

**XXIV CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS
ELECTORALES**

Federalismo electoral: experiencias locales

Mesa de trabajo:

VI. Cultura política y construcción de ciudadanía

Coordinador: Héctor Tejera Gaona

Ponencia:

Democracia constitucional y construcción de ciudadanía

Que presenta:

CARLOS SERGIO QUIÑONES TINOCO

**Instituto de investigaciones Jurídicas
Universidad Juárez del Estado de Durango**

6, 7 y 8 de Noviembre de 2013

Sede: Zacatecas, Zac.

Democracia constitucional y construcción de ciudadanía

Carlos Sergio Quiñones Tinoco
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Juárez del Estado de Durango
carlosergioq@yahoo.com.mx

Resumen

La democracia constitucional para su funcionamiento demanda la participación de los ciudadanos y la construcción de una ciudadanía activa que en el ejercicio de sus derechos fundamentales se apropie del espacio público para participar en el debate, la reflexión y la propuesta; la democracia también demanda un Estado que a través de sus instituciones de gobierno contribuya a la construcción de esa ciudadanía, reconociendo y respetando los derechos fundamentales de las personas.

Los derechos civiles, políticos y sociales constituyen un estatuto social que determina el sentido de pertenencia a la comunidad y favorece la participación en la vida social, tal estatuto debe encontrarse en simetría con la obligación de las instituciones de gobierno de respetar los derechos fundamentales de las personas.

La construcción de ciudadanía a partir de las anteriores premisas implica la necesidad de una formación ético-política de los ciudadanos fundada en los valores de la democracia.

De ahí la importancia del examen, en el marco del constitucionalismo federal, de los instrumentos previstos en la Constitución y en la legislación local para la construcción de ciudadanía conforme a un modelo de democracia constitucional en el contexto local del Estado de Durango.

Introducción

A partir de la idea de que la democracia constitucional demanda de una ciudadanía integral que participe de manera activa en el desarrollo de la democracia, utilizando el espacio público para la acción política mediante el ejercicio de sus derechos fundamentales, en el presente trabajo se presenta un estudio no exhaustivo del modelo de democracia constitucional, como marco teórico que permita conocer el modelo de democracia previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con las reformas de Junio de 2011, lo acercan al paradigma de la democracia constitucional.

Es en el marco de este modelo de democracia en donde se puede construir una ciudadanía integral, entendida como aquella en donde pueden ser incorporados todos los miembros de la comunidad mediante el ejercicio, garantizado por el Estado, de los derechos fundamentales; el propósito de este trabajo es explicar este proceso de construcción de ciudadanía, lo que se espera haber logrado, sin perder de vista el marco contextual de la globalización y el neoliberalismo, que contundentemente influyen en el proceso de construcción de ciudadanía, determinado los avances y retrocesos que se exponen en la parte de conclusiones de este apunte.

1. La democracia constitucional

La democracia constitucional para su funcionamiento demanda de la participación de los ciudadanos y la construcción de una ciudadanía activa que en el ejercicio de sus derechos fundamentales se apropie del espacio público para participar en el debate, la reflexión y la propuesta, pero al mismo tiempo, la democracia también demanda un Estado que a través de sus instituciones de gobierno contribuya a la construcción de esa ciudadanía, reconociendo y respetando los derechos fundamentales de las personas.

En este escenario, que muestra la relación determinante que existe entre democracia y ciudadanía, en la que existen varias dimensiones que se interrelacionan para la construcción de una y otra, la propuesta de democracia constitucional ofrecida por Luigi Ferrajoli (Ferrajoli, 2010), se propone como el marco teórico que ayudará a comprender los procesos de construcción de ambas.

La concepción constitucionalista de la democracia expuesta por Ferrajoli, parte de la contrastación entre una democracia mayoritaria o plebiscitaria y una democracia constitucional.

La democracia mayoritaria o plebiscitaria contiene la idea de la fuerza y el poder ilimitados de la mayoría o de la soberanía popular, y se caracteriza porque descalifica o desautoriza las reglas y los límites al poder ejecutivo que es expresión de la mayoría, consecuentemente también descalifica la división de poderes y las funciones de control y garantía de la magistratura y del parlamento; encierra la idea de que el consenso de la mayoría legitima cualquier abuso (Ferrajoli, 2010: 25).

Por otra parte, la democracia constitucional “es un modelo de democracia fruto de un cambio radical del paradigma acerca del papel del derecho producido en los últimos cincuenta años”¹ (Ferrajoli, 2010: 28). Esta concepción de la democracia surge del redescubrimiento del “significado de la constitución como límite y vínculo de los poderes públicos” (Ferrajoli, 2010: 28); lo anterior significa también el redescubrimiento del “valor

¹ Ferrajoli señala como fecha de este cambio el año 1945 o el quinquenio 1945 -1949, periodo inmediato al fin de la Segunda Guerra Mundial, que significó la derrota del nazismo y del fascismo.

de la constitución como norma dirigida a garantizar la división de poderes y de derechos fundamentales de todos” (Ferrajoli, 2010: 28).

El cambio de paradigma —explica Ferrajoli— se estableció cuando se definió el carácter rígido de la constitución o la garantía de tal rigidez, y en consecuencia la sujeción al derecho de todos los poderes, incluido el poder legislativo (Ferrajoli, 2010: 28-29). Así, la constitución es un sistema de reglas, sustanciales y formales, cuyos destinatarios son los titulares del poder y es también “un programa político para el futuro: la imposición a todos los poderes de imperativos negativos y positivos como fuente para su legitimación, pero además —y diría sobre todo— para su deslegitimación” (Ferrajoli, 2010: 32-33).

Los poderes se encuentran sujetos a limitaciones para no alterar el pacto político y garantizar la transformación del Derecho en dirección a la igualdad en los derechos fundamentales; señala Ferrajoli que la función de limitación y vínculo a la mayoría sería suficiente para excluir la posibilidad de que las constituciones estén a disposición de esa mayoría y para reconocer su naturaleza de pacto fundante que asegure la paz y la convivencia; al ser los poderes los destinatarios de las normas constitucionales, los derechos fundamentales o garantías no podrán ser modificados o derogados por esos mismos poderes, sino que sólo podrán ser ampliados o reforzados; las normas constitucionales sustanciales son los derechos fundamentales que pertenecen a todos, y es en esta titularidad común en donde reside el sentido de la democracia y de la soberanía popular (Ferrajoli, 2010: 33).

Explica Ferrajoli que la constitución encierra la idea del pacto social, lo que en el plano filosófico constituye la idea contractualista, según la cual el Estado y el Derecho son fenómenos artificiales y convencionales, contruidos por el hombre para la tutela de sus necesidades y de sus derechos naturales: el derecho a la vida, los derechos de libertad y de propiedad, y últimamente los derechos políticos y sociales (Ferrajoli, 2010: 33); dice:

En este sentido, la idea del contrato social es una gran metáfora de la democracia, en sus dos dimensiones: de la democracia política o formal, dado que la legitimación del poder público pasa a fundarse en el consenso de los contratantes; del Estado de derecho y de la democracia sustancial, dado que este consenso está condicionado por el respeto a los derechos naturales positivamente estipulados para la tutela de todos (Ferrajoli, 2010: 33-34).

El constitucionalismo —señala Ferrajoli— es un programa para el futuro en un doble sentido: en un primer sentido, los derechos fundamentales incorporados a la constitución deben ser garantizados y satisfechos; el garantismo es la expresión del constitucionalismo que establece las técnicas de garantías idóneas para asegurar la máxima efectividad de tales derechos. En un segundo sentido, explica que el paradigma de la democracia constitucional es todavía un paradigma embrional que debe ser extendido en tres direcciones: primera, hacia la garantía de todos los derechos de libertad y los sociales; segunda, frente a los poderes, públicos y privados, y tercera, a todos los niveles, en el derecho estatal y en el

derecho internacional. Son tres expresiones del garantismo y el constitucionalismo nacidos en defensa de los derechos de libertad y como un sistema de límites a los poderes públicos dentro de los confines del Estado-nación (Ferrajoli, 2010: 34), por consecuencia, el futuro del constitucionalismo jurídico y de la democracia sólo podrá ser garantizado por la siguiente triple articulación y evolución: “hacia un constitucionalismo social, como complemento del constitucionalismo liberal; hacia un constitucionalismo de derecho privado, como complemento del constitucionalismo de derecho público, y hacia un constitucionalismo internacional, como complemento del constitucionalismo estatal” (Ferrajoli, 2010: 34).

Así, Ferrajoli establece que las garantías constitucionales de los derechos fundamentales son también garantías de la democracia; el concepto garantías designa “las prohibiciones o las obligaciones correspondientes a las expectativas positivas o negativas normativamente establecidas, por lo común, en forma de derechos subjetivos” (Ferrajoli, 2011: 39). Garantías negativas son las prohibiciones correspondientes a expectativas negativas: los derechos a no ser lesionados por otros, del derecho de propiedad a los derechos de libertad y al derecho a la vida; son garantías positivas las obligaciones correspondientes a las expectativas positivas: de los derechos a prestaciones de otros, a los derechos de crédito y a los derechos sociales (Ferrajoli, 2011: 39-40), y explica que “las garantías constitucionales son las garantías de la rigidez de los principios y de los derechos constitucionalmente establecidos que gravan de manera específica a los poderes del Estado” (Ferrajoli, 2011: 40). De acuerdo con lo anterior, el garantismo es el conjunto de procedimientos y recursos para hacer efectivos la limitación de los poderes públicos que determina además lo que dichos poderes deben decidir y lo que no deben decidir; el garantismo es el rasgo estructural y esencial más característico de la democracia.

2. El concepto de democracia en la Constitución de 1917

Con apoyo en el anterior marco conceptual, presento una exploración de la concepción de la democracia establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se define “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Nuestro sistema democrático es heredero de la tradición contractualista y liberal surgida en el siglo XVIII y se ha desarrollado acosado por diversos males que lo aquejaron durante casi todo el siglo XIX y en un lento proceso de purificación y perfeccionamiento –inacabado– durante el siglo XX, para desembocar hasta hoy en la aceptación e incorporación en el texto constitucional de diversos elementos, pertenecientes al paradigma de la democracia constitucional, que deben de responder a las demandas de la sociedad.

La concepción de la democracia que establece nuestra Constitución, contiene alcances y limitaciones que se desprenden de directrices políticas, de principios y de normas.

Siguiendo la concepción de Donald Dworkin (Dworkin, 2002), quien explica que las directrices políticas son el “tipo de estándar que propone un objetivo que ha de ser alcanzado; generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social” (Dworkin, 2002: 72), es posible definir las directrices políticas referentes a una triple dimensión contenida en la definición de democracia establecida en nuestra Constitución: jurídica, política y social.

La democracia como estructura jurídica significa la idealidad para la instauración del poder público y su ejercicio con la participación del pueblo orientada por principios y directrices establecidas en la propia Constitución y regulada por normas constitucionales y legales; el concepto de democracia como régimen político, delimita su dimensión política y/o de gobierno, que se refiere a la organización del Estado, la división de poderes, la protección de los derechos fundamentales, individuales, políticos y sociales.

De la concepción de la democracia como un sistema de vida, deriva su dimensión social, en la cual es posible apreciar una doble vertiente: la aspiración para alcanzar un sistema o modo de vida y la fórmula para alcanzarlo. La materialización de la primera vertiente de esta dimensión social de la democracia, demanda la satisfacción de tres aspectos básicos en la vida del hombre: el económico, el social y el cultural; de aquí se sigue que el sistema o modo de vida al que se aspira es aquél que tendrá como característica la satisfacción mínima e indispensable para todos los individuos de sus demandas de bienes y servicios económicos, de acceso a la salud, a la educación y al conocimiento de las ciencias y las artes y de integración y pertenencia a la sociedad en que viven. La segunda vertiente de esta dimensión social significa la acción constante de los órganos del Estado para el mejoramiento del pueblo en lo económico, en lo social y en lo cultural. Las anteriores directrices políticas definidas por el Poder Constituyente expresan la proyección racional del destino de la Nación en sus dimensiones jurídica, política, social, económica y cultural.

En correspondencia con las directrices políticas antes señaladas y de las disposiciones contenidas en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se derivan principios y normas que orientan la construcción y el ejercicio de la democracia y la construcción de una ciudadanía activa y participativa. Siguiendo de nuevo a Dworkin, es posible establecer la definición de principio, el cual es explicado como “un estándar que ha de ser observado [. . .] porque es una exigencia de la justicia, de la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad” (Dworkin, 2002: 72); por otra parte, las normas constitucionales se presentan como mandatos de optimización para asegurar la paz, la convivencia social y la identidad de propósitos entre gobernantes y gobernados.

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobada por el Poder Constituyente permanente mediante “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de

la Federación el día 10 de Junio de 2011 y en vigor a partir del día siguiente, estableció diversos principios para garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales y ha significado una importante acción para el fortalecimiento en México de los derechos humanos o fundamentales –siguiendo la concepción de Ferrajoli— ya que supone el reconocimiento por parte del Estado mexicano de la necesidad de emprender la vía de la denominada “acción positiva del Estado”.

Cabe destacar dos particularidades muy importantes en esta reforma, señalados por José Luis Caballero Ochoa. (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?\=3033>, s/d), en virtud de que constituyen nuevas bases de sustentación para una democracia constitucional:

1. El fortalecimiento del concepto de los derechos humanos o fundamentales, al establecer el principio de su goce por todas las personas y la garantía para su protección, conforme a los principios de “interpretación conforme” y “pro persona”, y
2. La apertura al derecho internacional para la protección, defensa y restablecimiento de los derechos humanos.

La primera, deriva del texto del primer párrafo del artículo 1º reformado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que: “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”.

El principio de interpretación conforme establecido en el segundo párrafo del citado artículo 1º constitucional, previene que la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos se hará de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales, y el siguiente párrafo del mismo precepto contiene los principios mínimos conforme a los cuales deben darse tales interpretaciones, a saber: los principios de universalidad, de interdependencia, de indivisibilidad y de progresividad.

Hay que recordar con Luigi Ferrajoli (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?\=3033>, s/d) que los derechos fundamentales son “aquellos derechos universales y, por ello, indispensables e inalienables que resultan atribuidos directamente por las normas jurídicas a todos en cuanto personas, ciudadanos capaces de obrar”.

El principio de universalidad de los derechos humanos deriva de su esencia jurídica, natural y moral, por lo que se mantienen con independencia de que sean o no reconocidos por el sistema positivo de derecho de un Estado determinado; “los derechos humanos se adscriben a todos los seres humanos”; este nivel de abstracción hace que los derechos reconocidos como derechos humanos “sean exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social, cultural, espacial y temporal”. La universalidad

de los derechos humanos se identifica con la igualdad jurídica o igualdad ante la ley (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?\=3033>, s/d).

En relación con el principio de indivisibilidad, la Proclamación de Teherán de 1968 declaró acerca del término indivisible: “que preferir a los derechos civiles y políticos e ignorar a los económicos, sociales y culturales hace imposible el disfrute de los primeros” (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?\=3033>, s/d).

El principio de interdependencia significa que todos los derechos humanos “son interdependientes en tanto establecen relaciones recíprocas entre ellos”; este principio “señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de otro derecho o de un grupo de derechos”. Indivisibilidad e interdependencia se implican en virtud de que la “existencia real de cada uno de los derechos humanos sólo puede ser garantizado por el reconocimiento integral de cada uno de ellos”, pues no puede haber separación, categorización o jerarquía entre los derechos humanos (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?\=3033>, s/d).

El principio de progresividad significa gradualidad y progreso; “La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. El progreso patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. La progresividad requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes”. (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?\=3033>, s/d).

En concordancia con los anteriores principios, se encuentra el principio pro persona, implícito en el párrafo segundo del mismo artículo constitucional que ordena favorecer “en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, conforme a los principios ya referidos de universalidad, de interdependencia, de indivisibilidad y de progresividad; de ahí se deriva el reconocimiento de la “acción positiva del Estado”, en virtud de que de acuerdo con lo prescrito en el dispositivo constitucional referido, “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

La segunda particularidad que destaca en la reforma a la Constitución, consiste en la apertura al derecho internacional de los derechos humanos, y presenta como principal característica la de incorporar al derecho internacional, expresado en los tratados internacionales de los que México es parte, como fuente de los derechos humanos y de las obligaciones del Estado mexicano; de acuerdo con esto, se actualiza un efecto de fusión de los tratados internacionales en materia de derechos humanos con las disposiciones constitucionales relativas.

Así, con las anteriores particularidades que destaco de la reforma referida, se sientan bases para que las garantías, tanto liberales como sociales, que son expresión de los derechos fundamentales de los ciudadanos frente al Estado, se constituyan también en garantías de la democracia en nuestro país, integrando de esta forma la dimensión sustancial de la democracia, que se añade a la dimensión formal de la democracia, lo que

significa que la democracia no se reduce a lo electoral, sino a su contenido entre cuyas acciones se encuentra la construcción de ciudadanía.

La democracia en su dimensión formal es una estructura jurídica porque en la Constitución se establecen las bases para la conformación del Estado Mexicano a partir de un principio democrático: la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo según su artículo 39, y de este reconocimiento deriva una estructura jurídica democrática: todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio y ello legitima su ejercicio; el Estado Mexicano, como institución organizadora de la sociedad tiene su origen en la soberanía popular; es por tanto, una estructura jurídica democrática, porque se origina en la voluntad soberana del pueblo poseedor originario del poder público.

Nuestro sistema constitucional concibe a la democracia como un régimen político constituido por una diversidad de instituciones y procedimientos que hacen posible la conformación de un gobierno representativo que actúe en beneficio del interés colectivo. La forma de gobierno, según el artículo 39 de la Constitución General de la República, es decisión soberana del pueblo, y éste ha definido la forma de su organización política y la manera de ejercicio de su propia soberanía; así lo ha expresado en los artículos 40 y 41 de la mencionada Constitución.

Lo expuesto hasta aquí constituye el marco constitucional para el ejercicio de una ciudadanía formal en México, concebida como una calidad que se otorga a los miembros de la nación, y que les concede derechos y obligaciones iguales para quienes adquieren esta calidad, reuniendo los requisitos que exige la Constitución. Esta concepción se deriva de lo dispuesto en el artículo 34 constitucional que establece que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que reuniendo la calidad de mexicanos han cumplido dieciocho años y tienen un modo honesto de vivir; se trata de una ciudadanía orgánica y funcional, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 35 y 36, que establecen respectivamente las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos; son prerrogativas: i) votar en las elecciones populares, ii) poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión; iii) asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, iv) tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y sus instituciones, y v) ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición; son obligaciones: i) inscribirse en el catastro de la municipalidad y en el Registro Nacional de Ciudadanos, ii) alistarse en la Guardia Nacional, iii) votar en las elecciones populares, iv) desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, y v) desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado. De las anteriores disposiciones se desprende que se trata, como ya se ha señalado, de una ciudadanía orgánica y funcional, ya que al integrar los ciudadanos el cuerpo electoral y sumarse a los cuerpos de defensa de la República y están obligados al mismo tiempo a servir a las instituciones, con lo que se da vida a la democracia formal, es decir al desarrollo de la función electoral y de los procesos de elección de representantes populares y gobernantes.

3. El marco de la globalización

Sin embargo, considero que en el momento actual, el escenario que sirvió para la construcción de la definición orgánica y funcional de ciudadanía se ha transformado desde las últimas décadas del siglo XX. Somos testigos de un proceso de transformación de las relaciones sociales derivadas de nuevas formas de producción económica, de nuevas formas de expresión y de producciones culturales, de nuevas formas de relaciones de trabajo, etcétera, todo esto en el proceso de globalización que tiene dimensiones de alcance mundial; este proceso ha generado necesidad de elaborar un nuevo marco conceptual que permita comprenderlo, lo que ha llevado a la redefinición de las relaciones sociales para aprehender y entender los nuevos fenómenos sociales; “las ciencias sociales se enfrentan a un desafío epistemológico nuevo”, dice Octavio Ianni (Ianni, 2002) de ahí surge la necesidad de impulsar la razón científica para construir un nuevo derecho, y un nuevo modelo democrático de acuerdo con la dimensión mundial que tienen los fenómenos sociales, económicos y culturales actuales.

La globalización es el resultado de una nueva interpretación del liberalismo —de ahí deriva el concepto neoliberalismo—, interpretación que alejada de los valores tradicionales de la ciencia, conduce a un sistema que impone sus propios paradigmas con un sentido utilitario, que a veces parece acercarse a un nuevo conservadurismo que ha propiciado nuevas y mayores desigualdades. “Las relaciones, los procesos y las estructuras económicas, políticas, demográficas, geográficas, históricas, culturales y sociales que se desarrollan en escala mundial, adquieren preeminencia sobre las relaciones, los procesos y estructuras que se desarrollan en la escala nacional” (Ianni, 2002: 158). De esta manera, lo local y lo global se determinan recíprocamente, en ocasiones de manera congruente y conveniente y en ocasiones de modo desigual y contrapuesta (Ianni, 2002: 163).

La globalización ha significado la intensificación de relaciones sociales, económicas, culturales, etcétera, que ha ligado a localidades distantes, lo que ha dado lugar a transformaciones de lo local determinadas fundamentalmente por las presiones del capital mundial a través de los organismos económicos internacionales que imponen condiciones a los Estados-nación para facilitar el flujo de capitales; y es que como dice Arthur MacEwan: “El gran cambio que define la era económica de fines del siglo XX es que el mundo se volvió crecientemente capitalista, interligado en un sistema de relaciones de comercio e inversiones. Virtualmente, en todas las partes del mundo la producción está basada en el trabajo asalariado y está organizada para el lucro” (Ianni, 2002: 120). La interdependencia y el imperialismo son las dimensiones de la actual realidad geográfica del capitalismo que abarcan individuos, colectividades y pueblos en todo el mundo: “Son determinaciones que se reproducen todo el tiempo, y reiteran, modifican o hasta profundizan las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales” (Ianni, 2002: 121).

En este contexto, “la sociedad nacional está siendo recubierta, asimilada o subsumida por la sociedad global” (Ianni, 2002: 158), de ahí que parece existir una quiebra en la identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Por un lado surge la exigencia de la prevalencia del Estado de derecho, sustentada desde la óptica del neoliberalismo, en la idea de que la función fundamental del derecho es la de garantizar el desarrollo económico y para ello es necesaria la seguridad jurídica de los derechos de propiedad, por lo que se demanda que el derecho se convierta en un instrumento de protección de los intereses económicos y un Estado mínimo sin intervención en la regulación de los mercados de bienes y servicios y de los mercados financieros; sin embargo, desde una óptica democratizadora de la sociedad, es inconcuso que el derecho no puede limitar su función a ser solamente el garante de los derechos de propiedad y de las operaciones mercantiles y financieras, por lo que no puede tener sólo como función la regulación de la actividad económica (Nexos, 2002: 59-60).

En la medida en que la sociedad globalizada pasa por este proceso transformador, dice Ianni que el Estado-nación entra en decadencia como realidad y concepto, sin que eso signifique que dejará de existir, pero debe advertirse que: “Las fuerzas sociales, económicas, políticas, culturales, geopolíticas, religiosas y otras, que operan en escala mundial, desafían al Estado-nación, con su soberanía, como el lugar de la hegemonía” (Ianni, 2002: 163), de tal manera que los espacios del proyecto nacional se reducen o anulan y son recreados bajo las condiciones que impone la globalización (Ianni, 2002: 164).

La sociedad actual es una sociedad en transformación afectada por un acelerado ritmo de cambio, cambio que muchas veces rebasa a los sistemas jurídicos existentes; la tendencia en este proceso es el de institucionalizar y fomentar el cambio social, y esto significa un proceso de juridización del cambio para constituir un Estado de derecho. El tema del Estado de derecho —señala José Ramón Cossío— significa atender a su complejidad; en primer lugar, ha de identificarse la dimensión simbólica de una categoría en la que se sustenta una forma histórica de ejercicio del poder para entender los procesos de aceptación y elaboración de esa categoría y, en segundo lugar, a partir de lo anterior identificar los objetivos sociales que quieren cumplirse a través del uso del Estado de derecho, para encontrar de que formas el derecho como conjunto de normas puede contribuir a su realización. El ejercicio anterior podrá conducir a definir si existen las condiciones para el ejercicio de la democracia (Nexos, 2002: 59-60).

4. Ciudadanía y construcción de ciudadanía

En el contexto arriba descrito (que ha sido un factor determinante para la aparición de las circunstancias descritas por Alberto J. Olvera que en el siguiente párrafo se refieren), y que tiende más a la deconstrucción de ciudadanía, los temas de la democracia y de la ciudadanía adquieren una nueva dimensión; en el debate sobre la democracia se advierten las distancias que existen entre la democracia formal que se desarrolló hasta casi al final

del siglo XX y la democracia constitucional que se presenta como un nuevo paradigma frente a la crisis del Estado de bienestar, que generó entre otras consecuencias el incumplimiento y la desregulación de los derechos sociales considerados como garantías sociales necesarias para el desarrollo y bienestar de los pueblos, principalmente de su clase trabajadora; esto trajo otra consecuencia: la exclusión en el ejercicio de la ciudadanía.

Como señala Alberto J. Olvera (Olvera, 2008; 13-16) el debate sobre la ciudadanía, responde a las siguientes circunstancias:

- a) La crisis de integración moral y cultural, interpretada como pérdida de virtudes cívicas y de capital, social;
- b) La crisis y reconstrucción de la democracia en diversos lugares del mundo;
- c) El colapso del socialismo real que obligó a la izquierda a reconsiderar que los derechos de los ciudadanos son un elemento central de la democracia y de la justicia;
- d) Los efectos de la globalización, entre los que destaca la migración masiva;
- e) La consideración sobre los derechos de la minorías étnicas en grandes Estados-nación;
- f) El movimiento feminista, que demostró que históricamente la idea de ciudadanía ha sido excluyente de las mujeres;
- g) La exclusión como proceso cultural al que se denomina autoritarismo social, que niega a categorías de la población dignidad y reconocimiento, y
- h) La acción de entidades internacionales y agencias multilaterales, en general bajo el amparo de la Organización de las Naciones Unidas, han constituido foros de discusión de los que han emanado convenios, acuerdos y resoluciones, muchas de ellas ratificadas por la mayoría de la naciones del mundo, que definen, protegen y promueven los derechos humanos y constituyen poco a poco un estándar internacional de derechos.

El escenario anterior sin duda lleva a cuestionar la concepción tradicional de la ciudadanía que significa, según la definición de T.H. Marshall, el “estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (Olvera, 2008: 20); esta es una ciudadanía que tiene como condición la pertenencia a una comunidad, pertenencia que deriva de la nacionalidad y que tiene como fundamento la igualdad que permite la inclusión. El escenario sobre el que se plantea el debate sobre la ciudadanía, como igualmente señala Alberto J. Olvera tiene como uno de sus elementos la exclusión, el que me parece que es el principal, y que se da por vías de derecho y de hecho; por la vía del derecho se excluyen por ejemplo a los extranjeros y a ciertas categorías de personas nacionales como a las mujeres o a los indígenas y por la vías de los hechos a aquéllos que por su precaria condición social o económica no tienen acceso a la justicia, por ejemplo Olvera, 2008: 21).

De lo anterior deriva la necesidad de pensar la construcción de ciudadanía considerando que el acceso a los derechos fundamentales como un instrumento conceptual que permita, de acuerdo con el paradigma de la democracia constitucional, entender las condiciones para una ciudadanía integral, tomando el término integral como el resultado de hacer que todos los miembros de la colectividad pasen a formar parte verdaderamente de una ciudadanía activa y participativa, que obtenga el reconocimiento de derechos y se apodere del espacio público. Se trata de la construcción de una ciudadanía real, activa en la práctica social y política, que tiene como par a la ciudadanía formal, basada en los derechos formales o reconocidos constitucionalmente. Considero que el equilibrio entre ambas ciudadanía podría ser garantía para buenas prácticas democráticas.

Una nueva perspectiva para la construcción de ciudadanía es la diferencia (Olvera, 2008: 33), misma que deriva de la exclusión, es necesario abrir el abanico de los derechos fundamentales, reconocidos en la constitución y que se supone deben ser aplicados a todos los ciudadanos por igual, pero que la práctica real da cuenta de que esto no es así, pues como ya ha sido señalado existen vías de derecho y de hecho que causan la exclusión.

El multiculturalismo es el enfoque que propone una solución para superar o vencer la exclusión y orientar el rumbo para la construcción de ciudadanía: es necesario complementar los derechos civiles, políticos y sociales tradicionales con el reconocimiento de derechos de las minorías, los que llegado el caso, constituirán ciudadanía. El reconocimiento de estos derechos pasará necesariamente por el reclamo del reconocimiento de las diferencias que a su vez propicia un cambio cultural y una recomposición de las fuerzas políticas; estas transformaciones se expresan en normas jurídicas que favorecerán a los grupos excluidos (Olvera, 2008: 34-36).

El reclamo de los grupos minoritarios excluidos demandando el reconocimiento de nuevos derechos y de la aplicación diferenciada para tales grupos de los derechos fundamentales universales, se da en el espacio público; es ahí en donde el debate de lo que se considere justo producirá las definiciones para que se legalicen los derechos reclamados y en su caso los mecanismos para una aplicación diferenciada de los derechos fundamentales universales (Olvera, 2008: 41-42).

La relación determinante entre democracia y ciudadanía no es ajena a la actuación del Estado, ya que éste es la instancia que materializa a través de sus instituciones de gobierno democracia y ciudadanía; sin embargo, es necesario reconocer que en diversos grados las instancias del Estado reprimen la construcción de ciudadanía. Es por eso que sólo una ciudadanía integral —señala Olvera— (Olvera, 2008: 47), o sea, aquella que integra a todos los miembros de la colectividad para el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales podrá ejercer la presión necesaria contra el Estado para que plasme en la legislación el reconocimiento de plenos derechos fundamentales o la aplicación diferenciada de derechos fundamentales universales para las minorías que han sido excluidas; esto demanda una acción social desde la base social y una capacidad de

respuesta y de articulación desde las instancias estatales para constituir una democracia garante del respeto a los derechos fundamentales y construir una ciudadanía real, es decir, una ciudadanía activa y participativa en la práctica social y política, una ciudadanía que se apodere del espacio público para exigir el respeto a sus derechos de ciudadanía, y enfrente políticamente al Estado, pero que al mismo tiempo coopere con él en la promoción de un proyecto democrático y participativo. Así, la ciudadanía integral podrá convertirse en una ciudadanía preocupada por el desarrollo y por la conquista del espacio público para la discusión que permita acuerdos y consensos para la consolidación de la democracia, el ejercicio y reconocimiento de derechos fundamentales, la demanda y acceso a los derechos sociales, la mayor participación en la gestión y en las decisiones políticas.

Cabe destacar que el ejercicio de la ciudadanía es un proceso de doble vía en la que igual se adquieren derechos que se contraen obligaciones; este proceso se da a través de la participación, la que es entendida por Nila Leal González en los siguientes términos:

La participación ciudadana puede ser entendida como la superación de la inexistencia de ciudadanía, y no sólo es un valor en sí misma sino que también (es valiosa) en la conformación y ampliación de la democrática (democracia) al controlar y limitar el poder del Estado; propicia el compromiso de los miembros de la comunidad en la solución de demandas sociales; desarrolla una cultura democrática de tolerancia y crea nuevos canales (diversos) de las (los) tradicionalmente empleadas (empleados) por los grupos de presión, para articular intereses y enriquecer los flujos de información. (sic) (www.revistas.luz.edu.ve/index.php/cp/article/view/776, s/d)

5. Conclusiones: avances y retrocesos en construcción de ciudadanía

La reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de Junio del año 2011 en materia de derechos humanos significó un avance para la consolidación del Estado mexicano como un Estado constitucional de derecho; constituyó esta reforma un acercamiento al modelo de democracia constitucional propuesto por Luigi Ferrajoli al establecer en el artículo 1º que en la aplicación de las normas de derechos humanos debe favorecerse en todo tiempo a las personas la protección más amplia y la obligación de las todas autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Estos principios, establecidos en los párrafos segundo y tercero del artículo 1º constitucional, son congruentes con lo establecido en el párrafo primero que dispone que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte así como de las garantías para su protección.

Estos principios del artículo 1º constitucional considero que constituyen una base sólida para la construcción de una ciudadanía activa y participante, una ciudadanía integral que ejerza sus derechos fundamentales civiles, de libertad, políticos y sociales, pues el dispositivo constitucional referido no establece limitaciones en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, puesto que estas acciones aplican para todos las personas que se encuentren en los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 133, en relación con las disposiciones antes referidas, confirman un modelo garantista ya que dicho principio supedita a los poderes a su normatividad, esto en relación con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1º, que señala que las garantías para la protección de los derechos humanos no podrán restringirse ni suspenderse, con lo implícitamente establece los límites de lo que puede ser decidido y lo que no puede ser decidido, lo que garantiza que no pueden desconocerse los derechos fundamentales ya asentados en el Capítulo I del Título Primero de la Constitución, y si podrá ser ampliado el reconocimiento de nuevos derechos fundamentales o los mecanismos para la aplicación diferenciada de ellos en favor de grupos excluidos o vulnerables.

Por otra parte, la reciente reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, sigue la dinámica implementada en los artículos de la Constitución General de la República ya referidos al estipular en el artículo primero las siguientes prevenciones:

- a) Que en el estado de Durango la dignidad y la libertad de la persona son la base de los derechos humanos;
- b) Que es deber de todas las autoridades el respeto, garantía, promoción y protección los derechos humanos;
- c) Que toda persona gozará de los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la propia Constitución local, en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en las leyes secundarias;
- d) Que los derechos humanos son de directa e inmediata aplicación por y ante toda autoridad de cualquier orden de gobierno, ya sea administrativa o judicial;
- e) Que los derechos humanos son plenamente justiciables y no podrá alegarse falta de norma legal o reglamentaria para justificar su violación o desconocimiento ni para negar su reconocimiento;
- f) Que todos los derechos proclamados en la Constitución son universales, inalienables, irrenunciables, indivisibles e interdependientes;
- g) Que el ejercicio de los derechos humanos implica deberes correlativos de respeto de los derechos de los demás;
- h) Que todas las personas y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y a las leyes que de ella emanen, y

- i) Que la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, publicidad de las normas, la seguridad jurídica y la prohibición de la arbitrariedad del poder público.

Sin embargo, el modelo neoliberal adoptado en la política económica, con el propósito de insertar a México en el mundo globalizado de hoy, se convierte en un obstáculo en el proceso de construcción de ciudadanía; cito un ejemplo de esto: este modelo económico y la influencia de la globalización, han exigido, y logrado, que la política social deje de ser prioritaria para el Estado, y que se tenga como meta principal el combate a la inflación, para lo cual se ha seguido el camino de abaratar el factor de producción trabajo, lo que ha repercutido en el deterioro de los salarios y del empleo, dando un viraje significativo al papel y a las funciones del Estado mexicano; con esto se dieron vías de hecho para la exclusión de un amplio sector de la sociedad, convertidas en vías de derecho con la reforma a la legislación laboral que ha propiciado precarización del trabajo, con la introducción, entre otros elementos de contratos atípicos de trabajo que han permitido el abaratamiento, autorizado por la ley, del factor de producción trabajo; la pauperización de los trabajadores que con lo anterior señalado, impide el ejercicio de una ciudadanía plena, en virtud de que en el modelo neoliberal, los derechos sociales no son exigibles, lo que hace nugatoria la justicia social que es justicia de integración.

Bibliografía

- Caballero Ochoa, José Luis. “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (Artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución)”, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?\=3033> (25/07/2013).
- Cossío D., José Ramón (2002). “Estado de derecho”, en *Nexos*, N° 289, disponible en www-nexos.com.mx (28/07/2013).
- Dworkin, Donald (2002). *Los derechos en serio*. Ariel, Barcelona.
- Ferrajoli, Luigi (2010). *Democracia y garantismo*. Trotta, Madrid.
- Ferrajoli, Luigi 2011. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Trotta, Madrid.
- Ianni, Octavio (2002). *Teorías de la globalización*. Siglo XXI Editores, México.
- Olvera, Alberto J. (2008). *Ciudadanía y democracia*, IFE, México.
- Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra. “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?\=3033> (20/08/2013)

La participación ciudadana puede ser entendida como la superación de la inexistencia de ciudadanía, y no sólo es un valor en sí misma sino que también en la conformación y ampliación de la democrática al controlar y limitar el poder del Estado; propicia el compromiso de los miembros de la comunidad en la solución de demandas sociales; desarrolla una cultura democrática de tolerancia y crea nuevos canales de las tradicionalmente empleadas (empleados) por los grupos de presión, para articular intereses y enriquecer los flujos de información. (sic)

La participación ciudadana puede ser entendida como la superación de la inexistencia de ciudadanía, y no sólo es un valor en sí misma sino que también (es valiosa) en la conformación y ampliación de la democrática (democracia) al controlar y limitar el poder del Estado; propicia el compromiso de los miembros de la comunidad en la solución de demandas sociales; desarrolla una cultura democrática de tolerancia y crea nuevos canales (diversos) de las (los) tradicionalmente empleadas (empleados) por los grupos de presión, para articular intereses y enriquecer los flujos de información. (sic)