

La naturaleza contradictoria del Estado mexicano

En el artículo se aborda el tema de la naturaleza del Estado mexicano, partiendo de la teoría de la contradicción del Estado capitalista adaptada al caso nacional. Se critican las posiciones tradicionales y se sostiene que la contradicción esencial del Estado en México consistió en su labor modernizadora mediante prácticas autoritarias, puesto que se *institucionalizó la incertidumbre*, entendido esto no como el desconocimiento del nombre del ganador de un proceso electoral preestablecido, sino como el uso y abuso de la discrecionalidad con que se gobernaba en México, la cual se convirtió en una verdadera institución, en el sentido económico del término.

En opinión de algunos autores, el significado y trascendencia política de la movilización estudiantil de 1968 y la consecuente represión estatal mostraron claramente la naturaleza propia del régimen mexicano emanado de la Revolución: la contradicción.

Básicamente, la tesis de la contradicción del Estado mexicano,¹ deudora del pensamiento marxista, consiste en afirmar que, dentro de una estructura capitalista, el Estado mexicano no está comprometido con una clase social en específico, sino con la conservación, en general, de la propia estructura capitalista. Dentro de esta lógica, al mexicano, como al resto de los estados capitalistas, corresponden

1 La tesis ha sido expuesta de la siguiente forma: "El Estado no es neutral, pero tampoco está comprometido con una determinada clase social, ya sea capitalista o popular. Más bien encuentra que el Estado mexicano está comprometido con una lógica social y económica específica: la del capitalismo. Esta línea [...] propone que, independientemente de los hombres que estén a cargo y en el control de las posiciones estatales, el Estado de todas maneras produce resultados similares dadas las restricciones estructurales e históricas que limitan su acción". (Basáñez, 1996:56). Esta tesis será de gran utilidad para analizar la autonomía del Estado mexicano, además de que será la base para descartar la teoría de la sobrecarga de demandas como adecuada para explicar la ingobernabilidad en México.

♦ Investigador del Instituto de la Judicatura Federal.

cbs@cjf.gob.mx



dos funciones “contradictorias”:² a) el mantenimiento de circunstancias propicias para la acumulación rentable del capital, y b) el control social, es decir, la erradicación de cualquier conflicto de clase que pueda poner en peligro la estructura capitalista (O’Connor, 1981:26).

Para conseguir lo primero, según Offe (1990: 119), el Estado actúa en dos frentes: por un lado, debe situar a todo propietario de fuerza laboral “en una posición que le *capacite para encontrar empleo* en el mercado de trabajo”, y, por el otro, debe promover que “las unidades individuales de capital o el capital en su conjunto” se coloquen “en una posición donde parece efectivamente rentable comprar fuerza de trabajo”. Para lograr lo segundo, crear y mantener la armonía social, el Estado debe “satisfacer distintas demandas de los que sufren los ‘costes’ del crecimiento económico” (O’Connor, 1981: 28).

Dentro de esta última función se ubican las reformas sociales, entendidas como “concesiones” a las masas proletarias para, por un lado, evitar brotes revolucionarios y, por el otro, crear condiciones para el pleno empleo, tanto de la mano de obra (salud, educación, capacitación para el empleo, seguridad social, etc.) como del capital (mantenimiento y capacitación constante de un considerable ejército laboral de reserva).

La diferencia entre el mexicano y otros Estados capitalistas radica en el hecho de que el nuestro es producto de una revolución que, errónea o dolosamente, ha sido calificada como “social” o incluso “socialista”.³ La paradoja que

2 “Una contradicción dentro de un específico modo de producción es la tendencia inherente a destruir las precondiciones mismas de las cuales depende su supervivencia”. (Offe, 1990: 119).

3 Obregón tenía una idea poco común sobre el socialismo, la cual era compartida por todo el clan de Agua Prieta: “*El socialismo lleva como mira principal tender la mano a los de abajo para buscar un mayor equilibrio entre el capital y el trabajo [...] sí es necesario, y eso sí lo podríamos realizar, que los de arriba sientan más cariño por los de abajo*”. (Córdova, 1995:270 y 271). Las cursivas son del autor.

detectó Hansen⁴ buscó ser explicada en cuanto manifestación de la naturaleza contradictoria del Estado mexicano. Pero, ¿en verdad existía o existe tal contradicción?

Considérese lo señalado respecto al ciclo histórico dentro del cual se inicia la guerra civil en 1910; según Leopoldo Solís (1967: 42), la Revolución no inauguró un nuevo periodo en la vida económica de nuestro país, sino que, al contrario, ella misma es un fenómeno propio del ciclo iniciado durante el último tercio del siglo XIX: la modernización económica, que no es sino el desarrollo del modelo capitalista. En este sentido, el porfiriato cumplió con parte de la tarea, sin embargo se convirtió en un obstáculo para la modernización política; la Revolución no buscó la destrucción o sustitución de la propiedad privada, base del modelo capitalista. Ningún grupo revolucionario se lo planteó.

La Revolución, una vez triunfadora, no buscó sino continuar con la labor realizada por la burocracia porfirista, interrumpida por la guerra: la modernización del país, tanto en el aspecto económico como en el político. Y tal tarea se puede ubicar *únicamente* dentro del modelo capitalista. El Estado mexicano nace para promover la *modernización* del país, que no se concibe sino como promoción del capitalismo como forma de producción y de la democracia como forma de gobierno. Tales son las tareas básicas del Estado que nace en 1917.⁵

4 Al momento de preguntarse a quiénes beneficiaban los buenos resultados de la gestión económica de los gobiernos posrevolucionarios mexicanos, Hansen sostuvo que resultaba paradójico que "en cuanto al empleo de las políticas fiscales y de gastos para lograr una más equitativa distribución del ingreso, en las últimas décadas México ha hecho menos, aplicando menos recursos, que las otras grandes naciones de América Latina", por lo que el modelo del desarrollo mexicano resultaba incongruente con su historia, puesto que la estrategia para el desarrollo que privilegiaba a la burguesía se había "proyectado y realizado en el único gran país latinoamericano que sufrió una profunda y sangrienta revolución social". (Hansen, 1993: 117-119).

5 Ciertamente, la democracia como forma de gobierno no fue la característica del régimen mexicano; pero no puede perderse de vista que en ningún momento se dejó de considerar a la democracia como una meta a la que había que llegar, una vez que el país se hubiese *modernizado*, una vez que el pueblo mexicano estuviese maduro, *listo* para ello.

Las reformas sociales fueron utilizadas durante la guerra como táctica disuasiva sobre las masas; el objetivo que perseguían los constitucionalistas era atraerse a los obreros, pero sobre todo a los campesinos, evitar que engrosaran las filas del zapatismo o del villismo, que se radicalizaran y convirtieran la *revolución política* en una *revolución social*. Había que evitar a toda costa que el proletariado iniciara una lucha de clases. Para ello, la promesa de las reformas sociales sirvió a la perfección.

Pero no bastó con la legislación preconstitucional elaborada durante la lucha contra los ejércitos proletarios; una vez reunidos en Querétaro, algunos generales constitucionalistas, a la sazón constituyentes, habían asumido un genuino compromiso con las masas, por lo que pelearon y lograron la inclusión de las reformas sociales en el texto constitucional. Carranza temió un Estado *sitiado* por las masas exigentes. Obregón intuyó y utilizó esa gran herramienta de movilización de las masas que resultaron ser las reformas sociales, especialmente para fines electorales. Cárdenas legó al régimen el uso de tal movilización para fortalecer la autonomía estatal.

Así pues, las reformas sociales no pueden motivar contradicción en el Estado mexicano, pues al mismo tiempo son generadoras de condiciones favorables para la *acumulación rentable de capital* y crean condiciones propicias para la consecución de la armonía social. Más que crear una situación conflictiva, las reformas sirven para promover y garantizar el desarrollo del capitalismo mexicano. El Estado mexicano no es, pues, contradictorio en sí mismo, sino perfectamente coherente:

Reformas sociales, Estado de gobierno fuerte, presidencialismo, en-

Así es como se entiende que tanto Porfirio Díaz (en la famosa entrevista con Creelman) como los diferentes gobernantes de la posrevolución hablaran de la democracia como un punto terminal y no como un mecanismo para lograr esa modernización.

cuadramiento corporativista de las masas populares, institucionalización de las clases y conflictos sociales y Constitución populista confluyen en el proyecto que todo lo pacifica y todo lo resuelve: la *industrialización* (Córdova, 1991: 66).

Lo esencial del régimen mexicano es ser clasista, porque promueve el desarrollo capitalista, donde son, principalmente, *los intereses* de la clase dominante los que prevalecen. Las reformas sociales parecen engañar a quien las analiza; pero lejos de producir contradicciones, las reformas refuerzan la naturaleza clasista del régimen, su perfil capitalista. Cuando mucho, el reformismo social del Estado mexicano es una característica peculiar, pero eminentemente accidental,⁶ que no lo define como *sui generis*, sino que sólo lo hace particular. El reformismo *precoz* es una adaptación vernácula del proceso de modernización u *occidentalización* de nuestro país.⁷

La tensión que se puede generar entre la exigencia de mejoramiento socioeconómico de las masas y sostenimiento de condiciones propicias para la acumulación capitalista, esa que se presentó en otros países, en México no apareció, esencialmente porque los mecanismos e instituciones propios para articular y transmitir tales demandas popu-

6 Accidental en el sentido de que es la forma peculiar que adoptan las instituciones y formas políticas modernas en México.

7 "En la medida en que México se *moderniza*, o como quieren algunos se *occidentaliza*, el proceso de su desarrollo exige la continua conformación de modelos políticos modernos a su propia realidad, cosa que implica [...] el que tales modelos, al aplicarse, se modifiquen y se transformen". (Córdova, 1991: 46). Cuando habla de *occidentalización*, Córdova hace velada referencia a Scott, quien sobre el particular señala: "The fact that these mechanisms and the values which motivate them are peculiarly Mexican in their form does not mean that the political system itself cannot be classed as Western. On the contrary, but the very fact that Mexico has achieved a synthesis of older habits and values with those resulting from change, the country has fulfilled the most basic of all requirements for a Western political system [...] in short, a workable and working system that includes the entire country [...] this is more in accord with Mexican reality than a law that does not accurately reflect the country's conditions and value system". (Scott, 1964: 17). Un juicio parecido realizó González Casanova (1997: 86 y 87).

lares no existían: los sindicatos eran controlados por una burocracia obrera más interesada en el mantenimiento del *statu quo* que en la promoción de los intereses de clase, el corporativismo autoritario desalentaba o desradicalizaba cualquier exigencia mayor; los partidos políticos no funcionaban como vehículos del descontento, etc.

Las reformas sociales, como característica accidental (en cuanto adaptación nacional del Estado capitalista y la incorporación de las masas a la política), provocan cierta peculiaridad del Estado mexicano; la forma que en nuestro país revistió la lucha de clases fue el *reformismo*, es decir, el *mejoramiento* económico de las masas por medio de acciones estatales tendientes a satisfacer las demandas de aquellos damnificados del crecimiento económico. Ésa es la verdadera naturaleza del Estado en México, y una aparente contradicción o una supuesta paradoja.

Pero decir que las reformas son respuestas a demandas de las masas sería mucho decir, puesto que, debido a los mecanismos de control que sobre el proletariado tenía el régimen, difícilmente se articulaban o expresaban reclamos; ni obreros ni campesinos podían hacerse escuchar muy alto ni muy seguido. Así que el reformismo social del Estado mexicano puede ser visto como una estrategia política tendiente a renovar constantemente la impresión de que el régimen estaba comprometido con el “constante mejoramiento económico” de las clases sociales en desventaja.

El temor carranzista a que el Estado fuera sitiado por las masas exigentes careció de fundamento a partir de la existencia de efectivos medios de control sobre las mismas, (Reyna, 1976). En ello estriba el carácter contrarrevolucionario del reformismo social mexicano: el propio Estado organizó y encabezó las demandas de mejoramiento económico, evitando que el proletariado se organizara de forma autónoma.

Entre los decenios de 1950 y 1960 se presentó en nuestro país cierto fenómeno denominado “milagro mexicano”, con-

sistente en un crecimiento económico sin precedentes ni comparación, aproximadamente de seis por ciento anual en promedio, combinado con una apreciable estabilidad política, sobre todo considerando la quiebra de las democracias latinoamericanas a partir de la década de 1960. México fue capaz de lograr tal crecimiento económico sin tener que recurrir a regímenes militaristas, burocrático-autoritarios o dictatoriales (Ross, 1972: 10).⁸ Pero es que tampoco lo necesitó.

Se ha señalado que la gran diferencia entre el resto de los países latinoamericanos y el nuestro, lo que hizo posible que aquí no se presentara una “ruptura” del orden constitucional (golpe de Estado), radicó en la muy particular configuración del Estado mexicano y su relación con la sociedad civil y sus organizaciones.

La explicación de muchos fenómenos políticos en nuestro país debe buscarse en el proceso de formación y consolidación del poder político; uno de los primeros enunciados de nuestra teoría política que se consideran certeros y que deben ser sometidos a la duda es el de la predominancia de la economía sobre la política; sólo a partir de tal cuestionamiento puede entenderse mejor la trayectoria política de este país.

Por supuesto que si se atiende al crecimiento económico y al reparto de la riqueza producidos durante treinta años, se sospechará de la “neutralidad” del régimen, y se condenará la hipocresía de un Estado comprometido pública, constitucio-

8 Por su parte, Cosío Villegas (1992: 20 y 21), en su clásico ensayo, escribió que: “Estos dos hechos: gran estabilidad política y señalado avance material, cobran una singularidad todavía mayor si se piensa en la agitación aparentemente inexplicable en que viven los otros países latinoamericanos, y en su progreso económico siempre inferior al mexicano, a excepción del muy reciente de Brasil [...] La singularidad, notable en sí misma, de esta estabilidad política y de semejante progreso económico crece si se reflexiona que México los ha conseguido sin acudir a ninguna de las dos fórmulas políticas consagradas: la dictadura o la democracia occidental”. Las afirmaciones de Cosío tendrían que ser matizadas, puesto que se demostró posteriormente que, si bien nuestro país tuvo un crecimiento económico superior al resto de Latinoamérica, los resultados del mismo se distribuyeron menos inequitativamente en países como Brasil o Argentina, donde no se había vivido una revolución.

nalmente con las clases desposeídas, pero que, como los hechos demuestran, actuó a favor únicamente de la burguesía, tanto nacional como extranjera. Pero entonces, al no existir contradicción estatal, la paradoja deja de serlo, pues se concluiría que en ningún instante hubo compromiso alguno entre masas y Estado, pues, a la vista de los resultados, todo parece indicar la presencia de un *pacto de dominación* por el cual la burguesía sometió al proletariado utilizando como instrumento al Estado posrevolucionario, el cual era *administrado* por un grupo dependiente de la clase dominante.

Analizando la política nacional desde la óptica de los resultados económicos (generación de crecimiento y reparto inequitativo de la riqueza), por supuesto que se detecta una relación *funcional* entre política y economía. A la luz del desarrollo económico nacional, el régimen político mexicano fue *útil* por muchos años. El proyecto político de la Revolución, la *modernización* entendida como *democratización*, estuvo sometido, según esta interpretación, al proyecto económico de la burguesía: *modernización* entendida como *industrialización y crecimiento*.

Cierto, crecimiento económico y estabilidad política coincidieron en el tiempo. Pero de esa coincidencia no se puede derivar una relación de inmediata dependencia o subordinación. Se ha demostrado que la relación entre economía y política es *probabilística*, que no necesaria (Maravall, 1995). El desarrollo económico no generó directamente la democracia en México. Pero tampoco reforzó el autoritarismo. El régimen político creó las condiciones adecuadas para la promoción del desarrollo; pero la estrategia del desarrollo no moldeó al régimen; los resultados económicos se buscaron como apoyos de

9 "La eficacia del sistema mexicano ha dependido, en mayor medida que de ningún otro factor, de la flexibilidad que ha demostrado para mantener la primacía de lo específicamente político". Muñoz Ledo, Porfirio, "México: el cambio se ha iniciado, el país no será ya más el mismo", en *El Día*, 3 de mayo de 1971, citado en Loaeza (1977: 186).

éste, el desarrollo no se privilegió sobre la estabilidad política; “lo político” prevaleció siempre sobre lo económico, en ello radicó la eficacia del sistema creado por el Estado.⁹

Si la política hubiese sido *función* de la economía, la estabilidad no requeriría de mayor explicación, pues bastaría con hacer un recuento de los medios coercitivos de los que el Estado ha dispuesto y de las ocasiones en que los ha utilizado; sin embargo, hacerlo nos daría un resultado algo “extraño”: existieron experiencias de represión estatal, cierto; pero tales hechos fueron localizados, particulares, *excepcionales*. Y sobre todo, tales represiones tienen una nota común: se presentaron cuando las manifestaciones de descontento se presentaron contra las formas políticas de dominación, no cuando eran reclamos eminentemente económicos.

Las demandas económicas de las masas o, en particular, de determinados grupos, siempre gozaron de cierta receptibilidad en el régimen; las exigencias de cambios políticos nunca fueron toleradas. Los conflictos socioeconómicos se resolvían como tales, fragmentándolos y evitando polarizarlos. La disputa por el poder político no se toleraba: por ello la muy particular configuración del sistema político mexicano, donde los partidos políticos y las elecciones carecían de importancia, puesto que se pregonaba continuamente, a partir de la estrategia de la “unidad nacional”, que los problemas políticos habían sido resueltos ya (la formación del Estado revolucionario, la creación de un partido del Estado, pluriclasista, pragmático, nacionalista y comprometido con la promoción de los intereses populares) y que restaba, como gran tarea del presente y del futuro, la solución del problema económico del país, su modernización, o sea, su *desarrollo económico*.

Una historia mínima de la violencia en México durante los últimos años mostraría permanentes luchas y conflictos de carácter gremial, campesino, estudiantil y político. Con una característica: que los ajus-



tes económicos parecen resolverse casi siempre por vía de la negociación, mientras que las pugnas de carácter político y por reivindicaciones estructurales: democracia sindical y desplazamiento de líderes, despojados de tierra o su ocupación por campesinos, protestas por abusos de autoridad, imposiciones del aparato político... etcétera, desembocan frecuentemente en la violencia [...] Las posibilidades de acuerdo son grandes *dentro* de los canales oficiales, pero cuando se trata de modificar prácticas y abusos el conflicto llega a ser irreductible. En cierta forma, *el sistema de intereses políticos parece menos flexible que el sistema de intereses económicos* (Flores Olea, 1982: 464).

El análisis de los principales conflictos “sociales” a los que se enfrentó el Estado antes de 1968 parecen corroborar lo anterior. Los ferrocarrileros, los telegrafistas, los maestros y los médicos, lejos de centrar sus demandas en aspectos meramente económicos, aún cuando el motivo inicial de las huelgas haya sido salarial, representaron una amenaza potencial para el régimen porque trastocaban la estabilidad política, al menos como entonces se entendía: “no ausencia de conflicto, sino su aislamiento y control para resolverlo en sus propios méritos, pero siempre sobre la base de que no rebasara los cauces de la ley ni atacara la dignidad del gobierno” (Medina Peña, 1996: 169), lo que significaba la utilización de los propios mecanismos del régimen de tal forma que ningún conflicto saliera del control del grupo gobernante.

Los reclamos sindicales atentaban más contra el régimen político que contra los intereses de la burguesía. Sobre todo porque los realizaban trabajadores del propio Estado. Lo cual demuestra que la burocracia sindical controlaba eficazmente al movimiento obrero del sector privado, pero comenzaba a mostrar fisuras respecto al del sector público.

El problema político común a todos esos movimientos era el de la representatividad de las dirigencias sindicales; más

que conflictos laborales o económicos, la disidencia sindical de aquellos años anteriores al 68 buscó la autonomía de los trabajadores al servicio del Estado. Eso se demuestra por el hecho de que en casi todos los casos las huelgas y movimientos de protesta no finalizaron al ser satisfechas las demandas salariales, sino que continuaron; ello con el objetivo de sustituir a los dirigentes *charros* por líderes *representativos*.¹⁰

El cuestionamiento de las burocracias sindicales y el intento por sustituirlas ponía en entredicho una de las bases sobre las que se sostenía el régimen: el control sobre el movimiento obrero organizado, es decir, se alteraba una de las condiciones esenciales de sobrevivencia del Estado: la movilización de las masas era competencia y monopolio exclusivo del régimen. La movilización independiente era motivo de alteración de la estabilidad, porque se carecía de control sobre las masas. Las “legítimas aspiraciones de mejoramiento económico” no inquietaban a los gobernantes, antes bien eran motivo para mostrar regularmente que el Estado, a pesar de todo, seguía comprometido con el proletariado. Pero el desafío a las estructuras de autoridad no era permitido.

Por ello es sostenible que el régimen no buscó, como meta única y a la que subordinó su acción, el desarrollo económico. El Estado fue *funcional* al crecimiento en tanto éste era propiciado por la forma de gobierno, pero de ninguna manera el régimen se estructuró y consolidó para servir únicamente a la clase dominante, pues los hechos muestran que las estructuras de autoridad respondieron siempre a la lógica de la autoconservación.

10 “Podríamos pensar que el fracaso de los telegrafistas por conseguir que sus intereses fueran realmente representados, se debió a la estrategia utilizada para la consecución de tal fin: abandonar su sindicato y pretender formar una nueva organización”. En el caso del movimiento magisterial, su objetivo político consistía en “hacer respetar el derecho de los agremiados a elegir, sin cortapisas ni presiones, a sus representantes, y lograr que la lealtad en la gestión sindical se oriente, en todo momento, hacia las bases y no hacia otras esferas de poder”. Loyo (1992:171). Cfr. Stevens (1979: capítulos 4 y 5).

Ahora bien, se ha descartado ya la tesis de la contradicción del Estado mexicano, puesto que, en verdad, no hay tal. No se aprecia siquiera paradoja alguna en la relación entre un Estado revolucionario comprometido con las masas y un crecimiento económico inusitado con inequitativo reparto de la riqueza. La historia y el análisis de las estructuras nacionales así lo demuestran. Sin embargo, a lo largo de la investigación se identificó una constante en los diversos análisis sobre el régimen político mexicano: la falta de certidumbre respecto a las acciones estatales. Sostengo que es ésta la auténtica contradicción del Estado que nos gobierna.

Vayamos por partes. Scott sostenía que a mediados de la década de 1960 México se encontraba en plena modernización, nuestro país estaba *en transición*, y la culminación de tal proceso sería, seguramente, la democracia occidental como forma de gobierno. Uno de los hechos relevantes que denotaban tal proceso era la erradicación de la incertidumbre y el personalismo en las relaciones políticas, especialmente en la acción del Estado. Vamos, que nuestro país se modernizaba en términos políticos en tanto el ejercicio del poder, las relaciones políticas todas, se *institucionalizaban*.

Córdova, en 1972, sostenía que la gran diferencia entre el porfirismo y el régimen posrevolucionario residía, más que en otra cosa, en la *institucionalización* de la relación entre los grupos organizados de la sociedad (las corporaciones de masas principalmente) y el Estado; más aún, el poder político de la posrevolución está *institucionalizado*, al contrario de lo que sucedió en el porfirismo; el paso de la etapa de caudillos y hombres fuertes a la del presidencialismo incontestado era clara muestra de modernización, de *occidentalización*. Nuestro país comenzaba a ser un país moderno.

Institucionalizar quiere decir *previsión y aceptación del hecho o fenómeno*, o en otros términos, “probabilidad empírica de una conducta [...] calculabilidad” (Heller, 1965: 112). Institucionalizar denota la creación de *un* orden en el sen-

tido weberiano del término (Weber, 1944:30). Para Huntington implica un “proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos”(Huntington, 1972: 23). El mejor mecanismo, hasta el momento, para dar certeza a las conductas humanas, de regularlas de manera estable y permanente, es la *lalegislación*, es decir, la tipificación de la conducta deseada o indeseada. Y ello obedece a que sólo la ley tiene tras de sí un recurso lo suficientemente *persuasivo* como para orientar la acción humana: la posibilidad de reprimir.¹¹ Weber, al respecto, señaló que una asociación de dominación debe llamarse:

Asociación política cuando y en la medida en que su existencia y la validez de sus ordenaciones, dentro de un ámbito geográfico determinado, estén garantizados de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de un cuadro administrativo” (Weber, 1944:54). Y cuando la validez del orden está garantizada por la probabilidad de la coacción (física o psíquica), entonces se está en presencia del Derecho (Weber, 1944: 32).

Así pues, las instituciones no son sino la regulación estable y permanente de las conductas humanas, certidumbre de las acciones, calculabilidad del comportamiento. Y la mejor garantía de esa certidumbre es la ley

La contradicción que se encuentra en el Estado mexicano consiste, precisamente, en que se *institucionaliza la incertidumbre*: “El tratamiento de favor o privilegio se ha institucionalizado también. La misma corrupción gubernamental constituye un fenómeno *previsto y aceptado*” (Córdova, 1991: 43).

Tras la finalización de la contienda armada, los constituyentes debían crear un nuevo orden y un guardián eficaz

11 Kant lo significa bajo el enunciado: “Al derecho está unida a la vez la facultad de coaccionar a quien lo viola, según el principio de contradicción”. Kant (1999: 40 y 41).

del mismo. Constituyeron al nuevo Estado mexicano, con las tradicionales facultades que marcaba la teoría constitucional de la época. Pero fueron más allá: introdujeron las reformas sociales, e hicieron del Estado, específicamente del presidente, el órgano encargado de (comprometido a) *ejecutar* dichas reformas. Éstas, las experiencias de Obregón, Calles y Cárdenas lo probaron, se convirtieron en auténticas armas políticas, utilizables tanto contra las propias masas, supuestas beneficiarias del reformismo, como contra la nueva burguesía emergente.

La aplicación, desarrollo legislativo o ejecución de las normas constitucionales referidas a las reformas de carácter social quedó supeditada a la voluntad del presidente; el hecho de que las reformas no se utilizaran como armas contra alguna de las clases sociales, no indica que hayan dejado de serlo, sino que algunos gobiernos (presidentes) no quisieron utilizarlas como tales, atendiendo a las distintas coyunturas que enfrentaron. Pero, potencialmente, eran aplicables en cualquier momento, y la naturaleza presidencial del sistema de gobierno (partido de Estado, congreso sumiso al presidente, poder judicial limitado en su autonomía, es decir, carencia de límites y controles efectivos a la voluntad presidencial), motivaba la incertidumbre de esas clases, pues las mismas se consideraban vulnerables ante presidentes con voluntad de no aplicar los dictados constitucionales, o de hacerlo conforme a una muy particular forma personal. El presidencialismo mexicano generaba *incertidumbre*, y las reformas sociales *temor*.

La configuración paulatina del sistema político mexicano motivó que en nuestro país se generaran costumbres que pronto alcanzaron la fuerza de leyes; entre esas prácticas reiteradas y sancionadas, destacaba la de la aplicación arbitraria de la ley; la ejecución de ésta era objeto de negociación, de componendas, pues la legislación, con el transcurso del tiempo, llegó a ser también un *arma política*.

Arma política, en eso se convirtió la ley en México; no en cuanto producto de un debate real entre las diversas fuerzas políticas nacionales, no como resultado de la intervención o influencia de grupos de interés o de presión en el proceso legislativo; la ley era arma política, instrumento de control, en cuanto su aplicación podía ser condicionada, negociada. El presidente gozaba, casi siempre, de un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución de las leyes; lo contradictorio es que tal discrecionalidad se la otorgaba la propia legislación, incluso la misma Constitución.

Vernon (1986: 43 y 44) señaló este problema, haciendo notar incluso que el hecho denunciaba la existencia de un universo amplio de intereses, un cierto pluralismo, pero al mismo tiempo acusaba la inexistencia de igualdad en la aplicación de la legislación; tal era el meollo de la relación entre el Estado y el sector privado, por un lado, una extrema minuciosidad de algunas leyes, y, por el otro, una enorme discriminación en la aplicación de los “poderes reguladores”: “Son menos los casos que se deciden automáticamente, ciñéndose a una regla fija, y más son resueltos por decisiones específicas *ad hoc*”. Esta ausencia de seguridad jurídica en los tratos entre sector público y sector privado no era casual.

El Estado mexicano hizo de esta desigual aplicación de las leyes uno más de sus instrumentos de control, tanto sobre las masas como sobre la burguesía. La posibilidad de dejar sin validez ciertas normas jurídicas, daba al régimen un margen de maniobra enorme, pues podía aplicarlas a ciertos individuos y a otros no, dependiendo del interés que se tuviera en cada caso. La ejecución de la legislación llegó a ser un mecanismo para “premiar” o “castigar” a los grupos sociales o a los individuos prominentes: la casuística era entonces “una norma permanente de nuestra vida política” (Segovia, 1976: 5).

La inexistencia de presiones a los legisladores mexicanos, en comparación con las constantes peticiones y recla-

mos de que era objeto el presidente, muestran claramente que lo importante en nuestro país no era la existencia de la ley, sino su aplicación. El propio Vernon señalaba que el presidencialismo mexicano, el mítico poder omnímodo del Ejecutivo, era un espejismo; ante la existencia de múltiples grupos o individuos interesados en evitar o negociar la aplicación de la legislación mexicana, y su confluencia en la oficina presidencial, el titular del Ejecutivo estaba condenado a una actuación “zigzagueante y vacilante, cuando no blandamente neutral” (Vernon, 1986: 205).

Cuando se decidió legislar en materia del reparto de utilidades, por ejemplo, la reforma constitucional se realizó de forma tan inesperada y rápida que los empresarios no tuvieron tiempo siquiera de protestar u organizarse. Sin embargo, ya realizada la reforma, y sobre la base de la capacidad movilizadora del Estado, la legislación secundaria fue objeto de una serie de acuerdos entre los sectores interesados. Ello, más que mostrar la intención estatal de responsabilizar a las clases sociales en la toma de decisiones, parece indicar la necesidad de negociar previamente la ley, para tratar de evitar, luego, su inaplicabilidad (Purcell, 1973).

Uno de los alegatos con que los ferrocarrileros sostuvieron sus peticiones de mejoramiento laboral consistió en evidenciar la ineficiente administración de la empresa, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de tarifas al transporte de determinadas mercancías (Stevens, 1979: 101); las tarifas no se señalaban de antemano, sino que se establecían a partir de la interacción entre importadores, exportadores y especuladores con la empresa o directamente con la secretaría del ramo. El hecho que desencadena el movimiento huelguístico de los médicos en 1964 es la comunicación de la directiva del Hospital 20 de Noviembre a los médicos residentes de que ese año no se les pagaría el aguinaldo; la cuestión es que tal gratificación no formaba parte de las prestaciones contractuales, sino que era una “costumbre

vieja de la administración” (Stevens, 1979:114), que ese año se rompió, con las consecuencias ya conocidas.

Un ejemplo más del uso de la legislación como arma política es el *permiso* que se tenía que tramitar ante el Departamento del Distrito Federal para realizar marchas, desfiles o mítines en las calles de la ciudad, principalmente en el centro histórico. Independientemente de la inconstitucionalidad de tal procedimiento, es obvio que de esta forma el régimen controlaba cualquier manifestación de descontento, o bien legitimaba (en el sentido legalista) la represión a quienes desafiaran la negativa a manifestarse. ¿Y qué decir del muy famoso delito de disolución social, cuya derogación formó parte del pliego petitorio del Consejo Nacional de Huelga en 1968? (Stevens, 1970: 62-75).

Tal era la verdadera contradicción en el Estado mexicano: la modernización política y económica se estaba llevando a cabo aún sin lo que los anglosajones denominan *the rule of law*, el imperio de la ley, textualmente. La modernización del país la realizaba un régimen que se pretendía moderno, pero que no era Estado de derecho en el sentido liberal, tradicional, del término. Y es que la limitación y control del poder político es un elemento indispensable en el proceso de *modernización* de una sociedad.

El Estado moderno nace como Estado absolutista; no es hasta la propagación y triunfo de las ideas del liberalismo que se habla de un Estado de derecho; es preciso recordar que el gran problema que viene a solucionar el Estado moderno es el de falta de seguridad y la necesidad de una paz propicia para el intercambio mercantil, para lo cual fue necesario constituir un poderoso aparato de coerción; no obstante, tal aparato se convirtió pronto en la principal amenaza a la seguridad y la paz buscadas. Desde entonces la lucha se dio por la libertad, ésa que depende de “la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es nece-



sario que el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro” (Montesquieu, 1987: 114), y para lograr esto se requiere, también, que no se abuse del poder

Es necesario entender que no todo Estado, aún hoy es Estado de derecho,¹² ya que tal denominación no puede ser aplicada de manera simple a una organización política que se constituya, únicamente, en creadora y guardiana de un ordenamiento jurídico. Para que la expresión Estado de derecho sea correctamente aplicada debe tratarse de una organización política (con las características jurídicas e históricas del Estado moderno) que cree, garantice y al mismo tiempo, sea fiel observante de ese ordenamiento jurídico que crea y garantiza.¹³ Para que un Estado que crea y aplique la *ley* sea calificado de Derecho es preciso que también obedezca esa *ley* que crea y aplica, sobre todo considerando que la *ley*, bajo la teoría contractualista, es producto de la voluntad popular, la gran legisladora, y ello es, al final, lo que dota de obligatoriedad al orden jurídico.

Por ello es que el de Derecho es el Estado que está limitado en su poder; la doctrina del liberalismo propugna también por una limitación respecto a sus funciones, pero ese tema del Estado mínimo escapa a este trabajo.¹⁴

El Estado limitado en su poder es el ideal liberal; pero no todo Estado limitado en su poder es Estado de derecho, pues, recuérdese, existieron antiguamente formas de organización

12 “No todo Estado es Estado de derecho. Por supuesto, es cierto que todo Estado crea y utiliza un Derecho, que todo Estado funciona con un sistema normativo jurídico. Difícilmente cabría pensar hoy un Estado sin derecho, un Estado sin un sistema de legalidad. Y sin embargo [...] la existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad, no autoriza a hablar sin más de Estado de derecho.” (Díaz, 1975:13).

13 “El Estado de derecho es el Estado sometido al Derecho, o mejor, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de derecho consiste así fundamentalmente en el imperio de la ley: Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la voluntad general”. (Díaz, 1975: 13).

14 “El liberalismo es una doctrina del Estado limitado tanto con respecto a sus poderes como a sus funciones. La noción común que sirve para representar al primero es el *Estado de derecho*; la noción común para representar al segundo es el *Estado mínimo*”. (Bobbio, 1994: 17).

política en las cuales el poder se limitaba, se acotaba, principalmente, por ejemplo, mediante la intervención de diferentes clases sociales o *estamentos* en el proceso de decisión,¹⁵ o bien mediante la idea de que el soberano estaba acotado por el derecho natural y el derecho de gentes. No todo límite al poder puede constituir un Estado de derecho.

Para hablar de Estado de derecho es necesario referirse al Estado acotado, limitado en su poder por el *derecho positivo*, en cuanto institucionalización de los límites. Sólo cuando el poder del Estado se limita por el *derecho positivo*¹⁶ se está en presencia del Estado de derecho.

15 Téngase presente que la idea misma del *gobierno mixto*, resultante de las teorías de las formas de gobierno puras e impuras, es un intento claro por limitar el ejercicio del poder y, además, buscar cierta especialización de los gobernantes: "El gobierno mixto es un sistema de *pesos y contrapesos* entre los órganos que contienen a cada uno de los principios mencionados [monárquico, aristocrático y democrático] [...] la semejanza entre la teoría del gobierno mixto y la doctrina de la división de poderes reside en la búsqueda del equilibrio; pero la diferencia entre ellas se encuentra en que ese equilibrio es perseguido por el gobierno mixto a través de las fuerzas sociales y por la división de poderes mediante las funciones públicas". Fernández Santillán (1994: 35). En este sentido Manuel Aragón (1995: 18) señala, al referirse a la participación de varios sectores sociales en el ejercicio del poder, que tal "concepción plural del poder en la 'forma mixta' no significa división de poderes, sino 'participación' en el poder de los distintos estamentos y, a la vez, confusión y no separación de competencias [...] Más que concepción de un poder plural, lo que existe es una concepción plural del ejercicio del poder. Sin embargo, esto ya es una forma de limitar al poder mismo pues "la participación y confusión generan, irremisiblemente, una serie de controles, de muy variada naturaleza, sí, pero de inescusable observancia".

16 Al respecto, en este trabajo se identifica derecho positivo y ley; y "por ley debe entenderse la formalmente creada por el órgano popular representativo [...] como expresión de la voluntad popular". (Díaz, 1975: 30). En los tiempos que vivimos es necesario tener un concepto dinámico de ley, y no contentarnos con las definiciones formalistas o demasiado técnicas; en este sentido considero de capital importancia lo que al respecto señala Cerroni (1992: 134), sobre la *ley moderna*, la cual "no consiste del todo en la pura emisión de imperativos sancionados por la fuerza", sino que es preciso distinguirle dos elementos constituyentes interconectados: a) "el elemento imperativo que consiste en una *voluntad provista de fuerza*" (lo que expresa su particularidad y la coacción), y b) "el elemento cultural consistente en una *disposición racional* emanada por una *autoridad legítima*" (lo que expresa la racionalidad y el consenso). "De estos dos elementos el primero es ciertamente constante en la historia, mientras el segundo se presenta en formas variables tocando el vértice en el Estado democrático de derecho". Lo anterior lleva a decir que, en estos días, la ley no es sino una "orden *legítima* emanada en el respeto de procedimientos específicos por una *autoridad electa* (parlamento), es decir, fundada en el consenso del pueblo".

Y la primera limitante que el derecho positivo impone al poder del Estado es, precisamente, la obligatoriedad del mismo, aun para el Estado, uno de cuyos órganos lo crea. El Estado se limita en su poder al tener que ejercerlo conforme a la ley, la cual, si bien es dada por el poder legislativo, uno de los constituyentes del Estado, es entendida como la expresión de la voluntad popular, mediante la idea de la representación política.¹⁷

Otro gran límite impuesto a la organización estatal es el consistente en la consagración constitucional de la teoría de la separación de poderes: el famoso artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señalaba tajantemente que aquella sociedad en la que la garantía de los derechos individuales no estuviese asegurada ni la separación de poderes establecida, no tendría constitución. Así, siguiendo los razonamientos de Montesquieu, se entiende que las funciones del poder deben separarse y atribuirse cada una a un órgano distinto, con tal de evitar que ese poder se ejerza arbitrariamente: la idea es que el poder contenga al poder.

Del referido artículo 16 de la Declaración se desprende otra gran restricción al poder del Estado: los derechos individuales: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, principalmente, de los que derivarán derechos más concretos establecidos en las varias constituciones que, a partir de entonces, proliferaron en el orbe.

17 Aquí es importante señalar que, en verdad, no hay contradicción entre un Estado creador de derecho, o Estado legislativo (Schmitt), y un Estado limitado por ese mismo derecho (Habermas); es posible hablar de Estado de derecho, Estado limitado por el Derecho positivo, creado por órganos constitutivos del mismo Estado, siempre y cuando se tenga presente el principio de la soberanía popular y la representación política. Si bien es cierto que el Estado está limitado por un derecho que él mismo crea, recuérdese que el órgano encargado de dotar de obligatoriedad a la ley es el que representa directamente al pueblo, y es, por tanto, el que expresará la voluntad popular; creadora, por principio, de la ley; por eso es que es posible concebir un Estado legislativo de derecho. "No todo 'imperio de la ley' es ya, por ello, Estado de derecho: [...] no hay tal si la ley proviene de una voluntad individual absoluta y no de una asamblea de representación popular libremente elegida". (Díaz, 1975: 31).

En apretado resumen es posible mencionar que las características del Estado de derecho serían:

- *El imperio de la ley*, entendida ésta como producto de la voluntad popular (que implica el principio de soberanía popular), es decir, mediante la institución de la representación política, el pueblo elige a algunos individuos que lo representan y sancionan las leyes que todos los miembros del pueblo deben obedecer; esto implica dos conceptos fundamentales que surgen a partir de la distinción entre el pueblo *sujeto* de la voluntad popular y el pueblo *objeto* de tal voluntad:¹⁸ igualdad en la elaboración de la ley (mediante un adecuado proceso electoral y un buen sistema de representación todos, en teoría, participan en la elaboración de las leyes que obedecerán, y así sólo se obedecen a sí mismos y permanecen tan libres como antes) e igualdad de todos ante la ley (aplicación indistinta de la norma, independientemente del sujeto al que se aplica).¹⁹
- *División de poderes*, es decir, identificación de las funciones del poder estatal y asignación de cada función a un

18 Kelsen (1992: 33) señala que el "pueblo" que gobierna (que crea las normas) es distinto del "pueblo" sometido a esas mismas normas; el primero se integra por todos los titulares de los derechos políticos (lo que excluye a niños, extranjeros, incapacitados, suspendidos, etc.), en tanto que el segundo lo integran todos aquellos sometidos a la ordenación política; el primero será el pueblo sujeto del poder, el segundo el pueblo objeto del mismo.

19 El pueblo sujeto del poder no es un conglomerado de individuos cerrado e inmóvil, sino que, conforme a la forma democrática de gobierno, acceden a él todos aquellos que hubiesen cumplido una serie de requisitos objetivos, iguales para todos, y previamente establecidos, lo que permite que, en principio, todos tengan la misma oportunidad de formar parte del pueblo que gobierna. Aquí radica la igualdad en la elaboración de la ley: todos pueden ser miembros de ese pueblo legislador; la igualdad ante la ley consiste en que, como integrantes del pueblo objeto del poder, del pueblo sometido a las normas, todos están, en verdad, igualmente sometidos, todos son tenidos por iguales al aplicarse las normas. "La culminación de esta expansión [de la igualdad de la ley] está justo en el hecho de que todos sean reconocidos en una situación igual frente a la ley no sólo en la *fase de aplicación*, sino también en la *de construcción* de la ley". Cerroni (1992: 48). Las cursivas son mías.

órgano distinto para su ejercicio. Para lo cual, no obstante, es preciso atenerse al principio de colaboración de los órganos. Se identificaban, en un primer momento, tres funciones básicas que se atribuyen a otros tantos órganos: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Sin embargo, dentro del desarrollo normal del Estado y de la sociedad que gobierna, es preciso aceptar las innovaciones a este diseño institucional.

- *Ejercicio de las funciones estatales conforme a la ley, o principio de legalidad.* Los órganos del Estado, y éste en su conjunto, en el ejercicio de las funciones que tienen reservadas, deben observar cabalmente la ley,²⁰ puesto que ésta, como expresión de la voluntad popular, es producto directo del único soberano legítimamente reconocido, el pueblo.²¹ La subsecuente consecuencia de esta idea es la vigilancia que los órganos estatales ejercen entre sí,²² y el pueblo sobre todos ellos,²³ para evitar la violación de la ley; aparece, pues, el concepto de *garantía*.
- *La existencia de derechos fundamentales del individuo*, es decir, la idea de que todo hombre, por el mero hecho

20 En el ordenamiento constitucional mexicano se encuentra una clara muestra de esta limitación impuesta a los órganos estatales y a los titulares de los mismos. El artículo 128 de la Constitución instituye la obligación a cargo de todos los funcionarios públicos de prestar, al momento de tomar posesión de su cargo, la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; Jellinek considera esta protesta del cargo, junto con la división de poderes, como una garantía política del ordenamiento constitucional.

21 Esta es la esencia del Estado de derecho, derivada del principio de separación de poderes: "El principio de legalidad [...] puede enunciarse como exigencia de sometimiento de la administración [y de todos los órganos estatales, apuntaría] a la ley. Quiere ello decir que la administración, en su actuación, deberá siempre respetar esa primacía de la ley, ajustando a ella su modo de proceder". (Díaz, 1975: 35).

22 "El principio de legalidad de la administración [...] se manifiesta sobre todo, a través de un sistema de control y responsabilidad de la administración [...] Se trata, pues, del establecimiento de un control jurisdiccional contra las posibles infracciones legales llevadas a cabo por los órganos de aquélla..." (Díaz, 1975: 35).

23 Aquí se entiende al pueblo no como elemento del Estado, sino como fuente legítima del poder de éste; por lo tanto, máximo vigilante y censor de los órganos estatales.

de serlo tiene un conjunto de derechos que la razón misma indica que no pueden ser violados, por lo que si el Estado surge para evitar que unos violen los derechos de otros, ese mismo Estado debe evitar violarlos.

Así, pues, el Estado de derecho es un Estado limitado por el derecho positivo; pero no basta con proclamar tal limitación; es preciso que existan garantías suficientes que eviten que el Estado rompa con los límites impuestos; tales garantías son de naturaleza jurídica, política y social²⁴, y en ciertos casos toman la figura de controles.

El nuestro no era un Estado de derecho; y esa ausencia se justificó, sobre todo, por las condiciones políticas, económicas y sociales existentes y por la promesa del desarrollo:

Los aspectos contradictorios de nuestra legislación no han sido nunca resultado del capricho, sino que *surgieron como prerequisites para la construcción del Estado nacional* y para crear un sistema político capaz de englobar a la mayor parte de los mexicanos (Segovia, 1976: 4).

Sin embargo, la justificación comenzaba a menguar ante las necesidades cotidianas y los reclamos, esporádicos, pero crecientes, de seguridad, de certeza en la aplicación de la ley:

La capacidad de predecir no exige necesariamente que el gobierno reduzca el alcance de su intervención en la vida económica; de hecho, la facilidad de predicción en el mundo de los negocios puede

24 Jellinek (1970: 591) señala que las garantías en el derecho público son: a) sociales; b) políticas, incluye aquí a la división de poderes y la protesta del cargo; y c) jurídicas, donde incluye: I. La fiscalización en sus dos aspectos: 1. Jurídica (administrativa y financiera) y 2. Política (parlamentaria). II. La responsabilidad de los servidores públicos (civil, penal, administrativa y el *impeachment*). III. La jurisdicción es sus dos aspectos: 1. Control de legalidad y 2. Control de constitucionalidad. IV. Lo que denomina "medios jurídicos", es decir, procedimientos de protección de los derechos humanos (algo parecido al amparo mexicano).



ser aumentada, no disminuida, si la intervención toma forma de garantías y subvenciones. Tampoco es incompatible la capacidad de predecir con las distinciones, siempre y cuando éstas estén *institucionalizadas* en forma adecuada (Vernon, 1986: 177 y 178).

En 1968, durante el movimiento estudiantil, el reclamo ciudadano se enderezó contra las prácticas *ilegales* de los agentes del Estado mexicano: brutalidad policiaca, utilización política de los cuerpos de seguridad pública, aplicación tendenciosa y arbitraria del código penal (delito de disolución social), irresponsabilidad e impunidad de los titulares de los órganos de gobierno y de la administración pública, etcétera. Lo primero, y lo más *revolucionario*, que exigieron los manifestantes en aquel entonces fue el cumplimiento exacto de la Constitución federal. Es decir respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, tanto a los civiles como a los políticos, actuación de las autoridades conforme a las facultades expresamente concedidas por la Carta Magna y adecuado funcionamiento de los mecanismos de protección constitucional.

Si para esa fecha eran muchos los estudiosos del sistema político mexicano que lo catalogaban como *tendiente* a la democracia, eso obedecía al análisis meramente gramatical que muchos de ellos realizaron de las leyes fundamentales del país. Efectivamente, en las hojas de papel, de acuerdo con la Constitución, el mexicano era propiamente un Estado democrático de derecho. El andamiaje jurídico apuntaba en esa dirección. Sin embargo, esta república representativa, democrática y federal carecía de *ciudadanos*, es decir, los habitantes de la misma *no tenían oportunidad* de hacer funcionar adecuadamente el sistema constitucional. Esa ausencia de oportunidad se debía a las trabas que el sistema político imponía.

32 años después de Tlatelolco y a 22 años de iniciada la *transición mexicana*, tras varios procesos electorales (loca-

les y federales) objetivamente limpios y equitativos, realizadas varias reformas a las instituciones políticas y a la economía nacional, ante la presencia de un nuevo sistema de partidos, viendo los albores de una verdadera descentralización y, ahora sí, un federalismo político y financiero, ante la derrota en elecciones presidenciales del partido antes hegemónico, frente a todos estos cambios, *sufridos* o festejados, en nuestro país, es preciso preguntarse si el Estado mexicano continúa caracterizándose por la contradicción que señalé al inicio: pretensión de modernidad y naturaleza pre-moderna. En otros términos, ¿la democracia política incipiente que se está viviendo denota la existencia, por fin, de un Estado de derecho en México?

Hacia 1987, en plena efervescencia cardenista (previa a las disputadas elecciones del año siguiente), Rafael Segovia señalaba agudamente que:

No es un ejercicio democrático del poder lo solicitado, sino formas democráticas de acceso al poder para ejercer éste, una vez conquistado, puede ser que de una manera democrática, aunque también puede ser de la manera más autoritaria si es que no totalitaria (Segovia, 1987: 19).

En estos momentos, tras el triunfo de un candidato presidencial del PAN, pero no menos presidencialista que sus antecesores del PRI, esta *incertidumbre* está aún presente.²⁵ ¿La causa? La ausencia de un auténtico Estado de derecho en nuestro país, puesto que, seguramente, la vida nacional, tanto en lo político como en lo económico estará supeditada, como an-

25 Lo que temía Segovia ha sido confirmado por las experiencias latinoamericanas: "Since the return of democratic rule to many countries in Latin America, relations between governments and society, have been characterized by illegal and arbitrary use of power [...] although Latin American societies experienced the transition from dictatorships to civil governments, many authoritarian practices of their governments were not affected by political changes or elections. There is a significant gap between the letter of the bill of rights, present in many constitutions, and law enforcement application and practice" (Pinheiro, 1999: 1).

tes, a *una voluntad* y no a instituciones y leyes. La experiencia de los gobiernos divididos es novedosa en nuestro país, y está por demostrarse que el diseño institucional que la constitución establece sea funcional para el nuevo sistema político. Pero esta situación no es, ya para estas fechas, el peligro más inminente ni más importante.

Un Estado de derecho no sólo es el que está limitado en su poder por la ley, el que tiene acotada su capacidad de acción, sino también, y fundamentalmente, es aquél que hace cumplir la ley a los ciudadanos, el que aplica *efectivamente* la legislación y cumple con la tarea esencial de todo Estado: vigilar y salvaguardar un orden establecido. El gran reto de la joven (inclusive, niña) democracia mexicana es la plena vigencia de la ley. Eso y no otra cosa significa Estado de derecho: ni gobernantes ni gobernados por encima de la ley. Tal vez hemos avanzado en nuestros intentos por someter las acciones estatales a la legalidad, pero el Estado mexicano parece que está fallando en su misión de hacer cumplir la ley a *todos* los habitantes de este país.

Lo que verdaderamente distingue a los Estados entre sí es la calidad de sus gobiernos (Huntington, 1997: 13 y 1994: 38). Actualmente sólo es legítimo un gobierno democrático, tanto en sus orígenes como en sus acciones. Pero esa legitimidad no garantiza, aunque mucho ayude, la eficacia del Estado.

Y un Estado sólo puede ser eficaz en el desempeño de las tareas o funciones que por su propia naturaleza le corresponden. No es fácil ni adecuado tratar de definir las funciones del Estado a partir de un recuento empírico de las que ha desempeñado en diferentes etapas, pues ello no conduciría a un nivel adecuado de abstracción, base para la teoría. Hay que identificar la función que históricamente le corresponde realizar a la organización estatal.

El Estado nace para satisfacer una necesidad de la sociedad medieval que había evolucionado: dotar de certeza a

las nuevas relaciones humanas. Quienes mejor apreciaron esto fueron, sin duda, Maquiavelo, Hobbes y Locke. El Estado surge para crear un orden y defenderlo, pues sólo en una sociedad ordenada es posible la libertad. Después vendrá la necesidad de controlar a ese gran controlador que resultó ser el Estado absolutista, pero lo esencial era la constitución, la institución de un gran castigador, de un guardián nocturno que velase por la seguridad de los individuos.

La primera gran tarea de la organización estatal, la que inicialmente la justifica, consiste en brindar seguridad a los súbditos: en su vida, en sus propiedades, en sus derechos. Como se mencionó, posteriormente es necesario poner límites y controles a la acción estatal, pero sin que ello mengüe la fuerza del mismo para asegurar el orden establecido.

Por su propia naturaleza y evolución histórica, el Estado, para ser eficaz realmente, debe vigilar la existencia de un orden, dentro del cual, es de suponerse, se podrá desarrollar sin peligros la individualidad de la persona humana. Y el mejor instrumento estatal para garantizar ese orden es la ley. Pero, como nuestra propia experiencia nacional demuestra, no basta con la existencia de las mejores leyes; es preciso que las mismas se obedezcan. No es suficiente un conjunto de normas jurídicas positivas, es fundamental que las mismas sean válidas, si se quiere hablar de orden jurídico.

Y las normas jurídicas, el orden en general sólo es válido cuando es obedecido. Y la mejor manera de asegurar la obediencia del orden, de las normas del mismo, radica en su legitimidad. Así, se puede aventurar una pregunta: ¿será que las leyes no se cumplen en México porque no se consideran legítimas? Pero la respuesta a esa interrogante es materia de otro trabajo, no de éste.

Lo que importa aquí es que la primera misión estatal es proporcionar seguridad, certeza a los ciudadanos en su vida cotidiana. El diseño de las instituciones estatales será funda-

mental para que tal tarea sea cumplida adecuadamente. Por ello es que Dahl (1989: 113) es certero al señalar que “para investigar el problema de la efectividad gubernamental en los regímenes competitivos se ha de poner el acento en las instituciones políticas”, principalmente en dos de los que este autor denomina “convenios institucionales”: a) la relación entre el ejecutivo y el legislativo, y entre el primero y las demás fuerzas políticas; y b) el sistema de partidos.

Estos “arreglos institucionales” (Lujambio, 1995) son fundamentales para la eficacia del Estado, porque son los mecanismos que facilitan la toma de las decisiones vinculantes. Para ponerlo en términos *eastonianos*, son las estructuras de autoridad que producirán *outputs* que responden a *inputs* o demandas sociales. Por ello es que dentro de la denominada agenda del Estado, la reforma de nuestro sistema de gobierno (el debate sobre presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo, sistema de partidos, etc.) ocupa un lugar preponderante.

Pero lo que importa resaltar en esta ocasión, es, más que nada, la existencia de *outcomes*, no tanto de los *outputs*. Es decir, dejemos de lado la discusión sobre los mecanismos y los sujetos del proceso de toma de decisiones y centrémonos en la producción de *resultados* palpables por la sociedad.

El principal resultado que debe producir un Estado eficaz es *seguridad* para los ciudadanos, es decir, ausencia de peligro, daño o riesgo, en otras palabras, certeza. Para ello se necesita un Estado de derecho, que por un lado adecue sus acciones al marco jurídico y, por el otro, dote de plena vigencia a la ley.

El poder del Estado se ve claramente desafiado cuando uno o varios grupos de particulares recurren constantemente a la violencia. El orden puede ser entendido como “máximas que orientan la acción” (Weber, 1944: 30) individual y colectiva. Dicho orden es válido porque las máximas que lo constituyen son consideradas de obligatoria observancia.

Ésta es garantizada *externamente* por el Estado, que para tal efecto monopoliza el uso de la violencia legítima (la coacción), ejerciéndola de acuerdo con el propio orden creado.

Para que las máximas que constituyen el orden sean obedidas es preciso, entre otras cosas, que haya una “ausencia del recurso no regulado y colectivo a la violencia” (Morlino, 1985: 196), pues si ésta se presenta no sólo altera dicho orden, sino que se cuestiona gravemente la capacidad estatal para monopolizar el uso *legítimo* de la violencia. La violencia al margen de la ley (que atenta notoriamente contra la seguridad y libertad del ciudadano) puede provenir tanto de individuos o grupos particulares como de las propias autoridades.

La violencia de particulares se manifiesta a través de ataques a las instituciones, las autoridades y/o las leyes. La acción continua y organizada de grupos de particulares contra otros particulares denota claramente la incapacidad estatal para brindar seguridad a los ciudadanos. Pero además resulta que también las autoridades recurren, en ocasiones, a métodos represivos al margen de la ley al margen del orden que se considera *legítimo*. Y ello denota, obviamente, la incapacidad de las instituciones del Estado para controlar a sus propios empleados. Una situación como la anterior muestra una falta de control, ya no digamos de monopolio, de la violencia, tarea fundamental del Estado. Y en México somos todos testigos diarios, reales o virtuales, de ese fenómeno.

El Estado democrático, en la mayoría de los casos, no es ya directamente responsable de la comisión de abusos orgánicos, sino que su responsabilidad estriba en el fracaso tanto en el intento de controlar las prácticas arbitrarias de sus propios agentes, como en la lucha contra la impunidad. Al mismo tiempo, el Estado, principalmente en Latinoamérica, está fallando en su función de castigar los crímenes. Al parecer, estas fallas son consecuencia del precario fun-



cionamiento de los mecanismos de administración e impartición de justicia (Pinheiro, 1999: 3).

La ineficiencia de la justicia es uno de los grandes temas de la sociología jurídica, la economía (análisis económico del derecho) y la ciencia política (relación eficiencia-eficacia-legitimidad, o lo que es lo mismo, positividad *vs.* vigencia),²⁶ pero es uno más (tal vez el más importante) de los relacionados con la construcción y perfeccionamiento del Estado de derecho en nuestro país.²⁷ Esta es la gran tarea que tenemos enfrente ahora los mexicanos, esa es *la otra* transición, cuyo punto terminal debe ser la configuración de un verdadero Estado democrático de derecho. Por lo pronto, el objetivo de este trabajo ha sido tratar de mostrar que la esencia del Estado mexicano no ha sido alterada mayormente, a pesar del estreno de la democracia. Por lo que se puede concluir que:

- El Estado mexicano ha promovido y sufrido cambios que han dado como resultado la *democratización* del acceso al poder político.
- El Estado mexicano ha promovido la modernización económica del país (entendida como industrialización y crecimiento económico), apoyado en la discrecionalidad del titular de su órgano ejecutivo para aplicar las normas jurídicas.
- Esa discrecionalidad en la aplicación de las leyes ha sido la característica del Estado en su relación política con toda la sociedad.

26 A manera de ejemplos: Fix Fierro, 1995; Rubio, 1997; Rico, 1997; Castañeda, 1997; Méndez, 1999; Escalante, 1999.

27 Se ha señalado que entre las condiciones institucionales necesarias para que exista un Estado de derecho en este país resalta la creación de: "1) un poder judicial funcional y eficaz; 2) leyes claras y sistemáticas; 3) leyes justas; y 4) división de poderes". (Rubio, 1994: 138); por otra parte, se ha señalado que los grandes retos del Estado de derecho en América Latina son: la violencia ilegal, la discriminación legislativa (de mujeres, pobres, indígenas, no-blancos, etc.) y el diseño institucional (acceso a la justicia, eficacia de los tribunales, organismos jurisdiccionales supranacionales, reformas procedimentales, mecanismos alternos de solución de conflictos, etc.) (Méndez, 1999).

- Considerando la definición que se ha presentado en este trabajo, es posible afirmar que *en México no existe aún un Estado de derecho*, a pesar de las nuevas reglas democráticas de acceso al poder
- Por lo que se deduce que la gobernabilidad en nuestro país se fundaba en la viciosa práctica de la negociación en la aplicación de la ley. Por lo tanto, la relación entre el Estado y la sociedad, la que ha estado surgiendo en estos años, *debe estar* fundada en la aplicación irrestricta de las normas jurídicas.
- Los retos de la democracia en México son, esencialmente, dos: a) *el control de la violencia ilegítima* (tanto la ejercida por particulares como la practicada por agentes del propio Estado, al margen de la ley), y b) *la aplicación eficiente de las leyes* (lo que significa, por un lado, obediencia de los ciudadanos y los mismos órganos estatales y, por el otro, eficacia en la administración e impartición de todo tipo de justicia).

Aragón, Manuel (1995) *Constitución y control del poder*, Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

Basáñez, Miguel (1996) *La lucha por la hegemonía en México. 1968-1990*: México. Siglo XXI Editores, 10a. ed.

Bobbio, Norberto (1994) *Liberalismo y democracia*, (trad. José F. Fernández Santillán) México: Fondo de Cultura Económica, 3ª reimpresión.

Carmona, Fernando (1982) "Estado y capitalismo en México, imbricación creciente con la sociedad civil", en Alonso, Jorge (coord.) *El Estado mexicano*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen.

Castañeda Sabido, Fernando y Cuéllar Vázquez, Angélica (coords.) (1997) *El uso y la práctica de la ley en México*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

Bibliografía

Bibliografía

- Cerroni, Umberto (1992) *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. (trad. Alejandro Reza). México: Siglo XXI Editores.
- Córdova, Arnaldo (1995) *La ideología de la Revolución Mexicana*. México: ERA-Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, 3ª reimpresión. (1ª ed. 1973).
- (1991) *La formación del poder político*. México: ERA. 12ª reimpresión (1ª ed. 1972).
- Cosío Villegas, Daniel (1992) *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. México. Cuadernos de Joaquín Mortiz, 21ª reimpresión. (1ª ed. 1972).
- Dahl, Robert (1989) *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Díaz, Elías (1975) *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo. (6ª ed).
- Escalante, Fernando (1999) "El orden de la extorsión: las formas del conflicto político en México", en Waldmann, Peter y Reinares, Fernando (comps.): *Sociedades en guerra civil*. Barcelona: Paidós.
- Fernández Santillán, José (1994) *Filosofía política de la democracia*. México: Distribuciones Fontamara, SA.
- Fix Fierro, Héctor (1995) *La eficiencia de la justicia. (Una aproximación y una propuesta)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Flores Olea, Víctor (1982) "Poder, legitimidad y política en México", en Martínez Ríos, Jorge, et al. *El perfil de México en 1980*. México: Siglo XXI Editores. 8ª ed. (1ª ed. 1972).
- González Casanova, Pablo (1997) *La democracia en México*. México: ERA. 21ª reimp. (1ª ed. 1965).
- Hansen, Roger D. (1993) *La política del desarrollo mexicano*. (trad. Clementina Zamora). México: Siglo XXI Editores. 21ª ed. (1ª ed. en inglés 1971)
- Heller, Hermann (1965) *La soberanía*. (trad. Mario de la Cueva). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Huntington, Samuel P. (1972) *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós (1ª ed. en inglés 1968)

- Jellinek, Georg (1970) *Teoría general del Estado*. (trad. Fernando de los Ríos). Buenos Aires: Editorial Albatros.
- Kant, Immanuel (1999) *La metafísica de las costumbres*. (trad. Adela Cortina y Jesús Conill). Madrid: Tecnos. 3ª ed.
- Kelsen, Hans (1992) *Esencia y valor de la democracia*. (trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legáz y Lacambra). México: Colofón.
- Loeza, Soledad (1977) "El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México", en *Lecturas de política mexicana*. México: El Colegio de México.
- Loyo, Aurora (1992) "La movilización sindical, factor decisivo en la elección de López Mateos", en Martínez Assad, Carlos (Coord.) *La sucesión presidencial en México. 1928-1988*. México: Editorial Nueva Imagen. 2ª ed. (1ª ed. 1981).
- Medina Peña, Luis (1996) *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. México. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpresión (1ª ed. 1994).
- Lujambio, Alonso (1995) *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Montesquieu, Carlos María de Secondat, Barón de (1987) *Del espíritu de las leyes*. (trd. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega). Madrid: Tecnos.
- Morlino, Leonardo (1985) *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- O'Connor, James (1981) *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- Offe, Claus (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Paulo Sérgio (1999) "The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America: Introduction", en Méndez, Juan E., O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sérgio (editores). *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Purcell, Susan Kaufman (1973) "Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a

Bibliografía

Bibliografía

- Mexican Case Study", en *World Politics*, vol. XXVI, núm. 1 octubre.
- Reyna, José Luis (1976) *Control político, estabilidad y desarrollo en México*. México: El Colegio de México. Cuadernos del CES, núm. 3. 2ª ed. corregida (1ª ed. 1974)
- Ross, Stanley R. (1972) *¿Ha muerto la Revolución mexicana?* (trad. Héctor David Torres). México: Sep setentas, Secretaría de Educación Pública. (1ª ed. en inglés 1966).
- Rico, José María (1997) *Justicia penal y transición democrática en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Rubio, Luis, Magaloni, Beatriz y Jaime, Edna (coords.) (1994) *A la puerta de la ley. El Estado de Derecho en México*. México: Cal y Arena.
- Scott, Robert E. (1964) *Mexican Government in Transition*. Urbana. University of Illinois Press.
- Segovia, Rafael (1976) "Tendencias políticas en México", en *Las fronteras del control del Estado mexicano*. México: El Colegio de México.
- Segovia, Rafael (1987) "El fastidio electoral", en Loaeza, Soledad y Segovia, Rafael (comps.) *La vida política mexicana en la crisis*. México: El Colegio de México.
- Solís, Leopoldo (1967) "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México", en *Demografía y economía*, México, vol. I, n. 1, p. 42, citado en Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político*. México: ERA. 12ª reimpresión 1991 (1ª ed. 1972), pp. 14 y 15.
- Stevens, Evelyn P. (1970) "Legality and extra-legality in Mexico", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*. Vol. XXI, núm. 1.
- (1979) *Protesta y respuesta en México*. (trad. René Cárdenas Barrios). México: Ed. Diana. (1ª ed. En inglés 1974)
- Vernon, Raymond (1986) *El dilema del desarrollo económico de México*. (trad. René Cárdenas Barrios). México: Ed. Diana. 13ª impresión (1ª ed. en español 1966).
- Weber, Max (1944) *Economía y Sociedad*. (trad. José Medina Echavarría). México: Fondo de Cultura Económica.