

## TEMAS PENALES EN LA PLANEACIÓN NACIONAL \*

SUMARIO: I. *La readaptación social en la Ley de Normas Mínimas*. II. *Readaptación social y reinserción del liberado*. III. *Modernización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*. IV. *Ética y servicio público*.

Durante abril de 1995 hubo una serie numerosa de sesiones de trabajo destinadas a preparar la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, conforme a las normas constitucionales y legales aplicables a esta materia. Entre los temas sujetos a consulta pública figuraron varias cuestiones de contenido penal, acerca de la procuración de justicia y la readaptación social, entre otras, así como asuntos de mayor alcance, vinculados con esos temas, como la ética en el desempeño de las funciones públicas. A continuación figuran tres trabajos que presenté en otros tantos foros de consulta. Al pie de cada uno se menciona el lugar de presentación y la institución convocante.

### I. LA READAPTACIÓN SOCIAL EN LA LEY DE NORMAS MÍNIMAS

Esta mesa<sup>1</sup> se propone examinar la actualización y la aplicación de la Ley de Normas Mínimas, el breve ordenamiento, tan citado como incumplido, que dio a México un sustento conceptual y normativo para la construcción de un derecho penitenciario moderno y, lo que es más importante, para la instauración de un sistema real, a la altura de nuestro tiempo.

La palabra “actualización” tiene dos significados en el Diccionario de la Real Academia. Significa, por una parte, “poner en acto”, y por la otra, “hacer actual una cosa, darle actualidad”. Esto último implica, a su turno, en mayor o menor medida, una acción transformadora, una reforma, un cambio de algo que se rezagó, y que en tal virtud ya no sirve o

\* En *Criminalia*, año LXI, núm. 2, mayo-agosto de 1995, pp. 151-174.

<sup>1</sup> Foro organizado por la Secretaría de Gobernación, México, D. F., 3 de abril de 1995. La ponencia se tituló: “Actualización, homologación y aplicación de la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados”.

sirve poco, por algo que sirva mucho y bien: que sea, en suma, un instrumento útil para la hora actual. Me he permitido este preámbulo semántico para entender qué ocurre con la Ley de Normas Mínimas y qué debiera ocurrir. Porque a menudo nos asalta la tentación —que raras veces resistimos— de entrar a cuchillo en las leyes, cambiar palabras y conseguir, al final de un proceso febril, una nueva norma cuyo único trabajo efectivo será conservar, sin embargo, una antigua realidad. Este cambio total para que todo permanezca intacto, es el “gatopardismo” legislativo, que también acecha a los ordenamientos penitenciarios.

Habría que sustituir a la Ley de Normas Mínimas, sin más dilación, si ésta, aplicada y aprovechada en todas su posibilidad, hubiera dejado de servir al fin para el que fue expedida. Habría que relevarla si nuevas ideas penales hubiesen superado a las ideas que la informaron. Habría que darle buena muerte si se hubiera convertido en un obstáculo para el progreso penitenciario, en vez de ser el instrumento que requiere el desarrollo de este sector —aún tan importante— de nuestro sistema penal.

De no ser ese el caso, la reforma indiscriminada o la sustitución de la ley sólo consumirían energías que se requieren para mejor causa —la causa de la realidad— y habría despertado nuevas ilusiones que pronto se convertirían en nuevas frustraciones. O bien, podría ocurrir lo que sucedió en el ámbito de los menores infractores, en que el ímpetu legislativo hizo regresar un siglo de las manecillas del reloj. El más notorio producto de la nueva ley para menores infractores —en la que no insistiré, porque no el tema de esta mesa— ha sido devolver a los menos al ámbito del derecho penal. De esta suerte, en la víspera del siglo XXI regresamos, de plácemes, a la víspera del siglo XX.

La Ley de Normas Mínimas ha sido cumplida en parte, buena parte, y se mantiene incumplida en otra, no menor ni menos importante que la primera. En mi concepto, lo que hoy apremia, como urgía hace veinticinco años, es reconocer el espíritu de ese ordenamiento y leer y aplicar sus preceptos. No quiero decir que nada deba cambiar. Sería absurdo, pueril, peligroso, oponerse a la reforma de las leyes. Equivaldría a poner diques a la vida, que ésta acabaría por romper o desbordar. Sólo pretendo que antes de la reforma se vea con objetividad, con pulcritud, con sinceridad, lo que verdaderamente necesita el proyecto penitenciario mexicano.

Quizá acabaríamos comprobando, sorprendidos, que los males que en este orden padecemos no derivan del envejecimiento de la ley, sino de la tiranía de nuestras costumbres, que se niegan a cumplirla.

A mi modo de ver, el establecimiento de un auténtico sistema penitenciario —algo muy distinto de la proliferación de normas, cárceles, discursos y preliberaciones— demanda conceptos penales donde se concilie la dignidad del hombre con la defensa de la sociedad; leyes modernas que traduzcan esos conceptos en normas, con puntualidad y sin demagogia; instituciones idóneas —en libertad o en reclusión— para aplicar los conceptos y las leyes que los recogen; y personas —hombres concretos, de carne y hueso, bien reclutados, seleccionados, capacitados, supervisados, retribuidos— que trasladen a la vida, a través de las instituciones a su cargo, aquellos conceptos y aquellas normas. Menos que esto no es un sistema penitenciario, aunque se ufane de serlo y se refugie entre las paredes de un Cereso: extrañas siglas que proclaman, a menudo, aquello que las cárceles no suministran en lo absoluto: la readaptación social del recluso.

No es posible examinar ahora cada uno de estos temas en la Ley de Normas Mínimas y en realidad insumisa. Se sabe que está en marcha un programa de formación y personal o de recursos humanos, como se dice cuando se pone en pie de igualdad a los hombres con otros recursos que la administración maneja: los bienes y el dinero. El éxito de ese trabajo determinará el éxito mismo del quehacer penitenciario del Estado mexicano.

También está en movimiento un enorme esfuerzo de construcción de reclusorios. Era indispensable. No sería posible afrontar los problemas de la ejecución penal sólo con buenas intenciones y medidas de excarcelación apresuradas. Pero hubiera sido deseable que ese trabajo, tan agobiante y oneroso, emprendido con voluntad encomiable, se hubiese disciplinado a las necesidades y realidades, a los problemas y propósitos del tratamiento penitenciario.

Desde luego, no conozco todos los reclusorios de reciente construcción. Sólo conozco algunos. Y en ellos me extraña —o quizá ya no me extraña— el cuantioso ahorro en imaginación para incorporar soluciones obvias y sencillas, el olvido de los problemas cotidianos de las cárceles, la admisión de errores cuya corrección —si fuese posible— consumiría más dinero y más trabajo. Por eso me persuado más de la idea —que quisiera transmitir en este foro— de que el establecimiento de un sistema penitenciario requiere, antes y como condición *sine qua non*, un buen sistema de planeación penitenciaria. No basta con ocupar la casa de prisa. Primero hay que diseñarla.

Vamos ahora a la readaptación social. Comenzaré por reconocer que no existe claridad suficiente en el significado que damos a esta expresión,

y por lo tanto, en lo que exigimos y hacemos en torno al tema, tanto en general como en cada caso concreto. Y también reconoceré que la readaptación no es ni puede ser el único fin de la pena. Hay otros propósitos que ésta aparece también, aunque no los digamos ni los aceptemos, salvo en voz baja. Pero no alarmaré a un foro sobre readaptación social internándome en el grave terreno de la retribución inherente a las penas, cualesquiera que éstas sean.

El hecho es que nuestra Constitución señala que el sistema penal se dirige a la readaptación social de los infractores. Si esto es así —y mientras lo sea— es preciso que todas las medidas penales reconozcan ese propósito y lo sirvan. Habría que preguntarse si cada una de las reformas, tan impetuosas — y civilizadoras, muchas de ellas— llevadas a la ley penal en los últimos tiempos, han tomado en cuenta —no para las exposiciones de motivos, sino para la realidad estricta— el designio de readaptación que postula nuestra carta magna. Y habría que preguntarse si los famosos Ceferesos son verdaderamente esto: Centros Federales de Readaptación Social, o si se concretan a ser —y no censuro ahora, necesariamente, que lo sean— Centros Federales, pero no de readaptación. De ser el caso, nos ahorraríamos unas letras en las siglas: diríamos, más sencillamente, Cefes en vez de Ceferesos.

Toda la filosofía penal de la Ley de Normas Mínimas está montada en el proyecto de readaptación social: desde el nombre hasta la última de las estipulaciones, expresa o implícitamente, atienden a ese designio. Los beneficios o derechos —que para el caso son lo mismo— establecidos por la Ley de Normas Mínimas, y también los beneficios tradicionales en la ley penal, como la libertad preparatoria, tienen sentido en la medida en que se fundan, conceptual y prácticamente, sobre la readaptación social del recluso en un sistema que verdaderamente la propicia.

Si esto no sucede, esas medidas liberadoras pierden su razón de ser, se transforman en meros instrumentos de “despresurización” penal —para recordar esta palabra semibárbara— y acaban por generar peligros sociales innecesarios e injustificados. Una política indiscriminada y automática, que se resume en la acción de “encarcelar”, culmina en otra de signo contrario, no menos apresurada y mecánica, que se concentra en la acción de “excarcelar”. Nada más lejos de mi intención, por supuesto, que refutar o desdeñar la sustitución de sanciones, la reducción del encarcelamiento, el abandono —inclusive— de la pena privativa de libertad en un número creciente de casos, mientras llega —si llega— la fase superior del

sueño penal: la supresión de la cárcel. Sólo apunto que la desviación en el uso de las medidas libertadoras altera la naturaleza de éstas y quebranta los buenos propósitos que las guían. Ahora que está de moda formular reproches al populismo, diré que esas alteraciones en la libertad preparatoria, en la remisión parcial de la pena y en la preliberación, son una lozana versión de “populismo penitenciario”, yerba mala que es preciso arrancar de una vez.

Me parece que uno de los asuntos más importantes para la nueva administración del sistema de ejecución de penas, que comienza con entusiasmo, competencia y buena fe, es la recuperación de lo que nunca se debió perder: el proyecto de readaptación social, como un deber del Estado, no como un pasatiempo retórico.

Conviene recordar que no se trata solamente de un gesto fraterno y generoso dirigidos a los reclusos —aunque lo es, enhorabuena—, sino también de un compromiso responsable y solidario destinado a quienes no son reclusos y esperan que el régimen penal del Estado democrático proteja sus derechos y sus intereses con la misma diligencia, por lo menos, con que tutela a aquéllos.

Esas medidas —repito: libertad preparatoria, remisión parcial y semi-libertad— no dependen de los días transcurridos en prisión. No son un problema de aritmética. Son un tema de readaptación social, y por este conducto deviene un asunto, entre los más delicados, de la justicia. Comprendo que en el lenguaje popular todo el contenido de la Ley de Normas Mínimas, toda su filosofía penal, todos sus proyectos y los trabajos desplegados para satisfacer éstos, se hayan podido resumir en una frase alegre y sentenciosa: “dos por uno”. Pero no entiendo que el Estado, encargado de la justicia penal, instrumento de la justicia individual y social, haga suyo ese brevísimo discurso, descanse en él y despache sus atribuciones con un criterio de “dos por uno”.

## II. READAPTACIÓN SOCIAL Y REINSERCIÓN DEL LIBERADO<sup>2</sup>

Cuando se habla del reo liberado, se habla de la prueba de fuego de un sistema penal. El Estado construye este sistema con un solo designio,

<sup>2</sup> Exposición en el foro organizado por la Secretaría de Gobernación, Mérida, Yucatán, 19 de abril de 1995. La ponencia se denominó: “Problemas de la readaptación social y la reinserción social”.

ambicioso y explícito: liberar al recluso; hacer del prisionero un hombre libre. Todo se alinea con tal propósito: desde la acción del policía hasta la sentencia del magistrado. Algo de esto pudo fallar en el largo camino que va desde la captura hasta la excarcelación, pero la reincorporación del liberado no puede fracasar, o deberemos enfrentar un nuevo delito.

Y es aquí, sin embargo, donde cede el énfasis de la acción política, se desvanecen los trabajos públicos, queda el antiguo reo —ahora reo de nuevo, pero de un proceso informal que lo vigila y excluye— encomendado al buen ánimo de sus conciudadanos, que no lo reconocen, por cierto, como uno de ellos, una especie de conciudadano renacido, digámoslo de este modo, sino como un errante sin puerto de arribo. Una suerte de apátrida, pues, en la sociedad que lo tuvo en prisión precisamente para darle patria cuando franqueara, de salida, los muros que franqueó, de entrada, cinco, diez, veinte años atrás. En suma, el liberado encuentra que no pagó lo que creía haber pagado. Advierte —lo dijo hace muchos años Olof Kinberg— que la verdadera pena comienza cuando sale de la prisión.

Hace treinta y cuatro años, en la Penitenciaría del Distrito Federal, hice mi primer trabajo en torno a los reos liberados. Se trataba de conocer la situación que guardaban los inminentes excarcelados —tras varios años de reclusión— cuando quedaran en libertad absoluta o preparatoria. No había entonces preliberación, ni había remisión parcial de la pena, bienes que ha traído la Ley de Normas Mínimas y que pueden convertirse en males —así ha sucedido en numerosos casos— cuando las medidas no obedecen a la readaptación, como debieran, sino al simple curso del tiempo, más o menos aprovechado: el “dos por uno” que se suele decir. Esta simplificación aritmética de lo que debiera ser un profundo examen de personalidad ha causado un inmenso daño al penitenciarismo mexicano. Pero no me ocuparé más de este asunto, que ya se examinó en otro foro convocado por la Secretaría de Gobernación.

En 1961-1962, al cabo del estudio personal y directo de cuantrocientos reclusos de la Penitenciaría del Distrito Federal próximos a la liberación, se vio que el 40% tenían entre 20 y 30 años de edad; que los reincidentes representaban el 64.75% del total; que el 16% de los excarcelables no habían desarrollado ningún trabajo en prisión —ni siquiera alguno de esos pasatiempos que a veces calificamos como “trabajo en reclusión”—; que el 44.25% carecía de ahorros; que el 22.25% no contaban con alojamiento a su salida del reclusorio, y que el 65.75% no tenían acomodo laboral seguro. En suma, todo conspiraba en contra de los liberados.

Han pasado más de treinta años, y me pregunto y pregunto si han cambiado radicalmente las condiciones de las libertades en la generalidad —o en la totalidad— de las cárceles mexicanas. Si ha habido un cambio drástico, si esos hombres y mujeres trabajaron con desvelo y con provecho a lo largo de la reclusión, si formaron un fondo de ahorros que les permita un respiro, si a todos los aguarda una vivienda digna y una ocupación segura, si son hombres maduros y preparados, si los reincidentes son la excepción y los primerizos la abrumadora mayoría, es decir, si las condiciones de los liberados son mejores que las de la mayoría de los mexicanos que jamás han pisado una prisión, entonces todo se ha modificado. Habría que izar bandera blanca y levantar de inmediato esta mesa, para dedicar la energía de los participantes a otro asunto que la merezca. Pero sospecho que no es así. De la década de los ochenta han dicho los analistas de la economía que se trata, para América Latina, de una década perdida. ¿Habría que decir algo semejante de estas décadas en lo que atañe a los liberados de nuestras prisiones? Quizá no tanto, es cierto. Pero tampoco mucho menos, también es cierto.

Vuelvo al tema de la readaptación social y de los medios para conseguirla, que será el cimiento del éxito o del fracaso que se tenga con los liberados de la prisión. Recordemos que los analistas de la pena —pero también los prácticos, que son, al fin y al cabo, los verdaderos constructores del sistema penal— han reconocido cuatro finalidades de las sanciones. Pueden ser castigo. Pueden ser ejemplo. Pueden ser medio de expiación. Y pueden ser vehículo de readaptación social. Todo esto se halla sujeto a debate. Hay quienes consideran —y yo me sumo a ellos— que esas finalidades de la sanción no son mutuamente excluyentes, sino coexistentes; y que el castigo es inherente a la pena, de manera natural e ineludible, y además conveniente.

Sea lo que fuere, el hecho es que nuestra Constitución Política, que en 1917 hablaba muy pretenciosamente —y además peligrosamente—, de “regeneración” del infractor, ahora sólo habla, desde 1965, de “readaptación social”. Dice que la Federación y los estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones con los ojos puestos en la readaptación social del sentenciado. Hacia allá se dirige, pues, todo el esfuerzo del Estado mexicano que enfrentan al delincuente y lo vence en un primer episodio, pero sabe que habrá, después de la cárcel —y de las demás penas— otros episodios por resolver. Esta es la referencia constitucional: buena o mala, anticuada o moderna, hacedera o imposible, esta es. Y por

ende, todo el aparato de la justicia penal tiene que leer ese mapa y tomar ese rumbo.

Otra cosa sería si el designio, mucho más sencillo, fuese castigar. Entonces no importaría que el reo estuviese readaptado. Ni siquiera se plantearía esta cuestión. Bastaría con que hubiera recibido su merecido, como lo señala una frase popular. Y otra cosa sería el objetivo de la prisión fuera poner ejemplo, intimidar a los buenos ciudadanos con la noticia y la experiencia de lo que les ocurre a los malos. Entonces bastaría con que hubiera terror a la cárcel entre los que no han delinquido, aunque no hubiera nada en el que acaba de padecerla. Ya no es tanta la diferencia, en cambio, cuando se supone que el propósito es purgar la culpa, expiar el pecado, purificar el espíritu, como lo quieren las versiones religiosas y morales de la prisión. Si esto sucede, habría arrepentimiento, y con él alguna señal de enmienda y en tal virtud, una discreta esperanza.

Ahora bien, el concepto de readaptación todavía no está suficientemente claro. Confesemos que a menudo —si no es que siempre— nos lanzamos entusiastas a una tarea de readaptación, sin saber exactamente de qué se trata. Ninguna ley la define. No hay definiciones obligatorias. Por ende, cada aplicador interpreta. ¿Es rehabilitación, como parece si se considera que el infractor es un inválido social? ¿Es adoctrinamiento, para que el reo “crea” lo que “cree” la sociedad, o mejor aún, lo que propone el Estado? ¿Es abdicación de una personalidad oficialmente repudiada, en aras de otra, oficialmente aprobada, caso en el cual el método más cumplidor de la readaptación sería el lavado de cerebro?

Me parece que no se trata de nada de eso. No, al menos, en una nación respetuosa de la dignidad humana, que practica lo que proclama a propósito de los derechos del hombre y la libertad de los ciudadanos. Así las cosas, la readaptación social se concentra y satisface con algo menos ambicioso y más accesible. Ni suprime el albedrío —el poco o mucho albedrío que todavía tenemos—, ni deja al individuo, tampoco, otra vez a merced de sus impulsos, sus errores y sus carencias.

Readaptación sería, en suma, dar al sujeto aquello que suelen tener los hombres que se mantienen a salvo de cometer delitos —no obstante las tentaciones, las provocaciones, las solicitudes para cometerlos—, y cuya falta, en el caso concreto, pudo explicar e impulsar la conducta delictuosa. Dicho de otra manera: dar educación a quien carece de ella, capacidad laboral a quien no la tiene, salud a quien la ha perdido, y así sucesivamente. Sólo bajo esta idea sobre la readaptación social se puede



entender que la Constitución diga que el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación son los medios para la readaptación social del sentenciado.

No es misión de la cárcel formar buenos presos, sino preparar hombres libres ordinarios. Tampoco héroes, sabios o santos. Sólo hombres libres ordinarios. Extraña paradoja: la prisión, que es, por definición, un cautiverio, tiene a su cargo algo enteramente distante y distinto de lo que ella es. Sin embargo, esa es su misión. Hay quien se extraña de la indocilidad de algunos reclusos —indocilidad que puede ser el angustioso síntoma de que rechazan una situación contraria a la naturaleza humana—, y que en contrapartida exhiben a un preso satisfecho de serlo como ejemplo de hombre apto para la libertad.

Hay, desde luego, quienes se adaptan con naturalidad a la reclusión. Puede ser por fallas graves de personalidad, inmadurez, incompetencia, temor a la vida. Pero también puede ser porque fuera —y esto es ya un problema de justicia social— las condiciones de existencia son más adversas que dentro. Ahora recuerdo la narración que sobre este punto hace Anatole France en su obra *Crainquebille*. Tras un breve encarcelamiento, Jerónimo Crainquebille, el personaje del relato, medita de esta manera: “Llevaba muchas horas sin comer, sin otro abrigo que los sacos del vendedor de castañas, y recordó los quince días pasados en la cárcel donde la justicia le dio cama y alimento. Envidió la fortuna de los encarcelados, que no padecen frío ni hambre”. Quizá Crainquebille también vivió, como hoy viven tantos, en una hora de crisis.

Como se ve, para la prisión —antecedente obligado de la libertad— promueve la readaptación social del sentenciado —o algo más modesto: evite una desadaptación todavía más grave— debe llevar adelante un tratamiento. Esto implica, entre otras cosas, que haya un verdadero régimen de educación, digna de tal nombre: ética, cívica, académica, laboral, y hasta diré estética; que exista un genuino régimen de capacitación para el trabajo, esto es, que se prepare el encarcelado para la competencia en la sociedad libre, donde han prosperado avanzadas tecnologías que exigen del trabajador un alto grado de preparación; que se haya beneficiado de relaciones con el mundo libre, información, participación, para que no se convierta en un extraño absoluto, casi un visitante de otro mundo, en el momento mismo en que cruce la puerta de la prisión; que se le haya brindado la atención médica —medicina del cuerpo, pero no sólo ésta— que necesita para fortalecer su capacidad física e intelectual y salir, de nuevo,

a la vida real, porque la vida en reclusión es una existencia artificiosa e irreal; que haya un razonable conocimiento sobre las características del reo —que debió determinar, asimismo, las características del tratamiento—, para tratar en forma diferente a los desiguales y establecer, con realismo y buen juicio, en qué caso hay readaptación y en cuáles no se ha conseguido ni será posible obtenerla; y que la libertad del recluso se haya preparado con cautela, cuidado, inteligencia, para que no sea un choque, un suceso abrupto, otro accidente, sino un proceso paulatino y regular, como el que se aconseja a un convaleciente.

Todo eso forma parte del sistema de readaptación, que condiciona las perspectivas de la etapa de excarcelación. De otro modo, no habría tal readaptación social, sino apenas una apuesta, un juego de azar: ver si el sujeto sale bien, independientemente de la cárcel o a pesar de ella.

Si eso se espera que haga la prisión, hay otras cosas que debe hacer la sociedad a la que regresa el liberado. Ante todo, debe entender que en la lógica de los delitos, los juicios y los castigos, hay un momento para cada cosa, y que el juicio se desarrolla en el tribunal y el castigo se practica en la prisión y no después de ella. Además, debe aceptarse como sociedad abierta a todos los integrantes naturales, y admitir que el excarcelado es uno de ellos y tiene derecho, por lo tanto, a regresar y vivir. Renunciarán las “buenas conciencias”, por lo tanto, al uso de la marca de Caín. Prescindirán del estigma. Y si esto acepta la sociedad, y además comprende que el éxito del liberado es para ella una condición de paz y seguridad, porque evitará la reincidencia, debe también abrir el espacio para que el excarcelado encuentre, pronto y bien, lo que necesita con más apremio: trabajo. Todo eso se debe pedir a la sociedad, y para pedirlo es preciso formar en ella una “cultura de la incorporación”, a cambio de la “cultura de la exclusión” que generalmente prevalece.

Pero no es fácil pedir a la sociedad imprudencia o milagros. Es en este punto donde las instituciones que tutelan a los liberados pueden encontrar los mayores obstáculos, no propuestos apenas por una comunidad reticente, sino impuestos por un requerimiento necesario, que no se puede satisfacer, o por una circunstancia económica y social que es hostil para todos, no se diga sólo para los excarcelados.

En efecto, en cuanto al primer caso, ¿cómo reinsertar al excarcelado en el mercado de trabajo, cuando en reclusión hizo cualquier cosa, menos trabajar, o destinó su tiempo y sus fuerzas a tareas marginales, sin destino económico ni aceptación, que le convirtieron en un artesano de la prehis-

toria? Y por lo que toca al segundo caso, ¿cómo resolver el grave, gravísimo problema de trabajo del liberado en un país en que prolifera el desempleo? ¿Cómo allegarle medios de subsistencia honrada, si no tiene acceso a una ocupación lícita, o la que tiene es precaria o no le aporta lo necesario para satisfacer sus necesidades más elementales? En plena crisis para todos, ¿qué espacio queda para resolver, ahora y aquí, la crisis de los liberados?

En fin, el problema de los reos liberados obliga a volver el rostro, la exigencia, la censura o la esperanza, hacia atrás y hacia adelante. Hacia atrás, para exigir a los reclusorios que de veras preparen hombres libres, o dicho de otro modo, liberables, no individuos absolutamente descalificados para enfrentar de nuevo la vida que llamamos normal. Y hacia adelante, para requerir de la sociedad una conducta incluyente, por dos razones al menos: porque es debido, moral y jurídicamente, y si esto no basta —y sabemos que no basta—, porque nos conviene. Está en juego la seguridad pública, que es, en rigor, la seguridad de cada quien.

### III. MODERNIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL<sup>3</sup>

Se nos propone el tema de la modernización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dentro de los trabajos conducentes a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En rigor, este Plan Nacional constituye, por su naturaleza, un ensayo de modernización nacional. Ahora bien, de la modernización y del Plan se puede hablar en dos sentidos. Permítaseme una breve consideración sobre este punto. Parto de la idea de que ningún trabajo, pero menos aún los trabajos públicos, se debiera emprender sin una reflexión sobre el sentido y el destino que lo legitimen. En otra oportunidad he manifestado que México ya cuenta con un Plan Nacional, si se toma este concepto en su más amplio significado. El Plan se localiza en la propia Constitución Política. Es otra manera de llamar, con absoluta propiedad, a nuestra ley suprema. Efectivamente, en ésta se hallan recogidos los objetivos, los procedimientos y los personajes que concurren a formar eso que se ha llamado el “modelo de la nación” al que aspira el pueblo mexicano. Por ello el artículo 26 establece el marco y el

3 Intervención en el foro organizado por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, D. F., 7 de abril de 1995.

derrotero de los instrumentos del desarrollo, así como de este mismo: “Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación”.

Bajo este modelo —y no bajo ningún otro, que resultaría inconsecuente o advenedizo— es preciso formar ahora el Plan Nacional de Desarrollo en sentido estricto. Equivale a un capítulo sexenal en una obra que viene de mucho tiempo atrás, y que sin duda perdurará. Se trata, en suma, de escribir anticipadamente la historia de este espacio de nuestra vida, de manera consecuente con la existencia cumplida y la vida por cumplir. Por ende, el Plan de Desarrollo debe ser, ante todo, un ejercicio de congruencia histórica.

También se habla de modernización. Diré que esta palabra, tan reiterada, despierta diversas reacciones: esperanzas, por una parte, y sospechas, por la otra. Y no me refiero, por supuesto, a la modernización de la Procuraduría, sino a la modernización en general. Aún a riesgo de incurrir en maniqueísmo, vale advertir que hay una modernización “mala”, si se permite esta palabra sencilla y peligrosa, y una modernización “buena”.

La “mala”, aquí como donde sea, no es propiamente modernización, es decir, puesta al día, actualización, renovación. Es lo contrario: abandono, negación, abdicación. La “buena”, en cambio, es continuación o desarrollo de lo que se es, por el conducto de lo que se pretende ser. El que moderniza a la “buena”, no se niega a sí mismo, no renuncia a su raíz, no declina sus banderas. Se afirma. Se arraiga. Enarbola esas banderas con más fuerza y eficacia. Ante el espejo sigue siendo él mismo, y no otro. La modernización a la “mala” quiere que el espejo muestre una imagen diferente, suplantadora, de la que se presenta ante él.

El que se moderniza cumple una doble tarea al través de un doble tiempo. Por una parte, recuerda y cosecha; por la otra, imagina y siembra. Esto es la modernización nacional. Por ende, bajo ese signo entendido la modernización de las instituciones de la República —que son, cada una, baluarte del ser nacional— y así se puede entender la modernización de esta institución en particular.

Existe una historia de la Procuraduría General de la República, pero no, todavía, una de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En algún arcón —más de memorias que de documentos— debe hallarse el intento de narrar la vida y los milagros de esta institución. Ojalá que alguna vez se recupere ese interés: ayudaría a saber qué fue, cómo y por qué, y en consecuencia, qué será, cómo y por qué, en el futuro que se

avecina y en el que lo suceda.<sup>4</sup> No podemos seguir partiendo, cada vez, de cero. Corremos el riesgo de ser, a nuestra vez, el cero del porvenir.

En todo caso, lo que se puede asegurar es que la Procuraduría del Distrito tiene dos rasgos sobresalientes, que concurren a historiarla, perfilarla y predecirla. Por una parte, coincide con todas las restantes —me refiero a las Procuradurías Generales de Justicia, no a las especializadas— en alojar a una institución clave de la justicia mexicana: el Ministerio Público. Sucede que hay varias vertientes de ese Ministerio Público, producto del federalismo mexicano, pero todas coinciden en un punto de partida, que las ilustra y compromete: el artículo 21 constitucional. Y coinciden en la idea, rara vez puesta en las normas, pero reiterada en todos los programas, los discursos y las actuaciones, de ejercer una “representación social” cuyas características y posibilidades aún se encuentran en el tintero.

El otro rasgo sobresaliente de la Procuraduría del Distrito, que ya no contiene una nota de coincidencia con sus semejantes del país, sino una diferencia que puede ser radical, es el hecho de que ejerce sus atribuciones en la capital del país, una de las ciudades más complejas, pobladas y dinámicas del mundo. Todo lo que tiene de peculiar el Distrito Federal en relación con la República, lo tiene —o debe tener— esta Procuraduría en contraste con las demás. Las características de esta urbe, tan descomunal, han determinado, por ejemplo, que aquí exista el sistema judicial más amplio y numeroso del mundo. Otro tanto sucede en lo que toca a la Procuraduría, interlocutora de ese sistema judicial, y titular de otras funciones que la convierten, además, en interlocutora de una comunidad gigantesca, demandante e insatisfecha. Modernización es ya, sin más indagaciones, capacidad física, profesional y moral para llevar adelante ambas interlocuciones. No puede hallarse a la zaga en ninguno de estos frentes. Su rezago sería el rezago del gobierno.

Sin pretender ahora un examen genérico del Ministerio Público mexicano, conviene observar que éste es una institución con diversas fuentes y distintas facetas. Hay que entender que las instituciones nacionales son un producto nacional. Esto, que parece obvio, no siempre se mira con esa evidencia. Las calificaciones o descalificaciones que se hacen acerca de la institución, suele apoyarse con una cita extranjera, que puede ser per-

4 En 1996 la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicó la obra *Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*.

fectamente aplicable a la realidad donde se formula, pero no siempre es exportable a la realidad que se critica.

Querer —como muchos quieren— que el Ministerio Público mexicano se reconstruya a la imagen y semejanza de otro, es ignorar que esta institución tiene su propio origen, ha servido a necesidades características y enfrenta problemas específicos. Exactamente como pasa con el amparo mexicano: en él se reúnen instituciones que en otros sistemas jurídicos se hallan dispersas. Conviene recordar todo esto a la hora de modernizar a la Procuraduría.

En el curso de su vida, las Procuradurías se replegaron en la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal. En esto se confinaron por su propia decisión. Les faltó arrojo, clarividencia y compromiso social. Por ende, no salieron al paso de las necesidades colectivas emergentes. Se hicieron a un lado cuando la evolución —o la revolución— social planteó nuevas demandas. La llamada representación social no quiso representar a la sociedad en sus novedosas y abundantes pretensiones.

Pero las necesidades no cesan ni se detienen. Urgieron al Estado. Y así proliferaron otras Procuradurías. Si pudiésemos hablar en términos deportivos, diríamos que las Procuradurías Generales de Justicia perdieron estos espacios por *default*. Como si no hubiesen querido la calidad de “Generales” de Justicia, sino la de “Particulares” de Justicia Penal. Incluso ahí, en este terreno seleccionado para refugiar todas las fuerzas y toda la atención, hubo desequilibrio. Se puso el mayor énfasis en la averiguación previa, alguno en el proceso judicial, y casi nada en la enajenación de las penas.

El Ministerio Público debió ser el agente de los cambios en el sistema de justicia. Debió ser el *ombudsman*. Hay copiosa doctrina extranjera que afirma lo contrario. Esto no me angustia, porque no estoy hablando para los países en los que se generó esa doctrina. Me refiero a éste y a sus instituciones. ¿Acaso había un órgano del Estado mexicano mejor calificado —constitucional y legalmente— que el Ministerio Público para ser el defensor de la constitucionalidad y la legalidad en México?

Sin embargo, su abandono de esta misión, que estaba al alcance de la mano, y su extravió de la que sí venía desempeñando, determinaron que apareciera otro *ombudsman*, al que en un principio casi se miró como una especie de ángel vengador de los entuertos del Ministerio Público y sus órganos auxiliares. Por eso, entre otras cosas, es plausible que hoy la Procuraduría del Distrito reconozca —al través de su vigente

definición de órganos y funciones— que la tutela de los derechos humanos es un tema que le atañe y no un asunto extraño, del que pueda desentenderse sin más.

La modernización del Ministerio Público puede ser vista como un trabajo de rescate e innovación dentro del desarrollo natural de los servicios del Estado a la sociedad. Existe todo un debate, que aún no concluye, acerca de la tarea y la dimensión del Estado en nuestro tiempo. Es importante que se vea la repercusión que pudieran tener sobre el Ministerio Público estos movimientos de opinión y de administración.

Sin perjuicio de las posiciones discrepantes y extremosas que hay en este campo, lo cierto es que las actividades del Ministerio Público forman parte de ese eje o núcleo natural del Estado, que no puede desaparecer y ni siquiera “adelgazar”. La privatización en este orden de cosas no se dirige a la institución misma del Ministerio Público. Opera en otros terrenos, como lo son los conectados con la autocomposición. Los avances de la querrela y la coadyuvancia no determina necesariamente, por sí solos, una decadencia institucional del Ministerio Público.

En este orden, la modernización implica apoyar el nuevo auge de la autocomposición en el área penal, que es consecuente con la mínima intervención penal del Estado, un principio central del derecho penal humanista, o bien, como algunos le dicen, del derecho penal democrático. Pero ese apoyo también debe destinarse a impedir que los convenios autocompositivos sean el foro donde el abuso triunfa y la justicia se derrota.

Dije que la modernización de la Procuraduría puede ser concebida como un ejercicio de rescate e innovación. Señalo esto, porque creo que a partir del desarrollo real o potencial del Ministerio Público mexicano —es decir, un Ministerio Público con calificativo— es posible identificar algunos puntos interesantes para tal efecto. No sólo se relacionan con el mejor despacho de la función persecutoria del Ministerio Público —la que lo identifica ante los ojos de la gente como policía—, sino con la representación más amplia de intereses jurídicos —que lo identificaría ante esos mismos ojos, y ante los ojos de la historia, como abogado del pueblo y del Estado—. Paso a mencionarlos brevemente.

Es preciso recuperar y desarrollar la verdadera representación del interés de la juridicidad. Esto tiene aplicaciones importantes en el ámbito del Ministerio Público Federal, pero también en el del fuero común. Se trataría de dar contenido, realidad y trascendencia a las atribuciones establecidas en la fracción II del artículo 2o. y en el artículo 4o. de la Ley

Orgánica.<sup>5</sup> Ahí estaba, desde 1983, hace doce años, el Ministerio Público como *ombudsman*. Ahí se quedó. A partir del eje que suministran esos preceptos, el Ministerio Público devendría una figura crucial de la justicia.

Es menester recuperar y desarrollar la verdadera representación social. No tiene sentido —o lo tiene en forma muy limitada— resumir toda la representación social en el desempeño de la acción penal. Hay otros intereses que aguardan representación. No sólo es aplicable este punto a los menores e incapaces, sino también a los llamados “intereses difusos”. En la tutela de éstos —por la vía de la procuración— residiría una de las funciones más notables, útiles y renovadoras de la representación social. Hace falta reconocerlo, en primer término, y luego instituir el procedimiento para la promoción judicial en favor de los “intereses difusos”.

Es necesario recuperar y desarrollar la verdadera representación del interés público. Esto se vincula con la misión del Ministerio Público como abogado del Estado. Con frecuencia se le denomina “fiscal”. El empleo de esta voz es manifiestamente errónea. En una de sus etapas históricas, que hace mucho tiempo concluyó, el Ministerio Público era abogado del Fisco. En los antiguos tribunales que formaron parte de nuestra tradición colonial, hubo funcionarios con aquella designación o una parecida. Todo eso pasó.

Hoy el Ministerio Público no es fiscal, en lo absoluto. Pero puede ser abogado del Estado, aunque haya corrientes de doctrina o legislaciones foráneas que no celebren esta posibilidad.

Por otra parte, a mi juicio, la Procuraduría del Distrito Federal debiera ejercer la consejería del gobierno de éste, e inclusive llevar su representación en determinados asuntos, como sucede en algunas legislaciones locales de la república. Es cierto que últimamente, en virtud de reformas al artículo 102 constitucional, el procurador de la República dejó de ser consejero jurídico del gobierno federal. En mi opinión, esta reforma es errónea. En tal virtud, no vacilo en sugerir una medida en sentido diverso, por lo que toca a la procuración local de la justicia. Aunque aguarde un siglo.

Es necesario dar plenitud también a la representación del interés persecutorio, en el que se encuentra confinado, con sentido rutinario, el Ministerio Público. Para ello conviene insistir en la posibilidad de que el

5 Por el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de mayo de 1996 se creó la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. El contenido de la fracción II de la Ley de 1983 corresponde a las fracciones II y VI del artículo 2o. de la Ley actual.



Ministerio Público pueda impugnar, ante la justicia federal, las sentencias absolutorias que causen agravio al interés jurídico que representa. De esta forma se restablecería el equilibrio procesal entre el inculpado, que tiene tres oportunidades para obtener una sentencia favorable —primera y segunda instancias, y amparo directo— y la sociedad, que sólo tiene dos —primera y segunda instancias—. No se trata de una novedad insólita. Ya existe un remedio procesal equivalente en el marco del contencioso administrativo. Seguramente el interés de la seguridad pública merece por lo menos la misma atención que los asuntos que se manejan en aquellos procesos.

Finalmente, se moderniza esta institución cuando hace lo que hoy practica, es decir, interviene en la planeación del desarrollo, concebido éste como algo mayor y mejor que el crecimiento a secas. La justicia es también un dato del desarrollo: en ella se mira la realidad de un pueblo; es índice de la calidad de la vida. Desarrollo es bienestar material, pero también espiritual: tiene que ver con la moralidad, no sólo con la producción y distribución de los bienes materiales.

Me parece que el avance de la nación se medirá con más finura en la ponderación de la justicia que se le brinda. Si es verdad —plausible o no— que el Estado se retrae de muchas tareas que hasta hace poco desempeñó, no puede retirarse —sino debiera crecer— de otras que no aparezcan intervención económica, sino saneamiento moral. La procuración de justicia es la más característica de esas indeclinables tareas.

#### IV. ÉTICA Y SERVICIO PÚBLICO

Queremos hacer un examen sobre la ética en el servicio público, esto es, acerca de la conducta del servidor público en el desempeño de su encomienda. Esto tiene una doble vertiente. Por una parte abarca la relación del empleado o funcionario con el Estado que lo incorpora, y por otra, comprende la relación con el pueblo que aguarda el buen desempeño de las funciones del Estado y la correcta y eficiente prestación de los servicios públicos. El servidor público es un obligado en los dos espacios: debe dar cuenta al Estado y a los ciudadanos. Ambas responsabilidades tienen una compleja composición: dar cuenta política y dar cuenta jurídica. Para eso se instalan el tribunal de la opinión pública y los tribunales jurisdiccionales. En ese amplio horizonte debe establecerse, analizarse y juzgarse el cometido del funcionario. Siempre a condición —puesto que

hablamos de ética—, de que esos tribunales actúen como verdaderos foros de justicia.

La organización democrática de la vida es una condición de la moral pública, su clima propicio. Donde no hay democracia, ese clima se desvanece y la corrupción sobreviene. Desde luego, no hablo apenas de democracia en su versión más corta y convencional: la democracia de las elecciones, el manejo de los comicios. Me refiero a la otra versión, la más profunda y genuina, la más difícil, la más lejana: un sistema de vida fundada en el constante mejoramiento del pueblo.

Por ello es preciso determinar sin equívocos la misión contemporánea del Estado. Sobre ésta se construye la teoría de la ética en la función pública. Sin este punto de referencia nos perderemos en el bosque de las anécdotas y las ordenanzas. A esa misión del Estado deberá ajustarse el desempeño del funcionario, sujeto a la ley que traduce esa misión cultural e histórica, y a partir de ella se podrá valorar el quehacer de los servidores públicos.

Es erróneo, ilusorio, establecer la ética de los servidores públicos como un mero decálogo que gobierna el comportamiento burocrático. Primero debe quedar bien establecida la ética —dicho de otra forma, el designio moral— del Estado que reúne a esos servidores, dispone sus trabajos y afronta sus consecuencias. Ese designio es el cimiento de cualquier decálogo: espíritu de la ley escrita y de la costumbre de sus intérpretes y aplicadores.

El Estado moderno es —al menos en sus instrumentos declarativos, que recogen cierto concepto moral sobre la tarea política y administrativa— un protagonista de la libertad, la seguridad, la justicia y el bienestar. Pudo ser otra cosa en el pasado. Pero en nuestro tiempo, el Estado tiene a su cargo la realización de esos valores y objetivos.

Son la entraña del Estado moderno, mucha más de lo que pudiera serlo la organización política o la distribución del trabajo, que apenas son instrumentos de aquellos propósitos. La perfección administrativa no absuelve de la deficiencia ética.

Si no sirve a esas finalidades, el Estado no sirve al hombre. Es inútil o dañino. Milita en su contra: por acción o por omisión, ambas adversas a su sentido y a su objetivo. Cuando esto sucede, el Estado debe ser repensado, reorganizado, reformado, hasta revolucionado. Y para efectos prácticos inmediatos, debe serlo desde adentro. De lo contrario, la revisión se hará, inexorablemente, desde afuera, con un costo muy elevado.

Es cierto que se halla en marcha, en el mundo entero, una revisión del Estado. Todos sabemos a lo que nos estamos refiriendo cuando hablamos de esto. Por ello no trataré de precisar ahora si esa revisión realmente tiene que ver con el Estado, o sólo con el gobierno, o apenas con la administración pública. El hecho es que hoy se reflexiona —con graves consecuencias prácticas— acerca de las tareas y la dimensión del Estado. Esta revisión ha traído consigo múltiples resultados, desde excelentes hasta pésimos. Unos favorecen a los individuos; otros, los desvalen, los dejan a merced de fuerzas que los arrasan.

Sea lo que fuere de la revisión del Estado —a menudo propuesta, con gran trivialidad, como un problema de corpulencia o esbeltez del aparato público—, lo cierto es que el Estado sigue siendo visto, querido y necesitado como un agente de los valores y objetivos que dije: libertad, seguridad, justicia y bienestar. Hacia allá debe encaminar sus acciones y en esa misma dirección, por ende, de conducir las suyas el servidor público. En ello reside el dato ético de su compromiso y de su desempeño. De otra suerte existiría pugna entre el Estado y sus servidores, y en esta pugna radicaría, sin duda, una alteración ética, una inconsecuencia, una deslealtad política del empleado o del funcionario.

No compete al servidor público “percibir” libremente o “sentir” —como se dice— el contenido de sus atribuciones, el rumbo de sus tareas y el detalle de sus deberes. Nos hallamos en un Estado de derecho —no sin melladuras—, y en tal virtud hemos de reconocer que es el derecho, no la percepción o el sentimiento, quien recoge las normas morales y orienta la conducta de los funcionarios. Los más importantes valores morales identificados o admitidos por una sociedad, como efecto de un proceso histórico y de una acción política, se hallan depositados en el sistema jurídico. Aquí está el mínimo ético exigible, que es, obviamente, el mínimo ético más importante: el vital o indispensable. Así, la moralidad en el servicio puede ser identificada, para estos efectos, con la legalidad de la conducta.

En consecuencia de lo dicho, el servidor público contrae el doble compromiso que mencioné, con el Estado y con la sociedad, jurídico y ético, cuando realiza un acto particularmente significado: el juramento que hace en algunos sistemas, o la protesta —o promesa— de cumplir y hacer cumplir la ley, que se hace en el nuestro. La admisión del nombramiento vincula al empleado o funcionario, y la protesta proclama ese vínculo.

Dejo de lado, para evitar un examen prolongado e incierto, que no ayudaría a los fines de esta exposición, el problema que aparece cuando

la ley no corresponde a la idea que una sociedad tiene sobre los derechos de sus integrantes y las obligaciones del poder público.

En fin, de la ley proviene el guión para el desempeño del servidor público. Ella dicta las acciones y las abstenciones. El Estado de derecho abarca ambas cosas: lo que el Estado debe hacer en bien del individuo y de la sociedad, constituida en comunidad política, y lo que debe omitir con el mismo propósito tutelar o redentor. Sólo existe un Estado de derecho cuando aquél omite lo que no le está permitido —por ejemplo, oponerse a las libertades o reducirlas— y hace lo que le está atribuido —por ejemplo, crear las condiciones para que haya justicia social—. Ambas tareas —y no una sola— concurren a instalar un verdadero Estado de derecho.

Si el Estado —en este proceso de revisión, que a menudo acarrea reducciones preocupantes— abandona alguna de estas actividades, la enrarece o la hace insuficiente o impracticable, difícilmente se podrá decir que sigue siendo un Estado de derecho, al menos como el derecho es hoy día, o un Estado de moral, al menos como la sociedad entiende a la moral pública: una regla en su más amplio beneficio.

No sobra observar que la llamada autoridad moral del Estado existe plenamente cuando las acciones de aquél —es decir, las de sus representantes o personeros—, cumplidas dentro de su marco jurídico, son autosustentables: persuaden, valen por sí mismas, precisamente porque proviene del Estado, bajo la misma regla de confiabilidad que tiene la institución de la “fe pública”. Entonces no es necesario que acudan otras instancias a convalidarlas, ratificarlas o legitimarlas.

Existe un escollo severo para el ejercicio limpio y fluido del gobierno, cuando los argumentos del Estado, sus afirmaciones y negaciones, sus compromisos y promesas, ya no convencen a los ciudadanos. Esto equivale a la pérdida o la reducción de la autoridad moral, que en una sociedad democrática es la principal fuente para el ejercicio de toda la autoridad. Si no basta la autoridad moral, que es una especie de poder natural e invisible, habrá que depender de las otras formas de autoridad política. Es decir, la coerción ocupa el lugar que corresponde a la persuasión.

En el mundo entero existe un serio cuestionamiento sobre “moralidad” del Estado y de sus funcionarios. Ese cuestionamiento, fruto de una serie de sucesos desafortunados, alcanza a otras instituciones. Entre ellas figuran las directamente conectadas con la constitución del poder, y por este conducto, con la prestación del servicio. Es el caso de los partidos políticos.

Hay que indagar las fuentes del descrédito. Es frecuente inculpar al Estado, a los partidos, a los políticos, a los funcionarios, de todo género de irregularidades. Estas inculpaciones se concentran en un señalamiento: corrupción, que es, a su turno, la desviación de la conducta, la elusión de la ley, el subterfugio o la transgresión para requerir, acordar, brindar y recibir en forma ilegítima un bien o un servicio.

Es absolutamente indispensable que exista un vigilante escrutinio popular de la conducta pública de los funcionarios. También es necesario que el escrutinio se dirija a los factores —el medio, el “caldo de cultivo” — que alientan o no frenan esas desviaciones reprochables. Hace algún tiempo se incorporó entre las políticas del gobierno de México, por un periodo sexenal, la denominada “renovación moral de la sociedad”. Hoy persiste esa necesidad y subsiste ese íntimo proyecto político, con el membrete que se quiera.

Una de las facetas de la renovación moral —bajo los nombres que ahora tenga, y bajo los que pueda tener dentro de seis, doce o dieciocho años— es el castigo de las desviaciones cometidas por servidores públicos. Pero la otra, no menos necesaria ni menos oficial y de la filiación que oficiosamente se le suponga o que efectivamente tenga. Son igualmente desmoralizadoras y destructivas la impunidad del funcionario infractor y la punición del funcionario honorable, por acción o por omisión.

Ciertamente es importante ocuparse en la ética que observa el funcionario público en el desempeño de sus funciones. Pero también hay que explorar la que observa el Estado con sus funcionarios. La moral y la lealtad, la legalidad y la honradez circulan por vías de ida y vuelta, no apenas en un solo sentido. Las hay del servidor público frente al Estado y a los ciudadanos, pero también las hay del Estado frente a sus servidores. Si aquél abandona a éstos, si no emprende la defensa clara, enérgica y suficiente de quienes la merecen, tanto como la sanción puntual de quienes la ameritan, habremos creado un ambiente, una circunstancia, de moralidad a medias, ambigua, que acaba por no ser moralidad en lo absoluto. Termino con la reiteración de una vieja convicción. El deber del Estado —es decir, de los hombres que desarrollan y suscriben su propia conducta como conducta de un ser ajeno y poderoso al que llamamos Estado— con el pueblo tiene un profundo sentido ético. Si no lo tiene, el Estado es apenas un instrumento de disciplina social, por decirlo suavemente. Para que se cumpla aquel deber moral, es preciso que el comportamiento general del Estado, y el de sus empleados y funcionarios, respondan a los desig-

nios éticos —decisiones políticas fundamentales— que constan en la Constitución. Lo que esté por debajo de eso, estará por debajo de la moral que el pueblo exige a sus servidores.

No es fácil elevar ese nivel de cumplimiento, hasta dar plenitud real al mandato constitucional. No lo es, cuando la ley suprema proclama tantos y tan complejos programas morales. Pero en ese sentido debiera esmerarse el comportamiento de los funcionarios. Habrá que lograr, paso a paso y palmo a palmo, el desarrollo que empareje la conducta del poder público —que es la conducta de los servidores— con el ideal ético de la Constitución mexicana.