

# REPORTe

CESOP

## ESTADO DE DERECHO

ESTADO DE DERECHO  
EN INTERNET

Libertad y Estado de derecho en  
Kant: dos conceptos inseparables

Estado de derecho y propiedad:  
Una reflexión liberal

LA REFORMA DEL ESTADO EN  
MÉXICO. UNA AGENDA INCONCLUSA

DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO  
EN MÉXICO: LA ECUACIÓN INCOMPLETA

La percepción ciudadana sobre  
el imperio de la ley, el orden  
social y las libertades individuales

# CONVOCATORIA PERMANENTE

de recepción de artículos, ensayos y notas para publicar en la

## Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La mayoría de los temas de interés público tienen una relación estrecha con las leyes, por ello la Revista Legislativa se publica con la certeza de que un análisis de estos temas desde la perspectiva de las ciencias sociales contribuye a mejorar el diseño y la coherencia del marco legal.



La Revista incorpora textos en español y en inglés que analizan la problemática social, económica, política y legal con el objetivo de mejorar la legislación y aspira a promover investigación aplicada desde diferentes perspectivas metodológicas con el fin de discutir problemas públicos y su posible solución en el contexto del proceso legislativo.



---

La Revista Legislativa se publica semestralmente desde 2007, es arbitrada y se encuentra registrada en los siguientes índices: Benson, Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.



**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El artículo o ensayo deberá ser inédito y enviado a:  
[revista.legislativa@congreso.gob.mx](mailto:revista.legislativa@congreso.gob.mx)  
[liz.cesop@gmail.com](mailto:liz.cesop@gmail.com)

Consultar bases de la convocatoria en:  
[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

  @cesopmx  fcesop01

# CONTENIDO

## 3 **Presentación**

**Libertad y Estado de derecho  
en Kant: dos conceptos  
inseparables**

*Jesús Martínez Rojas Ríos*

5

**Democracia y Estado  
de derecho en México:  
la ecuación incompleta**

10

*Luis Angel Bellota*

**La percepción ciudadana  
sobre el imperio de la ley,  
el orden social y las libertades  
individuales**

*José de Jesús González Rodríguez*

17

**La reforma del Estado  
en México. Una agenda  
inconclusa**

29

*Roberto Candelas Ramírez*

**Estado de derecho y propiedad:  
Una reflexión liberal**

*Rafael del Olmo González*

49

**Estado de Derecho en Internet**

59

*Santiago Michele Calderón Berra*



# Comité del CESOP

## Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

### Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas  
**Director de Estudios Sociales**

Ricardo Martínez Rojas Rustrian  
**Director de Estudios de Desarrollo Regional**

Ernesto Ramón Cavero Pérez  
**Subdirector de Estudios de Opinión Pública**

José Francisco Vázquez Flores  
**Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos**

Katia Berenice Burguete Zúñiga  
**Coordinadora Técnica**

Enrique Esquivel Fernández  
**Asesor del CESOP**

Santiago Michele Calderón Berra  
Roberto Candelas Ramírez  
Felipe de Alba Murrieta  
Rafael Del Olmo González  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Giovanni Jiménez Bustos  
Rafael López Vega  
Heriberto López Ortiz  
Salvador Moreno Pérez  
**Investigadores**

Luis Angel Bellota  
Guillermina Blas Damián  
Edith Carmona Quiroz  
Omar Cortés Macías

Ignacio Jaromil González Bautista  
Natalia Hernández Guerrero  
Erika Martínez Valenzuela  
María Guadalupe S. Morales  
Marcos Palafox Reyes  
Karen Nallely Tenorio Colón  
**Apoyo en investigación**

Alejandro Abascal Nieto  
Abigail Espinosa Waldo  
**Staff administrativo**

Ricardo Ruiz Flores  
**Diseño de portada e interiores**

José Guillermo Toledo Trejo  
**Ilustraciones**

Liliana Hernández Rodríguez  
**Digitalización de imágenes**

José Olalde Montes de Oca  
Nora Iliana León Rebollo  
**Formación y diagramación**

Claudia del Carmen Ayala Sánchez  
**Corrección de estilo**

Alejandro López Morcillo  
**Responsable de edición**

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas  
**Director del Reporte CESOP**

*Reporte CESOP*, núm. 108, julio de 2017. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas, que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

# PRESENTACIÓN

No venderemos, denegaremos ni retrasaremos a nadie su derecho ni la justicia. Fragmento de la Carta Magna, 5 de junio de 1215.

*Juan sin Tierra*

En primer lugar existió el Caos. Después Gea, la de amplio pecho, sede siempre segura de todos los Inmortales que habitan la nevada cumbre del Olimpo. (En el fondo de la tierra de anchos caminos existió el tenebroso Tártaro.) Por último, Eros, el más hermoso entre los dioses inmortales, que afloja los miembros y cautiva de todos los dioses y todos los hombres el corazón y la sensata voluntad en sus pechos”.<sup>1</sup>

Desde tiempos inmemoriales, el mamífero humano —dotado de las cualidades de raciocinio y voluntad— logra el libre albedrío y a través de estas tres características y, al ser un ser social, ha desarrollado el concepto de *derecho* para preservar, en primera instancia, sus bienes (la propiedad) y la integridad física (la vida).

En la evolución de la humanidad, ésta también ha creado el concepto de *Estado* y la civilización mate-

rializa el *Estado de derecho* formado por dos partes: el *Estado* como institución política y el *derecho* como el conjunto de normas que rigen el funcionamiento de la sociedad para, entre otros logros, alcanzar el desarrollo humano, el progreso y la felicidad.

El *Reporte CESOP* de julio de 2017 toma como epicentro un solo tema: el Estado de derecho; tema que da para tanto que a lo largo de este número hacemos un repaso por nuestra historia como república y la manera en que hemos creado instituciones públicas para que la sociedad mexicana conviva en un Estado de derecho. El ser humano, por las cualidades inherentes de ser racional, con voluntad y libertad, crea conceptos tan complejos como el de *Estado* y *Estado de derecho*, así como las instituciones que permiten su existencia.

Así pues, el Reporte CESOP 108 disecciona el Estado de derecho bajo seis diferentes aproximaciones —que conforma cada uno de los artículos aquí publicados—. Para iniciar se presenta un ensayo sobre la libertad y el estado de derecho; la dialéctica entre política y moral, y ambas como parte de la racionalidad humana.

<sup>1</sup> *Teogonía* de Hesíodo.

También se vincularán democracia y estado de derecho revisando los diferentes tipos de gobierno —desde la clasificación aristotélica— y la ineludible necesidad del Estado de derecho.

Posteriormente se analiza el Estado de derecho en tres vertientes:

- El orden social
- Las libertades individuales y
- La percepción ciudadana

También se presenta un artículo que analiza la reforma del Estado como una agenda inacabada; después, hacemos pasar el mismo tema por la criba de

la propiedad privada, atención aquí: desde una visión liberal del autor, en un artículo de opinión que si no le ocasiona una severa “disonancia cognitiva” por lo menos, el CESOP garantiza que le dejará con un buen talante.

El último texto versa sobre la Internet y el estado de derecho.

Esperemos que este *Reporte CESOP* inocule en el lector la inquietud de profundizar en la temática del estado de derecho, asunto que debe hacer cada uno de nosotros, cada día, sin necesidad de aplicar la violencia monopólica del Estado.

# LIBERTAD Y ESTADO DE DERECHO EN KANT: DOS CONCEPTOS INSEPARABLES

Jesús Martínez Rojas Ríos\*

## Introducción

Kant encuentra una triada indisociable: ética, política y derecho. Fundamenta la libertad en la moralidad y racionalidad del hombre; sin embargo, su realización descansa en el sistema político/jurídico. En sí el sistema político propuesto por el filósofo alemán para la realización del ser humano encuentra sus pilares en la teoría de la moral kantiana. Hay una dialéctica entre política y moral, en la que —a diferencia de autores del *realismo político*, como Maquiavelo— se complementan en lugar de entrar en conflicto. El objetivo del presente ensayo es desglosar sucintamente la teoría moral kantiana y su teoría del derecho y del Estado, para demostrar el cómo siempre están en contacto. Para el efecto, en la primera sección revisaremos su teoría moral y reservamos para la segunda el análisis de su teoría política.

## ¿Por qué para Kant somos agentes morales?

La pregunta que hacemos en el título de esta sección se responde así: *lo somos al ser seres racionales, dotados de voluntad y libertad*. Estas tres cualidades del ser humano —siendo la del ser racional la que impera— son las que nos permiten autonomía en nuestras acciones. Sin embargo, esta breve respuesta no es satisfactoria ya que no nos



deja ver por qué el estar facultado de razón, voluntad y libertad nos constituye como agentes morales. Explicar los argumentos detrás de esta afirmación será nuestro objeto en el presente ensayo.

Immanuel Kant, en su libro *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, comienza con una concisa distinción entre los dos tipos de ciencias: las que se dedican a estudiar las *leyes de la naturaleza* y las que se enfocan en las *leyes de la libertad*.<sup>1</sup> Asimismo, el conocimiento racional puede dividirse tanto en formal como material. El *conocimiento formal*, también conocido como lógica, guarda su distancia del conocimiento empírico. Esto se debe a que el *conocimiento empírico* se basa en “funda-

\*Estudiante de las licenciaturas de derecho (ITAM) y filosofía (UNAM).

<sup>1</sup> Immanuel Kant, *La metafísica de las costumbres*, (Trad. Adela Cortina Orts y Jesús Conill Sancho), Madrid, Ed. Tecnos, 4ª ed., 2005.

mentos que se hayan derivado de la experiencia”,<sup>2</sup> mientras que el *conocimiento formal* es un precepto para el entendimiento: es universal, demostrable y sirve para todo pensar. Cuando el conocimiento se limita a objetos del entendimiento, ajenos a toda experiencia, se le denomina *metafísica*.<sup>3</sup> La intención de Kant es hacer una metafísica de las leyes de la libertad, es decir, explicarlas sin recurrir a observaciones empíricas.

Con finalidad pedagógica para responder al cuestionamiento objeto de este ensayo dividimos este ensayo en tres segmentos:

- a) Para fundamentar el ensayo haremos la distinción entre el mundo inteligible y el mundo sensible para Kant.
- b) Se reflexionará acerca del porqué Kant no cree posible una moral basada en la experiencia.
- c) Se establecerá la relación entre la razón y el agente moral al ser un ser dotado de voluntad y libertad.

#### a) *Mundo inteligible y mundo sensible*

Ya dimos cuenta de la distinción que el pensador de la Ilustración hace entre el *conocimiento formal* y el *conocimiento empírico*, las leyes naturales y las leyes de la libertad. En el último capítulo de la *Fundamentación... va a retomar esta línea de pensamiento pero desde otra perspectiva: habla del mundo inteligible y el mundo sensible. Llega a esta distinción al meditar sobre los límites del conocimiento. Según sus palabras, cuando nos representamos los objetos, lo podemos hacer de dos maneras: la de las “representaciones que nos suceden sin nuestro albedrío —por los sentidos, por ejemplo— y por las que podemos llegar a conocer los fenómenos pero jamás las cosas en sí mismas”.*<sup>4</sup> Al reflexionar sobre el límite de nuestro conocimiento caemos en cuenta de que sensiblemente sólo vamos a percibir los *fenómenos* como nos afectan subjetivamente y nunca “la cosa en sí”; de ahí intuimos que hay otras cosas que no son los *fenómenos*, sino “la cosa en sí”. De lo que se sigue que hay un *mundo sensible*

<sup>2</sup> *Ídem*.

<sup>3</sup> *Ibid.* pg. 8.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 97.

(fenoménico) y un *mundo inteligible* (accesible únicamente mediante la razón).<sup>5</sup>

Tras hacer esta distinción, el catedrático prusiano argumenta que el ser humano es parte de estos dos mundos. El razonamiento, detrás de la participación del ser humano en ambos mundos, tiene que ver con la naturaleza misma del humano. Inicialmente analicemos por qué es que somos parte del mundo sensible.

El ser humano tiene conciencia de sí mismo en un mundo sensible; puede observar cómo sus acciones son tanto ocasionadas por *fenómenos* y a su vez estas acciones tienen consecuencias. El ser humano se guía por deseos, impulsos e inclinaciones.<sup>6</sup>

Pero el ser humano no sólo es parte del mundo sensible, también habita el mundo inteligible. Esto se explica debido a la capacidad del hombre de contemplarse a sí mismo como inteligencia, como ser racional. Esta facultad racional del hombre se traduce en su capacidad de ir más allá de la simple representación mediante el uso de ideas.<sup>7</sup> Las ideas trascienden la experiencia sensible del hombre y ocupan un lugar en el mundo inteligible, universal y perpetuo.

La relevancia de esta distinción del mundo sensible y el mundo inteligible —y la participación de la persona en ambos— es que con ella se fundamenta la posibilidad de una moral válida universalmente para todo ser racional. Pero esto lo veremos a través de todo el ensayo.

#### b) *¿Por qué no una moral empírica?*

La labor intelectual de Kant tiene como misión fundamentar una moral independiente de cualquier argumento empírico. ¿Por qué es tal su cometido? Como vimos anteriormente, el ámbito de la experiencia pertenece al mundo de lo sensible. El mundo sensible, fenoménico, es contingente; sujeto a las inclinaciones y deseos de los individuos. Los fenómenos que acontecen ante un individuo no acontecen para otro, por lo que las decisiones que

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 100-101.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 99.



se tomarán serán siempre variadas dependiendo de las circunstancias. Es imposible crear leyes bajo criterios empíricos. El deber moral debe valer universalmente para todos los seres racionales.<sup>8</sup>

Asimismo, para que se puedan tomar decisiones morales es necesaria una autonomía de la voluntad. Esta autonomía implica que es el mismo sujeto quien *autolegisla* su obrar. Si el sujeto dirige sus acciones por intereses o inclinaciones, ya sea la “felicidad” o la necesidad, su acción se ve condicionada. Al ser condicionada, la acción está normada de manera heterónoma; es decir, no hay autonomía de la voluntad y, por tanto, no podemos hablar de un sujeto moral.<sup>9</sup> Estas acciones heterónomas estarían sujetas a las leyes de la naturaleza, opuestas a las *leyes de la libertad* que son las propias del agente moral. El que las acciones heterónomas estén condicionadas por las leyes de la naturaleza, implica que están subordinadas a las relaciones de causa y efecto, por lo que el sujeto que obra de tal manera nunca lo hace libremente.

### c) Razón, libertad y moral

Ahora estudiaremos lo que es propio en el hombre que pertenece al mundo inteligible: la razón, la libertad y la moral. En el apartado anterior destacamos la *autonomía de la voluntad*. Precisa entonces definir a qué nos referimos por *voluntad*, entendiendo por ella una característica propia del ser racional, y es “la facultad de decidirse uno a actuar conforme a la representación de ciertas leyes”.<sup>10</sup> Como vimos anteriormente, estas leyes no pueden ser las leyes de la naturaleza, sino que necesariamente deben ser las *leyes de la libertad*.

La voluntad del agente moral debe ser autónoma, por lo que las leyes que siga se las debe imponer él mismo. Este principio autolegislator es al que Kant llama *principio de la autonomía de la voluntad*.<sup>11</sup> También él distingue a la *libertad* como la *propiedad de la voluntad de ser una ley para sí misma*;<sup>12</sup> es decir, autónoma. Si el ser racional está sujeto a la

ley universal que él mismo legisla, esto implica que el ser racional es un fin en sí mismo; esto es, tiene *dignidad*. Continuamos siguiendo su línea de pensamiento, en donde la *razón* “relaciona toda máxima de la voluntad como universalmente legisladora a cualquier voluntad y también cualquier acción para consigo misma”.<sup>13</sup> En este enunciado el también autor de la *Crítica de la razón pura* nos indica que la voluntad legisladora une a todo ser racional y a toda acción. Todo ser racional es capaz de auto-legislarse y autorregirse, es autónomo, y por tanto, un fin en sí mismo.

Pero no sólo es un fin en sí mismo, sino que la ley, al surgir de esta forma de obrar será la misma para todo ser racional. Y es la misma para todo ser racional debido a las propiedades de *universalidad* y *perpetuidad del mundo inteligible*, al cual la razón pertenece.

La participación del *ser racional* en la *legislación universal* es lo que nos permite ser agentes morales.<sup>14</sup> La máxima que surge de la voluntad racional autolegislatora puede ser expresada de las siguientes dos formas: “actúa de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca como un medio”,<sup>15</sup> o de manera mucho más general “actúa sólo según aquella máxima que puedas querer que se convierta en ley universal”.<sup>16</sup> No obstante, es requisito como precondition para la libertad, la existencia de un sistema de derecho y de un Estado que lo respalde para que los individuos puedan gozar de su libertad.

### El Estado de derecho y su relación con la libertad

El revolucionario de la filosofía moral considera que hay dos tipos de legislación: las que prescriben acciones internas y las que prescriben acciones externas. El primer tipo de legislación (interna) es aquella que describimos en la sección anterior y se refiere a la aptitud moral de los seres humanos. En este apartado segundo nos enfocaremos en la

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 68-70.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 52.

legislación externa (jurídica) y su papel en el desarrollo del individuo.

Su exposición en este apartado está pensado de la siguiente manera:

- a) El problema de la libertad en el estado de naturaleza.
- b) El derecho como precondition para la libertad.
- c) El Estado como garantía para el cumplimiento del derecho.

#### *a) El problema de la libertad en el estado de naturaleza*

El ser humano es un ser moral debido a su racionalidad y a su voluntad; entonces ¿por qué es necesario un Estado que legisle y coaccione si las personas podemos *autolegislarnos*? Porque si bien los seres humanos tenemos la posibilidad de regirnos mediante el imperativo categórico y respetar la dignidad y libertad de los otros, sin un Estado de derecho que nos coaccione nos encontramos en un estado de guerra. En su texto *Sobre la paz perpetua* dice que el estado de naturaleza de los hombres no es un estado de paz sino de continua amenaza. Siempre siguiendo a Kant, dice: “Pero un hombre en estado de naturaleza me priva de esta seguridad y me está lesionando ya al estar junto a mí en ese estado, no de hecho ciertamente, pero sí por la carencia de leyes de su estado, que es una constante amenaza para mí”.<sup>17</sup> En este momento nos está indicando la necesidad de un derecho positivo, común a todas las personas que conviven en un mismo territorio, para poder abandonar el estado de guerra —consustancial a los hombres— y entrar en un estado de paz de derecho positivo.

#### *b) El derecho: precondition de la libertad*

Acorde con una definición de Kant, y consistente con el imperativo categórico, libertad es “la posibilidad de acciones con las que no se perjudica a nadie”.<sup>18</sup> Esto es, todo el conjunto de acciones que un individuo pueda realizar sin interferir en la esfera de acción de otro; sin afectar su voluntad, consi-

derando a cada individuo como un fin en sí mismo y nunca como medio.

Ahora bien, ¿qué es el derecho? Habla el precursor del idealismo alemán: “derecho es el conjunto de condiciones bajo las cuales el arbitrio de uno puede conciliarse con el arbitrio del otro según una ley universal de la libertad”.<sup>19</sup> Esto quiere decir que el derecho radica en las condiciones externas bajo las cuales los distintos fines perseguidos por toda la diversidad de personas pueden realizarse sin conflicto. Pero, ¿qué pasa si la acción de un individuo obstaculiza la realización del obrar ajeno? Entra en juego la facultad coactiva, conceptualmente ligada e inseparable del derecho. Es un recurso al que el Estado debe acudir únicamente como última vía, ya que priva de la libertad a los individuos que obstaculicen la libertad de terceros. La coacción está legitimada ya que, siendo la libertad el fundamento del derecho, debe privarse de ella a quienes no permitan a sus conciudadanos gozar de ella.<sup>20</sup>

Pero hay una última condición que el derecho debe cumplir para posibilitar la libertad: la *igualdad*.

#### *c) El Estado: garante del derecho*

Como hemos mencionado a través de todo este ensayo, el imperativo categórico es elemental en el pensamiento político kantiano: “Actúa de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca como un medio. Debido a los problemas que surgen en el estado de naturaleza, es requisito que se instaure un estado positivo para la realización de los seres humanos de manera digna y libre; no obstante, también es requisito que el imperativo categórico se observe cuando se constituya un Estado. Es en este punto donde queda mejor expuesta la postura contractualista kantiana: para que los ciudadanos de un Estado puedan gozar su libertad debe instaurarse una *igualdad jurídica*.

La *igualdad jurídica* implica el consentimiento de todos aquellos que forman parte de un sistema jurídico, de las personas; y en palabras de Kant consiste en “[...] la relación entre los ciudadanos según

<sup>17</sup> Immanuel Kant, *Fundamentación...*, pp. 51-52, notas al pie.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>19</sup> Immanuel Kant, *La metafísica...*, p. 39.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 40-41.

la cual nadie puede imponer a otro una obligación jurídica sin someterse él mismo también a la ley y poder ser, de la misma manera, obligado a su vez”.<sup>21</sup> En otras palabras, es condición *sine qua non* que todos estén sometidos a las mismas reglas de juego. La única manera en la que esto es posible es a través de una constitución republicana, que para Kant significa su contraposición al despotismo. Si el *despotismo* es “la ejecución arbitraria por el Estado de leyes que él mismo se ha dado”, el *republicanismo* está más bien ligado a la idea de separación de poderes y la sujeción de todos por igual a la ley.<sup>22</sup> La constitución republicana es aquella que se fundamenta en los siguientes tres principios: “libertad de los miembros de una sociedad; de la dependencia de todos respecto a una única legislación común; y, conformidad con la ley acerca de la igualdad de todos los súbditos”.<sup>23</sup>

## Conclusión

Hoy día los valores democráticos que surgen de las grandes revoluciones de la modernidad parecen estar en crisis. La tolerancia a la diversidad tiende a disminuir. Immanuel Kant invita a repensar una democracia abierta y flexible, por obra y gracia de su imperativo categórico y un Estado de derecho que aboga por la libertad. Por supuesto, invita también a legislar de manera que los individuos puedan realizar su existencia plenamente y sin obstáculos; conmina a una legislación común que no discrimine por ninguna razón. En suma, para el revolucionario de la filosofía moral la idea de política y moral no están separadas. Aunque no debemos pensar en una moral rígida; moral para Kant es la posibilidad que tienen todos —en tanto seres humanos— de ser fin en sí mismos.

<sup>21</sup> Immanuel Kant, *Sobre la paz perpetua*, (Trad. Joaquín Abe-llán), Madrid, Alianza Editorial, 1ª Edición, 2002, p. 53.

<sup>22</sup> *Ibid.* Pg. 55.

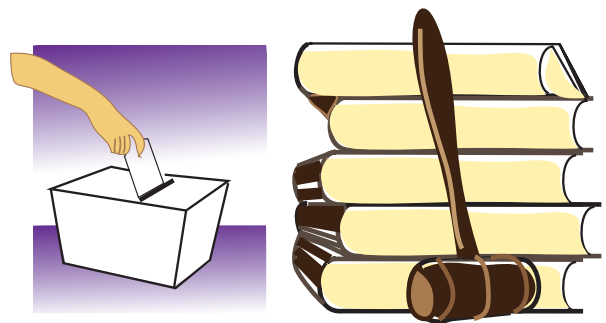
<sup>23</sup> *Ibid.* Pg. 52.

# DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO: LA ECUACIÓN INCOMPLETA

*Luis Angel Bellota\**

En la última década y media, entre el primer año del sexenio foxista y los albores de la presente administración, en ciertos sectores de la opinión pública, el debate sobre la democracia mexicana parecía centrarse en la perfección de sus procedimientos electorales o bien en los problemas cotidianos que vienen aparejados a ella. En 2000, el estado de ánimo ciudadano distaba mucho del actual. Entonces se albergaba la expectativa, con cierto optimismo —comprensible por las recientes elecciones que habían dado término a siete décadas de hegemonía priista—, que la vida pública del país tomaría un nuevo rumbo marcado por un poder ejecutivo menos omnímodo, un poder legislativo con mayor pluralidad y un poder judicial más independiente. Algo de cierto hay en ello, pero tampoco es posible afirmar con suficiencia que el país vaya por buen rumbo. Algunas corrientes de opinión celebran lo alcanzado hasta el momento pero no se dan por satisfechas.

En un ensayo de reciente aparición, Enrique Krauze afirmó que la sociedad mexicana que transitó del



siglo xx al xxi carece de las instituciones, el personal, las prácticas y la tradición jurídica necesarias para afrontar los retos que nos impone este presente marcado por la dupla corrupción-impunidad, la violencia criminal y los déficits institucionales que las alimentan. El historiador en cuestión afirma que con la alternancia partidista en el 2000, muchos, incluido él, pensaron “que la democracia, como ideal y como un proceso político ordenado, traería consigo una era de paz, prosperidad y justicia”. “Fue una ingenuidad”, dice el también empresario cultural. Él sostiene en los primeros párrafos de su citada disertación que “México padece una profunda insatisfacción con el funcionamiento de su democracia. Existe incluso, en algunos círculos,

\* Licenciado en Historia por la Universidad Iberoamericana y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador asistente en el área de Estudios Regionales del CESOP.

la impresión de que la transición no ocurrió [...] y de que el orden actual no merece siquiera llamarse democrático”.<sup>1</sup>

Krauze precisa que si bien vivimos bajo un orden democrático éste adolece de un desencanto producido por la impunidad, la crisis de seguridad, la falta de crecimiento económico y las injusticias de siempre. No es el objetivo de este escrito reseñar el citado ensayo de quien fuera colaborador de Octavio Paz, pero sí retomar uno de sus argumentos centrales para hablar del déficit más grave que padece el sistema político mexicano y, por tanto, su democracia: la cobertura y vigencia real del Estado de derecho. Mucho se ha debatido al respecto en los medios. Los últimos años han sido ricos en denuncias sobre la aparente irreductibilidad de la corrupción y sus efectos más perniciosos, desde el desempeño irregular de las instituciones políticas hasta el movimiento regresivo de la economía o la desconfianza ciudadana en sus representantes. Quien esté al tanto del acontecer nacional y que, al mismo tiempo, tenga la inventiva de preguntar y palpar en la calle el sentir de los ciudadanos de a pie, podrá concluir que la corrupción ha dejado de ser un fenómeno anecdótico para convertirse en un mal sistémico percibido por todos. El caso de los exgobernadores involucrados, acusados y procesados por delitos que van desde el enriquecimiento ilícito hasta el lavado de activos hacen más que oportuna esta reflexión.

Hablar de las carencias en el Estado de derecho nos lleva, casi por inercia, a hablar de la corrupción, del abuso del poder en sus formas diversas —como la terrible crisis en materia de derechos humanos—, de las omisiones en la ejecución de la ley o de las distorsiones que se le imponen a ésta. El problema es complejo y no nos alcanzaría el espacio para desplegar una explicación que amarre todos estos factores que, en decibeles y ritmos distintos, inciden en él. La discusión sobre cada uno de estos flancos es larga y abundante, pero, por ahora, nos ocuparemos de la relación entre legalidad y democracia. Los vicios irresueltos en la primera afectan seriamente a la segunda.

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 10.

No es posible hablar de una democracia mínima, independientemente de los debates sobre su efectividad electoral y del respeto al voto, si no reparamos en la funcionalidad de su sistema judicial y la capacidad de las autoridades para hacer valer el derecho. No son esferas que operen aisladamente. Los comicios para elegir cargos de representación popular pueden quedar anulados, fácticamente, si el poder del dinero o la coerción de fuerzas paralelas al Estado inciden negativamente en ellos. Ya lo hemos visto en el pasado reciente. Quienes, desde la academia o la actividad política, celebran los avances obtenidos en el campo electoral —evocando el despliegue de la pluralidad en la geografía política mexicana después del 2000, por mencionar sólo uno de los logros más ejemplificados de la llamada *transición*—, parecen no ahondar lo suficiente en los peligros que implica para la naturaleza misma del gobierno las alteraciones, la poca efectividad o la selectividad con la cual se aplica la ley. Cuando Aristóteles, hace más de dos mil años, tuvo a bien inventar una tipología sobre las formas de gobierno, las cuales dividió en “puras” e impuras”,<sup>2</sup> no habría imaginado que sus “colegas” de la era contemporánea debatirían sobre la democracia hasta volverla uno de los temas más controvertidos en la historia del pensamiento político. En vista de

<sup>2</sup> “[...] La simplicidad y la claridad de [la] tipología [aristotélica] son de tal naturaleza que no sería necesario ningún comentario si no fuese para hacer una consideración terminológica. ‘Monarquía’, propiamente, significa gobierno de uno solo, mas en la tipología aristotélica quiere decir gobierno bueno de una persona, al que corresponde la tiranía como malo. Al contrario, ‘oligarquía’, que de hecho significa gobierno de pocos, quiere decir gobierno malo de pocas personas, al que corresponde la ‘aristocracia’ como bueno. El término ‘oligarquía’, en efecto, ha conservado a través de los siglos su significado peyorativo original: hoy también se habla de ‘oligarquía’ en sentido negativo, para indicar grupos restringidos de poder que gobiernan sin el consentimiento popular (y por tanto, en contraposición a la ‘democracia’). En cuanto a la ‘aristocracia’, que significa gobierno de los mejores, es el único de los tres términos que designan a las formas buenas que en sí mismo tiene un significado positivo. Durante siglos ha conservado un significado menos negativo que la oligarquía; pero ha perdido el original de gobierno de los mejores (en el lenguaje político de la época moderna, habitualmente los gobiernos ‘aristocráticos’ están formados por grupos restringidos que se transmiten por herencia el poder) [...]”. Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, 2ª ed., México, FCE, 2002, p. 35.

las problemáticas particulares que aquejan a dicha forma de gobierno en cada país, pero sobre todo por los tremendos retos que impone la globalización, como el avance tecnológico y los impactos de la apertura económica en la estructura de las sociedades, la democracia corre el riesgo de entremezclarse con otras expresiones del poder que no son las más idóneas ni mucho menos las más deseables. Todo depende de la calidad, la trayectoria y la voluntad institucional de cada Estado para evitar que la democracia conviva con manifestaciones oligárquicas, cleptocráticas o partidocráticas de gobierno.

A pesar de las obvias diferencias entre aquel pasado tan remoto y este presente tan dinámico, la clásica categorización aristotélica sobre las formas de gobierno y las mutaciones hacia las cuales transitan sigue mostrando cierta vigencia. Pensar que la democracia puede ser suplantada por hibridarse con alguna de esas clasificaciones nos conduce, de algún modo, a retomar el criterio del filósofo esta-girita. Recordemos que él también habló de regímenes mixtos con características propias tanto de las formas puras como impuras de gobierno.

La democracia contemporánea no queda exenta de contagiarse y padecer en su seno esas modalidades que prescinden o incluso modifican a su favor el orden legal existente. Cuando México se preparaba para la alternancia hace más de tres lustros, Carlos Strasser advirtió de esta tendencia. El aludido politólogo argentino estaba pensando en las naciones latinoamericanas después de la transición, de ahí que haya considerado que un sistema democrático puede mostrar síntomas de partidocrático, corporativo, tecnocrático u oligárquico. Cada una de estas modalidades es susceptible de coexistir con la democracia y convertirla en un régimen mixto.<sup>3</sup>

De hecho, siendo realistas, la mayor parte de las democracias contemporáneas no son perfectas y conviven, algunas en mayor medida, otras no tanto, con cualquiera de esas alternativas. Para que las primeras cohabiten lo menos posible o no sean absorbidas por alguna de ellas, el Estado de dere-

<sup>3</sup> Carlos Strasser, *Democracia y desigualdad*, Buenos Aires, CLACSO/Asdi, 2000, p. 58.

cho se torna más que necesario para salvaguardar el bien común y mantener el sentido de la justicia.

Al hacer mención de este punto toma sentido que nos preguntemos ¿qué relación guarda la permanencia de un Estado de derecho con la democracia? Sin desconsiderar los otros aspectos que le proporcionan calidad a una democracia<sup>4</sup> —nos referimos a los requisitos mínimos para llamarse cabalmente así—, hay que destacar, en primer lugar, al Estado de derecho. Su importancia es tal que de él se deriva la legitimidad del Estado mismo. Si las autoridades no cumplen ni hacen cumplir la ley, sea por que la omiten o por que la transgreden, éstas dejan de ser legítimas. La causa primordial por la que aceptamos la existencia de un gobierno es porque lo creemos imprescindible para ceñirnos al imperio de la ley.<sup>5</sup>

De lo contrario viviríamos en un permanente estado de anarquía: en eso que Thomas Hobbes llamó “la condición natural del hombre”. Las leyes existen porque garantizan un orden. Para hacerlo posible, los individuos están en la obligación de obedecerlas y el gobierno de hacerlas obedecer. La armonía social podrá lograrse en la medida que los miembros de una colectividad política, léase los ciudadanos, respeten los siguientes acuerdos:

a) la renuncia al uso de la fuerza por parte de los individuos y grupos; b) la instauración de reglas para resolver pacíficamente los eventuales conflictos futuros, y c) la creación de un poder *super partes* facultado para garantizar que los pactos se respeten,

<sup>4</sup> “No hay democracia de calidad si no hay democratización de la política, de la sociedad, del Estado y de la economía. Los diseños institucionales (sistema electoral, sistemas de partidos, formas de gobiernos) cuentan, pero no son suficientes. La democratización de la política supone el reconocimiento y la vigencia de la ciudadanía con todos sus derechos, el sufragio universal, la representación política de todos, incluidas las clases populares, un sistema de partidos institucionalizado. [...]”. Sinesio López Jiménez, “El fin de la fiesta”, en *La República*, 5 de noviembre de 2010, p. 12.

<sup>5</sup> Fernando Castaños, Álvaro Caso y Jesús Morales, “La deliberación: origen de la obligación moral de cumplir la ley”, en Julio Labastida Martín del Campo, Miguel Armando López Leyva y Fernando Castaños (coords.), *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, México, UNAM, 2008, p. 25.

incluso utilizando la coacción. Cuando estos pactos se violan se camina hacia la anarquía que caracteriza a un salvaje y peligroso estado de naturaleza. No obstante, sólo en los verdaderos Estados de derecho la legalidad vigente garantiza algo más que el orden y la estabilidad estatales y apunta hacia la protección de la dignidad de las personas a través de la garantía de sus derechos.<sup>6</sup>

El Estado de derecho sostiene la igualdad de todas las personas ante la ley y el sometimiento tanto de gobernados como de gobernantes ante tribunales ordinarios. En un sistema judicial acorde con el de una democracia, cualquier ciudadano, sin distinción de su estatus social, de su origen étnico o de sus creencias religiosas, tiene garantizado el derecho a un juicio justo y equitativo en lo que toca a las disputas con otro ciudadano o con la mismas autoridades.<sup>7</sup>

De manera parcial o total, la desaparición del Estado de derecho se suscita cuando los fallos de un juez están determinados por las presiones del poder político, por el poderío ominoso del crimen organizado o por la influencia de los actores económicos que, con gran disponibilidad de recursos monetarios, intervienen en el curso de la justicia. El Estado de derecho, tanto o más que las elecciones libres, es parte esencial de una democracia. Ésta no funciona sin aquél.

Antes de proseguir, para comprender la relación entre ambos, sería conveniente que establezcamos una somera distinción entre Estado de derecho y Estado jurídico. Todos los Estados son jurídicos por excelencia porque fundamentan sus acciones en mandatos y leyes que conforman un orden. Sin embargo, no todos incorporan las reglas, prácticas e instituciones que le extienden el adjetivo calificativo “de derecho”. Aquí una explicación más detallada:

<sup>6</sup> Pedro Salazar Ugarte, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, México, IFE, 2006 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 25), p. 23.

<sup>7</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho y democracia*, 2ª ed., México, IFE, 2001 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 12), p. 54.

El sometimiento jurídico del poder es una tesis liberal que está en la base del constitucionalismo moderno y tiene como finalidad limitar al poder político desde un punto de vista formal, pero sobre todo, desde una perspectiva sustantiva (supone que los poderosos no pueden decidir ciertas cosas); sin embargo, el gobierno sólo *per leges*, la sola actuación jurídica del poder, no supone necesariamente limitaciones materiales al poder: un gobierno puede actuar legalmente, mediante leyes, sin respetar límites sustantivos de ningún tipo. ¿Qué diríamos, por ejemplo, de un decreto presidencial que ordena fusilar a los disidentes? Indiscutiblemente, al ser un decreto presidencial, sería legal; pero, por su finalidad, sabríamos que no respeta límites sustantivos como son los derechos fundamentales de las personas.<sup>8</sup>

En los Estados que históricamente podríamos denominar como *jurídicos* vemos una legalidad que ignora las garantías individuales o que le abre las puertas al gobierno para que decida quién es ciudadano de primera y quién no. Pensemos en la constitución hitleriana de 1935, en los regímenes comunistas o en las dictaduras latinoamericanas. Todos tuvieron en común leyes que no pusieron límites al Estado. Del lado contrario, en los Estados de derecho apreciamos una constitución que revisite al poder político con una camisa de fuerza que lo separa en tres niveles. Si bien esta aspiración viene desde la Ilustración, fue hasta el siglo xx cuando la diferencia entre Estados jurídicos y Estados de derecho quedó más clara que nunca.<sup>9</sup>

Terminada la gran conflagración en 1945, entre el Plan Marshall y la caída del Muro de Berlín, tanto en Europa como en América Latina aparecieron y se consolidaron Estados constitucionales con jurisdicciones liberales, algunas de las cuales, cabe añadir, contaron con un envidiable sistema de bienestar social. Alemania e Italia después del nazi-fascismo; España y Portugal después de sus respectivas dictaduras corporativas; Alemania del Este, Polonia y el resto de Europa oriental después de los regímenes comunistas; el Cono Sur después de las dictaduras militares. El nuevo ordenamiento constitucional de

<sup>8</sup> Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 19.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 20-21.

estos países adoptó la separación de poderes y la protección de los derechos individuales. Los sistemas legales de los Estados totalitarios, así como el de aquellos que gobernaban de facto, no se valieron de las figuras y características de los modernos Estados de derecho. Conforme esta clase de regímenes pasaron a la historia se dio un cambio de paradigmas jurídicos en varias partes del mapa global; los nuevos ordenamientos insertaron una concepción distinta de la relación entre el Estado y sus fuentes de poder con los ciudadanos.<sup>10</sup>

En los textos constitucionales de los países que inauguraron una vida democrática quedó plasmada la existencia de un Estado de derecho, la separación de poderes y la definición del tipo de régimen como una democracia. El correlato entre este orden estatal y su forma de gobierno no puede ser el de una autocracia. De ahí que todo Estado de derecho sea, intrínsecamente, democrático.

Cualquier discusión que ponga sobre la mesa el Estado de derecho carecerá de sentido si en los hechos la legalidad es más simbólica que real o su aplicación está corroída por deficiencias al debido proceso o prácticas que redundan en corrupción. Quien afirme que la justicia plena e infalible es más quimérica que real no estaría falto de razón; sin embargo, también es correcto que la mera existencia de un marco legal supone una cultura básica de la legalidad que vuelve obligatoria la defensa de los derechos humanos, la limitación a los excesos del gobierno o el cumplimiento de las reglas más básicas que hagan funcionar la vida en sociedad. El reto para cualquier Estado, por más adversas que sean las condiciones que afronte, radica en imprimirle regularidad, certidumbre y razonabilidad a su funcionamiento.<sup>11</sup>

Cuestionar la ausencia o el quebranto del Estado de derecho en México es cuestionar, indirectamente, el tipo de democracia alcanzada hasta ahora. El entramado institucional alrededor de ésta no ha sido tan cuestionable como sus alcances. Con relación a lo que se tenía históricamente, hasta hace un cuarto de siglo, la autonomía de los órganos electorales,

la instauración de tribunales especializados, la profesionalización de sus institutos, la tecnificación de sus métodos y la atención presupuestal que se le asigna, si bien configuran un avance no se corresponden con el nivel de satisfacción que en diversas ocasiones ha reportado *Latinobarómetro* y otras instancias dedicadas a medir el estado de ánimo ciudadano. Los avances se descompensan por la calidad institucional, las falencias en la repartición de justicia, la escandalosa impunidad y los réditos decrecientes de la economía.

En tres años más cumpliremos dos décadas de haber celebrado aquellos comicios que parecían abrir una nueva etapa en la historia política mexicana. En parte sí, en parte no. Se cambió de régimen y el presidente dejó de ser el personaje todopoderoso —o casi todopoderoso, para ser más justos— que caracterizó al proceso político nacional durante siete décadas. Las herencias negativas de aquel largo periodo, coladas a éste por la falta de una reforma estatal, no han permitido la cristalización de un verdadero Estado de derecho que haga más robusto este sistema al que denominamos como *democrático*. La verdadera transición no pasa solamente por el desfile de los votos libres. Es necesario —y apremiante, por qué no decirlo— un nuevo diseño institucional que no sólo garantice gobernabilidad sino también el respeto a los derechos humanos y un combate eficaz contra la corrupción. Estas tres mejoras ahuyentarían el riesgo, cada vez más real, de que la democracia mexicana derive hacia formas de gobierno poco compatibles con las aspiraciones de una sociedad moderna.

Los recientes casos de corrupción, cuya trama envuelve a exgobernadores y funcionarios públicos de alto rango, ilustran bien los vacíos de legalidad que permitieron a nivel estatal reproducciones a escala del viejo presidencialismo, sin contrapesos de ningún tipo. A ello debemos sumar el poder del crimen organizado y su capacidad para corromper y doblegar temerariamente a los representantes del Estado. Desde luego que no será tarea fácil revertir esta situación que, de continuar así, dejaría de lado la cohabitación de la democracia con sus versiones más degenerativas para convertirse en un régimen abiertamente colonizado por intereses ajenos a la ciudadanía.

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Rodríguez, *op. cit.*, p. 61.



La emergencia del narcotráfico como una entidad capaz de disputar la territorialidad y el predominio estatal, con el fatídico costo humano que ya conocemos, no sólo demuestra las carencias institucionales que han influido en su estrepitoso crecimiento sino también las amenazas a las que está expuesta la democracia mexicana y que, como ocurre en algunos estados y municipios, la convierten en una llana representación. ¿Qué lectura debemos sacar de la toma fáctica de algunas carreteras, municipalidades y otros espacios públicos a manos de las organizaciones criminales? ¿Son creíbles las elecciones libres y el buen gobierno bajo tales circunstancias?

Aun si el desempeño de los presientes municipales fuera ejemplar y se apegara a derecho, el poderío y la capacidad corruptora que presumen las bandas de la delincuencia organizada —la ley selvática de “plata o plomo”— nos obligan a recapacitar si la disponibilidad de recursos humanos, institucionales y materiales ha sido bien aprovechada para fortalecer el Estado de derecho.

Si damos crédito al diagnóstico de la Asociación de Autoridades Locales de México sobre el número de alcaldes ultimados por el crimen organizado podremos dimensionar la gravedad del asunto. En tan sólo una década suman casi un centenar los ediles y más de mil los funcionarios municipales que han sufrido atentados y actos intimidatorios. Los casos más graves se registran en Guerrero, Tamaulipas, Veracruz y Michoacán.<sup>12</sup>

Por otra parte, la influencia de los monopolios económicos y las partidocracias también arrinconan contra la pared al Estado de derecho y, por ende, ponen en tela de juicio la esencia de la democracia como un sistema que, bajo sus cánones actuales, exige transparencia, rendición de cuentas y sanciones efectivas de orden penal. Para quienes abusan del poder e infringen la ley, debería pesar más el castigo de la justicia que el de los votantes. Para los primeros, es necesario que los mecanismos reguladores limiten la preponderancia de las corporaciones privadas sobre los rubros donde ejercen

prácticas monopólicas; para las segundas, hace falta la consolidación de un servicio civil de carrera que cierre las puertas al reparto político de cargos y nombramientos en la administración pública. El pactismo entre los partidos, sobre todo cuando se acuerda el nombramiento de alguien cuya designación depende de una negociación política, incide en los resultados de las instituciones. El sentido de su funcionamiento termina politizándose y, consecuentemente, se traduce en abusos y disfuncionalidades de toda laya. En adición a estas medidas —las cuales se han intentado realizar anteriormente sin haber dado los resultados más óptimos— las últimas reformas legales en materia de anticorrupción serán vitales para castigar este flagelo. No se equivoca un conocido dirigente empresarial cuando afirma que el nuevo marco jurídico en la materia deberá contribuir significativamente para pasar “de los escándalos mediáticos a los procesos judiciales” en los casos de corrupción ya conocidos.<sup>13</sup>

La solución, coinciden todos los sectores sociales, descansa en consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). A dos años de haber sido creado, el aludido mecanismo institucional no ha sido protagonista, ni siquiera mediáticamente, de una cruzada contra la corrupción que le conceda la credibilidad más elemental para controlar este problema cuyas consecuencias amenazan la gobernabilidad, la competitividad y la seguridad nacional. Los procesos judiciales en curso para investigar y condenar a los exgobernadores que dañaron el erario y el funcionamiento administrativo de sus respectivos estados parecen obedecer a la presión de la opinión pública más que a una convicción republicana por hacer de México un país de leyes.

Después de los escándalos y revelaciones en la prensa que radiografiaron la descomposición política y el colapso financiero de ciertas gubernaturas, situándose en primer lugar el caso de Veracruz como el más lacerante, por el tamaño del saqueo a sus arcas públicas, aparte de una gestión desastrosa, las autoridades tomaron la determinación de perseguir y castigar a los responsables. Lo que quedó en evidencia fue una mecánica reactiva,

<sup>12</sup> *La Jornada*, 3 de enero de 2016, p. 4.

<sup>13</sup> *La Jornada*, 25 de febrero de 2016, p. 14.

más que proactiva, para reparar el daño y mandar el mensaje de que no habría impunidad. El SNA se creó cuando estos excesos cometidos por poderosos representantes del Estado apenas se asomaban en los medios. Algunos de los imputados seguían en funciones. O sea, el encono social generado por la corrupción no aceleró —como podría suponerse— la formación y posterior puesta en marcha de los instrumentos legales del SNA.

Al Periodo Extraordinario de la LXII Legislatura que aprobó la legislación secundaria para prevenir y combatir la corrupción no lo siguieron de forma inmediata la disposición de las herramientas y la asignación del personal encargado de conducir dicho sistema. Desde entonces no se había formado el Comité Coordinador que estipula la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en la quinta fracción de su segundo artículo. Esta junta fue aprobada en fechas recientes y está integrada por académicos, juristas y personalidades de reconocida trayectoria en la administración pública. Hasta mayo del presente año, el mencionado comité no contaba ni con presupuesto ni con oficinas para desempeñar sus funciones.<sup>14</sup> Trátese de un retardo —sobre una demora que ya tenía un par de años— o de un descuido administrativo, el nacimiento del principal órgano operativo del SNA ha sido superlativamente lento.

La relevancia de esta nueva dependencia federal se verá con los años, aunque su anuncio haya despertado las más altas expectativas. Oficialmente se afirmó que el SNA es tan relevante como fue en su momento la creación del Instituto Federal Electoral, hoy INE, para la democracia.<sup>15</sup>

La comparación es pertinente. Si la libre elección de autoridades era un paso importante en la modernización política de México a fines del siglo xx, en lo que va del xxi la urgencia de contar con un buen gobierno, o por lo menos uno que cumpla con decoro mínimo sus obligaciones, hará lo propio en materia administrativa y de justicia. Combatir la corrupción para vivir en un Estado de derecho evitará la fagocitación de la democracia mexicana por un gobierno de connivencias alrededor de la corrupción, del conflicto de intereses, de la apropiación monopólica de la economía o de la captura criminalizada del Estado. Estos son los peligros más serios que, en gerundio, ya están asechando y descomponiendo desde hace una década y media la democratización del país.

Tampoco podemos caer en generalidades. Dichos fenómenos, que son reversos a la idea de un Estado moderno, se han presentado hasta niveles alarmantes en ciertos estados y ciudades pero no de forma homogénea por todo el país.

No encontraremos los mismos resultados en materia de seguridad o de certeza jurídica a las actividades productivas en Guerrero que en Yucatán o Nuevo León. Con el empuje de la sociedad civil podremos transitar a una mejor democracia, una que se fortalezca a través de la legalidad y el castigo a los actores políticos, económicos y extralegales que minan su legitimidad y que, en vista de su influencia, la convierten en una representación que no necesariamente vela por el bien común. Considérese también que, por más acabadas que sean las leyes, siempre será necesario un halo de voluntad política para hacerlas cumplir.

<sup>14</sup> *La Jornada*, 26 de mayo de 2017, p. 10.

<sup>15</sup> *Excélsior*, 19 de julio de 2016, p. 6.

# LA PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE EL IMPERIO DE LA LEY, EL ORDEN SOCIAL Y LAS LIBERTADES INDIVIDUALES

*José de Jesús González Rodríguez\**

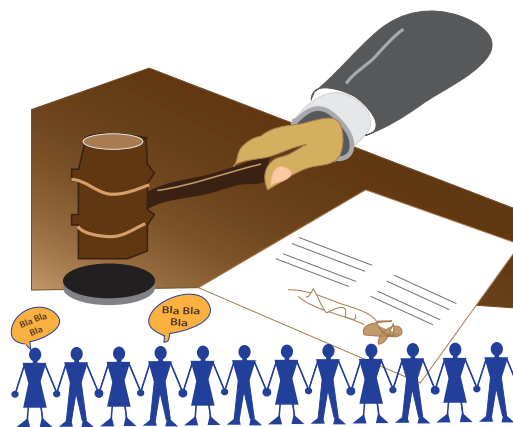
En una sociedad cuyo sistema de justicia se encuentra en una encrucijada —resultado de un proceso de profundas transformaciones— es necesario analizar la percepción ciudadana existente en torno al Estado de Derecho y su vigencia.

## Introducción

La dirección y la velocidad que caracterizan a las transformaciones sociales contemporáneas y los efectos de dichos cambios en la vigencia del Estado de derecho en México hacen necesario analizar algunos aspectos sobre el tema, así como diversos factores vinculados a éste.

Las diferentes reformas legislativas relacionadas con el tema de la justicia —principalmente en el ámbito penal, de amparo, de justicia laboral y del funcionamiento de las instituciones responsables de su implementación han enfrentado serios desafíos y han sido frecuentemente cuestionadas. Frente a ello, los eventuales efectos positivos de los cambios constitucionales y normativos correspondientes no han logrado ser percibidos por el grueso de la ciudadanía, quien muestra un considerable

Licenciado en derecho y economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador de la Dirección de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: [jesus.gonzalez@congreso.gob.mx](mailto:jesus.gonzalez@congreso.gob.mx)



escepticismo acerca de las ventajas que tales reformas pueden llegar a tener en su vida cotidiana.

Así, la opinión pública expresada en torno al Estado de derecho debe ser analizada con particular atención, en la medida en que la percepción de los ciudadanos sobre el tema, constituye una de las partes más sensibles de la actuación del Estado para con los gobernados.

Como referencia conceptual del tema que se examina debe decirse que se entiende al Estado de derecho como el conjunto de principios fundamentales necesarios para una vida social con orden y en libertad y se han señalado cuatro elementos mínimos para su existencia: a) imperio de la ley como expresión de la voluntad general de las personas; b) autentica división de poderes; c) legalidad en la

actuación de la administración pública; d) vigencia plena de los derechos y las libertades fundamentales de los gobernados.<sup>1</sup>

Incluso, la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha expresado que el Estado de derecho debe comprender necesariamente: 1) una Constitución como ley suprema; 2) un marco jurídico claro y coherente; 3) instituciones sólidas, bien estructuradas, con financiamiento adecuado, capacitadas y que atiendan de manera autónoma conflictos en materia judicial, de gobernanza, de seguridad y de derechos humanos; 4) contar con procesos y mecanismos judiciales de transición y con una sociedad pública y civil que asegure la rendición de cuentas de las instituciones y los funcionarios públicos.<sup>2</sup>

Para la ONU, el *Estado de derecho* es un principio legal según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas —incluido el propio gobierno— están sometidas a leyes que se promulgan de manera pública, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la misma, rendición de cuentas, equidad en la aplicación de las normas, separación de poderes, participación ciudadana en la adopción de decisiones, así como la plena vigencia de los principios de legalidad, no arbitrariedad y transparencia procesal.<sup>3</sup>

Considerando lo anterior, en este texto se destaca la pertinencia de incluir algunos datos que permitan coadyuvar en la revisión del tema en tres vertientes: a) el Estado de derecho en la percepción cotidiana; b) su relación con el orden social y las libertades individuales, y c) las mediciones internacionales sobre el particular.

<sup>1</sup> Sergio R. Márquez Rábago, “Estado de derecho en México”, en *Estado, derecho y democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas*, Fondo Editorial Jurídico, México, 2008.

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas, “La ONU y el Estado de derecho”, ONU, EEUU, 2017.

<sup>3</sup> ONU, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad, ONU, EEUU, 2004.

## El Estado de derecho en la percepción cotidiana

En cuanto a las percepciones ciudadanas del Estado de derecho y su vigencia en la vida cotidiana, los estudios levantados al efecto han permitido identificar la opinión de quienes enfrentan los avatares propios de la existencia diaria y las repercusiones de dichos trances ordinarios con el funcionamiento de las instituciones responsables de la procuración y administración de justicia en nuestro país.

El punto de vista de las personas comunes sobre la actuación de las instancias estatales responsables de garantizar la convivencia pacífica de los gobernados ayuda a identificar cuáles son las fortalezas y las debilidades de la actuación del Estado como garante de la armonía entre los ciudadanos y la percepción de éstos sobre la actuación gubernamental al respecto.

Los datos contenidos en el Cuadro 1 permiten reconocer los escenarios que enfrenta el ciudadano común en sus contrariedades cotidianas y la eventual solución que estas tuvieron. Dicha información contribuye a contar con elementos en una reflexión inicial, ¿cómo llega a ser evaluada la vigencia del Estado de derecho en la vida cotidiana?

Al respecto, son de atender los datos generados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2016, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Ahí se recogen datos relativos a la incidencia delictiva, sobre la *cifra negra* de ilícitos no denunciados, así como acerca del desempeño y de las experiencias ciudadanas con las instituciones responsables a cargo de la seguridad pública y de la justicia, entre otros temas.<sup>4</sup>

Tales indicadores permiten registrar la visión prevaleciente acerca de la vigencia del Estado de derecho en el contexto más cercano a las personas y la evaluación de éstas en torno al funcionamiento de las instituciones responsables de brindar seguridad pública e impartir justicia a los gobernados.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), INEGI, México, 2016.

Cuadro 1. Problemas cotidianos y vigencia del Estado de derecho  
(Porcentajes)

Problemas en los últimos cinco años	¿Y se resolvió el problema?					
	Si	No	En parte	Si	No	Más o menos
Le robaron algo	32.1	66.3	0.5	40.6	53.9	4.9
Compró algo que salió descompuesto	24.8	73.5	0.4	60.2	33.4	5.2
Le chocaron su auto y no le quieren pagar el daño	13.1	84.9	0.7	58.4	30.9	8.4
Prestó dinero y no se lo devuelven	24.5	73.0	1.5	50.3	41.8	7.3
Lo despidieron de su trabajo sin justificación	11.4	86.7	0.7	52.1	43.2	4.1
Un vecino estropeó parte de su vivienda y no se la repara	9.0	86.9	2.9	54.8	39.5	4.0
Tuvo un problema de violencia familiar	14.6	80.2	3.8	56.3	33.6	8.4
Tuvo dificultades con los impuestos	7.7	88.5	2.5	61.5	24.9	13.0
Tuvo problemas con los maestros o en la escuela de sus hijos	9.0	87.0	2.2	63.8	30.3	5.0
Firmó un contrato y no se lo quisieron cumplir	5.2	92.2	0.5	40.7	40.0	17.9
No le han pagado su sueldo	8.7	87.6	0.9	50.6	41.3	1.3
Le deben pensión alimenticia y no se la pagan	6.4	85.9	0.9	69.0	23.8	6.6
Al divorciarse tuvo problemas relacionados con sus hijos	7.3	89.3	1.0	54.2	29.3	11.8
Problemas familiares relacionados con herencias	4.9	91.2	1.2	47.5	39.6	11.1
Tuvo problemas con terrenos de su propiedad	8.1	89.0	0.7	53.2	36.9	9.1
Un inquilino no quiere pagar la renta	4.4	90.6	2.1	41.9	44.6	11.4
Una autoridad no resuelve su petición o trámite	5.6	89.3	2.4	52.8	35.2	9.1
Otro problema similar	2.2	84.2	0.4	42.8	47.6	6.6

Fuente: Héctor Felipe Fix Fierro, Alberto Abad Suárez *et. al.*, "Entre un buen arreglo y un mal pleito, Encuesta Nacional de Justicia", *Los mexicanos vistos por sí mismos, Los grandes temas nacionales*, UNAM, México, 2015.

La Envepe ha estimado la comisión de cerca de 29.3 millones de delitos asociados a 23.3 millones de víctimas, lo cual implica que al menos la quinta parte de los habitantes de este país, han visto afectados su integridad personal o su patrimonio. La gravedad de tal situación se acentúa cuando se advierte que sólo se denuncia 10.5% de los delitos cometidos y en donde el Ministerio Público únicamente llegó a iniciar una averiguación previa o integró una carpeta de investigación en no más de 59.6% de los casos. Por si esto fuera poco, tornando más catastrófico el escenario, de acuerdo con la fuente citada, se tiene que tan sólo se llegan a iniciar averiguaciones previas en 6.3% del total de

los delitos cometidos, lo cual representa que en un 93.7% de delitos cometidos en este país ni siquiera hubo denuncia, y cuando la hubo, no se inició la averiguación previa respectiva.

Para contar con elementos adicionales que permitan identificar los niveles de vulnerabilidad del Estado de derecho en el ámbito de la procuración de justicia en nuestro país, es de destacar que del total de averiguaciones previas iniciadas por las diferentes agencias del Ministerio Público en todo el territorio nacional en 45.9% de las mismas simplemente no pasó nada, con todo lo que dicha afirmación significa en detrimento de los niveles de seguridad de

las personas y por consiguiente en perjuicio mismo del funcionamiento de las instituciones y del Estado de derecho en su conjunto.

La situación anterior se consolida al saber que entre las razones que han tenido los ciudadanos para no denunciar ilícitos destaca la desconfianza hacia las autoridades (16.6% de los casos) o que las víctimas simplemente consideran una pérdida de tiempo acudir a realizar los trámites respectivos en donde han tenido que esperar más de cuatro horas para realizar una simple denuncia ante el Ministerio Público (33%).<sup>5</sup>

En cuanto a la percepción que existe acerca de actos de corrupción cometidos por las autoridades de seguridad pública y de justicia, la Envepe asevera que 76.1% de la población considera que la Policía de Tránsito de su localidad es corrupta, mientras que su Policía Preventiva Municipal es juzgada como deshonesto por 66.7% de las personas consultadas.

Por último, el ejercicio consultivo aludido establece que el costo financiero total a consecuencia de la inseguridad y el delito en los hogares de nuestro país representó un monto de 236.8 mil millones de pesos, (1.25% del PIB), lo cual equivale a que cada persona tuvo una afectación promedio de 5,905 pesos como consecuencia de la inseguridad y el delito.

La contundencia de las cifras anteriores permite vislumbrar la afectación que puede llegar a tener para los ciudadanos de este país el concepto de Estado de derecho y su interpretación y vigencia en el plano personal y familiar.

Por otra parte, es de hacer una pausa en el análisis del tema del Estado de derecho en la vida cotidiana al saberse que existen sectores importantes de ciudadanos de este país que no conciben que sea posible la vigencia del principio de igualdad plena de las personas ante la ley. Ese sólo hecho por sí mismo denota la existencia de un serio problema. Los datos que arroja al respecto la Encuesta Nacional de Justicia levantada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) permiten apreciar el descomu-

nal reto que tienen las instituciones responsables de la procuración y la administración de justicia en nuestro país. La información contenida en la Gráfica 1 muestra que al menos siete de cada 10 personas conciben la justicia en México como un precepto al que sólo se tiene acceso cuando se cuenta con dinero y con relaciones y en donde solamente al contar con esos elementos se puede esperar una sentencia favorable en un proceso judicial.

En relación directa con los datos anteriores destaca un estudio divulgado recientemente y que fuera entregado al Consejo de la Judicatura Federal en donde se analiza información obtenida por el Secretario Técnico del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de dicho Consejo, el cual efectuó visitas a los 31 circuitos judiciales del país entre 2016 y 2017 y concluyó, entre otras cosas, la existencia de numerosos casos de presunto nepotismo de juzgadores y servidores públicos adscritos al Poder Judicial Federal.<sup>6</sup>

Los datos aludidos señalan que al menos 500 jueces y magistrados de todo el país tienen trabajando en tribunales y juzgados a sus familiares cercanos, constituyendo tal cosa un fenómeno de *redes clientelares* que se extienden a más de 7 mil servidores públicos de 31 circuitos judiciales y revelando también que hay, otros 7 mil 148 servidores públicos del Poder Judicial que comparten espacio laboral con sus parientes.

De acuerdo con la información citada, no sólo los magistrados de circuito y los jueces de distrito logran generar redes clientelares haciendo mal uso de sus atribuciones, sino que se acredita que muchos secretarios, actuarios, oficiales y administrativos, cuentan con familiares en el mismo circuito judicial y que además claramente influyen en la designación laboral de sus familiares sin que sea posible incoarles ningún tipo de responsabilidad. El estudio asienta la proliferación de *redes clientelares* dentro de los órganos jurisdiccionales o bien

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Véase *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, “El poder familiar de la federación, el nepotismo se ha instalado en el Poder Judicial de la Federación”, MCCI, México, 2017, y “Familiares de 500 jueces y magistrados, en la nómina de la SCJN”, *Proceso*, 13 de julio de 2017.

Gráfica 1. Percepción de igualdad ante la ley en un proceso judicial en México



Fuente: Héctor Felipe Fix Fierro, Alberto Abad Suárez *et al.* “Entre un buen arreglo y un mal pleito”, Encuesta Nacional de Justicia, Los mexicanos vistos por sí mismos, Los grandes temas nacionales, UNAM, México, 2015.

con cruzamientos y *enroques* entre las diversas instancias judiciales y que en la práctica han permitido que los juzgadores intercambien empleos para sus familiares con colegas de otros circuitos, quienes corresponden en forma recíproca.<sup>7</sup>

Situaciones como las anteriores al ser dadas a conocer a la opinión pública ocasionan un efecto lesivo en la percepción cotidiana hacia el Poder Judicial en su conjunto y respecto a la opinión ciudadana sobre el Estado de derecho con todo lo que ello implica.

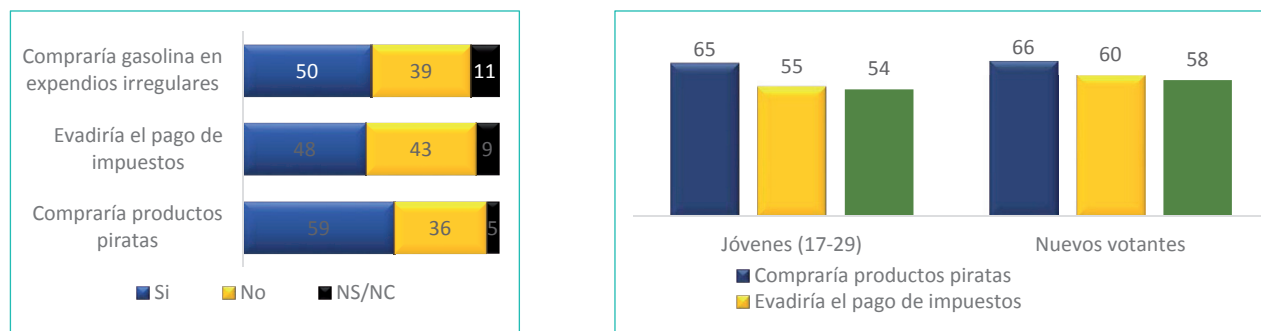
Los obstáculos que llega a enfrentar el Estado de derecho ante la falta de funcionalidad de las instituciones responsables de la procuración y la administración de justicia —y considerando las irregularidades mencionadas en los párrafos previos— permite entender parte del desencanto expresado por amplias franjas de población, mismo que se ha llegado a traducir en desesperanza y disgusto hacia el sistema de justicia prevaleciente.

<sup>7</sup> *Idem.*

Parte de esa desesperanza ha llevado a las sociedades a expresar respaldo a regímenes autoritarios o a mostrar indiferencia ante la eventual pérdida de libertades individuales y sociales si eso se traduce en obtener mínimos de seguridad o en lograr beneficios concretos de forma inmediata. Al respecto, son de comentar diversas conductas que eventualmente estarían dispuestos a cometer los ciudadanos de este país, si ello les genera algún beneficio específico, y la relación de todo ello con el tema de la vigencia del Estado de derecho.

Como se aprecia en la Gráfica 2, al menos la mitad de las personas consultadas en un ejercicio de medición de opinión pública efectuado recientemente, estarían dispuestos a infringir una disposición administrativa (usando por ejemplo productos pirata, actividad sancionada por la Ley de la Propiedad Industrial) o de plano cometer un delito (como la compra de gasolina robada o la evasión en el pago de impuestos) y obtener —en cada uno de estos casos— ventajas indebidas o precios inferiores a los prevalecientes en el mercado. Lo que

Gráfica 2. Si usted pudiera...  
(Porcentaje de respuestas afirmativas)



Fuente: Elaboración con datos de GEA-ISA, “La gobernabilidad en México, Segundo trimestre de 2017: comienza la sucesión presidencial”, México, 2017.

es de destacar es que para cada uno de esos casos, los comportamientos descritos implican desde la transgresión de normas administrativas hasta la comisión de ilícitos, y que no obstante, parte importante de la población consultada manifiesta su disposición a llevar a cabo tales conductas con todo lo que la situación conlleva.

### Estado de derecho, orden social y libertades individuales

Otro elemento de análisis a tener presente es el Estado de derecho y su relación con las libertades individuales y los gobiernos autoritarios. Al respecto, son de particular interés las reflexiones que se desprenden de la lectura de diversos estudios de opinión levantados al efecto. Una de esas reflexiones gira en torno a la postura mostrada por la ciudadanía frente a la existencia hipotética de dos opciones de gobierno con perfiles distintos en lo relativo a las garantías individuales y a la necesidad de elegir uno de ellos: *a)* un gobierno autoritario que garantice el orden público, y *b)* un gobierno democrático que respete libertades aunque exista desorden.

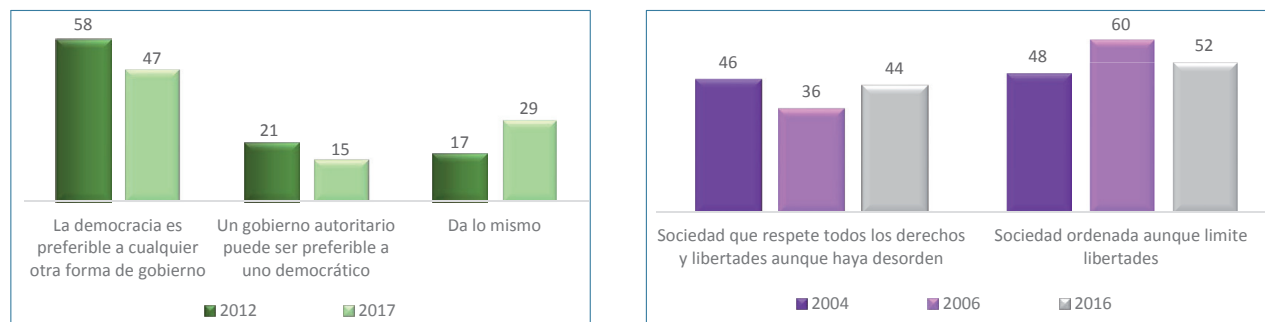
Diversos ejercicios de consulta sobre la *Gobernabilidad en México* (levantados en 2012 y 2017) y otros sobre el *Declive de la democracia en América Latina* (de fechas 2004, 2006 y 2016), abordan

dicho particular y permiten ver el panorama de la percepción ciudadana sobre la eventual preferencia entre gobiernos de mano dura pero que garantice orden y empleos o regímenes democráticos que al tiempo que aseguran libertades y derechos, llevan implícita la presencia de desórdenes o alteraciones públicas.

Aunque dentro de una sociedad idealizada, la postura ciudadana frente a esa disyuntiva tendría que decantarse necesariamente a favor de un régimen democrático que garantice el disfrute de libertades y garantías, tal cosa —de acuerdo con los datos de los estudios de 2012 y 2017 que se citan— no es así. El hipotético dilema ciudadano de optar por un régimen democrático o por otro autoritario, ha escogido una tercera vía en donde ni uno ni otro tipo de gobiernos son preferidos por la ciudadanía quien muestra su frustración con los gobiernos democráticos pero ineficaces y al mismo tiempo rechaza las administraciones de *mano dura* con restricciones de garantías y derechos políticos. De manera creciente (17 a 29% de 2012 a 2017) la población consultada ha expresado su desilusión y desencanto con ambas opciones y de manera creciente expresa que a fin de cuentas da lo mismo un tipo de gobierno que otro. Lo anterior se advierte en la Gráfica 3.

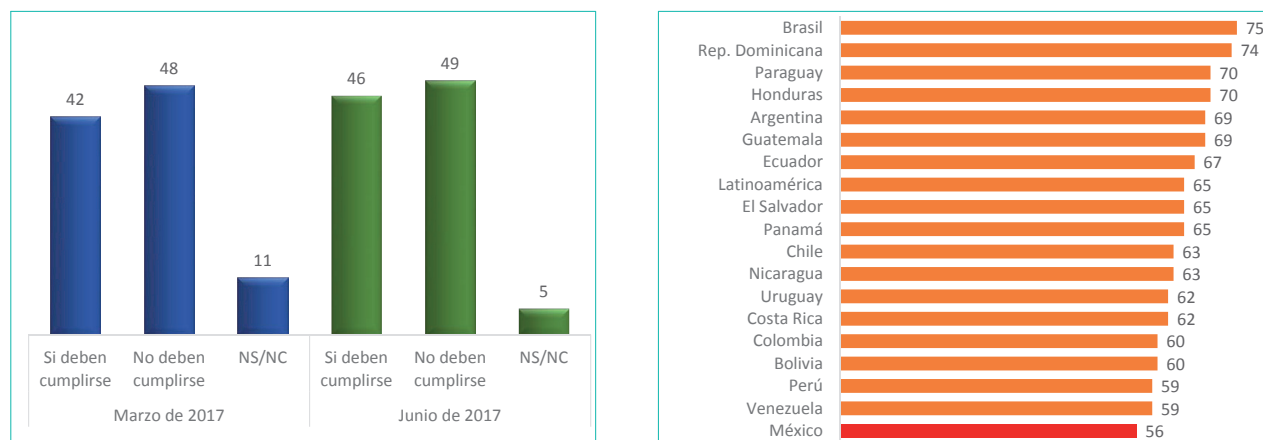


Gráfica 3. Preferencias entre orden social contra libertades individuales (porcentajes)



Fuente: Elaboración con datos de: GEA-ISA, "La gobernabilidad en México, Segundo trimestre de 2017: comienza la sucesión presidencial", México, 2017 y con datos de Latinobarómetro, "Informe Latinobarómetro, El declive de la democracia, 2016", Chile, 2016.

Gráfica 4. Opinión sobre el cumplimiento de las leyes en México y América Latina



Fuente: Elaboración con datos de GEA-ISA, "La gobernabilidad en México, Segundo trimestre de 2017: comienza la sucesión presidencial", México, 2017, y de Latinobarómetro, "Informe Latinobarómetro, El declive de la democracia, 2016", Chile, 2016.

No deben desestimarse otros datos generados por los estudios aludidos anteriormente, pero enfocados estos a la percepción acerca de la necesidad o no de llevar a cabo una estricta observancia de la ley. Al respecto, destaca el añejo conflicto existente entre el cumplimiento o no de las normas legales por objeciones de conciencia mediante la argumentación de que es válido hacer un desacato a la legislación cuando ésta pueda parecer injusta.

El dilema derivado de esa situación lleva a construir parte del diagnóstico sobre la vigencia del Estado de derecho en una sociedad determinada y para el caso de nuestro país, el tema ha sido examinado en dos encuestas recientes (marzo y junio de 2017), que identifican que cerca de 50% de los ciudadanos de este país piensan que las leyes mexicanas no deben de cumplirse si éstas son consideradas injustas. Para el resto de Iberoamérica, el tema ha sido examinado de forma recurrente por la empresa *Latinobarómetro* quien ha establecido que de 18 naciones de la región, México es el país que más justifica la desobediencia de las leyes cuando éstas son consideradas injustas o cuando se presentan objeciones de conciencia. Los datos señalados pueden apreciarse en la Gráfica 4.

Un aspecto preocupante es que frente a la falta de una plena vigencia del Estado de Derecho en México, existe la disposición ciudadana de ver disminuidas las libertades civiles y las garantías individuales y aceptar un escenario extremo de un golpe de Estado en caso de que prevalezca un escenario de mucha delincuencia o de corrupción generalizada. Es sintomático del estado de cosas que existe en nuestro país, cuando en un ejercicio consultivo que se ha realizado de forma sistemática desde 2006 en materia de cultura política y democracia en todo el continente americano, cerca de la mitad de la población en México señala que apoyaría un golpe de Estado en nuestra nación si eso permite afrontar el ambiente de corrupción y violencia prevaleciente.

Es igualmente materia de reflexión el hecho de que México sea uno de los países en América Latina que —junto con Paraguay y Nicaragua— muestra un mayor respaldo a la adopción de medidas de carácter autoritario para tratar de resolver la situa-

ción de corrupción y violencia presentes en nuestro país. La situación descrita se aprecia en las ilustraciones contenidas en la Gráfica 5.

### Mediciones internacionales del Estado de derecho

A finales del año pasado, la organización *World Justice Project* (WJP) dio conocer la edición 2016 del denominado Índice del Estado de Derecho, un reporte anual que busca examinar cómo se evalúa el Estado de Derecho por la población en diferentes latitudes y países.<sup>8</sup>

El Índice del Estado de Derecho ha sido considerado como la fuente de información más amplia que sobre el indicador existe a nivel internacional. La edición de 2016 de dicho estudio examina datos de 113 países y se basa en más de 100 mil encuestas a hogares y 2,700 encuestas a expertos, y pretende medir la vigencia del Estado de derecho en situaciones comunes experimentadas por las personas alrededor del mundo por medio de la revisión de 47 indicadores organizados en ocho factores: *a)* límites al poder gubernamental; *b)* ausencia de corrupción; *c)* gobierno abierto; *d)* derechos fundamentales; *e)* orden y seguridad; *f)* cumplimiento regulatorio; *g)* justicia civil; y *h)* justicia penal.<sup>9</sup>

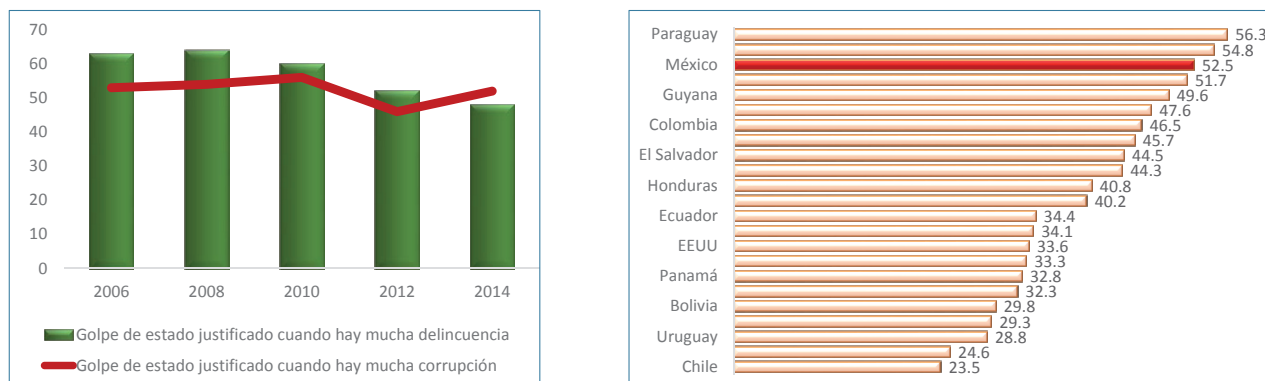
De acuerdo con la medición efectuada por la organización en referencia, las naciones con una mejor evaluación regional fueron: Nepal —en el sudeste asiático—, Georgia para Europa del Este y Asia Central; Sudáfrica, en la región del África Subsahariana; Uruguay, para Latinoamérica y el Caribe; Emiratos Árabes Unidos, en África del Norte y Medio Oriente; Nueva Zelanda (Asia Oriental y el Pacífico), y Dinamarca, para los países integrados en la Asociación Europea de Libre Comercio.

Según los criterios de evaluación establecidos por *World Justice Project* como parte del proyecto en

<sup>8</sup> *World Justice Project* es una organización independiente y multidisciplinaria con sede en Estados Unidos que tiene por objeto realizar estudios encaminados a fortalecer el Estado de derecho en todo el mundo.

<sup>9</sup> *WJP, Rule of Law Index 2016*, “Dinamarca líder en Estado de derecho; Venezuela el de peor desempeño entre 113 países”, *Global Press Releases*, 26 de octubre de 2016.

Gráfica 5. Porcentaje de consenso ciudadano ante el autoritarismo en México y América Latina



Fuente: *Vanderbilt University*, "Cultura política de la democracia en México y en las Américas, 2014, Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas", *Vanderbilt University*, EEUU, 2015.

Cuadro 2. Índice de Estado de Derecho.  
Evaluación de México en 2016

1. Límites al poder gubernamental		5. Orden y seguridad	
Límites del poder Legislativo	.58	Ausencia de delitos	.51
Límites del poder Judicial	.44	Ausencia de conflictos civiles	1.0
Auditoría independiente	.42	Ausencia de reparación del daño violento	.33
Sancciones por mala conducta oficial	.21	6. Cumplimiento regulatorio	
Supervisión no gubernamental	.54	Aplicación efectiva de las normas	.38
Transición legal del poder	.62	No hay influencia indebida	.49
2. Ausencia de corrupción		No hay retardos excesivo	.32
No hay corrupción en el poder Ejecutivo	.40	Respeto al debido proceso	.42
No hay corrupción en el poder Judicial	.36	No expropiación sin compensación adecuada	.59
No hay corrupción en la policía/Ejército	.32	7. Justicia civil	
No hay corrupción en el poder Legislativo	.22	Accesibilidad y asequibilidad	.43
3. Gobierno abierto		No discriminación	.31
Leyes publicadas y datos gubernamentales	.64	No corrupción	.35
Derecho a la información	.64	No hay influencia indebida del gobierno	.49
Participación cívica	.53	Sin retardo excesivo	.30
Mecanismos de quejas	.63	Aplicación efectiva	.40
4. Derechos fundamentales		Solución alternativa de conflictos	.57
Igualdad de trato/no discriminación	.36	8. Justicia penal	
Derecho a la vida y a la seguridad	.40	Investigaciones efectivas	.23
Debido proceso legal	.34	Adjudicaciones oportunas y efectivas	.27
Libertad de expresión	.54	Sistema correccional efectivo	.23
Libertad de religión	.75	No discriminación	.29
Derecho a la privacidad	.60	No corrupción	.25
Libertad de asociación	.62	No hay influencia indebida del gobierno	.38
Derechos laborales	.47	Debido proceso legal	.34

Fuente: Elaboración con datos de World Justice Project, "Rule of Law Index 2016", EEUU, 2016.

referencia, se tiene que la puntuación más cercana a cero corresponde a la peor situación posible de un país en relación con su Estado de derecho, mientras que el puntaje más cercano al número uno indica el mejor resultado que puede obtenerse.

Los primeros tres puestos del *WJP, Índice de Estado de Derecho 2016*, a nivel mundial los ocupan Dinamarca, Noruega y Finlandia; mientras que los últimos tres son para Afganistán y Venezuela. En la región de Latinoamérica y el Caribe, Uruguay ocupa el primer puesto, mientras que el último lo ocupa nuevamente Venezuela.<sup>10</sup>

Los datos del Cuadro 2 muestran las diferentes puntuaciones asignadas a México por la organización aludida en cada uno de los indicadores relacionados con el tema del Estado de derecho. Como se aprecia, algunas de las variables con más baja evaluación están relacionadas con aspectos como la aplicación de sanciones derivadas de malas conductas oficiales (0.21), la percepción de corrupción en el Poder Legislativo (0.22), la falta de investigaciones efectivas en materia penal (0.23), la carencia de un sistema correccional efectivo (0.23) o la existencia de corrupción en la procuración y administración de justicia (0.25).

Asumiendo los criterios de clasificación anotados en los párrafos previos, en donde la puntuación más cercana a cero corresponde a la peor situación posible, *World Justice Project* sitúa a México en el sitio 24 de 30 países de Latinoamérica y el Caribe, al tiempo que ubica a nuestra nación en el lugar 32 de 37 países de ingreso medio alto y en el puesto 88 de un total de 113 países examinados.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Los países incluidos en la región latinoamericana y el Caribe son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

<sup>11</sup> Los países incluidos en la región latinoamericana y el Caribe son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas,

Los diferentes tipos de evaluación que la organización anotada otorga a nuestro país se aprecian en el Cuadro 3 en donde además de los datos aludidos anteriormente se señala el puntaje en cada uno de los factores que integran el Índice de Estado de Derecho.

La tonalidad cromática de los diferentes países del Mapa 1 indica la ubicación de estos en el Índice de Estado de Derecho de *World Justice Project 2016*. La coloración tenue u oscura que se aprecia en la ilustración permite ubicar la mayor o menor vigencia y adhesión al imperio de la ley y la prevalencia de esa figura en los 113 países examinados. Mientras más oscura sea la tonalidad con que esté iluminada la geografía de un país es menor la vigencia de su Estado de derecho.

Como se desprende de las diversas ediciones del estudio en referencia, a nivel mundial, los países ubicados en la región de Europa Occidental y en Norteamérica continúan en las primeras posiciones del Índice del Estado de Derecho, seguido de los países de Asia Oriental y el Pacífico. Por el contrario, la región del Sudeste Asiático obtuvo los peores puntajes. Latinoamérica y el Caribe tuvieron como el país mejor ubicado a Uruguay (en la posición 20 de 113 países), seguido por Costa Rica y Chile. Argentina fue el que más cambió de la región, aumentando 12 puestos hasta la posición 51 en el mundo.

Por el otro lado, El Salvador cayó 8 ubicaciones, mientras que Venezuela es el país con el peor desempeño de los 113 países indexados.<sup>12</sup>









A nivel internacional la posición en el Índice de Estado de Derecho de México (lugar 88) es peor que la de naciones como Tanzania, Zambia, República Dominicana, El Salvador, Belice, Colombia, Panamá, Jamaica, Guyana, Serbia, Irán, Vietnam, Botsuana, Senegal o Surinam.

Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

<sup>12</sup> *World Justice Project*, "Dinamarca líder en Estado de derecho; Venezuela el de peor desempeño entre 113 países. El Índice de Estado de Derecho 2016 del *World Justice Project* mide cómo se experimenta el Estado de Derecho por la población general mundial", Boletín de prensa, WJP, 20 de octubre de 2016.

Cuadro 3. Índice de Estado de Derecho.  
Evaluación de México en 2016

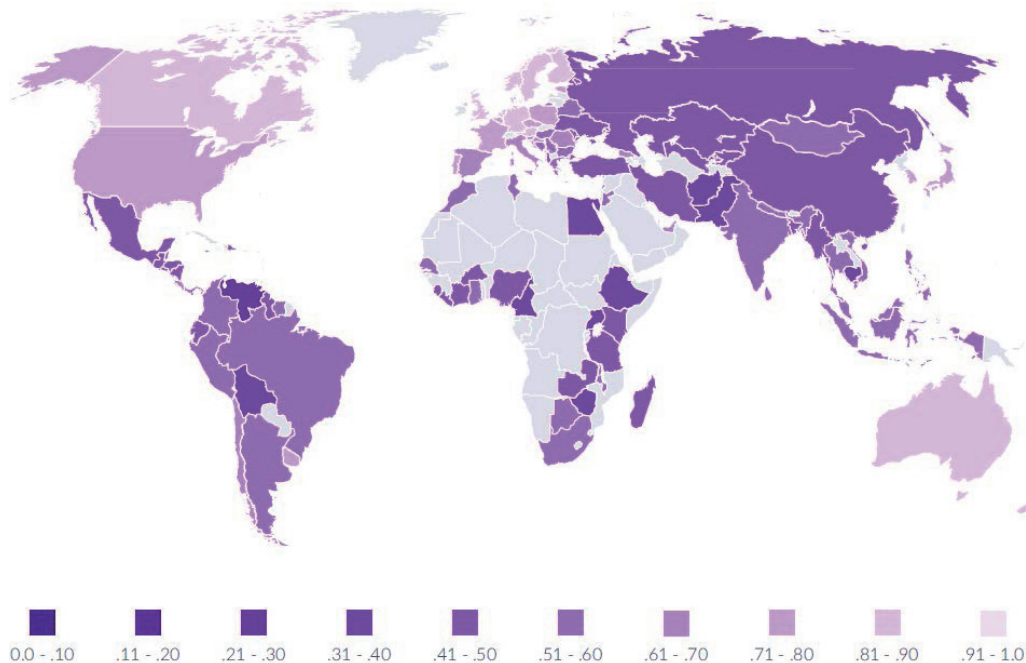
Puntuación total	Clasificación regional	Rango de ingresos	Posición mundial
0.46	24/30	32/37	88/113

	Tendencia	Puntuación	Posición regional	Rango de ingresos	Posición mundial
 Límites a los poderes gubernamentales	▼	0.47	23/30	25/37	83/113
 Ausencia de corrupción		0.32	28/30	36/37	99/113
 Gobierno abierto	▲	0.61	6/30	6/37	34/113
 Derechos fundamentales	▼	0.51	24/30	23/37	75/113
 Cumplimiento normativo		0.61	23/30	31/37	94/113
 Orden y seguridad		0.44	24/30	32/37	85/113
 Justicia civil		0.41	26/30	36/37	101/113
 Justicia penal		0.29	27/30	36/37	108/113

Mapa 1. Vigencia del Estado de derecho

Fuente: Elaboración con datos de World Justice Project, "Rule of Law Index 2016", EEUU, 2016.

Mapa 1. Vigencia del Estado de derecho a nivel mundial



Fuente: World Justice Project, "Rule of Law Index 2016", EEUU, 2016.

### Comentarios finales

En fechas recientes el tema del Estado de derecho se convirtió en un asunto de relevancia creciente; ello ha ocasionado la realización de incontables análisis demoscópicos y la publicación de numerosos estudios académicos de un tema que cada día cobra mayor presencia en el ámbito de la investigación política y jurídica.

Frente a la opinión de los estudiosos del tema que sostienen que las reformas legislativas en materia de justicia aprobadas en los últimos años en México requieren forzosamente del transcurso del tiempo para su adecuado funcionamiento, se encuentra el punto de vista de grandes franjas de población que expresan la exigencia de que tales reformas deben tener efectos inmediatos.

Los diferentes estudios de opinión pública presentados en este texto muestran desde el escepticismo hasta el desencanto ciudadano y tienen como deno-

minador común el sostener que cualquier reforma debe verse reflejada en beneficios concretos para aquellos ciudadanos que se ven en la necesidad de afrontar a las instituciones responsables de la procuración y la administración de justicia o de realizar cualquier trámite que ponga a prueba la presencia del Estado de derecho en el ámbito cotidiano.

Así las cosas, es innegable que las instituciones responsables de garantizar la vigencia del Estado de derecho en México enfrentan un doble desafío: por un lado, deben asegurar el cabal funcionamiento de la administración pública existente; y por otro, están obligadas a certificar que las reformas legislativas en su conjunto traigan consigo beneficios concretos a fin de que sean respaldadas por la ciudadanía y por los actores sociales en general, lo anterior para propiciar las condiciones que permitan reducir un eventual apoyo a la implementación de medidas autoritarias que lesionen el régimen democrático de libertades.

# LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO. UNA AGENDA INCONCLUSA

*Roberto Candelas Ramírez\**

La reforma del Estado mexicano. Un modelo de análisis del deber ser del Estado moderno. Principios, fundamentos, estructura y funciones del órgano social del poder

El Estado es un ser social. *Ser*, en tanto que está constituido por seres humanos; *social* por cuanto lo compone una comunidad integrada en un colectivo organizado que está delimitado dentro de un territorio y que posee, para sí, un poder soberano e independiente dispuesto en un marco de principios, leyes y valores que son de aceptación y de aplicación general.

Los Estados-Nación constituyen el prototipo de órgano de poder soberano supremo que adoptan las sociedades modernas. Así entendido, el Estado moderno despliega cualidades virtuosas para disponer de una estructura jurídica y de las facultades deseables para hacer cumplir a cabalidad el mandato supremo que le confiere el pueblo; en su esencia favorecerá la generación de condiciones de prosperidad y el desarrollo integral para la población y la sociedad a la que representa.

\* Licenciado en economía por la UNAM. Líneas de investigación: planificación del desarrollo económico. Correo electrónico: robcanb22@hotmail.com



El modelo del Estado moderno, que se delinea en este documento de trabajo, aborda los principios y fundamentos del aparato de Estado atendiendo la escala de sus grandes lineamientos, sin pretender presentarlo como un modelo ideal o deseable del *deber ser del Estado*, porque esto sería caer en la utopía. Lo que aparece aquí, es más una explicación realista del andamiaje de este ente de poder situándolo en el momento histórico en el que vivimos, es decir en la contemporaneidad.

Es esta mirada al presente, la que permite analizar si el prototipo de Estado y las formas de gobierno adoptados hoy en los países más representativos del orbe responden a las exigencias por encarar los grandes desafíos que se están presentando en

el curso del siglo XXI y que radican, a saber, en: 1) igualdad, equidad y superación de la pobreza; 2) progreso económico; 3) avance científico y tecnológico; 5) prácticas y valores democráticos insertos en la esfera de la institucionalidad; 6) capacidad y voluntad política para activar un Acuerdo Social de gran escala que privilegie la inclusión y disminuya las brechas de la desigualdad y disrupción política; 7) inserción exitosa en el mundo global y; 8) condiciones innovadoras para satisfacer los afanes por construir sociedades más avanzadas.

## Principios y fundamentos del Estado

### I. Independencia, soberanía y seguridad nacional

*“No hay que olvidarse de lo más sagrado que existe en el mundo para el hombre: la familia y la patria” (Mariano Azuela) (Cuadro temático 1).*

- I.1. Defensa de la integridad territorial, distribución espacial de la población y respeto a los principios de identidad nacional.
- I.2. Aplicación de las políticas jurisdiccionales para ejercer, con arreglo al marco constitucional, las competencias soberanas y garantizar la seguridad e integridad de los ciudadanos.
- I.3. Protección de los intereses económicos nacionales en un entorno globalizador con la

encomienda de propiciar prosperidad y bienestar colectivo.

- I.4. Salvaguarda, aprovechamiento y asignación racional y estratégico de los recursos naturales.
- I.5. Ejercicio pleno de la seguridad y autosuficiencia alimentaria para toda la población.
- I.6. Fortalecimiento corporativo de las Fuerzas Armadas destinadas a la defensa nacional.

### II. Estado de derecho, gobernabilidad y justicia social

*“La justicia humana tan insuficiente como consoladora, puede derramar la sangre en cambio de la sangre, pero nada más. Sin embargo, no hay que exigirle más de lo que puede dar” (Alejandro Dumas).*

- II.1. Preservación del pacto social fundacional de la nación y posicionamiento del marco constitucional en su carácter de Ley Suprema.
- II.2. El Estado de derecho es, con acierto, entendido como un sistema integrado que interconecta las leyes, su vigencia y cumplimiento con el desempeño eficaz de las instituciones estatales responsables de hacerlo valer.
- II.3. Interconectividad virtuosa entre la aplicación de la norma y las instituciones judiciales del Estado que contemple la consolidación de un marco de autonomía del Poder Judicial.

Cuadro temático 1. Modelo de análisis del Estado moderno

Modelo de Análisis del Estado Moderno					
Principios, fundamentos, estructura y funciones del órgano de poder					
I	II	III	IV	V	VI
Independencia soberanía y seguridad nacional	Estado de derecho, gobernabilidad y justicia social	Democracia representativa y participativa	Conducción rectora de la economía para un crecimiento con calidad	Desarrollo social, para el logro del bien común	Institucionalidad, y refundación del sistema político



- II.4. Aplicabilidad universal de los principios de equidad social, imparcialidad y derecho de audiencia abierta y equitativa en la impartición de justicia.
- II.5. Arreglo institucional para convertir el mandato popular en acciones de gobierno que propicien estabilidad política, paz social y democracia institucional.
- II.6. Fortalecimiento integral de las instituciones judiciales, tanto en sus estructuras administrativas, como en sus funciones facultativas.

### III. Democracia representativa y participativa

*“Hay regímenes cuya causa constitutiva es la violencia y no el bienestar general” (Aristóteles).*

- III.1. Disponibilidad de un marco adecuado de la función de los partidos políticos y de sus roles en el funcionamiento de la democracia y del ejercicio del poder político.
- III.2. Activación de interacciones idóneas para abrir espacios promisorios que impulsen políticas públicas afines con el buen funcionamiento de las instituciones del Estado y su articulación con los anhelos e intereses sociales mayoritarios y minoritarios.
- III.3. Permanencia de un modelo de democracia representativa que actúe como un mecanismo idóneo y aceptado para construir consensos políticos amplios para propulsar la inclusión y la equidad social, dando garantía al ejercicio efectivo de los derechos sociales, humanos, civiles y políticos.
- III.4. Apertura a nuevas aplicaciones políticas para hacer posible que la democracia trascienda los límites de lo electoral y se posicione como una práctica que impulse y propicie el poder de los ciudadanos, lo que equivale a lograr que la intervención ciudadana en las decisiones públicas sea definitiva y decisiva.
- III.5. Prevalencia permanente y amplia de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos, así como su injerencia directa en la ocupación de los espacios de comunicación y transmisión masiva de información y en los procesos de transparencia y rendición de cuentas a las que deben estar sujetos los

servidores públicos y las dependencias de gobierno.

- III.6. Apertura permanente a la aplicación y respeto irrestrictos de todos y cada uno de los derechos humanos reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas, en particular los relacionados con las prácticas democráticas.

### IV. Conducción rectora de la economía para el crecimiento con desarrollo

*Debemos empezar a ver la posibilidad de desarrollar un nuevo estilo de vida, con nuevos métodos de producción y nuevos patrones de construcción: un estilo de vida diseñado para permanecer. Para dar sólo dos ejemplos: en la agricultura nosotros mismos podemos perfeccionar los métodos de producción como son los biológicamente sanos, bellos y permanentes. En la industria nos podemos interesar en la tecnología a pequeña escala, “tecnología con rostro humano”, de modo que la gente tenga una oportunidad de disfrutar mientras trabaja, y no trabajar exclusivamente por un sueldo y disfrutar únicamente durante su tiempo libre.<sup>1</sup>*

- IV.1. Determina claramente cuáles van a ser las funciones del Estado en la economía, pues de esto han de derivarse las estrategias propias del desarrollo económico, las formas de inserción en el mundo y la trascendencia que asumirá la inversión pública en la organización y las relaciones de producción.
- IV.2. Da permanencia a condiciones favorables para el desarrollo económico nacional a través del impulso de las fuerzas del mercado, procurando el incremento sustantivo de la tasa de ahorro interno, incentivando la generación de flujos crecientes de inversión productiva y fortaleciendo las relaciones de capital y trabajo, con fines de lograr una distribución equitativa del ingreso nacional y un impulso a la productividad y la competitividad.
- IV.3. Encuentra las fórmulas más apropiadas (estructurales y de coyuntura) para emprender un cambio de fondo de la realidad económica

<sup>1</sup>E.F. Schumacher, economista británico, 1975.

nacional a través de una política económica de corte desarrollista (que no estabilizadora) que explicita claramente los valores, principios, objetivos y alcances que se persiguen para asegurar el crecimiento del producto y sus impactos sobre la dimensión social (niveles del bienestar colectivo).

- IV.4. Instrumenta una política fiscal dirigida a garantizar que los flujos de ingreso-gasto públicos sean suficientes para que el Estado mismo pueda cumplir con los objetivos del desarrollo social y apuntar al logro pleno del bien común.
- IV.5. Potencia el poder dual de la política monetaria, para que su instrumentación permita desplegar un control efectivo sobre la inflación, pero al mismo tiempo, sirva de estímulo al crecimiento del producto y el empleo.
- IV.6. Atempera los impactos de la globalización económica sobre las esferas de la producción, la distribución y el consumo interno (desarrollo hacia adentro); prioriza el despliegue de una política industrial explícita que guarde afinidad con la formación de cadenas de valor más integradas y diversificadas sectorialmente y que potencie la inversión pública como uno de los motores propulsores del crecimiento.

#### *V. Desarrollo social con equidad, para el logro del bien común*

*“El bien común se define como el conjunto de condiciones que hacen posible el desarrollo de los seres humanos, para que sean más cada día. Es un bien que busca crear los medios, instrumentos y procedimientos para que los seres humanos crezcan en capacidad, ejerzan su voluntad con la mayor libertad posible y para que incrementen su inteligencia”.* (José Francisco Paoli Bolio).

- V.1. Prioriza en una política social enfocada a la superación de la pobreza y la desigualdad; para este fin, activa programas de gobierno diseñados bajo principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad, con objetivos y estrategias debidamente focalizados, que atienden las causas del atraso y la marginación y en la provisión de los sa-

tisfactores básicos; complementa acciones acercando servicios de educación, salud y vivienda digna.

- V.2. Cumple el mandato de ejercer la soberanía territorial atendiendo lo relacionado con el progreso de los centros de población y el control efectivo sobre la concurrencia de los fenómenos demográficos.
- V.3. Desarrolla políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos y comunidades de corte intergeneracional (niños, jóvenes, adultos y adultos mayores), de equidad de género (mujeres y hombres) para disminuir y revertir la disolución social y la discriminación social. Acompaña estas medidas con un trabajo intenso de concertación política para integrar un conjunto ordenado de condiciones sociales que permita desarrollar compromisos de acción comunitaria y de identidad colectiva.
- V.4. Amplía los espacios sociales para generar nuevas oportunidades de desarrollo personal y colectivo; dispone de estrategias múltiples de empleo productivo, educación y un sistema de seguridad social efectivo y funcional que redunde directamente en el bienestar de las personas.
- V.5. Ocupa recursos para crear y diversificar polos de desarrollo económico, como medida sustantiva para activar regiones logrando la asignación de recursos a fines productivos, así como detonar fuentes de ingreso remunerador en los hogares.
- V.6. Atiende los asuntos de la población rural con énfasis en la gobernabilidad y el desarrollo de lo local, los derechos de posesión y tenencia de la tierra, la educación, la salud, el empleo rural y la desactivación de la conflictividad social.

#### *VI. Institucionalidad y refundación del sistema político*

*“Un político en funciones que desconoce la situación de la sociedad está condenado al fracaso y puede guiar a la nación al desastre.”* (Boris Pasternak).

- VI.1. Refunda el sistema político para hacer valer la división y el equilibrio entre los poderes de

- la unión, dispone de las calificaciones para dar orden y cauce institucional a las decisiones y conflictos que generan las luchas por el poder y por la permanencia en el poder.
- VI.2. Da fundamento a la institucionalidad y procede al despliegue de políticas públicas dotadas de capacidades estratégicas, administrativas y de organización y preparadas para instrumentar programas y acciones de gobierno avalados por altos estándares de confianza, legitimidad, viabilidad y rentabilidad social.
- VI.3. Hace que el sistema político y las instituciones del Estado funcionen en paralelo para obrar en favor del bien común. Articula la convivencia social en torno al objetivo de producir mejorías tangibles y sustantivas en las condiciones de vida de la población e induce transformaciones de fondo en las estructuras sociales.
- VI.4. Se ocupa en lograr que el sistema político y las instituciones se refunden continuamente en todas o en algunas de sus vertientes una vez que ciertos procesos de gestión pública cumplen sus ciclos de vida. Al hacerlo, adapta y ajusta sus estructuras y funcionamiento para así potenciar sus capacidades de respuesta a las exigencias de la sociedad.
- VI.5. Actúa para que el fortalecimiento y la refundación del sistema político se mantengan presentes en la agenda nacional. Involucra cambios en la amplia red de organismos y dependencias públicas y realiza una supervisión continua y profunda en los contenidos de los programas, proyectos, obras y acciones que se ponen al servicio de la población.
- VI.6. Da funcionalidad al modelo de organización institucional a fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos: derechos civiles (garantías contra la opresión), derechos políticos (electorales), derechos sociales (acceso universal a los frutos del esfuerzo productivo) y compromisos internacionales (asumidos bajo el rubro de derechos humanos).

### Facultades económicas

*El Estado, ejerce las facultades económicas expresadas derivadas del mandato de la sociedad para llevar a cabo las actividades relacionadas con los temas que aparecen en el siguiente cuadro. Cabe decir al respecto que la ejecución de esta agenda de facultades económicas forma parte del segundo bloque del modelo de análisis del Estado moderno, por lo que dichas prácticas propias de la economía política son indispensables para el análisis de la estructura y funcionamiento del aparato de Estado (Cuadro temático 2).*

### VII. Administración de la hacienda pública derivada de la percepción de ingresos tributarios y no tributarios

- VII.1. Posee capacidades para imponer su soberanía fiscal y así poder establecer gravámenes

Cuadro temático 2. Acerca de las facultades económicas

<b>VII</b> Administración de la Hacienda Pública derivada de la percepción de ingresos tributarios y no tributarios	<b>VIII</b> Ejercicio del presupuesto, gasto y deuda públicos y estabilidad de las finanzas públicas	<b>IX</b> Emisión, control monetario y estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional	<b>X</b> Apertura al comercio internacional e inserción exitosa en la economía global	<b>XI</b> Conducción rectora del desarrollo nacional y de control sobre las áreas estratégicas	<b>XII</b> Dominio directo sobre las tierras, aguas, mares y recursos naturales para propulsar el desarrollo sustentable
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

progresivos según los niveles de ingreso de la población. Aumentar la cobertura recaudatoria e incorporar a quienes realizan actividades económicas en la informalidad.

- VII.2. La recaudación de ingresos tributarios es suficiente para atender y activar las necesidades de crecimiento económico y la seguridad social.
- VII.3. Los ingresos fiscales provienen de diversas fuentes, la autoridad hacendaria no acude al uso de los ingresos petroleros como recurso para financiar el gasto público; por el contrario, se apuntalan las inversiones productivas en el sector energético como mecanismo esencial para potenciar el desarrollo económico y fortalecer su rol como sector estratégico.
- VII.4. El federalismo hacendario es una realidad, fomenta y propicia el equilibrio en la distribución de recursos públicos en estados y municipios.
- VII.5. La estructura tributaria se reparte de manera equilibrada entre diversas fuentes de tributación; IEPS-IVA-ISR desempeñan los roles principales de la recaudación.
- VII.6. La política de ingresos se descentraliza para dar paso a un poder tributario más amplio a las entidades federativas, sin que esto signifique un debilitamiento de las finanzas públicas en el orden federal.

### *VIII. Ejercicio del presupuesto, gasto y deuda públicos y estabilidad de las finanzas públicas*

- VIII.1. Se prioriza en preparar y aprobar un presupuesto para gastar más, lo suficiente para lograr el bien común; ejecutarlo bien, con eficacia y oportunidad; distribuirlo mejor, bajo criterios de equidad, racionalidad y austeridad.
- VII.2. Hace que el financiamiento del gasto provenga de fuentes de ingresos diversas que derivan del esfuerzo colectivo (producto) y el ahorro interno. Destina el gasto público a proyectos de desarrollo (gasto de inversión) y al gasto social.
- VII.3. Incurre sólo de manera complementaria al endeudamiento interno y externo, aunque

aprovecha el acceso a los mercados internacionales de capitales como mecanismo de financiamiento a proyectos nacionales para el desarrollo o corregir desequilibrios externos, pero cuidando siempre que la relación deuda/PIB sea sostenible.

- VII.4. El gasto de inversión productiva es expansivo y genera expectativas de crecimiento económico favorables; la contribución de la inversión pública a este esfuerzo permanece, lo que alienta la materialización de proyectos para el desarrollo provistos de alta rentabilidad social.
- VII.5. Aplica una reingeniería del gasto que considera: la auditoría eficaz en los destinos del gasto y su asignación; la revisión de la normatividad aplicable en toda la administración pública; la eliminación de la discrecionalidad en las decisiones sobre recursos dedicados a programas, proyectos, obras y acciones; el combate y castigo a la corrupción cometida por servidores públicos y el control del gasto federal participable a estados y municipios.
- VII.6. El gasto social para los pobres es diseñado para crear fuentes de empleo productivo en las zonas de alta marginación. En esta esfera, la generación de empleos se asume como un factor para el progreso social (superación de la pobreza) y no solamente económica.

### *IX. Emisión, control monetario y estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional*

- IX.1. Prevé que la base monetaria (emisión de moneda) en circulación se expande a un ritmo prudente, sin dificultar el control de precios o que exista una demanda de dinero mayor a la variación esperada en la producción de bienes y servicios.
- IX.2. La banca permanece bien posicionada y capitalizada; mantiene una cartera crediticia en expansión y con bajos índices de morosidad; por su parte, la banca de desarrollo asume un papel preponderante en el financiamiento para el desarrollo, otorgando créditos a proyectos de infraestructura y empresariales.

- IX.3. Los créditos al consumo y las inversiones se mantienen en expansión gracias al acompañamiento que se realiza para mantener niveles adecuados en las tasas de interés de referencia estables.
- IX.4. El tipo de cambio es flexible, pero no experimenta depreciaciones excesivas debido a que existe una sincronización en la dirección del tipo de cambio y las tasas de interés. El banco central actúa con oportunidad para realizar intervenciones en el mercado cambiario y evitar un traspaso de los efectos devaluatorios a la inflación.
- IX.5. Las reservas internacionales sirven de soporte para que el gobierno federal enfrente sus obligaciones denominadas en moneda extranjera (deuda y servicio de la deuda), actúan para mitigar los desbalances que pueden presentarse en la balanza de pagos (salida masiva de capitales) y realizar un manejo adecuado del tipo de cambio.
- IX.6. Los inversores bursátiles disponen de una atractiva posición de liquidez para generar un mayor valor y dividendos a sus accionistas, esto redundando en el fortalecimiento de la estructura de capital de las empresas.

#### *X. Apertura al comercio internacional e inserción exitosa en la economía global*

- X.1. Convierte las cuestiones relacionadas con la movilidad del capital, el comercio exterior y la inversión extranjera directa como aspectos clave de la estrategia de política económica.
- X.2. Mantiene las relaciones comerciales con el exterior libres de gravámenes arancelarios y no arancelarios.
- X.3. Apunta a que el empresariado nacional participe en la formación de cadenas globales de valor.
- X.4. Propulsa la eficiencia económica de los sectores productivos, los mercados y las empresas a través de la reconversión industrial y tecnológica, buscando el aprovechamiento pleno de sus ventajas competitivas.
- X.5. Crea un entorno propicio para el intercambio comercial justo y equitativo con los socios comerciales, privilegiando la concreción de

negociaciones en el ámbito multilateral y no bilateral.

- X.6. Dispone de una estrategia de largo plazo consistente en participar activamente en la integración económica internacional, con la idea de que la transformación económica vaya encontrando nuevos derroteros y se facilite el logro de mayores economías de escala.

#### *XI. Conducción rectora del desarrollo nacional y de control sobre las áreas estratégicas*

- XI.1. Genera y propicia la permanencia de una evolución virtuosa en los flujos de capital nacionales y extranjeros para incrementar las inversiones productivas y de cartera.
- XI.2. Procura la expansión de las fuerzas de mercado, incentivando la productividad y la competitividad al interior de los sectores productivos y en la escala de las organizaciones empresariales.
- XI.3. Promueve el progreso técnico incentivando la especialización del factor trabajo y el desarrollo empresarial.
- XI.4. Destina recursos presupuestales a apoyar la investigación y el desarrollo científico para apuntalar la economía del conocimiento y la información; interviene para dar uso adecuado a patentes y marcas.
- XI.5. Prepara a las empresas del Estado para aumentar el caudal de inversiones en los sectores estratégicos de la energía y las telecomunicaciones
- XI.6. Lleva a cabo una política laboral activa para contar con una organización de los procesos productivos basada en la libre movilidad de la mano de obra y el trabajo digno y remunerador.

#### *XII. Dominio directo sobre las tierras, aguas, mares y recursos naturales para propulsar el desarrollo sustentable*

- XII.1. Inserta la temática ambiental en la agenda económica para dar sostenimiento presente y futuro del capital natural.
- XII.2. Incide decisivamente en la transición exitosa

hacia el empleo de recursos renovables y la preservación de los no renovables.

- XII.3. Promueve la formación de una economía sustentable en la que convergen una amplia gama de disciplinas, actividades innovadoras y oportunidades de negocio, destacando un impulso vertiginoso en la producción, comercio y consumo de bienes y servicios ambientales y el uso de fuentes limpias de energía.
- XII.4. Desarrolla una nueva visión económica acerca del recurso agua para su cuidado y consumo racional. Impulsa las inversiones para desarrollar la tecnología del agua.
- XII.5. Cumple con los compromisos internacionales del Milenio y establece medidas nacionales y locales para revertir el cambio climático.
- XII.6. Interviene en la asignación eficiente y ordenada de los recursos naturales a través de medidas regulatorias hacia los sectores productivos; introduce el impuesto verde como instrumento para que los costos ambientales sean asumidos por los agentes productivos o quienes incurrir en daño ambiental.

### Formas de gobierno

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.<sup>2</sup>

El Estado mexicano se mantiene a la zaga de los avances y transformaciones que experimenta la sociedad. Hoy día, los ciudadanos están ávidos por ejercer el derecho inalienable de modificar la forma de su gobierno e ir aún más allá: empujar lo necesario para lograr una reforma de fondo en los órganos de poder, así como en la estructura y funcionamiento del aparato estatal. Es evidente que esta legítima aspiración de la sociedad cuenta con muy estrechos márgenes de maniobra para prosperar, principalmente porque en los grupos y en las personas en quienes recaen las decisiones de poder y dominación del Estado no existe la voluntad política para hacerlo. El tiempo para llevar adelante estas grandes transformaciones puede agotarse

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 1917, artículo 39.

en el futuro y el Estado continuará adentrándose en una crisis aún más profunda, sobre todo por la incapacidad demostrada por construir una nueva arquitectura del poder que renueve las formas de gobierno.

La reforma estructural que debió impulsarse, desde comienzos del siglo XXI, ha sido evadida y postergada. Hasta hoy, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto no ha considerado La Reforma Integral del Estado Mexicano en la agenda de las reformas estructurales instrumentada a partir de 2013. El motivo es sencillo: emprenderla significa realizar un cambio radical en todos los ámbitos de la vida nacional.

Es completamente entendible que introducir transformaciones de fondo en este ente político de poder y dominación no va a originarse desde su seno; esto es, desde los cuadros burocráticos que asumen las grandes decisiones nacionales porque, todo político sabe que la ciencia política como fuente de conocimiento es útil para inducir:

[...] la forma que adopta el Estado, en su actividad política, concebida como la actividad tendiente a realizar los actos para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado e impulsar su desarrollo de acuerdo con cierto programa normativo, que en algunas ocasiones está determinado por la ley.<sup>3</sup>

Si las formas de gobierno consagradas en el artículo 40 constitucional: democracia, laicismo y federalismo, se consolidasen a plenitud se estaría frente a un inicio muy prometedor hacia la Reforma del Estado.

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Miguel Galindo Camacho, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, p. 12.

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 40, reformado en DOF 30-11-2012 y 29 01-2016.

El gobierno se sitúa siempre en la cima de las instituciones del Estado. En sí, es el ente encargado de materializar el poder político; establece para esto, un régimen de gobierno que es responsable de ejecutar la gestión pública y la administración de los recursos provenientes del esfuerzo colectivo por la vía fiscal.

## II. La Reforma del Estado Mexicano. Hacia adónde caminar para fortalecer y poner al día los principios del órgano de poder social supremo

Introducir reformas en la estructura del aparato de Estado conlleva a emprender cambios de fondo en el sistema político, en el funcionamiento económico y en el orden social, pues el Estado es, en esencia, una forma de organización social y política en torno al cual se articulan las relaciones de representación social, conducción económica y relaciones de poder.

Reformar el Estado significa introducir una secuencia ordenada y sistémica de innovaciones, en principio, en los aspectos doctrinarios que dan sustento a la función y el fin que se adjudica al Estado, esto considerando lo que es conceptualizado como *la organización de la comunidad política*. Posteriormente han de definirse puntualmente las transformaciones que experimentará el arreglo institucional, tanto en el nivel jerárquico de las esferas de dominación y decisión del Estado, como en las formas de gobierno, el Estado de derecho (fundamento de la legalidad),

las funciones sociales del Estado y las atribuciones y facultades de los órganos que integran la administración pública (marco institucional).

La actividad política del Estado es un aspecto esencial a considerar cuando se pretende introducir reformas, pues la política siempre va dirigida “a realizar los actos necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado”.<sup>5</sup>

Esto suele ocurrir con frecuencia, muy a pesar del mandato derivado de la voluntad general o en contraposición al interés colectivo (formas que asume un tipo de Estado autoritario). La actividad política del Estado se rige por las relaciones de poder; el poder concebido como la capacidad o la fuerza para imponer decisiones. Dichas relaciones de poder político buscan dar cauce legítimo a las interacciones sociales, a la aplicación del derecho y a la conducción de la política económica.

En las sociedades complejas de hoy prevalecen formas de organización social y política que exigen la presencia de un Estado constitucional, entendido como el que subordina sus poderes a la vigencia de un conjunto de fundamentos, principios, leyes y derechos que deben ser congruentes y compatibles con un alto *status* democrático (calidad de la democracia). La aplicación de este principio conlleva a aplicar políticas públicas como las planteadas en la época del Estado del bienestar, que apuntan en el sentido de:

### Democracia

La democracia participativa debe construir un orden político que condense las formas diversas y plurales de participación ciudadana y genere liderazgos sociales para dar defensa y vigencia a los derechos políticos de los ciudadanos y genere un vínculo virtuoso con la soberanía popular que consiste en involucrar a los miembros de la sociedad en la toma de decisiones públicas.

La democracia solo es aceptable en la escala de valores de la sociedad si hace una contribución útil para *el mejor vivir y el vivir bien* para todos.

### Federalismo

Hay que fortalecer el Estado federal ampliando los mecanismos de descentralización del poder político, así como las formas de conducción de la administración pública. Se requiere que los estados y municipios unidos en la federación contribuyan a construir regímenes interiores provistos de verdadera autonomía, de solidez hacendaria y ocupados en el logro del bien común y el respeto de las libertades de la población residente de su territorio.

<sup>5</sup> Miguel Galindo Camacho, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 4ª ed., 2001, p. 12).

[...] lograr la igualdad entre los miembros de la sociedad para establecer mecanismos para la redistribución del ingreso; propiciar la competencia entre los empresarios, evitar concentraciones excesivas de capital, no permitir que personas o grupos tengan privilegios de distinto tipo o ventajas fiscales, sino procurar que todos aporten al sostenimiento de las obras y servicios del Estado, de acuerdo con sus ingresos.<sup>6</sup>

Pero que, además, involucra la aspiración por alcanzar un horizonte más amplio y profundo en la esfera de la democracia participativa, por ser el ámbito ideal para emprender una reforma del Estado que resuelva los grandes dilemas, conflictos y contradicciones inherentes en las interacciones con la sociedad y que haga valer de manera duradera y estable los derechos colectivos y, por derivación, amplíe el espectro de responsabilidades que debe cumplir el Estado. Porque, ciertamente:

Hace falta que la viabilidad democrática se vuelva verdaderamente atractiva para las mayorías y la única manera de lograrlo es apostando fuerte a una democracia de alta intensidad que no figura en los planes de las grandes burguesías vernáculas y extranjeras; pero esto exige que la lucha contra la desigualdad sea asumida como primordial y que inventemos entre todos, nuevas formas institucionales que complementen, transformen y amplíen las existentes.<sup>7</sup>

En el caso de México, el Estado es concebido primeramente como el órgano o cuerpo social depositario de los Poderes Supremos de la Nación, en él descansa la facultad de convertir en ley la voluntad general, esto lo logra a través de un sistema organizado y administrado de división y equilibrio de poderes: El Ejecutivo (que hace cumplir la ley), el Legislativo (que se encarga de generar la ley) y el Judicial (que imparte la justicia a partir de la ley).

El principio de la legalidad de la administración sustenta que toda acción singular del poder debe estar justificada en una ley previa. Ninguna actividad del poder o de la administración puede realizarse sino bajo un mandato expreso de la ley. No rige en el derecho público el principio de licitud, de la autonomía de la voluntad, de que puede

hacerse todo lo que no está prohibido. Es un principio del derecho privado.<sup>8</sup>

En el ámbito de su “*deber ser*”, el Estado es el depositario legítimo del poder político; del poder que emana del mandato del pueblo y que éste le confiere para: 1) hacer valer la independencia, la soberanía, la seguridad nacional (integridad territorial y emancipación de la población); 2) garantizar la prevalencia de las libertades fundamentales, de las garantías individuales y de la protección de los derechos humanos; 3) preservar y hacer cumplir el universo de leyes y normas; 4) asumirse como autoridad (poder público) en representación de la sociedad (uso exclusivo de la fuerza pública); 5) dar cuerpo a la organización social y política (formas de gobierno); 6) fundar las instituciones propicias para asegurar y favorecer la prosperidad de las personas y el colectivo humano (bien común); 7) administrar los recursos fiscales provenientes del esfuerzo productivo y destinarlos a propiciar el bienestar social y el progreso económico.

Para hacer realidad y *materializar* los fines y funciones primordiales del Estado —“esa gran maquinaria humana de hacer política”— se crean a su interior un gran número de órganos corporativos o instituciones que son adscritos en cada uno de los Poderes de la Unión (ejecutivo, legislativo y judicial); a cada una de las instituciones, se atribuyen, por ley, distintas esferas de competencia, representación, administración y presupuesto.

### *Soberanía*

La historia de México es rica en experiencias sobre cómo trascender situaciones que ponen en riesgo la soberanía de la nación, y de cómo poder alcanzar condiciones para la estabilidad, el bienestar y la paz social. Es sano acercarse al pasado, recapitularlo y reconciliarlo con el presente para así hacer una completa prospección de los hechos históricos e ir moldeando los nuevos horizontes de nuestro destino como nación de cara al transcurrir del siglo XXI. Entendida como un principio y un derecho irrenunciable, la soberanía nacional conlleva a ejercer la integridad, la seguridad, la defensa y la organización política del territorio nacional. A la vez, involucra el hecho de poder incidir en la transformación de

<sup>6</sup> Estado del bienestar. Francisco José Paoli Bolio, *Teoría del Estado*, México, Trillas, 2014, p. 114.

<sup>7</sup> José Nun, *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Siglo XXI, España, Madrid, 2002, pp. 167-168.

<sup>8</sup> Luis Enrique Chase Plate, *La reforma del Estado*.



los procesos de distribución espacial de la población, la facultad de establecer las delimitaciones e identificaciones geográficas sobre las cuales van a proyectarse sus competencias sobre la superficie terrestre, el subsuelo, el espacio aéreo, las aguas interiores, las costas, los mares territoriales, los recursos naturales, las naves con matrícula nacional, así como las instalaciones de representación diplomática asentadas en el extranjero o las de instituciones del Estado.

Hace 30 años, en el país se instaló en la cima del poder político un grupo de poder que estableció como uno de sus compromisos prioritarios inscribir a México en la dinámica del mundo global, dejando en un segundo plano el deber de cuidar y hacer preservar el principio de soberanía nacional, tal como se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que mandata:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de cada estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.<sup>9</sup>

Este artículo guarda una especial relevancia a los fines de la reforma del Estado pues advierte sobre la urgente necesidad de que los Poderes de la Unión trabajen en la renovación del pacto federal. De no concretar debidamente estas competencias, es claro que la sociedad optará por otros medios para ejercer la soberanía y modificar las formas de gobierno establecidas.

Con el paso de los años se ha demostrado que este mandato supremo no ha sido debidamente atendido y respetado por el poder establecido. En el centro de decisión del gobierno, existió una intención expresa de que el concepto de soberanía desapareciera del discurso oficial, pero también, en el terreno de los hechos, el ejercicio del poder político quedó distanciado abismalmente de la forma de

soberanía emanada de las cartas constitucionales que han estado presentes en la historia de México.

Esta redefinición en los significados conceptuales de la soberanía se da con mayor vehemencia en la vertiente económica. En el desempeño de la esfera económica se anida la solución de una muy buena parte de las aspiraciones y de los anhelos sociales al articular, fortalecer y diversificar las relaciones de producción, acumulación de capital e intercambio comercial.

Disponer de un sistema económico fundado en la producción eficiente, en la innovación científica y tecnológica, en el desarrollo diferenciado de productos y servicios con disponibilidad de capital humano educado, calificado, certificado y capacitado permite generar condiciones y expectativas favorables para impulsar ideas nuevas de futuro para nuestra nación. Esta aspiración, constituye en sí misma, uno de los grandes retos del presente, en tanto que, hoy como nunca antes, requerimos de un diseño de Estado y de Nación que nos enfile al encuentro con esos nuevos horizontes de desarrollo económico.

Hoy, más que nunca es prioritario revigorizar el concepto de soberanía emprendiendo acciones de iniciativa ciudadana para empujar cambios que procuren la articulación de un modelo institucional encaminado a fortalecer sus distintas vertientes. Esto comprende una vasta temática: 1) soberanía territorial; 2) soberanía jurídica (tratados, pactos, acuerdos, convenciones diplomáticas y compromisos internacionales); 3) seguridad y soberanía alimentaria; 4) soberanía, formas de gobierno y principios de identidad nacional; 5) soberanía y globalización; 6) soberanía y cooperación internacional multilateral; 7) soberanía y relaciones económicas con el exterior; 8) soberanía y relación bilateral con los Estados Unidos (dependencia y subordinación).

### *División de poderes*

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41.

extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.<sup>10</sup>

El equilibrio entre los Poderes de la Unión es una tarea vital tanto para emprender una reforma integral del Estado, como para preparar una agenda pública que permita encontrar y desplegar los mecanismos para que la sociedad se involucre en el proceso de transformaciones para que el país modifique las estructuras de los órganos de poder político y del marco institucional en las distintas esferas de gobierno.

Ahora, es indispensable transformar los rasgos aún existentes de la institución presidencial perteneciente al antiguo régimen de gobierno autoritario y consolidar los cambios que se requieren para concretar una división de poderes real y efectiva que trabaje en favor de la instrumentación de nuevas prácticas políticas congruentes con el establecimiento de un nuevo régimen de gobernabilidad democrática. Entre los vestigios de las anacrónicas formas de gobierno que aún se encuentran presentes en la realidad política mexicana son:

1. Un sistema de poder presidencialista, que no cuenta ya con el capital y la voluntad política para emprender y legitimar la reforma del Estado porque sus mecanismos de poder están dirigidos a conservar y hacer valer pretensiones totalitarias.
2. La propensión a usar la fuerza y la violencia para permanecer en el frente del mando político de la nación.
3. Ejercer el mando sobre un partido oficialista que se asume dócil y subordinado a un poder que es poco tolerante ante fuerzas opositoras activas y con posibilidad real de acceder al poder.
4. Un régimen que conserva intactos y a su servicio las figuras del corporativismo y el clientelismo que socavan las prácticas demo-

cráticas (voto duro), las libertades individuales y los derechos laborales.

5. La presencia de fuerzas opositoras empeñadas en arribar al poder sólo y bajo las reglas impuestas por el viejo régimen y que renuncia a sus principios partidistas.
6. La formación de mayorías legislativas en el Congreso de la Unión que es poco representativa del interés colectivo.
7. Un Poder Judicial que carece de independencia y un sistema de justicia con uno de los más bajos índices de aceptación social (Instituto Nacional Electoral: “Encuesta sobre Calidad de la Democracia” 2015).
8. Los gobernadores de las entidades federativas que ejercen mandatos cuestionables al incurrir en actos de corrupción y de mal uso de recursos públicos en el ejercicio de su cargo.

El Congreso de la Unión debe cobrar una fuerza decisiva como órgano del poder colectivo. 1) para fortalecerse como contrapeso real y efectivo del Poder Ejecutivo; 2) para actuar en favor de la formación de las leyes; 3) para asumir el rol propulsor principal en las tareas de dar vida a la reforma integral del Estado mexicano y; 4) para lograr que el poder público actúe en favor del florecimiento de la democracia institucional. Lo dicho guarda completa congruencia con lo dispuesto en la Ley para la Reforma del Estado de 2007 que afirma que la forma y la reforma del Estado son un asunto estrictamente constitucional.

### *Estado de derecho*

El Estado de derecho es un elemento fundamental de la reforma del Estado en cualquiera de sus vertientes. El fundamento del Estado de derecho descansa en el funcionamiento eficaz del sistema legal y de una red de instituciones conformada por tribunales (al servicio de la impartición y procuración de justicia) y por agencias encargadas de la prevención del delito. La actuación de ambas es vital para garantizar asegurar la efectividad en la aplicación de la ley.

El papel de los tribunales, por su parte, es indispensable para impartir justicia, por lo que dichos

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 49 reformado, DOF 12 de agosto de 1938 y 28 de marzo de 1951.

órganos deben estar provistos de plena autonomía y estar disponibles de modo inmediato e irrestricto para todos los ciudadanos por igual.

En un régimen que aplica el Estado de derecho, no hay ocasión en la cual alguien pueda por su libre albedrío revertir, posponer, cancelar o suspender la aplicación de la ley. Un régimen político democrático considera las libertades de expresión, asociación, libre tránsito en el territorio, derechos civiles y políticos, atiende también, la vigencia de todos los compromisos internacionales involucrados en tema del respeto de los derechos humanos.

### Estado de derecho

*Por definición, organiza y ordena las múltiples relaciones sociales, se vulnera cada vez que un agente social viola impunemente la ley.*

1. El marco constitucional permanece como pacto social inicial y de gran alcance, sólo es objeto de enmiendas en casos de supremo interés de la nación. En ningún caso se incurre en modificaciones resultantes de aspiraciones de grupos de poder o en respuesta al interés por impulsar ciertos proyectos políticos.
2. Las leyes derivan su validez del marco constitucional; la expedición de cualquier ley, en toda materia debe ser compatible y congruente con el texto constitucional.
3. El grado en que el Estado ejerce el control efectivo sobre la integridad del territorio sobre el cual gobierna.
4. El poder legítimamente constituido de las instituciones estatales para hacer efectiva la rendición de cuentas y someter al control de la legalidad a todos los agentes públicos y privados de la sociedad.
5. El acceso a los tribunales es razonablemente equitativo y expedito para todos los ciudadanos que acuden en busca de justicia.
6. El poder judicial usa su autonomía y promueve la defensa de los intereses generales a través de una red de instituciones que convergen para asegurar la efectividad del sistema legal.
7. Se da garantía de aplicación universal a los derechos civiles, humanos, sociales y políticos.

8. El trato que el sistema legal da a los individuos al momento de impartir justicia es imparcial, es considerado y respetuoso (Cuadro 3).

### Régimen político

México continúa inmerso en un sistema político que no termina de morir y que dificulta dar el paso decisivo a otro con estructuras diferentes y renovadas. La democracia institucional aun no florece y la transición política iniciada en la época de la alternancia simplemente permanece inacabada.

En esencia, lo acontecido en realidad se explica así: Se introdujeron ajustes modernizadores al viejo régimen político autoritario y hegemónico de corte populista para dar paso a un autoritarismo de nuevo cuño, personificado por políticos de nueva generación, pero descendientes y cercanos a viejos grupos de poder y dominación que no procedieron al derrumbamiento de las viejas estructuras de poder político y mucho menos a impulsar un proceso democratizador en la vida institucional del país.

El objetivo real de la reforma del Estado mexicano contenida en este trabajo tiene, en su idea central, hacer una oferta sobre las líneas de pensamiento a seguir para emprender una refundación del Estado en lo referente a los órganos de poder que lo conforman (Gráfica 1).

Consecuentemente a esto, aborda el tema del Estado desde la escala de los principios en los que se sustenta el régimen político actual. En el México de hoy no existe un organismo público que no reciba los embates de la acción y la reacción opositora proveniente de los distintos sectores sociales; esto es causa de que el ejercicio del poder político se polarice más y más. Los beneficios sociales se anulan unos a otros, producto de las rivalidades, de las contradicciones sociales, de las disputas por los privilegios y del reparto de los beneficios derivados de detentar el poder.

### Marco institucional

Las instituciones dan sentido y capacidad de procesamiento a los conflictos sociales. Son el espacio en el que se desarrolla la toma de decisiones y en el que se da la interacción indispensable entre los

Cuadro 3. Las fallas más notables en la aplicación del Estado de derecho en México

Deficiencias estructurales en la impartición de justicia, sobre todo en los juzgados de primera instancia local.	Alta incidencia de impugnación de sentencias de tribunales de primera instancia judicial.
Carencia de órganos de control interno y de vigilancia encargados de auditar el desempeño de las instituciones de justicia federal y locales.	Medios de defensa ineficientes, de difícil acceso a los ciudadanos.
Injerencia impropia del Poder Ejecutivo en los órganos del poder judicial, generando afectaciones graves en la división de poderes.	Presencia de prácticas de resolución de conflictos entre particulares, al margen de la ley.
Falta de aplicación de las normas constitucionales por las autoridades competentes.	Falta de mecanismos institucionales para someter al gobierno y a los ciudadanos a la aplicación de la ley.
Existencia de leyes contradictorias y obsoletas que dificultan la impartición de justicia y que obran en favor de los individuos implicados en delitos.	Falta de voluntad política para fortalecer la forma de concebir y de impulsar una cultura de la legalidad en donde las resoluciones judiciales sean debidamente valoradas y generen respetabilidad.
Aplicación discrecional y diferenciada de la ley debido a la debilidad en las instituciones judiciales o por la persistencia de vacíos en sus contenidos.	El Estado mexicano debe proceder a actuar con apego estricto a Derecho, pues solamente así se podrá restaurar la confianza y la credibilidad que las instituciones de justicia deben proyectar hacia los ciudadanos.
Falta de consensos en materia legislativa para adecuar las leyes, de modo que sus contenidos sean más consistentes y congruentes con las grandes transformaciones que experimenta México y el mundo.	Las instituciones que integran el Poder Judicial deben revisar a fondo sus estructuras administrativas y de organización para evitar que sus acciones y decisiones generen un ambiente de choque y de confrontación social.
Separación en ocasiones abismal entre la norma y la realidad social que prevalece en el país.	Suprimir de la realidad social la fórmula siguiente: Acceso a la justicia = costo de los litigios + diferencias en las capacidades de las partes + problemas especiales que enfrentan quienes son afectados por intereses difusos.
Existen deficiencias mayores en el sistema penitenciario nacional que están lejos de resolverse. De acuerdo con cifras del Centro de Investigación para el Desarrollo, 44 por ciento de los reclusos no tuvieron un abogado al momento de declarar y 65 por ciento no recibe atención médica, el 28 por ciento de las instalaciones penitenciarias concentran más de la mitad de los internos del país.	La impunidad tiene sus raíces en la indiferencia, la negligencia y la complicidad en que se ven involucradas las autoridades encargadas de la persecución de los responsables de la comisión de delitos, siendo un claro signo de la grave descomposición social que permea en México. <i>Un país regido por la impunidad simplemente no puede ambicionar un futuro de paz, de prosperidad y libertades.” (Reyes Heróles, Federico: discurso pronunciado con motivo del manifiesto fundacional de Impunidad Cero. Cita en Amat, Carmen, Mancini, Luna y Tello Arista Irene; “A ocho meses de Impunidad Cero: Problemáticas y Propuestas”, Revista Este País # 312, abril de 2017).</i>

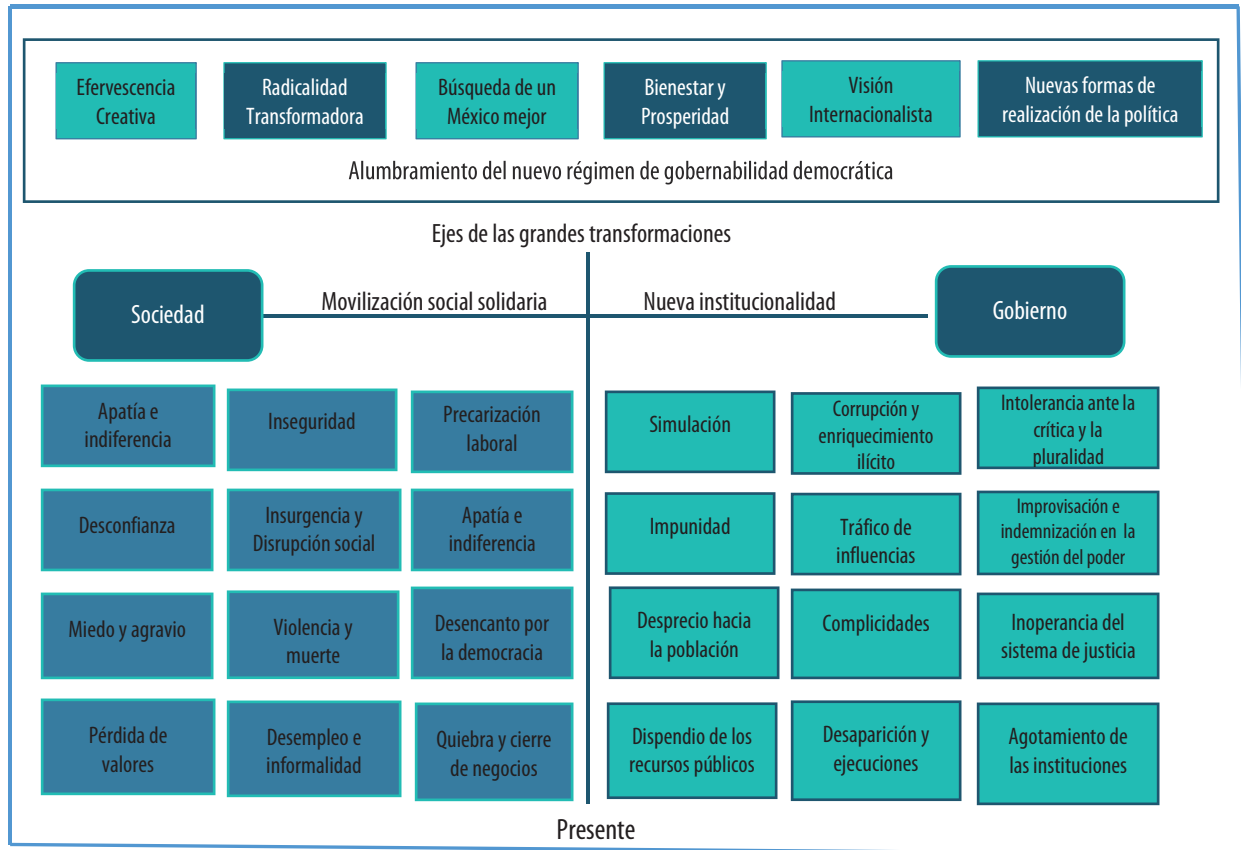
representantes populares, los gobernantes y la sociedad. El propósito principal en el que debe inscribirse todo el actuar de las instituciones del Estado consiste en saber hacer frente y solucionar con valor los grandes dilemas acerca del porvenir y la viabilidad de la nación.

La administración pública es el instrumento principal de que se vale el gobierno para emprender acciones reales y efectivas en los distintos frentes de la vida nacional. La realidad social y política del país demanda, por ende, disponer de un entramado

institucional funcional, profesional, abierto y con una estructura de avanzada para saber brindar soluciones oportunas a los desafíos de la nación.

La modernización administrativa es la base de todo el proceso de reestructuración de la administración pública y de sus respectivas relaciones con la ciudadanía. La visión asumida con relación al tema se orienta a cumplir con el propósito de conformar una estructura de Estado moderno y representativo de los intereses y aspiraciones de la sociedad.

Gráfica 1. Transición y configuración del nuevo régimen político



La modernización administrativa debe dirigirse también, a crear procesos de organización, control y gestión basados en la racionalidad y provistos de capacidades institucionales para generar credibilidad en las acciones de gobierno. Entendido bajo esta noción, el gobierno debe funcionar bajo el precepto de aplicar las mejores prácticas de atención ciudadana, competitividad, transparencia y rendición de cuentas.

#### a) Gobierno abierto

En el siglo XVIII en Nueva Inglaterra, Estados Unidos, algunas comunidades de la región consiguieron la celebración de reuniones individuales entre los ciudadanos y los servidores públicos.

En 1766 se creó el Acta de Libertad de Prensa en Suecia, una legislación que trata la libertad de información como la representación del derecho a pedir información al gobierno y a recibirla gratuitamente o a un coste mínimo.

Hacia fines del siglo XVIII Bentham usa por primera vez el término de *transparencia* al considerarla como:

“una verdad indisputable y una de las bases de la ciencia política, entre más estrictamente seamos vigilados, mejor nos comportamos”.<sup>11</sup>

En 1963, la encíclica papal “Pacem in Terris del estado Vaticano emite este pronunciamiento: “el derecho del ser humano a una información objetiva”. Un año después, en 1964, el Papa Pablo VI declara ante las Naciones Unidas que:

El derecho a la información es un derecho universal, inviolable, inalterable del hombre moderno, puesto que se funda en la naturaleza del hombre. Se trata de un dere-

<sup>11</sup> Paulo de León, *Hacia un concepto de transparencia: orígenes e importancia*, en [ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Transparencia1.pdf].

cho activo y pasivo: por una parte la búsqueda de información; y por la otra, la posibilidad de todos de recibirla.

Los temas de transparencia y rendición de cuentas se han instalado en el centro de la agenda pública de muchos países. Esto a raíz de la fuerza que han venido adquiriendo los movimientos sociales que exigen erradicar la corrupción y avanzar en el camino de conformar un gobierno abierto que responda a las necesidades de consolidar la sociedad de la información.

Porque un gobierno abierto es un gobierno dominado por leyes, normas y reglas en las que se implica la obligación del Estado de difundir y comunicar de manera pública, abierta y universal la información sustantiva y estratégica sobre el manejo de la cosa pública. Todo lo anterior inscrito en el contexto tan en boga ahora de la sociedad de la información que agrupa:

Derecho a la información + derecho a la comunicación + convergencia tecnológica + acceso a las TIC.  
Lo anterior, bajo la advertencia de considerar que:

“La sociedad de la información no sólo incluye usar la información y tenerla disponible y de fácil acceso, también cuenta con una contraparte muy importante: estimular la producción informativa de los múltiples grupos sociales que forma la diversidad que enriquece la globalidad en la que todos tendríamos que estar representados”.<sup>12</sup>

En términos de su aplicación en el ámbito del marco institucional del sector público mexicano:

“La transparencia requiere de un diseño cuidadoso y de una supervisión continua. De otra manera la sociedad vivirá en un entorno con acceso a cantidades masivas de información pública y privada sin utilidad alguna”.<sup>13</sup>

La transparencia y la rendición de cuentas son procesos que van evolucionando, pero que se inscriben en un ámbito de entendimiento multidimensional que tiene que ver con la Reforma del Estado mexicano, en particular, con aquellos aspectos que conciernen a la modernización administrativa de las instituciones públicas.

<sup>12</sup> Paulo de León, *Hacia un concepto de... op. cit.*

<sup>13</sup> Mary Graham, *Democracy by disclosure: The rise of technopopulism*, Washington, DC, The Brookings Institution, 2002.

El gobierno es un órgano esencial para lograr un equilibrio real y dinámico entre las fuerzas del mercado, las necesidades sociales, los intereses y aspiraciones colectivas y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Para tener más claridad sobre el sentido que adquiere la gobernanza cabe distinguir entre los asuntos que tienen que ver con el acto de ejercer el mandato supremo del poder democrático y soberano (que se corresponde con las funciones del Estado) del acto supeditado a ese mandato, que estriba en el manejo y control que se ejerce sobre el aparato de la administración pública (sea éste practicado en el ámbito nacional o bien, local y regional).

#### *b) Gobierno eficiente*

Lo anterior conlleva a conformar un gobierno eficiente dotado de sistemas de calidad en lo concerniente a la administración de los recursos humanos y materiales, con dependencias públicas dotadas de autonomía operativa, pero sujetas a controles dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de gobierno, que disminuya los costos sociales del gasto gubernamental incrementando la productividad del trabajo y que, finalmente, cuente con sistemas de comunicación y manejo de la información estratégica versado en el desempeño de la administración pública.

Contar con un gobierno que participe en el desarrollo económico y social, es un gobierno comprometido, dedicado e interesado en adoptar una política económica activa, que permita a la población avanzar en la resolución de sus expectativas materiales y en la generación de empleos. Es, así pues, un gobierno comprometido con las causas sociales fundamentales, que cree y aplica en su dimensión real, el principio universal aristotélico del “vivir bien”: “pues sin lo necesario es imposible en primer lugar vivir, y luego vivir bien”.<sup>14</sup>

#### *c) Gobierno que cueste menos*

Demostrar voluntad política para someterse a los designios del proceso de rendición de cuentas es elemento imprescindible para así impulsar una agenda nacional rigurosa para fiscalizar la aplicación de los presupuestos e incrementar las capacidades de control del gasto gubernamental.

<sup>14</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=X-FilLAIiYE>

Es imperativa la transparencia de la gestión pública y muy conveniente ejercer un escrutinio riguroso en la identificación del origen de los recursos y su destino, garantizar la estabilidad fiscal y el equilibrio de las cuentas públicas, así como hacer pública la información que permita conocer con precisión cuál es el comportamiento del ejercicio presupuestal y cómo su asignación se traduce en beneficios tangibles para la ciudadanía.

Pero además de esto conviene identificar qué programas y acciones de gobierno son fundamentales para forjar un mejor futuro para la sociedad entera y qué rubros de gasto deben permanecer y qué otros deben ser eliminados, aplicando para este fin incentivos que coadyuven a mejorar las fuentes de ingresos y el acceso seguro y predecible de los recursos para financiar el ejercicio de sus funciones demostrando disposición plena a la innovación de los procesos recaudatorios.

#### *d) Gobierno profesional*

La profesionalización y desarrollo de los servidores públicos se vuelve realidad cuando éstos se esmeran en imprimir a su trabajo diario nuevos conocimientos y habilidades para elevar su productividad, eficiencia y calidad. De tal suerte que un gobierno ocupado en la profesionalización de su fuerza laboral opta por introducir en la organización los principios de productividad y competencia a fin de que el capital humano se identifique plenamente con los objetivos de las políticas públicas (Cuadro 4).

#### *e) Gobierno electrónico*

El gobierno electrónico es uno de los instrumentos fundamentales para propiciar la transparencia y hacer efectiva la rendición de cuentas. El uso masivo e intensivo de tecnologías de la Información y la comunicación (TIC) aporta soluciones cualitativas en áreas vitales del quehacer gubernamental, coadyuva a dar una nueva configuración a las estructuras organizacionales, operaciones y procesos administrativos, uso de sistemas y aplicaciones dedicados a facilitar la coordinación institucional. Permite manejar eficazmente las estrategias de comunicación e información y dar a los procesos de gobierno las soluciones técnicas apropiadas, así como formular proyectos económicos y sociales funcionales.

Los sistemas de información que facilitan la operación administrativa y que se adaptan al uso, aprovechamiento y avances de la tecnología de la información derivarán acciones que permitirán a la administración pública federal asumir con grandes probabilidades de éxito los retos del futuro, pero sobre todo, lograr mejores grados de aceptación social. Hoy es imprescindible disponer de tecnologías y sistemas de información que faciliten y hagan más ágil la gestión pública pues sólo de esta forma es posible aumentar la eficiencia en la calidad de los servicios públicos que resultan de mayor impacto para los ciudadanos, brindar acceso oportuno a procesos interactivos e integrados y lograr una administración eficaz de los proyectos de obra y creación de infraestructura.

**Cuadro 4. Un gobierno profesional que adopta un modelo de calidad total que asegura:**

1. Mejor servicio a los ciudadanos	4. Uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación	7. Gestión pública eficiente
2. Administración pública transparente y organización fortalecida	5. Sistemas de información funcionales.	8. Innovación de procesos.
3. Ética y transparencia en el uso de recursos	6. Innovación continua de procesos y procedimientos corporativos	9. Mayor contacto y cercanía con los ciudadanos
La meta final es hacer más eficientes los sistemas gubernamentales aplicados por las instituciones de la administración pública federal y los programas que de ella derivan, a partir de mejoras introducidas en la gestión pública.		

### III. La crisis del Estado mexicano: sus grandes fallas

La crisis del Estado mexicano	
Los distintos frentes	Los aspectos más destacados
Crisis en el sistema político	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los frentes opositores se multiplican al interior de las fuerzas partidistas, las cúpulas de los partidos reciben fuertes cuestionamientos y las divisiones al seno de las organizaciones políticas se ahondan, al tiempo que la representación social del sistema de partidos se debilita.</li> <li>2. Las probabilidades por preservar el status del poder y de la convivencia social pacífica se reducen cada vez más, los márgenes de maniobra para establecer un Acuerdo Social inclusivo y de grandes dimensiones se ve cada vez más lejano, lo que es en extremo grave si se aspira a recomponer la muy desgastada relación Gobierno-Sociedad.</li> <li>3. Las deportaciones de connacionales de Estados Unidos y las migraciones interestatales crecen. La población desplazada de las zonas de conflicto y que se han convertido en focos de violencia generan reacomodos en la distribución territorial de la población. Esto genera presiones sociales adicionales para las que no se dispone de estrategias explícitas.</li> <li>4. La falta de identificación y el desapego de los ciudadanos por el sistema político genera una crisis de legitimación en la representación de los órganos de poder del Estado.</li> <li>5. Los basamentos para desarrollar una cultura política más avanzada constituye un impedimento fundamental para el florecimiento de la democracia en todas sus vertientes: democracia participativa, representativa e institucional.</li> <li>6. Las fuerzas partidistas forman distintos frentes opositores al régimen pero carecen de agendas confiables para acceder al poder ofreciendo un nuevo proyecto país y la construcción de un nuevo modelo social.</li> </ol>
Crisis de seguridad nacional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La violencia escala vertiginosamente, en repetidos casos, desde el extranjero se advierte a ciudadanos de otros países a abstenerse de visitar México o algunos de sus ciudades en virtud de las condiciones de violencia prevaletentes. A lo anterior se suma la incidencia de homicidios cometidos hacia individuos de otras nacionalidades dentro de territorio nacional.</li> <li>2. El control de los centros penitenciarios del país está en manos de los mismos reos y grupos delictivos. De acuerdo con un estudio de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el 65 por ciento de los 430 centros penitenciarios del país el control está en manos de los mismos reos y los grupos de la delincuencia organizada (Fernández Santillán, José; <i>¿Estado débil contra cárteles fuertes?</i> Revista Este País, número 133, México, mayo de 2017, página 10).</li> <li>3. Los daños ocasionados por la descoordinación entre los organismos de seguridad federal con los estatales y los vacíos de las leyes están siendo muy bien aprovechados por los grupos de la delincuencia organizada para burlar a la justicia o bien para recobrar la libertad.</li> <li>4. Los enfrentamientos entre el Ejército y la Marina con los grupos criminales han ido adquiriendo mayor intensidad y se dan en igualdad de condiciones. Las policías se muestran cada vez más limitadas para mantener el orden público en algunas regiones del país.</li> <li>5. Fallas en la aplicación de la coerción física legítima como mecanismo de preservación del orden público y de dominación social</li> </ol>
Crisis en la seguridad pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cuenta con las capacidades institucionales para contener la incidencia delictiva.</li> <li>2. El crimen organizado se ha convertido en un nuevo órgano de poder. Dispone de armamento sofisticado y de vanguardia y es capaz de combatir frente a frente con las fuerzas de seguridad federales e incluso con el propio Ejército y Marina.</li> <li>3. Los delitos de homicidio, secuestro, desapariciones forzadas, ejecuciones, feminicidios, trata y tráfico de personas y órganos humanos siguen registrando una incidencia frecuente en distintas regiones del país.</li> <li>4. El marco legal da lugar a vacíos importantes en el proceso de consignación de presuntos delincuentes permitiendo su liberación, sea por falta de pruebas o por fallas en el debido proceso.</li> <li>5. Las fuerzas policiales no cuentan con los grados de profesionalización necesarios para imponer y mantener el orden público.</li> <li>6. El papel de la Gendarmería Nacional no es aun decisivo para dar el salto de calidad requerido para asegurar mejores condiciones para garantizar la paz social.</li> <li>7. El mando único aún no se concreta, porque existen serias dudas sobre su efectividad real en el plano local, aun cuando, en contrario, no se aprecia un avance significativo en la formación de policías estatales y municipales preparadas para garantizar la seguridad pública en sus jurisdicciones.</li> </ol>



	<p>3. La corrupción se ha vuelto un verdadero drama para el país. Se ha convertido en un fenómeno sistémico y su alcance parece no tener fondo o límites. Los daños que ha ocasionado son muy serios empujando al país a adentrarse en un periodo de franca decadencia civilizatoria.</p>
<p>Crisis en la conducción del desarrollo nacional</p>	<p>1. El desempleo continúa la siendo fuente alimentadora principal de la pobreza y la desigualdad. La brecha entre ricos y pobres se agranda y profundiza debido a una creciente concentración del ingreso nacional en pocas manos.</p> <p>2. La caída en el crecimiento de la economía, el incremento en las tasas de interés de los bonos gubernamentales y la caída en el valor de las exportaciones fiscales petroleras contraen los ingresos públicos, con el consecuente deterioro de las finanzas públicas.</p> <p>3. Debilitamiento y declive de la inversión, particularmente de la inversión pública y el gasto en infraestructura, esto impone severas limitaciones en la capacidad para generar empleos.</p> <p>3. El país no invierte lo suficiente en el campo, esto dificulta la capitalización de las unidades productivas, alejando al país de la posibilidad real de alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria.</p> <p>4. Expansión desmedida en los niveles de endeudamiento público que a la fecha representa el 50 por ciento como proporción del PIB.</p> <p>5. La pobreza laboral continúa aumentando debido a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y a la reducción en la aportación del factor trabajo (relación de las remuneraciones en el valor agregado bruto).</p> <p>6. La desocupación abierta genera presiones extraordinarias sobre el nivel de los salarios. Entre más alto sea más aumentará la pobreza laboral (Stiglitz, Joseph: "El Precio de la Desigualdad" UNAM, México, mimeografía, 1980).</p> <p>7. Los bajos ingresos disponibles y la carga tan elevada de la deuda colocan al gobierno mexicano como uno de los que menos gasta en incrementar la capacidad productiva y de los que mayores limitaciones tiene en materia de gasto presupuestal disponible.</p>
<p>Crisis en la conducción de la política económica por agotamiento del modelo de crecimiento económico</p>	<p>1. La reducción de los márgenes de maniobra para aplicar una política económica soberana y autónoma.</p> <p>2. La inexistencia de una política económica explícita para los sectores productivos (el campo, la industria y los servicios) que garantice una gestión económica exitosa en términos de generación, acumulación, reproducción y distribución del ingreso y la riqueza nacional que se obtiene de implementar formas modernas de organización de la producción.</p> <p>3. La falta de adopción de medidas orientadas a dinamizar el ciclo de la inversión, pues se sabe que esta variable, aunque puede tener una participación muy pequeña como proporción del PIB tiene un efecto muy grande sobre éste.</p> <p>4. Falta de un impulso más decisivo y mejor articulado a la actividad emprendedora y de apoyo a las MYPIMES que comprenda la gestión y facilitación de trámites, la capacitación empresarial, el financiamiento y la formación de alianzas estratégicas e innovación, mejora y transferencia tecnológica.</p>

#### IV. Conclusiones

Abordar el tema del Estado desde un enfoque integral apunta a la pertinencia de iniciar una generación de reformas fundacionales en los órganos del poder político público y en las estructuras del aparato institucional, que incida directamente en la aplicación y salvaguarda de los principios de soberanía, independencia y libertad, en el entendido de que, en los años que corren, las amenazas que se ciernen sobre la integridad del territorio nacional son una realidad ineludible.

El reforzamiento de las políticas públicas dirigidas a la defensa de los principios fundacionales de la nación debe acompañarse de un replanteamiento de

las prioridades que los órganos de poder han asumido para dar rumbo y viabilidad al país. Hoy, en México, el aparato estatal se encuentra muy lejos de acercarse a un modelo del deber ser de un Estado moderno como el planteado en este documento de trabajo.

La reforma del Estado mexicano es un proceso que permanece inacabado porque no ha abordado hasta ahora una agenda de transformaciones en las estructuras de los órganos supremos de poder y de innovaciones en la forma de gobierno. El rediseño del aparato estatal ha de acelerarse para dar paso a una institucionalidad renovada y a una administración pública eficiente, dotada de capacidades y

recursos para garantizar la vigencia y aplicación real de los derechos y deberes consagrados en la Constitución mexicana.

El Estado mexicano ha ido perdiendo el piso por la incapacidad demostrada para ejercer a cabalidad y con apego pleno a la Constitución sus funciones de representación frente a la sociedad. El distanciamiento es abismal entre las tres figuras Estado-Gobierno-Sociedad y es atribuible, a la contradicción profunda observable entre los objetivos planteados en las políticas públicas, su aplicación y, en el otro extremo, los intereses y aspiraciones del colectivo social.

En el ámbito del funcionamiento de la democracia, ésta no termina por consolidarse. Es observable inclusive el resurgimiento de signos que revelan un claro retroceso en el ámbito electoral. El avance de la democracia, además, debe trascender para instalarse, en definitiva, en la dimensión institucional. Esto a su vez, será requisito para profundizar en las transformaciones dirigidas a modernizar la estructura y funcionamiento de los órganos del poder y dar completa vigencia a los derechos sociales y humanos (construir una sociedad avanzada basada en la equidad y la igualdad social), además de que constituye el vehículo idóneo para propiciar el tan anhelado, como necesario equilibrio entre los poderes del Estado.

A manera de vaticinio, por lo que toca a la dimensión económica, es improbable que las reformas

estructurales impulsadas por el gobierno actual prosperen en su instrumentación plena o avancen en el sentido de generar condiciones de prosperidad social, si antes no se formula un replanteamiento estratégico acerca de la función e intervención del Estado en la vida económica nacional.

Los últimos 30 años evidencian claramente que la trama por despojar al Estado de su papel rector y constreñirlo a participar como un mero agente regulador de la economía de mercado ha dañado severamente los de por sí precarios equilibrios en la estructura social (igualdad y equidad social), propiciando también una severa incompetencia para potenciar el crecimiento económico de manera sostenible y sustentable.

El transcurrir del siglo XXI hace constatar que el mundo cambia vertiginosamente, como también que se avanza hacia el encuentro de un horizonte de desarrollo promisorio, con capacidades para edificar sociedades de nueva avanzada. En este empeño México va a la zaga. A todos conviene emprender las transformaciones pertinentes para abrir paso a un nuevo proyecto de nación inspirado en infundir nuevos bríos y esplendor a la identidad nacional, pero apegada a los principios e ideales de independencia, libertad y soberanía. Es obligado darnos mejores gobiernos. Así lo merecemos todos los que pertenecemos a este gran país. La agenda para la reforma del Estado es un paso vital. Hay que abrirla cuanto antes.

# ESTADO DE DERECHO Y PROPIEDAD: UNA REFLEXIÓN LIBERAL

Rafael Del Olmo González\*

Abordaremos el tema de la propiedad desde una perspectiva poco común en nuestro sistema político. Al menos, desde la salida del presidente Díaz Porfirio. La liberal. Entendiendo por *sistema liberal* al que busca un Estado pequeño y fuerte, una economía basada en el mercado y que brinde a sus ciudadanos las garantías para tomar todas las decisiones de índole personal, a plena voluntad y conciencia. No planteamos discusiones de tipo legal, que para eso hay mucho material disponible y ajustado a las leyes vigentes. Pretendemos, sí, establecer un punto de vista políticamente incorrecto para estos tiempos del Estado benefactor.

En el verano de 2005 una imprenta ubicada en la delegación Iztapalapa del extinto Distrito Federal emprendió su proyecto de inversión más importante hasta entonces: la adquisición de maquinaria de impresión offset de procedencia alemana, con un precio de un millón y medio de dólares. Al estrenarla, el dueño, Luis, invitó a amigos impresores. Uno de ellos, que tenía un equipo similar, notó que los operadores de la maquinaria no estaban usándola correctamente y le preguntó a Luis:

—¿Le prestarías a tu prensista tu Audi para usarlo una tarde?

—¡Por supuesto que no!

— Pues ese auto vale 50 mil dólares y tu equipo, mucho más. Y lo usa todos los días de la semana de todo el año”. Es frecuente que apreciemos solamente lo que más nos gusta o lo que más luce; y dejamos en manos poco experimentadas importantes cantidades de dinero, sin darnos cuenta.

Lo hacemos, al menos, cada tres años. En cada elección.

## Introducción

En los sistemas democráticos, la mayoría obtenida en las urnas brinda legitimidad a las autoridades electas. Legitimidad que en otros sistemas políticos la dan nexos de sangre de antiguos conquistadores o la cercanía que clamaban gozar los monarcas con sus divinidades.

\* Maestro en dirección de empresas por el IPADE Business School. Investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, adscrito a la Dirección de Estudios Regionales. Líneas de investigación: libertad comercial, de expresión y de creencia; trayectoria de la historia de México. Correo electrónico: rafael.delolmo@diputados.gob.mx y rafaeldelolmo@hotmail.com

Legitima a autoridades que emprenden los proyectos ofrecidos en campaña, para financiarlos con los impuestos de los electores, tanto los acumulados por generaciones anteriores y convertidos en propiedad pública, como los vigentes (que son servicios establecidos y obras en proceso). Incluso, legitima para establecer nuevos impuestos.

¿Y qué hace el gobernante electo con ese dinero? En un estado de derecho, paga lo comprometido por el gobierno al que sustituye, dentro de los límites que marca el Congreso. En nuestra realidad, se cumplen compromisos hasta donde no afecten la gobernabilidad y hasta donde el Congreso aguante. Luego vienen los proyectos propios, que se financian cambiando el destino de los impuestos, contratando deuda o emitiendo moneda, para crear “obra pública” que es además, “propiedad de la nación”.

### La propiedad pública

Una vez restaurada la república, Benito Juárez lanzó su programa de gobierno<sup>1</sup> bajo principios liberales y con lineamientos muy claros respecto al tratamiento de la propiedad. Entre otras medidas de carácter social —que no revisaremos— aparecen las siguientes, de mayor influencia en el tema que nos ocupa:

- Su gobierno se abocaría a brindar *seguridad en caminos y poblaciones, para garantizar inversiones privadas*. La unidad nacional, basada en la *seguridad* física de la población.
- *Inmigración abierta*. El objetivo: contar con el mayor número de inversionistas nacionales y extranjeros, así como un mercado con posibilidades de crecimiento. Juárez enfoca su proyecto en la generación de riqueza y no en el subsidio a la pobreza.
- *Libre comercio internacional*. Un gobierno que se diga *juarista* no impediría el flujo de capitales, mercancías ni personas. Ni una mención a figuras impositivas similares a los aranceles; por el contrario, eliminarlos, pri-

vilegiando el bienestar de la población por encima de la hacienda pública.

- *Bajos impuestos, gobierno pequeño con empleados aptos y bien remunerados*. El costo de gobierno, visto como un endoso innecesario para la prosperidad de la sociedad.
- *Recaudación compartida entre estados y federación*. Con este proyecto zanjaba la discusión entre federalismo y centralismo que se vivió en el siglo XIX, pero que el sistema político del siglo XX concentró en la capital.
- *Cada individuo ahorrará, por su cuenta, su pensión, sin afectar a la hacienda pública*. Juárez pretendía un sistema que obligara a los individuos a responsabilizarse por su futuro. Por supuesto, completamente distinto a lo que hoy vivimos, donde encontramos grupos sociales que piden y exigen menor responsabilidad personal, a cambio de apoyos electorales.
- *Bienes enajenados al clero se venden a privados*. No los conserva el gobierno. Es decir, acaba con el monopolio eclesiástico de la época *sin suplirlo por un monopolio estatal*.
- *Propiedades públicas se venden con el propósito de pagar la deuda pública*. Nunca fue prioritario para Juárez un Estado dueño de fábricas, ni con cargas financieras innecesarias para la sociedad, ni con déficits “manejables”.
- *El gobierno impulsará la creación de infraestructura carretera y ferroviaria, con capital privado nacional y extranjero*. Juárez entendía perfectamente que la prosperidad (crecimiento económico sostenido de una población), sólo puede darse con la acumulación de infraestructura, de la mejor tecnología disponible (de ahí el asunto ferroviario).

Muy distinto Juárez presidente al Juárez leyenda. Quizá sea éste el motivo por el que muchos de nuestros políticos lo prefieren en bronce y mármol, y no en leyes plasmadas en blanco y negro.

Tomando como fundamento aquellas líneas de gobierno, comparemos con los destinos del presupuesto anual del gobierno, respecto a la propiedad pública y el Estado de derecho:

<sup>1</sup> *Manifiesto a la Nación* (1859), “Benito Juárez anuncia el programa del gobierno liberal”, en [file:///C:/Users/Rafael%20del%20I%20mo/Downloads/1858\_Manifiesto\_Benito\_Ju%C3%A1rez%20(1).pdf].

A) Para actividades de seguridad. La justificación básica de un Estado moderno, ya lo señalaba Juárez, radica en lo seguro que vive y se desplaza un individuo dentro del territorio nacional. Es entonces cuando se garantiza la existencia de un *Estado* y no de un señorío o un feudo. Asignar presupuesto a este renglón es, pues, materia prioritaria para un Estado de derecho, máxime para un estadista que recién acababa de combatir a invasores extranjeros.

En estos tiempos, la guerra contra las drogas absorbe enormes cantidades para combatir a traficantes que destinan sus mercancías al mercado de Estados Unidos. Traficantes de enorme influencia política —similar a su paralelo en los países ricos— y de las drogas legales (medicamentos, alcohol y tabaco); que impiden el libre tránsito dentro del territorio nacional.

En términos conceptuales, al individuo poco le importa si es la policía o el ejército quien le garantice traslados seguros de un punto a otro, dentro de su país, sin limitación ni trámite alguno.

Por otra parte, mientras se trate de fuerzas armadas con destino *defensivo*, hablamos de un Estado que vive en armonía con la comunidad internacional y, con ello, garantiza el mayor flujo posible de mercancías y servicios, siguiendo la línea de los postulados juaristas. En países liberales como Suiza vemos un ejemplo de quien carece de sistema militar ofensivo, gracias a que la casi totalidad de su población cuenta con *armas propias*, entrenados en un servicio militar obligatorio, durante 18 meses. Situación que le supone un gasto militar de sólo un 0.7% de su PIB, contra 3.3% de Estados Unidos,<sup>2</sup> con la posibilidad de destinar los impuestos recaudados en activos y nóminas de mayor beneficio social.

B) Sistema de justicia. Una vez que un Estado logra dar seguridad física a sus habitantes, debe garantizar la ejecución de sus leyes, de manera expedita. Justicia que no es expedita, simplemente no es justicia. Sean relaciones entre privados, o con la autoridad, en las

combinaciones y modalidades que sean, es tarea del Estado de derecho darle prioridad presupuestaria a este tema. Bajo un sistema legal justo, que hace de su marco normativo una realidad cotidiana, se garantiza no sólo un Estado, sino uno *de derecho*.

C) Infraestructura. Una vez que se tienen definidos y defendidos los límites territoriales y las leyes que rigen a un país —de acuerdo con los liberales como Juárez—, la labor fundamental del gobierno debería consistir en dedicar su presupuesto fundamentalmente a aquellas actividades que no pueden atender los individuos, por la dimensión de la inversión (el caso del aeropuerto), o por lo poco atractivo como negocio (carreteras entre comunidades pobres). Le toca al gobierno crear infraestructura de la mejor tecnología posible, a lo largo de todo el territorio nacional, y siempre que no haya privados que lo hagan de manera eficiente y atendiendo a sus deseos e intereses. Sólo con la acumulación de este tipo de infraestructura, es posible generar riqueza. Y al generar riqueza se combate de manera eficiente y permanente a la pobreza.

Contrario a los lineamientos liberales juaristas, el gasto del gobierno federal,<sup>3</sup> aumentó 74% en términos reales entre 2000 y 2015. Gasto que se diluye, y no *inversión* en propiedad pública que genera valor.

D) De uso cotidiano. Caminos, iluminación, señalamientos, equipo de limpieza de la ciudad, jardineras, mantenimiento de edificios gubernamentales, sistema de fotomultas o de alcoholímetros.

En este renglón encontramos la mejor oportunidad para reducir el tamaño del gobierno. *Gobernanza* es el término con el que se conoce a la participación conjunta de la sociedad organizada, con sus gobiernos inmediatos, individuos y empresas que permitan lograr mejores servicios comunitarios. Si ya pagamos por la recolección de la basura, al menos en todas las colonias de la CDMX, ¿qué más

<sup>2</sup> World Bank, “Gasto militar” (% del PIB), en [<https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?view=chart>].

<sup>3</sup> México Evalúa, “Las dos caras de TU moneda”, 2016, pág 8. <http://mexicoevalua.org/2016/11/15/las-dos-caras-de-tu-moneda/>

da que ese pago sea a empresas privadas que compitan entre sí, sin disfraz público? Empresas a las que se les podría exigir estándares de servicio que hoy suplicamos. Además, con la participación de agentes privados en temas de gobernanza, se acotan los compromisos políticos de los municipios, *casi* automáticamente. Este “casi” suele quedarse atorado en amigos de los políticos electos. ¿Cómo evitar mayor corrupción? Con transparencia total. En este renglón no encontramos justificación alguna para que el gobierno oculte los costos de cuestiones tan simples como cambiar el sentido de una calle, o suplir la señalización dañada. Tampoco resulta difícil realizar inventarios de plazas, kilómetros pavimentados, luminarias, banquetas. Ni de las organizaciones que las usan de manera periódica para realizar actividades comerciales, como los tianguis, a todo lo largo de la demarcación. Quedando una pregunta sin respuesta: ¿Cómo poner en manos de un alcalde financiamiento vasto para gobernar con eficiencia el municipio donde fue electo, cuando sus compromisos políticos definen su futuro personal, muy por encima de los resultados que pueda dar a la sociedad?

E) De producción. Para Juárez, inaceptable. Para la Revolución Mexicana y *los gobiernos emanados de ella*, la participación estatal en industrias que perfectamente pueden atender empresas privadas, ha buscado todo tipo de justificaciones a lo largo de la historia. Ningún experimento ha tenido éxito. Revisemos los motivos:

- Se requiere de financiamiento para realizarla. Desglosemos las tres fuentes citadas: *endeudamiento* (que pagarán los mismo contribuyentes, muchas veces en generaciones por venir, lo que obliga a la pregunta ¿Es justo o moral que mexicanos que aún no nacen, paguen por obras improductivas de esta generación?); *nuevos impuestos* (impopulares, pero siempre presentes) o *emisión de dinero* (desde que se dio autonomía al Banco de México, se acabó con este problema, pero la tentación sigue). Financiamiento pues, que en ningún caso es sano.

- Los activos que requieren estas actividades de producción (*juaristamente* evitaremos llamarles “productivas”) son “propiedad de la nación”. Pero el uso que se les da es siempre de carácter privado. Sean caros helicópteros de uso recreativo por funcionarios captados desde teléfonos celulares; sea un automóvil *utilitario* que el director de una dependencia destina para encargos personales; sea un equipo de cómputo con el que *los empleados al servicio del Estado* escuchan música o ven pornografía, es inmoral que nuestros impuestos tengan tal destino.

- ¿Cuál es el auto más rápido: el que aguanta todos los baches, el que no necesita revisión de líquido alguno que no sea gasolina? ¡El ajeno! Está en nuestra naturaleza sólo cuidar el dinero propio y de ahí que los directivos de empresas estatales suelen ser mucho menos eficientes que cuando trabajan en el sector privado; y aún menos cuando carecen de experiencia gerencial. Es por eso que los sistemas políticos que abogan por un control estatal sobre los sistemas de producción, demandan “mejores hombres”, impulsan lo políticamente correcto, califican como *inmoral* la creación de riqueza “desmedida” (normalmente requieren subsidios en industrias que en otras latitudes generan riqueza, como el petróleo) y claman que la desigualdad es el motivo principal de la pobreza. Es decir, justifican por todos los medios posibles la ineficiencia de las empresas estatales y lo antinatural que es aspirar a resultados económicos que sólo las empresas privadas pueden obtener.

- La innovación es la principal fuerza económica, porque genera los mejores márgenes (en la economía legal). Y no hay una empresa estatal en el mundo que haya creado algún dispositivo de alto contenido tecnológico de valor reconocido, en la historia del hombre. Ni los teléfonos celulares, ni los automóviles, ni equipo de guerra, de ninguna especie, fueron creados por ningún comité del Estado.

- El primer paso en esta equivocada dirección fue creer con enorme ingenuidad que

los *factores* que generan riqueza son la tierra, el capital y el trabajo, cuando son muchos los ejemplos de empresarios que han logrado enorme éxito económico sin *capital* ni *tierra* y sin dedicar horas de arduo *trabajo* físico. Y ninguno del campesino exportador gracias a la tierra compartida y fragmentada recibida en un reparto agrario, con dádivas económicas, *a fondo perdido*, incluido.

F) Combate a la pobreza. El tema que da para mayor reflexión. La pobreza puede y debe ser temporal, como lo hemos visto a lo largo de la historia del hombre y de mucha gente a nuestro alrededor. En países exitosos es común ver cómo una misma persona mejora su nivel de vida de manera notable, con base en su trabajo y talento. Treinta y cinco millones de *mexicano-americanos* viviendo en Estados Unidos, el ejemplo más a mano. Muchos de ellos llegaron en condiciones de miseria y hoy son clases medias prósperas.

A diferencia del postulado de los estados de planificación central, cuyas utopías exigían a generaciones completas vivir precariamente, para que otras por venir, *mejores* (por supuesto, con adoctrinamiento y dogmas estatales), vieran resultados en su bolsillo. Las utopías no pasaron de medallas olímpicas que adornaron los comités centrales de partidos políticos, o de cosmonautas girando alrededor de la Tierra. La pobreza debe ser tratada como un *problema temporal*, con metas bien definidas, alcanzables en plazos concretos.

La propiedad pública, pues, justifica la existencia del Estado de derecho, y le da elementos que garantizan a sus habitantes crear la otra propiedad, la privada, que a su vez da pie a la prosperidad de la nación. Juárez lo sabía.

### La propiedad privada

"Todas las civilizaciones, hasta el presente, se han basado en la propiedad privada de los medios de producción. Civilización y propiedad privada fueron siempre de la mano".

Ludwig von Mises<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ludwig von Mises, *La acción humana*, Madrid, Unión Editorial, 2001.

La propiedad privada es hacer lo que se te pegue la gana con lo que legalmente es tuyo. Concepto de lenta evolución<sup>5</sup> pero que llega a nuestros días plagado de éxitos económicos derivados de su defensa a lo largo del siglo xx. De acuerdo con Michael A. Heller,<sup>6</sup> son tres los tipos de propiedad privada de la que puede gozar un individuo: la física, la legal y las relaciones legales.

- La *propiedad física* se refiere a las cosas tangibles. Las cosas "reales", destacando la propiedad de la tierra. Los países que viven estados de derecho, dan protección absoluta a los dueños de tales propiedades, sin que éstos incurran en costos extraimpositivos para garantizar su custodia. Invasiones o adjudicaciones ilegales son repelidas por el Estado, que utiliza toda su fuerza para garantizar la propiedad privada.

Cosa totalmente distinta sucede en México, donde terrenos o casas cuyos dueños legítimos (herederos en muchos casos) no pueden proteger por cualquier motivo (económico principalmente), son absolutamente vulnerables ante *abusos* de otros individuos o grupos. Sean invasiones por el valor económico de la propiedad, sean motivos políticos para alterar el comportamiento electoral de algún distrito o incluso de entidades completas (interesante revisar los padrones electorales de la CDMX desde 1997, cuando inicia la elección de su jefe de gobierno), sean por conveniencia de la máxima autoridad local disfrazada de "beneficio social" (como el tema del desafuero del jefe de gobierno del entonces Distrito Federal, en 2005) o por "intereses nacionales" (a diferencia de lo que sucede en Texas, donde encontrar petróleo

<sup>5</sup> Entre los primeros pensadores que vislumbraron el concepto de *propiedad privada* encontramos al jurista y filósofo británico Jeremy Bentham (1748-1832), fundador de la corriente económica conocida como "utilitarismo" (que busca maximizar las utilidades en términos del bienestar humano, en general), sostenía que "[la ley que protege la propiedad es] el más noble triunfo de la humanidad sobre sí misma" en C. B. Macpherson, *Principles of the Civil Code, Property, Mainstream and Critical Positions*, Toronto, University of Toronto Press, 1978, p. 53.

<sup>6</sup> Michael A. Heller, "The Boundaries of Private Property", *The Yale Law Journal*, April, 1999.

en propiedad privada implica riqueza de la noche a la mañana, sería una gran tragedia encontrarlo en algún rancho en México), los propietarios de bienes tangibles viven una continua incertidumbre ante el poco respeto por la propiedad privada, donde el costo para conservar, recuperar o defenderla, es enorme. Lo más útil en tales casos, recurrir a los poderosos, a las “palancas”. Al deslindar la vida religiosa de la pública, Juárez diseñó un país donde las relaciones con los poderosos no desequilibraran la relación de competencia y convivencia entre los individuos.

Para el mundo exitoso existen lotes de tamaño mínimo para garantizar que no se pierda valor con su fragmentación, teniendo su antecedente más remoto en la ley inglesa de la Primogenitura,<sup>7</sup> que daba en propiedad legal al primogénito la totalidad de los bienes materiales de su padre al fallecer. Mientras tanto, el sistema político mexicano del siglo xx creó una secretaría de Estado que repartió, de manera permanente, legal y organizada, la tierra productiva del campo. Con un enorme, solemne resultado: pobreza.

- La *propiedad legal*, por su parte, se refiere a intangibles, como patentes, marcas y derechos de autor, donde los países con un Estado de derecho llevan enormes ventajas, no sólo por su capacidad económica, sino por el ciclo virtuoso perfectamente entendido de innovación-riqueza, en contra de la permisiva política referente a la piratería de los estados fallidos. ¿Quién puede culpar a Netflix por no poner la totalidad de su catálogo a disposición del mercado mexicano, cuando encontraría los estrenos en cada esquina a cambio de módicos 10 o 15 pesos?
- La propiedad de las relaciones legales. Se refiere a asuntos que dan propiedad sobre el uso de otras propiedades. Tiempos compartidos, acciones de clubes deportivos, participación accionaria en empresas y propiedad

<sup>7</sup> La sucesión al trono de Inglaterra tiene como repercusión que los primogénitos heredaban la totalidad de las posesiones de su padre. Tal sucesión tiene su antecedente en el Acta de Establecimiento de 1701, en [<https://sobrehistoria.com/el-acta-de-establecimiento-en-la-inglaterra-del-siglo-xviii/>].

bursátil que si bien es tema que sólo interesa a un puñado en nuestro país, es del interés de las clases medias de los países exitosos.

Para finales del siglo xx, el sistema liberal regresaba al debate político para impulsar una sociedad de individuos dueños de propiedad privada, después de que distintas formas colectivas que fueron trastocando su nombre (ya para entonces pocos querían ser tachados de *comunista* o *socialista* y mucho menos de *fascista*) fueron fracasando.

Aquellos políticos que desde las orillas del poder impulsaron la propiedad pública en su momento, mantuvieron a la propiedad privada como su principal enemigo. ¿El éxito mayor de estos grupos? Saturan a quienes impulsaron la privatización (por encima de los conceptos de Juárez) bajo el estigma de “neoliberales”.

Aunque hoy son pocas las voces que proponen eliminarla, dado su evidente aportación para la prosperidad, se sigue considerando inmoral los resultados de un sistema que la reconozca como el sustento de tal desarrollo económico. De ahí que se impulse la creencia de que resulta justo y necesario *limitar la propiedad privada mediante medidas que redistribuyan el ingreso* porque —argumentan— esto no tendrá efectos negativos sobre la producción del país. Cosa distinta opinan defensores de la propiedad privada, como Ludwig von Mises, por supuesto:

La propiedad de los medios de producción no es un privilegio, sino una responsabilidad social. Los capitalistas y los terratenientes se ven constreñidos a destinar su propiedad a satisfacer del mejor modo posible a los consumidores. Si les falta inteligencia o aptitudes para cumplir sus obligaciones, sufren pérdidas patrimoniales. Si no aprenden de tales pérdidas y no modifican su conducta mercantil, acaban en la ruina total. No hay inversión alguna que resulte eternamente segura.<sup>8</sup>

Resulta moral que una empresa privada que aspira a grandes beneficios cargue con las pérdidas e incluso la bancarrota, cuando las haya, sin apoyo del

<sup>8</sup> Ludwig von Mises, *Human Action: a treatise on economics*, vol. 3., Chicago, Henry Regnery Company, 1966, pp. 311-312.



sector público. Ni da más allá de los impuestos que paga, ni quita.

Detrás del políticamente correcto impulso “igualitario” yace la noción de que el sistema basado en la propiedad privada —y la consiguiente desigualdad de ingresos y oportunidades que implica— es inmoral y solo útil mientras la humanidad no haya evolucionado y devenga en mejores hombres y mujeres. Argumento sempiterno.

Lo que quieren esas voces es un Estado que dé recursos materiales a unos que previamente les quitó a otros. La redistribución como principio moral. No encontramos en el programa de gobierno de Juárez nada parecido.

Lo efectivamente moral es que todo individuo tenga libertad para elegir lo que más cree que le conviene. Y eso empieza con una defensa plena de la propiedad privada. Las sociedades que lo practican entienden también que los individuos gozan de más (que no iguales) oportunidades. Siempre habrá unos que tengan más oportunidades que otros, ya sea porque nacieron más altos, con más suerte, más simpáticos. Ya Dios nos dio el ejemplo al diseñar un mundo que no está habitado exclusivamente por Abeles y ningún Caín. Pero seguimos viendo a estados que intentan paraísos terrenales inalcanzables de rentas u oportunidades iguales. Claro, en el intento hay muchas ganancias económicas para los gobernantes y aliados que los impulsan, que sólo Dios puede darse el lujo de no cobrar. Y muchos costos para la libertad individual. ¡Y que Dios los ayude!

### Los odiosos ejemplos

Cuando revisamos la riqueza que han generado naciones que practican las libertades, Richard Roll y John Talbott<sup>9</sup> muestran que el ingreso real de esos países varía drásticamente respecto a los que no lo hacen. Tres ejemplos. Uno, en Europa. Para la década de 1930, finlandeses y estonios no sólo compartían cultura y valores, sino que disfrutaban de un

estándar de vida similar. Pues bien, para el 2000 el finlandés promedio ganó entre dos veces y media y siete veces lo que ganó el estonio promedio. Los 50 años de régimen antilibertades (comunista) se notan.

Dos, las hermanas. El dramático ejemplo de Alemania Oriental y Alemania Occidental —países esencialmente idénticos con una enorme diferencia en ingreso— lo vemos en las hermanas coreanas, donde el ingreso de los habitantes de Corea del Sur es 17 veces el de sus hermanos del Norte.

Tres, el nuestro. El más odioso de los ejemplos, Estados Unidos, de formas y leyes liberales arraigadas, con la consiguiente bandera de la propiedad privada como eje del crecimiento económico, contra un país que abandona las políticas liberales de Juárez y Díaz al entrar en vigor la Constitución de 1917, haciendo de *la nación* la propietaria de todo lo que se pise, vea o huela. Vemos por ejemplo cómo el valor del dólar pasa de 2 pesos en 1900<sup>10</sup> a 10 mil pesos por dólar (durante la administración de Carlos Salinas se le quitaron tres ceros a la moneda, para facilitar su manejo comercial y contable), en los albores del nuevo siglo. En 1900 el PIB per cápita estadounidense era de 4,091 dólares y el mexicano de 1,366 (prácticamente el triple), mientras que para 2016 los estadounidenses reportaron 57,436 dólares, contra 8,555 de los mexicanos (casi siete veces menos).<sup>11</sup>

Los países con fuertes instituciones capitalistas, sistema de mercado y garantía a los derechos de propiedad, se enriquecieron; los demás suelen recurrir a los capitalistas para sanear sus finanzas, cada que la planeación central falla (en caso de duda, revisar el ejemplo tres).

Los recursos naturales no son la explicación. Ni Japón, Hong Kong o Suiza los tienen. Hoy vemos a Venezuela sufrir parálisis económica flotando sobre petróleo; y de la administración de la abundancia mexicana no quedan ni las canchas de tenis en Los

<sup>9</sup> The Anderson School at UCLA, “Why Many Developing Countries Just Aren’t”, *Finance Working Paper*, núm. 19-01UCLA, diciembre de 2001, en [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\_id=292140].

<sup>10</sup> “Paridad peso-dólar 1821-2001”, en [http://www.colson.edu.mx:8080/barco/Databases/Economicas/M\_tipoCambio.htm].

<sup>11</sup> Angus Maddison, *Historical Statistics*, OCDE, 2006.

Pinos. El crecimiento económico en el mundo ha ocurrido en circunstancias inhóspitas.

Al asomarnos a los modelos de los economistas con gusto por el control estatal, no sorprende que los *factores* realmente determinantes del crecimiento hayan sido pasados por alto; en particular, el aspecto esencial para el crecimiento: la propiedad privada.

Roll y Talbott descubrieron que son nueve las variables institucionales las que explican más de 80% de la variación internacional en el ingreso nacional bruto per cápita; todas ellas asociadas con la práctica de las libertades: los derechos de propiedad (como algo que debe garantizarse +), la actividad del mercado negro (como algo que debe erradicarse -), la regulación (-), inflación (-), libertades civiles (+), derechos políticos (+), libertad de prensa (+), gasto público (+) y las barreras al comercio (-). El Fraser Institute<sup>12</sup> publica desde 1996 su reporte anual sobre la libertad económica, mediante el cual califica a los países conforme a cinco áreas de desempeño, similares a las de Roll y Talbott:

- Tamaño del gobierno: gastos, subsidios, impuestos y empresas públicas; desde luego, como algo a erradicar.
- Estructura legal. Miden nueve criterios: independencia judicial, imparcialidad de las cortes, *protección de los derechos de propiedad*, injerencia militar en la política, integridad del sistema legal, aplicación de las leyes al ejecutar contratos, costos de regulación e impuestos de los bienes raíces, confiabilidad en las policías y costos para los negocios al enfrentar a los criminales.
- Manejo monetario: crecimiento de la masa monetaria, inflación, grados de libertad de acceso al financiamiento internacional.
- Libertad comercial internacional: aranceles, impuestos, mercados negros, regulaciones para el libre flujo de personas y capitales.
- Regulaciones: del mercado crediticio, de contratación laboral y las relacionadas con

las negocios, como licencias, trámites administrativo y costos burocráticos.

Como si Juárez los hubiera redactado. Los resultados de este reporte, similares al ejercicio de la Heritage Foundation,<sup>13</sup> que califica a los países conforme a las libertades que se practican y bajo los siguientes criterios:

- Estado de derecho, donde son dos los criterios que definen la puntuación: los *derechos de propiedad* y la libertad frente a la corrupción.
- Tamaño del gobierno, que considera a la libertad fiscal y al gasto público.
- Eficacia reguladora, que considera tres criterios: libertad empresarial, libertad laboral y libertad monetaria.
- Apertura de los mercados: libertad comercial, de inversión y financiera.

Posteriormente agrupa a los países por sus grados de libertad, en cinco categorías, y estima el PIB per cápita promedio de estas economías, con los siguientes resultados: la primera categoría, la de los países *libres*, como Hong Kong, Singapur, Canadá, Suiza, Chile (sí, Chile) y Australia, tienen un PIB per cápita promedio de 55,633 dólares, para 2016; mientras que los países *mayormente libres* —33 naciones en total, entre ellas Estados Unidos, Japón, España, Costa Rica (sí, Costa Rica) y México— están en 42,480 dólares promedio. La tercera categoría, de los países *moderadamente libres*, con un promedio de 20,188 dólares (entre otros, Francia y Panamá); le siguen las economías *mayormente controladas*, con 6,532 dólares (como Honduras y Grecia) y finaliza con la categoría de las naciones *reprimidas*, cuyo ingreso per cápita promedio alcanza los 9,025 dólares —Argentina (que sigue bajo el efecto Kirchner), Rusia y Cuba).

Esto es, las economías calificadas como *libres* o *mayormente libres* reportan ingresos que representan más del doble de los niveles promedio del resto de

<sup>12</sup> Economic Freedom of the World 2016 Annual Report, en [https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2016-A4.pdf].

<sup>13</sup> The Heritage Foundation, “Puntos destacados del Índice 2016 de Libertad Económica”, en Terry Miller y Anthony B. Kim (trad. Miryam Lindberg), Institute for Economic Freedom and Opportunity, en colaboración con *The Wall Street Journal*.

los países. En el caso de México, las sociedades que contamos con mayores garantías a nuestra propiedad disfrutamos de condiciones radicalmente distintas de aquellos que han sufrido la fragmentación de las tierras de cultivo. Fragmentación de origen y motivaciones políticas, nunca con criterios económicos. Los resultados, a la vista.

## Conclusiones

- Como hemos visto, la propiedad privada es la otra cara de la moneda de la libertad. Y puede ser usada libre y legalmente por su dueño, de cualquier forma: rentarla, venderla, heredarla, o no hacer nada con ella, en absoluto. Incluso destruirla. Es decir, depende de la voluntad de su dueño el destino de los objetos de los que se es propietario. El perjuicio de este valor fundamental en las economías occidentales, y en los valores sociales de libertades, lo vemos resumido por el economista austriaco, ganador del Premio Nobel de Economía en 1974, Friedrich A. Hayek:

El sistema de propiedad privada es la garantía más importante de libertad, no sólo para los propietarios, sino en el mismo grado para quienes no lo son. Es sólo porque el control de los medios de producción está dividido entre muchas personas que actúan en forma independiente que *nadie tiene poder total sobre nosotros*, que como individuos podemos decidir lo que hacemos. Si todos los medios de producción estuvieran en una única mano, ya sea nominalmente la de la “sociedad” en general o la de un dictador, quien sea que ejerza este control tendría completo poder sobre nosotros.<sup>14</sup>

Juárez no fue pensador, sino político. Pero todos sus lineamientos de gobierno son plenamente liberales, enfocados en hacer de México un país que por sistema generara riqueza. Díaz alcanzó a poner en marcha buena parte de los postulados del Partido Liberal del siglo XIX, con resultados económicos asombrosos para una economía destrozada por guerras internas e invasiones.

<sup>14</sup> Friedrich A. Hayek, *El camino a la servidumbre*, Chicago, University of Chicago Press, 1944, pp. 103-104.

- Los vecinos de ciertas colonias, como Jardines del Pedregal, en la CDMX, lograron establecer lotes mínimos de mil metros cuadrados, para darle identidad a la zona, en la década de 1950. Cuando se asomaron las constructoras para fraccionar dichos espacios, con miras a crear casas sobre superficies de 200 o 300 metros, en el amanecer de este siglo, los vecinos —que no los gobernantes— defendieron aquella identidad y, con ello, el valor de sus propiedades. Si bien las casas “pequeñas” que se alcanzaron a construir en aquel momento lograron muy altos valores comerciales, en detrimento de las casas que mantuvieron sus espacios originales, los precios de la propiedad en esa zona son hoy otra vez de los más caros en la entidad.

En el ejemplo vemos a un grupo social con buena capacidad de compra y antecedentes de uso. Injusto que un gobierno que capta impuestos de todos sus habitantes no brinde a vecinos —con menor capacidad de compra o sin antecedentes similares— el acceso a *oportunidades* similares. ¿O es que la tan traída y llevada “desigualdad” sólo aplica para temas políticamente correctos? ¿Y para un asunto tan “neoliberal” como la propiedad privada de la tierra, no aplica?

- Cuando un gobernante protesta su cargo e inicia funciones promueve de inmediato su plan de gobierno. Haré, corregiré, transparentaré. Frescas promesas de campaña que se convierten en sacro catálogo en tiempo futuro. Ni una reflexión, ni una línea sobre los activos públicos: “Ciudadanos: estas propiedades, que comercialmente valen *tanto*, estarán bajo *mi* resguardo durante los próximos tres [seis] años, al cabo de los cuales entregaré tales *resultados y cuentas* a ustedes, dueños legítimos de estos activos”. Discurso, el entrecorillado, que nunca escucharemos.

Al cabo de algún tiempo llega el informe de actividades. Del sagrado catálogo se decantan las cosas imposibles y las muy difíciles, para nunca más hacer referencia a ellas. Se resaltan los logros, hayan estado considerados o no en el catálogo, y se obvian las dificultades (nunca, nunca hay fracasos). Dis-

curso fluido —pues la práctica hace al maestro—, sonrisa fácil, “que las costumbres se maman”, aplausos, abrazos, comida, llamadas telefónicas y *whatsapps* de los ausentes y a empezar el nuevo ciclo anual.

De los activos que ya estaban, nada. Ni cómo los maltraté, ni quién los dejó como están, ni por qué dejaron de funcionar, ni por qué siguen funcionando. De los activos nuevos, todo. “Llegó la modernidad”, dicen unos. “La decencia”, otros. La neta, pocos. “La cagué”, nadie. “La cagó el anterior”, todos; que estos pizarrones no sirven, que esos terrenitos ni valen, que aquellos contratos no me acomodan. De eso, ni una línea.

Y de los “permisos” y “concesiones” que aprovechan grupos políticos al usar propiedad pública, como banquetas, camellones o zócalos, ni quien asome una revisada. Al gobernante que se fue, ya le dejó. El que llega, ya traía compromisos con esos grupos o los amarra en las primeras citas que recibe, con cara de consecuencia, que hay que atender *bien bien* el asunto de la basura o la terrible delincuencia de este o aquel tianguis aparcado cada tantos días en vía pública.

Un simple catálogo de activos, una simple Acta de Entrega-Recepción (que incluya propiedad pública, no los archivos electrónicos que nadie revisa) del *mero mero*, una común y corriente cláusula de seguimiento, no están previstos por las leyes mexicanas. Y si están, convertimos la explicación en una elegante, tradicional salida aún más mexicana “no hay cultura”. Y entonces no se practica. Y entonces no se exige.

Un Estado que no obligue, por ley, con consecuencias, a que el gobernante electo rinda

cuentas sobre la propiedad pública (real, legal y de derechos) que *temporalmente* está administrando, simplemente no es Estado de derecho. Simplemente da lugar a gobernadores prófugos. Simplemente da pie a procesos a los que ni nuestros jueces pueden dar entrada. Ni que fuésemos nuestros vecinos, en este caso del sur, Guatemala, donde sí se atreven a dar pasos concretos rumbo al Estado de derecho.

- Y ya que la CDMX anda de estreno de Constitución, imaginemos un borrón y cuenta nueva que incluya un inventario, por alcaldía, de los activos de propiedad pública y las condiciones en que se recibe. Un listado de los ocupantes y usuarios de la propiedad pública, fijos y temporales, desde tianguis, hasta puestos de comida anclados en banquetas y plazas. Un censo de la gente que presta diversos servicios en la propiedad pública, sean boleros, sean sexoservidores. Una foto, pues, de cómo estamos. Digo, para empezar es bueno saber cuántas patitas trae la criatura. ¿O no?
- Terminamos. La gran amenaza (¿qué tan nueva será?) para la propiedad, el crimen organizado, peligro latente para la enajenación ilegal de la propiedad, privada o pública. ¿Cómo darle la posibilidad a un alcalde de destinar el presupuesto en lugares donde los grupos delincuenciales tienen mayor alcance económico e influencia? ¿O a un gobernador? ¿O al presidente?

Que no sea creando un nuevo partido político que incorpore e *institucionalice* a esos grupos a la vida pública, a cambio de paz social. Ya lo vivimos el siglo pasado. México ya no da para eso. ¿O sí?

# ESTADO DE DERECHO VÍA INTERNET

*Santiago Michele Calderón Berra\**

Este artículo constituye una breve aproximación a internet y sus implicaciones jurídicas.

“En todas las facetas de la actividad humana existen el engaño, las manipulaciones, la codicia, el ansia de venganza, el fraude, en definitiva, el delito. Desgraciadamente es algo consustancial al ser humano y así se puede constatar a lo largo de la historia.”<sup>1</sup>

Luis Camacho Losa

## Introducción

La muy incluyente y globalizada ONU ha declarado el acceso a internet como un derecho humano. “La única y cambiante naturaleza de internet no sólo permite a los individuos ejercer su derecho de opinión y expresión, sino que también forma parte de sus derechos humanos y promueve el progreso de la sociedad en su conjunto”, profirió el Relator Especial de la ONU, Frank La Rue.<sup>2</sup>

Debemos reconocer que el Internet facilita el acceso a otros derechos fundamentales, a saber: el

derecho a la información, el derecho a la privacidad y el derecho al acceso a las nuevas tecnologías y, en particular, a la sociedad de la información y de la comunicación.

Este conjunto de redes interconectadas, que en suma es el internet, ha modificado muchos ámbitos en nuestra vida cotidiana, y con ello, hábitos en las relaciones y en las nuevas formas de trabajo, y desde luego el modo de acceso a la información, así como el modo en que se produce y se procesa. El número de personas que lo accesan va en ascenso; su uso ha alcanzado nuevos récords de progresión incluidos los de la radio y la televisión. Se trata de una plataforma rápida y a bajo costo para comunicarse, permitiendo enviar y recibir grandes cantidades de información, lo que abre nuevas oportunidades para la comunicación humana. Como afirma Miland Doueihí:<sup>3</sup>

Para comprender internet debemos entender la naturaleza y la estructura de lo digital. La cultura digital es

\* Maestro en ciencias de la comunicación con especialidad en comunicación política y opinión pública. Investigador de la Subdirección de Estudios de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, derecho, políticas públicas y cohesión social. Correo electrónico: [santiago.calderon@diputados.gob.mx] y [santiago.calderon@congreso.gob.mx].

<sup>1</sup> Luis Camacho Losa, *El delito informático*, Madrid, España, 1987.

<sup>2</sup> *Expansión y CNN*, “La ONU declara el acceso a Internet como un derecho humano”, 8 de junio de 2011. En [http://expansion.mx/tecnologia/2011/06/08/la-onu-declara-el-acceso-a-internet-como-un-derecho-humano] (consulta: Obtenido el 11 de junio de 2017).

<sup>3</sup> M. Doueihí (2010), *La gran conversión digital*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

un conjunto de tecnologías que han producido y siguen produciendo prácticas sociales que amenazan determinadas normas socioculturales establecidas. La cultura digital está compuesta por modos de comunicación e intercambio de informaciones que desplazan, redefinen y remodelan el saber en formas y formatos nuevos, y por métodos para adquirir y transmitir dicho saber. La cultura digital exige formas nuevas, siempre cambiantes, de alfabetización; una alfabetización digital.

El uso, desarrollo y apropiamiento de las nuevas tecnologías depende directamente de la educación. Una sociedad sin las bases de esta alfabetización digital estará lejos de aprovechar al máximo las posibilidades que nos ofrece internet.

La red de redes es un espacio aparentemente intangible, donde se lleva a cabo un constante intercambio de *bits* que podríamos traducirlos en información. Estos contenidos pueden ser considerados lícitos o ilícitos, dependiendo de la legislación internacional y/o nacional.

Es un hecho que internet plantea numerosas cuestiones jurídicas, que podemos agrupar de manera general en dos grandes bloques: por un lado, las cuestiones referentes a la ordenación y regulación de la red de redes; y, por otro lado, las cuestiones referentes al conjunto de relaciones jurídicas que se generan a través de internet. Los llamados *delitos informáticos* no son cometidos por la computadora, sino que es el hombre quien los comete a través de dicho medio.<sup>4</sup>

## El delito informático

Internet es una enorme red de comunicaciones de ámbito mundial que permite la interconexión de sistemas informáticos, independientemente de su tipo y situación. Está físicamente compuesta por ordenadores de diversos tipos, marca y sistema operativo que están distribuidos por todo el mundo y unidos a través de enlaces de comunicaciones muy diversos. Sobre estos ordenadores, y aprovechando los servicios de comunicaciones de la red, se ejecutan diversos tipos de

aplicaciones, que permiten realizar intercambios muy sofisticados de información.<sup>5</sup>

En 1994, en el *Manual de las Naciones Unidas sobre prevención y control de delitos informáticos* se señaló que el potencial de la delincuencia informática es tan amplio como el de los propios sistemas internacionales de telecomunicaciones.<sup>6</sup> Como era de esperar, la palabra “Internet” aparecía sólo una vez en el manual y la palabra “ciberdelincuencia” no se utilizó; sin embargo, las conclusiones demostraron una gran visión de futuro. Si bien el Manual centró su atención en el concepto de “delito informático”, es bien sabido que hoy en día la “ciberdelincuencia” recurre efectivamente a las tecnologías globalizadas de la información y las comunicaciones, en particular a Internet, para la comisión de actos delictivos de alcance transnacional.”<sup>7</sup>

Los delitos informáticos son un tipo de los delitos electrónicos que tienen como característica el uso de la computadora para llevar a cabo acciones criminales. La legislación de diversos países ha tratado de tipificar en figuras de carácter tradicional como podrían ser: robo, fraude, falsificaciones, daños, estafa, sabotaje, entre otros. Sin embargo, es necesario subrayar que el uso de las computadoras ha promovido una regulación por parte del derecho con el fin de sancionar dichas conductas.

Existe un consenso general entre los diversos estudiosos de la materia, en considerar que el nacimiento de esta clase de criminalidad se encuentra íntimamente asociada al desarrollo tecnológico informático. Las computadoras han sido utilizadas para muchas clases de crímenes, incluyendo fraude, robo, espionaje, sabotaje y hasta asesinato. Para el profesor Manfred Mohrenschlager,<sup>8</sup> este fe-

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> ONU, “Manual de las Naciones Unidas sobre prevención y control de delitos informáticos”, *Revista Internacional de Política Criminal*, Serie M, núms. 43 y 44, núm. de venta S.94. IV.5, párr. 12.

<sup>7</sup> 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Seminario 3, “El fortalecimiento de las respuestas de prevención del delito y justicia pena frente a las formas de delincuencia en evolución, como la ciberdelincuencia y el tráfico de bienes culturales, incluidas las lecciones aprendidas y la cooperación internacional”. En [[https://www.unodc.org/documents/congress/Documentation/ACONF.222-12\\_Workshop3/ACONF222\\_12\\_s\\_V1500666.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/Documentation/ACONF.222-12_Workshop3/ACONF222_12_s_V1500666.pdf)] (Consulta: 20 de julio de 2017).

<sup>8</sup> Manfred Mohrenschlager, “Delincuencia informática”, en *El nuevo derecho penal informático en Alemania*, Ed. P.P.U.,

<sup>4</sup> Elma del Carmen Trejo García, *Regulación jurídica de Internet*, Centro de Documentación, Información y Análisis (Cedia), Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, México, 2006. En [<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-06.pdf>] (Consulta: 20 junio de 2017).

nómeno ha obligado al surgimiento de medidas legislativo-penales en los estados industriales donde hay conciencia de que, en los últimos años, ha estado presente el fenómeno delictivo informático.<sup>9</sup>

El cibercrimen le cuesta al mundo hasta 575,000 millones de dólares al año,<sup>10</sup> lo que representa 0.5% del PIB global. En América Latina y el Caribe, este tipo de delitos cuestan alrededor de 90,000 millones de dólares.<sup>11</sup> <sup>12</sup> Según el Informe sobre Amenazas para la Seguridad en Internet de Symantec: a nivel mundial, los costos financieros del cibercrimen ascendieron a 125,900 millones de dólares en 2016, de acuerdo con los datos de la firma. En México, el impacto llegó a los 5,500 millones de dólares.<sup>13</sup>

Es necesario subrayar que la ciberdelincuencia es un fenómeno transnacional, lo que hace que la cooperación internacional sea un factor esencial en la búsqueda de respuestas eficaces. Es fundamental la forma en que los países emprenden las políticas de seguridad cibernética, con la finalidad de disponer con una seguridad que proteja los intereses del Estado, su economía y su sociedad. Según el estudio<sup>14</sup> elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de los Estados Americanos, las estrategias en seguridad cibernética deben basarse en dos ejes fundamentales: por un lado, la

Colección IU RA-7, 1992, pp. 99-143. “Tendencias de Política Jurídica en la lucha contra la Delincuencia”, pp. 47-64; “Delincuencia Informática”, 1992, Ed. P.P.U., Colección IURA-7) *apud* Marcelo Huerta y Claudio Libano, *Los delitos informáticos*, Editorial Cono Sur.

<sup>9</sup> Santiago Acurio del Pino, *Delitos Informáticos: generalidades. Derecho Informático de la PUCE*. En [[http://www.oas.org/juridico/spanish/cyb\\_ecu\\_delitos\\_inform.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/cyb_ecu_delitos_inform.pdf)] (Consulta: 13 de julio de 2017).

<sup>10</sup> Center for Strategic and International Studies and McAfee (Firm), *Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime*, p. 23, 2014.

<sup>11</sup> Patricia Prandini y Marcia L. Maggiore, “Panorama del cibercrimen en Latinoamérica”, Documento de Trabajo, Montevideo, Registro de Direcciones de Internet para Latinoamérica, 2011.

<sup>12</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), *Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?* En [<https://publications.iadb.org/handle/11319/7449?locale-attribute=es&>] (Consulta: 17 de julio de 2017).

<sup>13</sup> *El Economista*, “México, el segundo país más ciberatacado de AL: Symantec”, 6 de junio de 2017. En [<http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2017/06/06/mexico-segundo-pais-mas-ciberatacado-symantec>] (Consulta: 20 de julio 2017).

<sup>14</sup> BID y OEA, “Ciberseguridad...”, *op. cit.*

protección de la sociedad frente a las amenazas cibernéticas; y por el otro, el fomento a la prosperidad económica y social, donde las principales actividades se basan en el uso de las nuevas tecnologías.

En dicho estudio podemos observar que los estados de América Latina y el Caribe tienen el compromiso de llevar al cabo el proceso de reforma legal con la finalidad de afrontar el reto que presume el delito cibernético a través de medidas que vuelvan más eficiente el sistema de justicia penal.

La doctrina del derecho de la informática ha identificado tres alternativas de solución para hacer frente al problema jurídico que representa la sociedad informatizada, mismas que consisten en: la actualización de la legislación, la evolución jurisprudencial y la redacción de leyes de carácter particular.<sup>15</sup>

Presentamos en el Cuadro 1 atendiendo a Delgado Granados— una lista de los tipos de delitos informáticos reconocidos por Naciones Unidas.

Según Piña Libián,<sup>16</sup> en términos del derecho de la informática se han abierto clasificaciones específicas de los delitos informáticos:

Entre dichas conductas auspiciadas bajo la denominación de delito informático, destacan: *hacking*,<sup>17</sup> *cracking*,<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Hiram Raúl Piña Libián, “Los delitos informáticos previstos y sancionados en el ordenamiento jurídico mexicano”. En [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/PinaLibien.pdf>] (Consulta: 22 de julio de 2017).

<sup>16</sup> Hiram Raúl Piña Libián, *Los Delitos Informáticos previstos y sancionados en el Ordenamiento Jurídico Mexicano*. En línea. Obtenido el 22 de julio 2017 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/PinaLibien.pdf>

<sup>17</sup> “Se caracterizan este tipo de conductas criminógenas por el acceso no autorizado a un equipo o sistema informático. En el debate que representa la tipificación de los denominados *delitos informáticos* y en particular de las conductas de *hacking*, se ha llegado a señalar la existencia de un tipo penal de acceso no autorizado simple y otro agravado; es decir, la conducta se agrava si tiene por objeto la producción de daños, que la intrusión tenga un fin específico, que a consecuencia de ello se tenga un resultado específico y, que la conducta tenga por objeto la violación de derechos intelectuales.”

<sup>18</sup> “A diferencia del *hacker*, el *cracker* [...] desconoce los sistemas informáticos y sus retos se limitan a la vulneración del *software* comercial acometiendo conductas de piratería informática.”

Cuadro 1. Tificación de delitos informáticos

<i>Delito</i>	<i>Características</i>
Manipulación de los datos	Este tipo de fraude informático —conocido también como <i>sustracción de datos</i> — representa el delito informático más común, ya que es fácil de cometer y difícil de descubrir. Este delito no requiere de conocimientos técnicos de informática y puede realizarlo cualquier persona que tenga acceso a las funciones normales de procesamiento de datos en la fase de adquisición de los mismos.
Manipulación de programas	Es difícil de descubrir y a menudo pasa inadvertida debido a que el delincuente debe tener conocimientos técnicos concretos de informática. Este delito consiste en modificar los programas existentes en el sistema de computadoras o en insertar nuevos programas o nuevas rutinas. Un método común utilizado por las personas que tienen conocimientos especializados en programación informática es el denominado <i>Caballo de Troya</i> , que consiste en insertar instrucciones de computadora de forma encubierta en un programa informático para que pueda realizar una función no autorizada al mismo tiempo que su función normal.”
Manipulación de los datos de salida	Se efectúa fijando un objetivo al funcionamiento del sistema informático. El ejemplo más común es el fraude, de que se hace objeto a los cajeros automáticos mediante la falsificación de instrucciones para la computadora en la fase de adquisición de datos. Tradicionalmente esos fraudes se hacían a base de tarjetas bancarias robadas, sin embargo, en la actualidad se usan ampliamente, equipo y programas de computadora especializados para codificar información electrónica falsificada en las bandas magnéticas de las tarjetas bancarias y de las tarjetas de crédito.”
Fraude	Efectuado por manipulación informática aprovecha las repeticiones automáticas de los procesos de cómputo. Es una técnica especializada que es apenas perceptibles, de transacciones financieras, ya que se van sacando repetidamente de una cuenta y se transfieren a otra.
Falsificaciones informáticas	Como objeto cuando se alteran datos de los documentos almacenados en forma computarizada.
Como instrumentos	Las computadoras pueden utilizarse también para efectuar falsificaciones de documentos de uso comercial. Cuando empezó a disponerse de fotocopadoras computarizadas, en color, a base de rayos láser, surgió una nueva generación de falsificaciones o alteraciones fraudulentas. Estas fotocopadoras pueden hacer copias de alta resolución, pueden modificar documentos e incluso pueden crear documentos falsos, sin tener que recurrir a un original, y los documentos que producen son de tal calidad que sólo un experto puede diferenciarlos de los documentos auténticos.
Sabotaje informático	Es el acto de borrar, suprimir o modificar sin autorización funciones o datos de computadora con intención de obstaculizar el funcionamiento normal del sistema.



*phishing*,<sup>19</sup> *evil twins*,<sup>20</sup> *pharming*<sup>21</sup> y *spamming*;<sup>22</sup> robo de identidad<sup>23</sup>, *cyberterrorismo*<sup>24</sup>; propagación de *Malware*<sup>25</sup>; el empleo de tecnologías *Pop-Up Ads* y *Adware*<sup>26</sup> o la instalación de *sniffers*<sup>27</sup>.

## México frente al delito informático

En México, el acceso a internet es un derecho constitucional. A partir de la reforma en telecomunica-

<sup>19</sup> “Se trata de correos electrónicos y portales de internet falsos, pero que en apariencia son enviados por instituciones con las cuales una persona tiene contacto (v. gr., un banco), pero dichos mensajes son disfrazados por redes bien organizadas de delincuentes informáticos que se hacen pasar por la institución con la que se está acreditado, y en el que pide al usuario que actualice sus datos. Sin embargo, el usuario no estará actualizando sus datos, sino más bien proporcionándoselos a la delincuencia informática.”

<sup>20</sup> “Señala Kevin J. Delaney, que: Los *evil twins* son redes inalámbricas *Wi-Fi* que aparentan ofrecer conexiones a internet tan confiables como las que hay disponibles en muchas cafeterías y salones de conferencias. En la pantalla de una computadora portátil, un punto de conexión *evil twin* tiene el mismo aspecto que el de decenas de miles de redes públicas inalámbricas a las que acceden los consumidores cada día, a veces incluso copiando el aspecto de la página de acceso al sistema. Pero es sólo una fachada que sirve a los autores de la estafa para robar cualquier número de tarjeta de crédito y contraseñas que se digite usando la conexión.”

<sup>21</sup> “Se presenta esta conducta cuando un criminal informático desvía a un consumidor hacia una página electrónica apócrifa, aún y cuando el usuario haya escrito correctamente la dirección electrónica de la empresa con que desea contactar.”

<sup>22</sup> “El *Spam*, también llamado *correo basura* o *chatarra*, consiste en el envío masivo de información no solicitada por medio del correo electrónico. Generalmente la información que se difunde tiene fines publicitarios.”

<sup>23</sup> “El robo de identidad no solamente opera en contra de personas físicas, las personas jurídicas y en especial las jurídicas de derecho público han sido frecuentemente víctimas de esta conducta”

<sup>24</sup> “El término se ha empleado fundamentalmente para hacer referencia a la posibilidad de que sean atacados tanto los sistemas de información como las redes de datos o que éstos sean utilizados por y para perpetrar actos terroristas.”

<sup>25</sup> “Proveniente de los términos *MALicious softWARE*, se constituye por programas, documentos o mensajes que pueden causar daños a los equipos de los usuarios.”

<sup>26</sup> “Se caracterizan por ser programas que se instalan con o sin el consentimiento de los usuarios informáticos; a través de ellos se despliegan en intervalos de tiempo anuncios y mensajes publicitarios que se sobrepone a la aplicación informática que se tenga en ese momento en uso.”

<sup>27</sup> “Los *rastreadores* o *sniffers* [...] suelen ser usados para penetrar en el disco duro de los ordenadores conectados a la red, buscando cierto tipo de información.”

ciones promulgada en 2013, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce este derecho para todas y todos, las mexicanas y los mexicanos.<sup>28</sup>

Según datos de Internet World Stats, para finales de marzo de 2017, México contaba con 69,915,219 usuarios de Internet, equivalente a una penetración de 53.7% de la población.

Según el estudio<sup>29</sup> elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de los Estados Americanos (OEA):

El gobierno de México trabaja actualmente en la elaboración de una estrategia nacional de seguridad cibernética desarrollando una política escrita que considera su defensa a cargo de las Fuerzas Armadas. El Equipo de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática del país —CERT-MX es un miembro del Foro Mundial de Respuesta a Incidentes y Equipos de Seguridad (FIRST)— y sigue un protocolo de colaboración con otras entidades gubernamentales.

En México, la defensa cibernética está a cargo de las Fuerzas Armadas y de la División Científica de la Policía Federal de México que es la encargada de investigar los delitos cibernéticos nacionales. México está desarrollando una legislación integral sobre delincuencia cibernética. En 2014 se publicó la Ley de Telecomunicaciones<sup>30</sup> que cuenta con diferentes disposiciones de retención de datos. La ley facilita que las autoridades públicas accedan a datos sin una orden judicial, además de que algunos datos podrán almacenarse por 24 meses, a diferencia de los 12 meses que operaban en la legislación anterior. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se encuentra en una labor de proponer leyes más estrictas en el ámbito de protección de datos personales, al igual que mayor transparencia y disponibilidad de información a la sociedad.

<sup>28</sup> Gob.mx. “En México, el acceso a internet es un derecho constitucional”. En [<https://www.gob.mx/gobmx/articulos/en-mexico-el-acceso-a-internet-es-un-derecho-constitucional>].

<sup>29</sup> BID y OEA, 2016. “Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?”. En [<https://publications.iadb.org/handle/11319/7449?locale-attribute=es&>] (Consulta: 17 de julio de 2017).

<sup>30</sup> En [[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014)].

Varios portales gubernamentales buscan informar sobre el riesgo que corren los usuarios de Internet en México.

La División Científica de la Policía Federal, órgano desconcentrado de la Comisión Nacional de Seguridad, inauguró la Primera Reunión de Unidades de Policía Cibernética 2017, donde 28 entidades federativas analizaron los mecanismos para la implementación del Modelo Homologado de Policías Cibernéticas, lo que permitirá impulsar programas conjuntos para la prevención de abusos y delitos en línea.

En esta reunión se hizo el lanzamiento de la Red de Ciberdelitos 24/7 para fortalecer las capacidades del Estado y consolidar la coordinación e intercambio de información entre la federación y las entidades federativas, para hacer frente común en materia de ciberseguridad.

En las mesas de trabajo también se abordaron temas referentes a la prevención de delitos cibernéticos; a la atención ciudadana en este rubro; ciberpatrullas de la red y seguridad de la información, así como el análisis e identificación de incidentes, investigación de delitos y análisis forense de dispositivos electrónico.<sup>31</sup>

El Reporte Global de Información Tecnológica 2016, elaborado por el Foro Económico Mundial,<sup>32</sup> afirma que el trabajo elaborado por el Estado mexicano no ha sido del todo bueno; México se ubica en el lugar 76 de 139 países. Además, el informe le asigna una calificación de 4 sobre 7 en el uso de tecnologías de la información y comunicación. El informe destaca que México falla en el marco legal de protección de la propiedad intelectual y políticas públicas, aunado a la deficiente velocidad de conexión.

## Conclusiones

Es imperativo un *aggiornamento* en el cuerpo normativo que regula el uso del internet debido al desarrollo exponencial de la tecnología. La regulación y tipificación de los delitos informáticos implica una labor titánica debido a las innumerables lagunas y ambigüedades que derivan de ellos. Es necesario definir las penas ante la práctica de conductas delictivas a través de una computadora. La globalización y el auge de las nuevas tecnologías han favorecido la expansión de mercados ilícitos.

Las dimensiones del mercado delictivo en ámbitos tales como la manipulación de los datos, el fraude, robo de identidad, extorsión, entre un sinnúmero de otros, no dejan de crecer a medida que aumenta la proporción de la población mundial que accede a internet. Este proceso debe comenzar por una investigación sistemática y por la elaboración de estadísticas oportunas, fiables y accesibles sobre la tipificación de los delitos.

Es necesario subrayar que internet es una herramienta indispensable para el ejercicio de los derechos ciudadanos, para participar en la vida pública y para el desarrollo de la persona humana, hasta el punto que se vuelve necesario definir políticas públicas adecuadas para combatir la brecha digital, debido a la diferenciación entre aquellos que tienen acceso a internet y están en condiciones de proporcionar las herramientas informáticas y los que quedan excluidos debido a varios factores económicos, geográficos, culturales y sociales que alimentan el desdeñoso *analfabetismo digital*, que, desafortunadamente, deriva en repercusiones negativas en la igualdad de participación de los ciudadanos en la vida política, pública y en la democracia misma.

<sup>31</sup> Gob.mx., "Inician trabajos del Modelo Homologado de Policías Cibernéticas". En [<https://www.gob.mx/segob/articulos/inician-trabajos-del-modelo-homologado-de-policias-ciberne-ticas?idiom=es>] (Consulta: 16 de julio de 2017).

<sup>32</sup> Foro Económico Mundial, Reporte Global de Información Tecnológica 2016. En [<http://www.cdi.org.pe/InformeGlobal-delInformacion/GITR2016.html>] (Consulta: 21 de julio de 2017).

### 2011

- 49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
- 50. Una perspectiva de opinión pública

### 2012

- 51. Residuos sólidos urbanos en México
- 52. Mujeres y elecciones
- 53. Jóvenes: optimismo moderado
- 54. Algunas notas sobre la opinión pública
- 55. Elecciones 2012 (Tomo I)
- 56. Elecciones 2012 (Tomo II)
- 57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
- 58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
- 59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
- 60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

### 2013

- 61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
- 62. Órganos reguladores
- 63. Notas acerca del Pacto por México
- 64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
- 65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. III
- 66. Reforma energética
- 67. Notas acerca de la reforma fiscal
- 68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
- 69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
- 70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
- 71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
- 72. Consideraciones en torno a la reforma energética
- 73. Apuntes sobre la reforma política
- 74. Derechos indígenas y armonización legislativa
- 75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
- 76. Consideraciones en torno a la reforma energética
- 77. Algunos temas en materia social
- 78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)
- 79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)

### 2014

- 80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015
- 81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas

### 2015

- 82. El TLCAN veinte años después
- 83. Transparencia y rendición de cuentas
- 84. Migración y pobreza
- 85. Jornada electoral 2015 Vol. I
- 86. Jornada electoral 2015 Vol. II
- 87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso
- 88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
- 89. Las paradojas de la megalópolis
- 90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
- 91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

### 2016

- 92. Audiencias públicas para la regulación
- 93. Mando Único en la Policía Federal
- 94. Movilidad urbana
- 95. Redes sociales
- 96. Planeación del desarrollo urbano
- 97. Megalópolis
- 98. Derechos sociales
- 99. El proceso presupuestario en México
- 100. Hacia la protección de los derechos humanos
- 101. Análisis de la problemática social en México

### 2017

- 102. Panorama económico de México 2017
- 103. El impacto de las especies exóticas invasoras en México
- 104. Transparencia y rendición de cuentas
- 105. Agenda legislativa y temas afines
- 106. Pobreza en México desde una visión interdisciplinaria
- 107. Ley de Seguridad Interior



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

# Fortalece el quehacer legislativo

---

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

 [cesop01](#)

  [@cesopmx](#)