

# 1. Marco Conceptual

---

## *Estado*

El término Estado proviene del latín *status* que significa posición. Muchas son las disciplinas que se ocupan de este término. Algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, otras como la estructura de poder político de una comunidad o como la escenificación de las aspiraciones sociales; unas veces se le equipara a la nación y otras con el poder.<sup>1</sup> En su definición más elemental, el Estado es una entidad política integrada por tres elementos: población, gobierno y territorio; además, éste también se precisa como la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, con independencia y determinación, bajo un régimen jurídico e instituciones que poseen autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.<sup>2</sup>

Por otra parte, Francisco Porrúa refiere que Estado es una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.<sup>3</sup> En este sentido, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara Estado es una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.<sup>4</sup>

Desde otra perspectiva, el Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio, en donde aquél actúa como un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación que detenta el ejercicio del poder.<sup>5</sup> Asimismo, la estructura social, política, jurídica y económica estatal, descansa en la existencia de intereses, tradiciones, creencias e ideologías comunes, las cuales si bien, no constituyen una condición de la estatalidad. El único elemento que los individuos comparten de manera común y que es una característica del Estado es el sistema normativo al cual se encuentran sometidos.<sup>6</sup> También encontramos otras definiciones de Estado

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982, p. 103.

<sup>2</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1986, p. 40.

<sup>3</sup> Francisco Porrúa Pérez, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 182.

<sup>4</sup> Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, Editorial Porrúa, México, 1991, p.260.

<sup>5</sup> Eduardo, García Maníes, *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 98.

<sup>6</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, p. 106.

que apuntan que la comunidad estatal es un conjunto de seres humanos, en la que ésta se configura como una estructura de conducta orientada con sentido y que además se constituye como una estructura de acción, jurídicamente organizada.<sup>7</sup>

A tales conceptualizaciones, Gustavo Gozzi agrega que la evolución y el desarrollo del Estado lo ha llevado al establecimiento de cambios en la relación entre sociedad y gobierno, en donde a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se ha dado una integración gradual entre el Estado y la sociedad civil que “ha terminado de alterar la forma jurídica tradicional del Estado, los procedimientos de legitimación y la estructura de la administración.”<sup>8</sup>

Finalmente, de las definiciones anteriormente expuestas, se puede concluir que el Estado a pesar de las distintas caracterizaciones que se le den en función de la perspectiva ideológica o disciplina con que se aborde, mantiene ciertos elementos que son determinantes en la existencia de aquella unidad política, jurídica y social y que además lo definen como tal. Estos son: a) territorio, población y gobierno, b) una colectividad (nación) delimitada por un territorio sujeta a un ordenamiento jurídico común, c) organización política que detenta el poder, d) organización política de la sociedad, e) uso legítimo de la violencia y, f) organización político-social que tiene como objetivo la realización de los fines humanos. Asimismo, los objetivos que mantiene son: la consecución del bien común, la interpretación y aplicación correcta del interés general, la obediencia del mandato popular, el logro del equilibrio y la armonía de toda la población y el respeto y mantenimiento de la gobernabilidad.

## ***Gobierno***

Se entiende por gobierno el conjunto de personas y órganos revestidos de poder para expresar la voluntad del Estado y hacer que ésta se cumpla.<sup>9</sup> De igual forma, el gobierno tiene por objetivo el bien de todos los ciudadanos que, como hombres libres, existen para sí mismos. Por tanto, el bien común y el fin de la autoridad política son la paz y la armonía de las diferentes partes que se combinan para integrar la sociedad.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Reinhold Zippelius, *Teoría general del Estado. Ciencia de la política*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 47.

<sup>8</sup> Gustavo Gozzi, “Estado moderno”, en Norberto Bobbio, *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio, Tomo I, Editorial Siglo XXI, México, pp. 541-551.

<sup>9</sup> Diccionario de la Lengua Española, Editorial Porrúa, México, 1981, p. 357.

<sup>10</sup> Ernest Fortin, *Santo Tomás de Aquino. Historia de la filosofía política*, en Leo de Staruss y Joseph Cropsey (comp.), Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 250.

## *Reforma del Estado*

El concepto de Reforma del Estado es muy extenso, ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, política electoral, a la naturaleza del Estado. Siendo pues un concepto tan vasto termina por perder su significado, por lo que desde las distintas disciplinas se intenta precisar su significado acotándolo a campos más definidos.

Es común leer o escuchar hablar de la *Reforma del Estado*, pero menos frecuente saber a qué hace referencia este término y cuáles son las propuestas que se tienen en relación a este tema. Además, también genera confusión entre la ciudadanía, el hecho de que algunos actores de la vida política mexicana hayan convertido a dicha Reforma en un elemento permanente de sus discursos, sin precisarla ni establecer propuestas concretas o mostrar un interés en ponerlas en práctica.

La Reforma del Estado abarca una gran variedad de temas que pertenecen a los ámbitos políticos, económicos, sociales, electorales, medioambientales, culturales, etc., lo que ha hecho difícil establecer una definición comúnmente aceptada. En lo que sí hay coincidencias es en que una reforma estatal además de involucrar diversas transformaciones en los distintos espacios públicos y privados del Estado, las cuales adquieren distintas modalidades y responden a causas variadas, de acuerdo a las características particulares de cada país; que en una reforma estatal es indispensable el acuerdo social, ya que de éste en gran medida dependerá el éxito o el fracaso de los cambios establecidos y, que dicha Reforma tiene como objetivo permanente contribuir a la supervivencia y vigencia del Estado mismo.

Considerando que no existe una definición consensuada del término que nos ocupa, a continuación se retomarán algunas enunciaciones que han hecho estudiosos de la Reforma del Estado, a fin de establecer líneas generales que puedan servir de orientación a quienes no se encuentran inmersos en el tema.

Luis Aguilar Villanueva argumenta que las Reformas al Estado son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que éste asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales que lo impactan;<sup>11</sup> mientras que Juan Rebolledo, considera que la Reforma del Estado es el cambio en la definición de los criterios y las posiciones con los que el Estado acciona en el gobierno de los asuntos públicos. “De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables,

---

<sup>11</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado*, Colegio de la Frontera Norte, México, 1991, p. 34.

regulado, abierto y no discrecional.”<sup>12</sup> De igual manera, este autor agrega que la Reforma del Estado debe ser la respuesta a tres demandas básicas:

1. Crear espacios políticos para que diferentes grupos sociales incorporen en su interacción con el Estado, otras formas de organización, representación y articulación de sus intereses, y otras expectativas y prácticas políticas, asimismo busca encontrar un manejo ordenado de las disputas por el poder del Estado.
2. Responder a la elevada tasa de crecimiento demográfico y a la crisis del modelo de desarrollo dominante desde la mitad del siglo XX y sus secuelas en términos de inversión insuficiente, lo que provocó déficit de servicios y pobreza.
3. Contender con los retos exteriores de mayor competitividad y presencia política en medio de una gran transformación mundial.

Desde la perspectiva de Sonia Fleury<sup>13</sup>, la Reforma estatal podrá ser concebida en función de la definición de las funciones esenciales del Estado, tales como: la defensa del territorio y la soberanía nacional, la construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico, la inserción ventajosa del país en el escenario internacional, la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos y la implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico. A lo que Miguel Carbonell<sup>14</sup> agrega que la Reforma del Estado debe crear espacios políticos para que diferentes grupos sociales incorporen en su interacción con el Estado, otras formas de organización, representación y articulación de sus intereses, y otras expectativas y prácticas políticas, asimismo busca encontrar un manejo ordenado de las disputas por el poder del Estado.

Asimismo, Manuel Villa<sup>15</sup> apunta que la Reforma del Estado es “la actualización de las reglas de operación del régimen y del gobierno, donde los acuerdos básicos y el consenso de intereses a largo plazo han dejado de responder a la lógica

---

<sup>12</sup> Juan Rebolledo, *La Reforma del Estado en México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993,

<http://www.reformadelestado.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdHeader=38&nIdPanel=68&nIdFooter=37>

<sup>13</sup> Sonia Fleury, “Reforma del Estado”, Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, diciembre, 2002, <http://200.80.149.119/Documentos/FLEURY%20Sonia%20>

<sup>14</sup> Miguel Carbonell, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002.

<sup>15</sup> Manuel Villa, *Los años furiosos: 1994-1995. La Reforma del Estado y el futuro de México*, Editorial Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

corporativista, y ha generado vacíos en el régimen, pero sobre todo, la disgregación en las bases sociales del Estado.”<sup>16</sup>

José María Serna<sup>17</sup>, por otra parte, manifiesta que la Reforma del Estado debe entenderse no solamente como una redefinición del papel que éste desempeña en la economía, en la reducción del tamaño del sector público, ni como una reforma político-electoral más; sino como la reorganización de las instituciones políticas “del más alto nivel”. En este sentido, Serna plantea que los principales reordenamientos tienen que darse en los Poderes Legislativo y Ejecutivo; así como, en las normas que regulan las relaciones entre éstos.

José Juan Sánchez González, también propone una conceptualización del término haciendo referencia a que la Reforma del Estado busca redefinir las fronteras entre lo público y lo privado, como parte de un proceso de retracción de la intervención estatal, el cual contribuye a una nueva relación del Estado con la sociedad. Por lo anterior, Sánchez González apunta que en esta relación Estado-sociedad es fundamental tomar en cuenta el orden internacional debido a que su influencia es determinante no sólo en las relaciones internacionales, sino en los vínculos que se dan en todos los órdenes al interior del Estado; además, manifiesta en relación al proceso de Reforma estatal en México que ésta ha sido una constante, por lo menos en los últimos veinte años, pero esta última fase, cuyo objetivo fue la implementación de un proyecto de “nuevo” país, se ubica en la década de los años ochenta (con la adopción de las primeras medidas de corte neoliberal).

En ese período lo que se pretendía era generar un proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos elementos fundamentales, las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

### ***Reformas de la Constitución***

La modificación a una norma constituyente se produce a través de un procedimiento que varía según el sistema adoptado por cada constitución y suele identificarse con alguna de las siguientes denominaciones: revisión, modificación, reformas, adiciones y enmiendas. Éstas solamente tienen sentido si se aplican al documento formal y solemne, propio de los sistemas constitucionales de derecho

---

<sup>16</sup> José Juan Sánchez González, *Administración pública y Reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, p. 39.

<sup>17</sup> José María Serna, *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, Editorial UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.

escrito. En los consuetudinarios no operan los mecanismos de ajustes como actos precisos ni siempre son definidos en el tiempo. Más que reformas, modificaciones o enmiendas, en estos sistemas se observa una transformación constitucional paulatina, expresada en leyes, estatutos, reglamentos, precedentes jurisdiccionales y costumbres constitucionales. Debido a que el sistema mexicano corresponde al de derecho escrito, se requiere un examen del fenómeno en términos de la existencia de un documento formal y solemne denominado Constitución.<sup>18</sup>

En cuanto al término, **enmienda a la constitución**, se debe señalar que el término enmendar hace referencia a la corrección de un error o de la satisfacción de un daño. El uso de este término, no es conveniente porque la reforma de la Constitución no implica necesariamente la corrección de un error o la satisfacción de un daño.<sup>19</sup>

Finalmente, respecto al término **adición a la Constitución**, es necesario tener en cuenta que adicionar es la acción y el efecto de añadir o agregar algo. Únicamente tiene sentido para referirse al efecto modificador consistente en la ampliación del texto constitucional, pero no cuando la modificación consiste en cambiar el sentido del texto sin añadirle algo ni cuando se suprime algún precepto.<sup>20</sup>

Finalmente, el término **revisión de la Constitución** se refiere, más que a la reforma o modificación de la Constitución, al procedimiento que debe seguirse para lograr el ajuste porque puede producirse la revisión de la Constitución sin sumar la reforma a su texto. Este término es el adecuado para referirse al procedimiento que debe cumplirse para lograr la modificación constitucional pero no para significar ésta.<sup>21</sup>

## *Orden jurídico*

En el sistema de normas y disposiciones públicamente sancionadas, reconocidas y practicadas dentro de una comunidad política (el Estado), así como dentro de los diversos grupos sociales que se ven involucrados en su creación (Sociedad Civil).<sup>22</sup> Por lo anterior, el orden jurídico debe ser ubicado como un vínculo instrumental que homologa y extiende un marco de regulación de la conducta individual y

---

<sup>18</sup> Enrique Sánchez Bringas, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2007, p.236.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

colectiva que se dirige hacia la consecución de ciertos fines materiales o ideales, tales como: bienestar social, justicia, paz, seguridad y estabilidad.<sup>23</sup>

Igualmente, el orden jurídico hace referencia a aquella normatividad que regula las relaciones entre los individuos y el gobierno, entre las autoridades; así como, entre los mismos individuos. “Este orden se rige por una ley suprema, es decir, la Constitución, y por las normas, reglas o actos que se derivan de ella.”<sup>24</sup>

El orden jurídico es fundamental para la convivencia humana, toda vez que, por medio de reglas y normas escritas, regula las relaciones y la conducta entre individuos para obtener seguridad para ellos mismos. Asimismo, el orden jurídico se resume en la Constitución, las leyes y reglamentos emanados de ella y las leyes locales de las entidades federativas y los municipios.

---

<sup>23</sup> Víctor Alarcón Olguín, “Orden jurídico y seguridad nacional: algunas consideraciones teóricas”. *Crítica jurídica*, Número 9, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, p. 84.

<sup>24</sup> José Luis Stein Velasco, “El Estado democrático de derecho”, *Examen*, Número 100, Partido Revolucionario Institucional, México, 1998, p. 7.