

CAPÍTULO I

NO BASTA LO ELECTORAL PARA DEMOCRATIZAR AL SISTEMA

Es ya casi un lugar común señalar que el fin de la transición democrática en México y la consolidación democrática nacional requieren reformas que vayan más allá de lo electoral.⁶ Lo anterior quedó evidenciado en el proceso electoral de 2012, pues aunque se tenga un sistema electoral más o menos aceptable, si los poderes fácticos controlan el sistema electoral, si influyen en él a través del empleo ilegal del dinero, o si los medios de comunicación electrónica del país que concentran más del 90% del espectro radioeléctrico promueven una candidatura en detrimento de las otras, el sistema electoral formalmente adecuado sucumbirá, o será cuando menos afectado, por factores en principio externos a él.

Los que piensan como Schumpeter, que la democracia es un mero mecanismo para la selección de elites, o como Popper, un procedimiento de destitución de gobernantes, insistirán que la transición a la democracia en México ha concluido. La democracia en esta concepción formal y minimalista se concreta y concluye en lo electoral sin que importe mucho la calidad de las reglas e instituciones. Se trata de una mistificación que paraliza el sentido de la democracia en el tiempo.⁷ La democracia pone fin a

⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

⁷ Vega, Pedro de, “La democracia como proceso (algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)”, en Guerra, Alfonso

la historia si es solo una cuestión de reglas y procedimientos para saber quién gobierna y cómo gobernará.

Las visiones minimalistas de la democracia centradas en lo electoral, además de ser incorrectas, son falsas, pues como sabemos muchos mexicanos, a lo electoral le falta un buen trecho por recorrer, y aunque redujéramos la democracia a lo electoral, tendríamos que concluir que ese ámbito permanece inconcluso e inacabado. Los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas no han quedado agotados ni por la vía de la reforma legislativa y menos por la vía de la interpretación judicial.

También podríamos preguntarnos seriamente si podemos reducir la democracia a lo electoral; es decir, a las reglas de quién decide y de cómo se decide, o sea, cómo se toman las decisiones colectivas,⁸ y es evidente que de entrada tendríamos diferencias entre nosotros. La discusión sobre las reglas de quién decide implicaría cuestionarnos, por ejemplo, si en una democracia también deciden los niños, los locos, los extranjeros, recordando que hasta hace muy poco tiempo las mujeres no tenían derecho a decidir; en cuanto al sufragio tendríamos probablemente diferencias fuertes sobre hasta dónde los factores de residencia de los ciudadanos pueden excluir el derecho al voto activo o pasivo. Por otra parte, en el mundo globalizado de hoy en día también sería importante preguntarnos si podemos votar en las elecciones de gobiernos que condicionan la vida de millones de seres humanos; la determinación de quién será presidente de los Estados Unidos afecta, que duda cabe, no solo a los norteamericanos, sino a millones de personas en el orbe entero. Además, la ciudadanía no tiene solo una dimensión política, sino también una social que mira o debe mirar por el bienestar de las personas, que procura reforzar la civildad y potenciar las redes del capital social, pues no podemos ver a las personas como individuos aislados y

y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003, p. 465.

⁸ Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 459 y 460.

atomizados;⁹ la ciudadanía tiene también una dimensión económica; es decir, los ciudadanos deben con sus conciudadanos decidir qué se produce, cómo y para qué. Por tanto, el tema de quién decide no es sencillo, como tampoco lo es contestar a la pregunta de quién constituye al pueblo, dado que podríamos inquirir si el pueblo está constituido por las generaciones futuras.

En cuanto a las reglas de cómo se decide, también aquí habría una discusión. ¿Puede decidir una elite nacional o transnacional sin escuchar a los sectores involucrados, sin dar la debida participación en las decisiones a los que sean ciudadanos más allá de los momentos electorales, sin la deliberación y transparencia necesaria? Aquí, como en la pregunta quién decide, habría que decir que hay de procedimientos a procedimientos, algunos más abiertos, más transparentes, más deliberativos y más participativos¹⁰ que otros. No es lo mismo, por ejemplo, contar con procedimientos que promuevan la oligarquización en los partidos, que otros que atiendan la democracia interna en ellos; no todos los modelos de división de poderes, de forma de gobierno o de Estado federal son iguales y dan lo mismo en términos del nivel y calidad de la democracia.

Lo anterior nos demuestra que la democracia no implica solo la existencia de elecciones y partidos competitivos, seguramente por ahí se empieza, pero eso no basta para hablar de democracia. La posición minimalista de Schumpeter, como lo ha demostrado Larry Diamond,¹¹ conlleva a la falacia electoralista, pues no por contar con elecciones se califica a un país de democrático, sino que es necesario ver cómo se garantizan las libertades y las mo-

⁹ Cortina, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia”, en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003, p. 418.

¹⁰ Díaz, Elías, “La universalización de la democracia”, en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003, pp. 439-459.

¹¹ Diamond, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

dalidades de expresión de la sociedad civil; en otras palabras, los requerimientos institucionales de la democracia, como el “rule of law”, la división de poderes, la rendición de cuentas y, en general, las condiciones o elementos institucionales del ejercicio del poder, forman parte integrante del concepto de democracia. Las reglas e instituciones electorales por sí mismas, sin otros arreglos institucionales que promuevan los derechos humanos o el Estado de derecho, hacen imposible que hablemos de una democracia.¹²

Además, es empobrecedor para cualquier sociedad pensar en la democracia exclusivamente desde una perspectiva instrumental y formalista.¹³ La democracia es, sobre todo, un proceso en construcción permanente, en búsqueda de los principios y valores que la conforman: el principio de igualdad intrínseca de todos los miembros de la comunidad política y el principio de la autonomía personal.¹⁴

En estas condiciones, sostener que México ha llegado al fin de su transición democrática porque a nivel federal —no siempre a nivel de los estados— tenemos un sistema electoral más o menos avanzado, entraña, además de reducir el concepto democrático, no entender que la democracia no es capaz de pervivir sin un Estado constitucional de derecho y sin la garantía efectiva de los derechos fundamentales, elementos que se deben concebir dentro de un proceso evolutivo; esto es, nos podemos referir a diferentes niveles de profundidad y de calidad tanto del Estado constitucional de derecho como del número y garantías de los derechos humanos. La democracia en México, por tanto, exige repensar nuestro Estado.

En este sentido, la democracia mexicana y el Estado constitucional y democrático de derecho no se pueden construir ex-

¹² Przeworski, Adam, “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”, en Shapiro, Ian y Hacker-Cordón, Casiano, *Democracy’s Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 23-55.

¹³ Vega, Pedro de, *op. cit.*, p. 462.

¹⁴ Cortina, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia...”, *cit.*, pp. 411 y 412.

clusivamente con reformas electorales. Otras reformas políticas, económicas, sociales y mediáticas son necesarias para lograrlo. En otro trabajo propuse diversas reformas institucionales para atender ese propósito¹⁵ y definir un diseño de Estado diferente al actual; esto lo resumí en diez puntos que ahora enuncio: 1) limitación y sujeción a derecho de los poderes fácticos; 2) un nuevo entendimiento sobre los derechos fundamentales que integre un catálogo amplio de derechos que cuente con garantías plenas de realización; 3) la democratización, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de todas las instituciones del Estado; 4) la garantía plena de la supremacía constitucional y de los tratados internacionales; 5) mecanismos de cumplimiento efectivo de los principios constitucionales mediante un nuevo derecho procesal constitucional pensado para dotar a los ciudadanos de legitimidad procesal; 6) establecimiento de mecanismos anticorrupción que impidan la impunidad que prevalece en el país y sancionen a las autoridades y particulares que participan en conductas corruptas; 7) inclusión en los tres niveles de gobierno del mayor número de medios de democracia participativa y deliberativa; 8) recuperación del patrimonio de la nación —sus recursos naturales— y de su explotación por el Estado; 9) defensa de la soberanía nacional, y 10) cambios al modelo económico neoliberal para poner la economía al servicio de las mayorías.

1) Limitación y sujeción a derecho de los poderes fácticos. Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que en los Estados de derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales. De nada sirve, por ejemplo, estudiar el derecho constitucional de un país si ese

¹⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, “La construcción del Estado constitucional en México”, en Molina Piñero, Luis *et al.*, *¿Constitucionalizar democratiza?*, México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 82-105.

estudio no viene acompañado por el de los factores reales de poder que determinan los significados de la Constitución.

No ganamos mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, el gobierno de los Estados Unidos y las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida —tal vez no de manera mecánica, pero sí determinante— condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes.

En México no existe una adecuada legislación sobre los partidos políticos —hay algunas débiles normas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales—. Sobre los medios de comunicación electrónica hay, como se sabe, una insuficiencia mayúscula; la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones no responden a las exigencias de una democracia pluralista y de un Estado de derecho auténtico, porque se ha mercantilizado un bien del dominio público y se concentran groseramente las concesiones de los medios electrónicos en unas cuantas empresas. Los organismos financieros internacionales durante décadas han influido en nuestra economía y esa influencia no se encuentra normada en modo alguno, además de que no existen los controles institucionales para supervisarla y fiscalizarla.

Las soluciones a las amenazas que representan los poderes fácticos pasan por, entre otras, las siguientes medidas: 1) preservar al Estado y fortalecerlo mediante la integración de la democracia ciudadana; ello implica democratizar y transparentar sus instituciones e incorporar medios de democracia participativa y deliberativa; 2) aprobar una estricta legislación antimonopolios; 3) determinar que los poderes fácticos son sujetos obligados de las normas

de transparencia y acceso a la información; 4) obligar a que los poderes fácticos tengan una vida interna democrática (partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, iglesias, etcétera); 5) impedir cualquier privilegio fiscal injustificado o de otro tipo que favorezca a los poderes fácticos; 6) reformar las instituciones internacionales, a fin de abrirlas y democratizarlas; 7) reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo; 8) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etcétera; 9) mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder, a fin de que las relaciones económicas y otras (producto de la globalización) no queden al margen del derecho y del control ciudadano, y 10) promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones, naciones, etcétera.

En materia de radio, televisión y telecomunicaciones, por la trascendencia que tiene este aspecto en el ámbito político-electoral, es preciso que: 1) se establezcan de manera expresa en la Constitución —artículo 73— las competencias del Congreso de la Unión para legislar en la materia; 2) se restrinja la inversión extranjera en el sector, y 3) se conceda autonomía constitucional al órgano regulador y garante en radio, televisión y telecomunicaciones.

El primer aspecto, relativo a si el Congreso de la Unión tiene o no facultades en la materia, ha generado diversas polémicas. Hay quien sostiene con razón que el artículo 73 de la Constitución —que establece las competencias del Congreso de la Unión— no determina competencia expresa a favor del Poder Legislativo para legislar en la materia, y que de los artículos 6o., 7o. y 27 de la Constitución tampoco se deriva una facultad implícita. El punto no es menor, porque la ausencia de facultades del Congreso para legislar en la materia entraña que son las entidades federativas las que deben legislar al respecto.

Con relación al segundo aspecto, considero que si se sostiene que el espacio radioeléctrico es parte integrante de la nación (es

un recurso de ella), resulta muy difícil asumir la inversión extranjera en el ramo. No se puede sustituir una dependencia por otra, siendo la extranjera más perniciosa y grave, porque puede implicar la pérdida de la soberanía nacional y la entrega de un ámbito fundamental de la economía, la política, la educación y la cultura a intereses foráneos.

El tercer tema tampoco es de menor tamaño, pues el órgano regulador y garante en la materia debería contar con autonomía constitucional para de esta manera gozar de plena independencia interna y externa, y poder ser impermeable ante los intereses de los medios y de las empresas.

De lo anterior concluyo que la reforma a los medios de comunicación electrónica y a las telecomunicaciones debe partir de la Constitución y ser lo más ambiciosa posible para limitar la influencia indebida, y muchas veces contraria a interés general, de los medios electrónicos en la vida nacional. Mientras nos quedemos en el gradualismo y con propuestas mal fundadas constitucionalmente, no enfrentaremos adecuadamente a ese poder fáctico.

La ONU y la OEA se han preocupado por la concentración mediática en México. Frank La Rue, relator especial de la ONU en materia de libertad de expresión, indicó en 2011, con relación a la libertad, al pluralismo y a la diversidad, en el debate democrático, que:

...sigue existiendo en México una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se les ha asignado frecuencias radioeléctricas. El Relator Especial insta al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal a adoptar una legislación conforme con los organismos internacionales para desconcentrar dicho sector, y que contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población.¹⁶

¹⁶ Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Asamblea General de Naciones Unidas, 19 de mayo de 2011 (A/HRC/17/27/Add.3).

NO BASTA LO ELECTORAL PARA DEMOCRATIZAR AL SISTEMA 9

En la parte conducente del informe de Frank La Rue se recomienda al Estado mexicano lo siguiente:

- a) Adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica; promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población;
- b) Asegurar la existencia de medios públicos verdaderamente independientes del Gobierno, con el objetivo de fomentar la diversidad y garantizar a la sociedad, entre otros, ciertos servicios educativos y culturales;
- c) Crear un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radio comunicación comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de las frecuencias;
- d) Crear un órgano independiente del gobierno que regule la radio y la televisión;
- e) Establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno.

Por su parte, la doctora Catalina Botero, relatora especial para la libertad de expresión de la OEA, en su informe final, hecho público el 7 de marzo de 2011, señala que:

La Relatoría observa que en México sigue existiendo una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se ha asignado frecuencias radioeléctricas. La información entregada a la Relatoría por el Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado de la República indica que más del 90% de las frecuencias de televisión se encuentran en manos de sólo dos empresas. La información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil coincide en señalar este alto grado de concentración. El Presidente de la Comisión de Radio y Televisión y Cinematografía del Senado también informó a la Relatoría que con relación a la radio comercial, el 76% del sector se encuentra en manos de 14 familias, y que 47.8% de las emisoras pertenecen a cuatro grandes cadenas.¹⁷

¹⁷ Informe de la relatoría especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 7 de marzo de 2011.

Las preocupaciones de los dos relatores especiales de la ONU y la OEA son más que fundadas, y las recomendaciones de sendos informes debieron ser adoptados por el Estado mexicano desde hace mucho tiempo; sin embargo, a pesar de la reforma electoral de 2007-2008, los medios de comunicación siguen estando por encima de las autoridades constituidas, por las siguientes razones: 1) el Congreso de la Unión no ha aprobado las leyes secundarias en materia de derecho de réplica y publicidad gubernamental; 2) el Congreso de la Unión no ha aprobado reformas a las leyes de radio y televisión y telecomunicaciones que estén en consonancia con la reforma electoral de 2007-2008; 3) no existe en México una autoridad independiente que regule a los medios de comunicación electrónica de carácter privado y público; 4) hay un duopolio televisivo en donde dos empresas, Televisa y Televisión Azteca, concentran más del 90% del espectro radioeléctrico; 5) en la radio, unas pocas empresas concentran casi el 50% del espacio radioeléctrico; 6) los 48 minutos diarios de que disponen los partidos en las campañas para transmitir propaganda electoral no impiden que los grandes medios de comunicación electrónica en México, vía entrevistas, programas especiales, infomerciales o noticieros, otorguen tiempo extra a sus candidatos favoritos en detrimento de la equidad en la contienda, con lo que la reforma electoral ya citada queda burlada; 7) las autoridades electorales federales —IFE y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— se han visto tibias y tímidas a la hora de imponer sanciones a los medios de comunicación electrónica, de esta suerte, y hasta el momento, ningún medio de comunicación ha perdido la concesión o se le ha suspendido su programación por violaciones a la legislación electoral; 8) las multas que han fijado las autoridades electorales federales a los medios privados en un gran porcentaje no se han podido cobrar, porque estas no tienen competencias directas y suficientes para cobrarlas; 9) los medios de comunicación electrónica han intentado impedir la mínima regulación administrativa de las autoridades electorales, y 10) las voces críticas al gobierno no tienen presencia equitativa en los medios de comunicación electrónica.

Recientemente, derivado del Pacto por México,¹⁸ que es un acuerdo político entre el gobierno federal, el PRI, el PAN y el PRD, que estableció 95 compromisos de transformación política económica y social para México, y que comporta reformas constitucionales legales y administrativas, se han presentado iniciativas de cambio constitucional, como la presentada el 11 de marzo de 2013 por parte del titular del Ejecutivo Federal en materia de telecomunicaciones y para limitar los monopolios en el país. La reforma modifica los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución, y tiene por propósito facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de radio, televisión, telecomunicaciones, comunicación satelital, banda ancha y propone medidas antimonopolio. Se trata de una iniciativa muy importante que, seguramente y casi en sus términos, será aprobada por el poder revisor de la Constitución. Esta reforma establece que ninguna empresa puede concentrar más del 50% del mercado respectivo; constituye un

¹⁸ El Pacto por México se firmó el 2 de diciembre de 2012. Pensamos que fracasará por razones políticas, jurídicas, de política exterior, económicas y sociales. Las razones políticas de este fracaso anunciado son: 1) los calendarios electorales y elecciones locales pondrán a prueba la cohesión del pacto. Las posibles alianzas estatales y municipales entre el PAN y el PRD obligarán al PRI a recurrir a todas las prácticas inimaginables para ganar las elecciones municipales y estatales. Lo anterior distanciará a las fuerzas políticas; 2) las movilizaciones sociales en contra de las reformas petrolera y fiscal —acordadas en el pacto— provocaran divisiones al interior de los partidos, principalmente en el PRD y el PAN, 3) el Pacto por México integra con el gobierno federal a las tres fuerzas políticas más importantes del país (PRI, PRD, PAN), pero no comprendió al resto de los partidos (Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza). El Pacto por México no sumó a las organizaciones sociales ni a las organizaciones empresariales. Así mismo, no existe en él representación estatal ni municipal. No se incluyó en el pacto a los pueblos indígenas ni están formalmente en él los poderes fácticos. Es un acuerdo político poco representativo, débilmente incluyente, que no respeta los derechos de las minorías y la pluralidad existente en el país. Igualmente, este pacto fue elaborado y diseñado de espaldas a la sociedad, y en su implementación, a través del Consejo rector del Pacto, se repiten las deficiencias aquí apuntadas, y 4) las cúpulas de los tres partidos mayoritarios negociaron el pacto y las militancias de esos partidos estuvieron ausentes.

organismo para regular los medios públicos; reconoce el derecho fundamental para acceder a la banda ancha; limita la propaganda gubernamental; indica que el servicio de radiodifusión es de carácter social; dota de autonomía constitucional al organismo para las telecomunicaciones, y también robustece la autonomía constitucional de la Comisión Federal de Competencia. Parece tratarse de una gran reforma que resolverá la influencia de los poderes fácticos en la vida institucional y democrática del país.

Sin embargo, la iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica, que ha sido en general bien recibida por muchos sectores sociales, académicos y aun por los que se podrían considerar como afectados (entre otros, el duopolio televisivo y los responsables de Telmex), desde nuestro punto de vista, no es la reforma constitucional que en estas materias se requiere. Conviene preguntarse si realmente la iniciativa de Peña Nieto merece tantos aplausos. ¿Por qué la reciben con beneplácito los afectados? Será acaso porque nunca les gusta perder y hasta cuando pierden muestran una postura triunfalista, o habrá alguna otra respuesta.

Como sabemos, la iniciativa se preparó tras bambalinas, no se negoció públicamente y, por eso, desconocemos los diversos borradores que de ella se prepararon, así como las presiones que existieron y las discusiones sobre los aspectos concretos. Hemos conocido solo el texto definitivo de esas negociaciones, las que se realizaron en la opacidad. En principio, nuestro material de análisis está en la iniciativa constitucional, a reserva de incorporar a cualquier estudio posterior los elementos que se vayan conociendo de esas negociaciones secretas. Desde luego, los proyectos de legislación secundaria también serán muy importantes para comprender a cabalidad los objetivos de la reforma propuesta y sus verdaderas intenciones.

A partir de un análisis de la iniciativa y de las declaraciones de los actores que participaron en ella, encuentro cuatro motivos de crítica que no deberíamos pasar de alto. Estos son: 1) se permite que una empresa concentre el 50% del mercado en tele-

comunicaciones y radiodifusión (fracción III del artículo octavo transitorio); 2) en telecomunicaciones y comunicación satelital, la inversión extranjera puede ser hasta del 100% y en radiodifusión hasta el 49% (artículo quinto transitorio); 3) la Comisión Federal de Electricidad cederá a Telecomunicaciones de México su concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para favorecer a los inversionistas privados, y 4) los órganos reguladores propuestos (el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia) serán entidades sujetas al reparto de cuotas entre los tres grandes partidos y el Ejecutivo.

La concentración hasta del 50% de una empresa en alguno de los sectores no resuelve el problema de los monopolios en México. Una empresa que posea el 50% del mercado —Televisa o Telmex— seguirá siendo preponderante y podrá imponer a la autoridad reguladora muchas decisiones en su ámbito de actuación. Por qué no se reduce ese porcentaje de concentración al 20% o al 30%. Mi respuesta es porque no se quiere efectivamente combatir la concentración empresarial. En los Estados Unidos, paradigma del modelo capitalista, ninguna empresa de televisión puede tener más del 30% del mercado. La impresión que tenemos algunos es que a Telmex o a Televisa se les quita parte de su influencia monopólica en telecomunicaciones o en televisión para compensarlos en otra actividad. A Telmex se le compensará en televisión y a Televisa en telecomunicaciones.

Los porcentajes de inversión extranjera que se permitirán (hasta del 100% en telecomunicaciones y 49% en radiodifusión) responden a la presión de las transnacionales. El Estado mexicano legislará en beneficio de esos intereses. Los beneficios de la reforma no solo se repartirán entre la oligarquía nacional, sino entre la oligarquía internacional. Peña busca apoyos y respaldos en la comunidad internacional, como lo ha anunciado ya en la reforma petrolera, sin importarle la soberanía de México sobre sus recursos nacionales.

El artículo décimo quinto transitorio de la iniciativa priva a la Comisión Federal de Electricidad de su red, con el propósito de compartirla con los inversionistas privados, nacionales y extranjeros. Esto constituye un despojo a la nación. Nuevamente, los recursos públicos se emplearán para beneficiar a intereses privados o, en otras palabras, esa reforma favorece a que inversionistas privados obtengan beneficios económicos y que para ello compartan la infraestructura pública de una red que debiera ser estratégica para el desarrollo de la nación y para el logro de los intereses generales. Es evidente que en este punto, como en otros de la reforma, existe una privatización de lo público.

En cuanto a los órganos reguladores, a los que se dota de autonomía constitucional, pienso, como respecto a todos los órganos constitucionales del país, que carecen de legitimidad democrática. Estos son órganos elitistas, cuyos titulares responden a un esquema de reparto de cuotas entre los partidos y el Ejecutivo federal. En este sentido, sus comisionados, por el origen de sus nombramientos, no se deberán a los intereses de la sociedad, sino a los intereses de los que los designen. El tema de la legitimidad democrática de los órganos constitucionales autónomos no es asunto menor, pues como órganos cúspide del Estado mexicano sus titulares debieran provenir de la soberanía popular para que a esta se deban.

2) Derechos con garantías. El primero de los puntos para el nuevo diseño institucional tiene relación con los derechos. Es preciso que el Estado reconozca los derechos fundamentales de las distintas generaciones de derechos, y que además provea para esos derechos las garantías sustantivas y procesales para hacerlos efectivos —principalmente a los derechos económicos, sociales y culturales—. Los mecanismos constitucionales, legales, administrativos y presupuestales son indispensables para que los derechos sean exigibles.¹⁹ No basta que los tratados sobre derechos huma-

¹⁹ Navarro, Vicenc, *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, Barcelona, Anagrama, 2002, pp. 31-103.

nos tengan la misma jerarquía de los principios constitucionales, sino que es necesario que todas las autoridades (de los tres niveles de gobierno) se responsabilicen en el ámbito de su competencia por su cumplimiento y, como ya se mencionó, que existan las garantías procesales e institucionales que posibiliten su realización. Roberto Gargarella describe algunos ejemplos de tribunales constitucionales y cortes supremas —en Sudáfrica, la India, Colombia y Argentina— que han asumido un compromiso de efectiva realización con los derechos.²⁰

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, principalmente a los párrafos segundo y tercero del artículo primero de la carta magna, puede abonar en el cumplimiento y exigibilidad de los derechos fundamentales, especialmente los económicos, los sociales y los culturales, siempre y cuando todas las autoridades del país efectivamente hagan interpretación conforme y *pro homine* de constitucionalidad y de convencionalidad; además de aplicar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la interpretación de cualquier tipo de norma jurídica y en la resolución de cualquier tipo de caso.²¹

Considero que, entre otras, las innovaciones institucionales deben consistir en: la incorporación amplia de derechos fundamentales; el establecimiento de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad plena de todos los derechos; el cumplimiento obligatorio de las sentencias de los tribunales internacionales por parte del Estado mexicano; la subordinación de las fuerzas armadas al régimen de derechos humanos, y la ciudadanización y fortalecimiento de las facultades de la CNDH como órgano constitucional autónomo.

²⁰ Gargarella, Roberto, “Justicia y derechos sociales: lo que no dice el argumento democrático”, *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008, t. II, pp. 962-965.

²¹ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa-UNAM, 2011; Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa-UNAM, 2012.

3) Democratización de las instituciones. Las instituciones públicas —poderes y órganos constitucionales autónomos— exigen de una revisión integral. El país requiere de un sistema parlamentario con voto de censura constructivo. El sistema presidencial es inviable —conduce a la ingobernabilidad permanente— con un sistema de tres o más partidos disciplinados y con un sistema electoral de componentes proporcionales. Como se sabe, el sistema presidencial funciona bien —en términos de gobernabilidad y acuerdos— con un sistema bipartidista, con distritos electorales uninominales y con partidos poco disciplinados.

El sistema parlamentario se caracteriza porque la única institución con legitimidad democrática, producto de la elección de los ciudadanos, es el Parlamento. El gobierno deriva su autoridad de la confianza y aprobación del Parlamento. El sistema parlamentario tiene las siguientes ventajas: la flexibilidad (no está sujeto a mandatos rígidos); existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo; no se produce la parálisis entre los poderes; fortalece el sistema de partidos; favorece los juegos de suma positiva; se trata de un modelo diseñado para la cooperación política, y genera estabilidad política.²²

Respecto a la organización democrática del poder en México, podemos decir que casi todas las instituciones no favorecen la participación ciudadana en ellas ni la deliberación pública de los asuntos. Se trata de instituciones que no se orientan a la protección de los derechos fundamentales de todos y están diseñadas para proteger los intereses de unos cuantos sectores. Por ejemplo, en el Ejecutivo se necesita, entre otras medidas: consolidar el servicio civil de carrera; sancionar la opacidad gubernamental con la destitución de los servidores públicos; incorporar a la sociedad civil de manera efectiva en el procesamiento y determinación de

²² Uno de los trabajos más luminosos sobre la superioridad del régimen parlamentario sobre el presidencial se encuentra en Linz, Juan, “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, *Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, Obras escogidas, t. 4, pp. 450-531.

las políticas públicas; las decisiones administrativas fundamentales, tales como la aprobación de reglamentos, la definición del proyecto de presupuesto o el ejercicio del gasto público, deben abrirse a la participación y conocimiento ciudadano; es preciso derogar la proliferación de normas administrativas en materias reservadas por la Constitución a la ley; en la negociación y aprobación de tratados y acuerdos internacionales debe participar la ciudadanía con el conocimiento de los procesos respectivos y en la aprobación mediante referéndum; los tribunales administrativos deben pasar al Poder Judicial; los sistemas de seguridad nacional y pública deben quedar sujetos a los más amplios niveles de participación ciudadana y transparencia; retirar al ejército de las labores de seguridad pública; establecer un catálogo de responsabilidades al titular del Ejecutivo; derogar las competencias del Ejecutivo federal en el Distrito Federal; sujetar a control pleno del Legislativo y de los ciudadanos las atribuciones hacendarias, fiscales y presupuestales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y reducir las atribuciones del Ejecutivo para comprometer la deuda pública del país.

En el Legislativo es necesario, entre otras medidas: incrementar sus atribuciones de control y de orientación política al Ejecutivo; fortalecer el papel de las comisiones de investigación sobre los asuntos sociales, políticos y económicos del país; regular los conflictos de interés de los legisladores y el cabildeo; implementar el servicio civil de carrera; establecer medidas estrictas de transparencia y racionalidad en el ejercicio de los recursos públicos en el Legislativo; determinar un régimen de responsabilidades y sanciones a los legisladores por incumplimiento de sus funciones; hacer de las comisiones legislativas el motor del Parlamento; fortalecer la deliberación y la transparencia en todos los ámbitos del Legislativo; modificar la organización de las cámaras para que sus funciones se desarrollen con horizontalidad; otorgar legitimación procesal activa a los grupos parlamentarios para promover acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales,

y fortalecer la independencia y la libertad del legislador mediante la introducción del estatuto del legislador.²³

El poder clásico en los sistemas políticos y jurídicos comparados para la “*accountability* horizontal” es el Poder Judicial; sin embargo, en México y en muchos países como el nuestro es un poder débil política y socialmente; un poder no independiente, que no cumple su función de garantizar el acceso a la justicia y la protección judicial de miles de personas; un poder además ineficiente, en donde la resolución de conflictos espera años para obtener una respuesta judicial, que no siempre es de calidad. Lo más importante en este poder entrañaría ampliar el acceso a la justicia, la independencia del Poder Judicial, y su eficiencia y eficacia.²⁴

Entre otras reformas al Poder Judicial, hemos propuesto las siguientes:

- 1) Ciudadanizar al Consejo de la Judicatura Federal para abrir esa institución a la sociedad. Que el presidente del Consejo no sea el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que no exista el conflicto de interés que hoy existe. Que en la integración del Consejo no haya mayoría judicial para que no se refuerce en su interior el nepotismo, la conservación de los intereses creados y la endogamia.
- 2) Elegir por voto directo de los ciudadanos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y reducir sus privilegios. Lo anterior para que la Suprema Corte tenga legitimidad democrática directa, producto de la soberanía popular. Así se rompería la objeción democrática de que se trata de un legislador que invalida leyes sin sustento democrático.
- 3) Crear el tribunal constitucional para que sea el defensor de la Constitución. Dotar al tribunal constitucional de los más

²³ Cárdenas Gracia, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, 2006.

²⁴ Sobre estos temas véase, por ejemplo, Alvarado, Arturo (ed.), *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México, 2008.

amplios medios procesales para garantizar el respeto de la Constitución (acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, cuestión de constitucionalidad, control previo de constitucionalidad, etcétera). La Suprema Corte actual se transformaría en la última instancia de control de la legalidad.

- 4) Establecer el amparo social para que los derechos económicos, sociales y culturales sean exigibles de manera directa, y no a través de la ley secundaria, en sede judicial. El amparo debe dejar de ser el instrumento de defensa de derechos de corte individual.
- 5) Introducir el amparo en contra de actos de los particulares (poderes fácticos). En el Estado contemporáneo, el poder fundamental que está detrás del poder formal y que lo subordina debe ser sometido a la Constitución. Si los poderes fácticos actúan sin control alguno, no puede haber Estado de derecho.
- 6) Que el sistema penal sea garantista. Rechazamos las figuras del arraigo y de los testigos protegidos por ser elementos del derecho penal del enemigo (derecho antidemocrático, no propio del Estado de derecho). El fin del derecho penal es la readaptación de los sentenciados y no la venganza del Estado.
- 7) Proponemos juicios orales en todas las materias y en todas las instancias ministeriales y judiciales.
- 8) Reclamamos la incorporación de la sociedad a las instancias ministeriales y judiciales a través de:
 - La auditoría ciudadana.
 - La figura del jurado ciudadano y del *amicus curiae*.
 - Las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad.
 - El presupuesto participativo en el Poder Judicial.
 - La profundización en la transparencia de las actuaciones ministeriales y judiciales.

Los órganos constitucionales autónomos, como el IFE, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, re-

quieren de una gran apertura a la sociedad. Sus titulares deben ser designados por los ciudadanos y no por los partidos, el gobierno o los poderes fácticos. Es fundamental crear algunos órganos constitucionales autónomos, como el Ministerio Público y la Auditoría Superior de la Federación. Igualmente, es indispensable que el país tenga un órgano constitucional autónomo para los medios de comunicación, el cual se encargue de la autorización de concesiones y permisos a los medios de comunicación electrónica, de garantizar el derecho de réplica y el de aclaración, de las responsabilidades de los medios, de su necesaria función social, etcétera. En materia de transparencia y acceso a la información pública —de los órganos del Estado y de los poderes fácticos— es indispensable que el IFAI sea un órgano constitucional autónomo. Se necesita también un Consejo Económico y Social que represente a los sectores social y privado en la planeación del desarrollo nacional y el establecimiento de políticas públicas (este órgano tendría facultades consultivas y emitiría recomendaciones al Ejecutivo y a otros poderes y órganos en la definición e implementación de las políticas públicas en materia económica y social).

4) La garantía plena de la supremacía constitucional. La Constitución Política mexicana es y debe ser la norma suprema de la nación, con la que se rijan todos los poderes públicos y ciudadanos, y cuya superioridad es definitiva con relación a las leyes ordinarias y a las demás normas secundarias. El principio de supremacía constitucional deriva del carácter fundante que tiene la Constitución respecto a todo el orden jurídico restante.

Para que el principio de supremacía constitucional sea una realidad, es necesario el mantenimiento y el desarrollo en el orden jurídico nacional de las tres formas de control constitucional: el difuso, la interpretación conforme y el control concentrado.²⁵ El primero otorga poder a los jueces del fuero común para desaplicar normas contrarias a la Constitución. El segundo corresponde a

²⁵ Ejemplo de ello es la resolución dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010. *Diario Oficial de la Federación* del 4 de octubre de 2011.

todas las autoridades del país para que la interpretación de cualquier norma se realice desde la Constitución y los tratados. El tercero —del que se encargaría el tribunal constitucional— tendría competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad ciudadanas, de la inconstitucionalidad por omisión de las autoridades, de las cuestiones de constitucionalidad que planteen las autoridades. Se trata, por un lado, que todos los jueces y autoridades puedan, al menos, realizar interpretación de las normas secundarias desde la Constitución y los tratados, y en algunos casos desaplicar normas contrarias a la Constitución, y por otro, que el tribunal constitucional, mediante un sistema vasto de medios de defensa de la Constitución, la proteja y defienda; es decir, pasar de una Constitución puramente nominal o semántica a una normativa que haga coincidir la realidad con el deber ser de la Constitución.

5) Mecanismos de defensa efectiva de la Constitución. Los actuales medios de defensa de la Constitución —principalmente el amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales— no tutelan debidamente los principios de la Constitución. El amparo no garantiza de manera directa y amplia los derechos colectivos, sociales y difusos; exige de manera decimonónica satisfacer el requisito de interés jurídico y ahora en algunos casos el interés legítimo, como si las decisiones en los amparos contra leyes o contra disposiciones administrativas tuvieran un carácter privatista y no interesaran a toda la sociedad, y la lista de las causales de improcedencia son enormes, a tal grado que los jueces federales entran al fondo de los asuntos en tan solo el 30% de los casos. La legitimación procesal activa en las acciones de inconstitucionalidad se concede solo a autoridades, y, a los partidos políticos, en materia electoral; no existe legitimación procesal activa de los ciudadanos en las acciones de este tipo, y se establecen requisitos excesivos para declarar la inconstitucionalidad de una ley —ocho votos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y solo pueden interponerse después de treinta días naturales de la entrada en vigor de la respectiva ley—. Las

controversias constitucionales también están conferidas taxativamente a las autoridades que prevé la fracción I del artículo 105 de la Constitución, cómo si los asuntos materia de las mismas controversias solo interesaran a esas autoridades y no a toda la sociedad; es decir, los actuales medios de defensa de la Constitución no están diseñados para defender integralmente a la Constitución —los derechos fundamentales, la división de poderes, los principios democráticos y la supremacía de la Constitución—.

Se requiere ampliar la capacidad de protección de los actuales instrumentos procesales e incorporar otros que no dejen parte de la Constitución sin protección. Por ejemplo, es preciso incluir, entre otros: el control previo de constitucionalidad respecto de reformas constitucionales, tratados, leyes y reglamentos; las acciones colectivas en todas las materias y no solo en unas cuantas; el amparo social; las acciones de inconstitucionalidad por omisión; la cuestión de constitucionalidad, y las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad.

6) Mecanismos anticorrupción. Además de contar con una Auditoría Superior de la Federación como órgano constitucional autónomo y con amplios poderes, o de aprobar una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que profundice en la transparencia y en el acceso a la información en el país, se requiere para combatir la corrupción un decálogo de herramientas institucionales. Estas son: a) la coordinación y vinculación entre todas las instituciones de investigación y resolución (federales y locales) que enfrentan la corrupción; b) ampliar los mecanismos de fiscalización en los ámbitos políticos y electorales; c) lograr la independencia y/o autonomía en todas las instituciones y órganos que realizan la “*accountability* horizontal” (tribunales, ministerio público, ASF, etcétera); d) dirigir la lucha en contra de la corrupción no solo respecto a los poderes tradicionales, sino también en cuanto a los poderes fácticos; e) propiciar mayor nivel, en cantidad y en calidad, de participación y deliberación social en las decisiones públicas; f) transparentar de manera radical el aparato del Estado y a los poderes fácticos; g) establecer obligaciones con-

cretas de rendición de cuentas en todas las instituciones públicas; h) revisar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos para que las ilegalidades de estos no queden en la impunidad; i) modernizar a la administración pública, y j) basar la actuación del Estado y de sus servidores públicos en el respeto y garantía a los derechos fundamentales.²⁶

Igualmente, es oportuno pensar en un órgano anticorrupción con autonomía constitucional elegido por los ciudadanos a través del sufragio universal. Uno de los casos internacionales más conocidos es la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong.²⁷ Esta comisión tiene por propósito no solo recibir e investigar —más no juzgar— acusaciones de corrupción, sino también llevar a cabo campañas de concientización pública y para hacer auditorías de las administraciones de departamentos y oficinas gubernamentales. Según Transparencia Internacional, el modelo de Hong Kong ha resultado ser eficaz, porque ha existido la determinación de sus empleados en combatir la corrupción, porque el marco legal ha facilitado su trabajo, y porque tanto el concepto de la prevención como el procesamiento legal ha sido competencia de la comisión. Una característica fundamental de la agencia anticorrupción de Hong Kong reside en que comités ciudadanos monitorean su trabajo, con lo cual se aumenta la confianza pública en esa institución.

En el ámbito internacional se han creado instituciones para el combate a la corrupción, es el caso de la Oficina Europea de Lucha Antifraude, y en algunos países como en España existe una Fiscalía Especial Anticorrupción, que forma parte del Ministerio Fiscal de ese país. En México considero que habría que reflexionar en propuestas concretas como las siguientes: a) una Comisión de la Verdad para investigar, sancionar y hacer pública la corrupción política, privada y social del pasado; b) hacer de la Auditoría Superior de la Federación un órgano

²⁶ Cárdenas Gracia, Jaime y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005.

²⁷ Transparencia Internacional, *Libro de consulta 2000*, t. I, pp. 161-171.

constitucional autónomo; c) fortalecer su autonomía orgánica, de gestión, financiera-presupuestal y jurídica; d) transparentar el ejercicio presupuestal de la Secretaría de Hacienda y el control económico financiero del Estado en todas sus fases y no solo al final de los procedimientos como acontece ahora; e) ampliar el universo de lo fiscalizado; esto es, el alcance y la profundidad de las auditorías practicadas; f) establecer instrumentos que permitan de manera regular el control previo y concomitante de las finanzas públicas, no solo a partir de denuncias, sino de oficio, además de conservar el control a posteriori que hoy prevalece; g) permitir que la Auditoría Superior pueda conocer con mayor amplitud de cuentas públicas del pasado —hasta cinco años— y, sobre ellas, realizar observaciones y recomendaciones cuando no se hubieran advertido irregularidades en el pasado; h) otorgarle competencia a la Auditoría Superior para conocer y procesar responsabilidades administrativas respecto de los servidores públicos, y facultarla para consignar directamente ante los jueces penales federales los asuntos que así lo ameriten; i) prohibir la constitución de fondos y fideicomisos en la administración pública; j) darle el rango de ley formal y materialmente al presupuesto de egresos; k) restringir las facultades de la Secretaría de Hacienda para alterar el presupuesto aprobado; l) publicar ampliamente las subvenciones, subsidios y bonificaciones fiscales que se otorgan a grupos y sectores para que la sociedad tenga conocimiento cabal de a quién se beneficia por la vía tributaria; m) lograr que la Auditoría Superior de la Federación, además de contar con autonomía constitucional, garantice un funcionamiento interno y administración transparente de cara a la sociedad; n) establecer mecanismos ciudadanos y de especialistas para fiscalizar a la propia Auditoría Superior de la Federación; ñ) darle a esta institución competencias en la fiscalización de las participaciones federales a estados, Distrito Federal y municipios; o) establecer un registro nacional de servidores públicos y proveedores sancionados para evitar que cambien de domicilio y sigan delinquirando y gozando de impunidad, y

p) aprobar la Ley General de Contraloría Social para abrir canales de participación ciudadana y control social.

7) Democracia participativa y deliberativa. Resulta necesario el establecimiento de mecanismos de democracia participativa y deliberativa²⁸ para acercar a la sociedad con la autoridad, y así romper ese divorcio que es contrario al principio de soberanía popular.²⁹ Propongo, entre otros, a los siguientes: el referéndum; el plebiscito; la revocación de mandato; la iniciativa legislativa popular a cargo de cada ciudadano; el presupuesto participativo; la afirmativa ficta; la auditoría social; el derecho de audiencia pública ante las autoridades; el derecho de voz ciudadana en los cabildos; la consulta popular sin los requisitos que hoy establece la norma constitucional; las acciones colectivas y de tutela en todas las materias; la acción popular de inconstitucionalidad; la inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o derivada de otros órganos de poder; el derecho de resistencia; la desobediencia civil pacífica y objeción de conciencia para que las instituciones y normas sean revisados cuando el marco jurídico es insuficiente para satisfacer derechos humanos o principios democráticos; el *amicus curiae* para que los ciudadanos y los sectores sociales se involucren en forma institucional y constructiva en los procesos judiciales, y la obligación de deliberación pública y transparente en todas las instancias colegiadas del poder público del país.

8) Recuperar el patrimonio de la nación. Los recursos naturales y su explotación deben reintegrarse a la nación y explotarse por los organismos del Estado para garantizar la soberanía del país. De esta suerte, es fundamental nacionalizar la Banca y contemplar en la Constitución que todos los recursos naturales (hídricos, hidrocarburos, minas, recursos renovables y no renovables) son patrimonio exclusivo de la nación. Los principios constitucionales de este diseño son los siguientes: se considerarán recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidro-

²⁸ Viola, Francesco, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, UNAM, 2006.

²⁹ Cortina, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Tecnos, 1993.

carburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético, etcétera; el patrimonio natural será de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país; se prohibirá comprometer la soberanía sobre los recursos naturales; la explotación de recursos naturales estará sujeta a consulta —libre, previa e informada— con la población afectada, y en el caso de las comunidades indígenas, además del derecho de consulta, el Estado garantizará que los pueblos originarios reciban un porcentaje sobre los beneficios de la explotación.

9) Defensa de la soberanía de la nación. Las instituciones del Estado deben tomar las decisiones económicas a partir de los deseos y necesidades del pueblo mexicano. Las consultas para determinar y definir el diseño de las políticas económicas con el FMI, el Banco Mundial, el Departamento del Tesoro o del Comercio de los Estados Unidos deben quedar proscritas si no existe la aprobación de la sociedad mexicana. El gobierno mexicano no puede estar limitado por otro gobierno o por intereses internacionales ajenos a los deseos, las necesidades, la voluntad y los derechos de todos los mexicanos. No existe en México autodeterminación en la economía, tampoco en la seguridad pública y nacional. Tenemos un gobierno periférico y subordinado a intereses exógenos.

La soberanía, en términos externos e internos, es una quimera. Externamente condicionan la vida nacional los intereses de otras potencias. Internamente, los poderes fácticos han domado y secuestrado al Estado y a sus instituciones. No existen posibilidades para que los mexicanos autodeterminemos nuestro destino. Por tanto, estamos a merced de presiones e intereses que escapan a nuestras necesidades, intereses y decisiones.

En el diseño de nuevas instituciones, un paso necesario consiste en modificar el procedimiento de aprobación de tratados. Los tratados que comprometan la soberanía nacional, tengan que ver con la economía, el comercio internacional, la seguridad nacional y pública, y los derechos humanos, deben ser aprobados con

el mismo procedimiento de reforma constitucional previsto en la ley fundamental, más la aprobación ciudadana vía referéndum. Debemos impedir que las elites nacionales e internacionales determinen el alcance de nuestra soberanía. Son los ciudadanos los que deben definirla.

Los tratados vigentes que tienen que ver con el comercio internacional, la economía, la seguridad nacional y pública, y los derechos humanos, deben ser revisados. Si estos tratados son lesivos a la soberanía nacional, procede su denuncia y, en su caso, la abrogación. El gobierno mexicano debe propugnar y luchar por la democratización y transparencia de las instituciones internacionales de las que forma parte. Los principios del Estado constitucional y democrático de derecho deben ser realidad en el ámbito internacional. La globalización precisa ser un proceso que esté en manos de las sociedades del planeta y debe realizarse de abajo hacia arriba.

En el ámbito interno, la manera de alcanzar soberanía consiste en domeñar y limitar el poder de los poderes fácticos para que las instituciones del país no estén secuestradas. Las instituciones del país carecen de legitimidad, porque están sometidas a los poderes fácticos (televisoras, empresarios, ejército, iglesias, sindicatos y partidos). Si queremos consolidar la democracia en México, estamos obligados a sujetar a derecho a los factores reales de poder.

10) Modificar el modelo económico neoliberal. La economía debe estar al servicio de las personas y debe ser el instrumento para garantizar derechos económicos, sociales y culturales. La economía no puede estar al servicio de elites y oligarquías que están ajenas a cualquier control democrático.³⁰

En México, el modelo neoliberal se ha caracterizado por privatizar áreas estratégicas y prioritarias del Estado; favorecer al capital especulativo internacional; mermar los derechos de los

³⁰ Sotelo, Ignacio, "El futuro del Estado social", *Claves de razón práctica*, Madrid, núm. 201, abril de 2010, pp. 14-23.

trabajadores y, en general, los derechos sociales y económicos de los habitantes; beneficiar con privilegios fiscales y de otro tipo a las principales empresas nacionales y transnacionales que operan en nuestro territorio; estimular el libre comercio y agotar el mercado interno; liquidar a la industria nacional; desistir de cualquier tipo de crecimiento económico, y en síntesis, catalizar las condiciones de pobreza en las que viven millones de mexicanos.

Como dice un especialista nacional,

...mientras la economía esté subordinada a los intereses del capital financiero, dada nuestra gran dependencia respecto de ellos, no hay perspectivas de que cambie la política económica predominante para poder favorecer la esfera productiva y el empleo. El Estado debe retomar el manejo soberano de la política económica para asegurar las condiciones productivas y financieras a favor del crecimiento sostenido con pleno empleo.³¹

En este sentido, el Estado debe intervenir en la economía para recuperar las funciones estratégicas previstas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; ser el rector de la economía nacional; recuperar el control sobre el sector bancario y financiero, y orientarlo al desarrollo; revisar el Tratado de Libre Comercio con América del Norte; contar con una vigorosa banca de desarrollo; destinar más recursos para la obra pública y la infraestructura; contar con una política industrial; provocar la fortaleza del mercado interno y el apoyo a los productores nacionales; garantizar la autosuficiencia alimentaria mediante una política de apoyo a los productores del campo; generar ahorros mediante una política de austeridad respecto a sueldos y prestaciones de la alta burocracia; eliminar los privilegios fiscales que favorecen a los grandes empresas nacionales y transnacionales; aprobar una reforma fiscal que sea equitativa y proporcional —que grave más a quien más tiene—; incentivar una política social ambicio-

³¹ Huerta G., Arturo, *Hacia el colapso de la economía mexicana. Diagnóstico, pronóstico y alternativas*, México, UNAM, 2009, p. 15.

sa para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales; reformar el artículo 28 constitucional para profundizar en los principios que proscriben los monopolios; modificar el artículo 28 constitucional para permitir que una parte de las reservas del Banco de México se destinen al desarrollo; entre otras medidas de carácter económico que son necesarias para transformar el modelo económico neoliberal.

Los procesos consistentes en el nuevo diseño de las instituciones y la aparición de una nueva cultura jurídica se ven amenazados por obstáculos que impiden la construcción del Estado constitucional y democrático de derecho en México. Estos impedimentos requieren ser removidos, pues de otra manera jamás se logrará trascender el actual estado de cosas. Desde mi punto de vista, los retos obligan a superar que: a) el Estado se encuentre capturado por los poderes fácticos; b) la globalización siga siendo un proceso que solo beneficie a las elites; c) el juez constitucional esté desvinculado de la sociedad, y d) que la soberanía no haya regresado al pueblo.

a) Los poderes fácticos deben sujetarse al derecho. Para ello es preciso que todos los poderes fácticos queden comprendidos en la Constitución; tengan la obligación constitucional y legal de transparentar sus recursos y su vida interna; se democratizen; se combata con rigor cualquier tipo de monopolio y privilegio fiscal que los beneficie, y que se orienten a proteger y garantizar los derechos fundamentales y la democracia.

b) Los procesos de globalización que han socavado la soberanía nacional y han dividido aún más a la sociedad deben reformularse. Es necesaria una nueva globalización que: 1) obligue a que todo tratado y acuerdo internacional requiera de la aprobación del pueblo vía referéndum; 2) establezca mecanismos estrictos de rendición de cuentas y transparencia de los gobernantes a los ciudadanos sobre estos tratados y acuerdos; 3) democratice el sistema y a las instituciones internacionales, y 4) se fortalezca en el orden interno la democracia participativa y deliberativa.

c) El juez constitucional no puede quedar desvinculado de la sociedad. Es preciso que existan nuevos métodos para la designación de jueces constitucionales, en donde la sociedad, y no los poderes establecidos o los partidos, tenga el peso fundamental. Igualmente, sus decisiones finales deben ser propuestas al pueblo para que este determine en definitiva si son o no respaldadas.

d) La construcción del Estado constitucional y democrático de derecho demanda regresarle la soberanía al pueblo, que es el origen y fundamento de todas las instituciones. Sin satisfacer este principio será imposible edificar el nuevo tipo de Estado. Cualquier ejercicio que no tenga por finalidad que el pueblo defina el diseño, características, funciones y orientación de las instituciones constituye una simulación para mantener el *statu quo*.