

SERIE

EL DERECHO

26

Y SUS MAESTROS

NÚMERO

# Ciclo de conferencias “Derecho y economía”

ROLANDO CORDERA CAMPOS,  
DAVID IBARRA, CARLOS TELLO,  
IFIGENIA MARTÍNEZ,  
ROBERTO DEL CUETO LEGASPI



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

SERIE

EL DERECHO Y

26

SUS MAESTROS

NÚMERO

# Ciclo de conferencias “Derecho y economía”

ROLANDO CORDERA CAMPOS, DAVID IBARRA,  
CARLOS TELLO, IFIGENIA MARTÍNEZ,  
ROBERTO DEL CUETO LEGASPI



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México 2006

# COLECCIÓN LECTURAS JURÍDICAS

Serie El Derecho y sus Maestros  
Número 26

Primera edición: 2006  
© D.R. Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

FACULTAD DE DERECHO

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio,  
sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

ISBN (Serie Manuales Jurídicos): 970-32-0148-2  
ISBN (núm. 26): 970-32-3350-3

Impreso y hecho en México

## Índice

Derecho, economía y globalización ROLANDO CORDERA CAMPOS	3
Estado de Derecho, Constitución e instituciones DAVID IBARRA	19
Federalismo fiscal CARLOS TELLO	31
Reforma del Estado y planeación democrática del desarrollo IFIGENIA MARTÍNEZ	47
Estado de Derecho y su Impacto en las finanzas de las empresas ROBERTO DEL CUETO LEGASPI	65

## Derecho, economía y globalización

ROLANDO CORDERA CAMPOS\*

### Presentación

Las relaciones entre la economía política y el derecho son tan antiguas y actuales como la modernidad misma. En sus orígenes, cuando la reflexión sobre la economía era vista como un “programa liberal de equidad y progreso”, de liberación del hombre respecto del miedo y de la opresión feudal y absolutista, la ley es entendida como la base para la seguridad de las personas, así como para el despliegue de la conversación ilustrada que Adam Smith veía como el sustrato de la vida moderna y de la riqueza de las naciones.

la gran promesa de la sociedad liberal y comercial... era que las mentes y las vidas de las gentes vivirán con menos miedo... (para Smith), el comercio sólo florecerá en un Estado con una administración de justicia normal... en el cual hay un cierto grado de confianza en la justicia del gobierno (Rotschild, Emma, 2001, *Economic Sentiments* Harvard University Press, p. 14).

En el mismo sentido son entendidos los impuestos o los intercambios financieros que no pueden dejar de estar sujetos a la ley, no para ser controlados desde el poder político sino más bien para asegurar la

---

\* Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM)  
Facultad de Economía, UNAM.

confianza en los intercambios, dar lugar a la expansión del crédito y asegurar que los recursos públicos captados a través de los impuestos, sean gastados en función del interés general y no de los intereses particulares, en especial del más poderoso, con regularidad y certidumbre y no de modo azaroso o caprichoso.

“*No taxation without representation*” y “cuidarle las manos al soberano”, son los lemas clásicos que ilustran de modo prístino los vínculos primordiales entre Estado, derecho, política y economía. Cuando estos vínculos se corroen o se subvierten, las sociedades entran en crisis y llega la hora de la reforma del Estado y de la propia economía política, que organiza los intercambios así como las decisiones fundamentales en materia de inversión y acumulación de capital.

Ambas reformas, en circunstancias de crisis, buscan desplegarse por los senderos de la legalidad o bien se ven obligadas a construir o a ampliar y reforzar mediante el cambio jurídico y político una nueva constitucionalidad que dé a los procesos comerciales, financieros y económicos en sus términos más generales, nuevas certidumbres. Como podrá entenderse fácilmente, en una sociedad mercantil capitalista, como la nuestra, uno de los ejes de esta organización es el trabajo asalariado y sus derivaciones jurídicas e institucionales en materia de seguridad, derechos específicos y fundamentales, libertad de asociación, etc.

De esto y más se hablará esta semana, gracias a la bienvenida iniciativa de la Facultad de Derecho y de su director, el doctor Fernando Serrano Migallón, de reunir a nuestras facultades e invitarlas a reflexionar al alimón en torno al tema y la problemática fundamental, encerrada bajo el título genérico de “las relaciones entre la economía y el derecho”.

Para ilustrar la complejidad e importancia de estas relaciones, he escogido el mirador de la globalización y del desarrollo, para desde ahí introducir de manera esquemática la cuestión crucial de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que bajo el patrocinio de la ONU condensan hoy la incesante, aunque siempre conflictiva evolución del derecho en el marco de las transformaciones que acompañan inevitablemente a los procesos de crecimiento económico y de integración mundial.

## La globalización que irrumpe

Los últimos años del siglo xx atestiguaron la afirmación de la globalización como un fenómeno central del mundo posterior a la Guerra Fría. Como proceso, pero sobre todo como gran relato de la historia presente y del futuro a construir, la globalización empezó a ser vista como la plataforma de hechos e ideas a partir de la cual podía procederse a una reorganización de la vida pública y privada en escala planetaria, que sería congruente con el fin del régimen bipolar que organizó, también por la vía de los hechos y de las ideas sobre el mundo de entonces, el orden internacional de la segunda mitad del siglo.

El vocablo nos refiere de inmediato a la tecnología, la información sin fronteras, el comercio y la inversión planetarios. Y en cada uno de estos casos podrá identificarse un núcleo problemático de las relaciones entre la economía política y el derecho contemporáneos. Sin embargo, tal vez ha sido en la cultura y en la difusión y apropiación de valores e ideas, donde más profundidad ha alcanzado la globalización, cuyas implicaciones rebasan los linderos de la producción o las finanzas, y condicionan o definen la trama toda de las políticas nacionales y de la política internacional. Como lo podemos apreciar en el presente, estas implicaciones se alojan en lo más profundo de los tejidos sociales y los reflejos políticos, dando lugar a reacciones enormemente diversas y encontradas. Del nacionalismo al fundamentalismo; del cosmopolitismo al pensamiento único ahora gobernado por la visión de la seguridad imperial, promovida y alentada por Estados Unidos.

Dentro de esta ola expansiva de la cultura y los valores, la democracia y los derechos humanos han adquirido una indudable presencia protagónica. Contra lo que muchos esperaban en los primeros momentos que siguieron al fin de la Guerra Fría, el mundo uniforme que se presagiaba gracias a la globalización hubo de abrir paso a la afirmación más disparada de la diversidad, de los derechos de gentes y pueblos al reclamo de democracia pero también de equidad social, bienestar y desarrollo.

Estas vertientes culturales y valorativas, desembocan frecuentemente en una reivindicación radical de los derechos individuales consagrados por las Naciones Unidas, pero cada vez más en el reclamo de los derechos vinculados a la “ciudadanía social” que alcanzó su ex-

presión más amplia en los regímenes de bienestar europeos. Al igual que ha ocurrido en Estados Unidos, so pretexto de la competitividad requerida para sobrevivir, la globalización se ha pretendido revisar a la baja en prácticamente todos los países avanzados, pero no ha sido tarea sencilla y puede decirse que hoy es en torno a estas plataformas de protección social consagradas por las constituciones, que se da el debate central sobre las relaciones entre la economía globalizada y los derechos de las personas.

Al mismo tiempo, a medida que la interdependencia global se despliega y pone en estrecho contacto a los habitantes de las zonas atrasadas o en desarrollo con los bienes “portátiles” de la globalización, vuelve por sus fueros el reclamo por “otro” desarrollo que haga viable una globalización del bienestar y del disfrute material y cultural para todos.

Como este derecho al desarrollo no se cumple o tarda en concretarse, y siempre lo hace asimétricamente, millones de personas buscan realizarlo a través de la migración masiva del Sur al Norte y del Este al Oeste, uno de cuyos primeros efectos es poner en jaque el régimen de derechos individuales y sociales alcanzado en las economías desarrolladas.

Los derechos chocan unos con otros y abren una dimensión política y social de enorme conflictividad. Con ésta, así como la ambigüedad derivada de las dobles o triples ciudadanía impuestas en los hechos por regímenes de migración altamente defensivos, que lidiar los Estados desarrollados acosados por la globalización, pero también tiene que hacerlo el propio proyecto globalizador, si es que quiere obtener las cuotas mínimas de estabilidad política requeridas para asegurar un proceso de inversión y producción sostenido y duradero.

De esta manera, puede proponerse que el tema de los derechos económicos sociales y culturales (DESC), entendido como parte del paquete renovado y universalizante de los derechos humanos que nos ha legado el fin del siglo, resume con toda fuerza y claridad las perspectivas globales que se le han abierto a las economías políticas nacionales, así como a la producción jurídica, doméstica e internacional. A reflexionar sobre esto dedicaremos el resto de esta comunicación.

## Sobre la expansión de los derechos

Con el fin de la Guerra Fría, fueron liberados los derechos humanos de su “militancia” bipolar. Así, pronto se volvieron una referencia universal y le dieron a la “era de los derechos” de que hablara Norberto Bobbio, una indiscutible actualidad. No ha sido una evolución lineal sino de extrema complejidad, en la que se cruzan los reclamos de un orden constitucional sustentado en los derechos fundamentales, con las restricciones que enfrentan los estados nacionales para dar efectividad a dichos derechos dentro de los límites de la nación. Esta complejidad se agudiza ahora con la guerra global contra el terror, declarada por los Estados Unidos, y por la propia presencia, indiscutiblemente mundial, de contingentes terroristas que se nutren de los fundamentalismos pero también de la acentuación de las asimetrías sociales y económicas que ha acompañado al proceso de globalización en sus primeras fases.

De esto nos hablaba con notable anticipación y con su agudeza proverbial el gran pensador de Turín:

El reconocimiento y la protección de los derechos humanos están en la base de las constituciones democráticas modernas. La paz es, a su vez, el presupuesto necesario para el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, tanto en los Estados como en el sistema internacional. Al mismo tiempo, el proceso de democratización del sistema internacional, que es el camino obligado para la realización del ideal de la “paz perpetua” en el sentido kantiano de la palabra, no puede avanzar sin una extensión gradual del reconocimiento y protección de los derechos humanos por encima de los Estados. Derechos humanos, democracia y paz son tres elementos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos. Con otras palabras, la democracia es la sociedad de los ciudadanos, y los súbditos se convierten en ciudadanos cuando se les reconoce algunos derechos fundamentales; habrá una paz estable, una paz que no tenga a la guerra como alternativa, sólo cuando seamos ciudadanos no ya solamente de este o aquel Estado, sino del mundo (Bobbio, 1991, p. 14).

Luego, el sabio italiano nos advertía:

Los derechos humanos, por muy fundamentales que sean, son derechos históricos, es decir, nacen gradualmente, no todos de una vez y para siempre, en determinadas circunstancias, caracterizadas por luchas por la defensa de nuevas libertades contra viejos poderes... los derechos no nacen todos en un momento. Nacen cuando deben o pueden nacer. Nacen cuando el aumento del poder del hombre sobre el hombre... crea nuevas amenazas a la libertad del individuo o bien descubre nuevos remedios a su indigencia: amenazas que se desactivan con exigencias de límites al poder; remedios que se facilitan con la exigencia de intervenciones protectoras del mismo poder (*Ibid.*, p. 18).

En este sentido, la ampliación de los derechos que como reclamo y necesidad acompaña al proceso globalizador, no parecen tener más salida que la de una era de constitución de un orden propiamente global donde esos derechos puedan realizarse y expandirse. Pero para ello, tendría que contarse con un marco internacional propicio para el diseño de una democracia mundial, a la que se opone el designio de seguridad global e imperial impuesto por el gobierno del presidente Bush. Estas paradojas se agudizan si se piensa específicamente en los derechos que tienen que ver con la organización económica y la distribución social.

Estas vertientes encontradas, atenazan a la política democrática representativa, cuyo *locus* clásico ha sido (y es) el Estado nacional. El Estado en los países avanzados registró enormes mutaciones a partir del fin de la Segunda Guerra, en su conjunto destinadas a hacer de la confrontación bipolar un conflicto social y políticamente manejable, conforme a los criterios de las democracias capitalistas. La transformación más conspicua del Estado fue la erección de diversas formas de Estados benefactores, de los que emergieron nuevas figuras y generaciones de derechos exigibles, hasta derivar en la construcción de nuevas formas de Estados, a las que de manera genérica y laxa aquí llamaremos “Estados constitucionales, democráticos, sociales, de derecho”.

Con la ola neoliberal estas tendencias fueron sujetas a grandes presiones y revisiones, que el fin de la Guerra Fría acentuó. Sin em-

bargo, las primeras grandes crisis de la globalización que marcaron el fin del siglo xx, junto con las movilizaciones por “otra globalización”, han puesto en entredicho la linealidad del proceso y desde el punto de vista político han impuesto, hasta ahora, una suerte de empate en materia de derechos sociales e instituciones de protección colectiva.

La afirmación de la democracia representativa como forma política universal para la organización de los Estados, trajo consigo todavía mayores tensiones sobre esas estructuras estatales y de valores sociales, pero al mismo tiempo, en forma contradictoria, reforzó su validez como elementos centrales para sustentar la legitimidad política en tiempos de “alta globalización”. La disociación radical entre lo político, lo social y lo económico, predicada por el pensamiento neoliberal que se veía a sí mismo como pensamiento único, no pudo ser realizada conforme a sus visiones más puras y polares, entre otras cosas porque habría supuesto la eliminación de todo el entramado de principios, compromisos y promesas heredados de la Ilustración, entramado que era a la vez presentado como la razón de ser del discurso globalizador neoliberal.

Las oleadas de incertidumbre personal y colectiva, así como las dislocaciones sociales y estructurales que produce el cambio económico y cultural global, no pueden conducirse con base en la reiterada referencia a las promesas del cambio mismo, entre otras cosas porque las realidades que acompañan a dicha mutación, por lo menos hasta ahora, contradicen dichas promesas. Si a ello se agrega la carga ideológica del individualismo a ultranza que acompañó al neoliberalismo, y su insistencia en la implantación de un mercado mundial libre y unificado, sin hacerse cargo de sus implicaciones disruptivas, se comprenderá mejor la reacción a favor de una fortaleza renovada de la idea de derechos y protección sociales, que impulsó la creación de los Estados de bienestar durante la segunda post guerra.

No hay ya el enfrentamiento bipolar, y la necesidad de contemporizar con las fuerzas sociales del trabajo; no está en el centro de las visiones de seguridad y gobernabilidad de las cúpulas del mundo desarrollado; sin embargo, ahora campean oleadas gigantes de temor e inseguridad individual y colectiva, incredulidad rampante en la política democrática, pero también una exigencia masiva y creciente a los Estados de que cumplan con las responsabilidades

consagradas en materia de orden y seguridad pública, pero también social y colectiva.

Por otro lado, con los atentados criminales del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, la seguridad internacional es impuesta por Estados Unidos como un componente no circunstancial de la globalización, y con ello se plantean nuevos problemas en materia de derechos y garantías civiles y políticas. La expansión de las capacidades estatales de vigilancia, inteligencia, control de poblaciones y de sus movimientos, se presenta como una necesidad imperiosa para la propia seguridad de las personas y, desde luego, para la continuidad del proceso que pocos años antes se presentaba y vendía como el fin del conflicto ideológico y la superación de las disyuntivas, de que eran portadoras las grandes potencias enfrentadas (Cf. Higgott, Richard, 2003).

En este sentido, la seguridad nacional e internacional, planteada como un requisito irrenunciable para la construcción del orden global, amenaza la seguridad de las personas para ejercer su libertad y acosa el ejercicio de los derechos civiles ganados y afirmados como centrales para la democracia. Es en esta encrucijada en la que tiene que reempezarse la reflexión sobre estos derechos y el rumbo factible de su expansión e implantación (Dworkin, Ronald. 2003, p. 37).

La evolución del mundo de nuestros días, impone como horizonte a alcanzar el de un orden mundial globalizado, que no debería entenderse como la homogeneización e imposición política, económica y cultural de una visión única sobre la abigarrada y diversa sociedad internacional. Más bien, de lo que se trataría es de construir una “integración mundial basada en el derecho” que fuese la base de un orden congruente con un código democrático también visto como una realidad en expansión.

Esta necesidad de revisión a fondo del derecho proveniente de los vuelcos económicos y sociales del mundo de la post guerra fría, no puede sino acentuar la crisis histórica que hoy viven los Estados y el equilibrio internacional basado, en gran medida como hipótesis ilusoria, en la soberanía de los propios Estados (Cf. Ferrajoli, Luigi, 2002, pp. 148-152). El mundo vive una suerte de situación provisional que amenaza con ahondar las diferencias, ya no sólo entre el Norte y el Sur o el Este y el Oeste, sino dentro del propio Occidente, atribulado por

la agresividad americana y su discurso imperial, así como por la constatación de que las contradicciones que organizan el conflicto global no son externas, sino que están instaladas dentro de sus propios territorios con una dinámica gobernada por la del vuelco globalizador.

Como recientemente advirtiese en Davos Kofi Anan, el secretario general de la ONU:

En unos años, el ambiente dominante ha cambiado de una creencia en la casi inevitabilidad de la globalización a una profunda incertidumbre sobre la supervivencia misma de nuestro orden global... Si el terrorismo puede exacerbar las diferencias culturales, religiosas y étnicas, la guerra contra el terrorismo puede agravar esas tensiones y aumentar las preocupaciones sobre la protección de los derechos humanos y las libertades... Si se comprende —añadió Anan—, que los países más privilegiados de la ONU estén actualmente preocupados con el terrorismo y las armas de destrucción masiva, la ONU debe proteger también a los millones de personas de las amenazas más familiares de la pobreza que son una amenaza para todos (Andrés Ortega, enviado especial, *El País*, p. 3, Madrid, 24/01/04).

La migración masiva y la conculcación de derechos y libertades que suele acompañarla, junto con el crecimiento acelerado de poblaciones “no occidentales” dentro de los países avanzados, son fenómenos que llegaron para quedarse y le imponen a la contradictoria perspectiva de la seguridad y de los derechos enunciada, nuevas y más peliagudas exigencias. Los derechos humanos de primera generación no están garantizados en la realidad para los inmigrantes, mientras que el régimen de seguridad y vigilancia que se quiere implantar no puede aceptar las excepciones provenientes de la indocumentación o de la “nacionalidad sin ciudadanía”, que caracteriza a estas poblaciones que entran impetuosas al banquete de la globalización.

Somos más de seis mil millones de seres humanos, y muchos demógrafos nos advierten sobre la probabilidad de que el crecimiento poblacional se estabilice en diez mil millones después de la primera mitad de este siglo. Se sabe también que las capacidades de alimentación han crecido exponencialmente y seguirán así, aun sin considerar los desarrollos transgénicos, y que las tendencias a la urbanización permiten

imaginar modelos de poblamiento que no signifiquen un daño directo y absoluto sobre el suelo disponible, como ocurrió en el pasado.

Pero igualmente se sabe que la desigualdad constriñe estas posibilidades y que las nuevas oleadas migratorias han abierto las puertas a nuevas formas de *apartheid*, ciudadanías restringidas, micro guerras civiles permanentes. La expansión de la población amenaza la reproducción política e institucional de su propio entorno, a pesar de los portentosos incrementos en la riqueza mundial logrados en la Era de los Extremos, como la bautizó Eric Hobsbawn.

En América Latina y desde luego en México, se ha vivido con particular intensidad este múltiple juego de contradicciones y desencuentros con el proceso y el discurso globalista.

Se entró de lleno a la globalización económica y financiera; se aceleró el desmantelamiento de las dictaduras y los autoritarismos, hasta llegar a la “alternancia” mexicana de fin de siglo, lograda pacíficamente y en un contexto de estabilidad financiera y avance económico notable; se amplió la democracia y se dio a un ritmo inusitado un vasto proceso de apertura comercial, que con el TLCAN pareció alcanzar una primera cúspide, para luego intentar otro ascenso con el ALCA.

Las poblaciones empezaron a conocer o a reconocer sus derechos y a ejercerlos con amplitud, pero a la vuelta de una década debe reconocerse la posibilidad ominosa de otro “decenio perdido”, que lleve al conjunto de la región a una más grave problemática social. Este horizonte, que está ya presente en muchos aspectos centrales de la vida pública, amenaza directamente a una cohesión social siempre frágil y, de afirmarse, reducirá las democracias recién ganadas a dimensiones epidérmicas.

Una democracia sin densidad institucional suficiente y sin poder arraigar en partidos y organizaciones sociales capaces de sustentar los órdenes democráticos tan penosamente contruidos, no puede ofrecer respuestas creíbles y legitimadoras a los reclamos de derechos viejos y nuevos, que la apertura externa y la democracia interna ponen sobre la mesa. No es el reclamo de derechos lo que pone en jaque a la democracia; son, más bien, la falta de desarrollo económico y la inmadurez de los sistemas políticos, los que determinan que los Estados que reinauguran o estrenan la democracia no estén a la altura de las expectativas que la globalización ha propiciado en las sociedades.

Un componente crucial de esta problemática de los derechos en su relación con la economía y las transformaciones del mundo real, es el de los derechos económicos, sociales y culturales. A ellos queremos dedicar la parte final de este discurso.

## **Los derechos del desarrollo**

El “derecho al desarrollo” antecede a la ola actual de universalización de los derechos humanos. Al fin de la Segunda Guerra, Occidente descubrió otra dimensión de su propia historia, encarnada en el mundo colonial que se convulsionaba en torno a la independencia, la libertad y el progreso, y que en América Latina encontraba una indudable correspondencia en la falta de libertades cívicas asociadas a las recurrentes dictaduras y, desde luego, en la insuficiencia crónica de su evolución económica. La región latinoamericana, parecía vivir entre el mundo del progreso económico y gradual bienestar que se construía con los Estados reconstruidos de la post guerra, y el atraso y la pobreza de masas que configuraban el drama asiático del cual hablara Gunnar Myrdal y el abismo africano, del que pocos querían por lo pronto tomar nota.

Las Naciones Unidas buscaron encauzar estas tendencias del mundo nuevo que emergía de la guerra, a través de programas de fomento económico y de la instauración de consecutivas “décadas del desarrollo”, que involucrarían a las naciones ricas en una cooperación internacional sostenida y de grandes proporciones. El desarrollo político podría a su vez impulsar la implantación de democracias efectivas que recogerían con prontitud el discurso de los derechos y su progresiva evolución. Mucho de esto ocurrió en efecto, pero el mundo aparece al principio del nuevo milenio desgarrado por la desigualdad y la pobreza extrema, así como por crecientes dificultades para convertir el desarrollo de los países pobres en una fuente clara y potente de derechos, protección social y equidad.

La inserción en una globalización incompleta en sus alcances y contenidos, no ha arrojado los resultados esperados. “Pese a los grandes esfuerzos realizados, nos dice la Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas, los resultados de los nuevos patrones de desarrollo son insatisfactorios... Esta situación

va acompañada, para una gran parte de la población, de una escasa titularidad de sus derechos ciudadanos, que en el terreno jurídico y político se manifiesta en una desigualdad fundamental en el acceso a la justicia y una escasa participación en las decisiones políticas, en tanto que en las esferas económica y social se traduce en disparidad de oportunidades, inestabilidad laboral, bajos ingresos, impedimentos a la movilidad social (particularmente para las mujeres), desconocimiento de la diversidad étnica y cultural, e indefensión frente al infortunio” (CEPAL, 2000, p. 37).

De esta descripción emana la legitimidad del derecho a otro desarrollo, así como la necesidad de visualizarlo como un conjunto de derechos económicos, sociales y culturales que tendrían que ser articulados por el objetivo de construir sociedades más equitativas.

La equidad, su expansión a formas de vida y cultura distintas a las conocidas, su vinculación con la democracia y la participación social más amplias, conformarían el gran horizonte del desarrollo futuro. Serían también su criterio de evaluación más riguroso. Podemos decir así, que el derecho al desarrollo se nutre de esos derechos económicos, sociales y culturales que, no obstante las dificultades para concretarlos en el tiempo y en el espacio, deben verse como derechos que responden a los valores “globales” de la igualdad, la solidaridad, la no discriminación. Estos derechos, propone la ONU, deben entenderse como universales e indivisibles, a más de interdependientes, con los derechos civiles y políticos.

Es claro que estos derechos socioeconómicos y culturales, aluden a objetivos y metas cuyo cumplimiento depende de las respectivas capacidades de las economías y de los Estados, para darles no sólo realidad sino sustentabilidad: “El valor de los DESC, estriba en que fijan un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas que lleven a superar las carencias y disminuir las desigualdades” (*Ibid.* p. XIII).

Reconocer a los DESC como parte indisoluble del paquete de la ciudadanía jurídica y política, que Occidente reivindica como agenda triunfadora, lleva de la mano a plantearse el tema de la “tercera” ciudadanía, la ciudadanía social, concretada, aunque de modo parcial, por los Estados de bienestar europeos y en menor medida por Estados Unidos.

Su realización depende, obviamente, de la generación de recursos materiales e institucionales suficientes, así como de su asignación congruente con dichos propósitos, pero también de que en la ciudadanía que ha hecho surgir a las democracias de fin de siglo y milenio, se implante como un reflejo esencial esta indivisibilidad de los derechos. En esto radica la densidad social que las democracias puedan lograr y de ello depende su calidad y duración como orden político fundamental. Más aun en condiciones de intensa apertura económica al exterior y de un cambio estructural como el implantado en nuestras latitudes. De esta manera, la evolución de la ciudadanía como parte de la globalización podría deslizarse del reclamo elemental de los derechos y las libertades democráticas y cívicas, a la participación social en la construcción de economías políticas organizadas para la equidad, no sólo por su nivel y ritmo de crecimiento, sino por el marco político y ético de exigencias que podría erigirse en torno a la centralidad de los derechos. El derecho al desarrollo devendría en un efectivo desarrollo de los derechos.

En el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establece el derecho de “toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de sus formas de existencia”. Es claro que el cumplimiento sostenido de este derecho depende en alto grado de la acumulación material que se obtenga, pero la experiencia internacional obliga a referirlo también al marco más complejo de la distribución social y de las instituciones que habrían de encargarse de su realización.

Por un lado, se tiene que contemplar el nivel de crecimiento económico alcanzado y que es dable alcanzar, pero por otro lado es indispensable introducir el tema distributivo y su vertiente institucional, sobre todo de cara a la perspectiva planteada por regímenes democráticos en proceso de consolidación. La necesidad de “pactos fiscales” de larga duración es evidente, como debería ser que dichos pactos contemplen la dimensión del gasto público y una redefinición a fondo de los conceptos y criterios que en la actualidad ordenan las finanzas públicas. Esta es una necesidad que no ha sido encarada en la región ni en México.

Frente a lo anterior, puede argüirse que un proceso de transforma-

ción que no ha podido traducirse en crecimiento sostenido no puede encarar tales exigencias, pero habría que imaginar otros escenarios para la reflexión. El primero de ellos es el de la legitimidad política, que es indispensable para emprender nuevas tareas vinculadas a la reforma de la economía y de los mercados, a su globalización y afirmación como las fuentes del crecimiento futuro. Mientras más abiertas, las economías parecen requerir de más capacidad institucional para la mediación de conflictos, además de más protección social y no de menos, como se pensó en la primera fase de los grandes ajustes externos y de entrada vertiginosa a la “alta” globalización (Cf. Rodrik, pp. 49-88).

En esta perspectiva, habría que advertir que la legitimidad de “ahora” no depende de la herencia revolucionaria, o del desempeño económico, o de la estabilización de los precios y los tipos de cambio, como fue el caso de México por más de tres décadas; pero que tampoco puede descansar esta legitimidad política permanentemente en la recuperación democrática y la limpieza electoral. El cambio económico ha traído más dislocaciones que las previstas y no ha propiciado, más bien ha impedido, el despliegue de políticas de compensación y protección que lo modulen.

Como ha señalado David Ibarra: “la falta de correspondencia entre las políticas económicas y las sociales resta eficiencia a ambas y torna imposible que las segundas puedan compensar *a posteriori* los estragos distributivos causados por las primeras. Hace falta entender que las redes de seguridad social no son, ni deben verse como renglones del ajuste presupuestal, sino como un complejo conjunto de derechos a los que pueden recurrir legítimamente los ciudadanos en su desarrollo y sobre todo en tiempos de infortunio. Los objetivos sociales, junto a los de estabilidad y crecimiento han de formar parte indisoluble e integrada de las políticas públicas. De otra suerte, los gobiernos quedan sujetos al desmoronamiento inevitable de su legitimidad, como lo atestiguan las innumerables crisis latinoamericanas contemporáneas” (Ibarra, David. 2003, p. 7).

La capacidad articuladora del discurso de los derechos tiene que ser probada en la práctica social y económica, pero no parece haber otra vía que la de la política democrática para hacerlo. Es mediante esta “importación” de los derechos fundamentales como dimensión integral del desarrollo humano, que la propia democracia puede ase-

gurar su reproducción ampliada, hoy de nuevo acosada por las fallas de la economía política de la globalización y la decepción que tales fallas incitan en los grupos sociales más afectados por los cambios.

Como plantea Luis Salazar: “Sin derechos civiles, políticos y sociales reconocidos y protegidos por un Estado capaz de garantizarlos de manera efectiva, [los] procedimientos [democráticos] se ven fuertemente deformados y hasta vaciados de su sentido propio... debiera ser evidente que sin el goce de ciertos derechos sociales universales —y por ende de cierta igualdad de oportunidades efectiva— el juego democrático se ve afectado por la proliferación de *poderes fácticos*, sustentados precisamente en profundas desigualdades económicas, sociales y culturales” (Salazar, Luis. 2003, p. 8).

La oportunidad de una inscripción en la democracia de los objetivos del desarrollo, parece ser la senda más segura para hacer factible la ambición, revigorizada por el cambio del mundo de las últimas décadas, de avance económico con profundización democrática y equidad social. El derecho al desarrollo y del desarrollo, habría encontrado aquí el marco ético más propicio para realizarse (San Pedro Mártir, D. F. 21/11/04).

## Bibliografía

- Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Fundación Sistema, Madrid, 1991.
- Comisión Económica para América Latina, *Equidad, desarrollo y ciudadanía* CEPAL, Alfaomega, Bogotá, 2000.
- Dworkin, Ronald, “Terror and the Attack on Civil Liberties”, *The New York Review of Books*, vol. I, núm. 17, Nueva York, 06/11/03, pp. 37-41.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2002.
- Higgott, Richard, “American Unilateralism, Foreign Economic Policy and the ‘Securitisation’ of Globalisatios”, *Center for the Study of Globalisation and Regionalism. Working Paper*, núm. 124/03. Universidad de Warwick, Coventry, septiembre, 2003.

- Hobsbawn, Eric, *Entrevista sobre el siglo XXI* (al cuidado de Antonio Polito), Crítica, Barcelona, 2000. 220 pp.
- Ibarra, David, “Derechos sociales exigibles o ilegitimidad política” *Configuraciones*, núm. 14, México, 2004.
- Rodrik, Dani. *Has Globalization Gone Too far?* Institute for International Economics, Washington, 1997.
- Salazar Carrión, Luis, “Política y democracia en México” *Configuraciones*, núm. 12-13. México, abril-septiembre 2003.

## Estado de Derecho, Constitución e instituciones\*

DAVID IBARRA

### Antecedentes

**E**n la prédica económica moderna, los gobiernos deben salvaguardar más que nunca el Estado de Derecho, el imperio de la ley y el imperio de la competencia productiva o electoral. De otra suerte, no se asentarían los cambios transicionales en que nos encontramos inmersos y la inseguridad, la injusticia, la corrupción, la ineficiencia, conspirarían hasta invalidar las certidumbres necesarias a productores e inversionistas. En particular, suele subrayarse la importancia de los nexos entre desarrollo y régimen transparente, bien definido, de derechos de propiedad en sociedades como la nuestra. En México, todavía queda camino por recorrer en este último punto, aunque no sea la única, ni la más importante laguna a llenar.

Pasan inadvertidas tareas inconclusas, las de crear y consolidar democráticamente las instituciones y las normas jurídicas que guíen el cambio y luego conduzcan a una nueva normalidad, al quedar limadas las aristas de las mudanzas emprendidas. Es decir, no sólo está en juego la importante cuestión del respeto al Estado de Derecho —en tanto conjunto de normas éticas defensoras de la justicia social y no simple

---

\* El autor agradece los comentarios de: Fernando Serrano Migallón, Irma Cué, Carlos Bazdresch, Horacio Labastida, Ricardo Dosal, Miguel González Avelar, Miguel González Compeán, Francisco Valdés Ugalde, Arturo González Cossío.

infraestructura de dominación—, de observarlo y hacerlo cumplir, sino también la de decantar y equilibrar sus múltiples dimensiones nuevas.

Siempre se tropieza aquí con el escollo de hacer valer la ley cuando parte de sus nuevos contenidos normativos se califican de injustos por los perdidos de las mudanzas o cuando no han sido plenamente incorporados en la conducta cotidiana de los agentes productivos y ciudadanos. En todo caso, no podría olvidarse que la vigencia del Estado de Derecho depende de la conciencia ciudadana sobre el cumplimiento de la ley.

Hay serias rupturas en la conducta social al desajustarse el equilibrio anterior entre el autoritarismo presidencial y las normas internalizadas por ciudadanos y empresas. El primero se desvanece ante la hondura de las transformaciones políticas y económicas; las segundas, no cobran fuerza compensatoria por la avalancha de cambios sin el respaldo de acuerdos consensuales ordenadores. Aun así, no hay vuelta atrás, por cuanto las viejas prácticas autoritarias ya son injustificables e indefendibles, conforme al nuevo orden normativo y ante la fuerza incontenible de los mercados sin fronteras.

Nótense las dificultades. Desde comienzos de la década de los ochenta tiene lugar un proceso intensísimo de destrucción, sustitución, obsolescencia y reconstrucción de instituciones que afecta y pone en jaque a toda la sociedad. Se trata de la adaptación del país al mundo globalizado. En México, los organismos y el orden jurídico de antes, no funcionan bien o dejan de funcionar, mientras las instituciones de reemplazo sólo cubren parte de los ámbitos de la vida social, y encuentran campos minados en la inercia de las costumbres e intereses insertos en la conducta de la población y de los agentes productivos.

Concediendo la presencia de importantes diferencias históricas—como el antecedente dictatorial del franquismo—, en contraste a la transición española, donde primero se celebra el Pacto de la Moncloa y luego se diseña una nueva Constitución con un amplísimo capítulo de derechos sociales —amortiguador de los costos del cambio—, en nuestro caso se modificó autoritariamente la Carta Magna o sus normas secundarias y simultáneamente se constriñeron las redes de protección social.

Como ocurrió en el siglo antepasado con la implantación del régimen liberal del 57, la nueva legalidad se separa —brusca, no

evolutivamente— de los hábitos ciudadanos sin dejar de configurar resistencias y rupturas difíciles de superar.<sup>1</sup> “Está dándose lugar a la antigua y equivocada concepción del derecho la que supone que al darse la norma la realidad se transforma de conformidad con ella”,<sup>2</sup> sobre todo, cabría añadir, cuando el origen del cambio está creado por exigencias externas, no siempre por imperativos de la evolución propia. En los hechos, guste o no, la revolución silenciosa neoliberal, se impuso de arriba a abajo con los últimos arrestos del régimen autoritario-corporativista del PRI.

Mediante las mudanzas jurídico-institucionales no sólo se trastocan las reglas del juego económico, sino se alteran profundamente la distribución de las corrientes de ingreso, la estructura de las demandas, los impulsos económicos. A título ilustrativo, obsérvese que la desregulación y las privatizaciones ocasionaron que la participación del Estado en el producto se redujese a la mitad; el comercio exterior de alcanzar menos del 20% del producto en 1982, lo eleva a más del 60% en 2003; se beneficia a exportadores e importadores perjudicando al resto de los productores. El FOBAPROA-IPAB ya acumula una deuda del 13% del producto y transferencias presupuestarias crecientes de 40-50 mil millones de pesos anuales; los salarios ven reducido su peso en el ingreso nacional del 39% a alrededor del 30% y los salarios mínimos reales caen 70% en el mismo período. Todos esos cambios llevan al enriquecimiento de algunas familias y negocios y a la ruina de otros. Las élites cambian sin que el país deje de ser elitista, ni que los ingresos resulten más concentrados que nunca. Además, las alteraciones distributivas se suceden cuando el crecimiento económico decae o se estanca, esto es, cuando dichos cambios forman un juego de suma cero, cuando los jalones los recibe una cobija que no se agranda. De ahí uno de los orígenes de las incertidumbres en los negocios que reducen los alicientes a invertir, a crecer, y de ahí también el enorme cambio de suerte de los grupos ganadores (pocos) y los perdedores (muchos).

---

<sup>1</sup> Véase Escalante, F. (1999), *La democracia mafiosa*, Reflexiones sobre el Cambio, A. C., México; Ramírez, I. (1846), *Obras completas*, Instituto Jorge L. Tamayo, México 1982; Rabasa, E. (1985), *La gran ciencia*, Porrúa, México; Rabasa, E. (1921), *La evolución del pueblo mexicano*, Librería de la Vda. de Che Bouret, París-México.

<sup>2</sup> Véase Cossío, J. R. (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, ITAM, M. A. Porrúa, México, p. 208.

## El cambiante orden jurídico

Con todo, el nuevo orden económico y político debe imponerse mediante la ley precisamente para erradicar las deformaciones de los viejos sistemas, proteccionistas y corporativistas. En la transición, sin embargo, debieron aliviarse las asimetrías en la distribución de los costos entre los grupos perdidosos y beneficiarios, así como acompañar las reformas a fin de hacerlas asimilables, equilibradas, no sólo desde la perspectiva socioeconómica, sino también de la jurídica y la democrática. Ambas tareas están lejos de completarse.

Como anota José Ramón Cossío, “hoy en día es común observar ...que las propuestas de cambio no se harán —ni se hacen— a la luz de la especificidad y profundidad del conocimiento de las normas jurídicas y las instituciones del derecho comparado, sino también con el propósito de satisfacer determinados objetivos o evitar o disminuir cierto tipo de conflictos sociales”.<sup>3</sup> En consecuencia, las reformas normativas reconocen poderosas influencias foráneas a la lógica jurídica que determinan no sólo la magnitud, sino la orientación de los cambios y la aparición de efectos dispares entre los grupos sociales afectados, problemas todos vivamente presentes en el México de hoy.

La avalancha de reformas a las leyes —sobre todo las previas a la alternancia política— es impresionante, en número y sobre todo en profundidad, apenas comparables a las de Chile, Perú y Argentina en la fase de instauración del modelo neoliberal. Entre 1982 y 2003, la Constitución ha debido incorporar casi doscientas modificaciones que se multiplican enormemente cuando se cuantifican las alteraciones, supresiones y adiciones a los ordenamientos secundarios, a veces contrarios al espíritu y a la letra del texto constitucional. En los hechos, casi sin percibirlo, tenemos una nueva Constitución después de cambiar el 50% del articulado original en ese lapso de veinte años y de alterar directa o indirectamente —a través de la legislación secundaria— la intención del constituyente o la de normas no escritas, pero insertas en los usos y costumbres sociales. Hasta 1920, no se registraron reformas a la Carta Magna. Entre 1920 y 1970, se modificaron casi 2.5 artículos

---

<sup>3</sup> Véase Cossío, J. (2004), *¿Qué justicia queremos?*, trabajo presentado al Círculo de Estudios México, mimeogr. México, p. 1.

por año, 5.8 artículos entre 1970-1982 y más de 10.3 en el período 1982-2000. En contraste entre diciembre de 2000 y el mismo mes de 2003, el promedio es sólo de 3.7 artículos,<sup>4</sup> por el decaimiento del presidencialismo.

En materia política se implantaron cambios trascendentes en las instituciones y procedimientos electorales y de los partidos; se reconfigura parcialmente el régimen político del Distrito Federal; se amplían algunas atribuciones del Congreso de la Unión; se promulga la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a la par de restablecerse relaciones con el Vaticano; se fortalecen las atribuciones de los municipios, etc.

En suma, se abdicó al sistema presidencialista anterior y al corporativismo obrero-empresarial. Son notables los avances de la modernización política, con la salvedad de la democratización de la política económica que sigue diseñándose en cenáculos excluyentes, con directrices inmutables a pesar de la alternancia en el Poder Ejecutivo. La otra excepción reside en la demora en reconstruir el sistema presidencial o en sustituirlo de lleno por alguna forma de parlamentarismo.<sup>5</sup>

No existen en México órganos de mediación política en que empresarios, trabajadores y gobierno, debatan, acuerden y se comprometan con los parámetros básicos de las políticas socioeconómicas, facilitando la formación expedita de consensos en las cámaras legislativas y el fortalecimiento real de estas últimas en un sistema de pesos y contrapesos que equilibre a las fuerzas económicas. La independencia concedida al banco central en vez de acercar a los agentes productivos a los centros de toma de decisiones, los aleja al dejar sus actividades casi fuera del escrutinio de alguno de los poderes constituidos y, desde luego, del de los ciudadanos.

En el ámbito económico, se cambió de raíz el modelo de desarrollo y prácticamente se reconstruyó la legislación a fin de acomodar el país al nuevo orden internacional y ampliar las libertades económicas indivi-

---

<sup>4</sup> Véase, Raigosa, L. (2003), *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, Miguel Ángel Porrúa, México.

<sup>5</sup> Véase Cansino, C. y Valdés Ugalde, F. (2004), "La reforma del Estado en México", *Este país*, núm. 161, pp. 28-35.

duales. Se igualan los derechos económicos a nacionales y extranjeros; se desregula y retira al Estado de casi todos los sectores productivos; se reducen o suprimen la mayoría de las normas de proteccionismo comercial y financiero (aranceles, permisos de importación, contingentes, subsidios); se celebran tratados de libre comercio con distintas regiones del mundo entre los que destaca el que nos une a los Estados Unidos y Canadá que, junto a la adhesión anterior al GATT (hoy Organización Mundial del Comercio), perfilan formas radicalmente distintas de relacionamiento externo; el sistema financiero se remodela y desregula, se suprimen casi todos los fideicomisos de fomento, los encajes bancarios y los cajones crediticios; se flexibilizan las restricciones al capital extranjero; se privatiza y extranjeriza a la banca; se crean el Sistema de Ahorro para el Retiro; se otorga autonomía al Banco de México y se limita el crédito que puede conceder al gobierno; se reforman las leyes del INFONAVIT, de la banca de desarrollo y de Petróleos Mexicanos; se emprende la reforma sobre el régimen de propiedad rural y los tribunales agrarios; se modifican las normas regulatorias del sistema nacional de comunicaciones, etcétera.

Al mismo tiempo, se reforman y amplían las atribuciones del poder judicial y se reestructura la organización de la judicatura; se alteran los enfoques tradicionales de la política exterior; se cambian las reglas sobre concursos y quiebra; se renueva y amplía la legislación sobre derechos humanos; se expiden nuevas leyes sobre educación y salud; se promulga el nuevo código penal y se alteran las disposiciones constitucionales aplicables a las poblaciones indígenas; se modifican las normas del régimen sindical; se crean órganos autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Tribunales Agrarios) que no calzan del todo en la arquitectura constitucional del país, etcétera.

En poco más de dos décadas el país ha quedado abrumado por la fiebre de los cambios legislativos e institucionales que todavía no concluyen, como pone de manifiesto tanto la nueva oleada de reformas de segunda y tercera generación auspiciadas por el Primer Mundo y los organismos financieros internacionales, y la de los afinamientos necesarios para perfeccionar y asentar los ordenamientos propios. Hay resistencias, frustraciones, cansancio, auspiciados y complicados por la ausencia de mayorías dominantes en los cuerpos legislativos, por reformas asimétricas en sus fundamentos éticos y por el desmorona-

miento del autoritarismo presidencialista como mecanismo unificador de las voluntades legislativas.

Como es natural, el predominio del Ejecutivo en materia legislativa se ha ido desdibujando con el tiempo. En el período 1982-1988, las reformas constitucionales iniciadas por ese poder representaron el 80%, para descender al 60% entre 1988-1994 y a menos de 44% entre 1994-2000.<sup>6</sup> La cifra media entre 2001-2003 es 45%, pero en el último bienio (2002-2003) no se registran reformas aprobadas que hubieran sido iniciadas por el Ejecutivo. Incluso, hay riesgo de caer en una especie de parálisis legislativa que si bien impediría ahondar los sesgos inconvenientes de las reformas, dejaría de lado tareas de la mayor importancia.

## El orden constitucional

El Artículo 135 de la Constitución y la jurisprudencia son ambiguos en torno al problema de si los poderes constituidos (Congreso de la Unión y legislaturas locales) tienen atribuciones plenas para cambiar sustantivamente a la propia ley fundamental. Tratadistas como Schmitt, Bordeau, Marbury, sostienen que los poderes constituyentes establecen un orden fundamental de valores en que se asienta la vida social, valores que han de ser respetados por los poderes constituidos. Conforme a esas tesis, las reformas y adiciones a los textos constitucionales no debieran alterar el espíritu de los lineamientos fundamentales del sistema original, aunque pudiesen ampliar sus alcances.<sup>7</sup>

El acercamiento a las instituciones anglosajonas, acaso subrepticamente nos conduzcan de un régimen de rectoría de la Constitución a otro flexible, donde pierde en algún grado su sentido histórico de ley suprema, a la par de otorgar a los jueces poderes mayores que

---

<sup>6</sup> Véase Raigosa, L. *op. cit.* p. 122.

<sup>7</sup> Véanse Hamilton, A. *et alia* (1994), *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México; Capella, J. (1999), *Transformación del Derecho en la mundialización*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid; Häberle, P. (2000), *Teoría de la constitución como ciencia de la cultura*, Tecnos, Madrid; Zagrebelsky, G. (1995), *El Derecho dúctil*, Trotta, Madrid.

pudiesen llegar a politizar sus actividades.<sup>8</sup> La proliferación reciente de controversias constitucionales no sólo denota el fortalecimiento de la división de poderes y el afloramiento de tensiones políticas —antes reprimidas—, sino también la de rezagos y contradicciones en la actualización de los valores proclamados por el constituyente más de ochenta años atrás. Las leyes sufren de obsolescencia, singularmente ante cambios radicales de intenciones y circunstancias.

Toda Constitución persigue diversos objetivos y busca resguardar ciertos derechos ciudadanos fundamentales. En tal sentido, parece innegable que algunas de las reformas constitucionales recientes, alteran inclinaciones originales del constituyente. El origen revolucionario de la Constitución de 1917, reconocía una marcada orientación popular, creadora de libertades colectivas, protectora de los grupos más débiles de la población. Por eso es la primera carta o de las primeras, que incorporan los llamados derechos sociales. Ahí están para probarlo las disposiciones sobre propiedad, reforma agraria, recursos naturales, educación, salud, trabajo, vivienda. Asimismo, enmiendas posteriores amplían el alcance de esos derechos o los hacen funcionales a la evolución de las realidades. Tal es el caso del perfeccionamiento de las instituciones de seguridad social o la prohibición a celebrar contratos de riesgo en materia petrolera.

De la misma manera, la propia Constitución perfiló un régimen presidencial fuerte, capaz de hacer valer las garantías individuales, políticas y sociales e imponer a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público. Los artículos 25 y 26 —paradójica e irónicamente resultado de enmiendas de 1983— parecen ser la culminación de una tendencia constitucional de más de sesenta años. Ahí se consagra la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el fortalecimiento de la soberanía, la democracia, el empleo y el crecimiento productivo. Al propio tiempo, se formaliza constitucionalmente un sistema de planeación democrática con mecanismos de participación y consulta popular en el diseño, control y evaluación de políticas y

---

<sup>8</sup> Véanse De Vega, P. (1987), *Estudios político-constitucionales*, UNAM, México, Cossío, J. R. (2001), *op. cit.*; Labastida, H. (2004), *El régimen constitucional y su enajenación política*, mimeogr., México; Krieger, E. (1996), *El nuevo Derecho constitucional*, Grijalbo, México.

programas, centralizando poderes que se regatean a las entidades federativas.

A partir de ahí, las reformas constitucionales recobran la tendencia neoliberal ya marcada antes por cambios en los ordenamientos secundarios. El Estado se reduce en tamaño, cede funciones al mercado mediante fortalecimiento espectacular de las libertades negativas y descuido de los derechos positivos.<sup>9</sup> Las primeras definen la esfera donde hay ausencia de coacción o interferencia a la acción individual principalmente del Estado. En contraste, las libertades positivas se refieren a la capacidad colectiva de los miembros de una sociedad de darse normas a sí mismos, de buscar el bien común, incluso limitando los derechos individuales.<sup>10</sup> De aquí las tensiones entre los valores del liberalismo y los de la democracia en torno a la autoridad gubernamental. El primero busca limitar el poder público, el segundo, ampliarlo y usarlo en beneficio colectivo.

Desde la década de los ochenta, la lógica reformista del derecho se orientó y orienta a satisfacer deliberadamente tres objetivos centrales, removiendo concepciones torales de la Constitución de 1917: primero, reducir la esfera de lo público y ampliar y fortalecer las libertades negativas, los derechos económicos individuales, directamente o a través de la desregulación, la privatización y otros expedientes; segundo y en íntima asociación con lo anterior, ceder soberanía, adaptar la legislación y las políticas públicas a un mundo sin fronteras en el comercio y los flujos financieros, a crecer hacia afuera, en vez de hacerlo hacia adentro; tercero, llevar adelante la modernización política, principalmente en torno al régimen electoral y de partidos, así como a fortalecer la separación autonómica de los poderes que inevitablemente debilita al viejo presidencialismo autoritario. Salvedades parciales, el cambio jurídico e institucional estuvo poco determinado por necesidades de la evolución del sistema social interno y mucho por imperativos de los paradigmas del nuevo orden internacional.

---

<sup>9</sup> Y, sin embargo, no se le ha encontrado sustituto en las tareas de equilibrar la vida social, ni las demandas internas con las exigencias de la globalización. Véase Valdés Ugalde, F. (1997), *Autonomía y legitimidad*, Siglo XXI, México.

<sup>10</sup> Véanse Berlin, I. (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford; Bobbio, N. (1976), *Stato, governo, società*, Giulo Einandi, Torino.

Con escasas excepciones (derecho ecológico y parcialmente derechos humanos), el trabajo legislativo de la última década ha dejado prácticamente de lado el fortalecimiento o desarrollo de los derechos colectivos, de las libertades positivas, en tanto mecanismos de resguardo ciudadano frente a los avatares económicos, la pobreza o la ruptura de los vínculos de integración comunitaria. Y esto ocurre cuando más se les necesita, cuando la población y sus empresas quedan sujetas a las incertidumbres, competencia, contagios y fluctuaciones de los mercados internacionales, cuando se torna obsoleto el corporativismo protector de trabajadores y empresarios.

En contraste, siguen acotadas o ausentes el grueso de las instituciones características de los países avanzados en materia social. Desde luego, no cabría aspirar a configurar los complejos estados de bienestar que prevalecen en Europa, pero sí a la democratización de la política económica<sup>11</sup> y a regímenes mínimos de protección que ofrezcan derechos sociales exigibles —explicativos del 50% del gasto presupuestal norteamericano—, accesos universales a los sistemas de salud, a la educación o al seguro de desocupación. Los rezagos aludidos se dan tanto en el contenido de las reformas constitucionales, como en la orientación de muchas de las políticas públicas. Y también se manifiestan en la cesión excesiva, a veces gratuita, de soberanía económica. Por esas lagunas, entre mayor es el condicionamiento a la interdependencia mundial, menor es la efectividad del orden jurídico en el sostenimiento del orden interno.

En México, cabe insistir, la adaptación de la arquitectura de los sistemas jurídico, político y económico al nuevo orden internacional siguió sendas poco democráticas en lo interno al imponerse autoritariamente ante exigencias predominantemente foráneas. Se ha debido

---

<sup>11</sup> En la mayoría de los países europeos —Alemania, Holanda, Austria, Suecia, Noruega, etc.—, las políticas socioeconómicas se someten a un doble escrutinio democrático. Primero, surgen del consenso y del compromiso de diseñarlas e instrumentarlas de empresarios, trabajadores, gobierno y bancos centrales. Luego, se les somete a la aprobación política de los parlamentos a fin de evitar posibles distorsiones impulsadas por los poderes fácticos. En México, las mismas políticas se conciben en cenáculos burocráticos cerrados y luego se lleva la aprobación de sus detalles a las cámaras legislativas, sin digestión previa en las instituciones de mediación política, esto es, sin el respaldo ciudadano ni de los agentes productivos afectados.

ceder ante las fuerzas del mercado global, acotando la capacidad de dirección y acción del Estado. Mucho de la soberanía se diluye en convenios, tratados o reglas que forman las complejas redes de transacciones y normas de la interdependencia universal. En cambio, la necesaria observancia compensatoria de los derechos sociales pasa a ser cuestión administrativa, presupuestaria, más que ordenamiento constitucional inapelable o norma —como las económicas— de alcance universal.

La ruptura de la simbiosis westfaliana entre mercado nacional, soberanía y rectoría estatal, está en el meollo de la crisis del orden jurídico del constitucionalismo. A ello contribuye tanto la aceptación de los cambios internacionales, como la pasividad nacional en implantar mecanismos compensadores, normas, que faciliten el acomodo interno a las nuevas circunstancias. En consecuencia, se limita el ámbito de lo público y la capacidad ciudadana de decidir sus metas, caminos y programas. Por eso, en el texto constitucional se fortalecen —como se dijo— los derechos económicos individuales que ya trascienden en el ámbito territorial del Estado y tienden a homologarse transnacionalmente mientras las libertades positivas conservan alcances nacionales cada vez más precarios. La regulación de la economía, de los mercados, sale de la esfera pública, se privatiza en ámbitos refractarios a la democracia nacional. Eso mismo, erosiona el orden constitucional abriendo un dilatado compás de espera hasta que los derechos humanos y ciudadanos lleguen algún día a universalizarse. Como sostiene Giddens, el impacto de la globalización no sólo ha vuelto borroso el ejercicio de la soberanía, sino creado déficit democráticos entre las responsabilidades internas de los estados y las fuerzas de los mercados universales.<sup>12</sup>

## A modo de conclusión

Los problemas y asimetrías acumuladas en los sistemas jurídico y político, exigen respuestas en diversos frentes. Valga reiterar que la combinación de democracia formal y neoliberalismo no basta a los propósitos de unir sociedad y gobierno ni a los de consolidar el Estado

---

<sup>12</sup> Véase Giddens, A. (2000), *Un mundo desbocado*, Taurus, Madrid.

de Derecho. Urge llenar las ausencias en las reformas institucionales y legislativas como ingrediente indispensable de la reconstrucción del pacto social; poner el énfasis en aliviar los costos internos de la transición y fortalecer los derechos positivos. El Estado de Derecho es hoy inconcebible en ausencia de la noción de un Estado Social de Derecho que devuelva a la Constitución su legitimidad democrática, su carácter de pacto unificador de la voluntad nacional. Urge también la reconstrucción de las políticas públicas y de los principales órganos de mediación política que sustituyan las funciones coordinadoras del presidencialismo en retirada.

El poder necesita descentralizarse, federalizarse y, por ende, consensuarse. Por vías impositivas, ya no son viables alteraciones profundas a las instituciones y normas del país, como lo atestigua el marcado descontento o rechazo de las propuestas foxistas de cambio. Deben crearse las instituciones que acrecienten la capacidad de ponernos políticamente de acuerdo y, por ende, las de crecer, asegurar el bienestar de la población, compensar los costos y aprovechar los beneficios de la interdependencia mundial. Esos propósitos sólo pueden alcanzarse con la vertebración plena de la democracia —sin ámbitos de excepción—, como expresión genuina de la voluntad ciudadana. Tal sería una vía de encauzar con la gradualidad necesaria la transición socio-política y de devolver al régimen jurídico la capacidad de enriquecer, ordenar, estabilizar la vida social del país.

## Federalismo fiscal

CARLOS TELLO

**E**l desarrollo no es de las cosas, sino de las personas. En realidad, de las relaciones que establecen en el proceso de producción e intercambio de todo tipo de bienes y de servicios. Que esas relaciones se den en armonía, que sean claras, ciertas, predecibles y seguras depende, en muy buena medida, del sistema normativo —y de su evolución— que las naciones se dan. Ahí reside la muy estrecha relación que hay entre derecho y economía.

En el proceso de producción e intercambio de los bienes y de los servicios —que crecen y se multiplican y que en conjunto explican la riqueza de las naciones— al Estado le corresponden, entre otras, una serie de funciones sustantivas, de carácter económico, que tiene que atender: promover el crecimiento de la economía, procurar una más equitativa distribución del ingreso y de la riqueza, mejorar la asignación de los recursos disponibles, buscar el pleno empleo de las personas y las cosas, buscar la estabilidad de los precios.

Acordadas socialmente esas funciones sustantivas del Estado, es necesario determinar a qué orden de gobierno (en el caso de México: federación, entidades federativas y municipios) le corresponde atenderlas y con qué recursos lo va a hacer.

Es aquí donde entra de manera destacada la cuestión fiscal: el gasto público y su financiamiento, por la vía de los tributos y de los empréstitos.

Este tema, hoy en día tan actual y tan discutido, en realidad ha

estado siempre presente. Lo estuvo, por ejemplo, en el origen de la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de América, en el último cuarto del siglo XVIII. Con la consigna de “no taxation without representation” se levantaron los ejércitos que pronto alcanzaron la independencia para su país. Surge, así, el primer Estado democrático de los tiempos modernos. En Francia unos años después, en mayo de 1789, Luis XVI convoca a los Estados Generales para abordar, de manera muy destacada, asuntos relacionados con las finanzas del reino. La Revolución francesa que siguió, permitió transitar del absolutismo a la democracia y a la igualdad social.

En México también ha estado siempre presente la cuestión fiscal.

Desde el principio, con la publicación en enero de 1824 del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, México se ha dedicado a construir una república representativa, democrática y federal.

También, desde el principio, el país se ubicó en el supuesto de que la federación mexicana nace de un pacto entre estados preexistentes, que delegan ciertas facultades en el poder central y se reservan las restantes (similar a lo que sucedió en los Estados Unidos de América y a diferencia de lo que sucedió en, por ejemplo, Canadá en donde fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central).

La diferencia es importante, trascendente y tiene implicaciones prácticas. Cuando hay duda en relación de a quién corresponde una determinada facultad, en el primer caso se resuelve a favor de los estados, pues ellos conservan la zona no definida en el pacto federal y, además, porque la limitación de las facultades de la federación es principio básico de un sistema federal. En el otro caso, la solución de la duda tiende a favorecer a la federación.

México en 1821 era un Estado unitario, con clara y añeja práctica centralista —el imperio azteca y, después, el virreinato— que surgía a la vida independiente y no varios estados que al sumarse y unirse surgían como país a la vida independiente. En 1822, los diputados del primer constituyente de México, disuelto por Iturbide, no representaban a entidades autónomas (a la manera de Massachussets o Virginia, en los Estados Unidos de América) sino a regiones que formaban parte de un poderoso poder central. En 1824 el segundo Congreso Constituyente expide el Acta Constitutiva y en su artículo 5°

establece la forma federal de gobierno, y en el 7° enumeró por primera vez los estados de la federación. Así, de hecho y de derecho aparecen los estados que en 1824 formarían la república federal en México. Los estados y sus representantes no diseñaron el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana. Fue ésta la que dio origen a los estados.

Desde el principio se planteó el conflicto entre quienes favorecían el sistema federal y aquellos que se inclinaban por un fuerte y poderoso poder central.

Después de los conflictos y las luchas que definieron los primeros años de vida independiente entre república federal y república centralista, entre liberales y conservadores, con la Constitución de 1857 se reafirma el sistema federal de gobierno en México. En su artículo 117 se dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Se restablece, así, el régimen federal que, sin contar con la tradición y el arraigo que le dieran base sólida, había en alguna medida provocado la pérdida de parte del territorio apenas unos años antes.

Durante 1857-1910 se acentúa la tradición y la práctica centralista a pesar del sistema federal prevaleciente. “Los presidentes Juárez, Lerdo de Tejada, González y Díaz tomaron como base para lograr el desarrollo de la República la Constitución de 1857”. Pero ésta no favorecía el poder autoritario que se requería para sacar al país de la postración económica en que había vivido a lo largo de varias décadas. De esta manera, los postulados de la Constitución se mantuvieron intocados, pero no se puso especial atención en su cumplimiento. De otra parte, las reformas que se le hicieron fueron inclinando el fiel de la balanza en beneficio del poder de la federación representado por el ejecutivo.

La soberanía de los Estados significaba un obstáculo para lograr la construcción de ferrocarriles, el desarrollo de una política educativa o sanitaria, el fomento a las inversiones extranjeras, el resurgimiento de la industria minera, la colonización, etc. Se procedió, pues, a ampliar las facultades del Congreso de la Unión, el cual no tuvo empacho en autorizar la formación y expedición de las más variadas leyes al Ejecutivo. El equilibrio de poderes buscado por Juárez al expedir la Ley de Convocatoria se había quebrado. Por lo que tocaba a los gobernados,

éstos vieron reducidos sus derechos individuales siempre que se trató del beneficio de la nación (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Introducción al Derecho mexicano*, México, 1981, tomo I, pp. 90-1).

Después del conflicto armado, destrozadas las comunicaciones y los transportes en el país y con la existencia de poderes y caciques locales de todo tipo, en la Constitución de 1917 se vuelve a reafirmar el sistema federal. Su artículo 124 repite textualmente el 117 de la Constitución de 1857. Pero además, y de singular importancia, se introducen varias disposiciones fundamentales que determinaron la evolución del federalismo altamente centralizado en México a partir de 1917.

Los derechos de los mexicanos contenidos en la Constitución de 1917 se agrupan en tres modalidades: los individuales, los ciudadanos y los sociales. Similares a los de otras organizaciones políticas democráticas, los derechos individuales y los ciudadanos no fueron novedosos. Establecen las garantías de la integridad espiritual y física de las personas, así como el ejercicio de la libertad y organizan el método para otorgar y ejercer el poder. Los derechos sociales, en cambio, fueron en su momento novedosos y originales. Al introducirlos en la Constitución se advierte un claro propósito: es sólo a partir de su cabal vigencia que se establecen las condiciones que permiten el ejercicio pleno de los derechos individuales y ciudadanos. Mientras que las garantías individuales y ciudadanas son un derecho a que el Estado no haga, la garantía social es un derecho de los ciudadanos para que el Estado haga. Los mexicanos, por el sólo hecho de serlo, tienen el derecho a que el Estado les proporcione las condiciones mínimas necesarias para ejercer plenamente los derechos individuales y ciudadanos. A ello se viene a sumarlo que disponen, por ejemplo, los artículos 27 y 123 constitucionales. En el primero se dice, entre otras cosas, que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el

desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.” Por su parte, el 123 norma las relaciones entre el capital y el trabajo. Con todas estas disposiciones se le otorga enorme poder y se le da un claro mandato al gobierno central, que fácilmente puede ejercer en detrimento de las facultades de los gobiernos locales.

Todas las constituciones federales resuelven a su manera la división de facultades entre el gobierno central y los gobiernos de los estados. Pero todas ellas buscan, en principio, otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país y el resto a los estados. Al explicar a los ciudadanos los aspectos fundamentales de la Constitución de los Estados Unidos de América aprobada el 17 de septiembre de 1887 por la Convención Federal reunida en Filadelfia (Constitución que sirvió de referencia para la redacción de muchas otras constituciones, incluyendo desde luego a la de México. Los Estados Unidos de América fue el primer país que adoptó un sistema de gobierno federal... México el segundo) James Madison, uno de sus principales autores, escribe: “Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relaciona principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados.” (Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 198).

En la federación los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las principales características del sistema federal de gobierno.

A lo largo de los años el contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal

ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México.

Por ser esencial dentro de la estructura jurídica del Estado federal que los estados miembros se reserven una parte de los atributos propios de su soberanía, entre los cuales, figura necesariamente el de proveer a sus necesidades económicas, la coincidencia tributaria aparece prácticamente inevitable en los estados federales.

Tan vinculada es la coincidencia fiscal con la organización jurídica del Estado federal, que la asamblea que elaboró la Constitución norteamericana descartó la posibilidad de intentar cualquier delimitación de las facultades de la federación o de los estados en la materia. De hecho, en la Constitución norteamericana se establece un régimen de franca coincidencia y las razones para ello fueron expuestas por Alexander Hamilton en *El federalista* y pueden resumirse de la siguiente manera: *a)* delimitar las competencias conduce forzosamente a restringir las facultades de la federación, porque por razón natural los estados se resisten a desprenderse de recursos de que ya disponen y quieren conservar el mayor número de facultades para aumentarlos; *b)* determinar previamente los servicios públicos que debiera desempeñar la federación y atribuirle, después, determinadas fuentes de tributación para que haga frente al costo de esos servicios resulta, a la larga, inconveniente porque no hay manera de garantizar la suficiencia permanente de las fuentes de recursos que se atribuyeran a la federación, lo cual puede llevar al debilitamiento orgánico del Estado federal y, *c)* limitar los recursos de la federación a los indispensables para cubrir el costo de los servicios públicos a su cuidado, puede llevar, además, a incapacitar a la federación para hacer frente a situaciones de emergencia (nacional e internacional) que en el fondo es la justificación de su existencia (Hamilton A., *op. cit.*, pp. 119-46).

Es, pues, difícil suponer la existencia de un Estado federal dentro del cual no se presenten casos de pluralidad de autoridades con capacidad para establecer impuestos y de superposición de gravámenes sobre una misma fuente... [también lo es suponer que] de la concurrencia de autoridades y de la pluralidad de gravámenes sobre una misma fuente, no resulten conflictos que afectan la justicia y la suficiencia de la imposición cuando las diversas autoridades actúan por separado... [por ello] uno de

los objetivos esenciales de la política financiera de los estados federales debe ser encontrar reglas o procedimientos que atenúen o eliminen en lo posible los defectos de la concurrencia, es decir, reglas o procedimientos que permitan coordinar en beneficio recíproco y de los contribuyentes las facultades que las diversas autoridades deben poseer en materia fiscal (Beteta, Ramón, *Tres años de política hacendaria*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1951, p. 139).

Poco tiempo después de la expedición de la Constitución Federal de 1857, que establece un régimen coincidente en materia fiscal, se vio que de la libre coincidencia de la federación y de los estados en materia fiscal sólo podrían resultar inconvenientes. Por ello, en el mismo año de 1857 se expidió la Ley de Clasificación de Rentas que buscó definir qué clase de impuestos podría establecer la federación y cuáles los estados. No se tuvo éxito. En parte, por la desorganización que en esos años imperaba en el país. Y, en parte, porque la Ley tratando de eludir los inconvenientes de una distribución y previendo la posibilidad de que en el futuro pudieran encontrarse nuevas fuentes de imposición, o nuevos tipos de impuestos, precisó que los impuestos no previstos podrían ser establecidos coincidentemente por la federación y por los estados. Se canceló de esta forma el propósito original de la Ley.

Posteriormente la coincidencia tributaria y sus defectos fueron objeto de diversos estudios. Uno de ellos fue elaborado por los señores Duplán, Aristi y Goicochea, que presentaron en octubre de 1883 a una asamblea de representantes de los estados. En el estudio se dice: “No puede consentirse por más tiempo que la división política convierta la inmensa extensión del territorio nacional en una especie de tablero de ajedrez en que cada unidad política sea una casilla que por su sistema de hacienda y sus variedades y numerosos métodos fiscales esté cerrada a las comarcas vecinas e impida la libre corriente mercantil; que sea bastante el paso de un río, de una montaña o de cualquier línea imaginaria para que aun dentro de una misma unidad política el tráfico interior se encuentre con nuevo suelo, con otros derechos, con otras leyes, con otras formalidades que detienen la circulación y hacen imposible todo cálculo mercantil.” (*Ibid.*, p. 141).

Durante el gobierno del presidente Díaz no se hizo nada efectivo para resolver el problema que al país estaba ocasionando la coinciden-

cia tributaria. Se actuó por la vía de los hechos y con la fuerza del poder central. Con la Constitución de 1917 se reafirma el carácter federal de gobierno y se mantiene la coincidencia en materia tributaria. No sólo los inconvenientes de ello resultaron más evidentes sino que, además, surgieron nuevos problemas.

En su texto original la Constitución estableció la posibilidad de que tanto la federación como las entidades federativas establecieran impuestos sobre las mismas fuentes, al señalar como impuestos privativos de la federación, únicamente los aranceles sobre el comercio exterior (no hay que olvidar que durante todo el siglo XIX y los primeros años del siglo XX, los tributos al comercio exterior aportaban el grueso de los ingresos de los gobiernos). También, en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución (copia del artículo 72 de la Constitución de 1857) se le da competencia fiscal ilimitada a la federación al establecer que el Congreso de la Unión tiene la facultad para “imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”. Con base en esta disposición la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho caso omiso en materia fiscal del artículo 124 constitucional. Y, así, la federación ha creado el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y una serie de impuestos especiales y podría establecer cualquier otro gravamen que considerase necesario para cubrir el presupuesto.

Reformas constitucionales introducidas a partir de 1917, le fueron reservando facultades exclusivas a la federación en materia tributaria. En el proceso, conforme la federación se atribuía facultades en materia tributaria se fue estableciendo que: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones..., en proporción que la ley secundaria federal determine”. Por ello, las participaciones de las entidades federativas en los impuestos federales tienen su fundamento original en la Constitución, como parte integral del Pacto Federal, y no como dádiva de la federación, sujeto a limitaciones administrativas o de otro tipo.

La distribución de las fuentes de ingreso es una materia de singular importancia y trascendencia en la organización de cualquier estructura hacendaria. Es a partir de la disponibilidad de ingresos (propios y/o de crédito) que se dan las condiciones de posibilidad de actuar y llevar a la práctica programas y acciones de gobierno. En una organización federal —como es el caso de México— es en donde, dada su complejidad,

se plantea con mayor fuerza el problema de las relaciones financieras entre los distintos órdenes de gobierno que la forman, cada uno con fines y problemas propios. El problema fundamental estriba en poder formular y desarrollar un sistema que concilie las facultades y responsabilidades de cada uno de ellos de modo que permita dar cohesión a sus objetivos, y eficacia a la actividad de la federación por encima de los intereses particulares de cada una de las entidades que la integran, pero sin cancelarlas política y económicamente. De lo que se trata, ni más pero tampoco ni menos, es de definir con claridad qué va a hacer cada orden de gobierno y cómo va a financiarlo. La coincidencia de facultades impositivas y de gasto, tal y como se ha dado en México, si bien se ajusta a la Constitución, ha resultado problemática.

El 1 de septiembre de 1924 el presidente Álvaro Obregón, en su Informe de Gobierno, dijo:

Antes de terminar, voy a permitirme decir algunas palabras para encarecer la necesidad de reformar radicalmente el régimen fiscal mexicano o, mejor dicho, para destruir la anarquía que, en esa materia, consagra la Constitución misma y hacer la nueva organización más en consonancia con los principios modernos, económicos y políticos-sociales.

La Constitución, en efecto, ni siquiera delimita con precisión, en sus disposiciones relativas, las jurisdicciones de tributación del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los municipios. Esto da lugar a muy frecuentes invasiones recíprocas que estorban o impiden, en algunos casos de sobreposición de gravámenes, el próspero desarrollo del comercio y la industria.

Tampoco establece las bases generales para organizar el sistema financiero nacional o los recursos fiscales de los Estados. Esto es causa de la injusta repartición de los impuestos y del desorden fiscal reinante en todo el país.

Con esos antecedentes, y con el fin de ayudar a resolver esos conflictos, el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) convocó para el 10 al 20 de agosto de 1925 a la Primera Convención Nacional Fiscal.

Al terminar la Convención se adoptaron varias recomendaciones entre las cuales destaca la propuesta de delimitar los campos de im-

sición entre la federación y los estados de acuerdo a ciertas bases. En 1926 el Ejecutivo Federal envió un proyecto de reforma constitucional para hacer efectivas las recomendaciones de la Convención, pero fue rechazado.

El 1 de septiembre de 1932 el presidente Pascual Ortiz Rubio en su Informe de Gobierno dijo:

En el campo fiscal, los propósitos cardinales del programa hacendario tienden —según reza la Convocatoria que el Gobierno Federal dirigió a los Gobiernos de los estados para la Primera Convención Nacional Fiscal, reunida en agosto de 1925— a establecer un plan nacional de arbitrios; unificar el sistema fiscal en toda la República; delimitar la competencia de la Federación, de los Estados y de los municipios en materia de impuestos; disminuir los gastos de recaudación y administración; simplificar sistemas, corregir las corruptelas, aumentar el producto de los impuestos y hacer más equitativa su distribución entre los causantes. Como las conclusiones de mayor trascendencia de dicha Convención —tal es, por ejemplo, la iniciativa de reformas constitucionales enviada al H. Congreso de la Unión desde fines de 1926— han sido olvidadas o desatendidas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha convocado, para enero del año entrante a la Segunda Convención Nacional Fiscal, con los fines —entre otros— de revisar las conclusiones de la Primera Convención y estudiar y proponer los medios más adecuados para ejecutarlas.

En 1933 se celebró la Segunda Convención Nacional Fiscal. Las recomendaciones de ésta tampoco fueron puestas en vigor en su momento.

Años después algunas, pocas, de las recomendaciones de la Segunda Convención Nacional Fiscal fueron puestas en práctica. La mayoría de ellas favorecían a la federación.

El 1 de septiembre de 1947 el presidente Miguel Alemán en su Informe de Gobierno dijo:

El Gobierno se propone proseguir el programa de reforma fiscal, en su doble aspecto de legislación y de administración, y así me es satisfactorio anunciar que están terminados los estudios para presentar a Vuestra Soberanía..., diversas iniciativas de ley que comprenden: ...la delimitación

de los campos de acción de la Federación, los Estados y Municipios en materia tributaria y, finalmente, la estructura de un verdadero sistema nacional de tributación que incluya los arbitrios locales y municipales.

En 1947 se convoca a la Tercera Convención Nacional Fiscal partiendo de la consideración de que las diversas entidades político-económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados: es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.

El 1 de septiembre de 1948 el presidente Miguel Alemán informó al Congreso de la Unión que:

Fue necesario llevar a cabo una reestructuración de nuestro régimen fiscal, encaminada a lograr tres objetivos precisos: distribuir los recursos que por medio del impuesto puede recaudar el Estado entre la Federación, los Estados y los Municipios, en proporción al costo de los servicios públicos encomendados a cada uno; asegurar la suficiencia del sistema nacional de tributación mejorando técnica y administrativamente los impuestos generales sobre el consumo y perfeccionando el impuesto sobre la renta y, finalmente, simplificar y abaratar la recaudación de los impuestos.

Por la vía de ejecución de las resoluciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal en la nueva Ley de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se incluyeron bases que permiten a los Estados participar en su rendimiento y colaborar en su administración y recaudación... (varios de los párrafos anteriores han sido tomados de: *La hacienda pública a través de los informes presidenciales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1965).

Ya a estas alturas la experiencia mexicana demostraba (como lo había hecho en otros regímenes federales) que el régimen de coincidencia tributaria favorece a la larga a la federación y conduce al debilitamiento de las haciendas de los gobiernos locales. Ello por la amplitud del radio de acción territorial de la federación y también por el carácter esencial que presentan algunos de los servicios públicos de la competencia del gobierno federal. En la Tercera Convención Nacional Fiscal se desechó la

idea de la atribución de fuentes exclusivas de tributación a los diferentes órdenes de gobierno, se mantuvo la coincidencia en materia tributaria y se recomendó la celebración de convenios entre la federación y los estados para buscar uniformidad y coherencia del sistema impositivo. En esta Convención se originó la Ley de Ingresos Mercantiles de 1953, en la que se estableció un sistema de coordinación entre la federación y los estados en el campo de la imposición a las ventas, concediendo a las entidades, a cambio de que derogaran sus propios impuestos, el derecho de establecer una cuota adicional a la federal como finalmente quedó: 1.2% estatal y 1.8% federal.

Posteriormente se resolvió que en lugar de convenciones fiscales, debería establecerse el mecanismo de reuniones de secretarios de finanzas o tesoreros de los estados y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ello marcó una nueva etapa en la relación fiscal entre las entidades federativas y la federación. Finalmente, a partir de 1973, todos los estados aceptaron coordinarse para efectos del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Con la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado en 1980 (que vino a sustituir el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles), se promulga la Ley de Coordinación Fiscal. A diferencia del sistema anterior, que otorgaba participaciones a los estados en algunos impuestos federales, se estableció un sistema único de participaciones globales calculadas sobre el total de los ingresos de la federación por concepto de impuestos. Con la Ley de Coordinación Fiscal (y la posterior firma de convenios de adhesión entre la federación y las entidades federativas) se celebró, en la práctica, una cuarta Convención Nacional Fiscal.

En México el proceso de centralización en la muy importante materia fiscal —como en muchas otras áreas— se llevó a la práctica de una manera abierta, franca, mediante reformas a la Constitución y de las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales que merman las atribuciones y las facultades de las entidades federativas y que éstas aceptan. A partir de 1947 tanto la federación como las entidades federativas aceptaron, de manera expresa, mantener la coincidencia tributaria y el sistema de participaciones de las entidades en los impuestos federales. Al aceptar el mecanismo de participaciones y coordinación fiscal las entidades federativas aceptaron cuatro cosas importantes y trascendentes: a) renuncian a ejercer sus facultades en

materia tributaria y, a cambio de ello, recibir un porcentaje de la recaudación tributaria federal; *b*) las modificaciones a las diversas leyes tributarias son responsabilidad de la federación. Las entidades sólo pueden actuar sobre el particular por conducto de sus legisladores federales en el Congreso de la Unión; *c*) en materia de gasto público, el grueso lo llevará a la práctica la federación y, *d*) en materia de recaudación y participaciones en los impuestos federales y en materia de gasto público (y, por tanto, de servicios y bienes públicos proporcionados a la comunidad) las entidades federativas correrán en muy buena medida la suerte que corre la federación.

Prácticamente la totalidad de las fuentes de tributación son ahora exclusivas de la federación. Las entidades federativas renunciaron a muchas de sus facultades tributarias a partir de la Ley de Coordinación Fiscal (en el convenio de adhesión, cada estado acompañó un documento en el que enumera los impuestos estatales que total o parcialmente quedarán en suspenso en tanto permanezca adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal), y sólo marginalmente acuden al crédito interno y no están facultadas para acceder al externo (artículo 117 constitucional).

A partir de 1982 la relación en materia tributaria entre la federación y las entidades federativas se desenvuelve a partir de todo un sistema de coordinación. Junto con ello, pero posteriormente y de manera separada, después de 1982, se inicia un proceso de transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas mediante el cual se “federaliza” el gasto público que se ejerce en ciertas actividades. Ello se da en aquellas actividades (i.e., educación básica, servicios básicos de salud) en las que hay concurrencia de facultades entre los diferentes órdenes de gobierno. Primero se estableció el Fondo de Apoyo para Educación Básica (FAEB) y, después, otros fondos de apoyo hasta llegar a siete. El de educación y el de salud representan el grueso (cerca del 75% del total) de los recursos transferidos por la federación a las entidades. Un fondo adicional, el de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), vino recientemente a completar el proceso de transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas.

En la actualidad —como resultado de la creciente fortaleza de la práctica democrática, el desarrollo de las entidades federativas, la

diversidad política e ideológica que prevalece— se ha puesto a debate nuevamente la cuestión del centralismo fiscal (que incluye los aspectos relacionados con los ingresos —tributos más deuda— y las responsabilidades —gasto— de los tres órdenes de gobierno). El debate se da en una situación de enorme fragilidad fiscal: de la federación, de las entidades federativas y de los municipios.

La fragilidad de las finanzas públicas de los gobiernos federal, estatal y municipal en México y la insuficiencia de recursos públicos para superar los enormes rezagos existentes (principalmente en materia social y de infraestructura) y, además, atender la creciente demanda por servicios sociales (i.e., educación, salud, vivienda) y por servicios y obras de infraestructura se hace cada vez más evidente en el país.

El debate en torno a las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas alcanzó un importante y trascendente momento cuando veinte gobernadores de veinte entidades federativas firmaron la Declaración de Mazatlán el 10 de agosto de ese año, y abogaron a favor de una Convención Hacendaria que atendiera todo lo relacionado con los asuntos fiscales entre la federación y las entidades federativas.

Posteriormente, en sucesivas reuniones de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), fue adquiriendo fuerza la idea de celebrar una Convención Nacional Hacendaria. El 20 de agosto de 2003, se firma la Declaración de Cuatro Ciénegas que resuelve convocar a la Primera Convención Nacional Hacendaria. El 5 de febrero de 2004 se iniciaron sus trabajos y el 17 de agosto de ese mismo año se presentaron sus resultados.

A diferencia de las convenciones fiscales anteriores, la Convención Hacendaria tuvo una agenda mucho más amplia. Abordo todo lo relacionado con el gasto y su financiamiento en los tres órdenes de gobierno

La meta del federalismo fiscal en México hoy no puede ser distinta a la que ha sido siempre: acceso similar a la justicia social en todo el país y en beneficio de todas las personas. Prosperidad y crecimiento económico de todo el país. Desarrollo regional equilibrado. Que tanto la nación como las partes que la integran prosperen. La coordinación de las actividades que cada una de las partes va a desempeñar para lograr las metas propuestas se vuelve, así, crucial. Y la coordinación

entre las partes sólo será posible cuando cada una de ellas sepa qué le corresponde hacer, defina cómo lo va a hacer y precise la forma y los medios para hacerlo.

Así, la primera e importante decisión que hay que tomar es si se quiere trabajar a partir del sistema actual, prevaleciente de coincidencia fiscal y de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en las diferentes responsabilidades, en el que a partir de un esquema de coordinación los estados y municipios participan en los impuestos federales y asumen, a partir de aportaciones de la federación e ingresos propios, ciertos gastos para proporcionar y atender ciertos bienes y servicios públicos fundamentales (i.e., educación, salud) o si, por el contrario, se quiere entrar de lleno a una propuesta de distribución entre la federación, estados y municipios de fuentes de tributación, crédito y responsabilidades para proporcionar y atender ciertos bienes y servicios públicos. No hay que descartar, desde luego, una opción intermedia que las combine. La decisión no es fácil.

Mantener en esencia la situación actual, desde luego dándole mayor solidez y certidumbre a los esquemas de coordinación, y sólo actuar para mejorar la situación y aumentar los ingresos de los estados y de los municipios a costa de la federación, tiene varias ventajas y resulta atractiva. De entrada la primera es justamente que se estaría trabajando en el margen y, por tanto, no se estaría afectando lo esencial del sistema vigente que, por cierto, tiene virtudes. También, en momentos de enorme fragilidad de las haciendas públicas, entrar de lleno a modificar el sistema vigente en sus aspectos esenciales no resulta atractivo por la incertidumbre de los resultados para todos los órdenes de gobierno que podría generar. Además manteniendo la situación actual —desde luego sin sus vicios y arbitrariedades— se trabajaría a partir de una experiencia que ha sido, desde varios puntos de vista, exitosa, que ha funcionado, que a muchos gusta y deja satisfechos y que ha establecido cierta armonía en materia fiscal en el país. Adicionalmente, la coincidencia en materia fiscal permite a las autoridades nacionales, en coordinación con la estatales, transferir parte de los recursos que derivan de las localidades prósperas a proporcionar bienes y servicios públicos a las poco desarrolladas. Hay todo un esquema de solidaridad entre las entidades nada despreciable. Por lo demás, no hay que olvidar que después de mucho discutir y estudiar en el país

se ha resuelto en otras épocas mantener la coincidencia tributaria. Lo mismo ha sucedido en otros estados federales. Con coincidencia y concurrencia fiscal, varios países han logrado no sólo armonía fiscal sino también fortaleza hacendaria en los tres órdenes de gobierno (i.e., Estados Unidos de América, Canadá, España).

Desde luego que al sistema actual habría que darle solidez y certidumbre. Reglas claras. Eliminar la arbitrariedad que aún prevalece por parte del centro. Habría también que otorgar a las entidades federativas y a los municipios algunas potestades tributarias adicionales y revisar las obligaciones en materia de servicios a atender (y en esa medida de gasto que hay que llevar a la práctica) de los tres órdenes de gobierno para determinar si se mantiene o no la distribución actual. De optarse por este camino, las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas y los municipios mejorarían. Serían más estables y sujetas a acuerdos de alto nivel y respaldadas por el Poder Legislativo federal. Las entidades federativas y los municipios, eso sí, continuarían dependiendo de las transferencias acordadas que la federación haga, pero estas serían más estables y, en todo caso, habría un mecanismo para revisar periódicamente las cosas.

Siempre existe el camino extremo, tajante, de distribuir fuentes de tributación y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Abandonar por completo la coincidencia y concurrencia fiscal. Pero ello resulta inconveniente por la rigidez que entraña y las limitaciones que se le impondrían a los tres órdenes de gobierno, especialmente la federación y las desventajas que ello entrañaría, particularmente para las entidades federativas de menor desarrollo relativo.

La Primera Convención Nacional Hacendarla optó correctamente por la primera vía. Sus recomendaciones tienden a mejorar el sistema actual de coincidencia fiscal. Claro, mucho de lo recomendado tiene ahora que traducirse en leyes. Esa es la tarea inmediata para fortalecer el federalismo fiscal en México.

## Reforma del Estado y planeación democrática del desarrollo\*

IFIGENIA MARTÍNEZ

### Reforma del Estado, democracia económica y pluralidad política

La República transita por una nueva etapa en la cual la Democracia, es decir la incorporación de la voluntad de las mayorías a las decisiones públicas, constituye el valor político de mayor rango. Desde 1988 los electores han hecho grandes esfuerzos para salir de un sistema presidencialista de partido hegemónico de Estado, que prevaleció en el país hasta el año 2000, e ingresar a otro de mayor pluralidad política, en el cual tiene poder de decisión no solo el Presidente sino también el Congreso en su esfera de competencia, y el poder judicial como órgano máximo de resolución de controversias.

La competencia por el voto y la aceptación popular requiere de una claridad en la oferta política de los distintos partidos —que hasta la fecha no ha tenido la precisión y claridad necesarias— para que la elección del ciudadano se lleve a cabo con pleno conocimiento de sus postulados doctrinarios.

El PRI perdió las elecciones del 2000 y hemos entrado a una nueva etapa caracterizada por una gran competencia y una pluralidad política, en la que coexisten diferentes partidos, sin que ninguno tenga mayoría absoluta en el Congreso.

La democracia política opera ya con organismos electorales autóno-

---

\* Ponencia presentada en el Aula Magna Jacinto Pallares el lunes 25 de octubre de 2004.

Facultad de Derecho, UNAM

mos a nivel federal y estatal que realizan las elecciones para los distintos cargos de gobierno y tienen a su cargo garantizar que la preferencia de los ciudadanos quede limpiamente representada.

La democracia social que se expresa en el acceso a la igualdad de oportunidades tiene todavía un largo y difícil camino por delante. Se ha avanzado en materia educativa y de salud y en forma trunca en la del empleo y seguridad social. Existen graves rezagos en el área del derecho a la alimentación que significa asegurar la disponibilidad de los alimentos de la canasta básica, a un precio y calidad compatibles con los niveles de ingreso de las familias, de manera de asegurar una nutrición adecuada para toda la población, de acuerdo con sus patrones de consumo regionales, ya que la alimentación es una manifestación de la cultura y en esta materia es incompatible con el concepto de libre comercio y debe ser excluida del TLC.

Otra falla de la política social es la del derecho al empleo, a un salario remunerativo y a un sistema de seguridad social universal. Estos objetivos se vinculan estrechamente con el concepto de democracia económica, cuyo ejercicio requiere de una base productiva amplia inserta en un desarrollo sostenido sustentable. El ejercicio de la democracia económica también requiere la posibilidad de someter a debate las políticas públicas en busca de amplios consensos.

La pluralidad política requiere continuar la reforma del Estado para que mediante el debate nacional se defina el proyecto nacional y se puedan consensuar las políticas públicas de manera que si persisten diferencias sustantivas, solo podrán dirimirse mediante una votación que precise las preferencias de la ciudadanía. Consideramos que ante las profundas y grandes desigualdades por las que atraviesa el país sólo mediante una planeación estratégica regional será posible alcanzar las metas de la democracia social y económica.

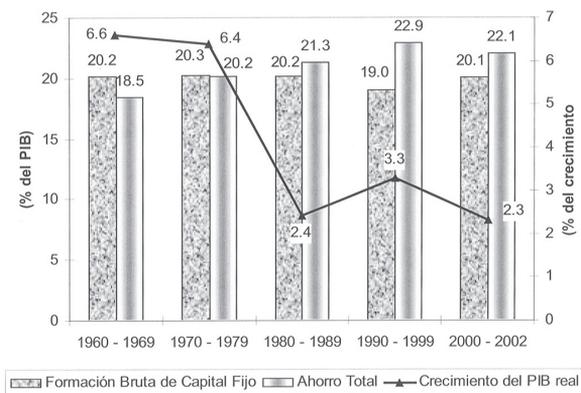
Se pueden distinguir tres etapas en la larga permanencia del PRI en el poder. Concluido el movimiento armado, se debatió el marco jurídico de la nueva República que retomó aspectos de gran trascendencia que habían sido relegados por el porfiriato como la propiedad originaria de la nación del suelo y de los recursos del subsuelo, y la supeditación de la propiedad privada al interés público, la protección del trabajo y las facultades de intervención del Estado en la economía, etapa que abarca hasta el tercer decenio del siglo xx. La llamada etapa

constructiva de la revolución, caracterizada por una clara participación del Estado en la economía para llevar a cabo la reforma agraria, la industrialización, el desarrollo de una infraestructura hidráulica, carretera y de generación de energía eléctrica, el establecimiento del banco central y la banca de desarrollo, la nacionalización del petróleo y, en política social, la extensión del sistema educativo en todos sus niveles y la seguridad social.

La tercera etapa identificada con el neoliberalismo económico se puede situar a partir de la crisis de la deuda externa que estalló en 1982. El sistema presidencialista hegemónico dio una vuelta de timón o cambio de rumbo que revirtió la intervención del Estado en la economía, vendió empresas y activos del patrimonio público y liquidó organismos e instituciones funcionales de la política económica.

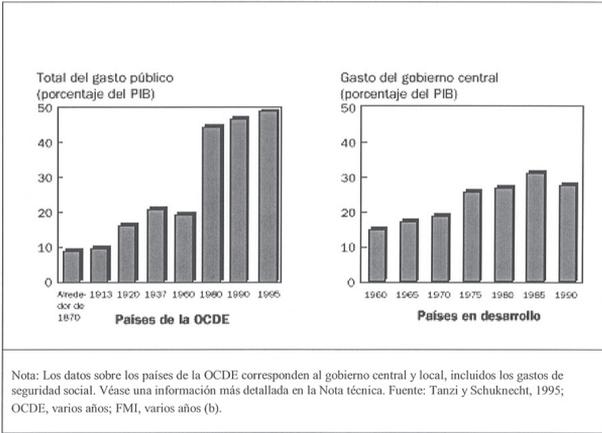
En el terreno político el PAN se inclina por un Estado liberal democrático, en tanto el PRD propone un Estado social de derecho. Me parece que las diferencias sustantivas radican en la participación del Estado y del mercado en la política económica. En tanto los liberales aceptan los postulados del llamado neoliberalismo económico: total apertura comercial, reducción del Estado, privatizaciones y desregulación financiera, el concepto del PRD requiere defender los avances logrados constitucionalmente en materia de responsabilidades del Estado y avanzar en los objetivos de una democracia no sólo política, sino también económica y social.

### Ahorro, Inversión y Crecimiento



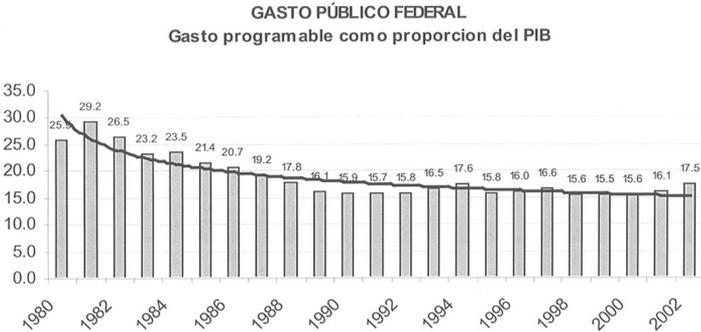
Fuente: ¿Por qué no crecemos? Hacia un consenso para el crecimiento de México. Reflexiones de 54 economistas. Huatusco Ver. Junio de 2003.

## Las dimensiones del Estado han aumentado en todas partes



Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Resumen: *El Estado en un mundo en transformación*. Banco Mundial. Washington D. C.

## La dimensión del Estado en México disminuye



Fuente: *Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2002 Resultados de la Cuenta Pública* Cámara de Diputados Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Agosto De 2003

## El Proyecto Nacional

Se ha venido formando un consenso nacional sobre la necesidad de transitar hacia la democracia y promover un crecimiento económico sustentable, generador de empleo y de bienestar social. Sin embargo existen diferencias sustantivas en materia de política económica y quizá la más trascendente sea la relativa al papel del Estado en la economía. Con la fuerza de los dogmas, la economía neoliberal sostiene que en un entorno globalizador debe prevalecer el libre juego del mercado, sobre todo en la esfera internacional del comercio, los servicios, los movimientos de capital y los tipos de cambio, y que en aras de la estabilidad el Estado debe abstenerse de realizar actividades productivas y limitar su papel al de regulador y vigilante de las actividades económicas.

Esa concepción choca con la historia del desarrollo económico ocurrido en México de 1934 a 1982 y en esta contradicción radica el fracaso del neoliberalismo. La doctrina del liberalismo económico aplicada en México durante el régimen de Porfirio Díaz ocasionó la rebelión de la población campesina y alimentó el movimiento de aspiraciones democráticas de 1910.

Después de la Revolución de 1910 y una vez liquidado el régimen porfirista, la historia política y económica del país ha transcurrido en el marco de dos proyectos radicalmente diferentes:

- 1) El del nacionalismo revolucionario surgido del movimiento armado de 1910, consagrado en una base constitucional y un marco jurídico que evolucionó dentro de un régimen fuertemente presidencialista y un partido hegemónico de Estado. La Constitución de 1917 le otorgó al Estado importantes facultades económicas en materia de reparto agrario, defensa del trabajo, propósito industrializador y protección a la empresa nacional. Se conformó un cuerpo jurídico y un marco institucional que le permitió al gobierno federal establecer un sistema de economía mixta que jugó un papel estratégico en el desarrollo nacional en muchas ocasiones con más pragmatismo que ideología. La política social, enmarcada en el concepto de universalidad de los derechos de educación, salud y empleo, entre otros, y

- limitada por la realidad de un presupuesto fiscal insuficiente, evolucionó bajo las inclinaciones del presidente en turno.
- 2) El del neoliberalismo económico surgido a raíz de la crisis de la deuda externa, que estalló en agosto de 1982. El grupo financiero en el poder, adoptó los dogmas de la economía neoliberal: reducción del Estado y privatización de las empresas y organismos del sector público; apertura rápida e indiscriminada del comercio exterior y desmantelamiento de la protección a la industria nacional; desregulación y extranjerización del sector de intermediación financiera; imposición de una política de contención salarial que disminuyó el renglón de sueldos y salarios en el reparto del producto social a favor de los ingresos del capital. El abandono del sector agropecuario a las fuerzas del mercado acabó con el objetivo de suficiencia alimentaria y perjudicó, quizás irreversiblemente, a la población rural. Este esquema auspiciado por el FMI y el Departamento del Tesoro de los EUA se aplicó a los países endeudados en vías de desarrollo, en especial a los de América Latina y logró salvaguardar los intereses del sistema financiero internacional.

El neoliberalismo económico de los últimos tres sexenios (1982-2000) es contrario a la esencia de las luchas sociales del país. Las raíces del proyecto nacional proceden de la cultura tradicional de los pueblos indígenas y de la colonia; arrastran el concepto de que la propiedad original de las tierras y aguas pertenecen a la comunidad o a la corona y fundamentan el concepto de propiedad comunal o social y de propiedad pública. La Constitución de 1917 establece que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la nación y que la propiedad privada debe adoptar las modalidades que dicte el interés público. En la reforma a la Constitución realizada en 1989 en los artículos 25 y 26 se establece la rectoría económica del Estado, la planeación democrática para llevarla a cabo, y determina que los energéticos son un sector estratégico a cargo del Estado.

Hay suficiente evidencia de que el desempeño del proyecto neoliberal ha sido muy inferior al del nacionalismo revolucionario en materia de tasa de crecimiento del PIB y del ingreso por habitante, al grado que la política social actual ha quedado sometida a medidas de

combate a la pobreza en sustitución del continuo mejoramiento del nivel y calidad de vida del pueblo.

El proyecto neoliberal no sólo no superó sino agravó las fallas estructurales del proceso de desarrollo: *a)* el desequilibrio externo, con la consiguiente dependencia del endeudamiento y del ingreso de capitales del exterior para cerrar la brecha de la balanza de pagos; *b)* la insuficiente recaudación fiscal y los bajos niveles de ahorro interno que en lugar de aminorar las presiones inflacionarias y devaluatorias ocasionadas por el crecimiento del PIB y el desequilibrio externo, ocasionaron un alza en las tasas internas de interés y alimentaron el círculo perverso de la estanflación-devaluación; *c)* los bajos salarios y el corporativismo sindical y *d)* la inequitativa distribución del ingreso.

En la etapa actual del capitalismo global, México debe completar la reforma del Estado iniciada en el área electoral y reconstruir su sistema de economía mixta para lo cual existen bases constitucionales y experiencia histórica. La diferencia del nuevo proyecto con el desarrollismo anterior sería la vigencia de una democracia plural auténticamente representativa y participativa, rebasando al presidencialismo autoritario, monolítico, centralista y antidemocrático. La diferencia con el proyecto neoliberal sería utilizar la política económica y el sistema de economía mixta para influir en la lógica del mercado y cumplir los objetivos consensuados en la sociedad y en el Congreso, reestructurando el sistema de planeación democrática. La competencia en las urnas puede determinar el alcance del proyecto nacional, sin embargo consideramos que las evidentes disparidades regionales y en el nivel de vida de las familias impulsarán un consenso en las políticas públicas que se expresará en la adopción y ejecución de un sistema eficaz de planeación económica y social.

Para ello hay que someter el Plan Nacional de Desarrollo (PND) a la aprobación del Congreso con categoría de decreto y no de ley para darle suficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios coyunturales. También se requiere crear los mecanismos para la participación en la elaboración y evaluación del mismo, así como incorporar a la sociedad mediante consejos consultivos y grupos de trabajo en las consultas públicas.

Se trata de reestructurar un sistema de planeación democrática, descentralizada y participativa en sus diferentes niveles:

- a) Al gobierno federal le corresponde operar con una visión central de ordenamiento, coordinación y apoyo con la responsabilidad de vigilar la estabilidad y los equilibrios fundamentales de la macroeconomía, bajo un enfoque regional del desarrollo.
- b) Las entidades federativas que actúan bajo el pacto federal deben participar en esquemas de desarrollo regional consensuados entre sí y con el gobierno federal.
- c) Los municipios deben asumir plenamente sus funciones constitucionales y desempeñar sus atribuciones económicas y de prestación de servicios públicos en esquemas de desarrollo regional, fortalecimiento financiero y participación eficaz de los ayuntamientos. Los municipios autónomos (de pueblos y comunidades indígenas) deben decidir libremente sobre sus formas de gobierno y tendrán derecho al reconocimiento constitucional de sus formas de gobierno en su entidad federativa, siempre bajo la división política establecida en la Constitución y el pleno respeto a las garantías individuales y derechos humanos.

El Estado puede llevar a cabo el proyecto nacional mediante el ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución, en especial los artículos 25, 26, 27, 28 y 123 ajustándolo y promoviendo los cambios que dicte el interés público. Para llevar a cabo el proyecto de desarrollo sustentable dentro de un esquema de planeación democrática el Estado cuenta con un régimen de economía mixta en el cual participan los sectores público, privado y social con recursos, atribuciones y responsabilidades que ejercen en un marco institucional y operan en el área de la economía de mercado o en el área social fuera del mercado o en una combinación de ambas (véanse diagramas). La clasificación de sectores público, privado, social y mixto corresponde a la propiedad de los medios de producción y a la responsabilidad de su manejo. El manejo de los bienes de propiedad pública corresponde al Estado, a sus instituciones y a sus corporaciones y su control al Congreso y a sus cuerpos especializados de fiscalización y auditoría. El sector público en sus diferentes niveles de gobierno participa en el área social de la economía (educación, salud, seguridad social) y también en el ámbito del mercado (energéticos, hidrocarburos y energía eléctrica, comer-

cialización de alimentos de la canasta básica, etc.). El sector privado tiene su propio ámbito de acción en la economía de mercado y a través de organizaciones no gubernamentales en el área social.

La economía pública será la rectora y promotora del desarrollo económico y social sobre bases de sustentabilidad, es decir de una relación con la naturaleza que asegure el porvenir de la presente y las futuras generaciones.

La economía social comprenderá las instituciones para la prestación de los derechos sociales, en especial educación integral, salud, seguridad social y vivienda de interés social.

El Estado ejercerá la rectoría y planeación del desarrollo mediante políticas públicas en los ámbitos económico y social. En el tenor del Art. 25 se propone la siguiente clasificación:

- I. Áreas estratégicas. El Estado es plenamente responsable de su desarrollo con la concurrencia de las instituciones, organismos y empresas públicas, privadas y sociales de acuerdo con lo estipulado en sus leyes reglamentarias. La Constitución sólo menciona en forma explícita al sector energético como estratégico, pero existe suficiente soporte jurídico en los artículos 3º, 4º, 27, y 123 para otorgarles ese carácter a la agricultura, la educación, la salud y la seguridad social.
  1. Sector agropecuario, forestal y pesca. Se trata de propiciar un reordenamiento territorial con objeto de asegurar la multifuncionalidad del sector, a saber: *a)* Productor de alimentos básicos y materias primas utilizando dos recursos propiedad original de la nación: la tierra y el agua; *b)* Ejerce una influencia decisiva en el resguardo de los recursos naturales que utiliza y puede asegurar su productividad permanente; *c)* Equilibra el ingreso y nivel de vida de un segmento de la población que identifica históricamente al país y resguarda su soberanía.
  2. Energéticos. Garantizar el manejo de recursos naturales estratégicos propiedad de la nación para el funcionamiento eficiente y equitativo de la agricultura, la industria y las unidades familiares.
  3. Educación integral, ciencia y tecnología. La preparación de

la población es la base de una economía productiva y de una vida plena y una cultura democrática. El cumplimiento cabal del Art. 3º, que define nuestra democracia a nivel nacional e internacional, requiere considerar a la investigación científica y al desarrollo tecnológico como parte de una política de Estado.

4. Salud y seguridad social. México ha sido pionero en la aplicación de esquemas de salud pública, medicina y seguridad social los cuales forman parte de las demandas populares.

II. Áreas prioritarias. El Estado fomentará, vigilará y regulará con empresas públicas, privadas, sociales, y mixtas de acuerdo con los lineamientos de la planeación democrática, el desarrollo de mercado de los siguientes sectores productivos:

1. Industria en todas sus ramas de consumo, bienes intermedios y de producción para el mercado interno y competitivas para exportación.
2. Transportes y comunicaciones.
3. Infraestructura y equipamiento urbano. Vivienda de interés social.
4. Actividades de banca, crédito e intermediación financiera.
5. Pequeña y mediana empresa y organizaciones sociales productivas (ejidos, cooperativas)
6. Turismo.

Las ventajas que tiene una empresa pública moderna para actuar en el mercado como PEMEX y la CFE en comparación con una privada son, entre otras:

- 1) Libertad para seguir una política de precios que discrimine o distingue entre diferentes tipos de usuarios o de mercado (tarifas diferenciales de la CFE).
- 2) Seguir una política de inversiones consistente y de largo plazo independiente de las fluctuaciones del mercado como la que siguió la CFE durante los últimos 70 años para electrificar todo el país a un ritmo del 7% al 9% superior al del PIB lo que no hubiera podido hacer una empresa privada.
- 3) Tener libertad para disponer del excedente de explotación

económico, considerando en primer término las necesidades de mantenimiento, ampliación y modernización de la empresa como lo hizo PEMEX hasta 1982, pues en adelante se ha utilizado la renta petrolera para financiar los gastos corrientes del gobierno contraviniendo una adecuada planeación financiera de las necesidades de integración industrial del sector.

- 4) La empresa pública al ser sujeto de derecho público debe quedar sometida a la vigilancia y fiscalización del Congreso como representante de su legítimo dueño; el pueblo. En cambio la corporación privada sólo tiene que rendir cuentas a su asamblea de accionistas la que queda sujeta a la ambición y voracidad de los más fuertes.

III. El Estado regulará el resto de las actividades, el comercio y los servicios para garantizar la competencia del mercado y la protección al consumidor (elaborar y vigilar las reglas del juego).

IV. Objetivos macroeconómicos. El Secretario de Hacienda y Crédito Público en consulta con el director del Banco de México y una Oficina Técnica de Planeación de la Presidencia será el responsable de mantener la estabilidad y equilibrio de las variables fundamentales de la economía y de hacerlas compatibles con los objetivos del Plan, es decir con el desarrollo sustentable y la generación de empleo. Esta oficina detectará los puntos rojos que amenacen el incumplimiento de los objetivos y llevará las sugerencias pertinentes al gabinete económico para su evaluación. La oficina dará a conocer anual y trimestralmente al Congreso y anualmente a un Consejo Consultivo Económico y Social los resultados de la política macroeconómica relativas a:

1. Crecimiento del PIB y del índice de precios.
2. Incremento del empleo y de los salarios reales.
3. Equilibrio externo y estabilidad cambiaria.
4. Equilibrio fiscal.
5. Nivel de las tasas de interés y del crédito.

La actividad económica nacional quedaría bajo la conducción y rectoría de un Estado democrático, descentralizado, plenamente

responsable del desarrollo de las áreas estratégicas, promotor de las prioritarias y regulador del resto de las actividades de mercado.

## **La planeación estratégica sectorial y regional del desarrollo**

La planeación nacional es un ejercicio gubernamental de previsión y acción ordenada de mediano y largo plazo, que tiene por objeto transformar las estructuras económicas y sociales y cumplir con el proyecto nacional resultado de un amplio debate y consenso entre los agentes económicos y organizaciones sociales de un país. Es pertinente reproducir la exposición de motivos de la actual Ley de Planeación: “La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad”, el régimen presidencialista imperante durante los últimos tres sexenios impuso medidas de política económica en forma cupular y autoritaria, redujo las instituciones públicas y suprimió instrumentos del Estado necesarios para llevar a cabo los programas de desarrollo, anuló la participación genuina y ordenada de las organizaciones productivas y de las fuerzas sociales involucradas en los procesos de producción, distribución y consumo. Todo ello para cumplir con los programas de reajuste y cambio estructural convenidos con el FMI-BM en respuesta al problema de la deuda externa y en preparación para la apertura y firma del TLC. Los resultados obtenidos con la apertura han propiciado un aumento espectacular de las exportaciones-importaciones, pero han debilitado la producción para el mercado interno, ocasionando una baja generación del empleo formal y un aumento del informal y de los niveles de pobreza de la mayoría de la población.

La justificada inconformidad social exige un cambio radical en la política económica. Los objetivos enunciados por el presidente Vicente Fox son alcanzar una tasa de desarrollo sustentable del 7% anual, generar un millón 300 mil empleos anuales y la compatibilidad de esas

metas con el equilibrio fiscal y el de la balanza de pagos. Para que en las condiciones actuales se puedan alcanzar esas metas es indispensable que el SNPD cumpla algunos requisitos fundamentales:

- I. Adoptar un enfoque de desarrollo regional sustentable para tomar en cuenta la diferente dotación de recursos naturales y de infraestructura productiva y poder potenciar el esfuerzo conjunto de la federación, las entidades federativas y los municipios.
- II. Abandonar el superficial enfoque integral que pretendieron darle los gobiernos neoliberales, abarcando todas las funciones del gobierno. En su lugar hay que concentrarse en una planeación selectiva que abarque las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, pues ellas servirán de palanca para mover al resto. El Estado en sus ámbitos federal, estatal y municipal, debe adoptar un enfoque regional que abarque los cinco ejes estratégicos que sintetizan las responsabilidades públicas, (véanse diagramas), y concentrar su acción promotora directa en las cuatro áreas estratégicas señaladas.
- III. Incorporar a las entidades federativas en el diseño y ejecución de los planes en un enfoque regional.
- IV. Expedir una nueva Ley de Planeación pues la actual es obsoleta e inoperante, y reestructurar el SNPD. Esta medida forma parte de la agenda de reforma del Estado y es indispensable para hacer operativo y eficaz el nuevo enfoque regional del PND, 2001-2006.

La planeación debe ser real y efectivamente descentralizada, garantizando la participación de toda la sociedad libre y representativamente expresada por sus múltiples organizaciones sociales y políticas, en los diferentes ámbitos administrativos y territoriales. Debe privar un carácter analítico y propositivo en el diagnóstico, estableciendo metas de ejecución y control de los programas y evaluación de los resultados.

La visión regional del desarrollo sustentable permitirá no sólo cuidar sino acrecentar el valor del patrimonio territorial, natural y de infraestructura pública, social y productiva construida por las anteriores generaciones. Lo más importante de este enfoque es el cuidado

del agua, de los bosques y del territorio. Conviene destacar algunas consideraciones relevantes:

1. Una tasa de desarrollo regional sustentable del 7% anual con un incremento demográfico del 1.85% anual hasta el año 2010 y un descenso moderado hasta el 2030 que aumentara la población hasta 150.4 millones de habitantes permitiría quintuplicar el ingreso real por habitante, una tasa de crecimiento del PIB del 5%, lo aumentaría 2.8 veces y una del 3% sólo 1.6 veces. Esta es la diferencia, suponiendo una equitativa distribución del ingreso, entre mejorar sustantivamente el nivel y calidad de vida o permanecer en la pobreza.
2. Una generación de 1.3 millones de empleos anuales en el sector formal de la economía, es decir con protección social permitiría no sólo absorber el crecimiento de la PEA sino transferir trabajadores de sectores de menor a aquellos de mayor productividad y reducir el sector informal que es donde radica la pobreza.
3. Ese nivel de empleo se podría generar con un coeficiente de inversión que ascienda del 21% actual al 25%, y al 29% para el 2006 combinando la inversión pública y privada. La inversión pública se dirigirá preferentemente a las áreas estratégicas y prioritarias con el concurso de la inversión privada, nacional y extranjera.
4. Un aumento sustantivo de la recaudación serviría para aumentar el ahorro público, y el social (AFORES) mientras el ahorro privado se podría complementar con una expansión del crédito y una reducción de las tasas de interés que atenuara las presiones inflacionarias.

El elevado coeficiente de inversión permitiría hacer frente a la demanda diferida en la infraestructura de los sectores estratégicos de descontaminación, canalización y manejo de cuencas y afluentes hidráulicos, reforestación, regeneración de suelos, energía, comunicaciones, ferrocarriles de vía rápida (inexistentes en el país), reordenamiento territorial, construcción de vivienda, reacomodo de núcleos urbanos de lugares de alto riesgo.

Con una población bien alimentada, sana y educada y con una oferta de energía suficiente para sostener la tasa del 7% se puede satisfacer la demanda ampliada de las áreas prioritarias a las cuales el PND les daría un estímulo jurídico, institucional y de apoyo económico con proyectos de infraestructura básica y un sistema de crédito sano.

La elevación de los salarios reales, la oferta ampliada de productos alimenticios de calidad que forman parte de la dieta popular, y de otros bienes salario, contribuiría a disminuir las presiones inflacionarias y devaluatorias. La construcción de una infraestructura urbana vial y de vivienda contribuirá a mejorar los niveles y calidad de vida.

La ampliación de la infraestructura productiva acompañada de una política financiera y de crédito de bajas tasas de interés también contribuirá a disminuir las presiones inflacionarias y devaluatorias que acentúan el desequilibrio de la balanza de pagos. Una política tributaria que capte recursos de la productividad ampliada de la economía de mercado, de la elevación de los salarios y de las mayores utilidades también contribuirá a disminuir las presiones inflacionarias y devaluatorias. Habrá que tomar medidas adicionales de regulación y control de las actividades con el exterior para ajustar el TLC y otros compromisos internacionales a los objetivos del PND.

Toda la dirección de la economía nacional propiciará la estabilidad financiera sin sacrificar la equidad social.

### SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Ámbito de Planeación:	1	2	3	4
<b>❖ PRIMER EJE ESTRATEGICO:</b>				
<b>RECONSTRUCCIÓN DE UNA ECONOMÍA PRODUCTIVA Y SUSTENTABLE</b>				
EQUILIBRIO AMBIENTAL Y PRODUCTIVIDAD	X	X	X	X
1. Política Ecológica Integral (Agua, Suelo y Bosques)				X
2. Balance Hidrológico (Manejo de Cuencas y Aguas Residuales)				X
3. Reordenamiento Territorial (En Perspectiva Regional)				X
4. Reglamentación	X	X	X	X
DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE	X	X	X	X
1. Agropecuario, Forestal y Pesca (Alimentación)	X			X
2. Energéticos	X			X
3. Industrial	X			X
4. Comunicaciones y Transportes	X			X
5. Turismo	X	X	X	
POLÍTICA DE PLENO EMPLEO	X	X	X	X
1. Desocupación, Subocupación y Empleo Informal	X			X
2. Migración	X			X
3. Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.	X	X	X	X

**1 FEDERAL, 2 ESTATAL, 3 MUNICIPAL, 4 REGIONAL.**

Elaboró: **Octavio Cortés**

### SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Ámbito de Planeación:	1	2	3	4
<b>❖ SEGUNDO EJE ESTRATEGICO:</b>				
<b>DESARROLLO SOCIAL (Estado con Responsabilidad Social)</b>				
EDUCACIÓN Y CULTURA	X	X	X	X
1. Educación Integral: desde Preescolar, Básica y Superior, hasta Investigación y Desarrollo		X	X	X
2. Deporte y recreación	X	X	X	
3. Cultura para la democracia	X	X	X	
4. Protección y fomento de la cultura popular y artesanal		X	X	
5. Defensa del patrimonio cultural	X	X	X	
SALUD PUBLICA Y SEGURIDAD SOCIAL	X	X	X	X
1. Servicios médicos y hospitalarios (medicina preventiva)	X	X	X	X
2. Seguridad Social	X	X	X	
3. Grupos vulnerables	X	X	X	X

**1 FEDERAL, 2 ESTATAL, 3 MUNICIPAL, 4 REGIONAL.**

Elaboró: **Octavio Cortés**

### SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Ámbito de Planeación:	1	2	3	4
<b>❖ TERCER EJE ESTRATEGICO: RESPONSABILIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES</b>				
PLANEACION DEMOCRATICA	X	X	X	X
DESARROLLO URBANO			X	X
1. Territorios Integrados y Sustentables				X
a. Respeto al balance hidrológico y la vocación del suelo				X
2. Regiones y Ciudades Integradas en la Diversidad				X
a. Red de ciudades planeada democráticamente vs. Megalopolización				X
b. Asentamientos humanos planeados y consensados vs. Asentamientos irregulares y conurbación				X
3. Centros Históricos			X	
4. Recuperación de las Ciudades; Vialidad y Transporte; Control de la Contaminación			X	X
5. Vulnerabilidad y Riesgos				
SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO URBANO			X	X
1. Agua entubada; Drenaje y alcantarillado;			X	
2. Recolección y tratamiento de desechos sólidos			X	
3. Alumbrado publico; Parques y jardines			X	
4. Vías de comunicación terrestre			X	X
5. Bacheos y pavimentación en el área urbana; Transito y vialidad			X	
6. Caminos vecinales en el área rural			X	X
7. Centros de abasto y mercados; Rastro; Panteones			X	X
8. Electrificación			X	X
9. Vivienda popular digna y suficiente			X	X

**1 FEDERAL, 2 ESTATAL, 3 MUNICIPAL, 4 REGIONAL.**

Elaboró: **Octavio Cortés**

### SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Ámbito de Planeación:	1	2	3	4
<b>❖ CUARTO EJE ESTRATEGICO: REESTRUCTURACIÓN DE LAS FINANZAS PUBLICAS Y DEL SISTEMA DE BANCA Y CREDITO</b>				
POLITICA DE GASTO PUBLICO	X	X	X	X
1. Proyectos Estratégicos Consensuados	X	X	X	X
2. Disciplina y Transparencia	X	X	X	X
3. Fiscalización y Rendición de Cuentas	X	X	X	X
POLITICA TRIBUTARIA	X	X	X	X
1. Universalidad Impositiva	X	X	X	X
2. Equidad y Progresividad	X	X	X	X
3. Simplicidad y Eficiencia	X	X	X	X
4. Sistema Federalista y Municipalista de Coordinación Fiscal	X	X	X	X
DEUDA PUBLICA				
1. Externa	X	X	X	X
2. Interna	X	X	X	X
BANCA, CRÉDITO E INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	X			
1. Banca de desarrollo	X			
2. Banca comercial	X			
ACRECENTAMIENTO DEL PATRIMONIO NACIONAL	X	X	X	

**1 FEDERAL, 2 ESTATAL, 3 MUNICIPAL, 4 REGIONAL.**

Elaboró: **Octavio Cortés**



## Estado de Derecho y su impacto en las finanzas de las empresas

ROBERTO DEL CUETO LEGASPI

### Proemio

**E**laboré el presente documento a partir de la edición de una serie de escritos de mi puño y letra en los que he trabajado en los últimos cinco años, adoptando una posición crítica frente a la falta de seguridad jurídica que caracteriza el estado de derecho de nuestro país. Tomando en cuenta que los organizadores de la Ponencia IMEF 2003 me asignaron el tema “Estado de Derecho y su impacto en las finanzas de las empresas”, decidí empezar con algunas reflexiones generales acerca de los conceptos de Estado de Derecho y de seguridad jurídica para ubicar el tema. A continuación hago un diagnóstico general crítico sobre distintas situaciones que denotan las deficiencias en materia de seguridad jurídica que padecemos estos días y que afectan seriamente los derechos de propiedad y los procesos de inversión en nuestro país. Posteriormente reflexiono sobre las posibles causas que motivan el deficiente Estado de Derecho que tenemos en México, para terminar comentando la visión que algunos de nuestros gobernantes expresan públicamente sobre estos temas.

### Estado de Derecho

Si se mira con cuidado lo que se dice sobre el Estado de Derecho y se analizan las declaraciones que formulan algunos funcionarios públicos, puede aseverarse que muchas personas no comprenden lo que es el Estado de Derecho; que algunos gobernantes, aunque digan estar

comprometidos con la idea de alcanzar un auténtico Estado de Derecho, en realidad no lo están; que para algunos gobernantes el mejor de los mundos es arrogarse la facultad, no prevista en nuestro sistema jurídico, de ser ellos quienes decidan cuándo y a quién sí se le aplican las normas jurídicas, con la consiguiente oportunidad a los abusos y a la corrupción que tal situación implica necesariamente.

Atendiendo a ello no está de más recordar los enunciados fundamentales a los cuales se reduce el Estado de Derecho tradicional, mismos que pueden expresarse como sigue:

- Supremacía de la ley, siempre y cuando la misma proceda del órgano facultado para expedirla;
- Un extenso catálogo de derechos reconocidos en favor de los particulares, a fin de que éstos mantengan una esfera de actuación ausente de intervenciones estatales. Es decir, un conjunto de derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, otorgados y protegidos por la Constitución, como garantías individuales, los cuales integran la parte dogmática de la propia Constitución; y
- Un sistema de división de poderes, en el que exista un control recíproco entre órganos, impidiendo así que alguno de ellos prevalezca sobre cualquiera de los otros dos. Esto es, la vigencia efectiva en la vida del Estado del principio de separación de poderes, de tal manera que se dé un verdadero equilibrio en la estructura y funcionamiento del poder público, sobre la base de mutuas limitaciones, mediante frenos y contrapesos.

De estas premisas generalmente aceptadas, es posible desprender que en la actualidad el Estado de Derecho en un país democrático también implica:

- a) Una Constitución, de preferencia estricta y rígida, que sea la norma suprema y la raíz de todo el ordenamiento jurídico del Estado;
- b) La sujeción de la administración pública al principio de legalidad, conforme al cual ningún órgano del poder público puede tomar una decisión que no esté de acuerdo con una disposición

- general dictada con anterioridad. En otras palabras, que toda la actividad del Estado debe realizarse de conformidad con el derecho;
- c) Un gobierno representativo del pueblo, emanado del sufragio universal obligatorio y de procesos electorales que garanticen una libre y auténtica participación popular en la integración de los órganos gubernamentales;
  - d) La existencia de un marco jurídico que proporcione seguridad a los miembros del Estado en sus diferentes relaciones;
  - e) Una opinión pública organizada y capaz de expresarse sin coacción, mediante órganos apropiados (prensa, publicidad, medios masivos de comunicación, etc.);
  - f) Un sistema apropiado y eficaz de recursos jurisdiccionales y administrativos para la defensa de los particulares frente a las arbitrariedades del poder público y para resolver las disputas que surjan entre los propios ciudadanos;
  - g) Mecanismos eficientes para detectar oportunamente irregularidades en el funcionamiento de las dependencias gubernamentales y la determinación de sanciones proporcionadas a la gravedad de las faltas que cometan los funcionarios públicos;
  - y
  - h) La convicción generalizada de la necesidad de respetar el Derecho y, en casos de conflicto, eficacia de los órganos jurisdiccionales para dirimir esos conflictos, contando con el respaldo de las autoridades administrativas para llevar a sus últimas consecuencias las sentencias que dicten tales órganos jurisdiccionales, llegando al extremo del uso de la fuerza cuando sea necesario.

## Seguridad jurídica

Para entrar en materia, es pertinente asentar la urgencia para un país como el nuestro de alcanzar y mantener mayores tasas de crecimiento económico, a fin de mejorar los niveles de satisfacción de las necesidades materiales de una población creciente. Es por ello que, en las actuales circunstancias, resulta conveniente que todas aquellas personas que tienen la capacidad de influir en las decisiones que

afectan la vida nacional y que se encuentran interesadas en impulsar el desarrollo económico de nuestro país, en beneficio de los más necesitados, dejen a un lado tantas discusiones estériles y se aboquen a descifrar con precisión cuales son los factores que generan o impiden tal crecimiento económico.

Quienes se dedican con seriedad al estudio de la Economía, reconocen que la primera piedra con la cual se construye una economía de mercado conducente a un acelerado desarrollo, no es la disciplina fiscal, ni los planes económicos o las políticas industriales, sino lisa y llanamente la seguridad jurídica. La evidencia que corrobora tal afirmación, es la experiencia de aquellos países que catalogamos como desarrollados, en los cuales encontramos como denominador común, la certidumbre que ofrecen a sus agentes económicos, mediante un aceptable Estado de Derecho y procedimientos judiciales confiables para la resolución de disputas.

La seguridad jurídica es el saber a qué atenerse. Es decir, el contar con una legislación adecuada que garantice los derechos de los gobernados, así como una autoridad con los recursos necesarios y la disposición para aplicar la ley en forma expedita, aun recurriendo al uso de la fuerza en caso necesario, con el propósito de respaldar a dichas personas cuando sus derechos estén amenazados o conculcados.

Cuando se goza de seguridad jurídica, los agentes económicos deciden invertir gracias a la certidumbre que les brinda ese respaldo. Asimismo, las entidades financieras pueden cumplir eficientemente su cometido como intermediarios entre el ahorro y la inversión, aumentándose su contribución al desarrollo económico. En contraste, cuando la seguridad jurídica es imperfecta, se desalienta la inversión y se obstaculizan seriamente los procesos de otorgamiento y recuperación del crédito, en demérito del incremento de la producción y el empleo.

Reflexionemos brevemente acerca de estos cuestionamientos:

- ¿Quién, por ejemplo, invierte en terrenos sin la seguridad de poder defender lo que le pertenece ante una invasión?
- ¿Quién adquiere o construye casas para arrendamiento, sin la seguridad de poder recuperar sus propiedades en caso de falta de pago de las rentas?

- ¿Quién presta para la construcción y/o adquisición de vivienda nueva, sin contar con el recurso de la ley y de los tribunales en caso de falta de pago?
- ¿Quién establece un negocio, paga renta, impuestos y contribuciones de seguridad social, si se tolera que a la puerta de su negocio otro comerciante se establezca en plena calle sin pagar renta ni impuesto alguno?
- ¿Quién se involucra en proyectos para la realización de obras públicas, tales como la construcción de aeropuertos o carreteras, si ante la protesta ruidosa de unos cuantos ciudadanos inconformes el Gobierno revierte expropiaciones y cancela proyectos de inversión?

Es evidente que las decisiones de inversión asociadas a procesos como los apuntados en estos cuestionamientos, dependerán en gran medida de la eficiencia del régimen jurídico vigente en el lugar en el que se adopten. En otras palabras, el número de personas dispuestas a invertir su capital en la creación de nuevas empresas, aumentará en la medida que mejore la eficiencia del régimen jurídico. De igual manera, se otorgará con normalidad el crédito para actividades tales como la construcción de vivienda, que genera un importante incremento de la producción y el empleo.

Desafortunadamente hoy en día en México, en la aplicación de la ley y en los procesos judiciales, se presentan una serie de situaciones que no son propias de un Estado de Derecho, vulneran cotidianamente la seguridad jurídica y, por ende, la confianza tanto de los inversionistas, como de los administradores de las empresas e intermediarios financieros, poniendo en peligro una de las condiciones fundamentales, si no es que la más importante, para alcanzar el desarrollo.

Comentaré algunos ejemplos a continuación:

#### a) Respeto a la propiedad privada

No es inusual enterarse en estos días sobre invasiones a terrenos, casas habitación e inclusive reservas ecológicas. Lo que sí es noticia es enterarse que los legítimos propietarios, cuenten con el respaldo oportuno e incondicional de las autoridades para recuperar la

posesión de sus bienes. Hemos llegado al extremo de leer en la prensa inserciones pagadas por empresas, “agradeciendo” a las autoridades por regresarles la posesión de terrenos de su propiedad.

La presión que origina la sobrepoblación, aunada a la complacencia de ciertas autoridades que “regularizan” acciones de este tipo, han incentivado su proliferación. De no actuarse con firmeza en un aspecto tan delicado como lo es el respeto a la propiedad privada, la multiplicación de casos puede volverse políticamente inmanejable y vulnerar seriamente las posibilidades futuras de desarrollo económico.

Permítanme tomar un ejemplo de la vida real para patentizar lo anteriormente dicho. El 6 de junio de 2003 en el Periódico Reforma aparecieron dos notas sobre las invasiones de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, en el estado de Chiapas. En la primera de ellas se comentan los temores de algunos funcionarios públicos por el “riesgo inminente” de que haya más invasiones y que “los sospechosos de querer invadir la reserva se dicen zapatistas y han manifestado que lucharán para repeler su inminente desalojo de la selva tropical... propiedad de los indios lacandones”.

En la segunda nota se informa que “los 30 choles desalojados (del mismo lugar) en diciembre pasado... no quieren tomar posesión de las 90 hectáreas de tierra que les consiguió la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) hasta que no les cumplan una nueva condición: la construcción de 5 casas”.

Esta breve reseña refleja algunas razones de nuestra situación actual. Sin pretender soslayar la pobreza en la que viven muchos habitantes de Chiapas, ni el desigual reparto de riqueza que padecemos, pienso que la manera en que se enfrentan problemas como el de las invasiones de tierras, son un claro ejemplo de lo que no debemos hacer. Fórmulas como las que se utilizan en estos casos, empleadas desde gobiernos anteriores, a lo único que conducen es a nuevas y cada vez más graves violaciones a la ley, que quedan impunes. Ello por los incentivos perversos que generan las políticas seguidas por el propio gobierno para atender este tipo de asuntos y otros semejantes, todo lo cual hace cada vez menos eficaz nuestro sistema legal.

Más aun, sin dejar de insistir en que no ignoro los sufrimientos de los mexicanos involucrados en estos acontecimientos, pienso que estas políticas en lugar de atacar las causas de la pobreza que agobia a

muchos mexicanos, lo que en realidad hacen es alejarnos de la posibilidad de alcanzar algún día nuestro desarrollo económico y social. Permítanme ir por partes para tratar de explicarme.

En el caso que nos ocupa, estamos una vez más ante una flagrante violación a la ley y a los derechos de propiedad de los dueños de esas tierras, violación que es enfrentada por las autoridades no mediante la aplicación de la ley al caso concreto, haciendo cumplir ésta como es su responsabilidad, sino estableciendo pláticas, mesas de conciliación, acuerdos negociados o como quiera usted llamarle. En otras palabras, las autoridades responsables deciden no aplicar la ley que protege la propiedad privada. Prefieren transitar por el camino que consiste en buscar una “solución negociada”. La autoridad teme ejercer el mandato que tiene conferido de acuerdo con la Constitución Política y las leyes que de ella emanan. Temen recurrir al uso de la fuerza legítima que monopolizan gracias al mandato que les hemos otorgado todos los mexicanos.

Como resultado de esas negociaciones, a los invasores que han violado la ley flagrantemente en perjuicio de los indios lacandones, tanto o más pobres que los primeros, se les regalan 90 hectáreas de tierra apta para el cultivo. Además, los beneficiados deciden no tomar posesión de ellas hasta que les construyan casas. Esta última solicitud de los invasores, así como el “riesgo inminente” de nuevas invasiones por grupos zapatistas y de otras banderas, resultan fácilmente explicables.

Efectivamente, el mensaje que envía la autoridad cuando sigue políticas como las descritas en casos de invasión de tierras es claro. Invada usted el terreno que elija. La autoridad, dada su condición de pobreza, ya descartó de antemano el uso de la fuerza legítima en su contra y, por lo mismo, vendrá a negociar con usted la forma de darle algunas hectáreas de tierra cultivable para su subsistencia y, de ser posible, hasta casas les construirá. Con tal mensaje implícito, no es de extrañar que existan “riesgos inminentes” de más y más invasiones.

Cabría entonces considerar lo siguiente. Si existen medios para dotar de tierras a los invasores ¿Por qué no dárselas antes de que delincan para obtenerlas? También procedería considerar que si no hay recursos para dotar de tierras a todos los pobres necesitados de este país, no parece justo sólo dárselas a quienes han delinquido para

obtenerlas. Una vez más, lo que hacen políticas públicas del corte descrito, es incentivar el delito.

Pero lo más importante es que no existe evidencia alguna de que negociar la aplicación de la ley con los que invaden reservas ecológicas, impiden la construcción de aeropuertos, comercian en la vía pública con mercancía robada o de contrabando o, siendo maestros, se manifiestan año tras año por semanas y semanas en la Ciudad de México, lograremos erradicar la pobreza que agobia a más de la mitad de los mexicanos. Y lo más triste es que ahora tenemos gobiernos electos democráticamente y, en estos temas, las cosas siguen igual o peor que antes.

En contraste, lo que podría demostrarse es que uno de los pilares del desarrollo económico de los países que han logrado erradicar la pobreza, es su respeto a la ley y a los derechos de propiedad, así como un eficaz sistema de impartición de justicia, contando en todo momento con una autoridad imparcial y comprometida, de veras no de dientes para afuera, con la aplicación irrestricta de la ley, sin reparar en la gravedad de la falta, ni en las condiciones del sujeto que la cometa. Es en este tema, probablemente, donde un gran número de mexicanos no nos ponemos de acuerdo.

#### b) Empresas informales

En nuestro país hay una economía formal y otra informal, es decir, por una parte, empresas que se sujetan a la ley, pagan impuestos, las cuotas del IMSS, del INFONAVIT y el SAR e invierten en inmuebles o los rentan para realizar sus actividades y, por la otra, empresas que no se sujetan a la ley, no pagan impuestos, ni contribución alguna y usan la vía pública para realizar sus actividades. Por ejemplo, hace no mucho tiempo nos enteramos por la prensa que el 50% de las bebidas alcohólicas que se expenden en el país, son adulteradas o carentes del registro gubernamental. Igualmente vemos que en la calle se expenden todos los días productos piratas o que ostentan marcas sin autorización del propietario. Es evidente la competencia desleal que enfrentan las empresas formales.

Tolerar la ilegalidad, incentiva su proliferación. ¿Con qué autoridad moral puede el gobierno impedir que más personas realicen

actividades informales, si existe un número importante de empresas que así operan cotidianamente? Conforme pasa el tiempo, aumenta la cantidad de empresas informales y se dificulta la solución del problema por razones políticas.

No puede hablarse de un Estado de Derecho cuando las leyes dejan de ser de aplicación general, a criterio de las autoridades encargadas de hacerlas cumplir. Recuérdese que la generalidad es uno de los atributos esenciales de la ley y las autoridades no tienen la facultad para determinar en qué casos no aplicarla. Si una ley no es adecuada hay que reformarla o derogarla, pero mientras esté vigente no queda más que aplicarla.

La tolerancia o complacencia de las autoridades federales y locales a conductas de innumerables ciudadanos que a todas luces están fuera de la ley, va en aumento en nuestro país. Según informes que ha dado a conocer la prensa, México ya tiene el triste honor de ocupar algunos de los primeros lugares entre todos los países del Mundo en la venta de copias piratas de discos compactos de música, de cintas de video y de otras mercancías semejantes.

Desafortunadamente estamos igual en otras materias, como es el caso del comercio ambulante, de las normas de tránsito de vehículos y, como se ha hecho más que patente, de lo que ocurre dentro de algunas cárceles del país. Efectivamente, los medios de comunicación nos informaron en agosto de 2002 del increíble y sorprendente caso de un penal de Tijuana conocido como “El Pueblito” en el que se presentaban una serie de conductas que rayan en lo increíble. En ese penal se permitió a algunos presos (los que tenían recursos para pagar suficiente *mordida*) construir casas con toda clase de comodidades, vivir con sus parejas e hijos, los cuales salían diariamente a las escuelas locales, comprar toda clase de artículos en las tiendas y acudir a restaurantes operados dentro de esas instalaciones.

Todo lo anterior mientras otros presos (los que no tenían dinero para pagar sobornos), vivían en condiciones infrahumanas al grado de que algunos de ellos pernoctaban a la intemperie. Un caso así sólo puede explicarse, por una parte, en un ambiente de alta corrupción de los responsables de administrar ese penal y, por la otra, en función de una tolerancia a la ilegalidad que debe haberse gestado a lo largo de muchos años. Esta situación es un claro reflejo de que en

nuestro país, aunque algo ande perfectamente mal, puede suceder que ninguna autoridad haga nada, hasta llegar a situaciones fuera de toda proporción.

Lo único rescatable de esta lamentable experiencia es que ha demostrado que cuando se quiere, se puede combatir la ilegalidad si se actúa con decisión y sin miramientos de afectar intereses creados al amparo de conductas fuera de la ley. Efectivamente, como también lo apreciamos cuando estas noticias se dieron a conocer, gracias a un operativo montado por la Policía Federal Preventiva y las policías locales, bien pensado y coordinado, fue posible, en solamente unas horas, terminar con una situación que nunca debió haber ocurrido y que se toleró por las autoridades responsables durante demasiado tiempo.

Sin embargo, existen en nuestro país algunos otros casos de situaciones semejantes a la ocurrida en “El Pueblito” que no se atienden ni corrigen adecuadamente. Se trata también de situaciones que ocurren todos los días a ciencia y paciencia de las autoridades encargadas de aplicar la ley, pero que toman la decisión, no autorizada por el derecho, de no hacer valer la ley, permitiendo con ello que estas conductas proliferen a extremos inconvenientes.

Es el caso, por ejemplo, de la tolerancia a la piratería y al ambulante. Hace poco asistí a una reunión en Palacio Nacional y la impresión que uno recibe al salir del edificio más importante del país es impactante, hay ambulantes expendiendo toda clase de productos (piratas y robados) precisamente a las puertas de ese edificio, que es nada menos el que alberga las oficinas del Presidente de la República. Es admirable que las personas que acompañé a esa reunión, que fueron a informar al Secretario de Hacienda de sus planes para hacer una importante inversión en nuestro país, no salieran corriendo y prefirieran llevarse sus recursos a otro lugar en el que se respete el Estado de Derecho.

Acerca de tales conductas realizadas fuera de la ley, desafortunadamente no se actúa con toda la amplitud y fuerza necesarias para erradicarlas de la manera que se hizo en el caso del penal de Tijuana. Lo que se ve es que de cuando en cuando se montan “operativos” para, por ejemplo, decomisar discos compactos de música o productos importados ilegalmente. Debe reconocerse que a últimas fechas estos “operativos” han sido más frecuentes y efectivos. Sin embargo, no es claro si ello se hace para acallar las protestas de los productores

e importadores legítimos de esos productos o para realmente tratar de resolver el problema definitivamente. Habremos de esperar algún tiempo para saberlo.

Al respecto, no paso por alto la dificultad de solucionar en la práctica problemas tan complejos como los comentados en esta nota, dado que se trata de situaciones toleradas por mucho tiempo, lo cual ha incentivado a que cada vez haya más personas que deciden dedicarse a estas actividades, al grado de que en la actualidad una parte muy importante de la población depende para su subsistencia de los ingresos obtenidos por la realización de actividades informales o, mejor dicho, ilegales.

### c) Impartición de justicia

El marco institucional, es decir las reglas del juego, constituyen un elemento fundamental de la competitividad del sector empresarial. Si tal marco es inadecuado, transmite costos a la sociedad a través de las empresas. Un ejemplo es la impartición de justicia en relación con la banca; si el sector público no puede proveer justicia con eficiencia, los bancos no pueden cobrar oportunamente los créditos a su favor, incrementándose sus costos, situación que se ve reflejada en mayores tasas activas que serán pagadas por el resto de los acreditados.

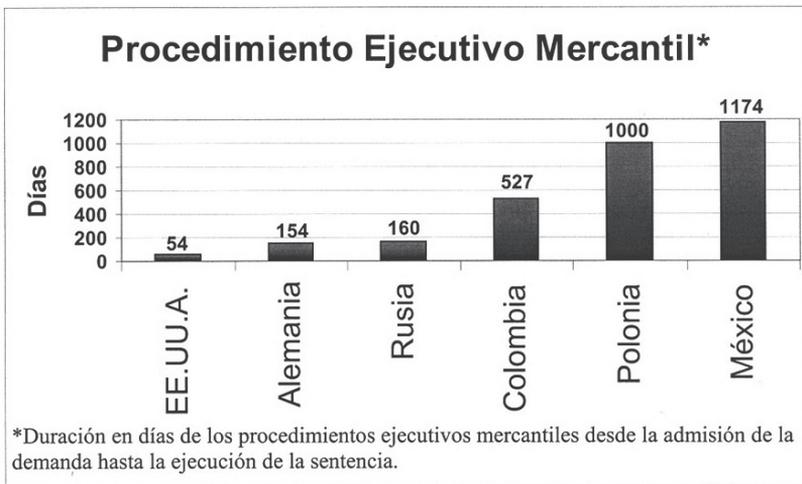
Al respecto, cabe señalar que no todos los ciudadanos son deudores, y que, entre los que si lo son, unos sí pagan y otros no lo hacen. Entonces, cuando se impiden u obstaculizan los procedimientos de cobro forzoso, se privilegia a unos cuantos en perjuicio del resto de los ciudadanos, los cuales no usufructúan bienes o servicios adquiridos con recursos ajenos, sin haberlos pagado.

Atrás de situaciones como las descritas, amparado por una pretendida equidad social, se encuentran ineficiencias y fenómenos de corrupción, así como el deseo de ciertas autoridades o grupos, de “defender a los desprotegidos” y, de esta manera, evitar conflictos sociales. Aun cuando la intención de algunos sea buena, sus efectos a medio plazo son desastrosos y terminan por causar más mal que bien a toda la sociedad y, principalmente, a aquellos que se pretende ayudar.

Efectivamente, actitudes como las descritas representan un trato injusto e inequitativo en contra de las personas que sí cumplen con

sus obligaciones. Además, es incuestionable que los costos en los que se incurre por la dilación en la aplicación de la ley, así como en los procedimientos judiciales de todo tipo terminan siendo pagados por otros o por todos nosotros, lo cual también es inequitativo.

Para confirmar lo expuesto en las anteriores líneas, consulté dos estudios. El primero de ellos intitulado *Administración de justicia en México, indicadores en materia mercantil e hipotecaria* elaborado conjuntamente por el ITAM y el despacho Gaxiola, Moraila y Asociados, S.C. El segundo bajo el título *Courts*, en el que participaron Lex Mundi y el Institute of Corporate Governance de la Universidad de Yale, auspiciado por el Banco Mundial. Ambos trabajos arrojan, entre otras, cifras de la duración de los procedimientos ejecutivos mercantiles en distintos países del Mundo. La confrontación de tales indicadores, colocan al sistema de administración de justicia de nuestro País en una situación deplorable al ser comparados los tiempos que duran los procesos y su ejecución con los de otros países. En base a los datos obtenidos elaboré la siguiente gráfica que demuestra contundentemente lo que hasta ahora he sostenido en este apartado.



## Consecuencias de la tolerancia

Respetar las opiniones, prácticas o costumbres ajenas, especialmente las políticas y religiosas, aunque sean contrarias a las propias, es una virtud encomiable. Desafortunadamente, en nuestro país hemos llevado la tolerancia al extremo de disimular o, peor aun, consentir conductas ilícitas, transformando la tolerancia en vicio.

La tolerancia de las autoridades federales y locales frente a conductas como las descritas en este documento, que a todas luces son violatorias de la ley o de disposiciones administrativas, más que una virtud, en realidad se ha convertido en un vicio de graves consecuencias, entre otras, por las razones siguientes:

- En tanto que la ley es general y, por tanto, debe aplicarse por igual a todos los mexicanos, sin distinción alguna, al tolerar la ilegalidad se segrega a los mexicanos en dos grupos. En el primero nos encontramos aquellos que si nos instalamos sin derecho a vivir en el jardín de nuestro vecino, no pagamos nuestros impuestos o si nos robamos la luz, vamos a dar a la cárcel; si dejamos de pagar la luz, nos la cortan; si vendemos productos de contrabando o piratas o bien rompemos a propósito las ventanas de un establecimiento comercial, también nos meten a la cárcel, o bien si no cambiamos las placas de nuestros autos, pagamos la tenencia o no cumplimos con la verificación, nos detienen y mandan nuestros autos al corralón.

En el otro grupo, por contra, se encuentran aquellas personas que, no obstante que cometan esos mismos delitos o bien violan las mismas leyes o reglamentos administrativos, a la vista de la policía y demás autoridades, no van a dar a la cárcel, no se les imponen multas, ni se les corta la luz, gracias a que las autoridades encargadas de aplicar la ley deciden tolerar las conductas de estos otros ciudadanos.

- Sucede así que al atribuirse la autoridad injustamente la facultad de decidir a quienes se tolera que incumplan con las normas jurídicas y a quienes no se les toleran tales violaciones, en

lugar de que sea la ley la que regule lo que debe suceder, es un funcionario público el que, a su criterio, toma esta decisión. En otras palabras, la ley deja de ser de aplicación general, perdiendo una de sus condiciones más importantes.

Algunas personas sostienen que tolerar ciertas conductas ilegales, como sucede en el caso de los invasores de tierras y reservas ecológicas, así como de los “ambulantes”, es justificable por razones de índole social. En otras palabras, para ayudar a los pobres. También se tolera que ciertos manifestantes destruyan bienes de propiedad particular o incluso las rejas de alguna Secretaría de Estado, para no “caer en provocaciones”. Sea esto cierto o no, la realidad es que tolerar la ilegalidad propicia la corrupción, ya que al fin de cuentas, son los funcionarios públicos y no la ley, quienes en última instancia deciden a quien sí se le tolera que viole la ley y a quien no, a cambio, en no pocos casos, de una módica contribución para mejorar las finanzas personales del funcionario en cuestión.

De igual manera, tolerar protestas violentas termina por impedir obras públicas tales como la construcción de aeropuertos internacionales.

- El problema no termina ahí. Sucede también, como es natural, que cuando las personas advierten que se puede actuar fuera de la ley con impunidad, proliferan estas conductas. Es decir, día con día hay más y más personas que realizan actividades ilegales o protestas violentas, lo que hace que cada vez sea más difícil, por razones políticas, dar solución a estos problemas.
- Todos entendemos que si una conducta indeseable es reprimida adecuadamente, utilizando los medios que el derecho ofrece para ello, existe la posibilidad de que tal conducta no prolifere ilimitadamente. Por el contrario, si una conducta indeseable se tolera impunemente, la proliferación es inevitable. Máximas tan simples parecen no poder entenderse, lo que ha dado por resultado que las actividades ilegales hayan llegado en nuestro país a extremos preocupantes. Cuando unos cuantos violan la ley, es factible corregir la situación. Cuando son miles y miles las personas que actúan fuera de la ley y esta situación

se mantiene por largo tiempo, la corrección del problema se torna difícil si no es que imposible.

No importa que algunas de estas violaciones parezcan de poca monta. Si no asumimos una actitud correcta frente a toda violación a la ley o a un simple reglamento de tránsito, nunca gozaremos de un auténtico Estado de Derecho.

Cuando la autoridad se arroga la facultad de tolerar la ilegalidad, además de privar a la ley de una de sus características fundamentales, que es la de ser de aplicación general, fomentar la corrupción e incentivar la proliferación de conductas fuera de la ley, se producen otros efectos inconvenientes, a saber:

- La seguridad jurídica implica la certeza de saber a que atenerse, es decir si se actúa conforme a la ley o en contra de ella, se conocen cuáles serán las consecuencias. Implica también la certeza de saber que se cuenta con una autoridad dispuesta a castigar cualquier violación de la ley y tribunales ocupados de dirimir en forma expedita los conflictos de interés o las disputas que surjan entre los ciudadanos o entre éstos y la administración pública.

En contraste, en los sistemas de gobierno que toleran la ilegalidad la seguridad jurídica no está presente, ni los efectos benéficos que la misma produce. Pongamos por ejemplo el caso de un comerciante. Si decide actuar dentro de la ley sabe dónde puede comerciar, qué puede vender, cuáles son las contribuciones que debe pagar y tiene la seguridad de que nadie puede impedirle que se dedique a esa actividad.

En cambio si ese mismo comerciante decide actuar fuera de la ley, no sabe dónde puede comerciar ya que ello dependerá del “permiso” que le otorgue algún líder de ambulantes y de la actitud que adopte el inspector supuestamente encargado de evitar que se comercie en la vía pública. Tampoco tiene la seguridad de cuáles serán las contribuciones a su cargo, debido a que su monto no está determinado en alguna ley y, por lo mismo, quedarán sujetas al humor o la voracidad del líder y del funcionario implicados. Es un sistema normativo diferente en el que la ley queda de lado y es sustituida por la voluntad de los funcio-

narios encargados de hacerla cumplir. En esta dimensión, lo que diga o deje de decir el Congreso de la Unión o la Asamblea Legislativa poco importa, ya que la ley ha dejado de aplicarse.

- Cuando la autoridad tolera la ilegalidad, con el tiempo se generan una especie de “derechos adquiridos informales”, los cuales son hechos valer o defendidos por sus titulares mediante el uso de la fuerza, la cual es aplicada, no por el gobierno como supone el derecho, sino por los propios ciudadanos que actúan fuera de la ley. En otras palabras, poco a poco regresamos a la ley de la selva, de la cual algunos de nosotros pensábamos que ya habíamos salido. Efectivamente, cuando se tolera que algunas personas hagan de las actividades ilegales su medio de vida, cada vez se hace más difícil corregir la situación creada, lo cual genera una especie de “derechos adquiridos informales”, colocando a la autoridad frente a un problema difícil de resolver. Si súbitamente la autoridad pretendiera limitar esas actividades, dejaría sin sustento a muchas familias.

Asimismo, si alguna persona pretende perturbar esos “derechos adquiridos informales” será agredido por los titulares de tales derechos. Estas personas, en realidad no son titulares de derecho alguno. No obstante, podemos imaginar lo que le sucedería a quien pretendiera colocar su puesto en el mismo lugar en el que otro comerciante ambulante ha comerciado por varios años, por más que este último comerciante, como ya señalé, en realidad no tenga derecho a ocupar ese sitio.

## **Corrupción**

Algunos de los “operativos” que se llevan a cabo en el Barrio de Tepito de la ciudad de México, para descubrir y decomisar mercancía pirata o introducida ilegalmente al país, han permitido entender hasta donde ha llegado la corrupción en nuestro país y cuán difícil será erradicar este pernicioso problema.

Como ya lo comenté en párrafos anteriores, en nuestro país se expenden a diario en la vía pública toda clase de productos en flagrante

violación a diversas leyes, en razón de que: *i*) se venden en la calle, la cual es de dominio público y, por tanto, no susceptible de apropiación por particulares; *ii*) se etiquetan con marcas registradas, sin autorización de sus legítimos propietarios; *iii*) se trata de reproducciones de obras musicales o de películas, sin pagar regalías a sus autores; y *iv*) son mercancías introducidas ilegalmente al país o, peor aun, que han sido robadas a sus fabricantes para después venderlas en el llamado comercio informal.

Esta práctica ha proliferado a tal extremo y por tanto tiempo que ya nos hemos acostumbrado a ella. Las autoridades parece que también se han acostumbrado a hacer poco por resolver esta situación, sólo de cuando en cuando nos ofrecen un “operativo” para aparentar que les preocupa el problema y que tratan de hacer algo para remediarlo. Para juzgar lo anterior basta citar lo escrito por dos reporteros del periódico *Reforma* luego de sendos “operativos” tepiteños:

Como todos los días, antes del enfrentamiento y del ‘estado de sitio’ que sufriera el barrio de Tepito, los vendedores ambulantes y establecidos abrieron sus negocios para expender desde ‘tinta china’, ‘yumbina’, películas porno, fayuca, todo tipo de mercancías pirata, robada, nacional o de contrabando, así como drogas.

El segundo apareció apenas el 20 de octubre próximo pasado y en el se dan a conocer cifras alarmantes. Tan sólo en uno de esos operativos fueron decomisados, entre otras mercancías, 255 toneladas de zapatos tenis y 3 toneladas de discos vírgenes.

Otro aspecto que se pone de manifiesto en estos operativos es la participación de integrantes de distintas corporaciones policíacas en la protección de quienes se dedican a realizar estas actividades ilícitas. En parte, la reacción violenta de los comerciantes se explica por el hecho no sólo de la pérdida de los recursos invertidos en la adquisición de estas mercancías, sino también por que se sienten traicionados, ya que en algunos de esos operativos participan las personas que cotidianamente los extorsionan para hacerse de la vista gorda.

La violencia también se explica porque resulta difícil sostener la validez de “operativos” de ese tipo, cuando el comercio de mercancía pirata, de contrabando o robada ocurre todos los días a lo largo y ancho del

país, sin que las autoridades actúen para resolver el problema. Incluso pasados los “operativos” todo vuelve a la ilegal normalidad. Aunque es sabido que la costumbre contraria a la ley no puede derogar ésta, la realidad es que acostumbra.

En el mes de octubre de 2000, apareció en la prensa un reportaje muy interesante sobre la venta de mercancías en la ciudad de Monterrey introducidas de contrabando al país. Al reportero le bastaron unos cuantos días para identificar las camionetas que introducen esas mercancías de manera ilegal, los lugares en los que compran la mercancía en Estados Unidos de América, las aduanas por las que pasan y cuanto le dan de mordida a los encargados de “vigilar que esto no suceda”, con lo cual quedó demostrado que si las autoridades en realidad quisieran resolver este problema podrían hacerlo.

Para algunos de nosotros la ley refleja las decisiones de nuestros representantes populares, mediante las cuales se establecen las reglas con base en las cuales desarrollamos nuestra actividad para tratar de alcanzar el bien común. Para otros en cambio, señaladamente en el caso de algunas autoridades, las cosas no parecen ser así, puesto que en lugar de ver a la ley como una regla de conducta a ser observada por todos, más bien la ven como una oportunidad de obtener beneficios personales, razón por la cual se frotan las manos cada vez que se promulga una nueva ley, ya que ello les da oportunidad de aprovecharse de la situación, extorsionando a los infractores.

Las secuelas de esta situación, son altamente inconvenientes. ¿Quién, por ejemplo, decide qué comerciantes callejeros serán tolerados en la vía pública y cuáles no? ¿Si un comerciante callejero tiene tiempo comerciando en algún lugar, algún otro tiene “derecho” a desplazar al primero y ocupar su lugar en la calle? ¿Cuántas personas pueden agregarse diariamente a estas actividades? Como la ley no puede solucionar estos conflictos, los mismos se resuelven a balazos, trancazos o con mordidas. Por otra parte, dado el tiempo que estas actividades llevan desarrollándose en las calles, a ciencia y paciencia de las autoridades e incluso con su complicidad ¿Genera esta situación algún derecho en favor de quien realiza estas actividades? La respuesta a esta pregunta es negativa, pero cómo explicárselo a una persona que ha hecho de esta actividad su medio de vida por tanto tiempo, de cara a una autoridad que no cumple su obligación de hacer cumplir la ley.

La herencia que dejaremos a nuestros hijos es pésima y lo peor es que revertir estas tendencias no va a ser una tarea sencilla.

## **Libertad de reunión y a manifestarse**

El ejercicio de la libertad de reunión y a manifestarse, puede generar un conflicto entre quienes ejercen estos derechos y quienes ven afectados los propios por la conducta de los manifestantes, sin que autoridad alguna asuma la responsabilidad de conciliar a tales intereses.

Entre los muchos problemas que no se están solucionando ni se ve para cuándo podamos contar con autoridades dispuestas a hacerlo, indudablemente se encuentra el consistente en que las personas que se reúnen para manifestarse en la vía pública, al ejercer su derecho afectan impunemente derechos de otros habitantes de la ciudad, tanto o más importantes que aquéllos.

Estos manifestantes causan daños en propiedad ajena, penetran violentamente a la sede del Congreso de la Unión, destruyen las rejas de la Secretaría de Gobernación, bloquean innecesariamente las vías de comunicación, pernoctan en la vía pública, pintan todo lo que encuentran a su paso y satisfacen sus necesidades fisiológicas en la calle; conductas con las cuales afectan seriamente el tránsito de personas y vehículos y llegan incluso a impedir que los negocios localizados en las inmediaciones de los lugares en los cuales establecen sus centros de operación y pernocta, puedan desarrollar normalmente sus actividades. Además, son incontables las horas-hombre que se pierden cotidianamente en los embotellamientos que provocan estas protestas.

Todo esto sucede a ciencia y paciencia de las autoridades que se dedican más a cuidar a los manifestantes que a preservar los legítimos derechos de los habitantes de la ciudad y de los empresarios que se ven afectados por estas actividades. A las autoridades de la Ciudad de México, les ha dado ahora por señalar que si el motivo de la protesta es un asunto federal, ellas nada pueden hacer para remediar la situación.

Estos problemas se han visto agravados en la medida que pasa el tiempo y parece que ninguna autoridad está dispuesta a intervenir para solucionarlos y también porque en la capital de la República ahora tenemos un Jefe de Gobierno del Distrito Federal elegido por voto directo, de un partido político distinto al partido en el que milita

el Presidente de la República, así como titulares de las Delegaciones de diversos partidos políticos elegidos también por voto directo. Con lo cual ha surgido el pretexto esgrimido por las autoridades locales de no solucionar los problemas ocasionados por manifestantes que protestan por asuntos federales.

Nadie discute que dentro de los derechos civiles y políticos del ciudadano, se encuentra el de reunirse pacíficamente y manifestar las ideas que se desee, con objeto de exigir el reconocimiento de un derecho o de hacer mudar de opinión a la autoridad. Sin embargo, también es cierto que ello debe hacerse sujetándose a las restricciones previstas en la ley relacionadas con la seguridad nacional, la seguridad pública, así como al respeto de los derechos y las libertades de los demás, principalmente las de tránsito y las de trabajo.

Al respecto nuestra Constitución señala, al consagrar el derecho a la libre manifestación de las ideas, que la misma no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en los casos en que se ataque a la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

En el año de 1999 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley de Justicia Cívica, la cual estableció que no se considerará como infracción a esa ley el legítimo ejercicio de los derechos de expresión o manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica, siempre y cuando se ajuste a los términos establecidos en la Constitución Política y en los demás ordenamientos aplicables.

Asimismo, se estableció que es infracción cívica impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas en la misma, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, entendiéndose que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción, sea inevitable y necesaria, no constituya en sí mismo un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión.

Esta ley señala finalmente que tratándose de infracciones flagrantes a sus normas, como las que atestiguamos cotidianamente, la policía presentará en forma inmediata al presunto infractor ante el juez cívico, extremo que muy rara vez atestiguamos y, en todo caso, sin resultado alguno.

Es evidente que en el ejercicio del derecho a manifestarse en las vías públicas de la Ciudad de México: *i)* no se respetan las normas establecidas al efecto en la Constitución Política y en la Ley de Justicia Cívica, puesto que tal ejercicio se hace afectando innecesariamente derechos de terceros, contra lo que establece expresamente la Constitución y esa Ley, perturbando el orden público; *ii)* que la ley no prevé que en caso de que el motivo de la protesta sea un asunto federal, ello autorice a las autoridades del Distrito Federal a dejar de corregir las infracciones flagrantes a la ley, como argumenta el Gobierno local; *iii)* que la ley no está siendo aplicada al caso concreto, como es obligación de las autoridades hacerlo; y *iv)* que como ocurre generalmente con nuestro derecho positivo vigente, la ley no prevé sanciones aplicables a las autoridades que se abstienen de cumplir sus funciones.

### **Algunas razones adicionales**

¿A qué se debe el deficiente Estado de Derecho que padecemos? ¿Por qué son interminables los procedimientos judiciales? ¿Por qué no pagan los deudores? ¿Por qué es tan tortuoso lograr el desalojo de un inmueble arrendado? ¿Por qué tenemos la impresión de que las cosas empeoran cada día?

#### *a)* Obligación natural

A lo largo de este documento he insistido en la necesidad de que el Gobierno cumpla con su función de aplicar la ley, sancionar al que la viole y, cuando sea necesario, recurrir al uso de la fuerza. Al respecto, algunas personas opinan que el uso de la fuerza debiera ser el caso extremo, ya que una sociedad debe aspirar al cumplimiento espontáneo de la ley y las obligaciones, porque así debe ser, sin necesidad de que la autoridad se vea forzada a utilizar la fuerza para que las cosas funcionen correctamente.

Por ejemplo, antes que forzar a un deudor a cumplir sus obligaciones, debiéramos aspirar a que la gente comprenda que si asume una obligación, ésta debe ser cumplida sin necesidad de llegar al extremo de tener que utilizar la fuerza pública para conseguirlo. Ello sin abandonar la posibilidad de exigir por la fuerza el cumplimiento

de las normas u obligaciones, pero sólo como un último recurso para los casos de excepción y no como la regla general a ser aplicada en todos los casos.

El impulso para cumplir con nuestras obligaciones, con los reglamentos de tránsito y con las disposiciones de las leyes que nos rigen, debe surgir de nuestra conciencia y sólo en segundo término del miedo a la sanción. Como sociedad, estamos fracasando en entender e inculcar estos principios.

### b) Ética procesal

En este documento también he criticado la incapacidad del poder judicial para impartir justicia expedita. A este respecto, me parece que debemos reconocer que no todo es culpa de los jueces, sino también de los abogados litigantes que, al representar los intereses de sus clientes, no siguen un comportamiento ético apegado a las normas morales.

Se olvidan que, de acuerdo al Código de Ética de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, es su deber *i)* obrar con probidad y buena fe, sin inventar o desnaturalizar los hechos, ni truncar o falsificar documentos y *ii)* abstenerse del empleo de formalidades y recursos innecesarios, así como de una gestión puramente dilatoria que entorpezca injustamente el normal desarrollo del procedimiento. El abogado debe saber Derecho; pero principalmente debe ser un hombre recto.

Es incuestionable que la conducta de muchos abogados litigantes no se ajusta a estos principios y que ello también contribuye a la dilación de los procedimientos judiciales. En esto también nos asomamos al fracaso.

### c) Incumplimiento de la ley

También he sostenido que las autoridades se han arrogado la facultad de decidir cuándo, cómo y a quién aplican la ley, sin estar facultadas para ello y que la impunidad incentiva nuevas violaciones. A este respecto, cabe insistir que al darse cuenta los potenciales violadores de la norma, que las posibilidades de ser procesado por ello son tan remotos, cada vez hay más personas que deciden actuar fuera de la ley. Además, la proliferación de las violaciones dificulta volver a la normalidad.

El respeto a la ley y la actitud de los gobernantes frente a esta situación, deja mucho que desear. Basta salir a las calles de la ciudad de México para comprobarlo. Todos los días vemos que delante de las autoridades y sin que éstas hagan absolutamente nada para remediarlo: los microbuses hacen paradas en medio de las avenidas o en la lateral del Periférico, no del lado de la banqueta sino del camellón, poniendo en grave peligro a los pasajeros; que aun cuando se prohíbe la entrada de camiones al Periférico, los mismos circulan por éste a todas horas; que los autos se estacionan en lugar prohibido y el policía recibe propina por permitirlo; que los comerciantes “disque” ambulantes proliferan por toda la ciudad; etcétera, etcétera, etcétera.

Se dirá que las mencionadas son violaciones menores, que debemos preocuparnos de evitar secuestros, asesinatos en vía pública y las violaciones en los microbuses. Sin embargo, mientras no entendamos que la autoridad tiene que hacer que la ley se respete, sin importar la gravedad de la falta, para de esta manera hacer patente su compromiso con la aplicación de la ley, tampoco se evitarán los grandes delitos. No hay principio o norma alguna que sostenga que sólo hay que sancionar las faltas graves. Lo que sí queda claro es que una sociedad que permite a sus autoridades dejar impunes las infracciones menores, no tiene autoridad moral para exigir a sus gobernantes que se sancionen los delitos graves, puesto que de facto les está dando a éstos la facultad de decidir cuándo, cómo y a quién debe aplicarse la ley.

La realidad es que en nuestro país se viola la ley y no se sanciona a los infractores. El Estado, que debe dirigir la lucha contra el delito por medio de la pena, renuncia a su aplicación, provocando con ello que las faltas proliferen. Esta es una situación que ocurre todos los días en nuestro país y pocos parecen estar preocupados de las consecuencias.

Las penas deben ser impuestas por el Estado para conservar el orden público. No importa a cual doctrina se suscriba usted para justificarlas: vengarse del delincuente, defender a la humanidad, defender a la sociedad o conservar el orden público. Lo importante es no soslayar la culpabilidad del infractor, so pena de inundarse de delincuentes. Lo verdaderamente trascendente, que a muchos nos trae inquietos, es bajar la criminalidad. Sin embargo, nuestros gobiernos renuncian al único recurso que da la ley para tratar de resolver este problema, que es castigar a los culpables.

Al respecto, en el año de 1999 en medio del gran problema que se suscitó con motivo de la crisis bancaria de aquellos años, un querido exbanquero central dijo que “cuando se hace conciencia de que uno puede pecar sin tener el castigo correspondiente, se propicia una actitud irresponsable, que en el caso del sistema financiero tiene un costo inmenso”. Por su parte, un reconocido catedrático escribió refiriéndose a la huelga de la UNAM ocurrida en el año de 1999, que “la experiencia de 1968 ha hecho que los estudiantes sean prácticamente intocables, no importa la cantidad de arbitrariedades y los actos delictivos que cometan. El gobierno les permite violar las leyes y atentar contra los derechos privados de propiedad, por lo que saben que pueden actuar con impunidad”.

Estas personas al igual que algunos otros, percibimos que la política del gobierno consiste en tolerar la violación impune de la ley, provoca que las violaciones proliferen.

En el caso de la UNAM las autoridades universitarias, procediendo conforme a las normas que rigen a esa Universidad, tomaron una decisión, la cual no gustó a un grupo de estudiantes. Sobrevino una huelga prolongada y no obstante que el rector aceptó retractarse, la huelga se mantuvo por meses y meses. Es pertinente recordar lo anterior, en virtud de que en ese conflicto, así como en otros que han afectado a esa Universidad, las autoridades no se han puesto del lado del respeto a la ley y la imposición de sanciones a sus infractores.

Por el contrario, como lo han hecho en otras ocasiones, las autoridades universitarias se preocuparon de dejar muy claro que ninguno de los paristas, entre quienes seguramente se encontraban personas que habían violado la ley, serían sancionados en forma alguna. Se insistió también que se haría todo lo posible por evitar que los alumnos que no habían asistido a clases por la huelga, perdieran el semestre. Es decir, mucha política y nada de sanciones, ni siquiera académicas. Prácticamente lo único que faltó es que las autoridades universitarias ofrecieran algún reconocimiento académico a los estudiantes paristas y doctorados *honoris causa* a quienes los acompañaron en las barricadas.

Aun cuando los que “dominan” la política dicen que lo correcto es mucho diálogo y nada de fuerza, actuar de esta manera hará aun más intocables a los estudiantes y condenará al fracaso los futuros intentos

de lograr la transformación de esa Universidad en una auténtica máxima casa de estudios, por el nivel académico general de sus egresados y no por el tamaño de los subsidios federales que recibe.

Otro asunto, el de los autos “chocolates” ocurrido en esa época, se parece bastante al anterior. Cuando las autoridades descubrieron las primeras introducciones ilegales de autos a nuestro país, no actuaron con la oportunidad, diligencia y firmeza que el caso ameritaba. Por lo que uno pudo enterarse por la prensa, se entiende que algunos líderes, ligados a organizaciones cercanas al partido en el poder en aquel entonces, mediante módicas cuotas facilitaron la introducción de este tipo de vehículos a nuestro país, a extremos tales que llegaron a ser miles de personas las que poseían esos autos, poniendo de manifiesto el efecto al que nos estamos refiriendo.

No cabe la menor duda que solucionar dichos problemas en su momento, hubiera implicado la adopción de medidas que habrían acarreado graves consecuencias políticas. Sin embargo, todo empezó por no hacer las cosas correctamente cuando estos problemas se gestaron.

Mientras quienes nos gobiernan y los que vivimos en México, no entendamos que velar por el cumplimiento de la ley y sancionar a quienes la infrinjan, es el recurso más adecuado para que todos vivamos en paz y armonía, seguirá deteriorándose gradualmente la calidad de nuestras vidas y la posibilidad de alcanzar mejores estadios de desarrollo social y económico. No se trata de vengarse de los infractores, sino de procurar el bien común.

## **Posibles remedios**

Cuando hablamos del Estado de Derecho y la seguridad jurídica, no nos referimos a situaciones que los ciudadanos hacemos bien en exigir que se nos concedan; sino simple y llanamente estamos pidiendo que los órganos del Estado lleven a cabo las funciones que justifican su propia existencia. La falta de plena seguridad jurídica, es reflejo de que los órganos del Estado no están cumpliendo adecuadamente sus funciones primarias o esenciales. Este es el caso en el México de nuestros días, razón por la cual conviene reflexionar acerca de algunas acciones que podrían emprenderse para superar tal situación.

## a) Cultura jurídica

La existencia del Estado se justifica por ser el medio a través del cual los individuos se organizan, en gobernantes y gobernados, para buscar el bien común, es decir el bien de todos y cada uno en particular. Como ya lo hemos dejado asentado, para cumplir su misión, el Estado cuenta con tres poderes: el legislativo, cuya función consiste en que el Estado se den a sí mismo sus leyes; el judicial que tiene la función de solucionar los conflictos de interés mediante la ley; y el ejecutivo que se encarga de aplicar y hacer cumplir la ley.

Sin embargo, entre amplios sectores de la población, incluyendo algunos gobernantes, no existe una clara conciencia de la trascendencia de aplicar la ley y ofrecer con ello seguridad jurídica, como tampoco se ve que adviertan que el deterioro gradual que experimenta la calidad de nuestras vidas, en buena medida se explica por la falta de tal seguridad jurídica. Son innumerables los casos en los cuales se viola impunemente la ley o no se aplica cuando debiera hacerse, todo lo cual sucede a ciencia y paciencia tanto de las autoridades competentes, como de los ciudadanos que pagamos el sueldo de tales funcionarios.

Por ello, los ciudadanos debiéramos pugnar porque las autoridades cumplan adecuadamente con su función de aplicar la ley y hacer que ésta se cumpla. Es decir, no debe tolerarse el incumplimiento de las normas, ni permitirse que las autoridades se arroguen la facultad de decidir los casos y la oportunidad con la cual se aplica la ley. De no lograrse un cambio decidido y perceptible en la actitud de nuestros gobernantes en esta materia, indefectiblemente presenciaremos un mayor deterioro del Estado de Derecho.

## b) Legislación apropiada

Es de todos conocido que nuestras leyes dejan mucho que desear en temas relacionados con: la seguridad de las personas, la protección de nuestros bienes y, en general, con las actividades productivas. Vemos todos los días la dificultad que hay para detener y consignar a personas que cometen delitos graves como robos y secuestros; lo prolongado y costoso que es recuperar la posesión de bienes invadidos, cobrar rentas atrasadas o créditos que no se pagan.

Se impone entonces la necesidad de que los señores legisladores se avoquen a revisar seriamente la legislación mexicana, a fin de mejorar las condiciones de seguridad, hacer más eficiente la administración de la justicia y, de esta manera, incentivar la inversión y la generación de empleos. Lo anterior sin dejar de reconocer que en fechas recientes se han hecho esfuerzos importantes en esta materia, como es el caso de la promulgación de la Ley de Concursos Mercantiles y, más recientemente, de la llamada “miscelánea de garantías” que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de junio de 2003 y que comprendió reformas a siete leyes distintas, tanto sustantivas como adjetivas para tratar de agilizar los procedimientos judiciales referidos al cumplimiento forzoso de obligaciones mercantiles y la ejecución de garantías.

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado debe puntualizarse que no bastan buenas leyes para tener un Estado de Derecho, se necesita, además, contar con tribunales que impartan justicia en forma expedita y, más importante aun, que las autoridades administrativas tengan la clara disposición de hacer todo lo necesario para que la ley sea cumplida.

En estos días, sin embargo, pareciera que la atención se centra en el perfeccionamiento de las leyes, descuidando otros aspectos, tan importantes como éste o aun más, para que la seguridad jurídica sea una realidad. Me refiero concretamente a la disposición o, como ahora se dice, a la voluntad política de las autoridades para conseguir que se cumpla la ley.

Las críticas que se podrían enderezar en contra de nuestro Estado de Derecho, si bien en algunos casos se refieren a deficiencias de la ley, en la mayoría de los casos están asociadas a la actitud de las autoridades frente a la aplicación de la ley al caso concreto. Es decir, la autoridad encargada de aplicar la ley, sin importar a qué partido político pertenezca, lo hace tarde, de manera deficiente o de plano decide no hacerlo, por muy diversas razones. Unas están asociadas a la imposibilidad de hacerlo, al no contar con los elementos humanos y materiales necesarios para ello. En otros casos, la autoridad piensa que no le conviene políticamente aplicar la ley puesto que con ello se echará en contra a ciertas personas y, en no pocos casos, la omisión obedece a la corrupción

Se advierte también que algunas personas que ostentan cargos públicos rechazan el sentido de las disposiciones legales. Es decir, no están de acuerdo con lo que la ley o los reglamentos administrativos establecen y adoptan una postura que favorece a los infractores. Esto se ve claramente en los juicios relativos a deudas, arrendamientos e, incluso, tratándose de las invasiones de terrenos y el comercio ambulante.

En un Estado de Derecho, no corresponde al funcionario encargado de aplicar la ley determinar si ésta es justa o no lo es, sino proceder a su aplicación, en cumplimiento del deber que da razón a su cargo. Si las leyes son imperfectas, deben ser reformadas o derogadas, pero mientras estén vigentes la autoridad tiene que aplicarlas. En caso contrario, el poder ejecutivo se vuelve absoluto y se coloca por encima del legislativo y el judicial.

Tratándose de leyes, la humanidad ha entendido que el cumplimiento de éstas no puede quedar a la buena voluntad de gobernantes y gobernados, sino que es necesario establecer sanciones para el caso de incumplimiento de la conducta prescrita por ellas. Las normas jurídicas que no prevén sanciones para el caso de incumplimientos, son definidas como imperfectas.

## Conclusiones

Antes de las elecciones de 2000, llegué a pensar que la pobreza de nuestro Estado de Derecho se debía en parte a la falta de legitimación de nuestros gobernantes y que podría corregirse si llegáramos a ser gobernados por funcionarios públicos surgidos de procesos electorales inobjetables y aceptados por la mayoría de los ciudadanos. Observo, sin embargo y con pesar, que no ha sido así y que la explicación puede encontrarse en una visión equivocada de nuestros gobernantes acerca de la legalidad y la función del Estado.

Para sustentar tales afirmaciones permítanme transcribir algunas frases del discurso presidencial pronunciado ante el Congreso de la Unión en septiembre de 2002 y contrastarlas con algunas expresiones de científico alemán Max Wegber (1864-1920).

En esa oportunidad del Presidente de la República expresó: “Estamos construyendo la gobernabilidad propia de la democracia. En ella no hay lugar para la anarquía, pero tampoco para tentaciones

autoritarias... No comparto la visión de quienes sugieren que el gobierno dé lecciones de fuerza. El gobierno está obligado siempre a dar lecciones de legalidad... Gobierno y sociedad deben actuar siempre de acuerdo al Estado de Derecho, condenar la violencia y evitar las posturas intransigentes que la puedan provocar. Preferimos corregir y pagar el costo político de rectificar, que aducir una supuesta razón de Estado que derive en actos de represión”.

Veamos ahora, lo que Max Weber escribió en su libro *El político y el científico*:

Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima.

El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima. Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan”. Esta dominancia, encuentra sus justificación en la “legitimidad basada en la legalidad, en la creencia en la validez de los preceptos legales y la competencia objetivas fundada sobre normas racionales creadas, es decir, en la orientación hacia las obligaciones legalmente establecidas.

Cuando el gobierno federal, por ejemplo, ante las protestas violentas de unos cuantos, decide cancelar el proyecto para la construcción de un nuevo aeropuerto internacional y hacerse de la vista gorda ante los delitos cometidos por los opositores a ese proyecto ¿combate la anarquía? ¿Nos da una lección de legalidad para fortalecer ésta? O más bien, precisamente logra lo contrario, ya que sus decisiones están lejos de representar una lección de legalidad. En todo caso podríamos hablar de improvisación o debilidad, más no de legalidad. En el extremo, se nos dice que no se continuaría con la expropiación, porque los antiguos propietarios de las tierras expropiadas no estaban de acuerdo en vender ¿qué acaso la expropiación no es una venta forzosa, que por definición no requiere del consentimiento del propietario, en virtud de que la lleva al cabo el Estado con base en un interés público o general, el cual debe prevalecer sobre el interés particular?

Pensemos en otros casos. Cuando nuestros gobernantes permiten la existencia de auténticas mafias, por ejemplo, de acomodadores de autos en la vía pública que se apoderan de las calles y establecen cuotas a los ciudadanos por estacionarse en “sus lugares”; cuando se permite a los vendedores ambulantes apropiarse de las calles y expender productos contrabandeados o robados; cuando se tolera a líderes de “paracaidistas” la ocupación de terrenos de propiedad pública o privada; cuando se permite que miles de personas se roben la energía eléctrica o los combustibles que extraen de los ductos de Pemex; cuando, en fin, se permite a muchas personas actuar impunemente fuera de la ley, en casos como los descritos y muchos otros: ¿los gobernantes están dando lecciones de legalidad? ¿se fortalecen los valores democráticos? ¿se está actuando de acuerdo con el Estado de Derecho?

Difícilmente podría contestarse afirmativamente a estos cuestionamientos. Cuando el Estado renuncia al uso de la violencia física legítima que monopoliza, para hacer valer una expropiación o aplicar la ley sin miramientos, permite que gradualmente se instaure la anarquía, la cual por definición es el concepto opuesto al Estado de Derecho y a la legalidad. El modo de pensar de los gobernantes mexicanos es muy peculiar. Llegan a considerar que actuar en ejercicio de sus funciones en estricto apego a las leyes que nos hemos dado, los vuelve gobernantes arbitrarios, intransigentes o, incluso, en represores.

La proliferación de estos espacios anárquicos (ambulantes, invasores, acomodadores de autos, manifestantes violentos, etc.), es patente, pero lo preocupante es que empiezan a surgir ejemplos más graves. Nada menos en septiembre de 2002 leímos en el periódico *Reforma* lo siguiente: “el movimiento de resistencia al proyecto aeroportuario de Texcoco declarará mañana su autogobierno en la demarcación y ratificará a los miembros de su consejo autónomo que sustituirá de manera provisional al Ayuntamiento actual, al que ya no se le permitirá laborar”. Si ya tenemos “municipios autónomos” en Chiapas desde hace años, porque no tener municipios iguales en otras partes de la República, ahora a solo unos cuantos kilómetros de la ciudad de México y, con el tiempo, en todo el país. Esto es una clara señal de que nuestros gobiernos para no ser “arbitrarios” han decidido que toda política pública para implantarse habrá de gozar de la aprobación tanto de los afectados, como de los grupos radicales del país.

Más recientemente, el 8 de septiembre del año en curso el mismo periódico *Reforma* publicó un excelente artículo en el que señala que por distintas inconformidades sociales, al menos 22 proyectos de inversión fueron suspendidos o cancelados en 13 entidades de la República. En total sumaban inversiones por 4 mil millones de dólares según ese mismo diario. Esto es una clara muestra del impacto que tiene en las finanzas de las empresas y el desarrollo sustentable del país, el deficiente Estado de Derecho que padecemos.

Dada la trascendencia que tiene este tema para el futuro desarrollo armónico de nuestro país, esperemos que las cosas no tengan que empeorar más para detonar un esfuerzo serio a nivel nacional, que efectivamente comience a revertir la situación que he delineado en este documento. Para que México alcance un estrato superior de desarrollo, se necesita una legislación adecuada que garantice los derechos de las personas, sin perpetuar ineficiencias, y autoridades con los recursos necesarios y la disposición indeclinable para aplicar la ley de manera general y en forma expedita, aun recurriendo al uso de la fuerza en caso necesario, sin importar si se trata de normas sobre tránsito de vehículos, comercio en vía pública, fiscales, civiles, mercantiles o penales. Hay que entender que no actuar con decisión en esta materia, en razón de desigualdades económicas o sociales, es precisamente el mejor camino para profundizar tales desigualdades.

También hay que entender que la seguridad jurídica es la herramienta más barata y poderosa para crear riqueza.

## Estado de Derecho y su impacto en las finanzas de las empresas

ROBERTO DEL CUETO LEGASPI

### Proemio

**E**laboré el presente documento a partir de la edición de una serie de escritos de mi puño y letra en los que he trabajado en los últimos cinco años, adoptando una posición crítica frente a la falta de seguridad jurídica que caracteriza el estado de derecho de nuestro país. Tomando en cuenta que los organizadores de la Ponencia IMEF 2003 me asignaron el tema “Estado de Derecho y su impacto en las finanzas de las empresas”, decidí empezar con algunas reflexiones generales acerca de los conceptos de Estado de Derecho y de seguridad jurídica para ubicar el tema. A continuación hago un diagnóstico general crítico sobre distintas situaciones que denotan las deficiencias en materia de seguridad jurídica que padecemos estos días y que afectan seriamente los derechos de propiedad y los procesos de inversión en nuestro país. Posteriormente reflexiono sobre las posibles causas que motivan el deficiente Estado de Derecho que tenemos en México, para terminar comentando la visión que algunos de nuestros gobernantes expresan públicamente sobre estos temas.

### Estado de Derecho

Si se mira con cuidado lo que se dice sobre el Estado de Derecho y se analizan las declaraciones que formulan algunos funcionarios públicos, puede aseverarse que muchas personas no comprenden lo que es el Estado de Derecho; que algunos gobernantes, aunque digan estar

comprometidos con la idea de alcanzar un auténtico Estado de Derecho, en realidad no lo están; que para algunos gobernantes el mejor de los mundos es arrogarse la facultad, no prevista en nuestro sistema jurídico, de ser ellos quienes decidan cuándo y a quién sí se le aplican las normas jurídicas, con la consiguiente oportunidad a los abusos y a la corrupción que tal situación implica necesariamente.

Atendiendo a ello no está de más recordar los enunciados fundamentales a los cuales se reduce el Estado de Derecho tradicional, mismos que pueden expresarse como sigue:

- Supremacía de la ley, siempre y cuando la misma proceda del órgano facultado para expedirla;
- Un extenso catálogo de derechos reconocidos en favor de los particulares, a fin de que éstos mantengan una esfera de actuación ausente de intervenciones estatales. Es decir, un conjunto de derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, otorgados y protegidos por la Constitución, como garantías individuales, los cuales integran la parte dogmática de la propia Constitución; y
- Un sistema de división de poderes, en el que exista un control recíproco entre órganos, impidiendo así que alguno de ellos prevalezca sobre cualquiera de los otros dos. Esto es, la vigencia efectiva en la vida del Estado del principio de separación de poderes, de tal manera que se dé un verdadero equilibrio en la estructura y funcionamiento del poder público, sobre la base de mutuas limitaciones, mediante frenos y contrapesos.

De estas premisas generalmente aceptadas, es posible desprender que en la actualidad el Estado de Derecho en un país democrático también implica:

- a) Una Constitución, de preferencia estricta y rígida, que sea la norma suprema y la raíz de todo el ordenamiento jurídico del Estado;
- b) La sujeción de la administración pública al principio de legalidad, conforme al cual ningún órgano del poder público puede tomar una decisión que no esté de acuerdo con una disposición

- general dictada con anterioridad. En otras palabras, que toda la actividad del Estado debe realizarse de conformidad con el derecho;
- c) Un gobierno representativo del pueblo, emanado del sufragiouniversal obligatorio y de procesos electorales que garanticen una libre y auténtica participación popular en la integración de los órganos gubernamentales;
  - d) La existencia de un marco jurídico que proporcione seguridad a los miembros del Estado en sus diferentes relaciones;
  - e) Una opinión pública organizada y capaz de expresarse sin coacción, mediante órganos apropiados (prensa, publicidad, medios masivos de comunicación, etc.);
  - f) Un sistema apropiado y eficaz de recursos jurisdiccionales y administrativos para la defensa de los particulares frente a las arbitrariedades del poder público y para resolver las disputas que surjan entre los propios ciudadanos;
  - g) Mecanismos eficientes para detectar oportunamente irregularidades en el funcionamiento de las dependencias gubernamentales y la determinación de sanciones proporcionadas a la gravedad de las faltas que cometan los funcionarios públicos;
  - y
  - h) La convicción generalizada de la necesidad de respetar el Derecho y, en casos de conflicto, eficacia de los órganos jurisdiccionales para dirimir esos conflictos, contando con el respaldo de las autoridades administrativas para llevar a sus últimas consecuencias las sentencias que dicten tales órganos jurisdiccionales, llegando al extremo del uso de la fuerza cuando sea necesario.

## Seguridad jurídica

Para entrar en materia, es pertinente asentar la urgencia para un país como el nuestro de alcanzar y mantener mayores tasas de crecimiento económico, a fin de mejorar los niveles de satisfacción de las necesidades materiales de una población creciente. Es por ello que, en las actuales circunstancias, resulta conveniente que todas aquellas personas que tienen la capacidad de influir en las decisiones que

afectan la vida nacional y que se encuentran interesadas en impulsar el desarrollo económico de nuestro país, en beneficio de los más necesitados, dejen a un lado tantas discusiones estériles y se aboquen a descifrar con precisión cuales son los factores que generan o impiden tal crecimiento económico.

Quienes se dedican con seriedad al estudio de la Economía, reconocen que la primera piedra con la cual se construye una economía de mercado conducente a un acelerado desarrollo, no es la disciplina fiscal, ni los planes económicos o las políticas industriales, sino lisa y llanamente la seguridad jurídica. La evidencia que corrobora tal afirmación, es la experiencia de aquellos países que catalogamos como desarrollados, en los cuales encontramos como denominador común, la certidumbre que ofrecen a sus agentes económicos, mediante un aceptable Estado de Derecho y procedimientos judiciales confiables para la resolución de disputas.

La seguridad jurídica es el saber a qué atenerse. Es decir, el contar con una legislación adecuada que garantice los derechos de los gobernados, así como una autoridad con los recursos necesarios y la disposición para aplicar la ley en forma expedita, aun recurriendo al uso de la fuerza en caso necesario, con el propósito de respaldar a dichas personas cuando sus derechos estén amenazados o conculcados.

Cuando se goza de seguridad jurídica, los agentes económicos deciden invertir gracias a la certidumbre que les brinda ese respaldo. Asimismo, las entidades financieras pueden cumplir eficientemente su cometido como intermediarios entre el ahorro y la inversión, aumentándose su contribución al desarrollo económico. En contraste, cuando la seguridad jurídica es imperfecta, se desalienta la inversión y se obstaculizan seriamente los procesos de otorgamiento y recuperación del crédito, en demérito del incremento de la producción y el empleo.

Reflexionemos brevemente acerca de estos cuestionamientos:

- ¿Quién, por ejemplo, invierte en terrenos sin la seguridad de poder defender lo que le pertenece ante una invasión?
- ¿Quién adquiere o construye casas para arrendamiento, sin la seguridad de poder recuperar sus propiedades en caso de falta de pago de las rentas?

- ¿Quién presta para la construcción y/o adquisición de vivienda nueva, sin contar con el recurso de la ley y de los tribunales en caso de falta de pago?
- ¿Quién establece un negocio, paga renta, impuestos y contribuciones de seguridad social, si se tolera que a la puerta de su negocio otro comerciante se establezca en plena calle sin pagar renta ni impuesto alguno?
- ¿Quién se involucra en proyectos para la realización de obras públicas, tales como la construcción de aeropuertos o carreteras, si ante la protesta ruidosa de unos cuantos ciudadanos inconformes el Gobierno revierte expropiaciones y cancela proyectos de inversión?

Es evidente que las decisiones de inversión asociadas a procesos como los apuntados en estos cuestionamientos, dependerán en gran medida de la eficiencia del régimen jurídico vigente en el lugar en el que se adopten. En otras palabras, el número de personas dispuestas a invertir su capital en la creación de nuevas empresas, aumentará en la medida que mejore la eficiencia del régimen jurídico. De igual manera, se otorgará con normalidad el crédito para actividades tales como la construcción de vivienda, que genera un importante incremento de la producción y el empleo.

Desafortunadamente hoy en día en México, en la aplicación de la ley y en los procesos judiciales, se presentan una serie de situaciones que no son propias de un Estado de Derecho, vulneran cotidianamente la seguridad jurídica y, por ende, la confianza tanto de los inversionistas, como de los administradores de las empresas e intermediarios financieros, poniendo en peligro una de las condiciones fundamentales, si no es que la más importante, para alcanzar el desarrollo.

Comentaré algunos ejemplos a continuación:

#### a) Respeto a la propiedad privada

No es inusual enterarse en estos días sobre invasiones a terrenos, casas habitación e inclusive reservas ecológicas. Lo que sí es noticia es enterarse que los legítimos propietarios, cuenten con el respaldo oportuno e incondicional de las autoridades para recuperar la

posesión de sus bienes. Hemos llegado al extremo de leer en la prensa inserciones pagadas por empresas, “agradeciendo” a las autoridades por regresarles la posesión de terrenos de su propiedad.

La presión que origina la sobrepoblación, aunada a la complacencia de ciertas autoridades que “regularizan” acciones de este tipo, han incentivado su proliferación. De no actuarse con firmeza en un aspecto tan delicado como lo es el respeto a la propiedad privada, la multiplicación de casos puede volverse políticamente inmanejable y vulnerar seriamente las posibilidades futuras de desarrollo económico.

Permítanme tomar un ejemplo de la vida real para patentizar lo anteriormente dicho. El 6 de junio de 2003 en el Periódico Reforma aparecieron dos notas sobre las invasiones de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, en el estado de Chiapas. En la primera de ellas se comentan los temores de algunos funcionarios públicos por el “riesgo inminente” de que haya más invasiones y que “los sospechosos de querer invadir la reserva se dicen zapatistas y han manifestado que lucharán para repeler su inminente desalojo de la selva tropical... propiedad de los indios lacandones”.

En la segunda nota se informa que “los 30 choles desalojados (del mismo lugar) en diciembre pasado... no quieren tomar posesión de las 90 hectáreas de tierra que les consiguió la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) hasta que no les cumplan una nueva condición: la construcción de 5 casas”.

Esta breve reseña refleja algunas razones de nuestra situación actual. Sin pretender soslayar la pobreza en la que viven muchos habitantes de Chiapas, ni el desigual reparto de riqueza que padecemos, pienso que la manera en que se enfrentan problemas como el de las invasiones de tierras, son un claro ejemplo de lo que no debemos hacer. Fórmulas como las que se utilizan en estos casos, empleadas desde gobiernos anteriores, a lo único que conducen es a nuevas y cada vez más graves violaciones a la ley, que quedan impunes. Ello por los incentivos perversos que generan las políticas seguidas por el propio gobierno para atender este tipo de asuntos y otros semejantes, todo lo cual hace cada vez menos eficaz nuestro sistema legal.

Más aun, sin dejar de insistir en que no ignoro los sufrimientos de los mexicanos involucrados en estos acontecimientos, pienso que estas políticas en lugar de atacar las causas de la pobreza que agobia a

muchos mexicanos, lo que en realidad hacen es alejarnos de la posibilidad de alcanzar algún día nuestro desarrollo económico y social. Permítanme ir por partes para tratar de explicarme.

En el caso que nos ocupa, estamos una vez más ante una flagrante violación a la ley y a los derechos de propiedad de los dueños de esas tierras, violación que es enfrentada por las autoridades no mediante la aplicación de la ley al caso concreto, haciendo cumplir ésta como es su responsabilidad, sino estableciendo pláticas, mesas de conciliación, acuerdos negociados o como quiera usted llamarle. En otras palabras, las autoridades responsables deciden no aplicar la ley que protege la propiedad privada. Prefieren transitar por el camino que consiste en buscar una “solución negociada”. La autoridad teme ejercer el mandato que tiene conferido de acuerdo con la Constitución Política y las leyes que de ella emanan. Temen recurrir al uso de la fuerza legítima que monopolizan gracias al mandato que les hemos otorgado todos los mexicanos.

Como resultado de esas negociaciones, a los invasores que han violado la ley flagrantemente en perjuicio de los indios lacandones, tanto o más pobres que los primeros, se les regalan 90 hectáreas de tierra apta para el cultivo. Además, los beneficiados deciden no tomar posesión de ellas hasta que les construyan casas. Esta última solicitud de los invasores, así como el “riesgo inminente” de nuevas invasiones por grupos zapatistas y de otras banderas, resultan fácilmente explicables.

Efectivamente, el mensaje que envía la autoridad cuando sigue políticas como las descritas en casos de invasión de tierras es claro. Invada usted el terreno que elija. La autoridad, dada su condición de pobreza, ya descartó de antemano el uso de la fuerza legítima en su contra y, por lo mismo, vendrá a negociar con usted la forma de darle algunas hectáreas de tierra cultivable para su subsistencia y, de ser posible, hasta casas les construirá. Con tal mensaje implícito, no es de extrañar que existan “riesgos inminentes” de más y más invasiones.

Cabría entonces considerar lo siguiente. Si existen medios para dotar de tierras a los invasores ¿Por qué no dárselas antes de que delincan para obtenerlas? También procedería considerar que si no hay recursos para dotar de tierras a todos los pobres necesitados de este país, no parece justo sólo dárselas a quienes han delinquido para

obtenerlas. Una vez más, lo que hacen políticas públicas del corte descrito, es incentivar el delito.

Pero lo más importante es que no existe evidencia alguna de que negociar la aplicación de la ley con los que invaden reservas ecológicas, impiden la construcción de aeropuertos, comercian en la vía pública con mercancía robada o de contrabando o, siendo maestros, se manifiestan año tras año por semanas y semanas en la Ciudad de México, lograremos erradicar la pobreza que agobia a más de la mitad de los mexicanos. Y lo más triste es que ahora tenemos gobiernos electos democráticamente y, en estos temas, las cosas siguen igual o peor que antes.

En contraste, lo que podría demostrarse es que uno de los pilares del desarrollo económico de los países que han logrado erradicar la pobreza, es su respeto a la ley y a los derechos de propiedad, así como un eficaz sistema de impartición de justicia, contando en todo momento con una autoridad imparcial y comprometida, de veras no de dientes para afuera, con la aplicación irrestricta de la ley, sin reparar en la gravedad de la falta, ni en las condiciones del sujeto que la cometa. Es en este tema, probablemente, donde un gran número de mexicanos no nos ponemos de acuerdo.

## b) Empresas informales

En nuestro país hay una economía formal y otra informal, es decir, por una parte, empresas que se sujetan a la ley, pagan impuestos, las cuotas del IMSS, del INFONAVIT y el SAR e invierten en inmuebles o los rentan para realizar sus actividades y, por la otra, empresas que no se sujetan a la ley, no pagan impuestos, ni contribución alguna y usan la vía pública para realizar sus actividades. Por ejemplo, hace no mucho tiempo nos enteramos por la prensa que el 50% de las bebidas alcohólicas que se expenden en el país, son adulteradas o carentes del registro gubernamental. Igualmente vemos que en la calle se expenden todos los días productos piratas o que ostentan marcas sin autorización del propietario. Es evidente la competencia desleal que enfrentan las empresas formales.

Tolerar la ilegalidad, incentiva su proliferación. ¿Con qué autoridad moral puede el gobierno impedir que más personas realicen

actividades informales, si existe un número importante de empresas que así operan cotidianamente? Conforme pasa el tiempo, aumenta la cantidad de empresas informales y se dificulta la solución del problema por razones políticas.

No puede hablarse de un Estado de Derecho cuando las leyes dejan de ser de aplicación general, a criterio de las autoridades encargadas de hacerlas cumplir. Recuérdese que la generalidad es uno de los atributos esenciales de la ley y las autoridades no tienen la facultad para determinar en qué casos no aplicarla. Si una ley no es adecuada hay que reformarla o derogarla, pero mientras esté vigente no queda más que aplicarla.

La tolerancia o complacencia de las autoridades federales y locales a conductas de innumerables ciudadanos que a todas luces están fuera de la ley, va en aumento en nuestro país. Según informes que ha dado a conocer la prensa, México ya tiene el triste honor de ocupar algunos de los primeros lugares entre todos los países del Mundo en la venta de copias piratas de discos compactos de música, de cintas de video y de otras mercancías semejantes.

Desafortunadamente estamos igual en otras materias, como es el caso del comercio ambulante, de las normas de tránsito de vehículos y, como se ha hecho más que patente, de lo que ocurre dentro de algunas cárceles del país. Efectivamente, los medios de comunicación nos informaron en agosto de 2002 del increíble y sorprendente caso de un penal de Tijuana conocido como “El Pueblito” en el que se presentaban una serie de conductas que rayan en lo increíble. En ese penal se permitió a algunos presos (los que tenían recursos para pagar suficiente *mordida*) construir casas con toda clase de comodidades, vivir con sus parejas e hijos, los cuales salían diariamente a las escuelas locales, comprar toda clase de artículos en las tiendas y acudir a restaurantes operados dentro de esas instalaciones.

Todo lo anterior mientras otros presos (los que no tenían dinero para pagar sobornos), vivían en condiciones infrahumanas al grado de que algunos de ellos pernoctaban a la intemperie. Un caso así sólo puede explicarse, por una parte, en un ambiente de alta corrupción de los responsables de administrar ese penal y, por la otra, en función de una tolerancia a la ilegalidad que debe haberse gestado a lo largo de muchos años. Esta situación es un claro reflejo de que en

nuestro país, aunque algo ande perfectamente mal, puede suceder que ninguna autoridad haga nada, hasta llegar a situaciones fuera de toda proporción.

Lo único rescatable de esta lamentable experiencia es que ha demostrado que cuando se quiere, se puede combatir la ilegalidad si se actúa con decisión y sin miramientos de afectar intereses creados al amparo de conductas fuera de la ley. Efectivamente, como también lo apreciamos cuando estas noticias se dieron a conocer, gracias a un operativo montado por la Policía Federal Preventiva y las policías locales, bien pensado y coordinado, fue posible, en solamente unas horas, terminar con una situación que nunca debió haber ocurrido y que se toleró por las autoridades responsables durante demasiado tiempo.

Sin embargo, existen en nuestro país algunos otros casos de situaciones semejantes a la ocurrida en “El Pueblito” que no se atienden ni corrigen adecuadamente. Se trata también de situaciones que ocurren todos los días a ciencia y paciencia de las autoridades encargadas de aplicar la ley, pero que toman la decisión, no autorizada por el derecho, de no hacer valer la ley, permitiendo con ello que estas conductas proliferen a extremos inconvenientes.

Es el caso, por ejemplo, de la tolerancia a la piratería y al ambulante. Hace poco asistí a una reunión en Palacio Nacional y la impresión que uno recibe al salir del edificio más importante del país es impactante, hay ambulantes expendiendo toda clase de productos (piratas y robados) precisamente a las puertas de ese edificio, que es nada menos el que alberga las oficinas del Presidente de la República. Es admirable que las personas que acompañé a esa reunión, que fueron a informar al Secretario de Hacienda de sus planes para hacer una importante inversión en nuestro país, no salieran corriendo y prefirieran llevarse sus recursos a otro lugar en el que se respete el Estado de Derecho.

Acerca de tales conductas realizadas fuera de la ley, desafortunadamente no se actúa con toda la amplitud y fuerza necesarias para erradicarlas de la manera que se hizo en el caso del penal de Tijuana. Lo que se ve es que de cuando en cuando se montan “operativos” para, por ejemplo, decomisar discos compactos de música o productos importados ilegalmente. Debe reconocerse que a últimas fechas estos “operativos” han sido más frecuentes y efectivos. Sin embargo, no es claro si ello se hace para acallar las protestas de los productores

e importadores legítimos de esos productos o para realmente tratar de resolver el problema definitivamente. Habremos de esperar algún tiempo para saberlo.

Al respecto, no paso por alto la dificultad de solucionar en la práctica problemas tan complejos como los comentados en esta nota, dado que se trata de situaciones toleradas por mucho tiempo, lo cual ha incentivado a que cada vez haya más personas que deciden dedicarse a estas actividades, al grado de que en la actualidad una parte muy importante de la población depende para su subsistencia de los ingresos obtenidos por la realización de actividades informales o, mejor dicho, ilegales.

### c) Impartición de justicia

El marco institucional, es decir las reglas del juego, constituyen un elemento fundamental de la competitividad del sector empresarial. Si tal marco es inadecuado, transmite costos a la sociedad a través de las empresas. Un ejemplo es la impartición de justicia en relación con la banca; si el sector público no puede proveer justicia con eficiencia, los bancos no pueden cobrar oportunamente los créditos a su favor, incrementándose sus costos, situación que se ve reflejada en mayores tasas activas que serán pagadas por el resto de los acreditados.

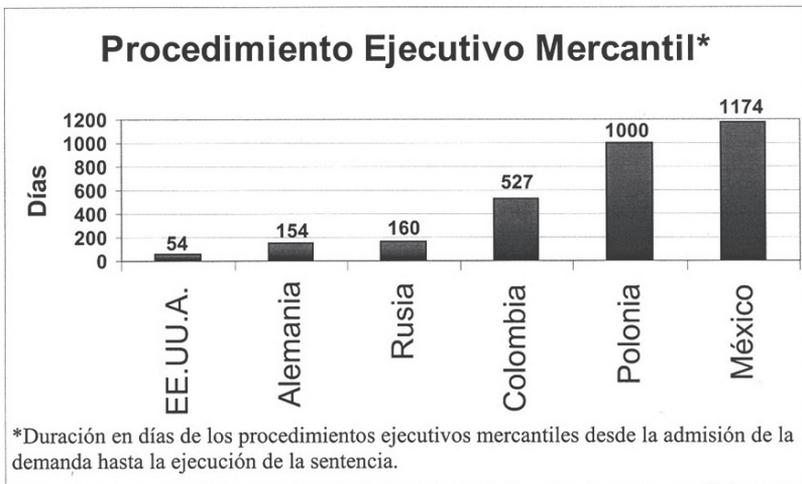
Al respecto, cabe señalar que no todos los ciudadanos son deudores, y que, entre los que si lo son, unos sí pagan y otros no lo hacen. Entonces, cuando se impiden u obstaculizan los procedimientos de cobro forzoso, se privilegia a unos cuantos en perjuicio del resto de los ciudadanos, los cuales no usufructúan bienes o servicios adquiridos con recursos ajenos, sin haberlos pagado.

Atrás de situaciones como las descritas, amparado por una pretendida equidad social, se encuentran ineficiencias y fenómenos de corrupción, así como el deseo de ciertas autoridades o grupos, de “defender a los desprotegidos” y, de esta manera, evitar conflictos sociales. Aun cuando la intención de algunos sea buena, sus efectos a medio plazo son desastrosos y terminan por causar más mal que bien a toda la sociedad y, principalmente, a aquellos que se pretende ayudar.

Efectivamente, actitudes como las descritas representan un trato injusto e inequitativo en contra de las personas que sí cumplen con

sus obligaciones. Además, es incuestionable que los costos en los que se incurre por la dilación en la aplicación de la ley, así como en los procedimientos judiciales de todo tipo terminan siendo pagados por otros o por todos nosotros, lo cual también es inequitativo.

Para confirmar lo expuesto en las anteriores líneas, consulté dos estudios. El primero de ellos intitulado *Administración de justicia en México, indicadores en materia mercantil e hipotecaria* elaborado conjuntamente por el ITAM y el despacho Gaxiola, Moraila y Asociados, S.C. El segundo bajo el título *Courts*, en el que participaron Lex Mundi y el Institute of Corporate Governance de la Universidad de Yale, auspiciado por el Banco Mundial. Ambos trabajos arrojan, entre otras, cifras de la duración de los procedimientos ejecutivos mercantiles en distintos países del Mundo. La confrontación de tales indicadores, colocan al sistema de administración de justicia de nuestro País en una situación deplorable al ser comparados los tiempos que duran los procesos y su ejecución con los de otros países. En base a los datos obtenidos elaboré la siguiente gráfica que demuestra contundentemente lo que hasta ahora he sostenido en este apartado.



## Consecuencias de la tolerancia

Respetar las opiniones, prácticas o costumbres ajenas, especialmente las políticas y religiosas, aunque sean contrarias a las propias, es una virtud encomiable. Desafortunadamente, en nuestro país hemos llevado la tolerancia al extremo de disimular o, peor aun, consentir conductas ilícitas, transformando la tolerancia en vicio.

La tolerancia de las autoridades federales y locales frente a conductas como las descritas en este documento, que a todas luces son violatorias de la ley o de disposiciones administrativas, más que una virtud, en realidad se ha convertido en un vicio de graves consecuencias, entre otras, por las razones siguientes:

- En tanto que la ley es general y, por tanto, debe aplicarse por igual a todos los mexicanos, sin distinción alguna, al tolerar la ilegalidad se segrega a los mexicanos en dos grupos. En el primero nos encontramos aquellos que si nos instalamos sin derecho a vivir en el jardín de nuestro vecino, no pagamos nuestros impuestos o si nos robamos la luz, vamos a dar a la cárcel; si dejamos de pagar la luz, nos la cortan; si vendemos productos de contrabando o piratas o bien rompemos a propósito las ventanas de un establecimiento comercial, también nos meten a la cárcel, o bien si no cambiamos las placas de nuestros autos, pagamos la tenencia o no cumplimos con la verificación, nos detienen y mandan nuestros autos al corralón.

En el otro grupo, por contra, se encuentran aquellas personas que, no obstante que cometan esos mismos delitos o bien violan las mismas leyes o reglamentos administrativos, a la vista de la policía y demás autoridades, no van a dar a la cárcel, no se les imponen multas, ni se les corta la luz, gracias a que las autoridades encargadas de aplicar la ley deciden tolerar las conductas de estos otros ciudadanos.

- Sucede así que al atribuirse la autoridad injustamente la facultad de decidir a quienes se tolera que incumplan con las normas jurídicas y a quienes no se les toleran tales violaciones, en

lugar de que sea la ley la que regule lo que debe suceder, es un funcionario público el que, a su criterio, toma esta decisión. En otras palabras, la ley deja de ser de aplicación general, perdiendo una de sus condiciones más importantes.

Algunas personas sostienen que tolerar ciertas conductas ilegales, como sucede en el caso de los invasores de tierras y reservas ecológicas, así como de los “ambulantes”, es justificable por razones de índole social. En otras palabras, para ayudar a los pobres. También se tolera que ciertos manifestantes destruyan bienes de propiedad particular o incluso las rejas de alguna Secretaría de Estado, para no “caer en provocaciones”. Sea esto cierto o no, la realidad es que tolerar la ilegalidad propicia la corrupción, ya que al fin de cuentas, son los funcionarios públicos y no la ley, quienes en última instancia deciden a quien sí se le tolera que viole la ley y a quien no, a cambio, en no pocos casos, de una módica contribución para mejorar las finanzas personales del funcionario en cuestión.

De igual manera, tolerar protestas violentas termina por impedir obras públicas tales como la construcción de aeropuertos internacionales.

- El problema no termina ahí. Sucede también, como es natural, que cuando las personas advierten que se puede actuar fuera de la ley con impunidad, proliferan estas conductas. Es decir, día con día hay más y más personas que realizan actividades ilegales o protestas violentas, lo que hace que cada vez sea más difícil, por razones políticas, dar solución a estos problemas.
- Todos entendemos que si una conducta indeseable es reprimida adecuadamente, utilizando los medios que el derecho ofrece para ello, existe la posibilidad de que tal conducta no proliferen ilimitadamente. Por el contrario, si una conducta indeseable se tolera impunemente, la proliferación es inevitable. Máximas tan simples parecen no poder entenderse, lo que ha dado por resultado que las actividades ilegales hayan llegado en nuestro país a extremos preocupantes. Cuando unos cuantos violan la ley, es factible corregir la situación. Cuando son miles y miles las personas que actúan fuera de la ley y esta situación

se mantiene por largo tiempo, la corrección del problema se torna difícil si no es que imposible.

No importa que algunas de estas violaciones parezcan de poca monta. Si no asumimos una actitud correcta frente a toda violación a la ley o a un simple reglamento de tránsito, nunca gozaremos de un auténtico Estado de Derecho.

Cuando la autoridad se arroga la facultad de tolerar la ilegalidad, además de privar a la ley de una de sus características fundamentales, que es la de ser de aplicación general, fomentar la corrupción e incentivar la proliferación de conductas fuera de la ley, se producen otros efectos inconvenientes, a saber:

- La seguridad jurídica implica la certeza de saber a que atenerse, es decir si se actúa conforme a la ley o en contra de ella, se conocen cuáles serán las consecuencias. Implica también la certeza de saber que se cuenta con una autoridad dispuesta a castigar cualquier violación de la ley y tribunales ocupados de dirimir en forma expedita los conflictos de interés o las disputas que surjan entre los ciudadanos o entre éstos y la administración pública.

En contraste, en los sistemas de gobierno que toleran la ilegalidad la seguridad jurídica no está presente, ni los efectos benéficos que la misma produce. Pongamos por ejemplo el caso de un comerciante. Si decide actuar dentro de la ley sabe dónde puede comerciar, qué puede vender, cuáles son las contribuciones que debe pagar y tiene la seguridad de que nadie puede impedirle que se dedique a esa actividad.

En cambio si ese mismo comerciante decide actuar fuera de la ley, no sabe dónde puede comerciar ya que ello dependerá del “permiso” que le otorgue algún líder de ambulantes y de la actitud que adopte el inspector supuestamente encargado de evitar que se comercie en la vía pública. Tampoco tiene la seguridad de cuáles serán las contribuciones a su cargo, debido a que su monto no está determinado en alguna ley y, por lo mismo, quedarán sujetas al humor o la voracidad del líder y del funcionario implicados. Es un sistema normativo diferente en el que la ley queda de lado y es sustituida por la voluntad de los funcio-

narios encargados de hacerla cumplir. En esta dimensión, lo que diga o deje de decir el Congreso de la Unión o la Asamblea Legislativa poco importa, ya que la ley ha dejado de aplicarse.

- Cuando la autoridad tolera la ilegalidad, con el tiempo se generan una especie de “derechos adquiridos informales”, los cuales son hechos valer o defendidos por sus titulares mediante el uso de la fuerza, la cual es aplicada, no por el gobierno como supone el derecho, sino por los propios ciudadanos que actúan fuera de la ley. En otras palabras, poco a poco regresamos a la ley de la selva, de la cual algunos de nosotros pensábamos que ya habíamos salido. Efectivamente, cuando se tolera que algunas personas hagan de las actividades ilegales su medio de vida, cada vez se hace más difícil corregir la situación creada, lo cual genera una especie de “derechos adquiridos informales”, colocando a la autoridad frente a un problema difícil de resolver. Si súbitamente la autoridad pretendiera limitar esas actividades, dejaría sin sustento a muchas familias.

Asimismo, si alguna persona pretende perturbar esos “derechos adquiridos informales” será agredido por los titulares de tales derechos. Estas personas, en realidad no son titulares de derecho alguno. No obstante, podemos imaginar lo que le sucedería a quien pretendiera colocar su puesto en el mismo lugar en el que otro comerciante ambulante ha comerciado por varios años, por más que este último comerciante, como ya señalé, en realidad no tenga derecho a ocupar ese sitio.

## **Corrupción**

Algunos de los “operativos” que se llevan a cabo en el Barrio de Tepito de la ciudad de México, para descubrir y decomisar mercancía pirata o introducida ilegalmente al país, han permitido entender hasta donde ha llegado la corrupción en nuestro país y cuán difícil será erradicar este pernicioso problema.

Como ya lo comenté en párrafos anteriores, en nuestro país se expenden a diario en la vía pública toda clase de productos en flagrante

violación a diversas leyes, en razón de que: *i*) se venden en la calle, la cual es de dominio público y, por tanto, no susceptible de apropiación por particulares; *ii*) se etiquetan con marcas registradas, sin autorización de sus legítimos propietarios; *iii*) se trata de reproducciones de obras musicales o de películas, sin pagar regalías a sus autores; y *iv*) son mercancías introducidas ilegalmente al país o, peor aun, que han sido robadas a sus fabricantes para después venderlas en el llamado comercio informal.

Esta práctica ha proliferado a tal extremo y por tanto tiempo que ya nos hemos acostumbrado a ella. Las autoridades parece que también se han acostumbrado a hacer poco por resolver esta situación, sólo de cuando en cuando nos ofrecen un “operativo” para aparentar que les preocupa el problema y que tratan de hacer algo para remediarlo. Para juzgar lo anterior basta citar lo escrito por dos reporteros del periódico *Reforma* luego de sendos “operativos” tepiteños:

Como todos los días, antes del enfrentamiento y del ‘estado de sitio’ que sufriera el barrio de Tepito, los vendedores ambulantes y establecidos abrieron sus negocios para expender desde ‘tinta china’, ‘yumbina’, películas porno, fayuca, todo tipo de mercancías pirata, robada, nacional o de contrabando, así como drogas.

El segundo apareció apenas el 20 de octubre próximo pasado y en el se dan a conocer cifras alarmantes. Tan sólo en uno de esos operativos fueron decomisados, entre otras mercancías, 255 toneladas de zapatos tenis y 3 toneladas de discos vírgenes.

Otro aspecto que se pone de manifiesto en estos operativos es la participación de integrantes de distintas corporaciones policíacas en la protección de quienes se dedican a realizar estas actividades ilícitas. En parte, la reacción violenta de los comerciantes se explica por el hecho no sólo de la pérdida de los recursos invertidos en la adquisición de estas mercancías, sino también por que se sienten traicionados, ya que en algunos de esos operativos participan las personas que cotidianamente los extorsionan para hacerse de la vista gorda.

La violencia también se explica porque resulta difícil sostener la validez de “operativos” de ese tipo, cuando el comercio de mercancía pirata, de contrabando o robada ocurre todos los días a lo largo y ancho del

país, sin que las autoridades actúen para resolver el problema. Incluso pasados los “operativos” todo vuelve a la ilegal normalidad. Aunque es sabido que la costumbre contraria a la ley no puede derogar ésta, la realidad es que acostumbra.

En el mes de octubre de 2000, apareció en la prensa un reportaje muy interesante sobre la venta de mercancías en la ciudad de Monterrey introducidas de contrabando al país. Al reportero le bastaron unos cuantos días para identificar las camionetas que introducen esas mercancías de manera ilegal, los lugares en los que compran la mercancía en Estados Unidos de América, las aduanas por las que pasan y cuanto le dan de mordida a los encargados de “vigilar que esto no suceda”, con lo cual quedó demostrado que si las autoridades en realidad quisieran resolver este problema podrían hacerlo.

Para algunos de nosotros la ley refleja las decisiones de nuestros representantes populares, mediante las cuales se establecen las reglas con base en las cuales desarrollamos nuestra actividad para tratar de alcanzar el bien común. Para otros en cambio, señaladamente en el caso de algunas autoridades, las cosas no parecen ser así, puesto que en lugar de ver a la ley como una regla de conducta a ser observada por todos, más bien la ven como una oportunidad de obtener beneficios personales, razón por la cual se frotan las manos cada vez que se promulga una nueva ley, ya que ello les da oportunidad de aprovecharse de la situación, extorsionando a los infractores.

Las secuelas de esta situación, son altamente inconvenientes. ¿Quién, por ejemplo, decide qué comerciantes callejeros serán tolerados en la vía pública y cuáles no? ¿Si un comerciante callejero tiene tiempo comerciando en algún lugar, algún otro tiene “derecho” a desplazar al primero y ocupar su lugar en la calle? ¿Cuántas personas pueden agregarse diariamente a estas actividades? Como la ley no puede solucionar estos conflictos, los mismos se resuelven a balazos, trancazos o con mordidas. Por otra parte, dado el tiempo que estas actividades llevan desarrollándose en las calles, a ciencia y paciencia de las autoridades e incluso con su complicidad ¿Genera esta situación algún derecho en favor de quien realiza estas actividades? La respuesta a esta pregunta es negativa, pero cómo explicárselo a una persona que ha hecho de esta actividad su medio de vida por tanto tiempo, de cara a una autoridad que no cumple su obligación de hacer cumplir la ley.

La herencia que dejaremos a nuestros hijos es pésima y lo peor es que revertir estas tendencias no va a ser una tarea sencilla.

## **Libertad de reunión y a manifestarse**

El ejercicio de la libertad de reunión y a manifestarse, puede generar un conflicto entre quienes ejercen estos derechos y quienes ven afectados los propios por la conducta de los manifestantes, sin que autoridad alguna asuma la responsabilidad de conciliar a tales intereses.

Entre los muchos problemas que no se están solucionando ni se ve para cuándo podamos contar con autoridades dispuestas a hacerlo, indudablemente se encuentra el consistente en que las personas que se reúnen para manifestarse en la vía pública, al ejercer su derecho afectan impunemente derechos de otros habitantes de la ciudad, tanto o más importantes que aquéllos.

Estos manifestantes causan daños en propiedad ajena, penetran violentamente a la sede del Congreso de la Unión, destruyen las rejas de la Secretaría de Gobernación, bloquean innecesariamente las vías de comunicación, pernoctan en la vía pública, pintan todo lo que encuentran a su paso y satisfacen sus necesidades fisiológicas en la calle; conductas con las cuales afectan seriamente el tránsito de personas y vehículos y llegan incluso a impedir que los negocios localizados en las inmediaciones de los lugares en los cuales establecen sus centros de operación y pernocta, puedan desarrollar normalmente sus actividades. Además, son incontables las horas-hombre que se pierden cotidianamente en los embotellamientos que provocan estas protestas.

Todo esto sucede a ciencia y paciencia de las autoridades que se dedican más a cuidar a los manifestantes que a preservar los legítimos derechos de los habitantes de la ciudad y de los empresarios que se ven afectados por estas actividades. A las autoridades de la Ciudad de México, les ha dado ahora por señalar que si el motivo de la protesta es un asunto federal, ellas nada pueden hacer para remediar la situación.

Estos problemas se han visto agravados en la medida que pasa el tiempo y parece que ninguna autoridad está dispuesta a intervenir para solucionarlos y también porque en la capital de la República ahora tenemos un Jefe de Gobierno del Distrito Federal elegido por voto directo, de un partido político distinto al partido en el que milita

el Presidente de la República, así como titulares de las Delegaciones de diversos partidos políticos elegidos también por voto directo. Con lo cual ha surgido el pretexto esgrimido por las autoridades locales de no solucionar los problemas ocasionados por manifestantes que protestan por asuntos federales.

Nadie discute que dentro de los derechos civiles y políticos del ciudadano, se encuentra el de reunirse pacíficamente y manifestar las ideas que se desee, con objeto de exigir el reconocimiento de un derecho o de hacer mudar de opinión a la autoridad. Sin embargo, también es cierto que ello debe hacerse sujetándose a las restricciones previstas en la ley relacionadas con la seguridad nacional, la seguridad pública, así como al respeto de los derechos y las libertades de los demás, principalmente las de tránsito y las de trabajo.

Al respecto nuestra Constitución señala, al consagrar el derecho a la libre manifestación de las ideas, que la misma no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en los casos en que se ataque a la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

En el año de 1999 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley de Justicia Cívica, la cual estableció que no se considerará como infracción a esa ley el legítimo ejercicio de los derechos de expresión o manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica, siempre y cuando se ajuste a los términos establecidos en la Constitución Política y en los demás ordenamientos aplicables.

Asimismo, se estableció que es infracción cívica impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas en la misma, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, entendiéndose que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción, sea inevitable y necesaria, no constituya en sí mismo un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión.

Esta ley señala finalmente que tratándose de infracciones flagrantes a sus normas, como las que atestiguamos cotidianamente, la policía presentará en forma inmediata al presunto infractor ante el juez cívico, extremo que muy rara vez atestiguamos y, en todo caso, sin resultado alguno.

Es evidente que en el ejercicio del derecho a manifestarse en las vías públicas de la Ciudad de México: *i)* no se respetan las normas establecidas al efecto en la Constitución Política y en la Ley de Justicia Cívica, puesto que tal ejercicio se hace afectando innecesariamente derechos de terceros, contra lo que establece expresamente la Constitución y esa Ley, perturbando el orden público; *ii)* que la ley no prevé que en caso de que el motivo de la protesta sea un asunto federal, ello autorice a las autoridades del Distrito Federal a dejar de corregir las infracciones flagrantes a la ley, como argumenta el Gobierno local; *iii)* que la ley no está siendo aplicada al caso concreto, como es obligación de las autoridades hacerlo; y *iv)* que como ocurre generalmente con nuestro derecho positivo vigente, la ley no prevé sanciones aplicables a las autoridades que se abstienen de cumplir sus funciones.

### **Algunas razones adicionales**

¿A qué se debe el deficiente Estado de Derecho que padecemos? ¿Por qué son interminables los procedimientos judiciales? ¿Por qué no pagan los deudores? ¿Por qué es tan tortuoso lograr el desalojo de un inmueble arrendado? ¿Por qué tenemos la impresión de que las cosas empeoran cada día?

#### *a)* Obligación natural

A lo largo de este documento he insistido en la necesidad de que el Gobierno cumpla con su función de aplicar la ley, sancionar al que la viole y, cuando sea necesario, recurrir al uso de la fuerza. Al respecto, algunas personas opinan que el uso de la fuerza debiera ser el caso extremo, ya que una sociedad debe aspirar al cumplimiento espontáneo de la ley y las obligaciones, porque así debe ser, sin necesidad de que la autoridad se vea forzada a utilizar la fuerza para que las cosas funcionen correctamente.

Por ejemplo, antes que forzar a un deudor a cumplir sus obligaciones, debiéramos aspirar a que la gente comprenda que si asume una obligación, ésta debe ser cumplida sin necesidad de llegar al extremo de tener que utilizar la fuerza pública para conseguirlo. Ello sin abandonar la posibilidad de exigir por la fuerza el cumplimiento

de las normas u obligaciones, pero sólo como un último recurso para los casos de excepción y no como la regla general a ser aplicada en todos los casos.

El impulso para cumplir con nuestras obligaciones, con los reglamentos de tránsito y con las disposiciones de las leyes que nos rigen, debe surgir de nuestra conciencia y sólo en segundo término del miedo a la sanción. Como sociedad, estamos fracasando en entender e inculcar estos principios.

### b) Ética procesal

En este documento también he criticado la incapacidad del poder judicial para impartir justicia expedita. A este respecto, me parece que debemos reconocer que no todo es culpa de los jueces, sino también de los abogados litigantes que, al representar los intereses de sus clientes, no siguen un comportamiento ético apegado a las normas morales.

Se olvidan que, de acuerdo al Código de Ética de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, es su deber *i)* obrar con probidad y buena fe, sin inventar o desnaturalizar los hechos, ni truncar o falsificar documentos y *ii)* abstenerse del empleo de formalidades y recursos innecesarios, así como de una gestión puramente dilatoria que entorpezca injustamente el normal desarrollo del procedimiento. El abogado debe saber Derecho; pero principalmente debe ser un hombre recto.

Es incuestionable que la conducta de muchos abogados litigantes no se ajusta a estos principios y que ello también contribuye a la dilación de los procedimientos judiciales. En esto también nos asomamos al fracaso.

### c) Incumplimiento de la ley

También he sostenido que las autoridades se han arrogado la facultad de decidir cuándo, cómo y a quién aplican la ley, sin estar facultadas para ello y que la impunidad incentiva nuevas violaciones. A este respecto, cabe insistir que al darse cuenta los potenciales violadores de la norma, que las posibilidades de ser procesado por ello son tan remotos, cada vez hay más personas que deciden actuar fuera de la ley. Además, la proliferación de las violaciones dificulta volver a la normalidad.

El respeto a la ley y la actitud de los gobernantes frente a esta situación, deja mucho que desear. Basta salir a las calles de la ciudad de México para comprobarlo. Todos los días vemos que delante de las autoridades y sin que éstas hagan absolutamente nada para remediarlo: los microbuses hacen paradas en medio de las avenidas o en la lateral del Periférico, no del lado de la banqueta sino del camellón, poniendo en grave peligro a los pasajeros; que aun cuando se prohíbe la entrada de camiones al Periférico, los mismos circulan por éste a todas horas; que los autos se estacionan en lugar prohibido y el policía recibe propina por permitirlo; que los comerciantes “disque” ambulantes proliferan por toda la ciudad; etcétera, etcétera, etcétera.

Se dirá que las mencionadas son violaciones menores, que debemos preocuparnos de evitar secuestros, asesinatos en vía pública y las violaciones en los microbuses. Sin embargo, mientras no entendamos que la autoridad tiene que hacer que la ley se respete, sin importar la gravedad de la falta, para de esta manera hacer patente su compromiso con la aplicación de la ley, tampoco se evitarán los grandes delitos. No hay principio o norma alguna que sostenga que sólo hay que sancionar las faltas graves. Lo que sí queda claro es que una sociedad que permite a sus autoridades dejar impunes las infracciones menores, no tiene autoridad moral para exigir a sus gobernantes que se sancionen los delitos graves, puesto que de facto les está dando a éstos la facultad de decidir cuándo, cómo y a quién debe aplicarse la ley.

La realidad es que en nuestro país se viola la ley y no se sanciona a los infractores. El Estado, que debe dirigir la lucha contra el delito por medio de la pena, renuncia a su aplicación, provocando con ello que las faltas proliferen. Esta es una situación que ocurre todos los días en nuestro país y pocos parecen estar preocupados de las consecuencias.

Las penas deben ser impuestas por el Estado para conservar el orden público. No importa a cual doctrina se suscriba usted para justificarlas: vengarse del delincuente, defender a la humanidad, defender a la sociedad o conservar el orden público. Lo importante es no soslayar la culpabilidad del infractor, so pena de inundarse de delincuentes. Lo verdaderamente trascendente, que a muchos nos trae inquietos, es bajar la criminalidad. Sin embargo, nuestros gobiernos renuncian al único recurso que da la ley para tratar de resolver este problema, que es castigar a los culpables.

Al respecto, en el año de 1999 en medio del gran problema que se suscitó con motivo de la crisis bancaria de aquellos años, un querido exbanquero central dijo que “cuando se hace conciencia de que uno puede pecar sin tener el castigo correspondiente, se propicia una actitud irresponsable, que en el caso del sistema financiero tiene un costo inmenso”. Por su parte, un reconocido catedrático escribió refiriéndose a la huelga de la UNAM ocurrida en el año de 1999, que “la experiencia de 1968 ha hecho que los estudiantes sean prácticamente intocables, no importa la cantidad de arbitrariedades y los actos delictivos que cometan. El gobierno les permite violar las leyes y atentar contra los derechos privados de propiedad, por lo que saben que pueden actuar con impunidad”.

Estas personas al igual que algunos otros, percibimos que la política del gobierno consiste en tolerar la violación impune de la ley, provoca que las violaciones proliferen.

En el caso de la UNAM las autoridades universitarias, procediendo conforme a las normas que rigen a esa Universidad, tomaron una decisión, la cual no gustó a un grupo de estudiantes. Sobrevino una huelga prolongada y no obstante que el rector aceptó retractarse, la huelga se mantuvo por meses y meses. Es pertinente recordar lo anterior, en virtud de que en ese conflicto, así como en otros que han afectado a esa Universidad, las autoridades no se han puesto del lado del respeto a la ley y la imposición de sanciones a sus infractores.

Por el contrario, como lo han hecho en otras ocasiones, las autoridades universitarias se preocuparon de dejar muy claro que ninguno de los paristas, entre quienes seguramente se encontraban personas que habían violado la ley, serían sancionados en forma alguna. Se insistió también que se haría todo lo posible por evitar que los alumnos que no habían asistido a clases por la huelga, perdieran el semestre. Es decir, mucha política y nada de sanciones, ni siquiera académicas. Prácticamente lo único que faltó es que las autoridades universitarias ofrecieran algún reconocimiento académico a los estudiantes paristas y doctorados *honoris causa* a quienes los acompañaron en las barricadas.

Aun cuando los que “dominan” la política dicen que lo correcto es mucho diálogo y nada de fuerza, actuar de esta manera hará aun más intocables a los estudiantes y condenará al fracaso los futuros intentos

de lograr la transformación de esa Universidad en una auténtica máxima casa de estudios, por el nivel académico general de sus egresados y no por el tamaño de los subsidios federales que recibe.

Otro asunto, el de los autos “chocolates” ocurrido en esa época, se parece bastante al anterior. Cuando las autoridades descubrieron las primeras introducciones ilegales de autos a nuestro país, no actuaron con la oportunidad, diligencia y firmeza que el caso ameritaba. Por lo que uno pudo enterarse por la prensa, se entiende que algunos líderes, ligados a organizaciones cercanas al partido en el poder en aquel entonces, mediante módicas cuotas facilitaron la introducción de este tipo de vehículos a nuestro país, a extremos tales que llegaron a ser miles de personas las que poseían esos autos, poniendo de manifiesto el efecto al que nos estamos refiriendo.

No cabe la menor duda que solucionar dichos problemas en su momento, hubiera implicado la adopción de medidas que habrían acarreado graves consecuencias políticas. Sin embargo, todo empezó por no hacer las cosas correctamente cuando estos problemas se gestaron.

Mientras quienes nos gobiernan y los que vivimos en México, no entendamos que velar por el cumplimiento de la ley y sancionar a quienes la infrinjan, es el recurso más adecuado para que todos vivamos en paz y armonía, seguirá deteriorándose gradualmente la calidad de nuestras vidas y la posibilidad de alcanzar mejores estadios de desarrollo social y económico. No se trata de vengarse de los infractores, sino de procurar el bien común.

## **Posibles remedios**

Cuando hablamos del Estado de Derecho y la seguridad jurídica, no nos referimos a situaciones que los ciudadanos hacemos bien en exigir que se nos concedan; sino simple y llanamente estamos pidiendo que los órganos del Estado lleven a cabo las funciones que justifican su propia existencia. La falta de plena seguridad jurídica, es reflejo de que los órganos del Estado no están cumpliendo adecuadamente sus funciones primarias o esenciales. Este es el caso en el México de nuestros días, razón por la cual conviene reflexionar acerca de algunas acciones que podrían emprenderse para superar tal situación.

## a) Cultura jurídica

La existencia del Estado se justifica por ser el medio a través del cual los individuos se organizan, en gobernantes y gobernados, para buscar el bien común, es decir el bien de todos y cada uno en particular. Como ya lo hemos dejado asentado, para cumplir su misión, el Estado cuenta con tres poderes: el legislativo, cuya función consiste en que el Estado se den a sí mismo sus leyes; el judicial que tiene la función de solucionar los conflictos de interés mediante la ley; y el ejecutivo que se encarga de aplicar y hacer cumplir la ley.

Sin embargo, entre amplios sectores de la población, incluyendo algunos gobernantes, no existe una clara conciencia de la trascendencia de aplicar la ley y ofrecer con ello seguridad jurídica, como tampoco se ve que adviertan que el deterioro gradual que experimenta la calidad de nuestras vidas, en buena medida se explica por la falta de tal seguridad jurídica. Son innumerables los casos en los cuales se viola impunemente la ley o no se aplica cuando debiera hacerse, todo lo cual sucede a ciencia y paciencia tanto de las autoridades competentes, como de los ciudadanos que pagamos el sueldo de tales funcionarios.

Por ello, los ciudadanos debiéramos pugnar porque las autoridades cumplan adecuadamente con su función de aplicar la ley y hacer que ésta se cumpla. Es decir, no debe tolerarse el incumplimiento de las normas, ni permitirse que las autoridades se arroguen la facultad de decidir los casos y la oportunidad con la cual se aplica la ley. De no lograrse un cambio decidido y perceptible en la actitud de nuestros gobernantes en esta materia, indefectiblemente presenciaremos un mayor deterioro del Estado de Derecho.

## b) Legislación apropiada

Es de todos conocido que nuestras leyes dejan mucho que desear en temas relacionados con: la seguridad de las personas, la protección de nuestros bienes y, en general, con las actividades productivas. Vemos todos los días la dificultad que hay para detener y consignar a personas que cometen delitos graves como robos y secuestros; lo prolongado y costoso que es recuperar la posesión de bienes invadidos, cobrar rentas atrasadas o créditos que no se pagan.

Se impone entonces la necesidad de que los señores legisladores se avoquen a revisar seriamente la legislación mexicana, a fin de mejorar las condiciones de seguridad, hacer más eficiente la administración de la justicia y, de esta manera, incentivar la inversión y la generación de empleos. Lo anterior sin dejar de reconocer que en fechas recientes se han hecho esfuerzos importantes en esta materia, como es el caso de la promulgación de la Ley de Concursos Mercantiles y, más recientemente, de la llamada “miscelánea de garantías” que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de junio de 2003 y que comprendió reformas a siete leyes distintas, tanto sustantivas como adjetivas para tratar de agilizar los procedimientos judiciales referidos al cumplimiento forzoso de obligaciones mercantiles y la ejecución de garantías.

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado debe puntualizarse que no bastan buenas leyes para tener un Estado de Derecho, se necesita, además, contar con tribunales que impartan justicia en forma expedita y, más importante aun, que las autoridades administrativas tengan la clara disposición de hacer todo lo necesario para que la ley sea cumplida.

En estos días, sin embargo, pareciera que la atención se centra en el perfeccionamiento de las leyes, descuidando otros aspectos, tan importantes como éste o aun más, para que la seguridad jurídica sea una realidad. Me refiero concretamente a la disposición o, como ahora se dice, a la voluntad política de las autoridades para conseguir que se cumpla la ley.

Las críticas que se podrían enderezar en contra de nuestro Estado de Derecho, si bien en algunos casos se refieren a deficiencias de la ley, en la mayoría de los casos están asociadas a la actitud de las autoridades frente a la aplicación de la ley al caso concreto. Es decir, la autoridad encargada de aplicar la ley, sin importar a qué partido político pertenezca, lo hace tarde, de manera deficiente o de plano decide no hacerlo, por muy diversas razones. Unas están asociadas a la imposibilidad de hacerlo, al no contar con los elementos humanos y materiales necesarios para ello. En otros casos, la autoridad piensa que no le conviene políticamente aplicar la ley puesto que con ello se echará en contra a ciertas personas y, en no pocos casos, la omisión obedece a la corrupción

Se advierte también que algunas personas que ostentan cargos públicos rechazan el sentido de las disposiciones legales. Es decir, no están de acuerdo con lo que la ley o los reglamentos administrativos establecen y adoptan una postura que favorece a los infractores. Esto se ve claramente en los juicios relativos a deudas, arrendamientos e, incluso, tratándose de las invasiones de terrenos y el comercio ambulante.

En un Estado de Derecho, no corresponde al funcionario encargado de aplicar la ley determinar si ésta es justa o no lo es, sino proceder a su aplicación, en cumplimiento del deber que da razón a su cargo. Si las leyes son imperfectas, deben ser reformadas o derogadas, pero mientras estén vigentes la autoridad tiene que aplicarlas. En caso contrario, el poder ejecutivo se vuelve absoluto y se coloca por encima del legislativo y el judicial.

Tratándose de leyes, la humanidad ha entendido que el cumplimiento de éstas no puede quedar a la buena voluntad de gobernantes y gobernados, sino que es necesario establecer sanciones para el caso de incumplimiento de la conducta prescrita por ellas. Las normas jurídicas que no prevén sanciones para el caso de incumplimientos, son definidas como imperfectas.

## Conclusiones

Antes de las elecciones de 2000, llegué a pensar que la pobreza de nuestro Estado de Derecho se debía en parte a la falta de legitimación de nuestros gobernantes y que podría corregirse si llegáramos a ser gobernados por funcionarios públicos surgidos de procesos electorales inobjetables y aceptados por la mayoría de los ciudadanos. Observo, sin embargo y con pesar, que no ha sido así y que la explicación puede encontrarse en una visión equivocada de nuestros gobernantes acerca de la legalidad y la función del Estado.

Para sustentar tales afirmaciones permítanme transcribir algunas frases del discurso presidencial pronunciado ante el Congreso de la Unión en septiembre de 2002 y contrastarlas con algunas expresiones de científico alemán Max Wegber (1864-1920).

En esa oportunidad del Presidente de la República expresó: “Estamos construyendo la gobernabilidad propia de la democracia. En ella no hay lugar para la anarquía, pero tampoco para tentaciones

autoritarias... No comparto la visión de quienes sugieren que el gobierno dé lecciones de fuerza. El gobierno está obligado siempre a dar lecciones de legalidad... Gobierno y sociedad deben actuar siempre de acuerdo al Estado de Derecho, condenar la violencia y evitar las posturas intransigentes que la puedan provocar. Preferimos corregir y pagar el costo político de rectificar, que aducir una supuesta razón de Estado que derive en actos de represión”.

Veamos ahora, lo que Max Weber escribió en su libro *El político y el científico*:

Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima.

El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima. Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan”. Esta dominancia, encuentra sus justificación en la “legitimidad basada en la legalidad, en la creencia en la validez de los preceptos legales y la competencia objetivas fundada sobre normas racionales creadas, es decir, en la orientación hacia las obligaciones legalmente establecidas.

Cuando el gobierno federal, por ejemplo, ante las protestas violentas de unos cuantos, decide cancelar el proyecto para la construcción de un nuevo aeropuerto internacional y hacerse de la vista gorda ante los delitos cometidos por los opositores a ese proyecto ¿combate la anarquía? ¿Nos da una lección de legalidad para fortalecer ésta? O más bien, precisamente logra lo contrario, ya que sus decisiones están lejos de representar una lección de legalidad. En todo caso podríamos hablar de improvisación o debilidad, más no de legalidad. En el extremo, se nos dice que no se continuaría con la expropiación, porque los antiguos propietarios de las tierras expropiadas no estaban de acuerdo en vender ¿qué acaso la expropiación no es una venta forzosa, que por definición no requiere del consentimiento del propietario, en virtud de que la lleva al cabo el Estado con base en un interés público o general, el cual debe prevalecer sobre el interés particular?

Pensemos en otros casos. Cuando nuestros gobernantes permiten la existencia de auténticas mafias, por ejemplo, de acomodadores de autos en la vía pública que se apoderan de las calles y establecen cuotas a los ciudadanos por estacionarse en “sus lugares”; cuando se permite a los vendedores ambulantes apropiarse de las calles y expender productos contrabandeados o robados; cuando se tolera a líderes de “paracaidistas” la ocupación de terrenos de propiedad pública o privada; cuando se permite que miles de personas se roben la energía eléctrica o los combustibles que extraen de los ductos de Pemex; cuando, en fin, se permite a muchas personas actuar impunemente fuera de la ley, en casos como los descritos y muchos otros: ¿los gobernantes están dando lecciones de legalidad? ¿se fortalecen los valores democráticos? ¿se está actuando de acuerdo con el Estado de Derecho?

Difícilmente podría contestarse afirmativamente a estos cuestionamientos. Cuando el Estado renuncia al uso de la violencia física legítima que monopoliza, para hacer valer una expropiación o aplicar la ley sin miramientos, permite que gradualmente se instaure la anarquía, la cual por definición es el concepto opuesto al Estado de Derecho y a la legalidad. El modo de pensar de los gobernantes mexicanos es muy peculiar. Llegan a considerar que actuar en ejercicio de sus funciones en estricto apego a las leyes que nos hemos dado, los vuelve gobernantes arbitrarios, intransigentes o, incluso, en represores.

La proliferación de estos espacios anárquicos (ambulantes, invasores, acomodadores de autos, manifestantes violentos, etc.), es patente, pero lo preocupante es que empiezan a surgir ejemplos más graves. Nada menos en septiembre de 2002 leímos en el periódico *Reforma* lo siguiente: “el movimiento de resistencia al proyecto aeroportuario de Texcoco declarará mañana su autogobierno en la demarcación y ratificará a los miembros de su consejo autónomo que sustituirá de manera provisional al Ayuntamiento actual, al que ya no se le permitirá laborar”. Si ya tenemos “municipios autónomos” en Chiapas desde hace años, porque no tener municipios iguales en otras partes de la República, ahora a solo unos cuantos kilómetros de la ciudad de México y, con el tiempo, en todo el país. Esto es una clara señal de que nuestros gobiernos para no ser “arbitrarios” han decidido que toda política pública para implantarse habrá de gozar de la aprobación tanto de los afectados, como de los grupos radicales del país.

Más recientemente, el 8 de septiembre del año en curso el mismo periódico *Reforma* publicó un excelente artículo en el que señala que por distintas inconformidades sociales, al menos 22 proyectos de inversión fueron suspendidos o cancelados en 13 entidades de la República. En total sumaban inversiones por 4 mil millones de dólares según ese mismo diario. Esto es una clara muestra del impacto que tiene en las finanzas de las empresas y el desarrollo sustentable del país, el deficiente Estado de Derecho que padecemos.

Dada la trascendencia que tiene este tema para el futuro desarrollo armónico de nuestro país, esperemos que las cosas no tengan que empeorar más para detonar un esfuerzo serio a nivel nacional, que efectivamente comience a revertir la situación que he delineado en este documento. Para que México alcance un estrato superior de desarrollo, se necesita una legislación adecuada que garantice los derechos de las personas, sin perpetuar ineficiencias, y autoridades con los recursos necesarios y la disposición indeclinable para aplicar la ley de manera general y en forma expedita, aun recurriendo al uso de la fuerza en caso necesario, sin importar si se trata de normas sobre tránsito de vehículos, comercio en vía pública, fiscales, civiles, mercantiles o penales. Hay que entender que no actuar con decisión en esta materia, en razón de desigualdades económicas o sociales, es precisamente el mejor camino para profundizar tales desigualdades.

También hay que entender que la seguridad jurídica es la herramienta más barata y poderosa para crear riqueza.

*Ciclo de conferencias “Derecho y economía”*, editado por la Facultad de Derecho, se terminó de imprimir en marzo de 2006, en los talleres de Estampa Artes Gráficas, S.A. de C.V. México, D. F. Para su composición se utilizaron tipos Baskerville. Los interiores se imprimieron en papel cultural de 90 grs. La edición consta de 1000 ejemplares.

La serie *El Derecho y sus Maestros* ofrece la visión  
de quienes han formado la ciencia jurídica  
mexicana y mundial, particularmente en  
la Facultad de Derecho.



FACULTAD DE DERECHO