el carácter de máxima autoridad legítima; y es temporal, con el único objetivo de emitir una constitución o leyes supremas de un Estado. Intervienen fuerzas sociales en diversidad de intereses políticos, económicos y sociales que representan segmentos colectivos y factores reales de poder agrupados en oligarquías y élites, como: militares, clero, empresarios, obreros, campesinos, periodistas, intelectuales, estudiantes, entre otras. Al residir en un territorio común se identifican a una misma Nación. Sus decisiones se atribuyen por mandato y en representación del Pueblo.

El Poder Constituyente, como órgano político de carácter histórico transitorio, integra una asamblea de representantes dotada del poder soberano del pueblo para determinar el orden jurídico fundamental supremo que regulará al Estado; establece la forma de gobierno y órganos responsables, asigna atribuciones en ámbito espacial y temporal. Una vez cumplido su objetivo, se desintegra; sus facultades jurídicas y políticas, son transferidas a órganos constituidos que serán encargados de ejercer legítimamente poder y gobierno, observando los postulados establecidos y adquieren facultades conforme al régimen político establecido.

Respecto a la transferencia de facultades al Poder Constituido, son acotadas conforme a los principios fundacionales, Hans Kelsen, expuso: *“Solo un orden normativo, puede ser soberano, es decir autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término.”*³⁴

1.2.2. El Poder y el Estado.

Al analizar históricamente la organización social, creación del Estado y formas de gobierno, se concluye que el hilo conductor en este proceso es el poder y su utilización, bien como elemento de dominación, control o represión en la sociedad, trasladado hacia la relación gobernantes y gobernados en todo tipo de régimen por etapas históricas: antigüedad, medieval, renacimiento, liberalismo, socialismo y hasta nuestros días. Lo que subyace en el fondo es la utilización del poder, justificando ideológicamente el derecho de ejercerlo; ha decir de Weber, como uso de violencia legítima. La humanidad al socializar requirió de líder o élites dotados de poder para el control y cohesión en organización compleja y permanente. El conflicto histórico aparece con el abuso de esa potestad en perjuicio de la colectividad.

³⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1989, p.11.

Los antiguos griegos enfrentaron el dilema del poder confrontado con la razón; el gobierno surge de la razón como capacidad de inteligencia y voluntad colectiva, delineando la construcción teórica de soberanía. Platón, reconoció lo económico como fuente de poder, y alude la necesidad de ser potencia militar. En tanto, coincidiendo en ideas, Aristóteles opinó. *“Es necesario, pues, que la constitución se estructure con vistas a la potencia bélica...Y lo mismo en lo tocante a la propiedad, porque no se ha de tener tan sólo lo que baste a las necesidades de la ciudad, sino también, para hacer frente a los peligros del exterior”*. Y respecto del poder político ejercido por los gobernantes, expuso. *“...lo que hace la distinción entre el poder político y el poder real, estímase que será real cuando se trate de un poder personal, y que, por el contrario, será político cuando el mismo sujeto es alternativamente gobernante y gobernado, conforme a las normas de la ciencia política.”*³⁵

En el Medievo, la Iglesia se consolidó como factor real de poder y conformó oligarquías; el ejercicio de poder político adquirió justificación ideológica. Se impuso la creencia que el principio del universo deviene de unidad en atributo divino. Dios, ser esencialmente unitario, está antes y por encima de toda pluralidad del mundo como fuente y fin de todo ser. La razón divina es *Lex Aeterna*, voluntad que actúa gobernando de manera permanente y uniforme al mundo. Otto Von Gierke, explica:

“Sin duda por eso Dios ha querido la separación entre sacerdotium y regnum, y en consecuencia, también la existencia del Estado secular: Dios ha establecido la magistratura temporal. El Estado al existir antes que la Iglesia existe fuera de ella, por lo terrenal de su origen y producto de la naturaleza humana viciada de pecado original...Así el Estado necesita ser santificado por la autoridad de la Iglesia. En este sentido, sólo de la iglesia recibe el poder temporal su verdadero ser, y el emperador y los reyes su derecho a gobernar”.³⁶

³⁵ Aristóteles, op.cit. nota 13, p.157.

³⁶ Gierke, Otto Von. *Teorías políticas de la edad media*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 86.

Con el Renacimiento, el poder político surge en el campo ideológico; en la Francia de Luis XIV, las ideas de La Ilustración adquieren auge influyendo la forma de vida europea. Thomas Hobbes, es primer teórico del contrato social, mediante el cual los gobernados ceden su soberanía, en pacto de obediencia al monarca, quién se compromete a otorgar seguridad en todos los órdenes a sus súbditos, y el Estado garantiza armonía social, restringiendo la libertad individual. A decir de Hermann Heller, el moderno Estado Soberano nace de la lucha de príncipes para conseguir poder absoluto dentro de su territorio contra el emperador, la Iglesia en lo exterior, y los poderes feudales al interior.

Posteriormente, el movimiento cultural de pensamiento liberal cuestionó la forma de gobierno: el derecho divino de gobernar resultó inaceptable; el poder del monarca detentado por voluntad popular, el pueblo sin embargo, fue representado por élites: aristocracia y capitalistas, que investidos de soberanía popular para lograr equilibrio político en las funciones de Estado, implantan el sistema de contrapesos. Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, lo resumió de la siguiente forma: “... *que sea el poder el que frene al poder; y para ello es menester que no sea una misma persona quien ejercite los tres poderes o funciones: hacer las leyes, ejecutar las funciones públicas, juzgar de los crímenes.*”³⁷

Al nacer la República moderna, surge la necesidad de regular el ejercicio de poder transferido al Estado, limitando facultades de los órganos de gobierno y los actos de la clase política que accede a los cargos públicos. Zippelius concibe al Estado como comunidad jurídicamente constituida, y cita a Karl Loewenstein:

“Ya en los inicios de la historia constitucional se hizo hincapié en el aseguramiento de la libertad, a través de la limitación del poder, como función principal de la Constitución. En este supuesto, la constitución aparece como instrumento fundamental de control de poder, que distribuye las funciones estatales entre distintos órganos, cuya

³⁷ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1977, p. 277.

*colaboración y control reciproco regula y garantiza las libertades fundamentales individuales contra los titulares del poder estatal*³⁸

Heller, en relación al poder y forma de gobierno, teorizó la distribución de poder del Estado en dos tipos fundamentales: democracia, poder estructurado de abajo hacia arriba; autocracia, poder en forma inversa.³⁹ Respectivamente se ejercen por soberanía o dominación. El derecho y la realidad deben separarse pero no la soberanía como unidad de acción estatal. El pueblo sólo puede mandar por medio de una sociedad representada sometida a la voluntad general; toda organización, sin embargo, precisa de autoridad, y todo ejercicio de poder está sujeto a la ley del pequeño número: representación mediante élites. La función del Estado consiste en organización y activación autónomas de cooperación social territorial, basada en la necesidad histórica de mejorar la calidad de vida común –*status vivendi*- que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de un territorio.

El sistema democrático impone constitucionalmente un modelo de Estado, con límites hacia quienes ejercen el poder y, garantiza los derechos fundamentales en su ejercicio, en contrapesos de carácter legal y político, dotando de mecanismos para su observancia y sanción en relevo periódico. Al final del siglo XX, la prevalencia del imperio de la Ley protectora de derechos humanos emerge como reclamo desde la sociedad civil, derivado de las contradicciones del liberalismo y neoliberalismo; nuevos conceptos de vida, donde el poder institucionalizado tiene espacios para su ejercicio debidamente definidos en lo legal, sin embargo, al arribo de nuevos factores de poder meta estatales que operan extraterritorialmente dificultan su regulación.

Al fragmentar el poder, los órganos de gobierno se debilitan sumergiendo en crisis al Estado del siglo XXI. Como paradoja histórica, la aspiración evolutiva de la primera república del continente americano: constituir un gobierno de leyes, no de hombres; ahora tiene un gobierno, renuente a observar el derecho internacional.

³⁸ Zippelius, Reinhold, op. cit., nota 6, p.51.

³⁹ Heller, Hermann, op. cit., nota 3, p. 265.

En el nuevo orden mundial existe riesgo, donde el gobernar, se degrada bajo postulados de la nueva religión: economicismo trasnacional a ultranza y tendencia al proteccionismo nacional de la economía. Se percibe confrontación por el control geopolítico y de mercados regionales, en escenario similar a los siglos XIX y XX. Norberto Bobbio, al analizar la política como actividad humana estrechamente vinculada con el poder, la clasifica en tres tipos: 1) Poder Económico. La posesión y acumulación de bienes para utilizarlos a efecto de incidir en la conducta de quienes carecen de ellos; 2) Poder Ideológico. La influencia de ideas como atributo de personas investidas de autoridad, que bajo procedimientos o circunstancias, influyen sobre la conducta de los miembros de una organización; 3) Poder Político. Origen basado en la facultad de poseer instrumentos de dominación mediante los cuales se ejerce fuerza física -capacidad de coacción como medio de control-.⁴⁰

El ejercicio del poder como fenómeno social, es objeto de estudio desde la ciencia política, historia, historiografía y, en enfoque epistemológico se elaboran teorías como las de Mosca, Pareto y, Michels: Ley de la Clase Política; Ley de la Circulación de las Élités; Ley de hierro de las Oligarquías. Formulaciones teóricas que permiten distinguir a los detentadores del poder coercitivo del Estado en cada etapa histórica de la humanidad o una nación. El Estado también es materia de la filosofía política y, a decir de Bobbio, existen cuatro temas de reflexión: 1) Búsqueda de la mejor forma de gobierno y la república ideal. 2) Búsqueda del fundamento del Estado y justificación política. 3) Búsqueda de la naturaleza de la política y su esencia. 4) Análisis del lenguaje político.

El debate filosófico del siglo XX originado del pensamiento Marxista que postuló la sociedad sin clases y desaparición del Estado, en la *praxis*, llevó al fracaso del socialismo. Más allá de la caída del muro de Berlín, quedó demostrado que aún ese modelo se sostuvo con estructuras oligárquicas, al parecer inevitables, lo que no implica que puedan ser reguladas y controladas. Al término de la Guerra Fría surge la confrontación por mercados económicos y acceden como factores reales de poder

⁴⁰ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, 8ª. reimpresión, de la 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 110.

las corporaciones mercantilistas transnacionales, cuya estrategia de predominio es resquebrajar estructuras e ideología nacionalista operando desde organismos multinacionales rectores de la globalización neoliberal para el control geopolítico de regiones comerciales: Europa, América Latina. Asia y, África.

La naturaleza del poder se explica a partir de la capacidad de conseguir lo que se quiere. Como concepto tiene diversos significados, aunque el más amplio es el entendido desde la potencialidad para cambiar; en diversas ciencias adquiere conceptualizaciones especiales, como en la física. El poder es atributo individual o colectivo: familia, gobierno, empresa, sindicato, partidos políticos, iglesia, donde el poder de decisión o control se basa en ideas e ideología, o bien en la fuerza relacionada al dominio físico o moral. En los seres humanos existe la tendencia de relacionar el poder con la capacidad de triunfo, es decir, vencer a otra persona, imponer la voluntad o intereses, incluso sobre las instituciones.

Por lo anterior, resulta necesario evolucionar controlando el poder e induciéndolo hacia lo político, legitimarlo institucionalmente y regularlo jurídicamente. El Estado moderno y contemporáneo se basa en la idea del contrato social, donde cada uno se integra en comunidad cediendo la potencia individual hacia el bien común; su poder, bajo supremacía y dirección de la voluntad general, recibiendo colectivamente a cada miembro como parte indivisible del todo. Así, se delega el poder social en representación a los órganos de gobierno, donde será ejercido con límites impuestos en una Constitución; en lo individual, a cada persona le es permitido aquello que no está prohibido; los órganos de Estado, sólo podrán ejercer el poder acorde a facultades expresamente conferidas. En palabras de Karl Loewenstein:

“Han pasado muchos siglos hasta que el hombre político ha aprendido que la sociedad justa, que le otorga y garantiza sus derechos individuales, depende de la existencia de límites impuestos a los detentadores del poder en el ejercicio de su poder, independientemente de si la legitimación de su dominio tiene fundamentos fácticos, religiosos o

jurídicos...La Constitución se convirtió así en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder.”⁴¹

De la anterior reflexión, concluye Loeweinstein, desde el sentido ontológico, se debe considerar como el *telos* de toda constitución, la creación de instituciones para limitar y controlar el poder político.

De esa concepción teórica, emana el paradigma de la división de poderes, en regulación constitucional del ejercicio de gobierno y administración del Estado; el sistema de contrapesos como garantía democrática para lograr la armonía social. Sin embargo, existen atavismos culturales que imponen prácticas de grupos de poder en control fáctico de instituciones, mediante mecanismos de designación o supremacía hegemónica, donde prevalece el tráfico de influencias por negociación de intereses simulando espacios plurales, que no necesariamente atienden al beneficio colectivo, ni asumen la representación como compromiso ético y de justicia social. El objetivo en los tiempos actuales es recuperar el poder ciudadano: control, fiscalización y, decisiones trascendentales para la nación y el estado, ejercidas directamente.

1.2.3. Soberanía.

Aristóteles la concibió como categoría ética basada en la realización de fines del Estado, emanada no en la naturaleza suprema del poder para gobernar, sino en su capacidad para bastarse así mismo y satisfacer sus necesidades. Concepción asociada más a la administración y control social, que a la construcción teórica del Estado como sujeto de derecho internacional. La soberanía como atributo del Estado moderno, se generó al final de la Edad Media como justificación ideológica de la monarquía para confrontar el advenimiento de emperadores que sometían a su potestad territorial a principados en alianza o, sometidos al control político de la Iglesia. Así, el monarca se erigió y representó la encarnación del Estado, ejerciendo el poder por designación divina justificando el absolutismo.

⁴¹ Cfr. Loeweinstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel, 1982, pp. 71-73.

En el siglo XVI, Jean Bodin, trasciende la noción aristotélica de *autarquía* adjudicando a la república -entendida como sinónimo de Estado-, dos elementos: la comunidad humana y el poder soberano al que se encuentra sometida. El poder soberano como cualidad esencial concebido de facto independiente y supremo, interna y externamente; se caracteriza por ser exclusivo, indivisible e ilimitado depositado en los órganos del Estado. Se considera como el poder superior a cualquier otro ejercido dentro del Estado, sus atributos: ser perpetuo y absoluto. De esta concepción, la soberanía, se configura como poder subjetivo emanado de un derecho como facultad del príncipe, la aristocracia o del pueblo.

La voluntad popular es proclamada legitimadora del poder estatal; ha decir de Thomas Hobbes, se transfiere al monarca mediante un pacto de obediencia. Contrario a esa concepción surgen pensadores como Jhon Locke, quien razonó que corresponde a la comunidad política encauzar actividades hacia la consecución del interés general; el poder reside en la comunidad política, y sólo es delegado en la medida que se garantice la libertad de todos. De esta forma surge la concepción de democracia moderna, donde la soberanía, dimana de la voluntad comunitaria delegada a gobernantes. En tanto, Juan Jacobo Roseau, expuso: *“La soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad general no se representa: es ella misma o es otra, no hay término medio”*.⁴²

La doctrina contemporánea retoma ideas de los pensadores franceses del siglo XVIII y atribuye como facultad del pueblo que, mediante una constitución, regula al Estado y faculta a su gobierno para ejercerla. Teorías surgidas por los excesos del régimen monárquico absolutista, cuestionaron la forma de adquirir el poder político, proponiendo establecer principios ideológicos de legitimación social. La soberanía implica entonces, el uso del poder de organización estatal, ordenación territorial y control social en forma suprema y exclusiva mediante el monopolio de coacción física

⁴² Rousseau, J. Jacobo, *El contrato social*, Madrid, Editorial Libsa, 2001, p. 257.

legítima al interior de sí mismo. El poder político se deposita en órganos de Estado, regulado jurídicamente y ejercido mediante una estructura administrativa.

Para la doctrina europea la soberanía se ejerce mediante órganos de gobierno que representan al Estado. La concepción americana opta por depositarla en el pueblo, y éste, mediante una constitución escrita faculta órganos de gobierno para ejercerla en su representación. Como atributo del Estado, implica poseer el monopolio exclusivo de la fuerza física y capacidad de ejercerla por coacción; poder político legitimado socialmente y, regulado legalmente. Emmanuel Kant considera que la soberanía es irrepreensible en cuanto legisla, irresistible en cuanto ejecuta, inapelable en cuanto juzga. Para Hermann Heller, la soberanía consiste:

*“en la capacidad tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado sino, en principio, a todos los habitantes del territorio”.*⁴³

La soberanía implica, entonces, un poder que comparativamente, se conforma independiente de los poderes externos detentados por otros estados; adquiere al interior, superioridad de carácter superlativo en preeminencia jerárquica. De esta forma, el poder del Estado es unitario y estructurado, establece jerarquías, y tiene un punto límite y determinado a manera de piedra angular que lo sostiene: la voluntad del pueblo, establecida en una Constitución. El problema del origen en la Soberanía del Estado, fue resuelto por los convencionistas norteamericanos, al ser perfectamente consientes del significado histórico fundacional de repercusión jurídica, pues actuaron en nombre de Nosotros el Pueblo.

También en Norteamérica al debatir el método de ratificación, Madison expuso: *“considero que la diferencia entre el sistema basado sólo sobre las legislaturas, y*

⁴³ Heller, Hermann, op. cit., nota 3, p. 362.

otro fundado sobre el pueblo, es la verdadera diferencia entre una coalición o tratado, y una Constitución".⁴⁴ De esa forma consideró categóricamente que el documento redactado en 1787 no se trató de un gobierno fundado sobre pacto federal, se fundó sobre el poder del pueblo. La Constitución norteamericana así hace incompatible la noción de soberanía de estados miembros de la federación, que adquieren estatus de entidades políticas autónomas. La constitución no emana por pacto de comunidades independientes. Es norma suprema, no por virtud de los estados, sino de la nación; los estados son parte integrante, pero no hicieron la Unión, por lo que este acto soberano pertenece al pueblo.

Para Hans Kelsen: *"Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir autoridad suprema, ó última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término"*.⁴⁵ El gobernado puede realizar lo que no le esté prohibido, el gobierno representando al Estado, únicamente podrá hacer lo que expresamente le faculte la constitución y leyes que de ella deriven.

La soberanía, también es entendida como capacidad del Estado para garantizar su libre autodeterminación ante la amenaza o injerencia de otros estados; esta segunda concepción, es la que es cuestionada como producto de la globalización económica y política de alineación por bloques: Comunidad Europea; Liga Árabe; Asia Pacífico; Merco Sur. Al considerar vulnerables a los estados e incapaces de otorgar seguridad plena a su población ante atentados terroristas o *crack* bursátil; sin embargo, esto no es nuevo, la vulnerabilidad territorial quedó manifiesta luego de la Segunda Guerra Mundial por la amenaza de armas nucleares, que sin duda, cambiaron la concepción teórica de la soberanía del Estado moderno, ante amenazas de facto.

⁴⁴ Cfr. Hamilton A.-Madison J., *El federalista*, 7ª. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 158-163.

⁴⁵ Cfr. Tena Ramírez, op. cit., nota 34, pp. 3-7.

Al final del siglo XX con la globalización económica, la soberanía como capacidad real de oposición hacia factores externos se debilitó aún más; los ataques de circulación global de capitales y fuga de ellos, provocan que naciones queden devastadas como después de haber intervenido en una guerra; un ejemplo, México: error de diciembre 1994, con efectos de recuperación a muy largo plazo. Para naciones como la nuestra, imposibilitada para defender sus intereses por vía de capacidad militar o poderío económico trasnacional, sólo queda imponer la razón de principios internacionales, revalorando el derecho a la libre autodeterminación. La potencialidad económica como necesidad estratégica de grandes potencias para la integración global resulta única vía; lo que suceda en nuestra economía tiene efectos internacionales.

Los estados nacionales sobrevivientes en el siglo XXI, tienen la necesidad de renegociar su relación; la soberanía también se sustenta en la capacidad de explotar racional y sustentable los recursos naturales, en primera instancia, para beneficio de su población y propio desarrollo. Otro fenómeno económico que socaba al Estado Nacional, es la incursión de empresas trasnacionales al realizar inversiones condicionadas, logrando incluso, que algunos gobiernos se dobleguen a sus requerimientos tolerando contaminación, deterioro del medio ambiente y conculcando derechos laborales a su población.

Los denominados estados emergentes, ante la incapacidad de sus gobiernos para generar desarrollo social y planta productiva nacional, optan por crear condiciones legales para atraer capital extranjero que permita paliar focos de revueltas sociales por la falta de ingresos económicos y desempleo. En México, la migración al mercado laboral de la Unión Americana es fuente de divisas y, las remesas que envían los connacionales a familiares en territorio mexicano, impactan la economía nacional; estos recursos tienen repercusión en el ingreso per cápita, el consumo interno y el producto interno bruto, que de suspenderse, podrían acarrear una crisis económica y social de efectos impredecibles.

Un tercer factor que implica pérdida de Soberanía, es someterse a dictados de organismos multinacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. OCDE, OMC, dirigidos por naciones poderosas que integran el G8, imponiendo directrices no sólo de tipo técnico, sino ideológico para sustentar el neoliberalismo, que han pulverizado la planta productiva nacional de los llamados países emergentes y, que a más de treinta años de implantarse han generado millones de personas viviendo en pobreza y pobreza extrema. No obstante, los embates de las naciones poderosas y sus oligarquías económicas persisten. La pretensión es apoderarse de recursos energéticos y naturales eliminando obstáculos constitucionales que les consideran patrimonio de la nación, argumentando que sólo la inversión extranjera y privada genera empleos.

La riqueza como se ha demostrado en siglos de capitalismo, sólo se concentra en pocas manos y beneficia con prebendas a las élites políticas que sirven a los intereses de las oligarquías económicas. El mito de la mano invisible que determina las variables del mercado, sirve para encubrir una realidad brutal y mezquina; pues esa mano, no es más que la intervención especulativa y explotación promovidos por los grandes consorcios mercantiles, históricamente protegidos por sus gobiernos en el orden internacional, incluso con intervenciones militares.

1.2.4. El Estado de Derecho

La noción de Estado de Derecho tiene antecedente histórico como teoría en el movimiento ideológico del liberalismo del siglo XVIII, cuando los órganos políticos de gobierno y su regulación jurídica se sustentaron en una Constitución escrita. Postulados de vigencia actual, pues el ejercicio de poder estatal es dicotómico y bidireccional en el plano de la comunidad internacional, donde requiere capacidad de defensa y protección territorial, para proteger a la población asentada en este.

Al interior del Estado, el ejercicio supremo del poder no reconoce otro mayor a él y, además, posee la capacidad de sometimiento mediante uso de la violencia legítima. Sin embargo, el poder no es absoluto, existe un sistema de contrapesos

para su ejercicio, nacido del pacto social, justifica ideológicamente y legitima el régimen de gobierno; Jhon Locke, delineó el constitucionalismo liberal del sistema democrático moderno. Por mandato de ley suprema, el Estado-gobierno debe proteger la vida, libertad y propiedad de quien lo crea y elige, es decir, el Pueblo. La sociedad civil periódicamente puede revocar el mandato del gobierno o ratificarlo mediante elección popular, lo que implica la necesidad de ser legitimado desde la sociedad; así el origen del gobierno y las leyes, además de su control y vigilancia deberán ser acordes al orden natural de los derechos del hombre.

En el siglo XVIII la teoría de pacto social se consolida, el Estado democrático sólo es viable cuando quienes conforman un Estado respetan los valores que le dieron origen. La voluntad del pueblo trasladada en leyes justas, es base de la soberanía de una nación y, los gobernantes, se deben a ella. Los representantes deben velar por el bien común; la legislación es herramienta para lograr armonía social. Juan Jacobo Rousseau, explicó: *“entiendo, pues, por república todo estado regido por leyes, bajo cualquiera que sea la forma de administración, porque sólo así el interés público gobierna y la cosa pública tiene alguna significación.”*⁴⁶

No obstante la reinterpretación teórica y modelos contemporáneos, el Estado liberal conserva la estructura básica de división de poderes, protección de derechos individuales y universales, preservando la pretensión de conformarse como república democrática representativa. El Estado de Derecho, tiene su piedra angular en la capacidad de sostener un sistema legal de ordenación que acote la acción gubernamental y, al mismo tiempo, garantice el ejercicio pleno de derechos y libertades fundamentales para los ciudadanos. Como modelo político de frenos y contrapesos, busca el equilibrio de los poderes públicos de gobierno.

Las constituciones escritas *per se* no garantizan el Estado de Derecho, pues éstas son sólo expresión normativa formal, el deber ser; los garantes de legalidad son los órganos de gobierno e instituciones creados exprofeso. La legalidad que emana de la

⁴⁶ Rousseau, op. cit., nota 42, p. 207.

Constitución, en principio, se entiende aceptada y legitimada por el pueblo; es reflejo histórico de luchas, acuerdos y anhelos de segmentos sociales y grupos de interés sociopolítico en evolución civilizada.

Al ser establecido un sistema legal basado en una norma suprema, adquiere obligatoriedad, que no poseen preceptos morales o prácticas políticas. En la tradición política jurídica anglosajona se le conoce como *Rule of the Law*: gobierno de la Ley, e integra el marco institucional para protección de libertades mediante dos principios fundamentales:

1. La idea que la Ley excluye el ejercicio del poder arbitrario de los órganos de gobierno ejercido por una burocracia sin control; por tanto, el uso o abuso indebido de poder se sanciona severamente al atentar contra los principios fundacionales del Estado contenidos en la Constitución y sus enmiendas.
2. Los órganos de gobierno son garantes para la aplicación irrestricta de la Ley en igualdad de condiciones a todas las personas. Al sujetarse a sus disposiciones, gobernantes y gobernados, deben acatar las resoluciones de los tribunales, quienes deben actuar en base a principios rectores.

Actualmente, el Estado es reconocido como una comunidad jurídicamente constituida. Históricamente producto de ideario político y movimientos sociales que paulatinamente le conformaron bajo principios del pensamiento liberal, retomando los conceptos de república democrática surgidos en la antigua Grecia. Al regular lo público, acota el uso o abuso del poder emanado de la función de gobierno, para ejercer facultades y garantizar derechos universales. La legalidad en principio, proviene del consenso compartido y aceptado popularmente, que permite lograr equilibrios dentro del sistema político en una sociedad.

El Estado de Derecho se estructura limitando la acción gubernamental mediante un orden normativo; el derecho es un conjunto de preceptos de observancia obligatoria, establecidos por quienes integran una comunidad organizada para

observar orden y armonía en sus relaciones de convivencia. La supremacía constitucional como columna que sostiene el sistema de relaciones sociales que regula conducta pública y privada, mediante un sistema garante de derechos fundamentales y aplicación de sanción, se caracteriza por:

- Imperio de la ley, como expresión de la voluntad general.
- Separación de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- Legalidad del gobierno. Regulado por la legislación y el control judicial.
- Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material.

En el Estado de Derecho, el principio regulador de los órganos de gobierno del Estado es la subordinación de su poder al derecho, que deviene de un proceso histórico fundacional del Estado: división de poder en sistema de contrapesos. La Constitución limita, controla y sanciona el poder político ejercido por el gobierno constituido, mediante la creación de un sistema legal que no sólo limita, sino actualmente fiscaliza y obliga a rendición de cuentas y transparencia de los actos de gobierno y ejercicio de la función pública por parte de la sociedad civil.

1.2.5. Federalismo

Surge como un pacto de organización territorial e integra comunidades sociales identificadas por intereses comunes. Es producto de un proceso histórico de evolución social en identidad cultural para lograr unidad nacional, que reconoce la necesidad de interacción e integración regional por vecindad geográfica incentivada por intereses generales, o muy específicos en materia política, económica, militar o cultural. En esta integración influyen tradiciones y expectativas a futuro. La alianza o unión se logra promoviendo cohesión basada en origen común de consanguinidad, ascendencia, lingüística e identificación del pasado. No obstante, existen diferencias al interior que son respetadas al identificarles regionalmente, pero controladas al establecer un orden normativo federal reconocido, legitimado e institucionalizado.

El régimen federal democrático, deviene de un hecho histórico expresado como acto jurídico, considerando la voluntad popular de diversas comunidades o estados que determinan unirse pactando integración socioeconómica y cultural, formalizada en búsqueda de identidad y unidad nacional común en interacción e integración, reconociendo la diversidad al interior, pero en comportamiento uniforme por intereses sociales superiores a los de las partes integrantes.

Como fenómeno político, en sentido inverso, la Federación también es posible a partir del Estado Unitario territorialmente extenso, que por conveniencia de gobierno, administrativa o control político regional a su interior, institucionaliza entidades locales asignando demarcaciones territoriales para ejercer gobierno, dotándoles de facultades, e incluso reconociendo la conformación plural y multicultural de su población. Mediante esta segunda modalidad, México estableció su Federación.

En el proceso ideal de conformación influye la consanguinidad, ascendencia, lingüística e identificación de un pasado común de sus pueblos. No obstante, se conservan diferencias entre las partes integrantes, reguladas y controladas en un orden general reconocido, legitimado e institucionalizado mediante una Constitución escrita y jurada en observancia, es decir, supremacía del Estado de Derecho.

De ese modo, los estados miembros ceden derechos y facultades soberanas al Estado Federal, que centraliza a través de sus órganos de gobierno el ejercicio de ese poder, atendiendo los intereses comunes, basado en el equilibrio de la unidad nacional y autonomía regional, pretendiendo que racionalmente resulten beneficiados todos los integrantes, convergiendo en expectativas a futuro en relaciones al interior y exterior del Estado Federal, vinculadas a los aspectos geopolíticos.

El Federalismo como sistema jurídico de organización y control político territorial se considera aportación de los Estados Unidos de Norteamérica derivado del movimiento de Independencia. Al replicarse por las naciones independientes en Latinoamérica, motivó su análisis y estudio teórico académico.

Bernard Schwartz, apunta: “en la actualidad los norteamericanos están tan acostumbrados al sistema federal establecido por la Constitución que tienden a olvidar que su creación en 1787 fue una invención política del orden más elevado.”⁴⁷ En la Unión Americana, el modelo original obligaba a los miembros obedecer mandatos del gobierno común sólo para fines estipulados, reservando el derecho de ordenar y hacer cumplir las leyes de la Confederación; diferencia sustancial, de competencia e intervención del Estado nacional a través del Gobierno Federal.

El Constituyente norteamericano estableció un Gobierno Central tripartita, cuyos mandatos tienen eficacia directa como leyes sobre el pueblo constituido en nación; no obstante, coexisten dos órdenes derivados de esos Estados unidos. Centros de gobierno, con sus propios órganos administrativos para elaborar la ley y aplicarla, provistos de instrumentos de poder político de observancia para los gobernados en dos planos normativos: local y federal, sin dependencia del otro para ejercer facultades; dos gobiernos ejercidos en el mismo territorio y, como sujetos obligados, los mismos ciudadanos.

En tanto, J. Madison, en *El Federalista*, opinó que la diferencia entre un gobierno federal y otro nacional, estriba en lo referido a la actuación del gobierno; toda vez que en el primero, los poderes actúan sobre los cuerpos políticos que integran la Confederación en su calidad política; y en el segundo, sobre los ciudadanos individuales que componen la nación, considerados como tales individuos; soberanía popular por segmentos territoriales:

“La Constitución entonces, habrá de fundarse en el asentimiento y la ratificación del pueblo, expresado a través de diputados elegidos con este fin especial; pero por la otra, que dichos asentimientos y ratificación deben ser dados por el pueblo, no como individuos que integran una sola nación, sino como componentes de los varios estados, independientes entre sí, a los que respectivamente pertenecen. Será el asentimiento y la ratificación de los diversos estados, procedentes de la autoridad suprema que hay en

⁴⁷ Schwartz Bernard, *Los poderes del gobierno*, México, UNAM 1996. p. 21.

*cada uno: la autoridad del pueblo mismo. Por lo tanto, el acto que instituirá la constitución, no será un acto nacional, sino federal.”*⁴⁸

Para Karl Loewenstein, el Federalismo se ubica dentro de la dinámica del poder político, en la categoría de controles designados verticales; entendidos como modos de acción e interacción producidos entre los detentadores del poder instituido: parlamento, gobierno, tribunales y electorado, donde participa la sociedad en conjunto. Como mecanismo de regulación de competencias, acota la confrontación de soberanías estatales, separadas territorialmente, que se identifican culturalmente, permitiendo lograr equilibrio en sus relaciones e interdependencia de intereses, además de protección general entre los miembros que integran la Federación.

Las fronteras federales limitan el poder del Estado Central sobre los estados miembros y, a la inversa, los integrantes de la federación acotan su actuar. El Estado federal mediante el gobierno central, está facultado para ejercer estructuralmente en todo el territorio nacional; los órganos de gobierno federal son detentadores del poder y potestad sobre los gobernados sin importar su residencia local; ejerce dominio directo sobre el patrimonio y servicios públicos, cediendo dominio regional a los estados miembros de aquello no reservado para la federación.

Las relaciones institucionales de los integrantes del Estado Federal, se someten al marco jurídico constitucional. Loewenstein, en referencia al pacto social y la determinación de la forma de organización política y gobierno, afirmó: *“Ningún Estado Federal puede funcionar sin una Constitución escrita; ésta es la encarnación del contrato sobre la alianza eterna”*.⁴⁹

En los Estados Unidos no fue el primer ejercicio de federación política, en el primer modelo, los estados miembros habían convenido en obedecer el mandato de un gobierno común para fines estipulados, pero reservando para si mismos el derecho

⁴⁸ Cfr. Hamilton A.-Madison, op.cit., nota 44, pp. 158-163.

⁴⁹ Loewenstein, Karl, op. cit., nota 41, p. 358.

de ordenar y hacer cumplir las leyes de la Confederación, siendo la diferencia sustancial, el ámbito de competencia para la intervención del Estado nacional.

El Constituyente norteamericano al establecer un Gobierno Central tripartita, cuyos mandatos tienen eficacia directa sobre el pueblo constituido en nación; coexistiendo como gobierno dos órdenes derivados de los Estados Unidos, con sus propios órganos administrativos para elaborar la ley y aplicarla. Al mismo tiempo se crean instrumentos de poder político, que obligan a los gobernados en dos planos de observancia normativa: Local y Federal, ninguno depende del otro para ejercer el poder de que está investido; dos gobiernos con competencia en el mismo territorio, y como sujetos obligados los mismos ciudadanos. Concluye Schwartz: “*Que bien pudo decir Tocqueville que el marco federal establecido en Filadelfia debía ser considerado como el gran descubrimiento de la ciencia política moderna.*”⁵⁰

Los estados miembros tienen representación en los órganos de gobierno federales, esencialmente en el Poder Legislativo, donde pueden participar en enmiendas, reformas o adiciones al pacto constitucional. La distribución del poder estatal en una organización federal y ámbito local, no puede ser equiparada como sistema de doble soberanía, pues ésta es única y la detenta el Estado Federal.

Para Karl Loewenstein, el Federalismo se ubica dentro de la dinámica del poder político, en la categoría de controles designados como verticales; entendidos como modo de acción e interacción entre los detentadores del poder instituido: Parlamento, Gobierno, tribunales y electorado. En ellos participa la sociedad en conjunto. Es un mecanismo de regulación de competencias; acota la confrontación de soberanías estatales separando territorios, pero identificadas culturalmente. Permite lograr equilibrio en relaciones e interdependencia de intereses, además de protección general entre los miembros que integran la Federación.

⁵⁰ Schwartz, Bernard, op.cit., nota 47, p. 21.

Las fronteras federales limitan el poder del Estado Central sobre los estados miembros y a la inversa. El Estado Federal, está facultado para ejercer en todo el territorio nacional; los órganos de gobierno federales detentan el poder y potestad sobre los gobernados sin importar su residencia local, ejercen dominio directo sobre patrimonio y servicios públicos, cediendo regionalmente a los estados miembros lo no reservado a la federación. Las relaciones institucionales las rige un marco jurídico: *“Ningún Estado Federal puede funcionar sin una Constitución escrita; ésta es la encarnación del contrato sobre la alianza eterna.”*⁵¹

El Federalismo implica que los estados miembros originariamente cedan derechos y facultades soberanos al Estado Central, para atender intereses comunes, basado en el equilibrio de la unidad nacional y autonomía regional, donde se espera que resulten beneficiados todos los participantes.

El modelo federal, tiene como premisa garantizar la seguridad y protección en todos los órdenes para la población residente de los estados integrantes, con preponderancia en lo bélico. El orden federal actúa en caso de desbordamiento social, desastres naturales o afectaciones económicas graves; interviene, apoya o se hace cargo de la situación, incluso desapareciendo poderes o supliendo en funciones al gobierno local federado, por causas de seguridad nacional.

En el siglo XX como consecuencia de la primera y segunda guerras mundiales, la unión de estados nacionales obedeció por acuerdos de oligarquías o invasiones bélicas, uniendo antiguos reinos, que no cesaron en ánimos separatistas como fue la ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, Yugoslavia, o en España la región Vasca y Cataluña. Como efecto del neoliberalismo, la integración de estados tiende a lo económico, es el caso de la Comunidad Económica Europea.

El modelo Federal en México, obedece a influencia de la Unión Americana, sólo que no se desarrolló una teoría por la unión de estados independientes, como las

⁵¹ Cfr. Loewenstein, Karl, op. cit., nota 41, pp. 354-358.

Colonias Inglesas al independizarse; nuestra federación deviene de fragmentar el territorio administrado mediante un modelo Unitario Centralista, como sucedió con el virreinato impuesto por la Corona Española.

El federalismo mexicano, tuvo su origen en la necesidad de organización política territorial; no obedece a un acto integrador de diversos estados independientes cuya voluntad popular fuera conformar una federación; Incluso, aún es motivo de debate su adopción como implante de organización y control político hegemónico, que obedeció a la realidad social de la independencia, que generó la necesidad integración y reorganización político territorial de un Estado Nacional en el siglo XIX.

El sistema sociopolítico desde la invasión española había sido concebido para funcionar unitario y centralista, en modelo de dominación excluyente por castas, distribuyendo el poder a oligarquías regionales del Virreinato, heredado y trasladado a las independentistas, donde el ejercicio del poder y gobierno hasta finales del siglo XX era unidireccional, escasamente republicano y ajeno a lo democrático.

En México, la adopción del modelo federal permitió conjurar ánimos separatistas derivados de intereses por grupos de poder regionales en algunas provincias. La organización social de la Nueva España, se construyó basada en intereses y beneficios personales de encomenderos e intendentes venidos de la península Ibérica, que actuaban como señores feudales; al ser depuestos por el movimiento de independencia, las nuevas oligarquías construyeron sistemas locales de relaciones políticas y económicas, no del todo compatibles ni direccionadas al interés nacional.

El imponer la estructura federalista constituyó una herramienta política para el control y la organización del Estado liberal, que al lograr la Independencia tuvo como estrategia reintegrar las diversas regiones del territorio como una sola nación. Esto se ejemplifica confrontando el texto de las diversas constituciones promulgadas, pues en ellas al referir las partes integrantes fueron incrementándose, deslindando territorio de los estados previamente reconocidos, y designando diputados que les representaran en la Asamblea Constituyente.

El Federalismo como sistema de organización y relaciones de coordinación, colaboración e integración, durante la vigencia de las constituciones del siglo XIX y la de 1917, sólo existió como declaración textual; el gobierno presidencialista conservó el sesgo absolutista, que históricamente ha inhibido la autonomía de las entidades federativas por el centralismo político y económico; y hay que señalarlo, también una cómoda actuación de los gobiernos locales, que en gran mayoría sólo administran los recursos económicos que otorga la federación, evadiendo la responsabilidad de desarrollo y recaudación fiscal de su competencia que resulta insuficiente.

El modelo federal no tuvo aplicación real ni efectiva, se limitó a ser operador del gobierno central presidencialista durante casi todo el siglo XX, en que se deponían gobernadores por indicación del Ejecutivo Federal; incluso al inicio de la segunda década del siglo XXI, la descentralización es asignatura pendiente y la dependencia presupuestal de recursos fiscales federales hacen que una mínima parte de entidades federativas sean recaudadoras, y otras, dependen de subsidios. El ámbito municipal aún es más dramático.

Cuando el poder político dejó de ser hegemónico, los gobernadores de oposición al gobierno federal se constituyeron en contrapeso político real; incluso, aliados con los emanados del gobierno federal en turno para obtener prebendas económicas e inversión en infraestructura local. La globalización y la descomposición regional por inseguridad pública han sumergido en crisis el sistema federal; las últimas reformas constitucionales tienden centralizar diversas materias buscando efectividad de las acciones de gobierno para aplicar políticas públicas.

El centralismo normativo en materia hacendaria, seguridad y salud pública debe acompañarse de procesos e instrumentos democráticos de operación, mediante los cuales, los gobiernos locales y municipales asuman la corresponsabilidad en su ámbito de gobierno, para la mejor administración de las participaciones fiscales y programas federales; abatir la corrupción y el desvío de los recursos públicos.

1.2.6. ¿Qué es una Constitución?

Ferdinand Lasalle, en la célebre conferencia pronunciada en Berlín, en abril de 1862, planteó esta interrogante al cuestionar la definición formal desarrollada por juristas, quienes por afinidad ideológica justificaron los modelos monárquico o republicano, argumentando: *“La Constitución es un pacto jurado entre el rey y el pueblo, que establece los principios básicos de la legislación y el gobierno dentro de un país”*; y en referencia republicana: *“La Constitución es la Ley Fundamental proclamada en el país, en la que se echan los cimientos para la organización del Derecho Público de esa nación.”*⁵²

Al analizar ambas posturas, Lasalle destacó la trascendencia histórica y, argumenta: *“En el espíritu unánime de los pueblos, una Constitución debe ser algo mucho más sagrado todavía, más inmovible que una Ley ordinaria”*.⁵³ Concibe que la creación de una constitución, obedece a los acuerdos entre factores reales de poder, así los problemas constitucionales no son prioritariamente problemas de derecho, sino de poder, y concluyó: *“La verdadera Constitución de un país solo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores reales de poder imperantes en la realidad social”*.⁵⁴

Bernard Schwartz, refiere una pregunta similar de un miembro de la Suprema Corte Norteamérica en 1795, y se respondió: *“Es la forma de gobierno, delineada por la poderosa mano del pueblo, en la cual se establecen ciertos principios de leyes fundamentales”*⁵⁵ Este sentido del término constitución, significa la ley básica de un Estado, al establecer principios rectores conforme a los cuales será gobernado.

⁵² Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?* 3ª.ed., México, Coyoacán, S.A., 1996, p. 41.

⁵³ *ibídem*, p. 43.

⁵⁴ *ibídem*, p. 75.

⁵⁵ Schwartz, Bernard, op. cit., nota 47, p.9

En el sistema norteamericano, a decir del magistrado Miller: *“Es un instrumento escrito por el cual se establecen, limitan y definen, los poderes fundamentales del gobierno, y por el cual se distribuyen estos poderes entre varios departamentos, para su más seguro y útil ejercicio, en beneficio del cuerpo político.”*⁵⁶

La crítica a la prevalencia de la voluntad general la realiza Maurice Duverger, al destacar la preeminencia jurídica constitucional, alude al intrínseco pacto social: *“La idea de que la Constitución expresa al pacto social se mantiene subyacente. Pero ha pasado progresivamente a un segundo plano, a expensas de una concepción muy jurídica que permite asegurar el respeto de todas las autoridades públicas a las normas constitucionales”*.⁵⁷ Existe la contradicción entre el ideal de la voluntad popular, y la pragmática, derivada de la influencia y control del sistema político y gobierno por los factores reales de poder para preservar su *status quo*.

De ese desencuentro social emerge la desobediencia civil e insurrecciones para deponer a la clase política gobernante, incluso por vía violenta, cuando el sistema político cierra las puertas a demandas sociales o representación legítima en los órganos de gobierno. Por ello es relevante preservar los postulados fundacionales y principios rectores del Estado. Karl Loewenstein, apuntó:

*“Ya en los inicios de la historia constitucional se hizo hincapié en el aseguramiento de la libertad, a través de la limitación del poder, como función principal de la Constitución. En este supuesto, la constitución aparece como instrumento fundamental del control del poder, que distribuye las funciones estatales entre distintos órganos, cuya colaboración y control recíproco regula y garantiza las libertades fundamentales individuales contra los titulares del poder estatal.”*⁵⁸

⁵⁶ *Ídem*.

⁵⁷ Duverger, op. cit., nota 2, p.28.

⁵⁸ Zippelius, Reinhold, op. cit., nota 6, p. 51.

La constitución, no garantiza el Estado de Derecho; al ser la expresión normativa de éste, requiere de instituciones y órganos de gobierno para su aplicación –sistema político de contrapesos-, donde descansa el pacto social de factores reales de poder legitimado popularmente. Al aceptar su observancia, vigencia y aplicación general dentro del territorio del Estado-Nación, se erige como norma suprema, cuyo efecto a todo poder fáctico es subordinación voluntaria o, legítimamente será sometido a ella mediante coacción; así el derecho que de ella emana, regula las relaciones sociales, actuación del gobierno y conducta de los gobernados.

En la misma concepción, el maestro Felipe Tena Ramírez, coincide con Jellinek, al exponer la estructuración normativa del régimen de gobierno: *“La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos de Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.”*⁵⁹

El Estado de Derecho se instituye como piedra angular de la organización social y sus interrelaciones delimitando ámbitos de competencia; el ejercicio del poder público siempre acotado al imperio de la ley, y su actuación en uso del poder público, no más allá de lo expresamente facultado al ejercicio de gobierno. Por consiguiente, los excesos del poder político y arbitrariedades por quienes asumen la dirección de los órganos de gobierno, se deben sancionar y para ello se contemplan mecanismos de control político y jurídico, para acotar a los órganos de gobierno y sancionar a los servidores públicos responsables de su operación.

La legitimidad en la constitución, deviene de un proceso histórico de pretensión democrática, mediante el cual designa una Asamblea Constituyente, depositaria de la soberanía del pueblo, para redactar y aprobar su texto. La constitución adquiere entonces sentido formal y material:

⁵⁹ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., nota 34, p. 20.

- **Formal.** El documento solemne que contiene el conjunto de normas jurídicas aprobado y suscrito por la Asamblea Constituyente, que sólo puede ser modificado mediante prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación del texto constitucional originario.
- **Material.** Se conforma por preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y de leyes. Generalmente contiene apartado dogmático que establece derechos fundamentales y, otro, de carácter orgánico, que regula forma de gobierno, delimita competencia de órganos de administración en las funciones de Estado. Establece principios rectores en las relaciones al exterior e interior, así como organización política y territorial.

André Hauriou, resalta el significado del derecho emanado de una constitución, como regulador social en el marco del Estado-Nación, una coexistencia pacífica del poder y la libertad. Lo anterior, en reflejo profundo de la condición humana y sus contradicciones al tener como premisa básica la libertad, donde el objetivo es conciliar el principio de autoridad con esa premisa. Paradigma al surgir el Estado moderno y consolidarse como máxima institución política de organización social.

El promulgar una constitución en acto fundacional, de voluntad libre y soberana, resulta signo distintivo de los estados en evolución democrática, aunque no siempre se cumple el objetivo. Como hecho histórico, procura la aprobación popular para legitimar la representación del órgano o Asamblea Constituyente. Los factores reales de poder interactúan acorde a sus intereses, pactan o imponen modelo económico y sistema político; en tanto, oligarquías y élites se benefician al controlar los órganos de gobierno e instituciones erigiéndose como representantes del pueblo.

Zippelius, en relación a quienes asumen el control y dirección de los órganos de gobierno observó:

“La mayoría de los hombres se hallan en imposibilidad, cuando no en incapacidad de gobernarse así mismos. Aún cuando el descontento de las masas lograra alguna vez despojar de su poder a la clase

*dominante...Necesariamente ha de surgir en el seno mismo de las masas una nueva minoría organizada que tomaría el cargo de la clase dominante".*⁶⁰

Lo anterior tiene sentido al analizar experiencias históricas en diversas naciones durante los siglos XIX y XX, al deponer regímenes de gobierno en la confrontación ideológica del liberalismo capitalista y luego socialismo que aniquilaron reductos del absolutismo monárquico, para luego implantar nuevos modelos de gobierno cuestionados por ambos sistemas en la etapa de la llamada Guerra Fría. Los países dominantes fomentaron insurrecciones populares o militares en países periféricos implantando dictaduras afines a una u otra visión ideológica, para lograr control y dominación geopolítica en Europa del Este, África, Asia y América Latina.⁶¹

Con la constitución se pretende dar un marco de regulación a los fenómenos sociopolíticos, acotando el uso de violencia inherente a la resolución de conflictos entre integrantes de la sociedad, reservando el uso legítimo del poder coercitivo al Estado, mediante instituciones sometidas a control normativo; para esto último, genera procesos legislativos que permiten actualizar el sistema legal a los cambios y demandas sociales. En el caso de México opera en tres niveles donde existen materias de regulación normativa reservadas a la Federación.

. La constitución, en resumen, se concibe como Norma Suprema de un Estado-Nación. La integran postulados fundacionales y principios rectores; derechos fundamentales, organización territorial; sistema político y régimen de gobierno, así como modelo electoral para relevo periódico. Dispone de mecanismos ejercidos por órganos ex profeso para garantizar su observancia y ejercicio. De igual manera establece forma e integración de los órganos de gobierno, facultades y límites para las relaciones al interior y, con otros estados nacionales; prevé procedimientos para reformarla o adicionarla. Establece un sistema judicial para la protección del orden normativo fundacional y observancia de principios rectores.

⁶⁰ Zippelius, Reinhold, op. cit., nota 6, p.159.

⁶¹ Cfr. Brom, Juan, op. cit. Nota 8, pp. 224-228

CAPITULO II

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL MEXICANO EN EL SIGLO XIX.

2.1 Formación del Estado Mexicano.

La génesis e historia del constitucionalismo en México se explica más por las convulsiones sociales, que por el desarrollo de la ciencia jurídica; en cierta forma, se trata de la implantación del modelo de organización del Estado nacido como producto de ideología e intereses del liberalismo económico europeo, y secuela en la confrontación de órdenes sociales antagónicos de poder político: la Monarquía y República. Este conflicto irreconciliable, en territorio americano encontró tierra fértil para instaurar naciones soberanas federales de pretensión democrática; confluyen así postulados ideológicos franceses, ingleses y norteamericanos, sustento del ideario independentista reflejado en textos constitucionales.

Los nuevos grupos de poder al desplazar oligarquías coloniales, inician el conflicto interno para ejercer el poder político en lucha de facciones durante el siglo XIX, olvidando postulados fundacionales, como los plasmados en los Sentimientos de la Nación, artículo 12: *“Que como la buena ley es superior á todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen á constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.”*⁶²

2.1.1. Antecedentes en México.

En el periodo preclásico destacó la cultura Olmeca desarrollada en el Golfo de México entre los años 1500 a.C. hasta el 200 d.C. Le siguen en el periodo clásico las culturas Teotihuacana y Tolteca, que emergen y evolucionan entre el año 200 al 800

⁶² Secretaría de Gobernación-Archivo General de la Nación. *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los estados unidos mexicanos*, 3ª.ed., México, 2008, p. 97.

d.C. Finalmente, en el postclásico surge la cultura Nahua. Según el Códice Ramírez, siete tribus salieron de Aztlan: Xochimilcas, chalcos, tepanecas, culhuas, tlauhui, tlaxcaltecas y, mexicas; los últimos fundaron México-Tenochtitlan. De esta forma el fenómeno migratorio y el mestizaje regional Tolteca-Chichimeca asentando en Cholula influenció a reinos vecinos: Texcoco, Culhuacán y Atzacapotzalco, asentados en la zona geográfica donde se daría el esplendor del Imperio Mexica, que estableció su centro político y ceremonial, en lo que es ahora el Centro Histórico de la Ciudad de México, expandiéndose hacia sus cuatro puntos cardinales.⁶³

2.1.1.1. México Autóctono.

Evidentemente en territorio autóctono existieron Estados-Nación sin embargo, la concepción teórica es reconocida como elaboración ideológica del pensamiento europeo. Antes del mestizaje cultural euro-americano, existió una organización social compleja. Previo a la invasión Ibérica había pueblos asentados de manera permanente en un territorio, observando un orden normativo –usos y costumbres-, forma de gobierno y, sistema de impartición de justicia, es decir, contaban con los elementos esenciales reconocidos actualmente para la existencia del Estado.

Los pueblos originarios lograron un elevado grado de desarrollo, incluso, en algunos aspectos superior al europeo. La diferencia estribó en la preservación del conocimiento y registros históricos por el uso ideográfico de glifos y mediante transmisión oral generacional. Una coincidencia histórica es la existencia del régimen monárquico similar al europeo, donde nobleza, aristocracia, alto clero, milicia y clase comerciante, conformaban élites privilegiadas. Sin embargo, a diferencia del Estado Absolutista europeo, los Mexicas, observaban un sistema de sucesión por elección entre la nobleza: especie de democracia aristocrática, lo que se ilustra con el siguiente pasaje datado en el año 1318, descrito en el Códice Ramírez:

⁶³ Sayeg Helú, Jorge. *El constitucionalismo social mexicano*. 1ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, p.31.

“Dentro de este tiempo murió el rey Acamapichtli a edad de 60 años...(así al tiempo de su muerte)...llamó a todos sus grandes...encomendándoles las cosas de la república...no señalándoles ninguno de ellos por heredero del reino, sino que la república eligiese de ellos a quien pareciese para que le gobernare, que en esto les quería dejar en toda libertad; lo cual se guardó siempre estas gentes, porque no reinaban los hijos de los reyes por herencia, sino por elección...”⁶⁴

Otra diferencia sustancial de organización social fue la economía, mientras Europa estructuró el feudalismo sometiendo a vasallaje al pueblo, en el reino de Anáhuac se desarrolló un modelo comunitario: *calpulli*, cuya producción se comerciaba libremente y, el sistema tributario era en especie. En Europa la riqueza se acumuló por reserva de metales preciosos, especulación mercantil, rentas por tenencia de la tierra y, moneda acuñada con valor convencional de mercado. La formación educativa privilegiaba lo militar como necesidad de Estado al sentido de defensa a lo colectivo.

En el México prehispánico, la riqueza dependía de la capacidad para producir alimentos y acumulación de reservas, intercambiadas en libre mercado mediante el trueque. Estos fenómenos tendrían repercusiones siglos después, pues España, en concepción errática económica acumuló la riqueza expoliada en territorios invadidos sometidos como colonias, en tanto, reinos rivales avanzaron en el modelo capitalista de inversión en planta productiva y empresarial, volviendo dependientes a reinos atrasados como el español, que gastaban en fallidas incursiones militares e importación de productos industrializados, convirtiéndose en consumidores cautivos.

La organización político social, tuvo como eje de control funcional la subdivisión territorial, se distinguió la actividad económica y estamental de pertenencia en trazo urbanístico geométrico y alineado, reflejo de la estricta normatividad de conducta vinculada a su idiosincrasia; la cultura de convivencia en barrios, aún subsistente.

⁶⁴ Códice Ramírez, *Relación del origen de los indios que habitan la Nueva España*. México, SEP 1975. p.34.

2.1.1.2. El Virreinato.⁶⁵

Como fenómeno político de organización social adquirió matices en sincretismo de monarquía española y mexicana. La imposición de un gobierno virreinal, donde la administración pública se ejerció por migrantes españoles en representación del monarca; designados a través del Consejo de Indias que implantó un sistema legal paralelo al de la Metrópoli, contrario de los usos y costumbres autóctonos. En lo ideológico, no obstante la estrategia de sometimiento político y espiritual: espada y cruz. Los pueblos naturales preservaron rasgos de su cultura practicando rituales híbridos y siguieron organizados socialmente conforme a su costumbre. De esta forma, hubo necesidad de emitir infinidad de Cédulas Reales para normar situaciones fuera del marco legal vigente en la península Ibérica, pues la realidad social en la llamada Nueva España, era diametralmente distinta.

El sistema político y legal fue centralista basado en privilegios estamentales. En inicio paralelo al que regulaba a los españoles y, otro, para los criollos, mestizos y naturales. Esta circunstancia generó disidencia por discriminación política y de beneficios económicos para españoles nacidos en México, que recurrentemente habrían de encabezar movimientos políticos exigiendo un nuevo orden normativo que les permitiera acceder a beneficios otorgados a los Ibéricos, sobre todo para asumir cargos públicos. Durante el siglo XVI, la Corona Española, implantó la organización municipal como forma de gobierno, superpuesta en reinos y señoríos autóctonos para la administración y control político de dominación territorial y expansión de su imperio; modelo que tiene sus orígenes en la Grecia antigua adoptada por los romanos que le dotaron de connotación jurídica.

El primer Ayuntamiento que se estableció en territorio mexicano, se atribuye a Hernán Cortés, en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, más que necesidad de orden y administración, como argucia política para evadir la autoridad jerárquica de Diego de Velázquez; así legalizó la incursión militar y acceso a bienes y prebendas

⁶⁵ Cfr. Cosío Villegas, Daniel. *Historia mínima de México*, 2ª. ed., México, El Colegio de México, 1994, pp. 53-74.

como autoridad de comunidades autóctonas sometidas, incluso, haciéndose designar por el primer Cabildo, Capitán General y Justicia Mayor. Posteriormente en su expansión de invasión militar al centro de territorio mexicano, designa un segundo Ayuntamiento en Tepeaca, Estado de Puebla, en 1520, iniciando la construcción de una estructura política de gobierno.

Una vez invadido el Valle de México, al concluir el sitio a la ciudad de Tenochtitlan, quedó devastada, Cortés designó sede del Ayuntamiento a Coyoacán (1521-1524). Luego mediante Cédulas Reales de 1522 y 1523 el Emperador Carlos V, lo ratificó como autoridad en la Nueva España; para cumplir las instrucciones del monarca español, emitió las primeras ordenanzas relativas a normar: denominación de la tierra, provincias y lugares; fundación de nuevas villas, señalando posesión y reparto a vecinos; algunas medidas humanitarias a favor de comunidades autóctonas; el servicio militar; adoctrinamiento católico y, residencia obligatoria de los españoles. Designó la integración del Ayuntamiento con 2 alcaldes para atender la justicia civil y criminal respectivamente, 4 regidores, un procurador y, un escribano.

Del anterior modelo no tardaron en aflorar conductas abusivas, arbitrarias y despóticas, inherentes a la anquilosada monarquía española personificada por Hernán Cortés, depuesto en 1527 por la Real Audiencia integrada por: un Presidente y 4 oidores, con funciones ejecutivas y judiciales, que no tardarían en incurrir en los mismos vicios, por lo que la Corona Española en 1535, decide establecer la figura del Virreinato, como autoridad en la Nueva España. Considerada como colonia, se procedió a la organización política, económica, social y administrativa, superpuesta a los antiguos señoríos y reinos declarándoles provincias, villas y municipalidades de carácter patrimonial, donde incluso, se dispuso la venta de cargos públicos a perpetuidad autorizados por Cédula Real.

El Virrey, como representante del Monarca Ibérico, encabezó y reguló funciones de gobierno. De usos y costumbres, los pueblos originarios pasaron a regulación normativa escrita denominada ordenanzas, antecedente del Bando Municipal. A

partir de entonces, el Ayuntamiento, además de forma de gobierno, se convirtió en parte del sistema político, ejercicio de poder y obtención de prebendas generando conflictos entre facciones de españoles residentes y enviados de la Metrópoli; luego, con criollos y naturales, a los que se sumarian los mestizos. En 1556 la Audiencia de México hizo público su pesar: “*por haber dos repúblicas, las de españoles y la de los naturales*”. Haciendo eco de este reclamo en 1562, a iniciativa de concejales de la Ciudad de México se aprobó duplicar el número de plazas de regidores: 18 para españoles y, 6 “*para indios principales y honrados de esta ciudad*”.

En 1573 el Rey Felipe II, emitió Ordenanzas sobre descubrimientos, poblaciones y pacificación de las Indias, relativas a la fundación de poblaciones, propiedad de los pueblos originarios y derechos de sus pobladores. Permitió designar ayuntamientos conformados por residentes españoles e *indios*, integrados en el esquema de la metrópoli europea. Respecto de los oficios municipales, la Corona se atribuyó la potestad de nombrar regidores a perpetuidad, no obstante, permitió que en tanto no se designaran, los cabildos los eligieran. Así, se distinguió a regidores propietarios, que eran perpetuos, de los interinos o suplentes. Al igual que en España los cargos eran vendidos en pública almoneda.

Para el siglo XVIII, como influencia de la dinastía de los Borbones, se aprobaron a finales de la etapa colonial Ordenanzas de los Intendentes, Carlos III (1786), mediante las cuales se puso fin a confrontaciones entre autoridades enviadas de la península y las residentes en las colonias (virreyes-visitadores). Los intendentes se erigieron con mayor autoridad y reemplazaron a gobernadores y corregidores en cada provincia, presidiendo el cabildo, llevando cuentas de la hacienda municipal e informar a la Junta de la Real Audiencia, es decir, se impuso el centralismo político y económico. Esto irritó a españoles residentes y criollos por afectar sus intereses, al desvanecer la aspiración de alcanzar el estatus social como funcionarios públicos.

La invasión francesa a España generó condiciones políticas y, tomándola como bandera coyuntural, los integrantes de ayuntamientos en las colonias, incubaron el pensamiento independentista condenando en primera instancia la intervención

napoleónica y desconociendo su autoridad en territorio americano, declarándose emancipados de esta, en tanto no gobernara el monarca español; esta decisión fue legitimada en cabildo abierto, donde participaron personalidades notables, en su mayoría criollos, desplazados en posiciones políticas y beneficios económicos por los enviados del monarca español, a quienes también desconocieron.

El municipio hizo patente su autonomía, y mediante la célebre declaración del Síndico, Primo de Verdad y Rivera, el Ayuntamiento de la capital de la Nueva España, hace saber que el territorio mexicano es una nación libre y soberana el 19 de julio de 1808. En 1810 los cabildos se transforman en Juntas Gubernativas, cuyo propósito fue impulsar la expedición de leyes fundamentales, omisas en materia de regulación municipal; por tanto, los ayuntamientos se integraban y siguieron regulándose por muchos años conforme a disposiciones de la Constitución de Cádiz (1812) que sí regulaba la elección de miembros y atribuciones para alcalde, regidores y procurador síndico, presididos por el jefe político, donde lo hubiera.

Como efecto del liberalismo decimonónico de la Revolución Francesa de 1789, y el independentista de la Unión Americana, que cimbró el sistema colonial de las potencias europeas con el nacimiento del primer Estado Nacional Liberal en América, que promulgó su Constitución en 1787; así como conflictos bélicos: invasión francesa a España, generaron las condiciones para reformar el sistema político y de gobierno, que habría de influir de manera determinante para el cambio social en la llamada Nueva España, mediante el movimiento armado de Independencia que inició 1810.

En el ámbito ideológico, también tuvo repercusiones en el desarrollo del Estado español y sus colonias, pues la influencia del clero católico en la nobleza monárquica, provocó que la organización social de la Península Ibérica exhibiera considerable atraso en el movimiento renacentista, la cultura y las ciencias quedaron al margen del nuevo mundo. A la llegada del liberalismo fue el último reducto del sistema monárquico medieval, que cultural e ideológicamente formó generaciones de beneficiarios renuentes a perder los privilegios que este modelo les otorgó.

La revolución que modificó las estructuras sociales en Europa tuvo efectos en América y, su onda expansiva inició la manifestación ideológica deslegitimando el régimen monárquico de poder en las colonias; los estratos sociales discriminados por no ser europeos aprovecharon la oportunidad para conformar oligarquías nacionales, sin embargo, al establecer el nuevo orden debieron reconocer derechos demandados al antiguo régimen. Las élites militares accedieron a cargos públicos, las clases populares lograron reconocimiento de derechos fundamentales, los factores reales de poder como el clero y terratenientes se adaptaron al nuevo régimen, pretendiendo instaurar un Imperio Mexicano, previendo la sucesión por estirpe y, una nobleza nacional, inspirada en las cortes europeas.

2.1.2. La Constitución de Cádiz 1812. ⁶⁶

La corona Española al final del siglo XVIII, aún presentaba resistencia para asimilar los cambios que el pensamiento liberal expandió por Europa. La cercanía con Francia logró influir en algunos sectores del pueblo ibérico pugnando por el cambio de régimen; ideas que con la invasión Napoleónica fueron difundidas ampliamente y expresadas en 1808 mediante la Carta de Bayona, documento que contenía los principios fundamentales de la Revolución Francesa; norma impuesta al pueblo español por el Imperio Napoleónico. No obstante, se otorgó la igualdad como individuos sometiendo a la monarquía local, extensiva a los habitantes americanos de Las Indias. El título sexto estaba dedicado al territorio en América.

Cambios sustantivos fueron la igualdad de derechos para habitantes de ambos mundos: libertad de cultivos e industria; derecho de comerciar entre provincias de ultramar entre sí y con la metrópoli, sin limitaciones. Algo trascendente, fue incluir de manera permanente 22 diputados de las Indias, para promover sus intereses y ser voceros en las Cortes, debiendo ser electos por los cabildos, sin intervención del gobernador político del lugar de procedencia. Este precedente sería invocado para participar en las Cortes de Cádiz por los representantes americanos.

⁶⁶ Cfr. Secretaría de Gobernación, op. cit., nota 63, pp. 31-82

Así, inició la ruta del constitucionalismo en México, que habría de abreviar los principios liberales de Bayona. Entre 1810 y 1814, en su Guerra de Independencia, España apeló al sentido nacionalista promoviendo la reorganización del Estado Español. Rescataron las antiguas Cortes, a manera de Poder Constituyente, donde incluyen representantes de provincias americanas. El sincretismo de instituciones monárquicas y pensamiento liberal, dan como fruto la primera Constitución Española; intervienen en esa Asamblea diputados de extracción eclesiástica y, reformistas que aceptaron propuestas del grupo liberal provenientes del estrato burgués de Cádiz. En ella, establecieron principios e instituciones emanadas de la Revolución Francesa, pero conservando resabios monárquicos y estamentales, haciendo de su texto claroscuros, como los estipulados en sus artículos 2º y 3º: ⁶⁷

Art. 2: “La nación española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.

Conforme al anterior postulado, el Rey dejó de ser el titular del poder soberano limitándolo y siendo sometido a la Constitución que debía jurar guardar; la monarquía trasmutó a una forma de gobierno republicana donde la nación decide optar en libre decisión, lo que se estableció en los siguientes términos:

Art. 3: “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece á esta exclusivamente el derecho de establecer leyes fundamentales”.

Sin embargo, al considerar como posesiones españolas los territorios invadidos y sometidos quedaron bajo su tutelaje, disponiendo, que el objeto del gobierno: Monarquía moderada hereditaria, es la felicidad de la Nación.

No obstante, la soberanía de la nación, no se concibió como voluntad popular universal, limitándola al no establecer representación democrática; el sufragio activo excluyó a mujeres y sirvientes domésticos; en América a grupos étnicos, esclavos y

⁶⁷ *ibídem*, p.32.

estableció diferencias privilegiando a la clase económica más pudiente, pues para acceder a cargos de elección era necesario tener renta anual proporcionada y proveniente de bienes propios. Así, los derechos políticos fueron privilegio ejercido por élites mediante procedimiento electoral indirecto en cuatro fases: de parroquia, de partido, de provincia y, para diputados provinciales a Cortes.

En el aspecto político, estableció la independencia de las Cortes con respecto del poder del Rey; en derechos del individuo: la protección de la propiedad e igualdad ante la ley; prohibió detenciones arbitrarias; inviolabilidad del domicilio; abolió el tormento como pena. Sin embargo, tuvo limitaciones importantes como libertad religiosa y de prensa. Respecto al ejercicio de gobierno, dispuso estructura tripartita. Poder Legislativo, mediante un parlamento unicameral de diputados representantes de la nación nombrados por ciudadanos, incluyendo las colonias.

El Poder Ejecutivo en la persona del Rey, juraba cumplir la Constitución; como poder constituido, compartiendo con las Cortes la facultad de iniciativa legislativa; es titular de la potestad ejecutiva y le corresponde el desarrollo reglamentario de las leyes aprobadas, así como funciones de orden público y seguridad del estado, podía disponer de las fuerzas armadas y mandar a los ejércitos. El Poder Judicial, mediante tribunales, donde ni las Cortes ni el Rey, podían asumir o ejercer en ningún caso funciones judiciales; de igual manera los tribunales no podían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecutara lo juzgado.

Estableció Provincias como división territorial política, con un Jefe Superior nombrado por el Rey con plenos poderes al frente de cada una de ellas para el control político; junto a éste una diputación provincial como órgano colegiado y electivo de competencias de fomento, recaudación y control de la administración local presidida por un jefe político. El Rey podía suspender a los titulares pero debía dar cuenta a las Cortes, pues estos gobernantes tenían como obligación, informar las infracciones cometidas contra la constitución en el ámbito territorial de la Provincia donde ejercían. En esta jurisdicción también se organizaban las milicias nacionales, controladas directamente por los organismos locales.

Se conservó la figura del municipio, pero los ayuntamientos serían lectivos, con características plenamente liberales vinculados a las diputaciones provinciales, a quien rendían cuentas anualmente. Frente al antiguo régimen se introdujeron nuevos cargos, comunes a todo el territorio peninsular, como el de alcalde que ya no tendrá facultades judiciales, sino administrativas y de presidencia. Esta norma suprema del pueblo español, la más extensa de su historia constitucional, se estructuró en diez apartados con 384 artículos, reguló las nuevas relaciones de poder y forma de gobierno, división de poderes y el concepto de soberanía de la nación.

La nueva configuración política y social en España tuvo repercusión en América, donde se habían iniciado movimientos independentistas, retomando el pensamiento liberal francés, al abolir la Inquisición, señoríos y gremios, acota la actuación de la monarquía. El texto constitucional Gaditano se integró con diez títulos: De la nación española y los españoles; II. Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de las ciudades españolas; III. De las Cortes; IV. Del rey; V. De los tribunales y de la administración de justicia civil y en lo criminal; VI. Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos; VII. De las contribuciones; VIII. De la fuerza militar nacional; IX. De la instrucción pública; X. De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella.⁶⁸

Fue promulgada y jurada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 en la Isla de León; el 30 septiembre del mismo año lo sería en la Nueva España. Pero como en la Península Ibérica, su aplicación resultó efímera, no obstante, trascendió como ideario político y de gobierno, del que emanaron y se retomaron postulados e instituciones políticas por gobiernos de naciones independientes de la Corona Española. Incluso en la Constitución Mexicana vigente, aún se perciben resabios del texto Gaditano.

Los representantes mexicanos en las Cortes de Cádiz, abrevaron las nuevas ideas del pensamiento europeo liberal configurado en el sincretismo ideológico del pueblo francés, de ahí la aspiración para constituir repúblicas en América y, la proclama, del

⁶⁸ *ibídem*, p. 29

reconocimiento de derechos esenciales del hombre; de esta forma se trastocaron estructuras sociales anhelando libertad e igualdad promovida por criollos marginados de instituciones y del gobierno virreinal; como efecto, surgió el movimiento independentista ideológicamente perfilado en textos constitucionales del Estado Mexicano. La aportación más evidente como práctica del sistema político y modelo de gobierno en el México independiente, fue la representación política, que en adelante, sería fundamental en los congresos constituyentes, estableciéndola para los órganos de gobierno en los textos constitucionales.

La Constitución de Cádiz, fue el intento de lograr la transición del régimen político y gobierno hacia el liberalismo, sin embargo, en las cortes prevalecieron los intereses de clase: Iglesia y monarquía, renuentes al abandono del poder, por ello, su abolición y anulación de las Cortes por Fernando Séptimo en 1814. Las contradicciones ideológicas le hicieron impráctica, declaró a la nación española libre e independiente, al tiempo que la sometía al credo católico vulnerando la libertad de creencia y pensamiento, negando a otros pueblos la independencia del dominio español. Pero un acierto tuvo, y quedó inculcado en sus colonias, al establecer que: *“La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece á esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.”*⁶⁹

Lo anterior fue comprendido en la Nueva España y, los habitantes de lo que sería la Nación Mexicana, actuaron en consecuencia, considerando el precedente de la Unión Americana y su constitución como estado libre y soberano, e inspirados en el régimen de gobierno republicano de organización territorial federalista, iniciaron el movimiento de independencia; que en lo ideológico de postulados fundacionales, sería más cercano a la Declaración de los Derechos del Hombre y la Constitución francesa, esencia del pensamiento liberal esbozado tímidamente en la de Cádiz. En tanto, la integración como nación sería un proceso más lento, dado el sistema de castas que imperó en el virreinato: europeos, criollos, mestizos e indígenas, sin considerarse parte de una misma raza y, por consiguiente, en pluralidad de culturas, sin sentido intrínseco de pertenencia comunitaria igualitaria en ciudadanía.

⁶⁹ *ibídem*, p.32

2.1.3. La Constitución de Apatzingán, 1814.⁷⁰

Más allá de gestas heroicas y personajes que motivan el imaginario popular en alegorías de historia patria, la formación del Estado Mexicano se nutre con hechos menos románticos. La confrontación entre poderes fácticos, surgidos al mestizaje y sincretismo ideológico, donde la exclusión de prebendas y privilegios políticos fueron el motivo incitador de los criollos para iniciar la insurrección. No buscaban romper el orden establecido, su objetivo fue lo que los politólogos definen como circulación de élites. Sin embargo, por esas paradojas de la historia, se crearon condiciones para lograr la Independencia; interés más cercano al germen del nacionalismo incubado al seno del mestizaje, cuando el Imperio Francés invadió España y la sometió, como 300 años antes, la Corona Española, lo hiciera con el Imperio Mexicano.

El Estado Constitucional Mexicano es producto sincrético en mestizaje ideológico, sus manifiestos en la guerra de Independencia reclamaron derechos universales para la población autóctona y, se aspiró adoptar el modelo de organización política emanado de movimientos sociales europeos de la Ilustración y Revolución Francesa: República, que líderes insurgentes retoman como ideario. Sin embargo, las masas estaban lejos de actuar por conciencia social o motivación ideológica, tomaron las armas para sacudirse el yugo de abusos generados durante el virreinato; difícilmente pretendían crear un nuevo sistema político, su aspiración se reducía a mejorar su condición de vida, no para ejercer derechos políticos.

El impulso para la confrontación bélica deviene del resentimiento social, prueba de ello, el célebre Grito de Dolores atribuido al Cura Hidalgo: “*¡Muera el mal gobierno!*” En alusión a José Bonaparte; mientras los líderes reivindicaban al monarca Fernando VII, la masa insurrecta expresaba: “*¡Mueran los Gachupines!* “ Al término de esta primera etapa, el elemento ideológico lo aportó José María Morelos, quien elaboró el primer proyecto de Estado soberano, contenido en el texto de los Sentimientos de la Nación, ideario básico de donde emanaría la primera Constitución Mexicana.

⁷⁰ Cfr., *ibídem*, nota 63, pp. 99-134.

El movimiento independentista convocó al primer Congreso Constituyente en 1813, al cual se denominó Congreso de Anáhuac, que expidió la declaración solemne de independencia de la América Septentrional. El mismo Morelos entregó en ese Congreso un documento: 23 puntos dados para la Constitución, conocido como Sentimientos de la Nación, donde estableció el ideario político, derechos sociales, individuales, así como la organización política y de gobierno que marcaría el rumbo de lo que habría de ser el Estado Mexicano independiente.

Sin embargo, reconoció privilegios a la Iglesia católica –diezmos- al establecer como religión única la suya sin tolerancia de otra, acotando que: *“el pueblo no debe pagar más obvenciones que las de su devoción y ofrenda”*; de igual manera retomó de la Constitución Gaditana las tesis de Rousseau y Montesquieu, relativas a la soberanía dimanada del pueblo y la división de poderes. Como ideario la justicia social, política exterior y justeza en las contribuciones fiscales. Se ocupa de los derechos fundamentales de libertad, propiedad y prohibió la tortura.

El Congreso de Anáhuac, expidió el decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, también llamada Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, basada en los Sentimientos de la Nación. Formalmente se estructuró con dos apartados, uno dogmático, donde estableció los derechos del hombre y, otro, de carácter orgánico, destacando como forma de gobierno la república, dividiendo su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, acotando que no debían recaer en una sola persona, ni por una sola corporación. Determinó como atributo de la Nación Mexicana la soberanía y, en su artículo 5º. Decretó: *“...La Soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos, bajo la forma que prescriba la Constitución”*.

Se declaró la independencia política, sin embargo, subsistió la dominación ideológica mediante el culto religioso, pues en su artículo 1º, al igual que la Carta Gaditana, reconoció que debía profesarse como única religión la católica, apostólica y romana, sin tolerancia de ninguna otra en el Estado Mexicano. Esta Asamblea Constituyente, históricamente resultó simbólica, pues no estuvieron representados

todos los mexicanos; en realidad, el gobierno virreinal siguió vigente materialmente ejerciendo el poder y control del territorio considerado Colonia Española.

Sin embargo, La Constitución de Apatzingán, resultó el primer intento de ordenamiento jurídico fundamental dado por mexicanos para lo que sería una nueva nación. En ella se acotaron algunas reivindicaciones sociales, aspiraciones ya perfiladas en Los Sentimientos de la Nación proclamados por Morelos. Ratificó la religión católica como única a profesar; esto pudo obedecer a una estrategia para no confrontarse con la iglesia, que si bien siempre se le consideró aliada de la monarquía, al no ver afectados sus intereses, podía abstenerse de tomar partido entre las fuerzas realistas e independentistas.

El 31 de enero de 1824, fue suscrita el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, decretando a partir de ese momento que la Nación Mexicana es libre e independiente; la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y, por ello, le pertenece exclusivamente el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales. Como forma de gobierno establece la republicana, representativa popular federal. Así nace el federalismo en México. Al adoptar el modelo diseñado por los norteamericanos, hay que destacar que no emana de un pacto integrador, sino por el contrario, es la reorganización político territorial de un Estado Unitario, heredado culturalmente del dominio y sistema de gobierno autóctono y virreinal eminentemente centralistas.

Lograda la Independencia, fue indispensable construir nacionalidad para lograr el control político; mediante el sentido de pertenencia se enfrentó el riesgo de movimientos separatistas promovidos por caciques regionales, incluso fomentados por los Estados Unidos de Norteamérica, que en su expansión poblacional hacia el oeste descubrieron el potencial económico del territorio mexicano: agropecuario de California y, petrolero en Texas, que serían la razón de fondo para su anexión.

2.1.4. La Constitución Federal, 1824.

No obstante la declaración de independencia, el gobierno siguió en manos de autoridades virreinales; el movimiento insurgente tuvo poca presencia en el vasto territorio nacional. A la muerte del General Morelos, subsistió precariamente mediante guerrillas encabezadas por Vicente Guerrero. En tanto oligarquías y élites políticas que apoyaron la independencia, impulsaron una monarquía pretendiendo constituirse como nobleza mexicana. El restablecimiento de la Constitución de Cádiz en España, puso en riesgo el sistema de castas y privilegios económicos-sociales de que eran beneficiarios; su actuar, motivado más por intereses económicos que por ideales democráticos independistas les hace conciliar para preservar su status social. Consolidan la independencia de la Corona Española, pero para otorgarla a un efímero Emperador Mexicano –criollo-, sin cambios radicales en el régimen político.

La amenaza democrática liberal logró el consenso de realistas, el clero, las cortes y, el virrey, quienes negociaron para constituir un Imperio. Mediante esa estrategia incluso, consiguieron que la disidencia insurgente participara en la pacificación, teniendo como protagonistas a Iturbide y Guerrero, acuerdo que habría de plasmarse políticamente en El Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, cuyo texto, perfila el centralismo absolutista. Daniel Moreno, al respecto comenta: *“Por tanto podemos decir, con objetividad, que el movimiento de consumación de la Independencia en México fue de carácter eminentemente conservador y, lógicamente, reaccionario frente a la situación española, que parecía abrir un paréntesis democrático.”*⁷¹

La consecuencia fue lucha de facciones que terminaría deponiendo a Iturbide, no sin antes confrontar al Congreso; al ser disuelto, genera sublevación armada contra del Emperador. Para 1823, se declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, los tratados de Córdoba y el decreto del 24 de febrero de 1822. Una vez más, se intentó dar vida a un verdadero acto fundacional de la Nación Mexicana. Un segundo congreso constituyente, instalado en fecha 7 de noviembre

⁷¹ Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, ed. Pax 1984, p.39.

de 1823. En primera instancia, se impone el modelo liberal para constituir una república, surge el primer debate ideológico confrontando modelos de organización política: federal de innovación americana y, centralista del virreinato con una carga cultural del ejercicio de poder, incluso actualmente, aún acusa resabios y atavismos.

Finalmente, se impone el modelo federal. El Congreso votó el Acta Constitutiva Provisional, con el establecimiento de la forma de gobierno federal, en tanto, se dictaba la Constitución el 4 de octubre de 1824, cuando se decretó como Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se estructuró, con los siguientes apartados: I. De la nación mexicana, su territorio y religión; II. De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo; III. Del poder legislativo; IV. Del supremo poder ejecutivo de la Federación; V. Del poder judicial de la Federación; VI. De los Estados de la federación; VII. De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva.

Adoptado el sistema federal republicano, representativo y popular, se reconoció como territorio nacional de la República, el constituido por 19 estados soberanos independientes y, 4 territorios dependientes del gobierno central, de lo que fue el virreinato llamado Nueva España, destacando la capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes provincias internas de Oriente y Occidente, de la baja y alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares, y puso límites en la Federación, para ser establecidos por una ley constitucional.

Se impuso perpetuamente como oficial la religión católica, apostólica, romana. El poder se consideró emanado del pueblo, se dividió en: Ejecutivo, a cargo de un Presidente y un Vicepresidente, por 4 años; Legislativo, se depositó en 2 cámaras, diputados y senadores, renovables cada 2 años, y; Judicial, en una Suprema Corte de Justicia. Las reformas o adiciones debían someterse para procedencia al propio Congreso; suprimió toda posibilidad de reforma a los artículos que establecieron la libertad e independencia de la Nación Mexicana, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados.

No obstante, entre las proclamas republicanas, se encontraba la de establecer la división de poderes, sin embargo, de facto subsistió el centralismo político fortaleciendo la figura de la Presidencia de la República depositario del Supremo Poder, y previó la figura del vicepresidente para suplirlo. Fue permitida la reelección acotándola a cuatro años posteriores de haber ejercido el cargo, lo que daría pie al caudillismo institucional personificado por militares con aspiraciones políticas. El procedimiento de elección presidencial se diseñó por legislaturas locales en mancuerna de candidatos, ocupando el cargo de Presidente quien obtuviera mayoría calificada; el segundo lugar asumía la vicepresidencia. En caso de empate o excepciones por insuficiencia de votos los resolvía la Cámara de Diputados.

Se puede considerar esta Constitución, no como primer pacto social, sino como pacto político de oligarquías y élites, establecido en el México independiente. Su contenido puede calificarse de insuficiente, por su diseño conciliador derivado de intereses entre facciones. Marginó aspectos de justicia social, participación democrática plural e incluyente popular, y algo esencial: no determinó un proyecto nacional de desarrollo social y económico; no obstante, sentó las bases para la evolución del régimen político constitucional en México, de influencia ideológica francesa y norteamericana, en sus inicios se caracterizó por lo frágil del sistema de gobierno, no obstante, dio cause institucional en nuestro país.

Con ello, se integraron los elementos esenciales referidos teóricamente para la existencia del Estado: Un territorio independiente donde ejercer soberanía; una población asentada en él, asumida como Nación; un régimen político de gobierno regulado constitucionalmente. Se dio origen constitucional al Estado Mexicano, definiéndose como república representativa, popular, federal. La realidad histórica demostró que eran aspiraciones de un joven país, inconclusas, no obstante avances democráticos. Max Weber, explica: *“Una nación es una comunidad de sentimiento que se exteriorizaría adecuadamente en un Estado propio; por tanto, una nación es una comunidad que propende regularmente a generar un Estado propio”*.⁷²

⁷² Weber, Max. *Estructuras de poder*, México, 4ª ed. Coyoacán S.A. de C.V. 2012 p. 40

2.2. La Reforma Liberal del Estado Mexicano en el siglo XIX.

Iniciada la vida constitucional en México, emergió nuevamente la confrontación ideológica, pues evidentemente el pacto de 1824 no había dejado satisfechos en pretensiones a bandos radicales de liberales y conservadores. Asumida la presidencia liberal de Valentín Gómez Farías 1832-1833, formuló un plan de gobierno que pretendía limitar los privilegios del clero; evitar que se conformaran latifundios y fraccionar los ya existentes; establecer libertad de cultos; enseñanza obligatoria; libertad de prensa y, separación Iglesia-Estado.

Emprendidas las reformas, incluso de carácter militar, provocaron reacción de oligarquías afectadas generando una nueva confrontación. El Partido Liberal se fraccionó por diferencias para aplicarlas, debilitándose. Emergió el caudillismo representado por Antonio de Santa Anna, quien apoyado por los conservadores y liberales moderados, detiene el proceso de la reforma. El 23 de octubre de 1835, el Congreso expidió un documento denominado Bases para la Nueva Constitución, dando fin al sistema federal. De manera retrograda, se restableció el régimen de privilegios a favor de oligarquías económicas, y élites políticas, pues para acceder a cargos públicos, disponía como requisito la renta anual obtenida, beneficiando a terratenientes, grandes comerciantes, clero y altos jefes militares.

2.2.1. Centralismo, Siete Leyes Constitucionales, 1836.

Una vez instalado el Congreso Constituyente, redactó y formuló el 30 de diciembre de 1836 la Constitución Centralista, llamada Siete Leyes, bajo la denominación de Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana. En su texto favorecía a oligarquías económicas y élites políticas, agregó en la forma de gobierno un cuarto poder al que se denominó conservador, facultado para declarar la voluntad de la nación. En 1843 se publican las bases orgánicas, las cuales anularon al Supremo Poder Conservador, retomando la división liberal tripartita, dotando al Poder

Ejecutivo de facultades consideradas despóticas, precedente del presidencialismo instaurado en el siglo XX. En resumen, se regularon los siguientes aspectos:

- Primera. Referida a derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República. Reconoce como nacionales a los nacidos en el territorio y, a hijos de mexicanos nacidos fuera de este. Como derechos, estableció: no ser aprehendido o privado de sus propiedades en libre uso y aprovechamiento, sin observar formalidades legales; aspecto similar para cateo de casas y documentos; derecho de legalidad y audiencia; libertad de tránsito e imprenta. Como obligaciones estableció: profesar la religión de su patria (católica); cooperar al gasto del Estado; defender a su patria. La ciudadanía sólo se reconocía a quienes obtuvieran renta anual de cien pesos; podía ser suspendida o se perdía, por ser sirviente doméstico, no saber leer ni escribir, ser vago y no tener industria. En cuanto a vecindad, se reconocía en base a residencia continúa por más de 2 años, se perdía, por trasladarse a otro lugar.
- Segunda. Organización del Supremo Poder Conservador: Le atribuye capacidad para mantener el equilibrio constitucional dotándolo de poderes para declarar nulidad de leyes, decretos o actos; incapacidades físicas; determinar la voluntad de la nación; otorgar o negar sanción a reformas constitucionales. Integrado por cinco individuos a quienes se daba trato de excelencias, se renovaba cada dos años y, para ser designados, debían haber desempeñado altos cargos; su responsabilidad sólo ante Dios y la opinión pública, sus integrantes no podían en ningún caso ser juzgados o reconvenidos por sus opiniones. Su juramento era para guardar el equilibrio constitucional con el poder y los medios que la Constitución ponía en sus manos; la formula solemne refería a Dios para premiarlos o demandarlos.
- Tercera. Del Poder Legislativo, de sus miembros y de la formación de leyes. Se deposita en un Congreso General integrado por Diputados con base en la población, quienes podían iniciar leyes y, senadores electos por juntas departamentales.

- Cuarta. Organización del Supremo Poder Ejecutivo. A cargo de un Presidente de la República con encargo de 8 años y posibilidad de reelección.
- Quinta. Del Poder Judicial de la República Mexicana. Mediante una Corte Suprema de Justicia integrada por 11 ministros y un fiscal. Establece tribunales superiores de departamentos; tribunales de hacienda, y; tribunales de primera instancia.
- Sexta. División del territorio de la República y Gobierno Interior de sus pueblos. La organización política centralista mediante: 1) Departamentos, con un Gobernador nombrado directamente por el gobierno general, a propuesta de terna de las juntas departamentales, previa acreditación de ingresos personales con renta anual mínima de dos mil pesos; cada Departamento debía tener una capital estableciendo un ayuntamiento, duraban 8 años, podían ser reelectos. 2) Distritos. Se designaba una cabecera sede de Prefecto por 4 años y posibilidad de reelección, nombrado por el Gobernador, de acuerdo con el gobierno general, se le exigía una renta anual de 1000 pesos. 3) Partidos. También se designaba una cabecera a cargo de 1 Subprefecto, duraba 2 años y podía ser reelecto, lo nombra el prefecto de acuerdo con el Gobernador, se exigía acreditar renta anual de 500 pesos.
- Séptima. Variación de las Leyes Constitucionales. Describió formalidades y requisitos de quórum legal para modificar el texto de esas leyes.

2.2.2. Bases Orgánicas, 1843.

La radiografía social de esa etapa histórica en México revela un país atrasado y semi-feudal, con las siguientes características:

“transporte a lomo de mula; crédito bancario inexistente; ausencia de política monetaria; incipiente producción industrial; situación agrícola

*atrasada; industria minera en postración; comercio exterior de escaso significado; traumatismo psicológico colectivo por la pérdida de territorio nacional; clero bien organizado, tradicionalista y agresivo; pueblo ignorante y desnutrido; sociedad con clase media muy débil, e impotente para amortiguar el abismo abierto con los pequeños grupos monarquizantes; caótica situación política; cerca de medio siglo de lucha armada.”*⁷³

Las Siete Leyes tuvieron efímera vigencia generando confrontación del Congreso con el Poder Ejecutivo; en 1841 su artífice, Santa Anna, las desconoció y convocó a Congreso Constituyente. Surge nuevamente la confrontación para organizar políticamente al Estado Mexicano. La mayoría pugnaba por la continuidad de una República Central, en tanto, la minoría progresista, por restablecer el modelo del Federalismo, incluyendo el Juicio de Amparo. Otro aspecto de pugna, fue el derecho a la libertad de culto. Posiciones irreconciliables provocan la disolución de ese Constituyente, para designar 80 notables que formarían una Junta Legislativa, cuya encomienda era formular nuevas bases constitucionales.

El 12 de junio de 1843, Santa Anna sanciona la Bases de Organización Política de la República Mexicana, cuyo contenido esencial consistió en hacer de México una República Centralista dividiendo el territorio nacional en departamentos. Estableció exclusividad de la religión católica reconociendo con ello a la Iglesia como factor real de poder. Se divide al Congreso en Cámaras y, división tripartita de poderes con prevalencia del Ejecutivo, donde se declaró: *“La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular”*. Reconociendo garantías individuales con énfasis en las de legalidad, que protegían a las oligarquías económicas y políticas.

⁷³ Torres Gaitán, Ricardo, *El liberalismo y la reforma en México*. México, UNAM-Escuela Nacional de Economía, 1957 p. 61

Estas bases estuvieron vigentes hasta el levantamiento de la Ciudadela el 4 de agosto de 1846. Se calificó de traidores a la independencia a quienes realizaron pronunciamientos en favor de la monarquía y, se manifestó la necesidad de convocar a un nuevo Congreso Constituyente, el cual se instaló el 6 de diciembre de 1846 ratificando la Constitución Federal de 1824. Se expide el Acta de Reformas Constitucionales para regresar al sufragio universal, libertad de imprenta y, especialmente trascendente, estableció el Juicio de Amparo cuyos principios rectores se conservan hasta hoy en día.

2.2.3. Constitución Política Liberal, 1857. ⁷⁴

El término liberal derivado de los ideólogos franceses, se retomó en nuestro país por influencia española derivado de la confrontación política, cuando en las Cortes de Cádiz destacan dos partidos denominados: absolutistas y liberales. Bajo la segunda designación, se agruparon diputados que pugnaban por la libertad de imprenta e impulsaban la promulgación de la constitución que garantizara los derechos del pueblo español y sus colonias.

El liberalismo incubado en Francia como sustento del Estado contemporáneo occidental, difunde el pensamiento progresista europeo, teniendo como paradigma la voluntad popular que legitima el poder político de gobierno, social y económico de naciones periféricas. Como movimiento ideológico es promotor de cambios estructurales en la sociedad y forma de gobierno beneficiando a la clase capitalista que tuvo en inicio como enemigo natural a la monarquía y clero, hasta entonces usufructuarios del sistema feudal y beneficios económicos, mediante sometimiento físico-militar, se habían mantenido justificados ideológicamente en la religión.

⁷⁴ Cfr. Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*. 4ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p.56-68.

México trascendió del independentismo clasista al nacionalista, gradualmente se transitó hacia la libertad soberana de conciencia, religión y libre asociación; aboliendo privilegios del clero y la milicia, se procede a ocupar bienes de la Iglesia en beneficio de la Nación; se promovió la educación pública para las clases populares sin la intervención eclesiástica; absoluta libertad de opinión, igualdad de derechos civiles entre naturales y extranjeros; supresión de monacales: pagos a la iglesia católica. Se implantó la intervención del Estado en la vida económica de la Nación mediante el manejo de la hacienda federal y de los estados; se acuña moneda y, asume el desarrollo nacional como política social de gobierno.

Al triunfo militar del bando liberal se convocó al último Congreso Constituyente del siglo XIX, considerado por constitucionalistas como el de mayor trascendencia para nuestro país por consolidar el Estado Mexicano y su proyecto de Nación, tanto, como por la capacidad intelectual y política de quienes lo integraron; calificados como patriotas e ilustres mexicanos; para otros, élites políticas que se disputaban la esfera de poder público. Lo anterior, obedece sin duda a la visión de quien realiza la crítica o crónica de acontecimientos históricos, en algunos casos, no exenta de intereses, ideología propia e incluso resentimientos personales.

No obstante, esa Constitución sintetizó el ideario liberal, logrando plasmar aspectos como: declaración de derechos humanos; abolición de fueros militares y eclesiásticos; sistema federal de una Cámara legislativa; identificación de principios fundamentales entre la Federación y entidades federativas; sistema presidencial pero sin la facultad de veto del Poder Ejecutivo; dos periodos de sesiones del Congreso; supremacía del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo; Juicio de Amparo como mecanismo protector de derechos del ciudadano; supresión de la Vicepresidencia. Sin embargo, dejó impreciso el derecho a la libertad de cultos al disponer, que las leyes federales determinarían esta cuestión. El texto constitucional de 1857; se estructuró en 6 apartados, con el siguiente contenido:

- I. Derechos del Hombre.
- II. Nacionalidad y Ciudadanía.

- III. Soberanía nacional y Forma de Gobierno.
- IV. Régimen federal.
- V. División de Poderes.
- VI. Responsabilidades y Función Pública.

Destaca el reconocimiento y regulación de aspectos como: prescribir la esclavitud declarando a los mexicanos como iguales desde su nacimiento; suprimió fueros y prerrogativas de clase. Garantizó derechos fundamentales como libertad de pensamiento, expresión de las ideas y de imprenta; conciencia y culto religioso; enseñanza y trabajo; asociación y reunión; posesión y portación de armas. En materia de seguridad, establece la irretroactividad de la ley y su exacta aplicación, legalidad en procesos judiciales e inviolabilidad del domicilio, abusos de autoridad, garantías contra aprehensiones ilegales y el derecho a la defensa.

En materia de propiedad, dispuso la inviolabilidad de esta, salvo los casos de expropiación por causas de utilidad pública. En lo relativo a la soberanía y forma de gobierno declaró que reside esencial y originariamente en el pueblo, donde todo poder público se instituye para su beneficio. Sólo el pueblo puede alterar o modificar el gobierno en todo tiempo. De esa forma fue voluntad popular instituirse como República Representativa y Federal. Esta norma suprema tuvo su génesis en el Plan de Ayutla 1854-1855, inspiración del Doctor José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías, precursores de las Leyes de Reforma.

En el grupo Liberal destacaron: Benito Juárez, Ponciano Arriaga, José María Iglesias, Miguel Lerdo de Tejada, José María Mata, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, los hermanos Riva Palacio, Luis de la Rosa, Ignacio Vallarta y Francisco Zarco. Los militares: Mariano Escobedo, Santos Degollado, Porfirio Díaz, González Arteaga, Leandro Valle e Ignacio Zaragoza. En el grupo identificado como Conservador por representar e intentar preservar intereses y privilegios del clero, terratenientes y la milicia, se identificó a: Clemente de Jesús Murguía, Lucas Alamán. Militares: Antonio López de Santa Anna, Márquez, Miramón y, Zuloaga.

En claroscuro de hechos históricos, investigadores de diversas disciplinas han debatido atribuyendo mayor trascendencia en actos o aportaciones de personajes de La Reforma. Emilio Rabasa y Daniel Cosío Villegas, destacan ideario y aportaciones de algunos de ellos, sin embargo, una Constitución como la de 1857 y sus leyes, sólo pudo haberse realizado con la participación plural de talentos e inteligencias en esfuerzo colectivo para delinear el proyecto de nación republicana; soberanía como principio y derecho a la autodeterminación del Pueblo de México ante injerencia trasnacional geopolítica y el acoso de potencias extranjeras.

Al triunfo liberal, emergieron diferencias entre la clase política, acentuada en su interior con el deceso del Presidente Juárez, se desencadenó la confrontación por sucederlo; el efímero gobierno de civiles es retomado por caudillos militares. Para 1876 se desmorona lo que quedaba de la brillante generación de liberales. El mal endémico de la historia humana: ambición de poder, resurgió con la contienda entre Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias y, Porfirio Díaz; el ideal de la voluntad soberana del pueblo se resquebrajó ante las bayonetas. La República Democrática Federal y Representativa descrita en la Constitución de 1857 fue letra muerta, ante el atavismo antropológico del absolutismo presidencialista.

Se inició el gobierno dictatorial, la simulación electoral, donde quienes asumían cargos en los poderes judicial y legislativo fueron sumisos colaboradores del Ejecutivo Federal, que actuaba en contubernio con oligarquías terratenientes y empresariales, incluso extranjeras. El General Porfirio Díaz, que mediante el lema: Sufragio efectivo no reelección, logró acceder a la presidencia, luego, traicionando ese postulado ocupó el cargo hasta que la rebelión de sus pares y animadversión Norteamericana le obligaron a renunciar. El gobierno democrático enunciado en el texto constitucional de 1857, lo ejercía una selecta minoría dueña de vidas y haciendas, estimada en 300 familias quienes designaban para ocupar cargos de gobierno a élites para representar, no al pueblo, sino los intereses de su clase.

En el siglo XIX, la pérdida del territorio nacional no fue casual, pues el potencial en producción agrícola y yacimientos para extracción petrolera y metales preciosos en

bastas zonas como California y Texas, fueron objetivo estratégico para el desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica; ideológicamente justificado al destino manifiesto como prospectiva económica hacia el siglo XX. Al asumirse como potencia mundial, ejercieron implacablemente el control geopolítico de la región. En tanto en México, a partir de la Constitución de 1857 y Leyes de Reforma, mediante principios ideológicos se intentó consolidar el Estado Mexicano, delineando un modelo de desarrollo económico, únicamente posible con la pacificación del país.

La forma de gobernar de ese régimen también engendró desencuentros. La política nacional se controlaba desde el centro alejándola de intereses regionales y problemáticas locales, donde por otro lado, la política al interior era controlada por caciques y oligarquías afines, en su mayoría, descendientes de los criollos beneficiados con la Revolución de Independencia que se consideraban excluidos y resentidos contra aquel régimen, como a su vez ellos, excluyeron campesinos y comunidades autóctonas para quienes no llegaron los beneficios de la riqueza requisada a los españoles, ni la educación y tecnología de la época.

En la economía, así como culturalmente se viró hacia Europa con preponderancia francesa. Al umbral del siglo XX, nuestro país marcó contrastes: el desarrollo económico basado en la industria textil, la tecnología ferroviaria, electrificación, así como extracción petrolera y del acero, diversificando la inversión extranjera que provocó la animadversión norteamericana. Por otro lado, en paralelo social, la versión mexicana del feudalismo rural y explotación obrera, génesis de la desigualdad social y pobreza extrema sistémica, que permea hasta nuestros días, como caldo de cultivo para la rebelión social, derivada por la ineficacia del Estado.

Otra vertiente se dio en los órganos de gobierno del Estado Mexicano, al que arribaron élites burocráticas y militares para convertirse en oligarquía política, quienes hicieron de la administración pública y los recursos nacionales patrimonio propio, convirtiéndose en nueva plutocracia, encubridora y aliada con hacendados explotadores de la población rural, que tuvieron cautiva y endeudada a las tiendas de raya a campesinos peones y sus familias.

CUADRO RESUMEN EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE GOBIERNO TERRITORIAL Y FEDERALISMO MEXICANO		
Ordenamiento Constitucional	Régimen de Gobierno	Territorio Reconocido
Cádiz 1812 (antecedente)	Monarquía moderada hereditaria. Córtes-Rey, emitían leyes. El Rey, ejecutaba las leyes; Tribunales, aplicaban la ley.	Nueva España, con la Nueva Galicia, península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de oriente y occidente.
Apatzingán 1814 (no tuvo aplicación real)	Parlamentario-Republicano Supremo Congreso Mejicano Supremo Gobierno (colegiado) Supremo Tribunal de Justicia	México, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oajaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y Nuevo Reino de León
Federal 1824	República Federal Poder Legislativo Supremo Poder Ejecutivo Federal Poder Judicial de la Federación	Lo que fue el virreinato de la Nueva España, la capitania general de Yucatán, comandancias internas de oriente y occidente, y de la alta y baja California, terrenos anexos e islas adyacentes de ambos mares. (De estos deslindó 20 estados incluidos Texas y Nuevo México; 04 territorios federales, y dejó sin determinar Tlaxcala).
Centralista 1836 (Leyes Constitucionales)	República Centralista Supremo Poder Conservador, (colegiado), y Presidente. Poder Legislativo, bicameral. Poder Judicial, Corte Suprema	Territorio Unitario, dividido en: Departamentos Distritos Partidos (Eliminó los estados y territorios)
Bases Orgánicas 1843	República Representativa Popular (centralista) Poder Legislativo, bicameral. Supremo Poder Ejecutivo, Presidente. Poder Judicial, Suprema Corte de Justicia.	Antiguo territorio de Nueva España, Yucatán, antiguas provincias de oriente y occidente, alta y baja California, Chiapas. (Divididos internamente en departamentos, distritos, partidos y municipalidades).
Republicana 1857	República Representativa Democrática Federal Poder Legislativo, unicameral. Poder Ejecutivo Poder Judicial	Reconoció como integrantes de la federación 25 estados y un territorio federal, Baja California. (Fueron los actuales a excepción de: Campeche, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Quintana Roo y, el D.F.)
Revolucionaria Social de 1917	República Representativa Democrática y Federal Poder Legislativo, bicameral. Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, Presidente. Poder Judicial, Suprema Corte de Justicia.	Reconoció 29 estados, más el Distrito Federal y dos territorios federales: Baja California y Quintana Roo.

2.2.4. Los Principios Fundacionales del Estado Mexicano

Los principios fundacionales, en opinión del autor, son postulados filosóficos e ideológicos que sirven de argumento para trascender un momento histórico en confrontación de una estructura sociopolítica imperante, trastocan los elementos esenciales del Estado, es decir: territorio, población y régimen político. Sustentan surgimiento, liberación o cambio estructural en las relaciones de poder del Estado-Nación, estableciendo bases que regirán las relaciones socio-políticas de un nuevo régimen: sistema político y organización de gobierno; reordenamiento territorial; dotan o modifican el estatus socio-político y jurídico de la población. Generalmente se establecen en una declaración de independencia o norma suprema de índole jurídica denominada Constitución, son avalados por la voluntad soberana del pueblo, como fue el caso de las repúblicas constituidas en el continente americano. Estos postulados son por esencia, imprescriptibles y juramentados por quienes asumen la dirección de los órganos de gobierno en representación del pueblo.

Los órganos de gobierno constituidos conforme a las bases derivadas de los principios fundacionales asumen la representación del Estado, son dirigidos por individuos responsables de la operación administrativa en ejercicio de facultades específicas adquiriendo responsabilidad histórica de garantizar su preservación, observancia y vigencia generacional. Constituyen la expresión gráfica del ideario colectivo; en nuestro país, José María Morelos y Pavón, lo definió en la génesis de la Independencia de México como Los Sentimientos de la Nación. Se instituyen para crear y preservar un nuevo orden social legitimado por la voluntad soberana del pueblo, aunque no están exentos de la visión particular o intereses del grupo que encabezó el cambio social: en México, la Independencia, Reforma y Revolución.

Establecido el estado de derecho, en criterio personal, los órganos constituidos carecen de facultades para modificar o suprimir del texto constitucional postulados fundacionales o principios rectores, sin la voluntad expresa del pueblo por ser quien debe legitimar cambios de esta naturaleza mediante consulta directa o, designar una

Asamblea Constituyente facultada ex profeso. Estos principios fundacionales y rectores resultan relevantes, su quebranto implica atentar contra el proyecto de Nación y mandato del Poder Constituyente Originario al nacimiento del Estado; el riesgo de hacerlo es romper el pacto histórico social y, por tanto, los factores reales de poder, incluido el pueblo, podrían desconocer estos cambios, e incluso oponerse por la vía de la insurrección; como fue el caso de naciones centro y sudamericanas, cuando mediante golpes de Estado por vía armada se impusieron gobiernos de militares, que luego serían depuestos por movimientos populares guerrilleros.

Los principios fundacionales tienen evolución progresiva y gradual aparejada al avance democrático social, que se manifiesta en lo que hoy se denominan derechos de segunda y tercera generación. Un ejemplo es México al nacer como nación, si bien determinó su independencia de estados extranjeros, proclamó la soberanía y autodeterminación del pueblo, también conculcó una libertad preciada del liberalismo democrático: la de conciencia y credo, al establecer como religión única la católica; o la participación democrática de la representación popular constreñida a la obtención de rentas, excluyendo mujeres e indígenas. Situación de coyuntura histórica que sería rectificada con carácter fundacional al decretar la libertad de culto, estado laico y, sufragio universal en los textos Constitucionales de 1857 y, 1917, así como sus reformas en materia de derechos humanos y comunitarios.

Los postulados fundacionales y principios rectores, amalgaman el ideario y aspiraciones colectivas expresadas sistematizadamente en conceptos ideológicos específicos para delimitar un territorio en su división administrativa y legal, forma de gobierno y convivencia social; cohesionan organizadamente los vínculos primarios de comunidades interdependientes al identificarse como Nación, estableciendo bases de regulación en aspectos sociales, políticos y económicos. Con fundamento en ellos, se pueden modificar, re-direccionar o transformar los elementos esenciales del Estado: población, territorio y régimen de gobierno. Sustentan legítima y legalmente, el surgimiento del modelo institucional y control de relaciones de poder imperantes en el sistema de interacción social y gobierno: dimensiones del Estado.

Esas transformaciones, las explica e identifica claramente el materialismo histórico al analizar la forma de producción económica, que al cambiar estructuralmente ha modificado la historia del Estado: de esclavista pasó a ser feudal y monárquico; del segundo al capitalista, y por las contradicciones de este al socialista-comunista. En México han sido graduales desde la Independencia hasta la Revolución; durante el siglo XX, se registra evolución y atavismos generado brotes de inconformidad. Actualmente el Estado está en crisis: enfrenta sobre población; explotación de recursos naturales; desigualdad social y distribución de la riqueza. Sin un nuevo paradigma ideológico para su desarrollo y evolución, en el siglo XXI, amenazado por impactos globales de la economía, delincuencia transnacional y cambio climático.

Las oligarquías a través de sus élites políticas actuando como legisladores, suelen auto facultarse para modificar o suprimirlos del texto constitucional argumentando la representación popular justificándose como “Constituyente Permanente”, figura y concepto, que en visión personal, y basado en la historia constitucional de nuestro país no se establece ni reconoce. Como concepto resulta contradictorio, el Poder Constituyente por su naturaleza histórica es efímero, y su facultad es fundacional o de renovación del Estado, por tanto, el poder constituido esta impedido dada su obligación de preservar, es derivado y limitado; quienes lo integran, se comprometen solemnemente guardar y respetar la Constitución, y por consiguiente al Estado.

Por lo anterior, se concluye que sin la voluntad expresa y directa del pueblo no es posible histórica y jurídicamente realizar cambios de esa naturaleza por ser postulados fundacionales y principios rectores; la vía legítima debe ser consulta directa o, designar mediante elección democrática una Asamblea Constituyente facultada ex profeso, la cual, una vez realizada la reforma de algún postulado fundacional o a los principios rectores del Estado, que implique cambio estructural, habrá de extinguir su actuación. Todo principio tiene carácter regulador y es definido como un axioma que fija determinada valoración de justicia y un orden normativo, cuya pretensión es lograr convivencia armónica en una sociedad, como resultado de la relación de trascendencia histórica entre individuos, sociedad y estado.

Los principios fundacionales al tener evolución progresiva y gradual aparejada al avance democrático social, por el contrario, no pueden ser retrógrados, pues se estaría rompiendo el orden constituyente. Un signo de evolución es el reconocimiento e inclusión en el texto constitucional de lo que se denomina derechos de segunda y tercera generación. La convulsión y confrontación de facciones para acceder al poder durante el siglo XIX, tuvo corolario al ratificar principios fundacionales y rectores del Estado Mexicano: República Democrática, Federal y Representativa, que trascendió, quedando establecida en la Constitución de 1917 vigente.

Al ratificar postulados fundacionales, renovar principios rectores y derechos fundamentales, las diversas asambleas con carácter constituyente en sucesión histórica, gradual y progresiva establecieron, restituyeron o preservaron un Estado de Derecho. Y en congruencia con la esencia fundacional del proyecto originario de Nación, han preservado o modificado los siguientes principios rectores:

- Reconocimiento de derechos fundamentales, universales y justicia social.
- Legitimación periódica del gobierno representativo por la soberanía del pueblo en ámbitos federal y local.
- Propiedad y dominio originario de la Nación del territorio y recursos naturales.
- División del Poder Público, en pretensión de contrapesos político-jurídico.
- Control de la Constitucionalidad, para preservar principios fundacionales y protección de derechos fundamentales, mediante un subsistema de impartición de justicia para dirimir conflictos entre ciudadanos, ciudadanos-gobierno, entre gobiernos y sus órganos representativos en los diferentes niveles de la Federación.

Del análisis a los textos históricos constitucionales, se puede verificar la evolución sociopolítica del Estado Mexicano del ideario progresista; así como de los atavismos, se puede concluir en visión crítica, intereses de oligarquías y élites, determinado o determinantes de los factores reales de poder que han incidido para ello en diversas etapas históricas.

Las crisis sociales han impulsado la revisión de instituciones de gobierno y control constitucional; estas tienen origen en pugnas entre factores reales de poder, cuando alguna oligarquía intenta imponerse para acceder a posiciones o cargos de gobierno para controlar el Estado. El pretexto es abandonar causas o derechos sociales que al triunfar militarmente intentaron evadir; sin embargo, líderes patriotas emergentes lograron su reconocimiento e inclusión en el texto constitucional estableciendo postulados fundacionales y principios rectores del Estado Mexicano.

Ejemplo de lo anterior, son la Declaración de Independencia en Apatzingán y la Constitución de 1824 al constituir una República Federal Representativa; que a la retirada española, quienes conformaban factores reales de poder oligárquicos pactan e invisten al primer Emperador Mexicano en la persona de Agustín de Iturbide; atavismo de castas que fallidamente quiso crear una corte y nobleza mexicana, donde mestizos y descendientes de pueblos originarios no cabían. Esa imposición estamental clasista da origen a la inconformidad y lucha por restablecer la República Federal, consolidada no sin avatares al promulgarse la Constitución de 1857 y las leyes de reforma que prevalecieron a la intervención francesa; mismas que las oligarquías terratenientes y eclesiásticas se opusieron para preservar privilegios por la vía política recurrente, e incluso militar, al promulgarse la Constitución de 1917.

En la última década del siglo XX, y las dos primeras del XXI en México, los titulares del Poder Ejecutivo, fracciones parlamentarias federales y legislaturas locales afines a los partidos gobernantes, modificaron principios fundacionales de nuestra Constitución, revirtiendo lo establecido por el Constituyente de 1917 en materia de derechos sociales laborales, agrarios y, bienes propiedad de la nación, para beneficiar la inversión privada nacional y extranjera; de igual manera, hubo acercamiento con la Iglesia católica al establecer relaciones diplomáticas con el Vaticano y derechos políticos a los integrantes del clero; estos últimos, desde mediados del siglo XX, han establecido instituciones educativas con claros fines de lucro: basta con revisar el cobro de colegiaturas en todos los niveles escolares.

En opinión personal, la inobservancia a postulados fundacionales, así como el cambio arbitrario de principios rectores que regulan postulados fundacionales conlleva responsabilidad histórica, que debe ser punible jurídicamente, pues se trata del ejercicio indebido de facultades; sólo que ha diferencia de otras etapas históricas de nuestra nación, la ciudadanía ya castiga por la vía electoral: insurrección pacífica para destituir partidos políticos del gobierno, que al traicionar el interés general les es retirado el gobierno derivado de la soberanía popular a la cual deben servir.

El pueblo ciudadano en todo momento puede demandar su cumplimiento y ejercer el postulado fundacional del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo ha realizado en las dos primeras décadas del siglo XXI, designando diversas fuerzas políticas al gobierno en el Poder Ejecutivo Federal y para integrar el Congreso de la Unión. Incluso Juicio Político para sancionarlos.

Ahora se vislumbra un reacomodo del sistema político con el arribo de un nuevo partido político. Los gobiernos locales se han conformado a la sombra de intereses y beneficios derivados del sistema político de tipo presidencialista, que en las últimas décadas, han sido proclives a instaurar un régimen neoliberal en lo económico y político; en lo social, ineficiente por corrupción e incluso vinculado en encubrimiento o complicidades con grupos delincuenciales, que han desbordado la seguridad pública, desplazamiento de comunidades y, sin lograr abatir la pobreza extrema, pues los recursos económicos y programas sociales destinados a ello, con frecuencia son desviados hacia objetivos políticos acentuados en procesos electorales.

Ante la pretensión de reformas administrativas del Gobierno Federal 2018-2024, para fiscalizar y coordinar en materia de seguridad pública y recursos federales en programas sociales, algunos gobernadores de entidades federativas se resisten aceptarlo, esgrimiendo la soberanía local, sin embargo, las Entidades Federativas no son soberanas y, la representación legal constitucional, ante órganos de gobierno federales es por vía de sus Senadores, que participando en el Congreso, aprobaron la legislación aplicable constitucionalmente. La Soberanía reside en el Pueblo.

CAPÍTULO III EL ESTADO MEXICANO EN EL SIGLO XX.

3.1. La Constitución de 1917 y el Estado Mexicano.⁷⁵

El Estado Mexicano arribó al siglo XX enfrentando un doble dilema político: 1) la necesidad de desarrollo e insertarse al mundo global en expansión económica militarista, enfrentado por intereses neocoloniales de dominio geopolítico entre bloques de potencias europeas y; 2) resistiendo el acoso Norteamericano en Latinoamérica, que al derrotar a España en 1898, inició la política de sometimiento con intervención militar en Panamá, Haití y Cuba. La crisis interna del régimen presidencialista desgastado en lo socioeconómico, incentivó a élites políticas y oligarquías locales para conspirar aspirando arribar al poder central.

La estabilidad institucional en el marco de la Constitución de 1857 había logrado avanzar en la cohesión nacional y organización política territorial fortaleciendo la Presidencia Republicana; sin embargo, de facto sustentó por vía militar el orden y progreso, en excesos de centralismo político. Esto llevó a reclamos sociales para modificar el régimen de gobierno vía de insurrección. Francisco Zarco, expresó en Manifiesto a la Nación: *“El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo y quiso que todo sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esa verdad luminosa e incontrovertible. Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, variar sus instituciones.”*⁷⁶

La exclusión de élites en esferas de poder, cuestionaron al régimen en diversas regiones. La permanencia en el cargo del Ejecutivo Federal, así como la potestad meta constitucional para designar o deponer gobernadores y jefes militares fue la causa, la reelección el pretexto.

⁷⁵ Cfr. Meyer, Jean, *La Revolución Mexicana*. 3ª ed. México, Tusquets Editores, México, S.A. de C.V. 2009, p. 13-49

⁷⁶ Zarco, Francisco, *Textos Políticos*, 2ª. ed., México, UNAM Biblioteca Del Estudiante Universitario, 1994, p. 8

En 1910 la población estimada era 15 millones de habitantes; en zonas rurales residía el 62% de población pobre e iletrada. Desigualdad e inequitativa distribución de la riqueza como constante mal endémico. Los conflictos entre grupos de poder: tecnócratas –científicos-, del gobierno porfirista, contra caciques y jefes militares del norte de la república, confrontaron dos visiones: estilo de vida europeo, francés; los segundos, influenciados por el estado norteamericano. Ambos cercanos al pensamiento medieval de castas y abuso de poder, que como oligarquía les beneficiaba, aspirando ocupar el gobierno federal.

La institucionalización de la desigualdad nació con una Ley de 1894 que otorgó a compañías nacionales y extranjeras deslindadoras el derecho de adquirir tierras sin límite de extensión. Convertidas en latifundistas, implantaron un sistema de servidumbre de trazos esclavistas en haciendas para la explotación ganadera y agrícola, sin remunerar equitativamente el trabajo de peones sometidos bajo su poder; el fenómeno se propagó en todo el territorio nacional. En el año de 1910, se estima que 830 hacendados representaban el 0.02% de la población agrícola y poseían una superficie de 880 mil kilómetros cuadrados, equivalente casi a la mitad del territorio nacional. Jornaleros y peones representaban el 64.2% de la fuerza de trabajo e igual que los obreros, carecían de derechos y vida digna.⁷⁷

Los estratos sociales se componían por tres clases: alta, estimada en 0.6% de la población total, poseedora del poder político y económico, ideológicamente integrada en oligarquía: hacendados, altos funcionarios de gobierno, latifundistas, industriales, grandes comerciantes, banqueros, altos mandos del ejército y del clero. La clase media, beneficiaria del sistema, se integró por: burócratas, artesanos, pequeños propietarios, administradores de haciendas e industrias, rancheros, profesionistas, pequeños comerciantes, cuadros intermedios del ejército y clero. La clase baja, compuesta, como en nuestros días, por peones, campesinos y obreros asentados en zonas rurales y urbanas, desposeídos de bienes y derechos.

⁷⁷ INEGI, *Atlas Histórico de la Revolución Mexicana*, 5ª, Reimpresión, México, INEGI, 1998, p.10

El presidente Díaz desconfiaba de los norteamericanos por el precedente de invasiones arbitrarias y pérdida de territorio nacional, por ello, favoreció a potencias europeas: Inglaterra, Francia y Alemania en inversiones públicas. Facilitó además su expansión empresarial provocando el enojo norteamericano, que a través de su embajada conspiró contra el régimen mexicano, auspiciando la insurrección, facilitó la venta de armamento a grupos rebeldes, cobrando viejas afrentas; como el conflicto de aguas de Tlahualilo de 1887, cuando los tribunales mexicanos otorgaron el uso del afluente del Río Nazas a familiares de Porfirio Díaz, en perjuicio de agricultores estadounidenses. Otro desencuentro fue el conflicto del Chamizal, por la desviación del Río Grande hacia el Sur; al no ceder territorio nacional reclamado por los norteamericanos, provocó la enemistad con el Presidente *Taft*.

Un agravio mayor fue el acto soberano de control ferrocarrilero y tarifas aduaneras a mercancías norteamericanas, además de concesiones petroleras y contratos para construir ferrocarriles a compañías anglo-holandesas, extinguiendo el anhelado proyecto transoceánico y canal de navegación en el Istmo de Tehuantepec, ambicionado largamente, que casi logran obtener durante la crisis del gobierno Juarista. Al fortificarse los puertos de Coatzacoalcos, en el Estado de Veracruz y, Salina Cruz, del Estado de Oaxaca, los norteamericanos acusaron al Gobierno Mexicano de querer entregar el paso interoceánico a Japón o Alemania. La afrenta, apresuró el intervencionismo y acoso diplomático hacia el cambio democrático. Conflicto que heredó el Presidente Madero, en acoso diplomático.

La confrontación ideológica contra el régimen porfirista provino del Partido Liberal; su programa de 1906 llamó a luchar contra el despotismo, invocando el cumplimiento de la Ley, denunció el mal gobierno llamando a implantar un sistema democrático: alternancia electoral y elegir Vicepresidente. Sus demandas sociales trascendieron en la Constitución de 1917: jornada laboral de 8 horas y salario mínimo; libertad de prensa y fuero periodístico; supresión del servicio militar obligatorio, abolición de fuero y supresión de tribunales militares; responsabilidad para servidores públicos;

educación pública laica y gratuita impartida por el Estado, suprimiendo la impartida por el clero prohibiendo su participación política así como el adquirir bienes.

El movimiento social del siglo XX, más que revolución y cambio estructural en la sociedad y el Estado, fue abrupta circulación de élites; reacomodo de factores reales de poder y oligarquías inconformes con el régimen que monopolizó el poder. El lema de campaña de Francisco I. Madero: Sufragio efectivo, no reelección, fue fiel reflejo de esa inconformidad, expresada antes por Porfirio Díaz para desplazar al grupo Juarista de La Reforma. Jean Meyer, describe así el panorama social:

“La inmensidad geográfica acrecienta la división: el norte que no ha conocido el mestizaje por haber tenido que combatir a los nómadas guerreros, tierra de grandes rebaños y de minas, débilmente poblado, repartido en posesiones amplias, como estados, conoce su epopeya, su “conquista del oeste”, treinta años después de la clausura de la “frontera” pionera de los Estados Unidos. El sur conserva el ideal comunitario de los campesinos ligados a su tierra; y, entre estos dos extremos, se encuentran todas las transiciones. El impacto de la revolución tecnológica porfiriana con sus consecuencias sociales y políticas, sobre las estructuras complicadas por antagonismos de clase y de cultura, viene a ser el punto de partida de la Revolución, crisis permanente en que están presentes las diferentes etapas de la historia mexicana, la Edad Media y los tiempos modernos, el mundo precortesiano y la revolución industrial.”⁷⁸

La dictadura Porfirista inició su ocaso con la entrevista Díaz-Creelman en 1908; en abril de 1910 la Convención Anti-reeleccionista y, para el 20 de noviembre del mismo año, se convocó a detonar la lucha armada contra el régimen. El acercamiento de miembros de su gabinete con líderes revolucionarios, marcaron políticamente su declive. Consumado al amago de invasión militar norteamericana en marzo de 1911,

⁷⁸ Meyer, Jean, op., cit., nota 76, p. 27.

se logró la renuncia del Presidente Díaz. Con la toma de Ciudad Juárez, se vio obligado a pactar con los rebeldes. La intromisión norteamericana también incidió en la decena trágica, pues propuso reconocer al usurpador si anulaba resoluciones emitidas en el régimen de Díaz. Para acceder a la Presidencia, Victoriano Huerta observó formulismos constitucionales: suplencia por motivo de renuncia, del Presidente Madero y Vicepresidente Pino Suárez, sin embargo, esto no evitó la insurrección en su contra de la oligarquía política, militar y económica del norte de la república, iniciaron el cambio de régimen por la vía armada.

3.1.1. El Ideario Político

Explicando la Revolución Mexicana, Friedrich Katz, plantea tres procesos que influyeron para detonar el movimiento social armado: 1) Expropiación de tierras comunales a campesinos en el centro y sur del país, favoreciendo oligarquías nacionales y extranjeras; 2) La transformación de la frontera con Estados Unidos de Norteamérica, provocó confrontar comunidades autóctonas para despojarlas de tierras, y represión al rebelarse por esa causa; 3) Integración política y económica de influencia norteamericana -modelo federal-. México como escenario de rivalidad económica europea-americana, en América Latina: doctrina Monroe.⁷⁹

El movimiento maderista en inicio no tenía pretensión de cambios estructurales al sistema económico y político del Estado Mexicano, la democracia demandada representaba sólo la posibilidad de circulación de élites por la vía electoral; ambición política de hacendados, empresarios y jefes militares del norte de la república para acceder al poder político y los beneficios del sistema imperante, que favorecía a los científicos, ideólogos del porfiriato.⁸⁰ Fue hasta El Plan de San Luis en 1910 que se denunció fraude electoral, se desconoció al gobierno, pero mantuvo la legislación emitida por éste que privilegiaba minorías terratenientes y empresariales, así como

⁷⁹ Cfr. Katz, Friedrich, *La Guerra Secreta en México*, 2ª. ed., México, Editorial Era, 2005, pp. 618-648.

⁸⁰ Cfr. Rabasa, Emilio O. *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, pp.74-78.

compromisos con corporaciones extranjeras; aunque contempló restitución de tierras a propietarios originarios, dejó a salvo derechos de terceros que las adquirieron. También mantuvo privilegios de élites políticas y jefes militares adheridos a su causa.

Madero arribó a la Presidencia sin atributos de estadista, enemistándose con líderes populares revolucionarios: Pascual Orozco y Emiliano Zapata, confiando en jefes militares del régimen depuesto creyendo en su lealtad. El Plan de Ayala de 1911 difundido por la facción Zapatista, reflejó la ruptura y visión diversa de líderes revolucionarios desconociendo al Presidente Madero, acusándolo de traidor a la revolución por negociar con la oligarquía porfiriana: científicos, declarándolo inepto para realizar las demandas sociales. Traicionado por Victoriano Huerta, su asesinato provocó surgimiento de líderes e ideólogos encabezados por el Gobernador del Estado de Coahuila, Venustiano Carranza, que mediante El Plan de Guadalupe de 1913, desconoció al gobierno usurpador y organizó un ejército, reivindicando la Constitución de 1857, que enarboló el restablecimiento de la República.

Derrotado el gobierno usurpador, los principales jefes-caudillos intentan hacerse de la Presidencia de la República, provocando enemistad por posición ideológica, agenda de demandas sociales e incluso, por ambiciones y diferencias personales. En octubre de 1914 aceptan participar en la Convención de Aguascalientes, intentando reeditar lo que el pensamiento liberal europeo llamó pacto social, que resultó fallido; Villa y Carranza a pesar de suscribir acuerdos, no abandonaron su posición política y militar. Esa Convención sólo convocó facciones revolucionarias, otros grupos de poder fueron relegados, y al percibir amenazados sus privilegios, conspiraron contra el movimiento revolucionario. En esta fase, como en el siglo XIX, las élites de lo que sería una nueva oligarquía política también se confrontó. Prevaleció el lenguaje de las armas y ambiciones personales, sobre el interés de la nación.

Rescatable de la Convención de Aguascalientes fueron esfuerzos conciliadores, como el de Luis Cabrera que sintetizando diferencias, llamaron a privilegiar el orden constitucional; el derecho por sobre la fuerza militar en tres planteamientos básicos:

1) Formar un gobierno provisional y la forma en que cedería facultades al emanado constitucionalmente; 2) Realizar reformas sociales relativas a demandas del movimiento popular: agrarias, laborales y educación; 3) La más trascendente de índole nacionalista, elaborar una nueva Constitución sin influencia de estructura ideológica política de Francia y los Estados Unidos.

Salvo la última propuesta, tuvieron corolario en el Congreso Constituyente de 1916-1917 en Querétaro. Al agrupamiento de fuerzas revolucionarias para rediseñar el proyecto de Nación, que derivaría en la reforma a la Constitución de 1857, pero también incubó ambiciones de los líderes vencedores del Villismo-Zapatismo, los llamados Obregonistas, contra Venustiano Carranza; soterradamente incidieron intereses de oligarquías desplazadas, contrarias a reformas sociales: terratenientes, empresarios y el clero, ante el inminente nuevo régimen, cesaron la confrontación bélica o públicamente apoyaron alguno de los liderazgos de la facción vencedora.

La exclusión de oligarquías derrotadas, se entiende como acción estratégica de la facción vencedora para posesionarse políticamente y controlar la toma de decisiones en la Asamblea Constituyente; conformada mayoritariamente por élites militares, políticas y económicas afines a ella, provocaron reclamos y resentimientos de factores reales de poder que pretendían incrustarse al régimen naciente; sin embargo, al delinarse el establecimiento del Estado laico, la Iglesia católica desde el púlpito descalificó a los revolucionarios. Quizás por ello también la radicalización del llamado grupo de los Jacobinos para acotar toda injerencia política al clero. Otro frente que habría de sortear el gobierno revolucionario sería la intromisión de gobiernos extranjeros en implicación de confrontación multinacional, al pretender que permanecieran intocables intereses económicos de sus connacionales.

Los debates del Congreso Constituyente giraron en torno a los derechos sociales e ideología política, así fueron trascendentes discursos registrados en El Diario de los Debates, donde quedaron plasmados. Pero ello entrañaba un nuevo conflicto; Venustiano Carranza lo reconoció en ilustrativas palabras luego de rendir la protesta

de Ley para respetar la nueva Constitución; al dirigirse ante un grupo de diputados constituyentes que impusieron firmemente los derechos sociales:

*“Las reformas implantadas por ustedes van a afectar grandes intereses creados, tanto en nuestro país como en el extranjero y en estos momentos en que el problema militar es todavía serio, puede constituir una bandera para los rebeldes. De todas maneras yo cumpliré y haré cumplir esta Constitución, aún a costa de mi vida...”*⁸¹

Y así sucedió, el llamado grupo Sonora al amanecer post-revolucionario, inició la purga de caudillos sobrevivientes, para luego sucederse y aniquilarse entre ellos

La Constitución promulgada en 1917 dejó constancia de principios ideológicos y demandas sociales. En síntesis de postulados plasmados en proclamas emitidas para legitimar la causa revolucionaria, donde sus contenidos reflejan la diversidad de visiones en torno a la nueva conformación del Estado Mexicano y su sistema de gobierno, así como diferencias en demandas sociales derivadas de la confrontación internacional del siglo XX en naciones de los bloques Este-Oeste; desigualdades generadas con la revolución industrial del siglo XIX, de afectación geopolítica mundial que derivó en la confrontación ideológica del capitalismo-socialismo.

La lucha armada revolucionaria en México sorprendió a las potencias mundiales, quizás en inicio les pareció una nueva asonada caudillista, pero al detectar activismo de la embajada norteamericana les obligó a intervenir, al igual que los primeros, para preservar sus intereses económicos, apoyaron a uno u otro bando, en el contexto de la Revolución Rusa y la inminente primera guerra mundial que amenazaban la estabilidad europea. El Estado Mexicano, hubo de consolidarse en esas condiciones históricas, y para no ser rehén de esos intereses, adoptó la política internacional de no intervención en conflictos internos de las naciones.

⁸¹ Álvarez y Álvarez de la Cadena, *Memorias de un Constituyente*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1992, p. 71.

En el contexto nacional, el Programa del Partido Liberal de 1906 ⁸² históricamente resultó de mayor trascendencia social como ideario político reivindicatorio por sus propuestas progresistas. El Movimiento Magonista fue pionero en abanderar los derechos laborales y el lema que usaría Emiliano Zapata: Tierra y Libertad. Sus reclamos visionarios hacia lo que teóricamente se denomina derechos de segunda y tercera generación, sin duda, influyeron al pensamiento de jefes revolucionarios e integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917; sus principales demandas:

- Luchar contra el despotismo. Alusión al régimen porfirista y sus réplicas en los gobiernos estatales protectores de cacicazgos.
- Cumplimiento de la Ley. Que ahora entendemos como Estado de Derecho en sentido garantista de los justiciables e igualdad jurídica real.
- Vigilancia y denuncia popular de malos gobernantes. Lo que hoy referimos como sistema anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas.
- Sistema Democrático. Relativo a la regulación y garantía de los derechos políticos universales, sistema de partidos, sufragio libre, directo y secreto.
- Alternancia en el Poder y elección de Vicepresidente. Alusión a la no reelección, garantizar la suplencia Ejecutivo Federal en ausencia de su titular.
- Supresión del Servicio Militar Obligatorio. Planteó servicio militar voluntario.
- Libertad de Prensa. La garantía constitucional demandada desde la lejana Cádiz, incluyendo castigo a chantajistas y calumniadores.
- Abolición del Fuero Militar y supresión de tribunales militares. Para ser juzgados ante tribunales civiles como responsables de crímenes. Aún asignatura pendiente.
- Fuero Periodístico. No ser encarcelados por críticas al régimen de gobierno o servidores públicos.
- Mantener pena de muerte y responsabilidad a servidores públicos. Lo que hoy se demanda como tolerancia cero a la impunidad por corrupción.

⁸² Cfr. Secretaría de Gobernación, op. cit., nota 63, pp. 490-500.

- Educación Pública Laica y Gratuita. Impartida por el Estado, suprimiendo escuelas del clero. Para terminar con el mercantilismo educativo del clero.
- Preferencia de contratación a mexicanos para el mercado laboral. Proponía prohibir la migración de población china.
- Prohibir participación política al clero y confiscar bienes adquiridos a nombre de terceros. Aún no se regulan las actividades lucrativas por sus servicios.
- Jornada Laboral de 8 horas, salario mínimo, incluyendo el trabajo doméstico.

El 5 de febrero de 1917, inició lo que sería el ejercicio institucional del poder político hegemónico controlado por oligarquías, élites y facciones sobrevivientes de la revolución mexicana, sucediéndose y confrontándose, lo que sería signo distintivo de la milicia revolucionaria para arribar a la Presidencia de la República, a través de la cual se controló a los órganos de gobierno del Estado Mexicano. Los principios fundacionales ratificados y establecidos en la Asamblea Constituyente del siglo XX, serían postergados en vigencia y aplicación real.

El texto constitucional, aunque reflejó aspiraciones sociales, tuvo su mayor éxito al consolidar reacomodo de fuerzas políticas aglutinadas en torno al Ejecutivo Federal; las nuevas reglas para ejercer el poder en relevo periódico, en inicio simulado, a cuya sombra, dependientes actuaban el poder Legislativo y Judicial designados de facto por el Presidente. Se instauró el nuevo sistema político caracterizado por centralismo que impidió el desarrollo de un auténtico federalismo democrático.

No obstante haber sido ratificado el federalismo como estructura de organización nacional, siguió el control social y económico regional de poderosos caciques, coaligados a la figura presidencial, postergando el avance democrático de las demandas agrarias y laborales del movimiento revolucionario popular; la clase política de estratos medios tuvo que aceptar que jefes militares accedieran a los altos cargos de gobierno. El control monolítico engendró aristocracia política al amparo del régimen implacable, sin tolerar disidencia, realizó purgas los primeros años post-

revolucionarios. El Maximato caudillista, como cultura política institucionalizada en ritos sexenales, prevaleció hasta finales del siglo XX, Carlos Monsiváis, la describió:

*“El Presidencialismo es el resultado de la concentración política, jurídica y social de las decisiones. Surge como respuesta a la fragmentación caudillista, se solidifica por la necesidad de darle sentido único al ritmo de las instituciones, y alcanza su plenitud escénica en medio del magno desvarío de quienes lo ejercen. Y si el poder omnímodo del presidencialismo es siempre inventado, sus consecuencias parecen siempre ilimitadas.”*⁸³

En ámbito de oposición, facciones supervivientes debieron ceder aspiraciones mediante militancia partidista representando factores reales de poder: es el caso de caciques locales, grupos políticos, empresariales y el clero católico, que en entramado de intereses y beneficios dieron continuidad al tráfico de influencias, corrupción, encubrimiento, complicidad e impunidad, socavando gradualmente los tres órdenes de gobierno y la vida pública en nuestro país, postergando la vigencia real del Estado de Derecho. Las garantías individuales y derechos sociales establecidos en la Constitución de 1917, se reducían en aplicación a voluntad del cacique local o política del Señor Presidente, previa afiliación al partido-gobierno.

El pueblo y líderes sociales tuvieron dos opciones: la insurrección clandestina sistemáticamente reprimida y acosada por la policía política infiltrando sindicatos, organizaciones campesinas o populares de colonos; la otra vía, fue la electoral, inequitativa y antidemocrática. De esta forma se excluyen las visiones generando radicalismo o auto marginación en la participación política. La democracia electoral fue de concesión, controlada e incluso manipulada desde el aparato del Estado beneficiando a la nueva oligarquía política que dominó hasta la década de 1980.

⁸³ Semo, Ilán (Coord.). *La transición interrumpida*, 2ª. ed. México, Universidad Iberoamericana, 1994, p. 113.

Más allá del aspecto teórico para reconocer al Estado por la estructura de sus elementos sociales o jurídicos formales de existencia, está la realidad histórica donde inciden principios de soberanía y libre autodeterminación de los pueblos. El Estado Mexicano, como muchos europeos, fue producto de afrentas sociales y evolución ideológica, impuestas por la vía armada en confrontación de factores reales de poder, incluso de intereses extranjeros, que incidieron para establecer el modelo económico y sistema político direccionado hacia el desarrollo y control de naciones poderosas; los países periféricos han tenido que adaptar o implantar ese modelo garantizando la hegemonía mundial económica del libre mercado. En México, durante las primeras décadas del siglo XX fue extremadamente complicada por la injerencia extranjera en el contexto de las dos guerras mundiales, durante la lucha armada y confrontación de caudillos post revolucionara.

La promulgación de la Constitución de 1917, tuvo resistencias de oligarquías y élites, incluso bélica y posterior negociación como la Guerra Cristera. La creación de partidos políticos, permitió el acceso al poder público y preservar intereses de clase e ideología conservadora. Los gobiernos emanados de la revolución incubaron el sistema político presidencialista sexenal, práctica que garantizó circulación de élites responsables del control político corporativo: popular, obrero y campesino, mediante el incentivo de acceder a la representación de masas direccionadas, disciplinadas o sometidas al centro de poder nacional oficial. Estos sectores, asumieron apoyo incondicional al presidente en turno; cultura política denominada dictadura perfecta.

En simulación democrática se aceptaron reformas constitucionales observando procedimientos legales establecidos en la Constitución; incluso las legislaturas de los estados, sin debate ni mayor trámite que atender la voluntad del Presidente. De esta forma quedó en entredicho la representación política legítima. Se atomizaron derechos universales, derechos sociales y el programa ideológico de la revolución mexicana, que si bien no es del todo letra muerta, gradual y sistemáticamente fue inducido al virtual estado de coma.

En las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI, es cuestionado El Poder Constituido, dada su escasa legitimidad de representación real trasferida por vía de voto popular, suprimiendo el ideario establecido en la Asamblea Constituyente de 1916-1917. El ejido se privatizó; los derechos laborales acotados como la huelga; derechos ciudadanos y representación conculcados por la oligarquía partidocrática, sumada al nepotismo de senadores y diputados en el Congreso de la Unión; federalismo gravitando en cabildeo presupuestal legislativo de recursos federales; municipio libre simbólico de incapacidad económica para desarrollo y seguridad pública; economía sujeta a inversión extranjera bajo recetarios impuestos por organismos internacionales; áreas estratégicas y bienes de la nación tendientes hacia la privatización. El principio rector constitucional en 1917, que sustentó el cambio del régimen: sufragio efectivo, no reelección, ha sido trastocado de manera retrógrada; la clase política del siglo XXI, pretende reelegirse en el poder legislativo.

3.1.2. La Estructura Jurídica de los Órganos de Gobierno Federales.

La Constitución de 1917 se integró en dos apartados: 1) Dogmática, que consigna garantías individuales y el reconocimiento de derechos y libertades sociales de los individuos; 2) Orgánica, relativa a la división de poderes de la unión y funcionamiento fundamental de las instituciones para el gobierno y control del Estado. El segundo se relaciona con el planteamiento formulado en esta tesis. El texto original se conformó por 136 artículos contenidos en 9 Títulos. Se analizan los que regulan el aspecto programático-ideológico: soberanía y rectoría política del 39 al 41; así como la parte orgánica: sistema político y forma de gobierno, en los artículos. 49 a 122.⁸⁴

La estructura jurídica de los órganos de gobierno federales se rige por postulados fundacionales y principios rectores. La piedra angular que soporta y legitima nuestro Estado actualmente, se estableció en el artículo 39 del texto original de 1917: *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en*

⁸⁴ Secretaría de Gobernación, op.cit., nota 63, p. 575.

todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".⁸⁵

Por consiguiente, sólo con aprobación popular directa podría modificarse la forma de gobierno republicana federal democrática y representativa.

El Gobierno de la República se conforma con el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo y, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Órganos de gobierno federales que en su diseño constitucional deben ejercer otro de los principios fundacionales: la división de poderes, en sistema de contrapesos político y jurídico, al que dada la hegemonía del régimen predominante de partido único en el siglo XX, difícilmente permitió la aplicación real del modelo; el presidente de la república propone a los ministros de la Suprema Corte, y al controlar al partido político en el poder, asigna candidaturas al Congreso de la Unión, actuando como su jefe político. Los poderes federales, tienen la siguiente conformación:

- a) El Poder Legislativo. Se considera prevalente por ser representación institucional del Pueblo al derivar de la Asamblea Constituyente. Actualmente se conforma de manera bicameral y se denomina: Congreso de la Unión. Lo integran dos Cámaras: Senadores y Diputados.

Son electos periódicamente en dos modalidades: elección directa y, listas de representación proporcional. Su principal facultad es iniciar y aprobar legislación; ambas cámaras tienen facultades exclusivas que ejercen sin intervención de la otra, en materias de su competencia. La Constitución vigente regula su integración, facultades y funciones en los artículos 50 al 78.

Los senadores se eligen de manera directa: dos por mayoría de votos y uno asignado a la primera minoría por cada Entidad Federativa, el resto por listas en orden progresivo de prelación y, alternados por género de acuerdo al porcentaje de votación obtenida por el partido que los postula. Representan los intereses de las entidades federativas.

⁸⁵ *ibídem*, p. 601.

Los diputados son 300 por mayoría de votos conforme la división geográfica electoral distrital federal; 200 de lista plurinominal por demarcación territorial denominada circunscripción electoral que comprende varias entidades federativas acorde a la población residente en ellas. Actualmente son cinco y se determinan conforme al último censo de población, al igual que los senadores plurinominales se designan por listas bajo los mismos parámetros de género y porcentaje de votación.

En total las cámaras se conforman con 128 senadores y 500 diputados; duran en su encargo seis y, tres años respectivamente. Ambas designan una Mesa Directiva y una Junta de Coordinación Política como órganos de dirección internos. El trabajo legislativo se realiza en Comisiones por materia, conforme al Reglamento Interno, allí elaboran los dictámenes para someterlos a votación del Pleno de la Cámara en sesión ordinaria o extraordinaria que aprueba, modifica o rechaza, las propuestas presentadas por los legisladores o el titular del Poder Ejecutivo. Los lineamientos rectores constitucionales, como son número de integrantes o requisitos para ser legislador, se han reformado en diversas ocasiones.

- b) El Poder Ejecutivo.** Siguiendo la concepción republicana clásica, se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, al que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Al igual que los legisladores debe cumplir requisitos como edad, residencia, ciudadanía y condicionantes de orden público; es electo por voto directo en periodos de seis años. En este cargo residen facultades de Jefe de Estado y de Gobierno. Su elección, requisitos, facultades, obligaciones y funciones son reguladas constitucionalmente en el texto vigente, del artículo 80 al 93.
- c) El Poder Judicial.** Este órgano de gobierno encarna el sistema de contrapesos en el ejercicio del poder público, y es garante de los principios fundacionales, rectores y derechos fundamentales del Estado y los ciudadanos. El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de

Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y, Juzgados de Distrito. Su jurisdicción es por materia y territorial. La integración, requisitos del cargo, funciones y competencia se regula en los artículos 94 al 101, y del 105 al 107 constitucionales del texto vigente. La Suprema Corte de Justicia se integra por once ministros, funciona en pleno o salas; para formar parte de la judicatura deben cubrirse requisitos análogos a los otros órganos de gobierno, la salvedad, que se exige título de licenciado en derecho.

3.1.3. Soberanía y Autodeterminación.

Uno de los postulados fundacionales del Estado como concepción ideológica es la soberanía, que se aborda brevemente para contextualizar esta investigación. Ya en la antigua Grecia, Aristóteles reflexionaba sobre esta característica que denominó *autarquía*, concibiéndola como categoría ética de la cual dependía la realización de los fines del Estado. Deviene no en la naturaleza suprema del poder estatal, sino a su capacidad y autosuficiencia para satisfacer necesidades; razonamiento vinculado a formas de gobierno que este filósofo desarrolló teóricamente, concluyendo que la democracia, aun siendo imperfecta, resultaba ser la de menor daño al pueblo.

La soberanía como idea asociada al poder político, surge a finales de la Edad Media en justificación ideológica de los monarcas en su confrontación con la iglesia por el control del Estado; la monarquía se erigió concibiéndose como encarnación del Estado, para ejercer el poder que este representa obtenido por designación divina y que podía ser heredado a su descendencia justificando el absolutismo. El monarca representaba el poder absoluto y lo declaraba soberano. De esta forma se generaron abusos a los derechos más elementales de súbditos sometidos a vasallaje; prebenda que el rey concedía a integrantes de sus cortes quienes los replicaban.

En el siglo XVI, Jean Bodin, trasciende la noción aristotélica de la *autarquía* para adjudicar a La República dos elementos: la comunidad humana y el poder soberano, al que se encuentra sometida como Estado. El poder soberano cualidad esencial concebido de facto independiente y supremo, interna y externamente; se caracteriza

por ser exclusivo, indivisible e ilimitado depositado no en una persona, sino en los órganos de Gobierno. Bodino lo identifica como el poder superior a cualquier otro que se ejerza dentro del Estado, y le adjudica ser perpetuo y absoluto. Esa concepción de soberanía se configura como poder subjetivo, a manera de un derecho como atributo del príncipe, la aristocracia o del pueblo; el poder del pueblo, que ha decir de Thomas Hobbes, lo transfiere al monarca mediante un pacto de obediencia.

Contrario a la anterior concepción, Jhon Locke, razona que corresponde a la comunidad política encauzar sus actividades hacia la consecución del interés general, por tanto, el poder reside en la comunidad política, y sólo es delegado en la medida que se garantice la libertad de todos. De esta forma surge la concepción de democracia moderna, donde la soberanía, dimana de la voluntad comunitaria. Juan Jacobo Roseau, expuso: *“La soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad general no se representa: es ella misma u otra distinta, no existe término medio”*.⁸⁶ Teoría contra el régimen monárquico absolutista, al que cuestiona la forma de adquirir el poder político, contraponiendo el principio de la legitimación social.

La doctrina contemporánea retoma ideas del pensamiento francés del siglo XVIII, y atribuye como facultad del pueblo expedir una Constitución regulando al Estado y su gobierno. La soberanía implica uso de poder, organización estatal, ordenación territorial y control social en forma suprema y exclusiva, mediante el monopolio de coacción física legítima. Este poder político se deposita en órganos de Estado, y se ejerce a través de una estructura administrativa. La corriente de pensamiento americana, optó por depositarla en el pueblo, y se ejerce en su representación.

Como atributo, implica poseer el monopolio exclusivo de la fuerza física y la capacidad de ejercerla mediante la coacción, utilizando el poder político legitimado socialmente y regulado mediante un marco jurídico. Kant consideraba que la soberanía es irrepreensible en cuanto legisla, irresistible en cuanto ejecuta, inapelable

⁸⁶ Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, México, Grupo Editorial Diana, 2001, p. 257

en cuanto juzga. A decir de Hermann Heller: “*Consiste en la capacidad tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado sino, en principio, a todos los habitantes del territorio.*”⁸⁷

La soberanía implica un poder conformado independiente de poderes externos detentados por otros estados; adquiere al interior una superioridad de preeminencia jerárquica. Por ello el Estado es unitario y estructurado, establece jerarquías; tiene un punto límite y determinado a manera de piedra angular que lo sostiene: la voluntad del pueblo que se expresa y establece en una constitución.

El problema de la soberanía del Estado fue debatido y resuelto por los Convencionistas norteamericanos, al tener conciencia del significado histórico fundacional y su repercusión jurídica al actuar en nombre de “nosotros el pueblo”. En el debate del método de ratificación Madison expuso: “*considero que la diferencia entre el sistema basado sólo sobre las legislaturas, y otro fundado sobre el pueblo, es la verdadera diferencia entre una coalición o tratado, y una Constitución*”⁸⁸ De esa forma, se consideró categóricamente que el documento redactado en 1787, no es un simple pacto entre estados; no se trató de un gobierno fundado sobre pacto. Se fundó sobre y por el poder del pueblo.

La constitución norteamericana entonces, es incompatible con la noción de soberanía de los estados miembros de la Federación, que adquieren estatus de entidad política autónoma; por consiguiente, la constitución no emanó de ellas como comunidades independientes. Es norma suprema, no por virtud de los estados miembros, sino de la nación. Los estados son parte integrante, pero no hicieron la Unión, este acto soberano pertenece al pueblo que habita en ellas y se expresó en suma de voluntades cediendo la soberanía que en él reside.

⁸⁷ Heller, Hermann, op. cit., nota 3, p. 262.

⁸⁸ Schwartz, Bernard, op. cit., nota 47, p. 24.

Hans Kelsen, desde lo socio-jurídico, expone: *“Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término”*.⁸⁹ El gobernado puede realizar lo que no le esté prohibido, el gobierno representando al Estado únicamente lo que expresamente le faculte la constitución y leyes que de ella deriven.

La soberanía, también es entendida como capacidad del Estado para garantizar su libre autodeterminación ante amenaza o injerencia de otros estados; esta segunda concepción, actualmente es cuestionada, al considerar que pocos estados son capaces de otorgar seguridad plena a su población ante atentados terroristas; sin embargo esto no es nuevo, la vulnerabilidad territorial quedó manifiesta durante y después de la Segunda Guerra Mundial, por la amenaza de armas nucleares, que cambió la concepción de facto. Ahora los estados nacionales sufren embates de inversionistas transnacionales, que pueden llevar a la ruina a más de un país; o el crimen internacional ante el cual los órganos de gobierno del Estado resultan ser escasamente efectivos, y la población vulnerable ante la ineficacia del Estado.

Con la globalización económica, la soberanía hacia el exterior se debilita, los ataques de circulación global de capitales y fuga de ellos, hacen que las naciones quedan tan devastadas como después de haber intervenido en una guerra –México, *error de diciembre* 1994-, la recuperación es a largo plazo. Para naciones como la nuestra, imposibilitadas para defender intereses por vía militar o poderío económico transnacional, sólo queda el camino de imponer la razón de principios internacionales, revalorando el derecho a la libre autodeterminación; la potencialidad económica como necesidad estratégica de las grandes potencias para la integración global, pues nuestra economía tiene efectos internacionales.

⁸⁹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, op. cit., nota 34, pp. 3-74.

Los Estados tienen la necesidad de renegociar su relación y reconocimiento internacional. La soberanía al exterior reside en la capacidad de explotación racional y sustentable de sus recursos naturales para beneficio nacional. Otro fenómeno económico contra el Estado nacional, es la incursión de empresas transnacionales, que para realizar inversiones condicionan y, logran, que algunos gobiernos de estados se dobleguen a sus requerimientos, poniendo en riesgo el medio ambiente.

De igual manera conculcan derechos laborales de la población donde realizan inversiones con la complacencia de esos gobiernos, ante la incapacidad de generar planta productiva nacional, optan por crear condiciones legales en su territorio para atraer capital –generalmente especulativo-, medida paliativa que permite contener focos de revueltas sociales por pérdida de poder adquisitivo, falta de empleo e incapacidad para generar desarrollo interno, limitado a instalación de maquiladoras.

En México, la expulsión migratoria por desempleo, es fuente de ingresos, por las divisas que como remesas envían los connacionales a territorio nacional; ingresos que son factor esencial de nuestra economía. Si dejaran de enviarse, acarrearía graves consecuencias de repercusión en lo social, político y económico. Su impacto macroeconómico es una variable del Producto Interno Bruto (PIB) y el ingreso per cápita regional, ya que incide en el consumo local e inversión de la pequeña y mediana empresa en las entidades federativas, y en algunas, sustancialmente.

Un tercer elemento que implica pérdida de Soberanía al exterior, es someterse a dictados y políticas de organismos multinacionales dirigidos por naciones poderosas aglutinadas en el denominado G8, que emiten lineamientos no solo de tipo técnico, sino ideológicos, como fue el caso de la implantación del Neoliberalismo, que terminó por pulverizar la planta productiva nacional de los llamados países emergentes.

De igual manera son los tratados internacionales de libre comercio en zonas estratégicas donde los socios alineados de las naciones más poderosas suelen ceder soberanía, sometiéndose y socavando principios rectores constitucionales. Los últimos gobiernos federales han realizado reformas constitucionales en materia de

hidrocarburos, generación de energía, derechos laborales colectivos, prestaciones económicas, telecomunicaciones, ocupación de zonas marítimas y concesión de explotación de recursos naturales como son hídricos y minerales. Incluso privatizar servicios públicos en salud, educación, o tierra ejidal; demandas sociales establecidas como derechos constitucionales por el Constituyente de 1916-1917, lo que se proclamó como derechos sociales en logro histórico.

3.2. La Organización Política un Diseño Constitucional.

Los términos estructura y forma, para efectos de este trabajo, son constreñidos a la organización política territorial y de gobierno del Estado Mexicano, producto del diseño institucional e ideológico fundacional establecido por el Poder Constituyente. Bajo esa concepción, la reflexión que se hace deriva del análisis de esos postulados. La estructura es determinada en el diseño e integración constitucional originario para constituirse como una República, Federal, Democrática y Representativa.

Por lo anterior, no podrá ser de otro modo, hasta que el pueblo en ejercicio de su voluntad soberana, la cambie o modifique, designando una Asamblea Constituyente, o mediante participación popular directa, podrá ratificar o rechazar estos cambios. En opinión del autor, igual sucede con los principios rectores establecidos en 1917: no reelección; bienes de la nación; gratuidad de la educación pública e impartición de justicia; juicio de amparo; laicismo; sufragio libre, directo y secreto, entre otros.

3.2.1. Los niveles de Gobierno Local y Municipal.

La República Federal deviene de la unión o creación de entidades federativas, a su vez integradas por municipios, y ambos gobiernos son electos libremente de manera periódica. Un elemento fundamental para la creación y reconocimiento del Estado es la forma de gobierno acorde a integración, demarcación y organización territorial, ámbito espacial donde se ejerce la soberanía.

Conforme al pacto federal, los órganos de gobierno locales son autoridad acotada con facultades expresamente determinadas en la Constitución General. Tienen conformación simétrica del régimen interno de gobierno determinado por principios fundacionales: república federal, democrática y representativa. La división geográfica determina el ámbito de competencias para ejercer poder y gobierno, donde opera el modelo de contrapesos político, que replica la estructura de división de poderes: Congreso Local, Poder Ejecutivo-Gobernador y, Supremo Tribunal de Justicia.

El nacimiento y consolidación del Estado Mexicano decimonónico, se caracterizó por diferencias entre quienes pugnaban por el tipo centralista o federalista, siendo este segundo modelo el que se impuso, plasmado como postulado fundacional en la Constitución de 1824, ratificado en las de 1857 y 1917. En cada una cambió el número de entidades federativas, incluso existieron territorios o departamentos bajo la administración directa del gobierno federal, que avanzado el siglo XX alcanzaron el estatus de Entidad Federativa como Baja California Sur y Quintana Roo. En el siglo XXI, la Ciudad de México y, aún hay modificación al interior de ellas, con la creación o reconocimiento de nuevos municipios.

3.2.2. El Nivel Local.

Lo conforman Entidades Federativas, deviene teóricamente del denominado pacto federal. En México resulta atípico dados los antecedentes históricos del surgimiento del Federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica; mediante el cual se concibe y surge por la convención de soberanías estatales que mantienen su demarcación territorial para conformar una Unión Federal mediante un pacto, estableciendo el sistema político y jurídico de equilibrios entre estados integrantes; reconocen un gobierno general dotado de competencias y poder soberano ejercido por órganos de gobierno federales estableciendo límites en competencias legales. Los principios rectores de esta relación son regulados por los artículos 115 al 122 constitucionales.

3.2.3. El Nivel Municipal.⁹⁰

El Municipio tiene origen en la Grecia y Roma antiguas vinculado al desarrollo de comunidades urbanas; tiene precedente en la *Lex Julia Municipales* (45 a.C.), que reglamentó el funcionamiento de la policía y el Estatuto Municipal de ciudades equiparándolas jurídicamente con Roma. Con la expansión medieval del Imperio romano implanta sus instituciones como fue la península Ibérica. Con la invasión Española a México (siglo XVI), se establece forma de gobierno, administración y control político para la dominación territorial y expansión de su imperio. Modelo de connotación política, jurídica y administrativa que aún existe.

El primer Ayuntamiento establecido en territorio mexicano se atribuye a Hernán Cortés, en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519; fue una argucia para evadir la autoridad jerárquica de Diego de Velázquez, y legitimar su incursión militar para acceder a bienes o prebendas. Al erigirse autoridad de comunidades autóctonas sometidas se hace designar por el primer Cabildo: Capitán General y Justicia Mayor. Con la expansión al centro del territorio mexicano designa un segundo Ayuntamiento en Tepeaca, Estado de Puebla en 1520. Una vez llegado al Valle de México, y concluir el sitio a la ciudad de Tenochtitlan y habiendo sido devastada, designa sede del Ayuntamiento a Coyoacán durante el periodo 1521-1524.

Atendiendo a cédulas reales de los años 1522 y 1523 del Emperador Carlos V, que lo ratifican como autoridad en la Nueva España, cumpliendo instrucciones del monarca, Cortés emite las primeras Ordenanzas normando: denominación de tierras, provincias y lugares; fundación de nuevas villas; señala posesión y reparto a vecinos; algunas medidas humanitarias a favor de comunidades autóctonas; el servicio militar; adoctrinamiento católico, y; residencia obligatoria de los españoles. Designa la integración del Ayuntamiento con dos alcaldes para atender la justicia civil y criminal respectivamente, cuatro regidores, un procurador y un escribano.

⁹⁰ Cfr. Hernández Gaona, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*. México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 10-19.

Establecida como Colonia la Nueva España, se realizó la demarcación territorial, organización política, económica, social y administrativa superpuesta a los antiguos señoríos autóctonos, declarándolos provincia, villas y municipalidades de carácter patrimonial; incluso, se dispuso la venta de cargos públicos a perpetuidad autorizados por Cédula Real. Ya bajo autoridad del Virrey, en representación del Monarca Ibérico se regulan funciones de gobierno. Así en México se pasó de usos y costumbres de pueblos originarios a ordenanzas, antecedente de lo que hoy conocemos como Bando Municipal. A partir de entonces el Ayuntamiento, además de ser una forma de gobierno, se convierte en parte del sistema político, ejercicio de poder y obtención de prebendas que habrían de generar conflictos entre facciones de españoles residentes y enviados de la Metrópoli, luego de estos con criollos y naturales, a los que se sumarian los mestizos en diversas conjuras.

En 1556 la Audiencia de México hace público su pesar: por haber dos repúblicas, las de españoles y la de los naturales. Haciendo eco de este reclamo en 1562, a iniciativa de concejales de la Ciudad de México se aprobó duplicar el número de plazas de regidores, dieciocho para los españoles y, seis para indios principales y honrados de esta ciudad.

En 1573 el rey Felipe II, emitió Ordenanzas sobre descubrimientos, poblaciones y pacificación de las Indias, relativas a fundación de poblaciones, propiedad de los pueblos originarios y derechos de pobladores. Permite designar ayuntamientos conformados por residentes españoles e indios, integrados en el mismo esquema que la metrópoli europea. Respecto de los oficios municipales, la Corona se atribuyó la potestad de nombrar regidores a perpetuidad, no obstante permitió a los cabildos elegirlos en tanto no se hicieran designaciones; así se distinguieron regidores propietarios, que eran perpetuos, de los interinos o suplentes. Al igual que en España los cargos eran vendidos en pública almoneda.

Ya para el siglo XVIII como influencia de la dinastía de los Borbones, se aprobaron a finales de la etapa colonial las Ordenanzas de los Intendentes por el monarca Carlos III (1786), mediante las cuales se puso fin a las confrontaciones entre

autoridades enviadas de la península y residentes en las colonias (virreyes-visitadores). Los intendentes se erigen con mayor autoridad y reemplazaron a gobernadores y corregidores en cada provincia presidiendo el cabildo, llevando las cuentas de la hacienda municipal e informar a la Junta de la real Audiencia; es decir, se impone el centralismo político y económico. Esto desde luego irritó a los españoles residentes que vieron afectados sus intereses y, a los criollos, cuya aspiración era alcanzar estatus social como funcionarios públicos.

Tomando como bandera la invasión francesa a España, los integrantes de ayuntamientos en las colonias son precursores del pensamiento independentista; condenaron la intervención napoleónica desconociendo su autoridad en territorio americano, se declaran emancipados en tanto no gobernara el monarca español; esta decisión fue legitimada en cabildo abierto donde participaron personalidades notables, en mayoría criollos, desplazados en posiciones políticas y económicas por enviados del monarca español, a quienes también desconocieron. El Municipio hace patente su autonomía, y mediante la célebre declaración del Síndico, Primo de Verdad y Rivera, el Ayuntamiento de la capital de la Nueva España, hace saber que el territorio mexicano es una nación libre y soberana el 19 de julio de 1808.

La trascendencia histórica y socio-política del municipio es reconocida por Alexis de Toqueville, crisol que gestó la soberanía popular en génesis independentista: *“Estalló la revolución en América. El dogma de la soberanía del pueblo salió del municipio y se apoderó del gobierno; todas las clases se comprometieron a favor de su causa; se combatió y se triunfó en su nombre; se convirtió en la ley de leyes”*.⁹¹

El ciudadano, es una porción soberana de la sociedad y forma parte del Estado; de igual manera, el municipio lo es del Estado, y cotidianamente tiene contacto con el gobernado. Activa el sistema de relaciones para control y regulación de lo público y privado. Es institución política de organización básica, su objetivo, preservar la armonía social; en concepción de Toqueville: *“La vida municipal se deja sentir a cada*

⁹¹ Toqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, ed. Guadarrama, p. 59.

*instante, en cierta manera; se manifiesta cada día por el cumplimiento de un deber, o por el ejercicio de un derecho. Esta existencia política imprime a la sociedad un movimiento continuo, pero al mismo tiempo apacible, que la agita sin trastornarla”.*⁹²

En 1810, en México, los cabildos se transformaron en Juntas Gubernativas, cuyo propósito fue impulsar la expedición de leyes fundamentales, para subsanar la deficiencia de aquellas que fueron omisas en materia de regulación municipal. Los ayuntamientos se integraban, y fueron regulados muchos años, conforme a las disposiciones de la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció la elección de sus miembros y atribuciones para Alcalde, regidores y Procurador Síndico, presididos por el Jefe Político, donde lo hubiera.

Cuando los grupos conservadores accedieron al poder nacional emitieron las denominadas: Bases Constitucionales (1836) y las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1843), regularon la materia municipal, estableciendo respectivamente, que los ayuntamientos fueran electos popularmente; dispusieron requisitos accesibles a las élites sociales para integrar ayuntamientos y, acotando su dependencia a las juntas de Gobierno.

A la consolidación del movimiento independentista, conceptos como la división de poderes republicanos, federalismo y, derechos fundamentales son adoptados como columna vertebral de las instituciones de gobierno. En nuestro país fueron implantados por comunión ideológica del liberalismo ilustrado francés, reflejando gradualmente en las Constituciones de 1824 y 1857. Su inclusión fue coyuntural, se adoptó y adaptaron postulados del modelo francés y de la Unión Americana, no obstante, el poder es ejercido con atavismos absolutistas del pasado autóctono y virreinal centralista, al que los politólogos refieren como presidencialismo que se extrapola replicándose en los ámbitos estatal y municipal en la actualidad.

⁹² *ibídem*, p. 74.

Las constituciones de 1824 y 1857, delegan facultad para regular organización y régimen interno a los estados que integran la federación, lo que generó múltiples formas para la elección, periodo lectivo y conformación atendiendo intereses de oligarquías o cacicazgos locales. El Porfiriato impuso la figura de jefes políticos y prefectos, prevalecientes desde la Constitución de Cádiz, muy útiles para el control político central y de los gobernadores. Al triunfo de la Revolución, el Constituyente del 1917, dispuso a entidades federativas adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa y popular, reivindicando al Municipio como base de la organización política, administrativa y de gobierno. La Constitución de 1917 estableció originalmente tres principios al municipio libre:

- Será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- Administración libre de la hacienda municipal, conforme a contribuciones que señale la legislatura local debiendo ser suficientes para atender las necesidades municipales.
- Investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

La regulación constitucional del municipio en los primeros párrafos del artículo 115 dispone que:

“Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases...: Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.”

Quienes integran el Ayuntamiento serán electos de manera directa, y no podían ser reelectos para el periodo inmediato –principio reformado en 2014-. Los ayuntamientos pueden ser suspendidos o desaparecidos contando con la aprobación de las dos terceras partes de quienes integran la legislatura estatal, siempre que lo justifique una causal de las dispuestas por mandato legal. Igualmente pueden revocar el mandato de alguno de sus miembros. La facultad de los estados para legislar respecto a suplencias o sustitución de los integrantes del Ayuntamiento. El Municipio está investido de personalidad jurídica y, patrimonio.

Establece diversas funciones y servicios públicos a su cargo: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública mediante policía preventiva y tránsito.

La Constitución Federal, faculta al Ayuntamiento para aprobar la celebración de convenios de coordinación intermunicipales; para establecer contribuciones fiscales de índole municipal. Establece la obligación de participar en el sistema de planeación y desarrollo social, así como el derecho para recibir recursos económicos por vía de participaciones federales:⁹³

- Artículo 3º. La corresponsabilidad del Estado Mexicano para impartir educación básica obligatoria, así como la aportación presupuestal del Municipio para otorgar servicios educativos en su ámbito de competencia.
- Artículo 21º. La seguridad pública como función de la Federación, estados y municipios. Comprende prevención de delitos y sanciones administrativas.
- Artículo 26º. Participación de los municipios en el Sistema Nacional de Planeación, basándose en los datos estadísticos emitidos por el organismo facultado (INEGI).

⁹³ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Compendio de legislación electoral*. T 1, México, Instituto Nacional Electoral, 2017.

- Artículo 27°. Otorga facultad legal para adquirir bienes destinados a la prestación de servicios públicos; de igual forma la ocupación de propiedad privada por causa de utilidad pública e interés social.
- Artículo 41°. Dispone que los partidos políticos serán quienes postulen candidatos para ocupar los cargos de elección en los municipios.
- Artículo 105°. Establece la competencia jurisdiccional cuando los municipios sean parte de controversias constitucionales, entre sí, con el Estado o, la Federación.
- Artículo 108°. Los servidores públicos municipales sujetos de responsabilidad.

Las constituciones estatales y leyes que regulan al municipio replican el texto de la Constitución Federal. De manera general disponen que los ayuntamientos se eligen por fórmula de presidente municipal, síndico y, regidores, de representación por mayoría relativa y proporcional mediante elecciones periódicas, cada tres años como estándar, sin posibilidad de reelección; los municipios de mayorías étnicas lo realizan bajo los principios de usos y costumbres.

Pretendiendo el control y la gobernabilidad al interior de estos cuerpos de gobierno por imposición mayoritaria, se otorgan fórmulas de sobre representación de regidores para alcanzar la mayoría simple a favor del instituto político que obtuvo más votos para elegir Presidente Municipal. Las decisiones, resoluciones o acuerdos se realizan mediante sesiones de cabildo.

Existe también una dicotomía fuera del sistema de contrapesos políticos: principio de división de poderes, observado en el ámbito federal y estatal. En este tercer orden de gobierno el Presidente Municipal lo es también del Ayuntamiento y preside las sesiones de cabildo teniendo voz y voto, incluso en comisiones de regidores. Es decir, funde dos funciones de gobierno en una sola persona: la facultad de legislar y poder ejecutivo municipal; un atavismo político subsistente a nuestros días.

3.2.4. Tipología Municipal.

La clasificación municipal se determina en base a sus características de ubicación geográfica, socioeconómica, poblacional e infraestructura de desarrollo que inciden en su economía, de manera general como:

- **Metropolitanos.** Caracterizados por alta concentración en actividad de los tres sectores de la economía, tiene preponderancia en la producción de bienes y servicios. Alta concentración demográfica, mayor a 500 mil habitantes. Una administración pública consolidada y tiene organismos auxiliares municipales para la prestación de servicios públicos. Sistema normativo actualizado, capacidad recaudatoria y tecnificado. Incidencia de organizaciones políticas y sociales en la agenda de decisiones de gobierno y diseño de políticas públicas.
- **Urbanos.** Reflejan una transición acelerada de la economía en los sectores de producción de bienes y prestación de servicios. Expansión de nuevos asentamientos humanos lo que hace que la urbanización sea una constante con la problemática por regulación de la tenencia de la tierra, así como la actualización de registros catastrales. Insuficiencia en la demanda de servicios públicos de salud de segundo y tercer nivel, así como educativos de nivel superior. Crecimiento del comercio informal. Las organizaciones políticas y sociales abanderan demandas concretas como clientela política.
- **Semiurbanos.** Cuentan parcialmente con infraestructura de desarrollo, su economía refleja actividades del sector primario, transformación desigual, deficiencia en prestación de servicios, escasa generación de empleos.
- **Rurales.** Predomina la economía del sector primario, amplia extensión territorial con dispersión demográfica, infraestructura limitada, ingresos económicos bajos, falta de empleo y migración hacia centros urbanos regionales, la frontera norte y los Estados Unidos de Norte América.

3.2.5. Reformas Constitucionales en Materia Municipal.

Principalmente realizadas al artículo 115 constitucional, entre 1928 y 2009, las reformas o adiciones han sido en: requisitos de elección, periodo de gestión del Ayuntamiento, voto femenino, reconocimiento como tercer orden de gobierno, facultades para administrar la hacienda pública, prestación de servicios públicos, planeación y desarrollo social, participación vecinal, inclusión de comunidades indígenas, seguridad pública y, control presupuestario. El resumen cronológico es:

- Primera Reforma.- Establece nuevas reglas para la elección del legislativo local, en proporción a la población de las Entidades Federativas. Se dispuso sería de 7 Diputados para estados con población menor a 400 MIL habitantes; 9 para quienes tuvieran más de esa cantidad y no llegue a 800 MIL; 11, cuando supere a esa cifra. Presidente de México, Plutarco Elías Calles.
- Segunda Reforma.- Dispuso no reelección inmediata del Ayuntamiento, diputados locales y Gobernador. Cambió el concepto de vecindad como requisito de elección por el de residencia efectiva no menor de cinco años. Presidente, Abelardo L. Rodríguez.
- Tercera Reforma.- Amplia el periodo de gestión para gobernador en entidades federativas, de cuatro a 6 años.
- Quinta Reforma.- Deroga el texto relativo al voto de la mujer en ámbito municipal, al reconocimiento como derecho el voto universal en el artículo 34 constitucional para participar en todo tipo de elecciones en nuestro país.
- Sexta Reforma.- Establece competencias concurrentes en los tres niveles de gobierno y participar en planeación de asentamientos humanos; reglamenta competencia por materia concertando con la Federación.
- Séptima Reforma.- Introduce modelo de diputados de minoría en legislaturas locales; principio de representación proporcional, para elección de ayuntamientos, en municipios con más de 300 MIL habitantes.
- Octava Reforma.- Suspensión o desaparición del Ayuntamiento, designación de Consejo Municipal por la legislatura local; determinó fuentes de ingresos

municipales, contribuciones sobre propiedad inmobiliaria; por prestación de servicios públicos y, participaciones federales. Ratificó facultad reglamentaria municipal, normas de índole estatal; catalogo de servicios públicos a cargo de municipios. Estableció atribución de elaborar y aprobar el presupuesto de egresos como facultad del Ayuntamiento.

- Novena Reforma.- Extrae disposiciones inherentes a entidades federativas, para trasladarlas al art.116 Constitucional; queda el art. 115 de regulación exclusiva para el Municipio.
- Decima Reforma.- Reconoce al Municipio como orden de gobierno, faculta administrar su hacienda; amplía prestación de servicios públicos, incluye participación vecinal; fortalece facultades para expedir reglamentación y normatividad; dispone que la policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en casos de excepción del Gobernador o del Ejecutivo Federal, cuando resida habitual o transitoriamente en su territorio.
- Décima Primera Reforma.- Adiciona el texto disponiendo que las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, podrán asociarse y coordinarse en los términos y para los efectos que disponga la Ley.
- Décima Segunda Reforma.- En el contexto de la reforma penal, dispone que la policía preventiva municipal, estará al mando del titular de la Presidencia Municipal, conforme a la legislación estatal en materia de seguridad pública.
- Décima Tercera Reforma.- Responsabilidad de los Ayuntamientos para diseñar programa de egresos en base a ingresos reales disponibles en el marco normativo establecido por el legislativo estatal que le revisa y fiscaliza cuentas públicas. Aplicación de tabulador desglosado de remuneraciones para los servidores públicos municipales incluyendo topes salariales como lo ordena el artículo 127 Constitucional, bajo el principio de transparencia en la gestión y gasto público.
- Décima Cuarta. Que establece la posibilidad de reelección del Ayuntamiento.

Ninguna reforma tuvo como finalidad realizar cambios de estructura política y organización municipal; mantiene intocado el Ayuntamiento en diseño. Sin armonizar a los principios fundacionales republicanos federales. Es un modelo que mantiene hegemonía y control político del Presidente Municipal, fomentado como atavismo con la reforma de reelección inmediata en el cargo, sin división de poderes formal e independiente como contrapeso político real.⁹⁴

En nuestro país, existen alrededor de dos mil 400 municipios; los últimos 53 se erigieron entre 1990 y el 2005. En diez entidades federativas se concentran 1 mil 752, que equivalen al 72% del total por Entidad Federativa: Oaxaca 570; Puebla 217; Veracruz- Llave 212; Jalisco 126; México 125; Chiapas 118; Yucatán 106; Michoacán 113; Hidalgo 84; Guerrero 81. En ninguno de estos estados existen características homogéneas de territorio, población y desarrollo económico.

Al realizar un promedio entre la población total del país (censo 2010), contra el número de municipios, la base poblacional sería de 46 mil 800 habitantes por municipio; el promedio por Entidad Federativa tiene un rango que va de los 6 mil 152 en Oaxaca, a los 112 mil 059 del Estado de México. Un paradigma de administración municipal pueden ser las actuales alcaldías de la Ciudad de México, que tienen un promedio de población de 545 mil 057 habitantes.

Existen también los municipios conurbados con la Ciudad de México: Ecatepec de Morelos, Nezahualcoyotl, Naucalpan de Juárez y, Tlalnepantla de Baz cuya población está en el rango de los setecientos mil, al millón seiscientos mil habitantes. En estos la densidad poblacional permite tener un padrón de contribuyentes para obtener ingresos suficientes no sólo por impuesto predial, sino por actividades comerciales y de servicios desarrollados dentro de su territorio. La realidad y normatividad que sustenta al municipio en dos entidades federativas, ejemplo:

⁹⁴ Cfr. Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*. México. Refiere fecha progresiva: 20-VIII-1928; 29-IV-1933; 08-I-1943; 12-II-1947; 17-X-1953; 06-II-1976; 06-XII-1977; 03-II-1983; 17-III-1987; 23-XII-1999; 14-VIII-2001; 18-VI-2008; 24-VII-2009; 10-II-2014.

- 1) Estado de Durango. Conforme a datos del censo de población 2010 publicados por el INEGI, la Entidad cuenta con 39 municipios, una población total de 1 Millón 732 mil 934 habitantes. Tres municipios concentran el 64% de esta población: Durango capital 582 mil 267; Gómez Palacios 327 mil 985 y; Lerdo con 141 mil 043. Trece municipios están en rango de 20 a 50 mil habitantes; once entre 10 a 20 mil; doce con menos de 10 mil habitantes, de los cuales seis cuentan con menos de 5 mil habitantes.

La ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, dispone que para reconocer la existencia de un municipio debe contar con una superficie no menor de 1 mil 500 Km²; una población mayor a 12 mil habitantes; en la cabecera municipal tener una población no menor a 6 mil habitantes (artículo 8). Bajo estas premisas, 12 municipios no tendrían razón de ser.

Para conformar ayuntamientos, el mismo ordenamiento dispone (artículo 16), que se integrarán por un Presidente Municipal y un Síndico electos por mayoría relativa y el número de regidores, en cuatro rangos: Durango 17; Gómez Palacio y Lerdo 15; Canatlán, Cuencamé, Guadalupe Victoria, Mapimí, Nombre de Dios, Poanas, Pueblo Nuevo, San Dimas, Santiago Papasquiaro, Tamazula y Tlahualilo 9; los restantes 25 municipios 7 regidores.

- 2) Estado de México. Conforme a la Ley Orgánica Municipal del Estado, son cargos por elección: Presidente Municipal, Síndico y regidores, electos por planilla bajo el principio de mayoría relativa, donde el número de síndicos y regidores se determina en base a la población residente en el Municipio.

Los regidores ocupan el cargo por elección de mayoría relativa, y aplicando la fórmula de representación proporcional a votación emitida. (artículo 16). El Ayuntamiento aprueba integración de Comisiones de Regidores, y de entre los habitantes del municipio, a jefes de sector y de manzana, cronista municipal y coordinadores municipales de derechos humanos.

El Presidente Municipal tiene acotada la facultad para nombrar cargos públicos a un formulismo, pues tiene la atribución de proponer al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Contralor Interno, así como titulares de las Unidades Administrativas y organismos auxiliares de la administración pública municipal. El Ayuntamiento tiene la facultad de nombrar y removerlos, sometiéndolos para su aprobación en sesión de cabildo. (Artículos 31, 48 y 111).

Tratándose de personal de confianza de mandos medios será por acuerdo del Presidente Municipal, en tanto el personal de apoyo administrativo de confianza o base será conforme a las disposiciones normativas por conducto del área de recursos humanos, observando las disposiciones en materia laboral contenidas en las condiciones generales de trabajo para personal sindicalizado.

Al análisis de estos dos casos, se desprende la incongruencia de la realidad con la regulación normativa, que mucho explica el rezago en desarrollo económico y social, aunado a la baja eficiencia en la administración y la vulnerabilidad a la corrupción, pues el Presidente Municipal tiene facultades para proponer al Contralor y Juez Cívico, y participa designándolos en el Cabildo que también preside y vota; además de la discrecionalidad para nombrar mandos medios y superiores, que implica una curva de aprendizaje: conocimiento del cargo y problemática social, gobernabilidad y función pública, que limitada a tres años la gestión, difícilmente se puede planificar el logro de objetivos a mediano y largo plazo. Una alternativa es ampliar el periodo de gobierno sexenal, con revocación de mandato o ratificación intermedia.

Una problemática social en la actualidad, es la competencia territorial en materia de seguridad, que es aprovechada en municipios conurbados para realizar conductas ilícitas, dado que la infraestructura vial esta conectada por el gran flujo de personas; de igual manera existe diversidad de faltas administrativas y montos de multas o sanciones generadoras de corrupción y extorsión contra población nacional o residente en Norteamérica de tránsito frecuente en la demarcaciones municipales conurbadas o en ruta hacia otras entidades federativas.

Se exhibe descoordinación de autoridades y un marco legal inoperante por competencias territoriales o, por materia, locales y municipales colindantes, que de común evaden intervenir en la comisión de ilícitos, sobre todo los alto impacto; situación que grupos delictivos utilizan en su favor para evadir acciones judiciales, o la intervención de autoridades federales.

Al cometer delitos huyen hacia uno u otro espacio territorial, así su persecución o posible captura, genera conflictos políticos entre autoridades municipales y gobiernos estatales colindantes, que adquieren otro nivel, aún en el marco de coordinación de gobiernos, la reacción y cooperación se constriñe a rivalidad política por gobiernos emanados de diversos partidos, aunado que el personal operativo, en no pocas ocasiones, tiene vínculos con grupos delictivos.

Este fenómeno socio-jurídico, dificulta la gobernabilidad y procedencia de sanciones administrativas a servidores públicos responsables de infringir el marco normativo. Paralelamente, constituye nicho de impunidad delictiva a los infractores que cometen ilícitos en municipio o entidades vecinas resguardándose donde residen, pues hay comunidades que los encubren y protegen.

Otra problemática es la protección civil ante eventos naturales recurrentes y previsibles. Las autoridades municipales y locales, realizan deficiente planeación estratégica y destinan recursos limitados para evitar asentamientos humanos en lugares de riesgo, esperando la intervención federal, y que consumados los hechos, les provea de recursos federales extraordinarios del fondo de prevención de desastres. Al entregarlos a los afectados, reditúa en imagen y propaganda política mediática; los recursos y bienes de apoyo tienen escaso control y rendición de cuentas sobre su origen destino. Otra más grave aún, son las consecuencias por siniestros, cuando el número de población afectada es considerable, no tienen equipos de personal capacitado, unidades móviles e infraestructura de atención hospitalaria, ni herramientas o maquinaria especializada para rescate de víctimas o contención de daños de reacción inmediata.

CUADRO RESUMEN: CRONOLOGÍA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

ETAPA HISTÓRICA	CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO.	REGULACIÓN NORMATIVA
INVASIÓN ESPAÑOLA (1519-1525)	<p>Los pueblos autóctonos tenían estructura social similar a los reinos europeos, basada en el centralismo del Imperio Mexica.</p> <p>Economía agrícola, cobro de tributos por regiones y señoríos. A estos se superpuso la creación de ayuntamientos.</p>	<p>Usos y costumbres</p> <p>Cédulas de Carlos V</p> <p>Ordenanzas de Cortés</p>
VIRREINATO (1526-1808)	<p>Implanta régimen de castas, mercantilismo europeo, economía basada en explotación minera.</p> <p>Sistema centralista: Monarca-Consejo de indias. En ámbito colonial Virrey-Audiencia; Ayuntamiento-Cabildo. Intendente.</p> <p>El Ayuntamiento declara la Nueva España, nación soberana e independiente.</p>	<p>Cédulas Reales de monarcas españoles</p> <p>Ordenanzas de Virreyes y los ayuntamientos.</p> <p>Declaración del Síndico Primo de Verdad (19-julio-1808)</p>
INDEPENDENCIA (1808-1824)	<p>La invasión Francesa a España crea condiciones sociales e ideológicas para realizar cambios estructurales en las colonias.</p> <p>Al triunfo del movimiento de Independencia se constituye el Estado Mexicano, preservando la organización municipal.</p>	<p>Constitución Cádiz 1812</p> <p>Constitución 1824</p>
SIGLO XIX	<p>Inestabilidad política por las confrontaciones entre Liberales y Conservadores. (federal-central)</p> <p>Intervención Francesa</p> <p>Movimiento de Reforma</p> <p>Porfiriato (desarrollo urbano).</p>	<p>Siete Leyes</p> <p>Bases Constitucionales.</p> <p>Const. Liberal de 1857</p>
SIGLO XX	<p>Revolución Mexicana</p> <p>Presidencialismo hegemónico de tendencia autoritaria centralista.</p>	<p>Constitución de 1917</p> <p>(Reformada diez ocasiones entre 1928-1999)</p>
SIGLO XXI	<p>Alternancia del Poder (federal-local) pluralidad en el Congreso.</p> <p>Crisis de gobernabilidad y desarrollo en el ámbito municipal. Se aprobó reelección inmediata en 2014.</p>	<p>Necesidad de evolución republicana y rediseño institucional.</p> <p>(Cuatro Reformas al art. 115 Constitucional).</p>

El Municipio, como tercer orden de gobierno en México, deviene del principio constitucional de organización política, que lo determina como la base. En este espacio territorial es donde surgen y se desarrollan conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que el Estado tiene misión de resolver, mediando, previniendo o en extremo, conteniéndolos mediante aparatos administrativos y de seguridad pública. El crecimiento acelerado de asentamientos humanos marca una tendencia urbana en los últimos treinta años; la conurbación hace necesaria que la regulación normativa sea análoga y armónica en territorios municipales y estatales colindantes a efecto de otorgar certeza jurídica a los gobernados residentes y en tránsito frecuente.

En contraste, existen municipios de migración masiva o desplazados por confrontación político-ideológica entre comunidades, y en las dos últimas décadas por inseguridad; también por contracción de la vida económica y agotamiento agropecuario en su territorio. La población dispersa en comunidades rurales, no justifica el mantenimiento de un aparato político y de administración pública, rebasado por depender presupuestalmente de la Federación. Otro aspecto es la corrupción e impunidad, aunado a la falta de profesionalización en sus cuadros administrativos e incapacidad operativa para atender demandas ciudadanas.

La fenomenología descrita, permite determinar desde el enfoque sociológico, jurídico y de la administración pública, que el Ayuntamiento como tercer orden de gobierno se encuentra rebasado como expresión formal de la voluntad popular para conformar la base donde debiera descansar, según postulados teóricos del sistema de gobierno democrático, nuestro sistema Federal. La crisis actual en lo político y seguridad, así como el agotamiento del modelo económico neoliberal impuesto a países emergentes como el nuestro, provoca polarización replanteando el papel y eficacia de las instituciones del Estado Mexicano. La reforma estructural a la forma de gobierno, debe tener como columna vertebral, rediseñar el Municipio.

La premisa básica, obligación y fin último del Estado para lograr la gobernabilidad, el tener capacidad para otorgar seguridad, paz social y condiciones de desarrollo en

todos los órdenes dentro de su territorio; el éxito de organización social y funcionamiento de órganos e instituciones, resulta de evaluar el nivel en calidad de vida, mejora o expectativas generacionales en bienestar personal y colectivo de la población, así como la fortaleza de instituciones que permitan la cohesión social histórica al cumplir postulados constitucionales esenciales para gobernar: un orden jurídico eficaz y administración pública eficiente, legitimados socialmente para regular el sistema político y de relaciones sociales.

¿Por qué los gobiernos municipales en nuestro país no cumplen las disposiciones constitucionales? Esta interrogante permite la reflexión y búsqueda de explicaciones, donde los rasgos más notorios son su heterogeneidad e insuficiencia de recursos financieros. La dispersión territorial y pobreza, también son indicadores que reflejan la falla del diseño e ineficiencia de administración y desarrollo sustentable, carencia sistémica en organización política e inducida, donde la asistencia social es vista y usada desde lo electoral en beneficio de los grupos gobernantes en turno.

Con la implantación del modelo de administración neoliberal en el país en la década de los setenta del siglo XX, la forma de gobierno y gestión pública tuvo considerables transformaciones al ámbito federal, paulatinas en lo local, registrando a nivel municipal escaso desarrollo en infraestructura, así como modernización de la administración pública; derivado del diseño vigente en estructura política y operación administrativa del ayuntamiento, cuya actuación privilegia lo político, y los integrantes del cabildo con frecuencia lo utilizan como plataforma para acceder a otros cargos de elección sin concluir el periodo para el cual fueron electos.

Otro factor es la intromisión y dependencia federal o estatal, que exhiben su debilidad como ente de gobierno. Ejemplos recientes paradigmáticos son el caso Michoacán, en el periodo del Presidente Felipe Calderón; al atribuir actos delictivos a integrantes de ayuntamientos, en imposición federal, esos municipios quedaron sin autoridad formal electa legalmente, al destituir sin procedimientos previos requeridos, vulnerando la soberanía estatal y autonomía del Municipio.

Aspecto a considerar, son los atentados criminales contra presidentes municipales y regidores; situación de inseguridad trasladada a la población, que aunado al endeudamiento e insuficiencia recaudatoria en lo administrativo, exhiben la vulnerabilidad del llamado tercer orden de gobierno, que obliga a revisar su viabilidad en las condiciones actuales. La reforma municipal, es un proceso que va más allá de postulados generales contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El sistema federal implica atribuciones de entidades federativas y corresponsabilidades para coadyuvar el desarrollo integral del municipio; se debe asumir la revisión crítica de su actuación para consolidar autonomía a partir de las potencialidades de desarrollo regional; trascender la dependencia económica y actuación política de coyuntura, fijando objetivos de mediano y largo plazo.

El Municipio se encuentra en crisis de autonomía y capacidad de gestión pública. No obstante el reconocimiento jurídico de tercer nivel de gobierno. La realidad, un porcentaje mínimo de municipios son autosuficientes, la mayoría al depender de transferencias presupuestales federales y estatales para lograr avanzar en funciones concurrentes como son política social, vivienda, salud, educación, cultura, deporte, desarrollo económico, protección del medio ambiente, recursos naturales, patrimonio histórico y cultural. De relevancia actual, su incapacidad para garantizar servicios de protección civil y seguridad pública.

En resumen, como tercer orden de gobierno resulta ineficaz para generar desarrollo, exceptuando municipios capital de entidad federativa que por su densidad poblacional, generalmente urbanos, donde existe inversión de recursos públicos por su importancia política electoral. El fenómeno de la pluralidad política y gobiernos compartidos, genera la demanda de control y rendición de cuentas en la función pública y gobierno, incluso, participando en procesos legislativos a través de organizaciones de la Sociedad Civil como nuevos actores políticos.

Lo anterior, lleva a formular los siguientes planteamientos: ¿Se requieren cambios estructurales al Estado Mexicano?; ¿la renovación integral de instituciones debe ser a partir del Municipio?

El Municipio, en su diseño político original prevalece prácticamente intocado; las modificaciones realizadas a su marco normativo han sido al tenor de funciones de administración y servicios públicos, acotado en lo que se ha dado en llamar Autonomía Municipal. Por ello mediante breve retrospectiva, se realizó una visión panorámica del desarrollo municipal en México, refiriendo antecedentes sociales del Virreinato e Independencia, y los textos constitucionales de 1824, 1836, 1843 y, 1857, que delinearon la administración, organización y modelo de gobierno.

En el siglo XX revisando la Constitución vigente de 1917, para determinar su viabilidad, y en proceso evolutivo impulsar la transición del modelo de gobierno emanado de la Revolución Mexicana. Mediante una visión crítica, explorar alternativas para resolver las exigencias sociales del siglo XXI, la incidencia del entorno e interdependencia mundial, como influencia en la dinámica social interna municipal, por la inserción nacional, en la llamada aldea global. Por lo anterior se concluye la existencia de fallas de diseño y sistémicas en los siguientes aspectos:

- El Municipio Libre, es aspiración política reconocida jurídicamente, pero insostenible en la realidad por su deficiencia operativa y dependencia al régimen de la Entidad Federativa y Gobierno Federal, para su funcionamiento.
- La autonomía política-económica municipal requiere que el Ayuntamiento, se armonice al sistema republicano de contrapesos -división de poderes-; pues su conformación actual es anacrónica con resabios absolutistas, toda vez que el Presidente Municipal, preside y vota en el órgano Normativo -Cabildo-, es decir, en una persona residen los poderes municipales.
- Respecto a impartición de justicia, el Presidente Municipal adquiere y otorga facultad de subordinación jerárquica hacia quien ocupa el cargo de Juez Cívico y Contralor, que en teoría deberían ser garante de los derechos del gobernado ante los abusos de autoridad y actos administrativos de corrupción del gobierno municipal.

En resumen, el tercer orden de gobierno se debe reformar. Las argumentaciones vertidas tienen como objetivo demostrar la disfuncionalidad del modelo municipal actual, proponiendo alternativas para efficientar su conformación y funcionamiento, que van de la democratización del ayuntamiento, la intervención social y ciudadana para el aspecto reglamentario e impartición de justicia. En la administración pública municipal, las implicaciones de implantar el modelo gerencial y la inadaptabilidad derivada de la realidad social vivida en cada uno de ellos, aunado a las carencias de infraestructura, recursos tecnológicos y formación profesional de recursos humanos.

La reforma municipal necesaria es reestructurar el ayuntamiento hacia la normalidad republicana, en la independencia de órganos de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y de Justicia Administrativa, lo que conlleva rediseñar y revisar facultades del Cabildo y Juzgado Cívico, a partir de lineamientos generales que habrán de establecerse en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La inversión e infraestructura basada en potencialidades de desarrollo económico y social regionalizada geográficamente, incluso, perteneciendo a diversas entidades federativas prever problemáticas por conurbación o zonas metropolitanas. La cohesión federal fortalecida con municipios autosuficientes en lo político, administrativo, económico, social y jurídico como detonador de desarrollo social.

Las constituciones estatales y leyes que regulan al municipio replican el texto de la Constitución Federal. De manera general disponen que los ayuntamientos se eligen por fórmula de presidente municipal, síndico y, regidores, de representación por mayoría relativa y proporcional mediante elecciones periódicas, cada tres años como estándar, ahora con posibilidad de reelección; los municipios de mayorías étnicas lo realizan bajo los principios de usos y costumbres.

Pretendiendo la gobernabilidad al interior de estos cuerpos de gobierno o, la imposición mayoritaria, se otorgan fórmulas de sobre representación de regidores, para alcanzar la mayoría simple a favor del Instituto Político que obtuvo más votos al elegir Presidente Municipal. Las decisiones, resoluciones o acuerdos se realizan mediante sesiones de Cabildo.

Se detecta también una dicotomía fuera del sistema de contrapesos políticos, como es el principio de la división de poderes, observado en el ámbito federal y estatal. Pues en este tercer orden de gobierno el Presidente Municipal lo es también del Ayuntamiento y preside las sesiones de cabildo teniendo voz y voto, incluso en comisiones de regidores. Es decir, se funden dos funciones de gobierno en una sola persona: la facultad de legislar y como poder ejecutivo municipal.

Por otro lado, las legislaturas locales acotan las facultades de los ayuntamientos mediante disposiciones contenidas en las constituciones locales y leyes orgánicas secundarias, haciendo énfasis en aspectos presupuestales, ingresos y egresos fiscales, endeudamiento público y sustitución del presidente municipal así como la desaparición de ayuntamientos por causas graves.

El siglo XXI con las condiciones actuales requiere consenso racional e incluyente; al reconocimiento de la diversidad, consolidando un efectivo estado democrático de derecho basado en la participación social, abolir los privilegios y, la inequitativa distribución de la riqueza como causante de la descomposición social. El gran debate se centra en el terreno ideológico de implicaciones en la economía y sistema político. Más de 50 millones de mexicanos viviendo pobreza son demasiados, ante este panorama; resulta impostergable definir la refundación del Estado Mexicano, o bien, la reforma integral de sus instituciones, donde el Municipio cobra relevancia.

La reforma gerencial para la gestión pública del Estado, comprende al Municipio, en su vertiente de administración pública, se concibe como la necesidad de delinear una estrategia diferente a la asumida por reformas anteriores, basado en aprendizaje adquirido a partir de errores. En segundo término, de mayor relevancia, los objetivos son diferentes a los establecidos para las primeras reformas implantadas. La primera etapa de reformas neoliberales, puso a la defensiva la burocracia pública y a la izquierda tradicional, ya que tienen una visión distinta ante la crisis del Estado latinoamericano; no se debe confundir justicia social con asistencialismo; la población debe ser corresponsable para generar mejores condiciones de vida.

A dos décadas del siglo XXI, el balance de las medidas y reformas neoliberales no solucionaron problemas sociales, sino que agudizaron más la distribución inequitativa de la riqueza. Para la administración pública, las medidas enfatizaron despido de funcionarios en estructura operativa; y aumentaron indiscriminadamente altos cargos con remuneración excesiva. Se buscó la eficiencia a cualquier costo y el mimetismo de la administración pública con las empresas mercantiles, para lograr el control mediante recortes de gasto, desde luego, al de programas sociales.

La reforma gerencial, apostó de manera relevante alcanzar equilibrio fiscal y eficiencia al ejercer el presupuesto y gasto. La optimización de recursos públicos, sin buenos servicios o resolver problemas sociales, es incompatible con principios rectores del estado; en espacios públicos deben prevalecer los derechos ciudadanos sobre la racionalidad técnica asociada al mercado para ordenar el sector público.

La propuesta para modernizar la administración pública municipal redefine las relaciones entre la sociedad y Estado, con la construcción de una esfera pública que involucre a los ciudadanos en el diseño y desarrollo de políticas públicas. La reforma gerencial pretendió justificar con discursos teóricos los injertos de la administración de empresas, a la administración pública; proclaman que no debe entenderse contra los servidores públicos, pues procura, compatibilizar la profesionalización de sectores fundamentales burocráticos, para asumir responsabilidad de gobierno ante la sociedad, afirmando que este aspecto no es considerado por el modelo burocrático weberiano prevaleciente desde el siglo XIX.

No obstante, desde la academia se plantea que ninguna de estas fórmulas logra la necesidad que tiene el Estado en la actualidad para tornarse más transparente, ni hace al aparato estatal más capaz de realizar función de estado red, catalizador de distintos intereses sociales y, aquellos provenientes del mercado externo; pues si el gobierno federal y locales se ven rebasados por estos fenómenos, el nivel municipal en francamente impotente. En el siglo XXI, no se vislumbra un nuevo paradigma económico; en México, ante la inseguridad y corrupción, esas reformas, han sido ineficaces y se padecen las secuelas de su aplicación.

Ya existe aprendizaje de errores cometidos por reformas anteriores, y por ello, es preciso asumir la rectificación como instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar eficazmente en pro del desarrollo integral sustentado en una mejor distribución de la renta y consolidar la democracia. Este proceso probablemente será en mediano y largo plazo, lo importante concientizar que se trata de lograr la evolución en el siglo XXI. La reforma gerencial al gobierno y administración del estado neoliberal, pretendió ser progresista, conforme a las siguientes premisas:

- Afirma la responsabilidad del Estado relativa a los derechos sociales y su papel financiador en servicios sociales de educación, salud y cultura.
- Presupone que la función del Estado no es dar empleo, sino crear condiciones favorables para el pleno empleo. Para esto, es preciso garantizar la existencia de condiciones macroeconómicas saludables, e invertir masivamente en educación como detonante para el desarrollo económico en el siglo XXI.
- Busca ampliar el espacio público, con la creación del concepto de lo público no-estatal, y procura aumentar las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos.
- Supone acción colectiva o cooperación entre personas dotadas de espíritu público, posible y efectivo. A condición que exista algún sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*) de la burocracia y en el sistema político.
- Afirma, que la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas no-estatales, además de ser más segura, puede ser mucho más eficiente que la oferta privada o inclusive estatal.

La propuesta de reforma gerencial se anunció esencialmente democrática, presupuso transparencia en la administración pública, ampliando el espacio del control social. Transformar lo público, y no el mercado autosuficiente, creyendo que se renueva la democracia representativa y afirma los derechos humanos. En opinión personal, el cambio estructural no es posible por decreto; se trata de cambiar la cultura política, y eso no es posible sin voluntad de los factores reales de poder.

La dificultad es convencer a distintos sectores por la gravedad del diagnóstico; establecer nuevas alianzas, basadas en principios democrático-republicanos, donde participen alta burocracia pública, empresariado, trabajadores e intelectuales. Es decir, que los actores políticos limiten su poder, re-direccionen intereses en metas y objetivos de beneficio general. Lo cierto, en México sigue permeando la corrupción, tráfico de influencias en negocios públicos, obra pública y servicios donde políticos o sus familiares son beneficiados con la asignación de contratos.

Respecto a recursos humanos del servicio público, existe la propuesta de nuevos estímulos en ámbito laboral: modelo gerencial de gestión, los funcionarios adquieren autonomía y responsabilidad; serán más capacitados y remunerados, para asumir la obligación de responder a metas de la gestión pública y demandas del ciudadano-usuario. Para un sector de funcionarios, los contratos de trabajo serán flexibilizados, pero la dignificación de la función pública seguirá siendo un objetivo del Estado. En los últimos dieciocho años de la alternancia en el gobierno federal se dio impulso a esta forma de administrar desde el gobierno, retóricamente partió de un diagnóstico e implementación de indicadores de gestión, distribuidos en cuatro grandes rubros:

- Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno
- Desarrollo Económico Sustentable
- Desarrollo Ambiental sustentable
- Desarrollo Social Incluyente

Esta estrategia tuvo magros frutos, los indicadores reales: incremento de pobreza y pérdida de poder adquisitivo de los salarios; el endeudamiento de gran cantidad de municipios, inseguridad e ingobernabilidad. El modelo de gestión en el siglo XXI tiene como idea central orientar la administración pública hacia el mercado, transformando la noción de ciudadano hacia la categoría de cliente-usuario. La gestión pública se justifica a partir de su relación con los usuarios bajo principios de eficiencia y eficacia: sistema de calidad de normas internacionales. Se apuesta a la función central de dirección, aplicando decisiones a manera del *management* privado. Sus objetivos

descentralización y operar bajo óptica de misión; aplican elementos de eficiencia, información e informática; control de gestión, presupuesto y, administración de recursos humanos, e implementar relaciones entre la gestión y el público usuario.

Obstáculos y resistencias al *management*. La introducción al sector público, ámbito donde maximizar ganancias y venta de productos no son imperativos categóricos como incentivo de funcionamiento. La cultura de asumir cargos públicos, formación profesional y operación funcional, obedece a un marco legal y coyunturas políticas, más que a fenómenos de mercado. La función pública responde al interés común, el *marketing*, satisfacer interés individual basado en la novedad.

En los últimos años los especialistas se han esforzado por desarrollar un marco teórico que permita fusionar las divergencias en relación horizontal del arraigado concepto de burocracia al de gestor, en visión de servicio público acotando la percepción de autoridad administrativa. Esta parte resulta de difícil aplicación, ya que los altos cargos públicos se asignan discrecionalmente por cercanía al titular del Ejecutivo federal, local o municipal; estos replican en puestos de mando medios superiores, lo que asegura el uso político de lealtades partidistas, y el uso electoral de la estructura operativa de la administración pública. El servicio público de carrera, también está diseñado para ello, quien entrevista decide quien ocupará el cargo.

Teóricamente explican las características del modelo contemporáneo como efecto de la globalización, orientado hacia estandarizar la administración pública en todos los países y niveles de gobierno. Se pretende implantar un sistema único de organización y funcionamiento, mediante: mimetismo organizativo con administración privada; Incorporación al mercado; proceso de confección de asuntos públicos; competitividad mercantil; transformación del ciudadano por consumidor de servicios.

Por lo anterior, se propone la revisión y reforma del ayuntamiento, armonizándolo a los principios rectores de la república, así como la designación de medios de control autónomos como son las contralorías y juzgados cívicos administrativos, para abatir la corrupción en el tercer orden de gobierno.

3.3. Las Reformas Constitucionales a Principios Fundacionales

Se han realizado desde el inicio de la vida independiente del Estado Mexicano. Primordialmente al régimen político, sistema de gobierno, estructura y requisitos para asumir el cargo en los diversos órganos de gobierno. Lo anterior desde el siglo XIX, motivados por facciones de intereses ideológicos, económicos y hasta de clases cuando se intentó imponer imperios mexicanos o la confrontación política por implantar una república centralista o federal, que se vieron reflejados en los textos constitucionales de cada época.

Instaurada la república en el siglo XX, se rompe el pacto social que daría como consecuencia el arribo de una nueva clase política que se legitimó promulgando una nueva Constitución, que desde su entrada en vigor no ha dejado de reformarse, incluso, trastocando los principios fundacionales heredados de los constituyentes decimonónicos y ratificados por el Constituyente de 1916-1917:

- a) **Al Sistema Político y de Gobierno.** Principalmente en requisitos para asumir la Presidencia de la República o para ser legislador, destacan: reducción de la edad que benefició a descendientes de la oligarquía partidocrática; inclusión o exclusión por el número de integrantes de la Cámara de Senadores y periodo de funciones. En federalismo: el número de entidades federativas, división territorial y; municipio como orden de gobierno.

En el siglo XX las relativas al sistema político donde la regulación electoral cobra relevancia; desde el voto universal, libre, directo y secreto, requisitos para adquirir la ciudadanía, la creación de legisladores por vía plurinominal asignados por un mínimo de votación obtenida a partidos políticos marginales; tal vez las de mayor trascendencia social, el reconocimiento del voto femenino y el derecho a la paridad en los cargos de elección, así como la creación de organismos electorales autónomos y tribunales especializados, suprimiendo la facultad de calificar su propia elección a los órganos legislativos.

b) En Materia de Derechos Fundamentales. Rubro de escasa observancia sistemática e históricamente, no obstante que todos los textos constitucionales promulgados reconocieron las garantías individuales, han sido vulnerados por los representantes del gobierno, incluso de manera facciosa para reprimir la disidencia política o liderazgos sociales hasta la última década del siglo XX, cuando la movilización social, obligó al Estado Mexicano reconocer esta práctica contra los derechos humanos y creación de organismos garantes.

Para su observancia plena, hubo reformas al sistema de administración de justicia en diversas materias y, reconocimiento constitucional para la aplicación de tratados y convenciones internacionales como obligación de autoridades administrativas y judiciales. Sistema legal y medios de control constitucional: juicio de amparo, artículos 103 y 107; acción de inconstitucionalidad, artículo 105 fracción II; controversia constitucional, artículo 105 fracción I; juicio político, artículos 108 a 114; facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia, artículo 97 párrafo segundo; medios de impugnación electoral, artículos 41, 60 y 99; procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ámbito de aplicación: federal; local; municipal; indígena.

c) En Materia Económica. Rubro ligado al concepto de soberanía nacional, enfocada principalmente al desarrollo basado en la planta productiva y explotación de recursos naturales. Se modificó la rectoría del Estado en la economía del modelo interventor creador de empresas paraestatales para paliar la generación de empleo; el mercado interno quedó sujeto a los vaivenes del neoliberalismo mediante presión internacional para pasar de una economía cerrada a la globalización de mercados e inversión extranjera en rubros estratégicos, que se denominaron reformas estructurales, sin garantizar el desarrollo sustentable, impacto ecológico y afectaciones de asentamientos humanos detonadores de conflictos sociales, pues modifican su modo de vida y entorno cultural de convivencia, sobre todo en comunidades rurales o mixtas. A efecto de generar empleos se atomizaron derechos laborales.

CAPÍTULO IV

LA DISYUNTIVA EN EL SIGLO XXI: REFUNDAR AL ESTADO MEXICANO, O RENOVAR SUS INSTITUCIONES

4.1. La Constitución Vigente y el Estado de Derecho.

La vigencia de una Constitución implica un proceso histórico en el que inciden diversos factores reflejados en forma multidimensional. La relación gobierno-sociedad a partir del trinomio fundamental: individuo-sociedad-Estado, que legitima y preserva un modelo de convivencia al instaurar el Estado de Derecho. Norma Suprema y nodo regulador donde convergen esencialmente lo político, económico y social; espacio y tiempo en un sistema de relaciones: intraestatales, interestatales y extra estatales, donde la compleja diversidad de fenómenos en cada ámbito, tiene repercusión de causa efecto en los otros. Se entiende como intraestatal la realizada entre órganos de gobierno del Estado; interestatal, derivada entre partes integrantes de la federación con los diversos órdenes de gobierno: Federal, Estatal y, Municipal; finalmente; la extra estatal, de carácter internacional, que el Estado Mexicano tiene con la comunidad mundial.

El Estado de Derecho se distingue por el principio regulador de subordinación del poder estatal a la ley suprema; al devenir de un proceso histórico y acto fundacional del Estado formalizado mediante una Constitución que limita, controla y sanciona el poder político ejercido por el gobierno constituido; al acotar la acción discrecional, lo sujeta a un orden normativo legitimado por voluntad general en separación de poderes: modelo de contrapesos, con pretensión de regular al sistema sociopolítico garantizando normativamente, mediante un subsistema de control judicial, el pleno ejercicio de derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material.

Sin embargo, después de toda insurrección social, se conforma una clase política y económica que tiende a perpetuarse como oligarquía sustituta, y conculca el gobierno, tomando centros de poder para beneficio de objetivos e intereses del

nuevo grupo, no necesariamente de beneficio general. En referencia a las últimas décadas, nuestro país no es excepción, como lo observa Juan Castaingts Teillery:

*“Desde el punto de vista de la economía y la política, en México vivimos un doble problema: de un lado, la ideología (neoliberal y monetarista) en el poder, que concibe a la economía totalmente separada de lo humano y lo político; del otro, los políticos en turno, que pretenden ver a la política como la dominante y la determinante del resto de los problemas sociales. Economicismo y politicismo son dos desviaciones que se dan la mano e integran el panorama ideológico dominante en la actualidad.”*⁹⁵

Actualmente la concepción del Estado tiende hacia el reconocimiento de una organización compleja como sistema dinámico de convivencia y relaciones, donde surgen diversos fenómenos afectando la interacción interna-externa del núcleo social del cual emana, influido por el contexto histórico regional y global. Existen en su interior subsistemas que interactúan en varias dimensiones interconectados entre sí, y con el núcleo que alberga los aspectos cultural e ideológico que sustentan la cohesión social: pueblo-nación.

En la vertiente de control, la dimensión legal adquiere relevancia por pretender racionalmente regular armónicamente los subsistemas en cada ámbito, mediante un orden jurídico de observancia obligatoria: Constitución y legislación secundaria. Económico: aspectos de la macro y microeconomía. Político: inherente a la forma y niveles de gobierno y régimen político. Relaciones internacionales: la incorporación en el mega sistema global multinacional, y observancia de normas derivadas de esa relación como son los tratados internacionales o convenciones de diversas materias. La instrumentación efectiva de fiscalización y rendición de cuentas son el talón de Aquiles, pues el encubrimiento de élites beneficiarias y operadoras de oligarquías nacionales y extranjeras, actúan en sentido contrario para impedirlo.

⁹⁵ Castaingts Teillery, Juan. *Sociedad y economía en la vida cotidiana de México*. Instituto Cultural de Aguascalientes, 1995, p. 144.

DIMENSIONES DEL ESTADO MEXICANO



Por lo inédito de las circunstancias históricas actuales hacen cuestionar si el Estado Mexicano es realmente soberano; ¿somos una república democrática, federal y representativa?; ¿efectivamente se observan los postulados fundacionales, principios rectores e ideológicos al ejercicio del poder y gobierno rehén de oligarquías y élites?; ¿Realmente se garantizan los derechos sociales, procuración e impartición de justicia y la democracia como realidad y modelo de vida individual y colectiva? Todos, son aspectos considerados déficit social y económico del país, factores de riesgo para el Estado Mexicano en el siglo XXI.

En las últimas décadas se han evidenciado fallas sistémicas que requieren de reingeniería constitucional y normativa para regular cambios estructurales en lo político y económico, pero no como tradicionalmente se han realizado mediante acuerdos cupulares de la clase política y factores reales de poder, donde opera el lastre antidemocrático del siglo XX denominado aplanadora legislativa, donde los representantes populares atienden más la disciplina partidista de conveniencia facciosa, que la defensa del interés nacional o de la sociedad. Para legitimar estos cambios, resulta necesario ser sometidos a la aprobación directa, si no del pueblo en su totalidad, al menos de la mayoría reconocida con carácter de ciudadana en ejercicio del derecho político a la participación y toma de decisiones mediante referéndum, consulta popular o plebiscito: no se requiere refundación del Estado, sino, renovación de las instituciones en apego a los postulados fundacionales.

4.1.1. ¿México es un Estado fallido?

En el siglo XX el régimen presidencialista se identificó por su actuación meta constitucional alejado de la cultura democrática, proclive a corrupción, imposición política e intereses de afectación general a la población; inequitativa distribución de riqueza y reclamos sociales radicales, expresados en movimientos subversivos recurrentes desde los años sesenta hasta inicio del siglo XXI. La ineficiencia en gobierno y administración pública de los tres órdenes de gobierno en desarrollo económico y erradicación de la pobreza; las últimas décadas inseguridad y pérdida de gobernabilidad estatal y municipal, donde además, la opacidad en manejo de recursos públicos, fiscalización y escasa rendición de cuentas, abonan a la cultura de impunidad institucionalizada. El encubrimiento se instaló eficazmente como incentivo para quienes guardan lealtad al sistema político, acumulando agravios sociales y, debilitando las instituciones republicanas del Estado Mexicano.

En la segunda parte del siglo XX el sistema presidencialista cobró factura en lo social. El control político y represión sistemática de la disidencia se desbordó en el ámbito laboral: ferrocarrileros, médicos, magisterio, luego acumulando agravios a la sociedad con la represión estudiantil en 1968 y 1971, que provocaron surgimiento de movimientos subversivos: guerrilla rural y urbana. En la década de los años 70^a el gobierno se debilitó en contexto de crisis económica, agravada por la caída de los precios del petróleo. Fortalecidos los partidos políticos de oposición y organizaciones civiles en las últimas décadas del siglo XX, de forma selectiva se hizo sujetos de proceso judicial a integrantes de la clase política confrontados con el sistema, más como castigo político, que por ética y compromiso para la impartición de justicia.

En el ámbito económico también hubo conflicto de empresarios con el gobierno federal; álgido con el Presidente José López Portillo, quien al nacionalizar la banca entregó un país en banca rota por fuga de capitales, detonando migración masiva al mercado laboral norteamericano. El caos financiero confrontó grupos apostados en la Administración Pública: tecnócratas; unos, afines a postulados de Milton Friedman, Escuela de Chicago, sus seguidores vinculados al Instituto Tecnológico Autónomo de

México (ITAM); otros, creyentes nekeynesianos de la Universidad de Cambridge, afiliados al Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Respectivamente vinculados a los titulares de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁹⁶

El conflicto alcanzó tales niveles que no fueron capaces de presentar el Plan Nacional de Desarrollo, en desencuentros que marcaron todo el sexenio. En esa crisis se designó a Miguel de la Madrid Hurtado Secretario de Programación y Presupuesto; su postura ante la crisis y, disciplina ante el Titular del Poder Ejecutivo, le valdrían ser candidato a la Presidencia de la República implicando la derrota de la clase política tradicional del PRI, que en 1988 enfrentó la mayor escisión de su historia por visión ideológica: nacionalista contra la neoliberal. El ejercicio de poder y gobierno absoluto dejó de serlo, la oposición, por primera vez en el siglo XX ganó municipios importantes perfilando la alternancia hacia las entidades federativas y, en 1997, la mayoría legislativa en el Congreso de la Unión.

Esa disidencia aglutinó fuerzas políticas de izquierda y postuló una candidatura que fracturó al sistema político mexicano, se obligó a una nueva reforma electoral al ser cuestionados socialmente los resultados de ese proceso, luego crearía un nuevo partido político. El modelo presidencialista heredado de la revolución comenzó a desmoronarse, sin cambios democráticos profundos, pero tendientes a la pluralidad en primera instancia, que posibilitaron gobernar a la oposición en los tres órdenes de gobierno, siendo de mayor significación la Ciudad de México.

Se erigió una nueva oligarquía política adquiriendo poder económico al ser beneficiada con contratos y concesiones públicas, élites e ideólogos convertidos en líderes; ya no de formación política popular partidista, sino arribando desde y hacia altos cargos burocráticos: tecnocracia, cuyo mérito fue ser posgraduados formados

⁹⁶ Pérez Fernández del Castillo, Germán. *Del presidencialismo absoluto al presidencialismo acotado: medio siglo de vida política en México*, México, COLMEX, p. 92

en universidades extranjeras o privadas promotoras del neoliberalismo; la derecha política se consolidó como segunda fuerza nacional, colaborando para fracturar la hegemonía del poder en México y desarticulando la política de gobierno de índole nacionalista, así como el discurso de la Revolución Mexicana. Aprovechando la coyuntura de crisis económica recurrente desde el final de los años setenta y principios de la siguiente década, dieron el viro ideológico.

Se generó necesidad de elaborar Criterios Generales de Política Económica, que ya siendo Presidente Miguel de La Madrid, presentó en el año de 1983: se pretendió dar certeza y dirección al sistema económico, vinculado al Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de transparentar objetivos y prioridades del gobierno en materia económica, enviando señales positivas a la comunidad internacional. Un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), con directrices del Banco Mundial (BM), obligó al gobierno a bajar el déficit fiscal, aplicar política restrictiva monetaria, disminuir la inflación y reestructurar funciones del Estado, disminuir la inversión en empresas paraestatales e iniciar su venta a la iniciativa privada e inversión extranjera. El Estado Mexicano sucumbió a la oleada globalizadora, y fue sometido a observar directrices emitidas por organismos internacionales.

Los países emergentes sumergidos en crisis socioeconómica, adoptaron y se alinearon a las directrices del Consenso de Washington, de enorme influencia en reformas económicas llevadas a cabo durante las últimas tres décadas del siglo XX; por necesidad de crecimiento económico México suscribió el TLCAN, la apertura hacia el libre comercio fue clave de las potencias económicas en control hegemónico geopolítico por regiones de influencia. El Consenso original consistió en diez propuestas:

- Disciplina Fiscal
- Priorización del Gasto Público en Educación y Salud
- Reforma Tributaria
- Tasas de Interés positivas determinadas por el mercado
- Tipos de cambio competitivos
- Políticas Comerciales Liberales

- Apertura a la Inversión Extranjera
- Privatización de Empresas Públicas
- Desregulación
- Protección de la Propiedad Privada

Se impuso como condición eliminar barreras proteccionistas, argumentando que el estancamiento era consecuencia de ello, derivado del modelo de sustitución de importaciones. Otras políticas focalizaron el control del déficit presupuestario y déficit por cuenta corriente priorizando el control de la inflación, altamente riesgosa por los efectos sociales en pérdida de poder adquisitivo de la población y foco de protesta social por la especulación en abasto y precio de productos básicos.

El Consenso, buscó reducir la estructura burocrática; se argumentó eficacia y eficiencia, la pretensión fue privatizar bienes y servicios administrados por el gobierno, sobre todos exitosos como telefonía, televisoras, instituciones bancarias, líneas aéreas, autopistas federales. Ya privatizadas algunas fueron objeto de quiebras fraudulentas. Se otorgó importancia al proceso de reforma financiera que facilitó la privatización de los llamados monopolios estatales, decían, por obstaculizar la innovación, ahora el objetivo son los servicios de salud y educación.

A partir de entonces, se aplican medidas económicas y reformas políticas, no obstante, fueron percibidas al interior y el exterior del país como simulación, sobre todo en democracia, anticorrupción y combate a la pobreza pues los programas sociales han sido utilizados de manera clientelar hacia lo electoral o al enriquecimiento de altos funcionarios. La alternancia política en el gobierno no fue suficiente. Los embates globalizadores insisten en apertura económica total.

A efecto de realizar un análisis comparativo de los últimos gobiernos federales, se expone una breve reseña de acontecimientos, aportando registros y elementos objetivos de análisis a cambios estructurales, sobre todo en lo económico que incidieron en la gobernabilidad, por periodo sexenal de 1982 a 2018:

a) 1982-1988. Miguel De La Madrid Hurtado (MMH). Se caracterizó por el manejo de la crisis heredada de la deuda, incrementada en los años setenta que pasó de 20 a 80 mil millones de dólares, agudizado por efecto del choque petrolero del año 1982 y fuga de capitales; devaluación mayor al 70 por ciento, hiperinflación que llegó a niveles máximos históricos al comienzo de su gestión y, un cien por ciento anual. La administración que le precedió declaró la moratoria cuando la paridad del peso pasó de 22 viejos pesos por dólar a 150 viejos pesos. La participación del Estado se elevó a casi 50 por ciento del PIB; el crecimiento fue 0.5 por ciento y, el salario mínimo perdió poder adquisitivo en 50 por ciento, por la política de topes salariales. El crecimiento económico frenó bruscamente, de 8.1 en 1981, pasó a 0.3 por ciento en 1982, luego la recesión en 1983 registrando -3.0 por ciento. El Producto Interno Bruto (PIB) creció en promedio 1.1 por ciento, mientras la población lo hizo en 1.8 por ciento, por lo que el PIB per cápita decreció -8.8 por ciento, acumulando al término de su gobierno 3.7 por ciento.

En política pública, en 1983 promovió la reforma municipal avanzando hacia el federalismo y descentralización administrativa; la importancia radicó en establecer la representación proporcional en los ayuntamientos, fortaleciendo a los partidos políticos. En el ámbito de las finanzas públicas, otorgó al Municipio la facultad del cobro por impuesto predial, además de ceder los derechos generados sobre mercados, centrales de abasto, uso de suelo, y fraccionamiento de predios.

Dos fenómenos: uno natural y otro social, marcarían ese periodo. El terremoto de 1985, donde la incapacidad y falta de previsión quedaron manifiestas, en enojo y descrédito social hacia el gobierno, irrecuperable del entonces Distrito Federal; la organización social resultó más efectiva que la gubernamental. Fue génesis de organizaciones civiles que en adelante incidirían en la agenda pública. El segundo, fue el proceso electoral de 1988, la fractura de la clase política priista generó crisis que obligó realizar reformas constitucionales en

apertura democrática electoral en 1994. En su periodo promulgó 66 reformas constitucionales: 50 reformas a la parte orgánica 12 reformas a la parte dogmática y 4 reformas en artículos transitorios.

- b) 1988-1994. Carlos Salinas de Gortari (CSG). Inició su gobierno con descrédito y calificado de ilegitimidad por irregularidades del proceso electoral en que fue electo; época en que las elecciones eran organizadas por la Secretaría de Gobernación. En el sexenio, el crecimiento del PIB fue de 3.9 por ciento en promedio anual, con incremento de la población de 1.9 durante el mismo periodo, haciendo avanzar el PIB per cápita en 1.9 por ciento cada año. Sin embargo, se recrudeció el crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) a 6 millones 990 mil personas, pero solo se generaron 2 millones 287 mil 575 plazas; de esta forma 4 Millones 702 mil 425 personas no pudieron incorporarse a un trabajo estable. Al final de su gobierno entregó déficit de empleo 1 millón 302 mil 716 plazas en cada año, considerando que la PEA creció en promedio anual, 1 millón 165 mil personas en edad laboral.

Enfrentó la inflación con pactos económicos y reformas neoliberales en apertura económica, privatizó empresas paraestatales, destacan: una cadena televisora, teléfonos de México e instituciones bancarias, ahora emporios privados. Suprimió el discurso revolucionario y difundió un nuevo anclado ideológico producto de la globalización economicista; anunció modernización como estrategia mediática, y para generar percepción de desarrollo y recuperación económica gestionó la aprobación del Tratado Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, sin embargo, contuvo efectos macroeconómicos que estallarían en diciembre de 1994, al inicio del mandato de su sucesor en la Presidencia.

En lo político, sometió al corporativismo sindical, primero, encarcelando al líder petrolero procesado por corrupción y posesión de armas ilegales; secuela de resultados electorales en sus zonas de influencia, que favorecieron a la

oposición. Mandó reprimir con el Ejército a mineros de Cananea y, también depone al líder histórico del Sindicato de maestros. En este periodo ocurre el mayor número de asesinatos de líderes sociales locales afines a movimientos de Izquierda. En el sureste del territorio nacional emergen diversos grupos guerrilleros reivindicando derechos sociales. Se reformó el artículo 27 Constitucional, para que el ejido fuera susceptible de enajenación a manos privadas explotando recursos naturales.

En asistencia social estableció una estructura paralela a su Partido Político, mediante el Programa Nacional de Desarrollo Social (PRONASOL), desplazó líderes políticos locales, incluso a nivel municipal con recursos usados a discreción, de facto impuso centralismo político. En seguridad pública cobraron relevancia actos atribuidos al crimen organizado: narcotráfico, tráfico ilegal de mercancías y secuestro. Ante críticas internacionales se impulsa la protección de derechos humanos y ciudadanización de órganos electorales.

Por primera vez en el siglo XX el grupo político gobernante (PRI) pierde gubernaturas; la prensa, sin embargo las calificó como concertaciones a cambio de apoyo legislativo a su gobierno del Partido Acción Nacional (PAN). En el último año de su periodo se generó incertidumbre social al coincidir el inicio de la vigencia del TLCAN, con el levantamiento armado de indígenas chiapanecos del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); el envío de tropas a reprimirlo incluyendo bombardeos, provocó reacción y movilización social apoyada por prensa internacional obligando a decretar cese al fuego, iniciando la resolución por vía pacífica del conflicto mediante mesas de trabajo que dieron como resultado los Acuerdos de San Andrés Larraizar.

En marzo de 1994, es asesinado el candidato presidencial y, luego, el Secretario General de su Partido (PRI). Desde la apertura del TLCAN, la política cambiaria utilizada consistió en usar el tipo de cambio como escala nominal de precios. No consideró el incremento y diferencia inflacionaria en la

economía norteamericana; el efecto fue sobrevaluación de nuestra moneda en relación al dólar, al no ajustar la paridad, endosó el problema a su sucesor.

La promesa de llevar a México al primer mundo y acabar con la pobreza, fue parafraseándolo: “economía ficción”. Se confrontó con el nuevo titular del Poder Ejecutivo al ser encarcelado su hermano por actos de corrupción y falsificación de documentos; acusó a la nomenclatura priista de actuar en su contra, luego de protagonizar una efímera huelga de hambre, se auto exilió en Irlanda. Promulgó 55 reformas constitucionales: 38 a la parte orgánica, 13 reformas a la parte dogmática y, 4 reformas a los artículos transitorios.

- c) 1994-2000. Ernesto Zedillo Ponce De León (EZPL). Inicia su mandato con el llamado “error de diciembre”, que produjo fuga de capitales estimados en 23 mil 402 millones de dólares, el gobierno reportó en sólo dos días la salida del país de 6 mil millones de dólares, a pesar que en 1994 el Banco de México fue decretado autónomo en funciones y administración, justificando que era para lograr la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Como efecto inmediato y caída drástica del PIB en rango del 6.2 por ciento, que contrastó con el crecimiento del 4.5 por ciento de un año antes; la tasa de desempleo se duplicó durante 1994-1995 y desaparecieron pequeñas y medianas empresas. Se aplicó un plan económico radical de disciplina y recortes presupuestales. Para evitar colapso del sector financiero y garantizar solvencia de los bancos encausó el ahorro interno e inversión fortaleciendo los fundamentos macroeconómicos, basado en la política neoliberal de austeridad económica.

Se incrementó la deuda pública como efecto de crear el FOBAPROA, que adquirió la cartera vencida de los bancos privatizados, incluyendo deuda personal de banqueros y empresarios, no así de ahorradores. La aprobación legislativa se negoció con el entonces Presidente del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojoza (FCH); se aprobó la Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, que sustituyó al FOBAPROA. Aún están pendientes de solventar irregularidades detectadas en auditoría externa, cuya obligación

recayó en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, correspondiente al primer trienio del gobierno de Vicente Fox Quezada; cuyo líder, fue el mismo FCH, que sería Presidente de la República en el periodo 2006-2012.

Al final del sexenio logró superar la recesión económica y entregó finanzas en equilibrio y control. Sin embargo, durante su gestión se estima que tres millones de connacionales emigraron al mercado laboral norteamericano, y mucho contribuyeron a la recuperación económica con sus envíos de remesas. Al impulsar la reforma electoral que daría autonomía a la autoridad electoral (IFE); después de casi 70 años, la oposición política al partido hegemónico en la presidencia de la República accede al Ejecutivo Federal; también se logra la alternancia en la Capital de la República en las primeras elecciones para Jefe de Gobierno. En 1997 la oposición controló el Congreso de la Unión, dando fin al culto presidencial. Al término de su mandato, en las elecciones del año 2000 entregó la Presidencia a la oposición. Promulgó 77 reformas constitucionales: 63 reformas a la parte orgánica, 13 reformas a la parte dogmática y, 1 reforma a artículo transitorio de decreto.

- d) 2000-2006. Vicente Fox Quezada (VFQ). Primer Presidente de la República de oposición (PAN). Recibió la administración del país estable en macroeconomía y finanzas públicas, no obstante, desde inicio de su gestión se estancó la economía con nulo crecimiento per cápita reflejado en incremento del desempleo y salarios insuficientes. Los elevados precios del petróleo fueron paliativo al compensar el decrecimiento del PIB nacional atribuido a la crisis económica norteamericana. El control de inflación logra niveles mínimos históricos similares a la etapa del desarrollo estabilizador. Sin embargo, la confrontación política con la oposición causó inmovilidad en posibles acuerdos para transformaciones estructurales; por su intromisión en el proceso electoral de 2006 es reconvenido por autoridades electorales, lo que dio pie para reformar la legislación electoral en 2008.

La alternancia después de setenta años de presidencialismo hegemónico se transformó en inmovilidad política. Su afán protagónico erosionó la investidura presidencial en anécdotas de lenguaje soez e insensible que revelaron carencia de cultura general y escasa capacidad como estadista. La migración laboral enfrentó endureciendo en estados fronterizos de la Unión Americana. En materia de administración pública impuso el modelo gerencial y sistemas de calidad provenientes de la empresa privada; estrechó los lazos con organizaciones de extrema derecha y el clero católico adoptando su agenda política; incluso contraria a temas de derechos humanos, que lo enfrentó constantemente con sectores liberales y los partidos políticos de izquierda. En relaciones diplomáticas adoptó posturas contrarias a principios constitucionales históricos del Estado Mexicano, como la Doctrina Estrada. Se agudizó la ingobernabilidad atribuida a la corrupción y el crimen organizado. Promulgó 31 reformas constitucionales: 19 reformas a la parte orgánica, 11 reformas a la parte dogmática y, una reforma al artículo transitorio de decreto.

- e) 2006-2012. Felipe Calderón Hinojoza (FCH). Tomó protesta en ambiente de incertidumbre política; es Presidente de la República designado por resolución judicial; la negativa de recuento total de boletas electorales, en cierta forma vulneró el artículo 39 constitucional. Inició su gestión aplicando recortes al gasto de administración, la tasa de desocupación de 3.23 por ciento respecto de la PEA. El informe del Banco Mundial estimó que el 50 por ciento de la población no tiene protección laboral, ni seguridad social. Enfrentó recesión económica mundial y en 2009 se agudiza la crisis con la llamada pandemia de influenza H1N1, a la que se destinaron millonarios recursos no programados; se exhibió falta de previsión y opacidad en el destino de recursos asignados, laboratorios trasnacionales surtieron vacunas. Al cierre del 2011, se registra una tasa de desempleo equivalente al 5.6 por ciento de la PEA. El envío de remesas y excedentes petroleros beneficiaron su gestión.

En lo social, se caracterizó por desbordamiento del crimen organizado; decenas de miles asesinados y desaparecidos, su estrategia resultó equívoca,

y violatoria de derechos humanos; en el Estado de Michoacán además del federalismo constitucional. Las víctimas de población civil fueron calificadas como daño colateral. La ingobernabilidad rebasó el nivel municipal exhibiendo ineficacia e incapacidad para el desarrollo socioeconómico. El último reporte en medición de pobreza 2010 del CONEVAL refirió 52 millones de mexicanos viviendo en ella y casi 15 en pobreza extrema. Continuó la política neoliberal y otorgó concesiones a corporaciones internacionales; inició mediante contratos apertura en materia de energía; liquidó la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, mediáticamente desacreditó al Sindicato e impuso recisión laboral, sin combatir la corrupción directiva. Promulgó 90 reformas constitucionales: 60 reformas a la parte orgánica y 30 reformas a la parte dogmática.

- f) 2012-2018. Enrique Peña Nieto (EPN). No obstante registros negativos: déficit en pobreza, inseguridad pública y endeudamiento del Estado de México como Gobernador. Resultados, eclipsados por la ineficiencia del Gobierno Federal de alternancia en seguridad y desempleo. Construyó imagen pública aliado con medios de comunicación, empresarios y gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Fracturas de facciones en el Partido Acción Nacional (PAN) y, de la Revolución Democrática (PRD), incidieron a su favor en votos respecto al candidato Andrés Manuel López Obrador (AMLO), facilitando su acceso al Ejecutivo Federal. Al igual que su antecesor, el proceso electoral fue impugnado por exceso en gastos de campaña e inducción al voto; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió resolución designándolo Presidente de la República.

En su primer año de gobierno existe paralelismo en lo político y económico con el gobierno de CSG. Las propuestas de campaña en materia económica, social y seguridad pública no dieron resultados concretos en calidad de vida para la población. En un denominado Pacto por México, consiguió reformas constitucionales; en opinión del autor, contrarias a los principios fundacionales y rectores constituyentes. Al final de su gobierno, las entidades federativas se encuentran sumergidas en inseguridad: secuestro, narcotráfico, extorsión,

mueres violentas afectando a la población civil y activistas sociales. El asesinato y desaparición de estudiantes en Ayotzinapa provocó movilización y protesta social sin precedente, exigiendo su renuncia. Acumuló descrédito por corrupción: casos Odebrencht, triangulaciones de la “estafa maestra” desvío de recursos públicos entre secretarías y, de gobernadores del PRI.

La paridad del dólar alcanzó niveles históricos, inflación y pérdida de poder adquisitivo; el PIB per cápita más bajo del siglo XXI; el incremento de precios en gasolina energía eléctrica y los actuales en productos de la canasta básica, contradicen los beneficios anunciados al privatizar su venta al libre mercado. La pobreza extrema no fue abatida. Los programas sociales fueron utilizados como estrategia para inducir el voto. Negoció, y el último día de su mandato firmó la prórroga del TLC sin grandes cambios, lo nuevo su denominación T-MEC. Al igual que cuando gobernó el Estado de México, acumuló gran deuda pública del 42.4 % del PIB nacional, equivalente a la acumulada por gobiernos panistas del siglo XXI, casi 10 Billones de pesos. Realizó 155 reformas.

**CUADROS RESUMEN DEL PERIODO 1982-2018 EN MÉXICO
REGISTROS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y REFORMAS CONSTITUCIONALES**

Periodo Sexenal	PIB Promedio	PIB Percápita (promedio)	Inflación Acumulada Sexenio	Paridad Peso-Dólar	Remesas Acumuladas (miles)	Salario Mínimo
1982-1988 MMH	0.18	10.07	4 030.7	2 291.24 Viejos pesos	7 952.13	8 640 Viejos pesos
1988-1994 CSG	3.91	12.42	141.9	3.49	17 294.70	16.34
1994-2000 EZPL	3.34	9.47	225.3	9.42	30 870.27	40.35
2000-2006 VFQ	2.32	7.17	30.4	10.99	99 337.31	50.57
2006-2012 FCH	1.52	2.5	26.13	13.98	116,453.07	59.82
2012-2018 EPN	2.60	1.1	23.28	20.15	161,010.95	90.80

*Este cuadro refleja registros de política económica derivados al adoptar medidas neoliberales. Por ejemplo, contrastar incrementos de salario mínimo contra inflación; PIB con remesas; la paridad del peso con el dólar, debilidad de nuestra moneda. Fuente. Registros históricos del INEGI, Banco de México. SHCP criterios generales de política económica.

REFORMAS CONSTITUCIONALES PERIODO 1982-2018		
PERIODO PRESIDENCIAL	ARTICULOS REFORMADOS POR AÑO	TOTAL DE REFORMAS
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1o. de Diciembre de 1982 a 30 de Noviembre de 1988)	1982. Artículos 22, 73, 74, 76, 89, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134 1983. Artículos 4 (dos reformas), 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73 y 115 1985. Artículos 20 y 79 1986. Artículos 52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107 y 123. Artículos Décimo Séptimo y Décimo Octavo (dos reformas) transitorios 9 1987. Artículos 17, 27, 46, 73 (tres reformas), 74 (dos reformas), 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 115, 116 y 127. Artículo Décimo Noveno Transitorio 1988. Artículo 89.	66 reformas 50 reformas a la parte orgánica 12 reformas a la parte dogmática y 4 reformas a artículos transitorios
CARLOS SALINAS DE GORTARI (1o. de Diciembre de 1988 a 30 de Noviembre de 1994)	1990. Artículos 5, 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73 ,123. Artículos Décimo Séptimo, Décimo Octavo y Décimo Noveno transitorios 1992. Artículos 3, 4, 5, 24, 27 (dos reformas), 102 y 130. Artículos Décimo Séptimo transitorio 1993. Artículos 3, 16, 19, 20, 28, 31 (dos reformas), 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73 (dos reformas) 74 (dos reformas), 76, 79, 82, 89, 100, 104, 105, 107 (dos reformas), 119 (dos reformas), 122 y 123. 1994. Artículos 41 y 82.	55 reformas 38 reformas a la parte orgánica 13 reformas a la parte dogmatica y 4 reformas a artículos transitorios
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON (1o. de Diciembre de 1994 a 30 de Noviembre del 2000)	1994 Artículos 21, 55, 73, 76 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123. 1995 Artículo 28. 1996 Artículos 16, 20, 21, 22, 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73 (dos reformas), 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110,111, 116, 122. 1997 Artículos 30, 32, 37. 1999 Artículos 4, 16, 19, 22, 25, 37, 58, 73 (tres reformas) 74, 78, 79, 94, 97, 100, 102, 107, 115, 123. Artículo transitorio de decreto1 2000 Artículos 4; 20, 73.	77 reformas 63 reformas a la parte orgánica 13 reformas a la parte dogmática y 1 reforma a artículo transitorio de decreto
VICENTE FOX QUESADA (1° de Diciembre de 2000 a 30 de Noviembre de 2006)	2001. Artículos 1, 2, 4, 18, 115 2002. Artículos 3, 31, 113 2003. Artículos 63, 73 y 77 2004. 37, 65, 73 (dos reformas), 74, 89 Artículo transitorio de decreto, 2 2005. Artículos 21, 73 (dos reformas), 46, 76, 14, 22,18 y 105. 2006. Artículos 1, 26, 73 (dos reformas) y 105.	31 reformas 19 reformas a la parte orgánica 11 reformas a la parte dogmática y 1 reforma a artículo transitorio de decreto.

<p>FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA (1° de Diciembre de 2006 a 30 de Noviembre de 2012)</p>	<p>2007. Artículos 6 (dos reformas), 29, 41, 55, 73 (tres reformas) 76, 82, 85, 89, 90, 92, 93, 95, 97, 99 (dos reformas), 108, 110, 111, 116, 122 y 134. 2008. Artículo 69, 73, (dos reformas), 18, 74, 79, 88, 93,116, 122, 134, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 115,122, 123. 2009. Artículos 73 (tres reforma), 4, 16, 18, 75, 115, 116, 122, 123, 127. 2010. Artículo 17, 122. 2011. Artículo 1, 3, 4, 11, 15, 18, 19, 20, 27, 29, 31, 33, 43, 71, 72, 73, 78, 89, 94, 97, 102, 103, 104, 105, 107. 2012. Artículos, 4o., 31, 35, 36, 40, 46, 71, 73 (2 reformas), 74, 76, (2 reformas), 78, 83, 84, 85, 87, 89, 105, 116 y 122</p>	<p>110 reformas. 60 reformas a la parte orgánica y 30 reformas a la parte dogmática</p>
<p>ENRIQUE PEÑA NIETO (1º. De Diciembre de 2012 a 31 de Julio 2018)</p>	<p>2013.Artículos 3o., 6o., 7o., 24, 25 (2 reformas), 26, 27 (2 reformas), 28 (2 reformas), 37, 73(4 reforma),78, 94, 105, 116 y 122 2014. Artículos 6o., 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 74, 76 (1a. reforma, 2a. reforma), 78, 82, 83, 84, 89 (1a. reforma, 2a. reforma), 90, 93, 95, 99, 102, 105 (1a. reforma, 2a. reforma), 107, 108, 110 (1a. reforma, 2a. reforma), 111 (1a. y 2a. reforma), 115, 116 (2 reformas),119y 122 (2 reformas). 2015. Artículos 2º, 18, 22, 25, 8, 41, 73 (1ª reforma, 2ª reforma, 3ª reforma, 4ª reforma), 74, 76, 79 (1ª reforma, 2ª reforma),104, 108, (1ª reforma, 2ª reforma), 109, 113, 114, 116 (1ª reforma, 2ª reforma), 117 y 122. 2016. Artículos 2º, 3º, 5º, 6º, 11, 17, 18, 21, 26 (1ª reforma, 2ª reforma), 27, 28, 31, 36, 40, 41 (1ª reforma, 2ª reforma), 43, 44, 53, 5, 56, 62, 71, 73 (1ª reforma, 2ª reforma), 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123 (1ª reforma, 2ª reforma, 124, 125, 127,130, 131, 133, 134 y 135. 2017. Artículos 16, 17, 25, 73 (1ª reforma, 2ª reforma), 107 y 123. 2018. Artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto DOF 10-02-2014 (Nueva Reforma).</p>	<p>155 reformas (al 27-08-2018)</p>

*En materia constitucional se refleja el cambio de postulados fundacionales y principios rectores históricos al texto Constitucional de 1917, que han revertido gradualmente los llamados derechos sociales reivindicados, y que dieron sustento ideológico al movimiento de la Revolución Mexicana, como los agrarios, laborales y la no reelección. Son reflejo del politicismo y economicismo globalizado, que las oligarquías re-direccionaron hacia los requerimientos del neoliberalismo económico, y beneficiando a la oligarquía partidocrática.

A pesar del saldo negativo en desarrollo social, injusta distribución de riqueza y, millones de mexicanos viviendo en pobreza e inseguridad pública, no se puede aceptar objetivamente que México es un Estado Fallido; aunque sí, reconocer que existen fallas sistémicas de diseño institucional del sistema de gobierno relativas a control, fiscalización y, efectiva rendición de cuentas. Además de las endémicas como: escasa cultura democrática de la clase política; corrupción e impunidad históricamente distintiva como atavismo antropológico transferido generacionalmente de un gobierno a otro en encubrimiento; inamovibles estructuras burocráticas claves, sin cuya complicidad o encubrimiento, las oligarquías económicas y élites políticas, difícilmente podrían actuar y quedar impunes.

La gobernabilidad es relevante donde los conflictos sociales son recurrentes y las instituciones políticas débiles. Se requiere de liderazgo institucional capaz de generar consensos con los actores involucrados; definir y llevar adelante reformas, no sólo coyunturales, sino de largo plazo. El buen gobierno, no depende tanto de la eficacia y eficiencia de la organización gubernamental, sino de la capacidad para establecer una estructura y el proceso social que incentive, coordine, oriente, influya y equilibre la interacción entre actores claves, legitimado socialmente y permanentemente fiscalizado; de ser necesario, fincar responsabilidades y castigos ejemplares.

La pluralidad política no erradicó desviaciones de gobernabilidad, dos sexenios de alternancia del Ejecutivo Federal crearon nuevas élites y preservaron las existentes; se reafirmó la red de intereses bajo postulados economicistas e ingobernabilidad en regiones del país, gravemente crítica en el ámbito municipal. En tanto, a pesar de avances en materia de salud, educación y seguridad social, amplios sectores son marginados; los beneficios se encausan tácticamente bajo esquema corporativista por afiliación al partido en el gobierno, en pretensión de control político-electoral, mediante programas públicos condicionados al sufragio abierto o velado, subsistente también en gobiernos locales y municipales de alternancia.

En materia económica, la crisis recurrente durante los últimos cuarenta años, generó descomposición social y vacíos de poder, utilizados por el crimen organizado en frecuente vinculación o complicidad con gobernantes e integrantes de fuerzas de seguridad responsables para combatirlo. La justicia social sigue pendiente; al surgir disidencia desde el grupo en el poder, tuvo su clímax en el proceso electoral de 1988; la insurrección que reivindica pueblos indígenas y derechos de minorías sumados a crímenes políticos dieron pauta a reformas electorales en 1996, inició la alternancia real en el poder, pero insuficiente para lograr la transición política hacia un nuevo régimen, por el lastre de un sistema diseñado para perpetuar el poder monolítico unipersonal presidencialista y los factores reales de poder beneficiados.

La injerencia de factores reales de poder no regulados y el agotamiento del modelo económico neoliberal impuesto a países emergentes como el nuestro, han provocado polarización entre diversos grupos sociales y políticos, pugnando unos por perpetuar el statu quo y, otros, por acceder al poder político proclamando mejor distribución de la riqueza. Lo anterior, obliga a replantear el papel y la eficacia de las instituciones mediante las cuales el Estado Mexicano realiza el ejercicio del poder y gobierno, donde subyace la aspiración de instaurar un régimen basado en el Estado de Derecho y justicia social.

El devenir histórico de cada nación determina fases evolutivas de desarrollo social para culminar en la máxima estructura de organización contemporánea: el Estado. Que según la metáfora Hobbesiana del Leviatán, puede ser la creación mortal que alivie todas las necesidades sociales, o bien, ser una terrible y gigantesca bestia que termine por devorarla. Así, resulta indispensable consolidar el Estado de Derecho, donde a manera de correas establece la Constitución que somete, guía y controla la bestia, limitando el poder cedido y que detenta un individuo u oligarquías.

Una Constitución se legitima generación tras generación cuando la colectividad observa los valores de principios fundacionales y rectores, preserva aspiraciones de convivencia social encaminadas al bienestar colectivo, su cultura y modo de vida

cotidiano al sentido de Nación: *“el plebiscito de todos los días”*, diría Renán. Mediante un pacto histórico generacionalmente proroga en sufragio efectivo y democrático; condición ineludible para evolucionar con estabilidad social, en tanto en México ó el mundo, no se conciba un mejor sistema de organización social y designación de gobierno.

El Estado puede ser el dios de creación mortal omnipotente y omnipresente que ampare y resuelva necesidades, o la bestia política que habrá de devorarlo. Del gobernado o sociedad depende asumir su control y sanción. Cuando un gobierno es errático o corrupto a niveles intolerables, la única vía histórica es la insurrección o la organización social para cambiar las cosas. La simiente del cambio democrático y control constitucional como evolución social de convivencia armónica es el temor a la guerra y violencia que ella genera; porque quienes más padecen son los pueblos.

Las redes de intereses para beneficio ilegítimo deben ser acotadas; así la alta burocracia, líderes sindicales, la clientela política electoral organizada, oligarquías empresariales, el clero, élites políticas e incluso intelectuales, actúan al margen de las instituciones del Estado mexicano, para justificar el régimen que les resulte benéfico; sin embargo, tarde o temprano la convulsión social los afectará. De común claman por seguridad personal y protección de sus bienes, pero jamás de abandonar estatus y privilegios: un país con más de 50 millones de habitantes en pobreza, no puede preservar privilegios a costa del erario público.

En el siglo XXI, el déficit del Estado es la justicia social por inequidad en desarrollo y distribución de la riqueza producida en cada país por la crisis del modelo capitalista neoliberal. Los gobiernos buscan vías alternas ante reclamos sociales soslayando la génesis ideológica normativa del Estado contemporáneo de libertades e igualdad, donde la segunda fue ignorada como principio rector de los gobiernos capitalistas, avocados a preservar el libre mercado acosta de la justicia social, convirtiéndola en asistencialismo propagandístico para perpetuarse en los órganos de gobierno, al servicio o asociados de intereses mercantiles. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, dispuso en prospectiva histórica: *“Artículo 2º. El objeto de*

*toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.*⁹⁷

La llamada primavera del Medio Oriente, o las convulsiones económicas de Grecia y España, aunado a los conatos separatistas al interior o de la Comunidad Europea, así como las múltiples manifestaciones altermundistas contra potencias económicas y organizaciones multinacionales, anuncian cambios políticos que conllevan efectos globales en lo económico. México debe mirarse en ese espejo; la reforma del estado, no es sólo llana reforma o promulgación de una nueva Constitución, sin antes lograr la plena y real aplicación de postulados fundacionales y principios rectores vigentes.

El cambio estructural debe iniciar desarticulando la red de encubrimiento político, relaciones de poder y prebendas económicas entre oligarquías empresariales y élites políticas que operan en los tres poderes federales, con la gravedad de este siglo al vincularse a grupos del crimen organizado; la fiscalización y rendición de cuentas con frecuencia son simulaciones. Lograr supremacía del estado democrático de derecho como paradigma para reconstruir el tejido social. Trascender el descrédito de instituciones de gobierno vitales para evolucionar como república democrática federal y representativa. El interés general que beneficie a toda la población.

El resultado del proceso electoral de 2012, generó nuevamente alternancia en el Poder Ejecutivo; gobiernos sin mayoría como fueron del 2000 y 2006. El Congreso con legislaturas que denotaron en fracciones parlamentarias de mayoría, visos que en el siglo XX se aludían como disciplina partidista, ajena a representación popular e independencia de poderes en práctica republicana, provocado crisis de legitimidad, credibilidad y descrédito del modelo presidencial como columna vertebral del régimen político incubado a lo largo del siglo XX. En una especie de desprecio a la historia constitucional y luchas sociales, en el siglo XXI, aprobaron reelegirse en el Senado y Cámara de diputados, en beneficio de las oligarquías partidocráticas.

⁹⁷ Fauré, Christine, op. cit., nota 31, p. 11.

El sistema judicial enfrenta su propia crisis, también cuestionado socialmente, se implementó el modelo procedimental garantista de oralidad, para cumplir el mandato constitucional de justicia expedita. Tendón de Aquiles al juzgar integrantes de la delincuencia organizada; que frecuentemente quedan en libertad por fallas al debido proceso o descoordinación de instituciones responsables de investigación.

Lo acontecido en la jornada electoral del primero de julio del año 2018, mucho tiene que ver con lo anterior; equivale a una insurrección social a nivel nacional; un viraje histórico donde el anhelo colectivo para superar la crisis de nuestro Estado: inseguridad y violencia, que han trastocado la economía y desarrollo regional; incluso generando vacíos de poder en los diversos niveles de gobierno incapaces no sólo de abatirla, sino de controlarla, y las fuerzas armadas federales tienen una contención relativa, muchas veces tardía y vulnerando los derechos humanos.

Las revoluciones de ayer, como los movimientos sociales de hoy, para renovar instituciones y órganos de gobierno democráticos evocan aquella observación temprana de Agustín de Hipona, a propósito de la búsqueda histórica para lograr la armonía social tendiente a la perfección cuando observó que: “*todas, son notas de una misma melodía*”. Se puede concluir entonces que ningún Estado puede llamarse democrático sin justa distribución de la riqueza; o cuando es incapaz de otorgar a su pueblo desarrollo personal y colectivo, justicia y paz social.

Las instituciones republicanas *per se*, no son malas en su diseño, el descrédito proviene de quien dirige y opera sus funciones: incapacidad, desconocimiento o impericia; y más grave, cuando actúan con perversión al servicio y beneficio personal o de grupos de poder. El recurso humano es donde se encuentra el mal endémico que provoca fallas sistémicas de gobierno: las estructuras de poder, como lo señaló Weber.⁹⁸ La renovación de las instituciones implica una revolución ética en los cuadros burocráticos, rendición de cuentas y sanción ejemplar si lo amerita.

⁹⁸ Cfr. Weber, Max, op. cit., nota 70, pp. 17-21.

4.1.2. Implicaciones del entorno globalizador.

La connotación global-globalización no deviene sólo de la economía; la primera referencia teórica reconocida, se registró en los años sesenta del siglo XX dentro del campo de la comunicación: Aldea Global, formulada por Marshall McLuhan, relativa a la interconexión electrónica vía red satelital para video transmisiones simultáneas hacia la totalidad del planeta. Una segunda etapa, emerge del ámbito ecológico al planteamiento multilateral en la idea que la humanidad comparte destino común, vinculado a la preservación ambiental del planeta -Club de Roma-. A mediados de los años 80^a se generalizó la connotación para referir la transformación económica mundial; nuevas corrientes de pensamiento dirigidas a desmantelar la rectoría del Estado interventor, proteccionista y asistencial. La globalización financiera, unificó mercados nacionales e implicó menor capacidad de control de los bancos centrales.

Ulrich Beck, distingue los siguientes términos:⁹⁹

- Globalismo: *“aquella idea según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo”*. Por tanto, reduce la pluridimensión de la globalización a un sólo aspecto, el económico, excluyendo los rubros de lo político, cultural, social, ecológico, por lo que desde esa sola óptica no es posible hablar de globalización.
- Globalidad. Ha estado presente en el desarrollo de la humanidad, al menos desde el siglo XVI. Esto por el conocimiento ó reconocimiento de la sociedad mundial, la expansión de una visión e influencia geográfica, donde los estados difícilmente pudieron permanecer aislados de la comunidad internacional; entendiendo la sociedad mundial, como pluralidad sin unidad.

⁹⁹ Aguilar Valenzuela, Rubén, *Globalismo, globalidad y globalización*, México, El Universal 27-III-99.

- Globalización: *“los procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas posibilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”*.

Lo irreversible del fenómeno de la globalidad, debe implicar afinidad estratégica concibiendo como globalización lo ecológico, cultural, económico, político y social; aspectos imbricados e irreducibles, vinculados en su explicación unos a otros. Debe entenderse y resolverse en mutua interdependencia, abriendo el espacio del quehacer político: *“En este marco la globalización se plantea como un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a primer plano terceras culturas.”*¹⁰⁰ Globalización no necesariamente implica mega sociedad y un órgano rector de gobierno formal, sino por el contrario, se caracteriza por la multiplicidad y ausencia de integralidad.

Para René Villareal: *“La globalización es un punto de inflexión en la historia que anuncia un orden que nace, frente a otro que se resiste a morir.”*¹⁰¹ Funda su observación en los cambios tecnológicos y de comunicación que revolucionaron la forma de vida revalorizando sistemas sociales al interior y fuera del Estado. Esto lleva a reflexionar si el neoliberalismo es punto final de evolución ideológica; la confrontación no es respecto al modo de producción: capitalismo-socialismo, sino apunta a reinterpretar el liberalismo por la inequitativa distribución de la riqueza, que como modelo económico de las potencias occidentales ha resultado indolente en lo social y, expoliador de economías en países no desarrollados generando mayor pobreza, así como recurrentes insurrecciones sociales.

Globalización y crisis económica son binomio indisoluble del modelo capitalista en sus fases históricas determinando el desarrollo social y modelo de gobierno: efecto permanente de desigualdad social. Fenómeno que ha favorecido económicamente a

¹⁰⁰ *ídem.*

¹⁰¹ Villareal, René. *La globalización económica*, Revista Mexicana de Política No. 35.

las grandes corporaciones mercantiles y el crimen internacional, que actúan al margen del Estado. La globalización, explicada por Alejandro Dabat, como:

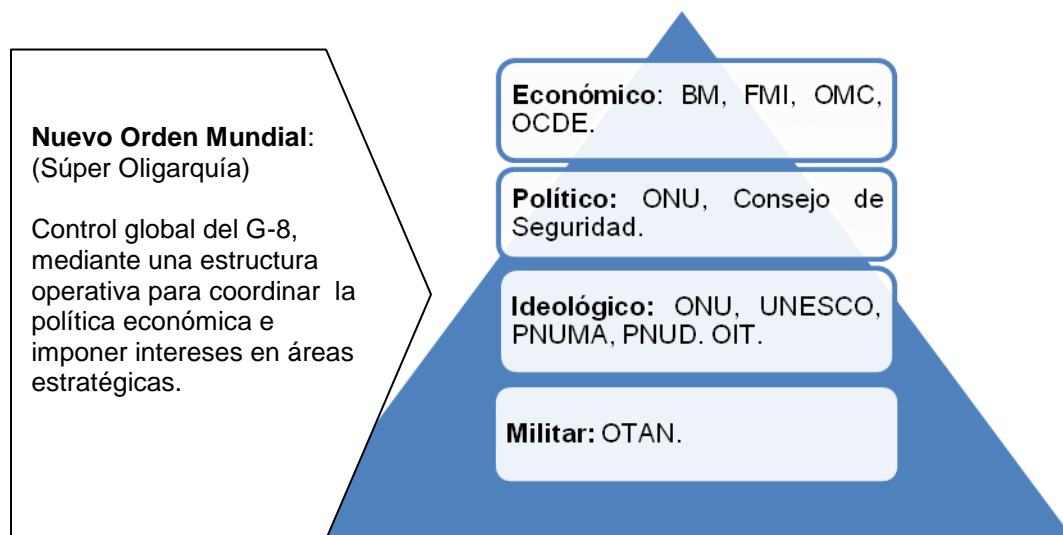
“la nueva configuración de la economía y la sociedad mundial que resulta del desbordamiento de la capacidad normativa de los estados nacionales por la interdependencia de las nuevas relaciones comunicativas, económicas, ambientales, sociales y culturas impuestas por la revolución informática, la unificación geopolítica del mundo y la reestructuración transnacional del capitalismo. De ello se deriva la redefinición de las relaciones espaciales entre el mundo, los estados nacionales, las macro y micro regiones y los espacios locales y la generación de un nuevo tipo de contradicciones, desequilibrios y riesgos sistemáticos, que requieren un nuevo tipo de soluciones macro regionales y mundiales que contemplan la nueva complejidad y diversidad de las sociedades y culturas del mundo.”¹⁰²

La situación actual es diferente a otras etapas en que se proyectaban previsiones hacia el futuro basadas sobre el supuesto de realidades estables y, por tanto, previsibles. La crisis económica y descomposición social refiere connotación de Estado Fallido, que es más bien gobierno fallido. Las instituciones del Estado Liberal pueden ser eficientes y perfectibles; la falla sistémica es producto de perversión e intereses de oligarquías económicas y políticas, que operan para obtener privilegios e impunidad ante la carencia de ética personal y cultura democrática.

En lo político, después de los atentados del once de septiembre del 2001, los E.U.A., tienen una nueva razón de ser: guerra a muerte contra los enemigos de la democracia, al menos para lo que por ella entienden. México, como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU, legitimó acciones, habrá de asumir consecuencias de actos terroristas, reales o implantados, los segundos atribuidos en la historia negra de potencias intervencionistas. La amenaza global, incide para aceptar la

¹⁰² Dabat, Alejandro, *La globalización en perspectiva histórica*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM., p.64.

injerencia multinacional en materia de seguridad nacional en muchas naciones, como es el Plan Puebla-Panamá.



La soberanía de los estados está en crisis, incluso antes del aparente triunfo capitalista en vertiente neoliberal; la caída del Muro de Berlín estableció un entorno mundial de poder unipolar económico-militar. Se perciben indicios de neo imperialismo, padecido por naciones o individuos a quienes se adjudica el estigma de terroristas o enemigos de la democracia. El trasfondo, redistribución estratégica regional, control económico, militar y político, para garantizar mercados cautivos de sus exportaciones, así como el abasto o potenciales reservas de recursos naturales requeridos por los grandes estados para establecer hegemonía en el siglo XXI.

¿Neocolonialismo económico y político, o la autodeterminación de los Pueblos? La soberanía constituye una mercancía por la necesidad de supervivencia para algunas naciones, o bien en estorbo principio, para quienes acceden al poder por vía de intereses externos y sin legitimidad al interior. Globalización no debe implicar sumisión o pérdida de identidad y dignidad. Se establecen, incluso por vía armada gobiernos democráticos afines a postulados economicistas; insurrección inducida o auspiciada al interior de estas naciones, como se hiciera en la etapa de la Guerra Fría, para que gobernantes cooptados negocien a largo plazo a favor de intereses transnacionales. El ejemplo actual, algunos países del Medio Oriente.

Factores externos de inestabilidad para México son la variación en precios del petróleo, contracción del producto interno y desempleo en la zona Euro; incluso quiebras fraudulentas de empresas norteamericanas como del mercado inmobiliario y energía eléctrica en la primera década de este siglo. En lo interno, conflictos políticos entre diversas organizaciones y el gobierno; un riesgo en diversas zonas del país la inseguridad por crimen organizado, y desvíos de miles de millones de pesos por gobernadores corruptos; indicadores elevados de pobreza y desastres naturales por deficiente previsión, control de daños y reconstrucción.

En lo político, las reformas estructurales aprobadas sin consenso legislativo al margen de consulta popular; su objetivo fortalecer la economía privada, trasladando pasivos a las finanzas públicas y acotando soberanía nacional con reformas a favor de la clase política facultándose para tomar decisiones sobre bienes de la nación, y dotar de facultades al gobierno, contra principios fundacionales del Estado Mexicano. El sector energético por alza de precios de gasolina y energía eléctrica, perfilan movilización social e confrontación ideológica; defensa de principios que deben observar los órganos de gobierno en el marco constitucional originario.

4.1.3. ¿Existe condiciones para refundar el Estado Mexicano?

A partir de los años setenta del siglo XX, gradual y paulatinamente se agudizó la crisis del sistema político y gobierno en nuestro país, donde el factor económico resultó determinante. Otros aspectos, como la sistemática represión a la disidencia política, más erráticas decisiones en políticas públicas generaron reacción expresada en activismo social y radicalismo reflejado en movimientos subversivos, así como negativa ciudadana de participación institucional en procesos electorales, con claras restricciones legales. Mediante reformas constitucionales, se permitió por la vía plurinominal reconocer a la oposición política, facilitando su representación en el Congreso de la Unión muy marginalmente.

El sufragio, como vía para la alternancia del gobierno federal inició la fase de control del modelo electoral por la clase política¹⁰³. No obstante, el sistema político no se transformó conforme a las exigencias sociales; los representantes formales en los órganos de gobierno durante décadas se desviaron, vulnerando los principios republicanos y democráticos emanados de la Constitución de 1917, anteponiendo intereses de grupo y preservando élites de rasgo dinástico provenientes de los sectores político, económico, eclesiástico y militar; quienes aliados o sometidos a la familia revolucionaria, fueron proclives en excesos e impunidad, al amparo del régimen presidencial meta constitucional, provocando el descrédito institucional.

Prensa escrita y academia en voces aisladas han cuestionado la vigencia y funcionalidad de instituciones gubernamentales, reclamando mayor apertura en medios de comunicación, sin embargo, subsiste el control velado al otorgar contratos de publicidad oficial del régimen, sobre todo electrónicos, en apología de acciones de gobierno o candidaturas, promoviendo foros y mesas de análisis político para incidir en la opinión pública justificando al gobierno en turno: intelectuales orgánicos los llama Gramsci, que a manera de corifeos, evaden la tragedia nacional, desacreditando e incluso difamando mediante filtraciones a la oposición, para controlar la opinión crítica, agenda de políticas públicas, económica y procesos electorales de coyuntura.

La sociedad organizada emergió participando; diversidad de grupos de presión, atienden funciones públicas y, en no pocos casos, con mejores resultados que la acción de gobierno; existen de índole beligerante, incluso organizados en guerrilla que confrontan al Estado al considerar ilegítimo al gobierno, erosionan la convivencia y paz social, reivindicando de manera violenta agravios a la sociedad cometidos desde altas esferas del poder. La represión sistemática de luchadores sociales, detonó la animadversión popular y credibilidad en instituciones y gobernantes, que acumularon responsabilidad histórica en hechos guardados en la memoria colectiva como los de los años de 1968, 1971, 1985, 1988 y 1994.

¹⁰³ Cfr. Mosca, Gaetano. *La clase política*, 1ª ed., en español, trad. Marcos Lara. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 120-130.

Al consolidarse partidos políticos de oposición arriban al poder como estructura de decisión representada en el Congreso Federal, en gobiernos locales y municipales. La confianza expresada con expectativas de cambio institucional, cuestionó la legitimidad del gobierno; el proceso y resultados electorales oficiales del 6 de julio de 1988, del cual quedó sospecha de fraude a la voluntad soberana del pueblo, además de una profunda fractura al sistema político y grupos de poder oficial, incluyendo la credibilidad de los medios de comunicación, que con la llegada del internet ha sido rebasada para incidir de manera determinante en la opinión pública, sobre todo de la población más joven que realiza activismo político en redes sociales.

La sublevación armada de Chiapas de 1994, crímenes políticos y, el llamado error de diciembre, provocaron grave crisis económica. La fuga de capitales benefició empresarios y élites políticas a quienes se informó previamente de la devaluación de la moneda. Se provocó desempleo masivo y deslizamiento hacia la pobreza de la clase media, aumentando decenas de millones en pobreza extrema; se exhibió carencia ética, incapacidad, complicidad y corrupción con el sector empresarial con rescates financieros, transformados en deuda pública: FOBAPROA, aprobados por el poder legislativo en alianza PRI-PAN, que minó la reserva monetaria de la nación, sin hacer pública información de quienes se beneficiaron.

La crisis económica y moral, por vía electoral avanzó hacia la alternancia y contra la hegemonía política, pero se negó a instrumentar la transición del régimen presidencialista. Al renovar la integración del Congreso en 1997, los electores otorgaron mayoría a candidatos de oposición. Acotado el poder presidencial, se fortaleció el Poder Legislativo, en un proceso social irreversible, que habría de lograr la alternancia del gobierno en el Poder Ejecutivo Federal en el año 2000. Esta válvula de escape al descontento social acumulado, no tardó en ser decepción por la ineficacia e ineficiencia gubernamental del nuevo grupo en el poder, que exhibió su proclividad a los mismos vicios de la facción política que habían relevado en el uso del poder y ejercicio de la administración pública.

4.1.4. ¿Es viable una nueva Constitución?

La alternativa es respeto al Estado de Derecho, perfeccionando instrumentos de control legal y sociales, democratizando el acceso a cargos de elección y judiciales. La viabilidad de un proyecto de nación en intrínseco pacto social de posterior y tácita aceptación popular contenido dentro del artículo 39 de nuestra Norma Suprema vigente, que consolidó el Estado Mexicano. Por consiguiente, los cambios estructurales sólo proceden con anuencia popular directa, o cuando no existan manifestaciones en contra por amplios sectores sociales, en lo que se podría definir como tácita reconducción. Sin embargo, la nación y soberanía popular no pueden ser substituidas por poderes constituidos carentes de mayoría calificada de voto popular real mediante elección directa, aún en la falacia de la representación electoral mayoritaria o mediante procedimiento legislativo.

El Constituyente Permanente es figura inexistente en el texto constitucional, contrario a lo efímero de la connotación del Constituyente Fundacional del Estado, que depositó en la Nación y Soberanía del pueblo realizar cambios fundamentales cuando afecten a más de una generación. Reformas a postulados fundacionales o principios rectores: régimen político, hacendaria, fiscalización, transparencia, desarrollo social.

Se pretende la refundación del Estado Mexicano, paliando la inconformidad social promulgando un nuevo texto constitucional, alternativa que en opinión particular se considera inviable, dado que no existe coyuntura histórica para ello, o necesidad real por cuestionamiento social y desobediencia generalizada al orden normativo vigente, con pretensión de transformar al menos uno de los elementos esenciales del Estado Mexicano. La alternancia por vía electoral se perfila como solución para corregir desviaciones a los principios fundacionales.

La Constitución se concibe ligada al hecho histórico fundacional o por cambio profundo al régimen de gobierno, e implicaría la designación de una Asamblea Constituyente, responsable de elaborar el proyecto de Norma Suprema, para

modificarlo como lo establece el artículo 39 vigente. Actualmente existen propuestas de actores políticos y sectores académicos para modificar el modelo presidencial, idea acotada al modelo parlamentario, carente de precedente histórico nacional y ajeno a nuestra cultura política.

En tanto no exista una grave crisis política, no existe necesidad histórica para cambiar el régimen republicano, ni sistema de división de poderes. Se cuestionan deficiencias del federalismo, pero no se pretende cambiar hacia un Estado Unitario o Central. El descontento hacia la clase política es por corrupción e impunidad, no por la inviabilidad de las instituciones republicanas, que son cosas muy diferentes.

En el ámbito de territorio y población, no existe demanda de separación de entidades federativas, anexión o creación de nuevas por división federativa, tampoco pretensión de algún Estado nacional para incorporarse a la República Mexicana modificando el territorio y la población. No obstante, los flujos migratorios de Centroamérica resultan un fenómeno que incide en la seguridad nacional.

Aspecto importante, es considerar la ingobernabilidad atribuida a delincuencia organizada –poder fáctico focalizado-, al que incluso le fue declarada formalmente la guerra, pero como no está legitimada socialmente, ni reivindica cambios sociales, políticos o modelo económico; aunque persisten reductos reconocidos de movimientos guerrilleros, la ingobernabilidad es intermitente y no generalizada atribuida a grupos vinculados al narcotráfico; o bien por corrupción como debilidad institucional, inexperiencia de gobierno o incapacidad operativa de servidores públicos responsables de dirigir los órganos de gobierno del Estado Mexicano..

En las últimas cuatro décadas la crisis se centró en el sistema político de gobierno, por decisiones erráticas en materia económica, planeación y previsión a los efectos de cambios globales; otro aspecto fue la evolución social atribuida a la falta de instrumentos democráticos en procesos de elección de gobernantes dada la hegemonía de un solo partido político ejerciendo el poder, que de facto despreció la

participación social directa, al realizar cambios estructurales en materia económica y derechos sociales, que no resolvieron el problema de la pobreza ni dotaron de mejor calidad de vida a la población en general. La administración pública con cada cambio de gobierno, se convirtió en incubadora de nuevas oligarquías económicas.

La alternativa viable que se vislumbra es una reforma integral, considerando la reestructuración del texto vigente en apartados temáticos redacción más armónica y metodológica, sistematizando la infinidad de reformas y adiciones al texto original de 1917, muchas de ellas de índole regulatorio, que han transformado a nuestra Carta Magna de ser una constitución que establecía postulados fundacionales y principios rectores para el desarrollo nacional y estabilidad social, a una que más parece un código de lineamientos de gobierno y administración pública, que incidieron en los principios fundacionales y rectores diluyéndolos.

Por lo anterior, categóricamente se puede afirmar que resulta inviable promulgar una nueva constitución que modifique lo principios fundacionales; aunque si, pudiera rediseñarse el contenido de su texto preservando lo sustantivo de los postulados fundacionales y principios rectores, extrayendo y trasladando la codificación regulatoria para plasmarla en un apéndice constitucional de cada artículo, que podía ser adicionado o reformado por legislaturas ordinarias en todo aquello que permita clarificar postulados fundacionales, principios rectores, derechos fundamentales, régimen de gobierno y administración pública, sin atentar contra el texto promulgado por el Poder Constituyente originario.

Más que una Cuarta República en concepción ideológica, o sociopolítica, se requiere la renovación integral de las instituciones políticas y de gobierno para consolidar el diseño fundacional originario, que en lo particular se considera viable, aunque como toda creación humana es perfectible; hacer realidad el Estado de Derecho como República Representativa, Democrática Laica y Federal. Los órganos de gobierno garantes de que esto se cumpla, más allá de intereses personales o por pertenencia de algún grupo político o económico.

El cambio trascendental requerido es en cultura política y mecanismos de sanción efectivos por atentar contra postulados fundacionales y principios rectores de la Constitución Política y el Estado; hacer corresponsables a los partidos políticos por actos, desviaciones, daños o perjuicios causados al asumir cargos públicos, o encubrimiento y complicidad delincencial. Como instituciones políticas diseñadas para preservar el sistema republicano democrático, deben ser garantes de los fines del Estado y el buen gobierno. Quien le falla al Estado, traiciona también a la Nación.

De igual manera deberán resarcir daños con las prerrogativas económicas que reciben, quedando excluidos para participar en procesos electorales, sancionando de forma vitalicia ocupar cargos públicos a infractores, cómplices y encubridores; pena máxima tipificada como delito federal cometida en cualquier nivel de gobierno, pues se trata de una verdadera traición a la patria y atentado contra el Estado Mexicano.

Todo servidor público, por sus funciones merece vivir dignamente y ser retribuido para ello; los cargos, aún los de más alta responsabilidad, no pueden ser retribuidos en exceso. El gobierno no es espacio para amasar fortunas. Acceder a un cargo público, aún por necesidad laboral, implica anteponer vocación de servicio; obtendrá beneficios, pero también es susceptible de sanciones, debe ser consciente de ello.

4.2. Los Principios Rectores en la Constitución vigente.

El Estado Constitucional de Derecho generalmente establece principios que rigen el actuar de los órganos constituidos de gobierno, todos de suma importancia para lograr armonía social y la evolución del Estado; se distinguen tres tipos:

- Principios Fundacionales de la Nación, para instaurar y preservar el régimen de gobierno, organización política, desarrollo económico y bienes de la nación.
- Principios rectores, inherentes a garantizar los derechos fundamentales.
- Principios de legalidad y control constitucional.

4.2.1. Los Principios Rectores Fundamentales.

Son criterios constituyentes originarios que permiten instrumentar y preservar los postulados fundacionales del Estado; es decir, determinan el como y para qué del proyecto de nación. Ejemplificando: si un postulado fundacional determinó que el régimen de gobierno del Estado Mexicano será una República en división de poderes, entonces, los principios rectores determinarán como será esta división: tres órganos de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como su competencia y facultades, que integran el principio rector fundamental, mismos que los poderes constituidos deberán preservar.

También el Poder Constituyente puede establecer criterios rectores secundarios. En el caso de los órganos de gobierno, los inherentes para regular su estructura, integración, designación, funcionamiento y operación administrativa. De igual manera al determinar como postulado fundacional constituirse en Federación, los principios rectores fundamentales establecen su estructura; es decir, la organización política federada y división territorial: entidades federativas reconocidas; facultades; organización política y de gobierno al interior, local y municipal. Así como, la forma para resolución de controversias entre niveles de gobierno.

En opinión personal, y al igual que los postulados fundacionales, se considera que los órganos de gobierno constituidos están impedidos para modificarlos pues son originarios, y su compromiso histórico es preservarlos. Es decir, si el gobierno se divide en tres poderes, no podrían autorizar la creación de un cuarto o subsecuente poder; esto correspondería a una Asamblea Constituyente o aprobación directa del pueblo. Actualmente por exigencia económica y sociopolítica, suscripción de tratados o adopción de convenciones internacionales, se han creado con autonomía ciertas instituciones públicas para acotar principalmente el ejercicio discrecional del Poder Ejecutivo Federal, destinando gran cantidad de recursos públicos para que ejerzan funciones con excesivos salarios a sus titulares: cuerpos colegiados, que en un Estado de Derecho pleno, algunas, no tendrían por que existir.

4.2.2. Rectoría Económica.¹⁰⁴

Nación y Soberanía, sin duda, son conceptos que ha sufrido mayor impacto por los cambios históricos recientes en contenido ideológico. El expansionismo económico neoliberal ya les considera estorbosos en afán de eliminar fronteras comerciales y culturales, contrario de la apología decimonónica que justificó la autodeterminación de naciones en movimientos independentistas o resistencia al control geopolítico. La pertenencia territorial y los recursos naturales, como atributo y propiedad exclusiva de ella para beneficio del pueblo, ahora resultan incómodos límites para acumular riqueza al exterior, por eso, se requiere y opera en ese sentido: dismantelar el Estado Nacional, mediante la globalización de capitales transnacionales.

El nacionalismo en México no es casual, deviene de múltiples invasiones que a partir de la Ibérica del siglo XVI sufrida por pueblos autóctonos, han sido recurrentes y expoliadoras de la riqueza nacional, incluso despojando de tierras y derechos a la población rural y descendientes de pueblos originarios. Ocupándose de ese sentir colectivo, André Hauriou, explica que por Nación: “*se entiende generalmente una agrupación humana en la que los individuos se sienten unidos unos a otros por lazos a la vez materiales y espirituales y se consideran diferentes de los individuos que componen las otras agrupaciones nacionales*”.¹⁰⁵

En tanto la soberanía como atributo del Estado, resulta cuestionada actualmente en su concepción clásica. En el siglo XXI no puede dissociarse de la globalización económica, y difícilmente algún Estado-Nación puede considerarse independiente. Pocos términos provocan tantas ideas, discusiones y concepciones como fenómeno social, que la globalización; evoca la vieja discusión y toma de partido similar al término revolución. Ambas modifican estructuras socio-gubernamentales, trastocan instituciones e idiosincrasia, donde la economía de libre mercado constituye el clímax de poder y control social multinacional, rector del individuo, la sociedad y el Estado.

¹⁰⁴ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. *Estructura socioeconómica de México*. 13ª reimpresión, México, LIMUSA, 2002, pp. 89-211.

¹⁰⁵ Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ariel, 1980, p. 119.

Los cambios históricos en las relaciones económicas de producción, sintetizan la confrontación ideológica para organizar al Estado: estructura, régimen y forma de gobierno. La búsqueda de modelo económico para la justa distribución de la riqueza y desarrollo social, prevalece en nuestros días. El desafío al ejercicio de gobierno, es mantener cohesión social legitimando cambios estructurales para mejorar la calidad de vida de la población. Gobernar en contexto de crisis permanente, significa orientar e influir sobre actores sociales autónomos para avanzar hacia mejores modelos de interacción y equilibrios. El objeto fundamental del Estado, no consiste en producir bienes y servicios, pero si lograr autosuficiencia de producción básica; mejorar la gobernabilidad, desarrollo integral regionalizado, e incentivar el comportamiento eficiente y responsable de los actores sociales. Es decir, ejercer Soberanía.

La revisión retrospectiva de principios constitucionales en materia económica, permiten entender la realidad mexicana en su historia reciente. El análisis de la economía y sus efectos, no puede sustraerse de la responsabilidad del gobierno y el Estado. Entendido como capacidad de incidir en el sistema social, mediante actos de orientación, reconducción o administración; es decir, toma de decisiones para impulsar desarrollo, manejo de crisis y variables como las llamadas fallas de mercado, o las inherentes a la redistribución de la riqueza nacional y del ingreso para evitar desigualdad social, así como estabilidad en armonía macroeconómica: deuda externa, inflación, paridad cambiaria; responsabilidad atribuible a la clase política gobernante. En México, dada la renovación de los órganos federales del Estado, estas responsabilidades son identificables por sexenios.

El registro de indicadores históricos evidencian la incidencia de fenómenos y factores externos e internos, pero además, la capacidad o incapacidad de quienes han conducido la política económica y hacendaria desde el gobierno, ejerciendo el control de variables que impactan en la aspiración social de desarrollo mediante una economía sana. En la primera gran crisis económica mundial en los años veinte del siglo XX, la intervención del Estado fue recomendada como fórmula necesaria para impulsar la economía: postulados de *Keynes* y plan *Marshal*. Sesenta años después, en auge neoliberal la consideran lastre de las finanzas públicas, sin embargo, sigue

siendo recurrente la inversión gubernamental para incentivar la economía en obra pública, o explotación mediante concesiones al patrimonio nacional.

La Segunda Guerra Mundial y sus secuelas ideológico-económicas de aplicación durante la Guerra Fría, dejaron saldo negativo en condiciones de vida para millones de habitantes en países alineados: este-oeste. En México, la política internacional de no intervencionismo logró bonanza temporal, “el milagro mexicano”, que mediante El Desarrollo Estabilizador, permitió hasta los años sesenta del siglo XX un crecimiento sostenido del 6.5 anual del PIB, controlando la inflación y paridad cambiaria de la moneda. La ideología de la Revolución Nacionalista 1917-1930, luego denominada Institucional, para los años setenta comenzó a desligarse de sectores populares.

El Estado Interventor, gradualmente desvanecido por presión externa derivada de la situación económica facilitó el arribo de una nueva élite al poder, optando por el neoliberalismo como credo: apertura a mercados internacionales, control del gasto público y obtención de un superávit presupuestal primario a través de estricta política monetaria y fiscal, convertidos en los ejes inamovibles de la política económica desde 1982, hasta el actual gobierno 2018.

El surgimiento de la crisis neoliberal como resultado del retraso institucional de los estados frente a la globalización, pone en evidencia esta receta, como lo fue el modelo de sustitución de importaciones en Latinoamérica durante la década de los años ochenta. En términos generales, el modelo de desarrollo económico se caracterizó por un fuerte intervencionismo estatal al ser promotor del desarrollo y dinamismo del mercado interno. El Estado intervencionista puso énfasis en empleo público, proteccionismo para desarrollo industrial y, autonomía económica nacional.

Hacia fines de la misma década, en medio de profunda crisis, debido a su fuerte endeudamiento interno y externo, excesiva burocracia así como empleados públicos de inoperante rigidez frente al vertiginoso contexto mundial. La expansión de empresas multinacionales dio paso al neoliberalismo como receta economicista salvadora y, treinta años después de haberse implantado, fracasó.

Lo anterior, produjo un triple proceso: 1) el agotamiento del modelo sustitutivo, debido a dificultades del Estado para garantizar de manera proteccionista la expansión industrial sostenida; 2) otro fenómeno que aceleró la crisis fue el excesivo endeudamiento externo y, finalmente; 3) la globalización económica y financiera que dejó al descubierto desfases entre las condiciones de competitividad, como efecto de profundos cambios al sistema capitalista mundial.

Las consecuencias derivadas del embate contra economías nacionales cerradas y protegidas del modelo anterior, ahora son cambio y crisis como realidad permanente irreversible: económica, política y social, que exhibió incapacidad del aparato estatal provocó desintegración social. Las economías aisladas, incapaces para enfrentar la globalización, fueron avasalladas por y en beneficio de corporaciones transnacionales. Sistemáticamente la débil competencia local fue adquirida o exterminada.

La formulación del llamado Consenso de Washington, coincidió con el colapso del sistema soviético. El desencanto de ideas socialistas y planificación centralizada, fracasó en países fuera del bloque soviético, creando la necesidad de alternativas, sobre economía y vida política de las naciones: una inacabada tercera vía.

El neoliberalismo constituyó una revolución integral de relaciones sociales de la entorno al Estado, cuyas repercusiones ideológicas inciden en ámbito filosófico, político y económico; alteró o desmanteló principios ideológicos e instituciones desarrolladas en el Estado Nacional: política económica; bienes propiedad de la nación; derechos sociales colectivos; régimen de gobierno y; administración pública. Este giro ocurre, al agotamiento e inviabilidad del modelo desarrollista.

La trascendencia del Consenso de Washington, radicó en que fue ofertado como solución ante la profunda crisis de gobernabilidad que afectaba a distintos países de la región, por efectos de aplicar políticas proteccionistas y asistenciales sin desarrollo sostenido. El colapso del modelo impulsó a países latinoamericanos hacia la primera generación de reformas casi simultánea durante 1990. La excepción, Chile, cuyo

modelo sustitutivo ya había fracasado en 1974, y comenzó desde ese año reformas de primera generación. Una característica fundamental de esas reformas es contexto de crisis política derivada de la económica, del círculo inflación y empobrecimiento.

Actualmente, existen diferencias en aplicación del modelo occidental conforme a la concepción operativa de líderes económicos. Diferencias marcadas en terreno fiscal y políticas inherentes: Japón y Alemania privilegian ahorro y racionalizan el consumo individual; los Estados Unidos, propician el consumo a manera de símbolo y estatus; fenómeno replicado en México: uso del crédito sin incrementar el poder adquisitivo de las clases medias, que hace dos décadas llevó a crisis de cartera vencida. Existen también en el papel que juega el Estado en la economía, sobre todo en lo social.

¿Neocolonialismo económico y político?, o ¿la autodeterminación de los pueblos? La soberanía es mercancía de cambio por necesidad de supervivir. En algunas naciones estorboso principio para quienes codician poder, asociados a intereses externos y carecen de legitimidad al interior. Globalización no debe implicar sumisión o pérdida la libre autodeterminación. En tanto, no deja de ser inquietante los riesgos de acontecimientos externos: zona euro, por crisis en Grecia y España, e internos, desestabilización regional del país por efectos del crimen organizado, e indicadores elevados de pobreza y efectos de cambio climático, que marcan el ritmo dentro del entorno global con repercusiones sociales impredecibles.

Mientras tanto, el debate anunciado como Reforma del Estado, se centra en las consecuencias de la reestructuración económica implementada a mediados de la década de los años ochenta, el papel del Estado, en el desarrollo integral. Se perfila la confrontación ideológica en defensa de principios constitucionales fundacionales a que se deben circunscribir los órganos de gobierno en el marco de la Constitución prevalencia del Estado de Derecho, aún por consolidar en México. En posición contraria, se pretende reformar bajo el argumento que el mercado global así lo requiere, y de no hacerlo, se entorpece el desarrollo económico.

A decir de René Villareal: “*En el nuevo orden internacional que se perfila, las tres potencias líderes dependen en la misma medida del comercio exterior y de los flujos financieros, así que a ninguno le convendría una guerra comercial, porque las tres perderían casi lo mismo.*”¹⁰⁶ No obstante, tarde o temprano su necesidad de crecimiento económico los llevará a la lucha de mercados, con consecuencias no sólo para quien resulte perdedor, pues arrastrarán a naciones alineadas, asociadas o dependientes de ellas; fenómeno ineludible de la economía globalizada.

El gran desafío de los estados y sus gobiernos en la actualidad, es mantener cohesión social procurando cambios estructurales para mejorar la calidad de vida en la población; fortalecer la autonomía económica local. Gobernar en contexto de crisis permanente, significa orientar e influir sobre actores sociales autónomos para avanzar hacia nuevos modelos de interacción y equilibrios, más propositivos de comportamiento eficiente y responsable.

El objeto fundamental del gobierno no consiste en producir bienes y servicios de consumo, pero si impulsar la autosuficiencia de producción básica mediante un sistema de desarrollo integral regionalizado e incentivos para el comportamiento eficiente y responsable. En el ámbito exterior regional geopolítico de México, el reto es trascender ante economías y el desarrollo social latinoamericano; formar bloque y enfrentar la globalización económica sin perder liderazgo e influencia regional.

Apostar sólo a inversión extranjera pone en riesgo el desarrollo sostenido y planta productiva nacional: el capital extranjero carece de compromiso social y sus utilidades salen del país. Así, la promesa de acceder al primer mundo resulta utopía, a pesar que desde 1994 el Estado Mexicano suscribió el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, (TLCAN: CANADA y E.U.A.). A más de veinte años de vigencia, con su inminente renegociación y prórroga, tres indicadores prueban el fracaso en desarrollo económico nacional de beneficio social generalizado:

¹⁰⁶ Villareal, René. *La Globalización Económica*, México, Revista Mexicana de política Exterior No. 35. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1992, p.47

- Pírrico crecimiento del PIB;
- Millones de mexicanos migrantes en busca de mercado laboral extranjero;
- Pérdida de poder adquisitivo a niveles de pobreza extrema.

En lo ideológico, se erigió rectora la línea de política económica internacional formulada en El Consenso de Washington, coincidente con el colapso del sistema soviético y su influencia mundial. El desencanto de ideas socialistas y planificación centralizada conducida por el Estado Socialista fracasó en países fuera del bloque soviético. En tanto, las políticas del Consenso tuvieron enorme influencia en reformas económicas llevadas a cabo por países del llamado tercer mundo, algunos rebautizados como emergentes. Sin embargo, cada país interpretó e implementó las recomendaciones originales variando sustancialmente.

Durante la década de los años noventa, la agenda política-económica de casi todos los países latinoamericanos, cedieron soberanía alineándose hacia la apertura económica internacional, aunque tímidamente se pugnó por una tercera vía. El énfasis resultó imperativo dado el estancamiento de desarrollo al eliminar barreras proteccionistas del modelo de sustitución de importaciones. Otras políticas focalizaron el control de la inflación, altamente costosa sobre la población.

Además, se impuso reducción del gobierno –estructura burocrática-, el déficit presupuestario y el déficit por cuenta corriente. Se otorgó gran importancia al proceso de reforma financiera facilitando la privatización, ya que los monopolios estatales, se argumentó, obstaculizan la innovación, justificando transferirlos a manos particulares. Se generó una nueva oligarquía económica y plutocracia política.

Una característica de las reformas en contexto de crisis, fue adoptarlas para romper el círculo inflación-empobrecimiento; que sumado al desconcierto político e inmovilismo, generó condiciones para reeditar el poder político centralizado y concentrado en el Poder Ejecutivo. La percepción de crisis monumental, capaz de comprometer la estabilidad del Estado, llevó a maximizar el Presidencialismo

gobernando con mayores atribuciones; la mayoría de las veces en decisiones erráticas, y como lo observó Jorge Carpizo, con facultades meta constitucionales.

La implantación de políticas neoliberales en México y, sus resultados, abrieron la discusión cuestionando su eficacia y consecuencias. Al privilegiar decisiones de afectación social desde el factor económico, bajo supervisión de países rectores en la economía mundial para inhibir la participación activa del Estado, transfiriendo servicios públicos al ámbito privado y, reduciendo la estructura administrativa de gobierno paraestatal. En contrasentido, creció en altos puestos con remuneración insultante. La desigualdad social, generó crítica ideológica por quienes defienden la postura social, como premisa básica del denominado Estado de Bienestar.

La crisis económica y social, se instaló permanentemente, la realidad irreversible: escaso desarrollo; ínfimos registros del PIB-PEA, incremento en tasa de desempleo; pérdida sistemática de poder adquisitivo; políticas públicas ineficaces para reducir la pobreza e inseguridad pública atribuible al crimen organizado. Esto último agravado por la incompetencia o complicidad de servidores públicos asociados o al servicio de estos grupos, que extorsionan comunidades de pequeños y medianos productores agrícolas, escalando a zonas urbanas con empresarios y comerciantes.

En los últimos 20 años, se ha generado ingobernabilidad en diversas zonas del territorio nacional. La crítica referida a México como un Estado Fallido, es afirmación provocadora para reflexionar analíticamente, y motiva al debate serio, más allá de sentir insultada la dignidad nacional, permite confrontar nuestra realidad social con la vigencia de los postulados fundacionales constitucionales y los principios rectores originarios del Estado Mexicano, así como de las instituciones emanadas de éste.

La crisis desestabiliza al aparato gubernamental, sobre todo en ámbito local-municipal, amenaza con desintegración social, como consecuencia de obsolescencia en estructuras político–institucionales, superadas en velocidad y complejidad de transformaciones en rubros básicos del ámbito económico, político y social. Ante la

necesidad de afrontar y visualizar oportunidades que éstas generan. Los actores privados y públicos deben asumir un rol activo en la construcción de condiciones que permitan transformar la realidad, se requiere de visión estratégica con compromiso ético, ajeno a la mezquindad de objetivos políticos electoreros.

Creados los mercados globalizados y el control de corporaciones transnacionales que instalan y retiran maquiladoras en diversas regiones, al final del siglo XX fue creado el concepto de producción internacional integrada; un nuevo orden de redes empresariales transnacionales en alianza estratégica, implantaron eslabonamiento de cadenas productivas internacionales *-global commoditychains-*, globalización del consumo cautivo y, contratación laboral volátil sin compromiso social.

El ingreso bursátil de deudas públicas externas y expedición de bonos, no es suficiente para evitar capitales golondrinos, especulación y su abrupto retiro, colocando a naciones débiles en imposibilidad de rectoría económica, obstinadas en competencia global como receptoras de estos capitales. Incluso en contubernio con empresarios locales y gobernantes al especular con inversiones en moneda extranjera y créditos convertidos en deuda pública, en perjuicio de medianos y pequeños ahorradores como sucedió con él FOBAPROA.

La rectoría del estado no es mala si se hace responsablemente y conteniendo la corrupción que permite desvío de fondos públicos en mega obras de infraestructura pública y programas sociales en base a los cuales se han creado fortunas dentro de la clase política; el saqueo de la riqueza nacional históricamente ha sido por esta vía, identificable sexenalmente al amparo de grupos que llegan a los poderes federales y locales asociándose con empresarios o que se hacen pasar como tales.

Weber lo descubrió desde el siglo XIX, las estructuras de poder se benefician convirtiéndose en oligarquías económicas y plutocracia política. En México el hilo conductor es corrupción e impunidad que han hecho del gobierno y la administración pública una simulación para abatir la pobreza, y por supuesto, su negocio.

4.2.3. Régimen Político: Democracia y Representación.

El presidencialismo implicó atraso democrático e inmovilismo político provocado por incapacidad de gobernabilidad y corrupción, generó condiciones para el ejercicio de poder centralizado, concentrado en el Ejecutivo Federal. La percepción recurrente de crisis comprometiendo la continuidad misma del Estado, llevó a legalizarlo para gobernar con mayores atribuciones; la mayoría de las veces en decisiones erráticas unipersonales cercanas a una dictadura.

Al anquilosarse las estructuras políticas institucionales, fueron superadas por la velocidad y complejidad de las transformaciones globales. Ahora los actores privados y públicos deben asumir un rol activo, construir condiciones que permitan transformar la realidad; visión estratégica, para descubrir potencialidades y utilizarlas hacia la gobernabilidad democrática, en constante cambio racional considerando variables externas. Enfrentar la realidad revisando experiencias previas; analizar, detectar y aminorar efectos negativos de interconexión global, fortaleciendo la autosuficiencia.

Otra condición indispensable para llevar adelante el proceso de reformas y asegurar la gobernabilidad es el liderazgo, previamente legitimado, que constituye una condición clave para el cambio institucional. La gobernabilidad es relevante en toda organización social, más aún en el Estado-Nación, donde los conflictos sociales son recurrentes y las instituciones políticas débiles. El liderazgo, debe ser capaz de generar consensos con los actores involucrados para definir y llevar adelante los procesos de reforma, no solo coyunturales, sino de largo plazo.

En las sociedades actuales, el buen gobierno, no depende tanto de la eficacia y eficiencia de organizaciones gubernamentales, implica capacidad de establecer una estructura y el proceso social que incentive, coordine, oriente, influencie y equilibre la interacción entre actores relevantes. Gobernar interactuando significa, procurar equilibrio entre los diversos grupos y fuerzas sociales; pero también, influir en dichos grupos y fuerzas, orientar su dinámica, para alcanzar nuevos y deseables equilibrios.

La democracia sin adjetivos aún resulta utopía; todo régimen y representación política deviene de reglas impuestas por quienes en algún momento histórico han asumido el poder y control de los órganos de gobierno, y por lo tanto, el diseño del régimen y ejercicio del poder político pretende perpetuarlo para su beneficio.

La legitimidad del gobierno en México, comenzó a ser cuestionada, cuando para suceder al Presidente Luis Echeverría Álvarez, sólo se postuló candidato del partido oficial, no obstante, se realizó la elección presidencial. Ante la crítica internacional respecto al sistema político mexicano, se promovió desde el gobierno la reforma electoral. El principio de representatividad también es cuestionado, al asumir el cargo por ministerio de ley; por mayor votación obtenida, que no implica tener mayoría real del 50 por ciento más uno, relega la importancia de obtener base social de apoyo que legitime la representación, traducida en gobernabilidad. Se impuso el criterio de reconocimiento legal, al socialmente legítimo. Lo anterior hizo necesario ampliar la democracia participativa plural e incluyente, en los procesos federales electorales del siglo XXI, la ciudadanía mandó señales para el cambio democrático.

La tipología del voto cobró vigencia. Un importante porcentaje de electores transitan del abstencionismo al voto de castigo, reflejo de escasos logros en condición de vida e indignación por corrupción e impunidad, no obstante la intervención del aparato de justicia. Se apela al voto útil para acceder o desplazar del poder y gobierno a determinado grupo político; al voto diferenciado para ver si con un contrapeso político real se obtiene democracia de mayor calidad reflejada en la forma de gobierno. En los últimos procesos electorales el voto nulo, incluso ha llegado a ser superior a la votación alcanzada por partidos políticos marginales.

En las últimas décadas la inconformidad se transformó en voto útil provocando alternancia; o incluso, como en el proceso electoral federal del 2009, otra variable del sufragio fue anulándolo como expresión de repudio; un acto anti eleccionista que hubiera permitido conformar, acorde a la legislación electoral vigente, más de un partido político. Y finalmente el abstencionismo que refleja la incredulidad hacia el

sistema político y modelo electoral. Otro aspecto que ha contaminado los procesos electorales es la intervención en 2006 y 2012 del Titular del Poder Ejecutivo Federal, acotada en el 2018 por una gran movilización social en todo el país para vigilar sobre todo la elección presidencial; así como de oligarquías empresariales aliadas con medios electrónicos, incluso reconocidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial.

Nicolás Maquiavelo en los Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio, analizó el comportamiento popular en relación a la libertad y su relación con las oligarquías y élites políticas que arriban al gobierno y sistemáticamente engañan sometiendo al pueblo en una especie de destino trágico:

“...porque aquel pueblo es como un animal que, aunque de naturaleza feroz y silvestre, se ha alimentado siempre en prisión y servidumbre, y que dejado luego a su suerte, libre en el campo, no estando acostumbrado a procurarse alimento ni sabiendo los lugares en que pueda refugiarse, se convierte en presa fácil para el primero que quiera ponerle de nuevo cadenas...Lo mismo sucede a un pueblo que, acostumbrado a vivir bajo el gobierno de otros, no sabiendo deliberar sobre las defensas o las ofensas públicas, no conociendo a los príncipes ni siendo conocidos por ellos, vuelven a caer pronto bajo su yugo, que la mayoría de las veces resulta ser más pesado que el que poco antes se había quitado del cuello, y encuentra estas dificultades aunque su naturaleza no se haya corrompido. Porque un pueblo donde por todas partes ha penetrado la corrupción no puede vivir libre.”¹⁰⁷

No obstante que la democracia como concepto ideológico ha estado presente en el texto constitucional desde la Independencia como aspiración en la forma de gobierno en México, durante casi dos siglos de existencia ha sido constreñida al ámbito electoral, ajena como sistema social de vida en estricta observancia de

¹⁰⁷ Maquiavelo, Nicolás, *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, Madrid, Alianza editores, 1996. p. 77.

derechos y valores universales: libertad e igualdad. En tanto lo electoral, muchas veces negociado entre facciones políticas, otras, impuesto desde el gobierno. Históricamente ha sido motivo de confrontación -denuncia de fraudes electorales- generando revueltas o movilización social, incluso, hasta el siglo XXI.

Desde las altas esferas de gobierno frecuentemente se protegen intereses de oligarquías, o se fomentan aspiraciones, que van del simple cargo público, hasta obtener poder político de beneficio económico por vía de concesiones para explotar bienes patrimonio de la Nación en beneficio de una élite privilegiada, que incluso, tolera y encubre violaciones graves a garantías individuales o derechos humanos, por parte de caciques locales o líderes sindicales, siempre y cuando sean útiles al sistema, u operen electoralmente en beneficio del grupo en el poder. Los registros de represión a movimientos o asesinatos de líderes sociales opositores, son indicadores históricos por carencia de vías democráticas.

La alternancia en el Poder Ejecutivo del año 2 mil, no logró la transición política ni modificó la forma de gobierno *presidencialista*, sino que reeditó prácticas inoperantes al arribo de nuevas élites en los diversos niveles de gobierno. En contraste, surgió una sociedad más activa trascendiendo a los partidos políticos como gestores sociales, por su crisis de credibilidad y representación política real.

El descontento social derivado de la histórica marginación, constituye un latente foco de insurrección incidiendo en conductas ilegales para la obtención de satisfactores básicos o mejorar el nivel económico no sólo de familias, sino incluso de regiones geográficas: giros negros, narcomenudeo, mercancía pirata que la delincuencia provee controla o es tolerada por los gobiernos locales y municipales generando inseguridad e ingobernabilidad, pues el comercio formal o pequeños y medianos empresarios son extorsionados.

Del presidencialismo vivido en México en el siglo XX, se pasó a la partidocracia como fenómeno político derivado de la alternancia en el Poder Ejecutivo durante el

periodo 2000-2018, donde el sistema político mexicano perdió su centro de gravitación y control político fáctico: La Presidencia de la República monolítica, cuya injerencia fue determinante para las élites políticas al acceder a cargos de representación popular. Ante esa fragmentación del poder centralista, el fenómeno se replicó en la figura del Gobernador, erigiéndose actores políticos de repercusión nacional -CONAGO-, en una especie de feudalismo político, que de facto relegó la Institución del Senado de la República, como representante formal y negociador de las entidades federativas constitucionalmente reconocido.

Restaurar la normalidad constitucional y hacer efectiva la República Federal Representativa, y sus representantes rindan cuentas en democracia participativa. La estabilidad y el desarrollo de una nación son producto del pacto social que permite preservar un sistema político, la forma de gobierno y el modelo económico que regulan relaciones Individuo-Sociedad-Estado, prevalece cuando los actores se consideran incluidos y beneficiados de esta relación.

Debe ser revisado el papel del Estado Mexicano y su sistema de gobierno, realizar la renovación integral de Instituciones rediseñando el modelo económico de desarrollo social y participación política para acceder al gobierno por designación popular y no partidocrática o resolución judicial; lograr el desarrollo sustentable equitativo con mejor distribución de la riqueza. Así la justicia social, la participación ciudadana, el respeto a los derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas, erradicar la impunidad y un sistema accesible a procuración e impartición de justicia, deben ser los principios rectores del Estado Mexicano del siglo XXI.

El reto es consolidar el Estado de Derecho en armonía social, replantear el principio de la libre autodeterminación de los pueblos, con implicaciones en todos los ordenes, reconociendo la incidencia de la globalización como un fenómeno del que ya no es posible sustraerse. Libre de atavismos, instaurar la democracia plural e incluyente con respeto a los derechos humanos, los partidos políticos democráticos en su dirección y postulaciones; el servicio público no es para acumular fortunas.

4.2.4. El Federalismo en México.

A partir de la concepción clásica del Estado en integración Federal mediante pacto político –Madison, Tocqueville, Smith-, al contrastar la fundación de la Unión Americana con la República Mexicana, ambos estados nacionales son producto de un acto independentista, sin embargo, resalta que el federalismo en nuestro país es de naturaleza diversa e inversa, pues deviene de la fragmentación territorial y política, donde su antecedente histórico es un Estado tipo Unitario Centralista: Virreinato, de gobierno colonial denominado Nueva España, que fue subdividida, para crear y reconocer la existencia de entidades federativas, implantando el régimen republicano presidencial en reorganización territorial.

En México existe el precedente histórico a manera de federación en los pueblos autóctonos de Anáhuac. Al derrotar a los tepanecas, los reyes, Itzcoatl de Tenochtitlan y, Nezahualcoyotl de Texcoco, incorporan en Triple Alianza: al reino de Tlacopan–Tenochtitlan, reinos Colhua-Mexica; Texcoco, Colhua-Chichimeca, y; Tlacopan, reino tepaneca. Se estableció un nuevo orden político y principios organizativos fundamentales ampliando la estructura territorial del nuevo régimen. La transición del poder y gobierno por dinastía, una vez electos eran confirmados por la metrópoli. El control y recaudación tributaria se distribuyó por ubicación cardinal geográfica de su ubicación. Los ejércitos tenían dirección centralizada al igual que los tributos; para su control, distribuidos en treinta provincias o regiones: nueve controladas por Tenochtitlan, catorce por Texcoco y, siete por Tlacopan.

El Federalismo Mexicano no obedece a un acto integrador paritario de estados independientes, sino a la partición territorial para gobierno y administración; incluso, aún es motivo de debate su adopción como implante, que obedece a una necesidad de coyuntura histórica para la reorganización político territorial de un Estado que funcionaba hasta entonces unitario y centralista, distribuyendo el poder a oligarquías regionales del Virreinato y, las formadas al triunfo del movimiento independentista heredadas de usos y costumbres antidemocráticas como atavismo antropológico.

La adopción de ese modelo, permitió conjurar ánimos separatistas en algunas provincias, pues la organización social de la Nueva España se construyó basada a intereses personales de encomenderos e intendentes venidos de la península Ibérica que actuaban como señores feudales; el ámbito municipal heredó la forma de administrar y ejercer el poder político al Ayuntamiento liberal, que logró la cohesión federal pero no erradicó los abusos de quienes asumieron los cargos públicos.

Al ser depuesto el régimen Virreinal por el movimiento de independencia, emergen sistemas regionales y locales de relaciones políticas y económicas que no eran compatibles ni direccionadas al interés nacional, al quedar en manos de oligarquías regionales que apoyaron la Independencia. Estos se transformaron sustituyendo a las ibéricas y eclesiásticas como terratenientes, sometiendo de igual manera en vasallaje a campesinos, y al auspiciar campañas militares de caudillos para asumir el gobierno federal garantizaban seguir siendo dueños de vidas y haciendas hasta que la revolución iniciada en 1910 y su triunfo, favoreció a una nueva oligarquía.

Por lo anterior, la estructura federal constituyó la herramienta política para control y organización del Estado liberal que tuvo necesidad de reintegrar las diversas regiones del territorio y, a la población, como una sola Nación que habría de sufrir los estragos por la confrontación de la nueva clase política nacional que accedía al poder alternadamente durante casi todo el siglo XIX, la mayor de las veces mediante asonadas militares caudillistas con pretensión de constituir, desde imperios o centralismo conservador, hasta protectorados de potencias extranjeras.

La vocación democrática de un puñado de patriotas en relevo generacional, con el apoyo popular, impidieron en diversos momentos, y más de una vez, que el Estado Mexicano declinara a sus principios fundacionales. Sin embargo, las pugnas entre oligarquías económicas y políticas, que impusieron el modelo presidencial centralista, incumpliendo los postulados fundacionales de los textos constitucionales relativos a la república democrática federal han sido lastre para consolidarla.

4.2.5. Federalismo y Tercer Orden de Gobierno.

El Constituyente de 1916-1917, determinó como postulado fundacional que los estados integrantes de la federación, adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. En el mismo artículo 115 de la Constitución Federal estableció como principios rectores, criterios para regular la estructura y elección de autoridades, su ejercicio y facultades de gobierno, así como de administración pública.

Al final del siglo XX, con la alternancia de gobiernos en las entidades federativas, comenzó el funcionamiento real del modelo federal; pero también trajo aparejada corrupción de gobernantes estatales y municipales que han dispuesto de recursos públicos en beneficio personal, cuyos más afectados han sido los habitantes de los municipios, por la desviación de las aportaciones federales para infraestructura en servicios básicos y programas sociales.

En contraste de la reforma federal hacendaria, existen municipios con migración masiva o desplazados por confrontación político-ideológica entre comunidades; por contracción de la vida económica, agotamiento agropecuario en su territorio y, en las últimas décadas, inseguridad pública como constante de crisis social. La escasa población, dispersa en comunidades rurales, no justifica el mantenimiento de un aparato político y administración pública, rebasado por depender presupuestalmente de las aportaciones federales controladas políticamente por los gobiernos estatales.

Otro aspecto es carencia de profesionalización en sus cuadros administrativos e incapacidad operativa para atender demandas ciudadanas. ¿Por qué los gobiernos municipales no cumplen disposiciones constitucionales? Esta interrogante permite buscar explicaciones, donde los rasgos notorios son heterogeneidad e insuficiencia de recursos financieros. La dispersión territorial y pobreza, también son indicadores

que reflejan ineficiencia de diseño en la administración pública y fallas sistémicas en organización política que no controla los abusos en espacios de poder reales.

Con la implantación del modelo de administración neoliberal en el país a partir de la década de los años setenta, la forma de gobierno y gestión pública ha tenido considerables transformaciones en el ámbito federal, paulatinas en lo local, pero el nivel municipal registra escaso desarrollo en infraestructura y de la administración pública; el diseño vigente en la estructura política y operación administrativa del Ayuntamiento privilegia el aspecto político, pues los integrantes del Cabildo, con frecuencia lo utilizan como plataforma para acceder a otros cargos de elección o acceder a cargos directivos de la administración pública municipal.

El municipio también se encuentra en crisis de autonomía y capacidad de gestión pública. Un porcentaje mínimo son autosuficientes, al depender de transferencias presupuestales federales y estatales para funciones concurrentes como son política social, protección civil y seguridad pública. La génesis e historia de las instituciones políticas en México, se explica más por las convulsiones sociales, que por el desarrollo de la ciencia jurídica; en cierta forma, la historia de cómo se implantaron instituciones al modelo de organización estatal nacido de ideología e intereses del liberalismo económico europeo y norteamericano son secuela y confrontación de dos órdenes sociales antagónicos de poder político: Monarquía-República.

Ese conflicto irreconciliable, en América encontró tierra fértil para instaurar naciones soberanas de pretensión democrática. Postulados franceses, ingleses y norteamericanos, dieron sustento ideológico en México para impulsar movimientos independentistas reflejados en textos constitucionales. Sin embargo, intereses de nuevos grupos de poder, al desplazar oligarquías coloniales, iniciaron conflictos internos para ejercer el poder político, económico e ideológico en lucha de facciones durante casi todo el siglo XIX.

Hay que tener presente que el municipio fue la alternativa institucional de gobierno que sustituyó los señoríos feudales medievales en micro regiones, donde el sistema de relaciones sociales aún conserva una gran carga de costumbres tradicionales ancestrales en comportamiento social individual y colectivo. Un atavismo son los compadrazgos que se extrapolan a lo político en alianzas entre integrantes de los factores reales de poder con oligarquías económicas y políticas que se traducen en candidaturas para acceder a cargos de gobierno o representación popular.

El municipio, en diseño político de gobierno prevalece prácticamente intocado; las modificaciones realizadas a su marco normativo han sido al tenor de funciones de administración y servicios públicos, acotado la autonomía municipal. Lo anterior se refleja en retrospectiva histórica de regulación jurídica, en visión panorámica del desarrollo municipal en México, al revisar antecedentes sociales del Virreinato e Independencia, y los textos constitucionales de 1824, 1836, 1843 y, 1857, así como la Constitución vigente de 1917 y sus reformas para determinar su viabilidad.

En proceso evolutivo, la transición del modelo de gobierno emanado de la Revolución Mexicana, que delinee la administración, organización social y modelo de gobierno. Mediante una visión crítica, se exploran alternativas para resolver exigencias sociales del siglo XXI, la incidencia del entorno e interdependencia mundial, como influencia en la dinámica social interna municipal, por la inserción nacional, en la llamada aldea global, donde se puede concluir lo siguiente:.

- El municipio libre, es aspiración reconocida jurídicamente, pero insostenible en la realidad por su deficiencia operativa y dependencia política-económica de la Entidad Federativa y Gobierno Federal para su funcionamiento.
- La autonomía política-económica municipal requiere que el ayuntamiento, se armonice al sistema republicano de contrapesos: división de poderes; pues su conformación actual es anacrónica con resabios absolutistas, toda vez que el Presidente Municipal, preside y vota en el órgano normativo -Cabildo-, es decir, en una persona residen los poderes municipales.

- Respecto a impartición de justicia, el Presidente Municipal adquiere y otorga facultad de subordinación jerárquica, a quien ocupa el cargo de Juez Cívico y Contraloría, que en teoría son garantes de los derechos del gobernado y, ante quien se impugnan los actos administrativos del gobierno municipal.

El tercer orden de gobierno debe ser reformado en lo político: gobierno, facultades de reglamentación normativa, impartición de justicia y, operación administrativa. Este apartado tiene como eje rector detectar la disfuncionalidad del modelo de gobierno municipal actual, proponiendo como alternativa para efficientar su conformación y funcionamiento, democratizar al Ayuntamiento con participación social ciudadana para el control, fiscalización e impartición de justicia.

Las constituciones estatales y leyes que regulan al municipio replican el texto de la Constitución Federal. De manera general disponen que los ayuntamientos se eligen por fórmula de presidente municipal, síndico y, regidores, de representación por mayoría relativa y proporcional mediante elecciones periódicas, cada tres años como estándar, con posibilidad de una reelección conforme a la última reforma de 2014; los municipios de mayorías étnicas lo realizan bajo los principios de usos y costumbres.

Pretendiendo gobernabilidad al interior del ayuntamiento o, imposición mayoritaria en votación, se otorga fórmula de sobre representación de regidores, para alcanzar mayoría simple a favor del Partido Político que obtuvo la elección de Presidente Municipal. Las decisiones, resoluciones o acuerdos se realizan mediante sesiones de cabildo sin mecanismos de control para la rendición de cuentas.

Existe también una dicotomía fuera del sistema de contrapesos políticos, como es el principio de la división de poderes, observado en el ámbito federal y estatal. Pues en el Presidente Municipal lo es también del Ayuntamiento y en sesión de cabildo preside, tiene voz y voto, incluso en comisiones de regidores. Duplicidad de funciones de gobierno en una sola persona: la facultad de legislar y como poder ejecutivo municipal, que además propone y designa Juez Cívico y Contraloría.

Por otro lado, las legislaturas locales acotan las facultades de los ayuntamientos mediante disposiciones contenidas en las constituciones locales y leyes orgánicas secundarias, haciendo énfasis en aspectos presupuestales, ingresos y egresos fiscales, endeudamiento público y sustitución del presidente municipal así como la desaparición de ayuntamientos por causas graves.

Históricamente los órganos de gobierno estatales responsables de auditoría al provenir de una misma fuerza política en su integración, tienden a ser laxos o encubrir irregularidades de gobiernos locales y municipales; muchos ex presidentes municipales dejan el cargo para asumir el de diputados locales, lo que pervierte su responsabilidad en claro conflicto de intereses.

Revisar la vigencia y viabilidad del municipio como modelo de organización y, tercer orden de gobierno en México, es parte de la reforma estructural del sistema federal mexicano. Se debe explorar su genealogía; regulación jurídica; estructura política de gobierno; gestión pública y capacidad de autogestión para el desarrollo económico-social. Lo anterior implica la armonización normativa entre municipios y entidades federativas colindantes.

El ámbito espacial de análisis son las treinta y dos entidades federativas en México, mediante estudio comparativo contrastar las debilidades y fortalezas en lo político, administrativo, económico social y jurídico, enmarcados en una tipología municipal por regiones geográficas, capacidad de producción y autosuficiencia.

El ámbito temporal, se debe delimita a partir de la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución Federal, evaluar sus efectos en la actualidad y planear en, prospectiva de cambio para el siglo XXI, determinando los requisitos indispensables para crear municipios o seguir reconociéndolos como tales en base a la autosuficiencia o viabilidad de desarrollo inserto en la dinámica regional en los aspectos económico y social de desarrollo humano de desarrollo integral.

4.2.6. Modelo Económico y Desarrollo Social

Si en lo político, aún no se cuestiona el régimen y sistema de gobierno, equilibrio de poderes, viabilidad de las instituciones; o desaparecer el Estado como objetivo. En lo económico, por el contrario, se pretende la globalidad del sistema llevando al extremo de dejar hacer y dejar pasar decimonónico. Libre mercado e influencia económica transnacional que adquiere poder meta estatal, donde el bien común, pasa a segundo plano al privilegiar y proteger el interés financiero individual de oligarquías económicas multinacionales; la posibilidad de desarrollo nacional es devorada por estas corporaciones, convertidas en los tiranosaurios rex de nuestra época.

De no lograrse una globalización en la concepción de Ulrich Beck, se vivirá en metáfora darwineana, donde sólo sobrevivirán los Estados más aptos, erigiéndose como triunfadores del modelo capitalista. Las interrogantes: ¿después de esto, se devorarán entre ellos?; ¿es posible, que el instinto de supervivencia obligue a los débiles conformar bloques incluyendo en la agenda mundial el derecho a subsistir y ser asistidos para ello?; ¿los pagos excesivos por servicio de deuda y acumulación de intereses deben ser considerados crimen de lesa humanidad?

No obstante, subsiste la amenaza: sacrificar autodeterminación, aceptar o ser sometidos al nuevo orden económico mundial, incluso por vía de las armas al ser considerados enemigos la democracia, en un contexto de estrategia regional de líderes económicos, conformando un nuevo mapa geopolítico con claros beneficios económicos y de control para los más fuertes integrados al G-8; cuyas teorías e intereses extrañamente promueven los gobernantes de sus alineados en el G-20.

Los países emergentes padecen inequitativa distribución de la riqueza, así el Estado debe asumir un rol compensador ante este fenómeno, pues la injusticia social es recurrente. En México el 10 por ciento de población privilegiada en lo económico se beneficia con el 41.3 por ciento de la riqueza generada; en tanto, el mismo porcentaje ubicado entre los pobres extremos reciben el 1.2 por ciento. La diferencia

es notable, de cada peso obtenido por los grandes beneficiados, los pobres reciben un poco menos de medio centavo. (Reporte del Banco mundial 2010).

El gobierno federal estimó un incremento del PIB para 2010 entre del 4 al 5 por ciento. El primer trimestre reportó crecimiento de 2.9. El Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM estimó 2.5 anual; la OCDE de un 2.7. En todos los casos es casi la mitad de las expectativas. El consumo cayó al 19 por ciento, y el envío de remesas al 12. En tanto la economía norteamericana se desaceleró 2 por ciento del trimestre previo. Habrá que analizarse el crack Griego, y sus efectos en los mercados mundiales, como ya sucedió en España, efectos que subsisten al final de la década.

La gobernabilidad implica factores externos e internos que deben considerarse para el diseño de un plan rector y programas públicos, mediante los cuales se pretenda impulsar el desarrollo sostenido. Al exterior, los factores de la economía incidirán en las finanzas públicas, en tanto al interior, son la capacidad de gestión y relaciones de concertación con los grupos de interés políticos y económicos. El modelo macroeconómico depende de las relaciones de mercado, balanza comercial y, planta productiva; de manera general engloba los tres sectores: agrícola, transformación y servicios, que son la fuente de ingresos fiscales de todo gobierno y deben ser planeados estratégicamente por todo gobierno nacional.

Las entidades federativas tienen dependencia de aportaciones federales; éstas a su vez, de variables económicas internacionales; en México, el precio del petróleo, el presupuesto de egresos de la federación se fija en proyecciones del costo por barril a precio dólar; como es sabido los hidrocarburos y combustibles fósiles son un recurso no renovable y tiende a disminuir aceleradamente. Desde hace casi 30 años vivimos inestabilidad cambiaria que afecta la economía; la inflación conlleva pérdida de poder adquisitivo y déficit histórico en generación de empleos, siempre con la amenaza y riesgo de la desaceleración económica del país vecino y mayor socio comercial.

Una variable ponderada desde el exterior es el clima social, que determina la confianza de los inversionistas para establecerse a mediano y largo plazo. Ante este

escenario en los gobiernos locales se tiene que asumir el reto de la autosuficiencia y disminuir dependencia de participaciones federales; las variables macroeconómicas suelen ser paliadas con recortes presupuestales al gasto público, afectando el gasto social y los proyectos de desarrollo.

La estrategia básica es lograr autosuficiencia alimentaria, producción de bienes y servicios, sin generar incremento en demanda de productos básicos no producidos en la Entidad, para no alterar el mercado interno, y así estimular, la micro y mediana producción. De igual manera, incrementar ingresos propios mediante recaudación eficiente, servicios públicos para generar ahorro, o invertir en empresas públicas rentables que permitan el círculo virtuoso: generar empleo y proveer recursos para financiar acciones de gobierno.

En la microeconomía, considerar efectos colaterales cuando el gobierno incide directamente en relaciones de mercado: oferta y demanda; sin embargo, salir de la pobreza y pobreza extrema sólo será posible desde la economía comunitaria a partir de condiciones regionales y locales, incluso a nivel de economía de barrio. Existe la amenaza latente de cierre definitivo del mercado laboral norteamericano; repatriación masiva de indocumentados, que generarían una triple crisis: desempleo, disminución en envío de remesas, y como consecuencia de ingresos en poblaciones que las reciben afectando la economía local con repercusión nacional.

4.2.7. Gobernabilidad y Administración Pública.¹⁰⁸

Todas las condicionantes que sustentan legítimamente el pacto histórico del trinomio fundamental: Individuo-Sociedad-Estado, pasan por la revisión de los conceptos: gobernabilidad y administración pública. En México, se retomaron postulados de la reforma gerencial del estado, concebida como necesidad para delinear una estrategia diferente a la asumida por anteriores reformas.

¹⁰⁸ Cfr. Guerrero, Omar. *Gerencia pública en la globalización*, México, Universidad Autónoma del Estado de México- M.A. Porrúa, 2003, pp. 237-257.

En segundo término, y de mayor relevancia, los objetivos son diferentes a las reformas implantadas. La primera etapa de reformas neoliberales se friccionó con la burocracia pública y la izquierda tradicional, ya que tienen una visión distinta ante la crisis del Estado. Los medios utilizados no solucionaron los problemas.

La reforma gerencial se ha posicionado en contra de esa receta, al considerar más relevante, alcanzar el equilibrio fiscal y la eficiencia. No puede ser separada de la efectividad o la optimización de recursos públicos sin buenos servicios; sin resolver problemas sociales. Desestima demandas democráticas expresadas mediante voluntad popular. Los criterios definidos en los espacios públicos deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica, apartando la visión tecnocrática de la gestión.

La propuesta para modernizar la administración pública implica redefinir las relaciones entre la población y el Estado-Gobierno, construyendo una esfera pública involucrando sociedad y ciudadanos en gestión y fiscalización de políticas públicas. Se pretende distinguir objetivos de administración pública y administración de empresas. No es contra servidores públicos o sus derechos, el hacer compatible la profesionalización de sectores burocráticos asumiendo la responsabilidad de su función ante la sociedad y el sistema político; aspecto no contemplado por el modelo burocrático weberiano. Sin embargo, ninguno de estos modelos logra que el Estado sea más transparente, ni hace al aparato de gobierno capaz de realizar la función de Estado Red, catalizador de intereses sociales y los provenientes del mercado.

América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980, y buscó sin éxito superarla desde los años 90. Ya existe conciencia de errores cometidos por reformas anteriores, es preciso asumir y rectificar para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en desarrollo económico sustentado, en mejor distribución de la renta y consolidar la democracia. Este proceso probablemente será a mediano y largo plazo, lo importante es tener conciencia y re-direccionar, lograr la evolución del Estado en el siglo XXI. La reforma gerencial neoliberal, pretende ser esencialmente progresista, conforme a lo siguiente:

- Afirma la responsabilidad del Estado relativa a derechos sociales y su papel financiador en el área de los servicios en educación, salud y cultura.
- Presupone que la función del Estado no es dar empleo, sino crear condiciones favorables para el pleno empleo. Para ello precisa garantizar condiciones macroeconómicas saludables, e invertir masivamente en educación como detonante para el siglo XXI.
- Busca ampliar el espacio público, con la creación del concepto de lo público no-estatal, y procura aumentar las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos.
- Supone que la acción colectiva o cooperación entre personas dotadas de espíritu público es posible y efectiva. A condición que exista algún sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*) en el seno de la burocracia y en el sistema político.
- Afirma, que la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas no estatales, además de ser más segura, puede ser mucho más eficiente que la oferta privada o inclusive estatal.

La propuesta de reforma se consideró esencial y democrática, al presuponer transparencia en la administración pública; en la retórica amplió el espacio del control social y debía transformar lo público -y no el mercado autosuficiente-, renovando el papel de la democracia representativa y afirmar los derechos humanos.

La dificultad estribó en no lograr romper entramados de corrupción y convencer a los distintos sectores del diagnóstico y cambio en beneficio general; establecer alianzas basadas en principios democráticos, donde participen: alta burocracia, empresarios, trabajadores, intelectuales y población. Que los actores del sistema político y económico, limiten su poder re-direccionen sus intereses beneficiando la organización social, metas y objetivos de beneficio colectivo.

El poder económico, cada vez más concentrado en las potencias occidentales que determinan el objetivo de la supremacía unipolar del modelo económico capitalista

imponen postulados neoliberales como dogma. La redistribución estratégica regional de dominio económico y control político a través de organismos internacionales, garantiza abasto de recursos naturales y humanos baratos, convirtiendo a países no desarrollados en mercados cautivos de sus productos y, en expoliación financiera periódica mediante especulación bursátil, los somete por endeudamientos externos.

La estrategia rinde frutos al desarticular el Estado Interventor, proteccionista y de asistencia social, no obstante fallidos intentos del pensamiento económico humanista para impulsar una tercera vía. Aspecto que prevalece en nuestros días, al aparente triunfo del modelo capitalista de corriente neoliberal. A la caída del Muro de Berlín, sus escombros también sepultaron el Estado de Bienestar que viera sus primeros frutos la lejana Alemania de Bismarck, así como la versión mexicana de estabilidad planificadora del desarrollo.

La implementación del neoliberalismo no fue la solución para estados emergentes que siguen a la deriva, por los efectos macroeconómicos de la economía global y las crisis financieras de las grandes potencias y sus emporios transnacionales, basada en la libertad de inversión sin regulación nacional que las limite, incluso quedar impunes por los daños que causan en materia ecológica. Los territorios nacionales son vistos como mercados de consumo y proveedores de mano de obra barata, sin adquirir ningún compromiso social, despreciando los derechos humanos, la seguridad social y derechos laborales, con el beneplácito de los gobiernos actúan impunemente.

La coyuntura geopolítica mundial por la confrontación económica de países poderosos, ha puesto en riesgo la macroeconomía, el proteccionismo estatal tendrá implicaciones en el mercado laboral internacional y envío de remesas. La política del actual gobierno norteamericano tiende al proteccionismo extremo y al cierre del mercado laboral para quienes tienen origen latino; a mediano plazo esto tendrá implicaciones económicas en la región provocando desestabilización política.

4.3. Revisión integral del Estado Mexicano y su Diseño Constitucional.

Analizada la tesis del Estado Fallido en México, y en base a la argumentación y razonamientos vertidos respecto a postulados fundacionales y principios rectores originarios del Estado Mexicano, se puede considerar innecesaria su refundación, por consiguiente también, innecesaria la promulgación de una nueva Constitución. La revisión del Estado, debe plantearse en los órganos de gobierno para consolidar los postulados fundacionales y principios rectores de la república democrática federal.

No obstante lo anterior, es posible la revisión integral de su texto, ya voluminoso por adiciones regulatorias en diversas materias, que pueden sistematizarse y formar un apéndice constitucional, modificable por circunstancias históricas, evolución o cambios sociales, entorno y contexto mundial, para reafirmar principios o, modificar diseño operativo de aquellos desfasados con la realidad social, política y económica, o fallas sistémicas; la revisión podría ser en tres planos:

1. Revisión conceptual de principios rectores, sustento del Estado Mexicano: gobierno y administración pública, corrigiendo fallas sistémicas, de operación o desviaciones en sus instituciones.
2. Determinar indubitablemente la facultad para realizar reformas estructurales que trastocan ideario y postulados fundacionales, cuya procedencia requiere aprobación directa y soberana del pueblo.
3. Reestructurar en reubicación temática, redactar contenido: títulos y articulado; denominación acorde por capítulo, correlacionado al apéndice.

Modificar controles del sistema político y régimen de gobierno; alternativas para instaurar democracia real trascendiendo lo electoral; participación social vinculante en fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, acceso ciudadano a cargos de elección popular y gobierno; eficiente sistema de procuración e impartición de justicia científica y profesionalizada; crear condiciones óptimas para desarrollo social y

económico micro regional integral, así como democratización de instituciones públicas y de gobierno en todos los ámbitos y niveles para su dirección y gobierno.

Se propone reestructurar el diseño de contenido del texto constitucional en siete apartados, iniciando los relativos a postulados fundacionales y principios rectores del Estado Mexicano, el texto del actual artículo 39, pasaría a ser el primer artículo, en el rediseño la intención es contar con un apéndice constitucional, donde se estipulen lineamientos y mecanismos regulatorios susceptibles de modificación. La integración temática podría ser la siguiente:

- De los Postulados Fundacionales y Principios Rectores del Estado Mexicano.
- De los Derechos Fundamentales y Garantías Individuales en México.
- Del Sistema Político y Régimen de Gobierno.
- De los Bienes Patrimonio de la Nación.
- Del Sistema Federal y Territorio Nacional.
- De la Fiscalización, Rendición de Cuentas y Sanciones en el Ejercicio de Gobierno y Administración Pública.
- De las Reformas y Adiciones al Texto Constitucional y su apéndice.

4.3.1. Viabilidad para Reformar al Estado Mexicano en el siglo XXI

La refundación del Estado Mexicano resulta alternativa inviable, dado que no existe coyuntura histórica para ello; tampoco desobediencia generalizada al orden normativo vigente, a efecto de lograr transformar al menos uno de los elementos esenciales de nuestro Estado; lo social y jurídicamente posible puede ser en materia de principios rectores atendiendo a las circunstancias globales del contexto actual por fenómenos políticos, económicos y de seguridad. Desde luego que habría de contemplarse la participación directa de la población ciudadana.

La Constitución está estrechamente ligada al hecho histórico fundacional o cambio profundo del régimen de gobierno, que en primera instancia, implicaría designar una Asamblea Constituyente, responsable de elaborar el proyecto de reforma a la Norma Suprema, para modificar al menos el régimen de gobierno; actualmente existen propuestas de modificación al modelo presidencial, pero no se plantea cambiar el

régimen republicano ni sistema de división de poderes. Se cuestionan deficiencias del federalismo, pero no se pretende cambiar hacia Estado Unitario o Centralista.

En el ámbito de territorio y población, no existe demanda de separación de entidades federativas, anexión o creación por división, tampoco pretensión de algún Estado nacional para incorporarse a la República Mexicana modificando su territorio y población. La migración hacia el norte de población proveniente de estados centro americanos, implica un problema humanitario y de políticas asistenciales.

Un aspecto importante es la ingobernabilidad atribuida a delincuencia organizada, poder de facto, que incluso fue calificado como guerra, pero al no estar legitimada socialmente, ni reivindica cambios políticos o modelo económico, la ingobernabilidad es intermitente y focalizada, atribuida más a debilidad institucional, por corrupción, inexperiencia o incapacidad operativa de servidores públicos responsables de los órganos de gobierno en los tres niveles. Por lo anterior, categóricamente se concluye inviable promulgar una nueva Constitución, cuyo objetivo sea la refundación del Estado Mexicano.

En las últimas cuatro décadas, la crisis se centró en el sistema político de gobierno por decisiones erráticas en materia económica, planeación y previsión a los efectos de cambios globales; otro aspecto fue la evolución social y falta de instrumentos democráticos en procesos de elección de gobernantes dada la hegemonía de partido político único ejerciendo el poder, actuando al margen de la participación social.

La alternativa viable es renovar instituciones de gobierno y administración pública mediante una reforma integral democratizándolas, incluyendo a órganos legislativo y judicial acotando a las oligarquías burocráticas. Reestructurar el texto contenido por apartados temáticos en redacción armónica y sistematizada, accesible al entendimiento, sin margen de interpretación. Reglamentar o detallar el significado o alcance de facultades derivadas de postulados fundacionales y los principios rectores, es posible crear un apéndice constitucional que contenga estos aspectos.

4.3.2. Propuesta de Reformas.

Del análisis en la evolución constitucional de lo político, económico y social, se pueden inferir algunas fallas sistémicas, sin embargo, no al grado de calificar a México como Estado Fallido. Es evidente que el rezago en desarrollo social y niveles de pobreza no será superado en mediano plazo, la generación de empleos sigue siendo tendón de Aquiles en la economía mexicana, la coyuntura social y política tampoco generan grandes expectativas. Acuerdos políticos cupulares para reformas estructurales, de haberlos, institucionalmente serán en el Congreso de la Unión, y contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, donde el nuevo gobierno federal debe delinear su estrategia social, política y económica. Las metas y objetivos requieren de tiempo para evaluarse, sin embargo, se considera objetivo prioritario:

- Fortalecer la intervención del Estado en áreas estratégicas, tanto como en la producción para el consumo interno impulsando la planta productiva nacional. En políticas públicas y normatividad espejo de las potencias líderes.
- Hacer partícipe de la riqueza nacional a trabajadores y población promoviendo inversión social, o mixta, mediante instrumentos financieros para beneficios de seguridad social en áreas estratégicas: producción de energía y energéticos derivados de petróleo y alternativa, participando de sus utilidades.
- Incentivar y generar condiciones para invertir en libre mercado desde el sector primario, donde la capacidad determine desarrollo y utilidades; inversiones con capital no estatal para desarrollo enfocado al consumo interno. Crear condiciones para estimular la economía a nivel comunitario donde el flujo de circulante sea reinvertido en beneficio de la propia comunidad: comedores populares, uniformes escolares, trabajo artesanal de temporada.
- El endeudamiento público, debe privilegiar aportaciones sociales mediante instrumento financiero garantizado beneficiando la seguridad social y fondos

de pensiones, a mediano y largo plazo, otorgando beneficios con la retribución de utilidades que se generen por su reinversión.

- Consolidar el régimen de derecho por vía de las instituciones privadas y renovando las públicas; estimular la contribución fiscal voluntaria, involucrando a la sociedad en la vigilancia de la recaudación y uso de los recursos públicos. No son posibles gobierno y desarrollo si recursos públicos. Los ingresos por hidrocarburos tarde o temprano se acabarán.
- Corresponsabilidad de gobiernos compartidos en tres niveles. La alternancia es signo distintivo de la realidad política en nuestro país. Se debe garantizar la recaudación por Entidad Federativa y municipios, ya no es posible que dependan para atender demandas sociales al interior sin esforzarse en recaudar. Los programas federales en equitativa distribución, auditables y verificando el padrón de beneficiarios permanentemente, vinculando la denuncia ciudadana por abuso o exclusión de ellos como responsabilidad punible del servicio público.

a) Al Sistema Político y de Gobierno.

El problema en México no es la tendencia al centralismo político y económico del modelo presidencialista en el poder ejecutivo, sino deviene de ausencia en valores éticos y cultura democrática de la clase política mexicana; carencia de instrumentos democráticos de control efectivos para inhibir y sancionar excesos u omisiones dolosas de los responsables en los órganos de gobierno y la administración pública, de todos los niveles, equiparándolos a la categoría de delitos graves. Para abatir el incentivo de impunidad, se propone:

- Sancionar con pena máxima cuando sean de tipo doloso o en complicidad con otros servidores públicos, requisándoles bienes.

- Inhabilitación de por vida para asumir cualquier cargo público, o prestación de servicios por honorarios o contratos donde se asigne presupuesto público; serán análogas a dirigentes y directivos de partidos políticos.
- También serán sancionados familiares o particulares que encubran o se hayan beneficiado económicamente de estas conductas, requisándoles bienes.

Las últimas reformas constitucionales en materia de participación política, posibilitan el acceso a cargos de elección para ciudadanos independientes trascendiendo la partidocracia. Por consiguiente, se debe garantizar un porcentaje mínimo que podría ser análoga y proporcional a la asignación de cargos asignados por vía plurinominal a partidos políticos. Sería por sorteo acreditada la evaluación de sus conocimientos para realizar funciones legislativas, previamente acreditada o reconocida por el área competente de la autoridad electoral o institución pública.

Como consecuencia de la evolución social y la cultura democrática, cualquier reforma estructural en materia de régimen de gobierno, rectoría económica, patrimonio nacional, serán sometidas a la aprobación popular mediante plebiscito, referéndum o consulta popular, observando el interés nacional, regional, local o municipal. La organización será responsabilidad de las autoridades electorales, debiéndose realizar conjuntamente con elecciones intermedias, observando los principios rectores constitucionales y legislación secundaria expedida en la materia.

El presupuesto asignado a los tres poderes de la Unión será transparente y podrá ser revisado y fiscalizado, no sólo por las instancias públicas competentes, sino por académicas de investigación, organizaciones civiles y ciudadanos interesados. Sus resultados serán vinculantes para la autoridad responsable de ejercitar procedimiento de responsabilidades o sanción cuando se exhiban o generen evidencias.

Los tabuladores de sueldos y salarios por puestos en cargos directivos no deberán exceder del 25 por ciento del cargo inmediato inferior tratándose de mandos medios y superiores. En ningún caso recibirán bonos, gratificaciones o prestaciones mayores que las otorgadas al personal de base y confianza de apoyo. Las prestaciones

calculadas no serán conforme a ingresos cuando se computen por días de salario o porcentaje, sino en base al promedio del tabulador salarial del personal de base y confianza de apoyo (aguinaldo, prima vacacional, apoyo de transporte, etcétera).

Los titulares de juzgados o tribunales especializados para resolver asuntos inherentes a servidores públicos no deberán tener militancia partidista y serán integrados colegiadamente en forma tripartita; se designaran en igual porcentaje, provenientes de carrera judicial, academia y ciudadanos que acrediten conocimiento de la ciencia jurídica. El proceso judicial será transparente y público.

Establecer mecanismos de fiscalización y contraloría ciudadana, con intervención coadyuvante para aportar evidencias, y de supervisión de la autoridad investigadora, así como de representación social en procedimientos administrativos de sanción o proceso judicial contra servidores públicos y particulares vinculados a las conductas de los primeros, a quienes se les suspenderán sus derechos político electorales de conformidad a la gravedad de su conducta.

b) Renovación del Federalismo y el Municipio.

El sistema federal implica atribuciones y responsabilidades para las entidades federativas en el desarrollo integral del Municipio; se debe asumir la revisión crítica de su actuación para consolidar autonomía a partir de las potencialidades de desarrollo regional; trascender la dependencia económica y actuación política de coyuntura, fijando objetivos de mediano y largo plazo.

El Municipio, es espacio donde surgen y se desarrollan conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que el Estado tiene misión de resolver, mediando, previniendo o en extremo, conteniéndolos mediante aparatos administrativos. El crecimiento acelerado de asentamientos humanos marca una tendencia urbana en los últimos treinta años; la conurbación hace necesaria la regulación normativa análoga y armónica en territorios municipales y estatales colindantes, a efecto de otorgar certeza jurídica a los gobernados residentes y en tránsito frecuente.

La fenomenología descrita, permite desarrollar un análisis epistémico de enfoque sociológico, jurídico y de la administración pública, del ámbito municipal, como expresión formal de la voluntad popular para conformar la base donde descansa, según postulados teóricos del sistema de gobierno democrático, la cohesión de nuestro sistema la Federal.

La crisis actual política, así como el agotamiento del modelo económico neoliberal impuesto a países emergentes, provoca polarización replanteando el papel y eficacia de las instituciones del Estado Mexicano. La reforma estructural posible, debe iniciar rediseñando el municipio. La inversión e infraestructura basada en potencialidad de desarrollo económico y social regionalizada geográficamente, privilegiando la problemática por conurbación o zonas metropolitanas. La cohesión federal fortalecida con municipios autosuficientes en lo político, administrativo, económico, social y jurídico como detonador de desarrollo social.

Teniendo como premisa básica, la obligación y fin último del Estado, poseer capacidad para otorgar seguridad, paz social y condiciones de desarrollo en todos los órdenes dentro de su territorio; el éxito de organización social y funcionamiento de órganos e instituciones de gobierno, habrá de evaluarse por el nivel en calidad de vida, mejora o expectativas generacionales en bienestar personal y colectivo, así como fortaleza de instituciones, que permitan cohesión social al cumplimiento de postulados constitucionales esenciales para la gobernabilidad.

La reforma necesaria es reestructurar el ayuntamiento en normalidad republicana, la independencia de órganos de gobierno –Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, lo que conlleva rediseñar y revisar facultades del Cabildo y Juzgado Cívico, a partir de principios rectores que habrán de establecerse en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Orden jurídico y administración pública eficiente, legitimados socialmente para regular el sistema político y de gobierno.

La reforma gerencial al gobierno municipal, apuesta de manera relevante, alcanzar el equilibrio fiscal y la eficiencia en el ejercicio del presupuesto y gasto; sin embargo

muchos de ellos celebran contratos para renovar parque vehicular o equipo de cómputo por arrendamiento financiero; de igual manera canalizan recursos a cooptar clientela electoral. La optimización de recursos públicos sin ofrecer buenos servicios o resolver problemas sociales, es incompatible con la realidad vivida; los criterios definidos en espacios públicos deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica asociada al mercado como el ordenador del sector público.

La propuesta para modernizar la administración pública municipal redefine la relación entre la sociedad y Estado, al construir una esfera pública que involucre a los ciudadanos en el diseño y desarrollo de políticas públicas. Se pretendió justificar con discursos teóricos injertos de la administración de empresas, proclamó que no debía entenderse contra servidores públicos: compatibilidad y profesionalización de sectores fundamentales burocráticos, para asumir responsabilidad de funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político de gobierno; se argumentó que este aspecto no es considerado por el modelo burocrático weberiano prevaleciente.

No obstante lo anterior, ninguna de estas fórmulas logra resolver la necesidad que tiene el Estado actualmente para ser más transparente, ni dota al aparato estatal de capacidad para realizar la función de gobierno red, catalizador de distintos intereses o conflictos sociales; ni tampoco de los fenómenos provenientes del mercado externo o desastres naturales. Si el gobierno federal-estatal se ve rebasado por estas crisis, el nivel municipal resulta francamente impotente, e incapaz para enfrentarlas.

Lo cierto es que en México sigue permeando la corrupción, simulación en acciones y programas de gobierno electoreros, tráfico de influencias en grandes negocios en la asignación concesiones, obra y servicios públicos, donde funcionarios, políticos o sus familiares son beneficiados con la asignación de contratos o desvío ilegal de recursos públicos, donde han participado incluso gobernadores y altos funcionarios.

Respecto a los recursos humanos del servicio público, existe la propuesta, que con nuevos estímulos en ambiente de trabajo, los funcionarios adquieren autonomía

y responsabilidad; al ser más capacitados y mejor remunerados para asumir la obligación de responder a los objetivos y metas de la gestión pública demandada por el ciudadano-usuario. El problema es que suelen ser designados por quienes acceden a cargos directivos en la administración pública, por pertenecer al grupo político del gobierno en turno, su lealtad entonces, está condicionada.

En los últimos dieciocho años de alternancia en el gobierno federal se dio impulso a esta forma de administrar desde el gobierno, sin generar cultura ética del servicio público, las plazas se siguen asignando discrecionalmente atendiendo a la lealtad política del grupo en el gobierno. Se utilizaron diagnósticos y la implementación de indicadores de gestión distribuidos en cuatro grandes rubros:

- Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno
- Desarrollo Económico Sustentable
- Desarrollo Ambiental Sustentable
- Desarrollo Social Incluyente

Esta estrategia tuvo magros frutos, donde el principal indicador es el incremento y continuidad de la pobreza en la población municipal, el endeudamiento en gran cantidad de ellos, inseguridad e ingobernabilidad. Nuevos modelos de gestión en el siglo XXI tienen como idea central orientar la administración pública hacia el mercado, transformando la noción de ciudadano hacia la categoría de cliente-usuario, sin considerar que también constituyen el ejercicio de algún derecho.

Por lo tanto, la gestión pública se justifica a partir de su relación con los usuarios bajo los principios de eficiencia y eficacia. Sus objetivos son: descentralización y operar bajo la óptica de misión; aplicar elementos de eficiencia, información e informática; control de gestión, presupuesto y, administración de recursos humanos; implementar relaciones entre la estructura administrativa eficiente y el público usuario, elaborando mapas de procesos y sistemas de calidad, muchas veces

simulados, pues la certificación la otorgan consultorías contratadas por honorarios, cuyos socios pertenecen al grupo, político en el gobierno local o federal.

Los obstáculos y resistencia del sector público al ámbito donde la maximización de ganancias y venta de productos no son imperativos categóricos como incentivo de funcionamiento. La cultura de formación profesional y operación funcional, obedece a un marco legal y coyunturas políticas, más que a fenómenos de mercado. La función pública responde al interés común, en tanto el *marketing* busca satisfacer el interés individual, es oportunista y se basa en la novedad, generalmente utilizado con fines electorales e inducción del voto, otro atavismo de la cultura política en el gobierno.

4.3.3. Reflexiones Finales.

¿El Estado Mexicano, es resultado de pactos sociales o imposición ideológica de intereses creados, donde el sistema político y régimen de gobierno, ha servido para beneficiar preservando oligarquías y élites, contraviniendo sistemáticamente los postulados fundacionales y principios rectores del Estado Mexicano?

Los registros de reformas y adiciones establecidos en la historia constitucional, demuestran que efectivamente los factores reales de poder prevaecientes en época determinada han rediseñado el sistema político y gobierno para preservarse en él; invocan postulados ideológicos cuestionando al régimen que deponen, sin embargo, al arribar al poder público se benefician en lo económico creando nuevas oligarquías y élites; las reformas a derechos sociales y la alternancia, han sido una especie de válvula de escape a la presión social para evitar el estallido cíclico: *“Desde el Estado, la élite ha tenido un papel activo en la economía, elabora estrategias de crecimiento, invierte en una infraestructura, se vuelve empresario y a la vez crea una nueva burguesía muchas veces salida de la misma élite gobernante”*.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Pérez Miranda, Rafael-Albertoni, Ettore A. *Clase política y élites políticas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdez, 1987, p.183.

¿Será el sistema capitalista inherente a la naturaleza humana y, por ende, el límite de evolución social elevando a dogma los postulados liberales relativos a lo político y económico en un régimen globalizado y controlado por naciones poderosas?

La realidad vivida actualmente así lo demuestra, sin embargo, los problemas globales como la riqueza a niveles exorbitantes concentrada en pocas manos, la desigualdad social, migración, delincuencia organizada y cambio climático, también han generado una nueva cultura de participación, activismo y organización social globalizada de la población, más allá de nacionalidades y control de los estados.

Las protestas ante gobiernos y organizaciones de estados líderes como G-8 y alineados al G-20, anuncian convulsión o cambios. Históricamente las oligarquías y élites a su servicio, lograban el control social en masas iletradas, e ignorantes de la función pública y los mecanismos políticos; en el siglo XXI, con el desarrollo de la internet y dispositivos electrónicos, en redes sociales realizan cuestionamientos y se difunden en tiempo real hechos y actos de denuncia, que dificultan el encubrimiento o destrucción de evidencias; malos gobernantes y servidores públicos difícilmente permanecen ocultos y quedan impunes en actos de corrupción o abuso de poder.

Actualmente se percibe un retorno a economías cerradas y proteccionismo; la Unión Americana al incrementar aranceles arbitrariamente inició una guerra comercial; China y Rusia hacen lo propio en medidas arancelarias espejo de la norteamericana; Alemania, Francia, Canadá y Japón, anuncian que responderán de igual manera. La Gran Bretaña, abandonó la Comunidad Europea.

En el siglo XX se sofisticó la depredación económica, ahora el capital especulativo es seducción para acumular riqueza inmediata, o legalizar la mal habida, sin generar planta productiva; ingresa a sistemas financieros virtuales con escasas precauciones, o encubrimiento de gobiernos que deben regularlas –paraísos fiscales-; las casas de bolsa son auténticos caballos de Troya para las economías de estados emergentes.

¿Es México proclive a ser Estado fallido de ineficacia endémica para estabilidad y desarrollo socio-económico; la clase política está inoculada de corrupción carente de cultura democrática por condición antropológica irreversible?

El diseño constitucional del Estado Mexicano, aunque perfectible, es viable y puede ser eficiente, el problema radica en las personas responsables de dirigir los órganos de gobierno que provienen de oligarquías o promovidos por éstas. El control y fiscalización social pueden ser herramientas para exigirles rendición de cuentas. Un postulado prevaleciente como piedra angular del estado en México y su sistema político, es la soberanía popular establecida en el artículo 39 constitucional.

El análisis weberiano del político en su intención y diferenciación de vivir para la política o vivir de ella, se distingue por el ejercicio ético y compromiso social en sus funciones. Los primeros sirven a la sociedad y al Estado, los segundos constituyen una plutocracia burocrática, asignándose elevados sueldos y prebendas de manera grosera cuando se incrustan por medio de partidos políticos en nepotismo y tráfico de influencias, desviando recursos públicos beneficiando al grupo al que pertenecen.¹¹⁰

¿El Estado en el siglo XXI, podrá contener y eliminar las amenazas o atentados del terrorismo y delincuencia organizada que afectan los mercados nacionales e internacionales de inversión?

Un inicio para contener y erradicarlos es eliminar sus redes de complicidad en las estructuras de gobierno y administración pública, los volúmenes de mercancía ilícita, tráfico de personas o transferencias de recursos financieros, no se explican sin la participación de los entes encargados de regularlos, resguardarlos y controlar las zonas de acceso y salida a territorios nacionales. El incentivo es la impunidad de quienes participan y el beneficio económico recibido por quienes se corrompen.

¹¹⁰ Cfr. Weber, Max. *El político y el científico*. 1ª reimpression, Madrid, Alianza Editorial, 2000, pp.98-116.

¿En México se requiere promulgar una nueva Constitución para refundar nuestro Estado; será necesario un cambio estructural con la inherente renovación integral de instituciones sociales y de gobierno?

Una nueva Constitución no, la existente es viable; se requiere, renovación de instituciones. No existen condiciones sociales para cambio estructural a los órganos de gobierno, deben ser democratizados para control y, acceso a cargos directivos del servicio público; salvo los especializados, ser accesibles a cualquier ciudadano. Los valores éticos no son necesariamente atributo recibido por formación académica; la experiencia y autodidactismo, también son mecanismos para adquirir conocimiento. La ética y vocación de servicio, indispensable en ambos casos.

¿El Municipio debe ser rediseñado en su forma de gobierno y operativa basado en la potencialidad de desarrollo y organización territorial regional?

Sí, consolidarlo como tercer orden de gobierno. Se requiere rediseño espacial y de gobierno, considerando su potencial integral de desarrollo vinculado a lo regional por vecindad, democratizar al Ayuntamiento. Constitucionalmente establecer población mínima para su reconocimiento y demarcación geográfica, capacidad económica y de recaudación fiscal para mantener una estructura de administración pública y otorgar servicios con énfasis a la seguridad integral.

Si el Municipio Libre es la base del federalismo en México, se debe tener en cuenta la metáfora del gigante con pies de barro. Toda estructura se soporta en sus cimientos y la estructura para la gobernabilidad social es el tercer orden de gobierno por su contacto directo con la sociedad, al ser el espacio donde se gestan conflictos políticos, sociales, jurídicos y económicos. Las fallas sistémicas y conflictos sociales en su territorio tienen repercusión en la dinámica de las entidades federativas y como consecuencia en al ámbito nacional de la Federación.

¿Es posible un cambio estructural en la ética de la clase política y ciudadana?

La alternancia en el gobierno federal, posibilita una oportunidad histórica de construir por primera vez en el devenir socio político de México un pacto incluyente sin recurrir a confrontación violenta de facciones, lograr la trascendencia evolutiva del Estado Mexicano. Cada generación ha realizado aportaciones, pero también, se tiene que admitir, existen y prevalecen atavismos vergonzantes, incluso regresiones que deben rectificarse. La transformación deseable y posible, es lograr lo postergado en dos siglos: consolidar la primera República Democrática Representativa Federal.

La democracia requiere participación y compromiso constante que obligue al buen gobierno y conducta armónica de la sociedad al sentirse legítimamente representado. El maestro Antonio Caso, lo expresó en los siguientes términos: *“Es necio declarar que la democracia no puede proponerse a nuestro pueblo para su forma de gobierno; pero es demencia querer alcanzar la perfección sin el esfuerzo combinado de las generaciones”*.¹¹¹

Democracia real e igualdad social, es el objetivo para la generación del siglo XXI, y un deber moral para conseguirlo, por parte de quien se ha formado en instituciones públicas. La reforma estructural es democratizar el acceso y funcionamiento de los órganos de gobierno, pero también realizar la revolución en la conducta social hacia los valores democráticos. Se gastan muchos recursos financieros en organizar procesos electorales, y las instituciones responsables a nivel federal y local han fracasado en fomentar la cultura cívica y los valores democráticos.

Si el Pueblo es alma de la Nación; por su origen popular, la Universidad Nacional Autónoma de México, debe ser conciencia crítica y propositiva de nuestro Estado, factor de cambio y evolución social, que requiere renovación constante y compromiso

¹¹¹ Caso, Antonio. *Antología filosófica*. 3ª.ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, p.225.

ético en el actuar. En esta convicción, el postulante suscribe la encomienda realizada por el maestro Justo Sierra, al inaugurar en 1910 nuestra Máxima Casa de Estudios: *“Nosotros decimos: sois un grupo de perpetua selección dentro de la subsistencia popular y tenéis encomendada la realización de un ideal político y social que se resume así: democracia y libertad”*.

Al inicio de esta investigación se estableció como hipótesis central determinar si el Estado Constitucional Mexicano es producto de pactos sociales incluyentes o imposición ideológica, donde el régimen y sistema político establecido resultó proclive al beneficio y preservación de oligarquías y élites vencedoras de los movimientos sociales de los siglos XIX y XX: Independencia, Reforma y Revolución, que institucionalizados generaron privilegios, desigualdad social e inobservancia sistemática de postulados constitucionales.

De la tesis central, se formularon dos planteamientos derivados inherentes a la evolución del Estado Mexicano y atavismos reflejados en su texto constitucional, reformas y adiciones que inciden en la realidad del siglo XXI:

- a) México es un Estado con fallas sistémicas e ineficacia endémica derivadas de la cultura política, reflejadas en gobierno, desarrollo social y economía.
- b) Es necesario un cambio estructural mediante refundación constitucional del Estado Mexicano o renovación integral de sus instituciones.

Al desarrollo del capitulado, se destacó desde la Teoría del Estado la injerencia de factores reales de poder en diversas etapas históricas en el surgimiento y evolución del Estado, e instauración de la república representativa de ideología liberal que permeo la fundación del Estado Constitucional Mexicano. Sustentado en ese marco teórico, se revisó como estudio de caso en retrospectiva histórica la evolución y atavismos del sistema político en México, y su reflejo en los textos constitucionales; análisis que permitió concebir conclusiones de índole general en perspectiva sociológica, política y jurídica, sintetizadas de la siguiente forma:

CONCLUSIONES.

Primera. Todo Estado Nación es una construcción social de evolución histórica en cuya conformación inciden factores reales de poder; mediante justificación ideológica se incrustan en los órganos de gobierno representando intereses de oligarquías y élites para ejercer el poder (legítimo o ilegítimo), tendiente al control social buscando perpetuarse. El denominado pacto social, se ha reducido a conciliación de intereses cupulares, negociando y distribuyendo espacios de poder público así como la riqueza nacional. Históricamente la masa popular ha sido excluida de estos procesos.

Segunda. El paradigma ideológico liberal, relativo a República Federal Democrática y Representativa, así como el Estado de Derecho, se encuentran inacabados y en crisis desde su surgimiento; los efectos del modelo económico capitalista instaurado, han determinado la desigualdad social provocando sublevación popular periódica contra gobiernos de países bajo este régimen, aún los llamados de primer mundo. Así, los movimientos civiles son generadores de evolución, reconocimiento y ejercicio real de derechos fundamentales y sociales; gradual y lentamente han provocando cambios constitucionales trascendiendo resistencias.

Tercera. Los postulados fundacionales y principios rectores consagrados en el texto constitucional inherentes a la democracia, se encuentran alejados de la realidad vivida por los gobernados, donde la falacia de la representación política constituye dogma de modelos electorales, constreñidos a circulación de élites controladas por oligarquías, pero no al ejercicio pleno y responsabilidad pública en rendición de cuentas y buen gobierno de beneficio colectivo. La partidocracia, es generadora de redes de complicidad y encubrimiento; en cargos de gobierno y administración pública, tienden a la corrupción ampliando la brecha de desigualdad social.

Cuarta. En México, las fallas sistémicas del modelo político y electoral provocan corrupción en estructuras de órganos de gobierno erosionando las instituciones: ingobernabilidad recurrente, pobreza endémica e inseguridad. El incentivo para perpetuar esta cultura política ha sido la impunidad de que goza la clase política y

élites de oligarquías económicas, constantes beneficiarias y opositoras a cambios democráticos en los órganos de gobierno y la función pública.

Quinta.- México no es un Estado fallido, la ineficacia de sus instituciones es producto de incapacidad o corrupción de los responsables en su dirección y operación. La profesionalización y control de confianza de servidores públicos con prioridad mayor en ámbito hacendario, investigación e impartición de justicia en los tres órdenes de gobierno. Resulta indispensable, implementar controles para supervisar y fiscalizar su función. Democratizar el acceso a cargos directivos de los poderes Legislativo y Judicial, así como de organismos autónomos, eliminando la prebenda de grupos políticos para asignarlos por cuotas de poder. Designarlos mediante procedimientos democráticos, públicos y transparentes.

Sexta.- La ineficacia e ineficiencia en desarrollo social es multifactorial, producto histórico de corrupción y carencia de ética profesional al ejercicio de cargos públicos, aunado al modelo económico impuesto por injerencia de organismos internacionales; donde se privilegian intereses de facciones en clientelismo electoral y ambiciones personales en proyección política hacia otros cargos, ajenas a la vocación de servicio público, sin compromiso a largo plazo y visión de estadista. La población beneficiaria por militancia política, se convierte en cómplice o encubridora de estas prácticas.

Séptima.- Resulta necesaria la renovación de instituciones y órganos de gobierno, donde los principios democráticos plenos sean observados en el régimen de derecho y desterrar los atavismos heredados del presidencialismo y la cultura política que tanto han dañado la paz social, la economía y administración pública: nepotismo y tráfico de influencias en la designación de cargos y asignación de contratos por servicios y obra pública. Transparencia plena, rendición de cuentas y tolerancia cero a la impunidad deben ser las premisas.

Octava.- La reforma necesaria en el rediseño de estructura operativa en los órganos de gobierno y organización política. Para renovar instituciones, se requiere como plataforma de cambio asumir el federalismo a partir del municipio desde su realidad social, por ser básico y de contacto directo en la relación ciudadano-gobierno-Estado.

Novena.- La transformación de instituciones requiere implementarse observando postulados fundacionales republicanos; la democracia como principio rector y, la ética personal probada para el servicio público. Las instituciones claves para rediseño por su incidencia en la reproducción de conductas sociales y la vida política son: del sistema educativo en todos sus niveles; de seguridad pública; sindicatos, y; partidos políticos. En ellas se forman recursos humanos y cuadros especializados para conformar estructuras en los órganos de gobierno y administración pública.

Décima.- Por atender contra un principio rector constituyente, se propone revisar la reforma de reelección inmediata de legisladores evitando que se institucionalice la partidocracia; acotándola a los cargos de elección uninominal distrital, para que los ciudadanos determinen por vía del sufragio directo quien merece ser reelecto, previa consulta ciudadana para modificar este principio rector constituyente.

La representación proporcional creada al discurso de pluralidad política incluyente para partidos políticos marginales, se convirtió y pervirtió en franquicia que beneficia a oligarquías de partidos políticos y sus familiares históricamente al amparo del fuero constitucional, asegurando bajo esta figura su permanencia en el centro de control político y toma de decisiones: oligarquías políticas partidocráticas, muchas veces para beneficio personal o de un grupo selecto, pero por sus consecuencias, de afectación nacional a toda la población.

BIBLIOGRAFIA:

- ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ DE LA CADENA, *Memoria de un constituyente*. México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, 1992.
- ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc, *Estructura socioeconómica de México*. 13ª reimpresión, México, LIMUSA, 2002.
- ARISTÓTELES, *La Política*, México, ed. Porrúa, S.A. 1997.
- BOBBIO Norberto, *Estado Gobierno y Sociedad*, 8ª reimpresión, de la 1ª ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- BOORSTIN, Daniel J., *Compendio Histórico de los estados Unidos*, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CASO, Antonio, *Antología filosófica*, 3ª.ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985,
- CASTAINGTS TEILLERY, Juan, *Sociedad y Economía en la vida cotidiana de México*, Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes, 1995.
- CICERÓN, Marco Tulio, *De la República*. Trad. Julio Pimentel Álvarez. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filológicas, 1984.
- CÓDICE RAMÍREZ, *Relación del origen de los indios que habitan en la Nueva España*, México, SEP 1975.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Crisis de México*. México, Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. 2002.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus Críticos*. 4ª. ed. México, Fondo de Cultura Económica 1998.
- DABAT, Alejandro, *La Globalización en Perspectiva Histórica*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, Editorial Ariel, S.A. 1986.
- ENGELS, Federico, *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. 18ª ed. México, Ediciones Quinto Sol, S.A de C.V., 1994.
- FERRER MUÑOZ, Manuel, *Presencia de Doctrinas Constitucionales extranjeras en el Primer Liberalismo Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.

- GIERKE, Otto Von, *Teorías Políticas de la Edad Media*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- GUERRERO, Omar, *Gerencia Pública en la Globalización*, 1ª. ed., México UAEM-Miguel Ángel Porrúa, S.A. 2003.
- HAMILTON, A. MADISON J., *El Federalista*, 7ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2ª ed., Barcelona, Ariel 1980.
- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, 1ª. ed., México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica 1992.
- HOBBS, Thomas. *Leviatán*, 2ª. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- INEGI, *Atlas histórico de la revolución mexicana*, 5ª reimp., México INEGI 1998.
- KATS, Friedrich, *La Guerra Secreta en México*, México, editorial Era 2010.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM 1995.
- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 3ª ed. México, Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V. 1996,
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, 1ª ed., México, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac 2007.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*. Barcelona, ed. Ariel, S.A. 1976.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid, Alianza editores 1996.
- MEYER, Jean, *La Revolución Mexicana*, 3ª ed., México, Tusquets Editores, S.A. 2009.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*. México, ed. Porrúa 1997.
- MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Pax 1984.
- MOSCA, Gaetano, *La Clase Política*. México, segunda reimpresión de la 2ª ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM 1995.
- PÉREZ MIRANDA, Rafael-Albertoni Ettore A., *Clase Política y Elites Políticas*. 1ª ed. México Plaza y Janes, 1987.

- PÉREZ FERNÁNDEZ, Germán, *Del presidencialismo absoluto al presidencialismo acotado: medio siglo de vida en México*. México, COLMEX.
- PLATÓN, *La República Diálogos*, 1ª ed., México Porrúa, S.A. 1993.
- POLIBIO, *Historias*, trad. Manuel Balesch Recal, Madrid, ed. Gredos 1991.
- RABASA, Emilio O., *El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª. ed. 1996.
- ROUSSEAU, J. Jacobo, *El contrato social*, Madrid, ed. Libsa, 2001.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*. México, Grupo Editorial Diana, 2001.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, México 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica 1996.
- Secretaría de Gobernación. *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. 3ª. ed., México 2008.
- SEMO, Ilan, *La Transición Interrumpida*. 2ª. ed., Universidad Iberoamericana y Nueva Imagen, 1994.
- SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del Gobierno*. México, UNAM 1996.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa. 1989.
- TOUCHARD, Jean, *Historia de las Ideas Políticas*. Tecnos, 5ª. edición 1988.
- TORRES GAITAN, Ricardo. *El Liberalismo y la reforma en México*. México, UNAM-Escuela Nacional de Economía, 1957.
- VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Municipal*. México, Editorial Porrúa-UNAM 2003.
- WEBER Max, *Estructuras de Poder*, 4ª ed., México, Ediciones Coyoacán, S.A de C.V., 2012.
- WEBER Max, *El Político y el Científico*, 1ª reimpresión, Madrid, Alianza Editorial 2000.
- ZARCO Francisco, *Textos Políticos*, 2ª. ed. México, UNAM, 1994.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, 2ª. ed. México, Porrúa, S.A. 1989.

REVISTAS

AGUILAR VALENZUELA, Rubén, *¿Qué es la globalización?* México, El Universal 27-III-99.

VILLAREAL, René, *La globalización económica*, México, Revista Mexicana de política No. 35.

CONSULTAS ELECTRÓNICAS

GUERRERO, Omar, *Nuevos modelos de gestión pública*, Revista Digital Universitaria, septiembre 2001, Vol. 2, No. 3, [http://www.revista.unam.mx/vol.3/num3\(index.html](http://www.revista.unam.mx/vol.3/num3(index.html)

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1ª impresión, Instituto Nacional Electoral, Compendio de Legislación Nacional Electoral, Tomo I, 2017.