

---

## **SOBRE ALGUNAS INEFICACIAS DEL ESTADO EN EL SUBDESARROLLO: EL CASO DE MÉXICO (2010)\***

Luis J. MOLINA PIÑEIRO\*\*

El presente ensayo se integra de dos partes. En la primera, entorno a la contundente proclama que hacen algunos líderes y grupos políticos: ¡México es un Estado fallido!, se presentan algunas reflexiones sobre la ineficacia en el cumplimiento de las funciones de los órganos del gobierno del Estado encargados del mantenimiento del orden público y la paz social; y sobre la incapacidad de los órganos del gobierno del Estado encargados de ejecutar los programas de política social para abatir la pobreza extrema de millones de mexicanos, tema relacionado con las también ineficaces acciones emprendidas por las ralas instituciones de la Sociedad Civil. En la segunda parte se describen hechos sociopolíticos particularmente evidentes, que no requieren de comprobación empírica, como lo plantea Max Weber en la sociología comprensiva,<sup>1</sup> y que imposibilitan u obstaculizan en la realidad social (efectos) el funcionamiento idóneo de los órganos del gobierno del Estado, establecidos formal-racionalmente en el orden constitucional. Los hechos son: 1. La corrupción estructural; 2. El compadrazgo prebendario; 3. La discriminación racial por el color de la piel vinculado a la falta de respeto a la integridad física del otro; y 4. La concepción social unilateral del Derecho.

### **PRIMERA PARTE**

Ante la radical frase ¡México es un Estado fallido!, que algunas personas, grupos y fracciones políticas expresan críticamente desde hace años, cuando la creciente violencia del crimen organizado entorno prioritariamente al narcotráfico llega a los linderos del terrorismo en algunas ciudades y regiones del

---

\* Presentado en el Curso Internacional de Actualización de Derecho Administrativo (julio 20 de 2010), organizado por la Coordinación del Programa del Posgrado en Derecho de la UNAM.

\*\* Reconocimiento Catedrático UNAM Nivel II como Profesor de Carrera Definitivo de Tiempo Completo Titular C, adscrito al Posgrado en Derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM.

<sup>1</sup> Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964

país, queda de manifiesto que los órganos del gobierno del Estado Federal<sup>2</sup> encargados de la seguridad pública y de la procuración de justicia han sido y son ineficaces. Este hecho afecta sensiblemente el funcionamiento, ya de por sí ineficiente, de otros órganos administrativos, como son los órganos encargados de la seguridad pública en los ayuntamientos de los municipios libres (artículo 115 base III, h) vinculada con el artículo 21, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos),<sup>3</sup> así como los encargados de esta materia y de la procuración de justicia del Poder Ejecutivo del gobierno de los estados. Por ello, considero pertinente presentar en este Curso Internacional de Actualización de Derecho Administrativo las siguientes reflexiones, planteadas como hechos sociales particularmente evidentes, o como hipótesis

<sup>2</sup> La persecución de los delitos graves propiciados por el crimen organizado, principalmente el narcotráfico y su consecuente procesamiento judicial, son competencia de dependencias del Poder Ejecutivo Federal (Secretarías de Seguridad Pública y Procuraduría General de la República) y juzgadas por órganos integrados al Poder Judicial de la Federación.

<sup>3</sup> Artículo 115, base III, h): "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...] III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...] h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito".

Artículo 21: "La investigación de los delitos corresponde al ministerio público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función [...] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvara, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines".

sujetas a comprobación, en el sentido que comúnmente le dan las ciencias sociales empíricas. Estamos concientes de las dificultades que plantea la comprobación empírica de hipótesis de hechos sociales violento-criminales.

Uno de los elementos que han servido para identificar y clasificar el desarrollo de un Estado nacional, es el referente a la evolución de la eficacia del quehacer de sus órganos administrativos. La división de poderes propició diferentes evoluciones en su organización administrativa, formalizada en sus leyes orgánicas, pero en todos los estados modernos la eficacia y la eficiencia de la organización administrativa determinó su éxito. Especialmente en el mantenimiento del orden interno frente a la violencia delictiva y la capacidad militar de preservar la independencia en épocas de guerra.

La eficacia es la obtención de las metas fijadas por los órganos administrativos. La eficiencia implica que éstas se logren por medio de acciones fundadas en la ley, en todas y cada una de las partes de los procesos utilizados; es decir, acorde al Estado de Derecho, el cual a partir de la década de los años 60's, como Estado Democrático de Derecho, se identifica, teórica y políticamente, en la posmodernidad con el buen gobierno.

Esta diferencia entre eficacia y eficiencia se aclara dando algunos ejemplos de los gobiernos totalitarios de la primera mitad del siglo XX: el comunista soviético y el fascista hitleriano.

En 1917, tras la imposición por los bolcheviques (Lenin),<sup>4</sup> de la dictadura del proletariado y de la fundación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1922, la euforia revolucionaria, en algunos casos, propició la eficacia de sus decisiones, sobre todo en aquellas funciones del sistema de producción en que la fuerza de trabajo fue determinante debido a su bajo precio y a la falta de libertad de trabajo y de tránsito, incluyendo la guerra; ejemplos de esto son las defensas heroicas de Stalingrado (1943) y de Leningrado (1941-1944), realizadas por ejércitos improvisados de proletarios frente al ejercito nazi, bien pertrechado e ideologizado en el racismo antijudío, que integraba como elemento el comunismo.

La eficacia de las decisiones del totalitarismo soviético dependía de la capacidad de convocatoria del Partido Comunista accionada por el dictador en turno (Lenin 1917-1924 y Stalin 1924-1953), ajena a toda fundamentación jurídica. Actos arbitrarios, que como tales imposibilitan ser sometidos a un procedimiento judicial. La voluntad del dictador se hace ley, su formalización es un trámite no sujeto a discusión. La obediencia fue voluntaria, producto de

<sup>4</sup> Lenin, V. I., *El Estado y la revolución*, Ed. en Lenguas Extranjeras, Moscú, 1947.

la ideología comunista de la lucha de clases y la extinción de la desigualdad-injusticia social generada por el sistema capitalista, o bien, impuesta (expropiación, policía secreta, campos de trabajos forzados, etc.).

Por otra parte, el totalitarismo nazi, a partir de su arribo en 1933 al gobierno de Alemania, mostró su eficacia en diversos campos del sistema de producción, un ejemplo que aún se cita es el de la política de construcción de grandes obras de infraestructura que generaron fuentes de trabajo y dinamizaron múltiples funciones del mismo. Eficacia vinculada a la voluntad decisoria del Führer Adolfo Hitler, que no tenía que ser sometida a aprobación y menos a revisión del Parlamento o del Poder Judicial. Los casos drásticos son la organización administrativa de los campos de concentración y la decisión de la “solución final”, referente al exterminio de los judíos (holocausto).<sup>5</sup> La voluntad del Führer, por ley es ley. La obediencia fue voluntaria, producto de la ideología nacional socialista (alma nacional, espíritu del pueblo), o impuesta (policía secreta, juicios sumarios por traición, prisión en campos de concentración por motivos ideológicos, etc.).<sup>6</sup>

Desde antiguo, las teorías filosófico-políticas y jurídicas vinculan “el buen gobierno” con la eficiencia de sus gobernantes y de los órganos del gobierno, con la fundamentación en ley de sus actos, son ejemplos: el juicio de Sócrates en Atenas<sup>7</sup> y la Ley de las Doce Tablas.<sup>8</sup> El vincular el funcionamiento de los órganos del poder con el derecho, es tema central de las teorías sociológico-jurídico-políticas del siglo XX, las cuales identifican al Estado de Derecho con los conceptos de democracia comúnmente aceptados después de la publicación de la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1949.

La circunstancialización de las teorías sociológico-político-jurídicas se manifiesta cuando se utilizan como marco de referencia para investigar realidades sociales objetivamente distintas a las que las generaron, como es el caso de las teorías sobre la burocracia que se quiere aplicar a las investigaciones sobre ésta en países subdesarrollados. Conscientes de que la palabra burocracia, al igual que muchas otras en la sociología o en la ciencia política,

<sup>5</sup> Kershaw, Ian, *Hitler 1936-1945*, Barcelona, Península, 2000.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Platón, *Diálogos, Critón o los Deberes del Ciudadano y Apología de Sócrates*, Ed. Porrúa, México, 2001 (Sepan Cuantos 13).

<sup>8</sup> Desde la ley de las Doce Tablas expedida en 451 a. de c., los actos de gobierno deben fundamentarse en la ley. Véase Rodolfo, Sohm, *Instituciones de Derecho Privado*, Ed. Gráfica Panamericana, México, 1951.

puede significar conceptos diferentes,<sup>9</sup> la analizamos a la luz de tres concepciones teóricas de solvencia científica probada: la organización burocrática como tipo de dominio racional en Weber; el análisis funcional de la burocracia en Merton; y el modelo de organización burocrático-técnico-científica en Schelsky.

### *1.- La dominación legal con administración burocrática como tipo ideal de dominación racional (Max Weber)*

En Weber, la dominación legal es un orden jurídico racionalmente ‘institucionalizado acorde a fines o valores’, que delimita de manera abstracta la función de los cuadros burocráticos ‘legalidad’ y de los gobernantes ‘mandato impersonal’. En este tipo de dominación, la competencia ‘magistratura o autoridad’, es delimitada por la ley ‘deberes, atribución del poder, medios coactivos’, la cual determina un ejercicio continuo del acto de dominio ‘sujeto a la ley’, en el que se obedece al Derecho ‘obediencia limitada, objetiva y racional’, y no a la voluntad directa del gobernante.<sup>10</sup>

La organización jerárquica del cuerpo burocrático se realiza acorde a técnicas o normas que determinan las limitaciones y las atribuciones ‘funciones’ de los funcionarios según su capacidad medida por pruebas. El funcionario trabaja con base en un contrato en el que se especifica horarios, limitaciones, medidas de vigilancia y disciplina que puedan aplicársele ‘competencia y legalidad de la función’. Además, el funcionario tiene posibilidades de hacer ‘carrera burocrática’, que se caracteriza por la no apropiación del cargo y “la separación de los medios administrativos”.<sup>11</sup>

Weber identifica la dominación burocrática con la forma de estado moderno, llegando a afirmar que sin ella, la sociedad de masas –independientemente de su sistema de producción– no podría funcionar, ya que esta dominación es la más racional desde un punto de vista técnico formal,<sup>12</sup> debido a que evita las arbitrariedades y propicia “la inclinación en los burócratas a llevar a cabo sus tareas administrativas de acuerdo con criterios utilitarios

<sup>9</sup> Frankel, Ernest y Bracher, M. D., *Staat und Politik*, Ed. Fischer, Frankfurt, 1968, pág. 35. Sobre los diferentes conceptos de una palabra en la ciencia social, véase Merton, R. K., *Teoría y Estructura Social*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

<sup>10</sup> Weber, Max, *Op. cit.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*

y materiales en servicio de los dominados”.<sup>13</sup> Incluso, Weber considera que quien domina el aparato burocrático es la mayoría de las veces el consejero ministerial.<sup>14</sup>

Tras este somero análisis de los planteamientos teóricos de Weber con relación a la burocracia, y tomando como base su fundamentación metodológica,<sup>15</sup> podemos concluir afirmando que para Weber la tipificación burocrática exige que ésta se realice con un margen amplio de causalidad dentro de la estructura. Es decir, teoría sociológica y realidad social concreta se interrelacionan, tanto en el planteamiento teórico como en la investigación, supeditando la teoría ‘elaboración del tipo’ a la realidad ‘realización del tipo’.

## *2.- El análisis funcional de la burocracia en Merton*

Robert Merton analiza la estructura burocrática partiendo del tipo ideal weberiano, completándolo con tres características que Weber ya había anunciado: la flexibilidad de la burocracia obtenida por medio de la elección de los altos funcionarios; el silencio público de la burocracia sobre sus técnicas; y el control del trabajo individual por parte de la burocracia debido a la complicación y alto costo de los equipos modernos, que sólo puede ser resuelta por la burocracia pública o privada.

Merton realiza su estudio no sólo en la funcionalidad de la burocracia dentro de una estructura, sino en la disfuncionalidad de la misma, en las fuentes estructurales de súperconformidad, y en las relaciones primarias contra las relaciones secundarias de la burocracia.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*. En su planteamiento metodológico Weber apunta que la sociología tiene como parte fundamental de su objeto “la interpretación del sentido de la acción social”, la cual se logra “por medio de la conexión del sentido para su comprensión [...] comprensión equivale [...] a captación interpretativa del sentido de conexión de sentido: a) mentado realmente en la acción particular; b) mentado en promedio y de modo aproximativo; y c) construido científicamente para la elaboración del tipo ideal [...] una interpretación correcta de una acción concreta significa: que el desarrollo externo y el motivo han sido conocidos de un modo certero y al mismo tiempo comprendidos con sentido en su conexión [...] por otra parte, aún las más evidentes adecuaciones de sentido sólo pueden considerarse como una preposición causal correcta [...] en la medida en que se prueba la existencia de una probabilidad [...] de que la acción concreta tomará de hecho con bastante frecuencia o aproximación [...] la forma que fue considerada como adecuada por el sentido [...] constituyen tipos sociológicos del acontecer real tan sólo aquellas construcciones de una conducta con sentido comprensible de las que puedan observarse que suceden en la realidad con mayor o menor aproximación”.

## 2.1 Disfunciones de la burocracia

Merton parte de las tesis de Veblen de la ‘incapacidad adiestrada’<sup>16</sup> y de Dewey de la ‘psicosis profesional’<sup>17</sup> para ejemplificar cómo la sociedad en general exagera las imperfecciones de la burocracia, poniendo en entredicho la precisión, seguridad y eficacia de que había hablado Weber.

Señala también que la eficacia burocrática se debe a la presión que se ejerce sobre el funcionario para alcanzar “un alto grado de confiabilidad en su conducta, y un grado extraordinario de conformidad con las normas de acción prescritas”.<sup>18</sup> Es decir, “la adhesión a las reglas, concebida originalmente como un medio, se transforma en un fin en sí mismo; tiene lugar el proceso familiar de desplazamiento de metas por el cual un valor instrumental se convierte en un valor final”.<sup>19</sup> La disciplina, al producir un desplazamiento de los objetivos originales, se convierte en rígida e incapaz para adaptarse a nuevas situaciones; hecho que provoca el tecnicismo o papeles de funcionario, llegándose al extremo de la inacción si la acción no se encuentra prevista (ascenso por antigüedad, pensión, aumento de sueldo, etcétera). Además, los funcionarios “tienen la sensación de un destino común para todos los que trabajan juntos”,<sup>20</sup> con excepción de los que tratan de dominar totalmente o en algunos casos los de elección, a los cuales se les obstaculiza su carrera. Asimismo, los funcionarios “tienen un orgullo de gremio que los induce a hacer resistencia al cambio en las rutinas consagradas”,<sup>21</sup> aunque éste no se presente como contrario a sus intereses. Es decir, la burocracia ha logrado “mediante la formación de sentimientos, la dependencia emocional de símbolos y posiciones burocráticas, y la intervención afectiva en esteras de competencia y autoridad, produciendo prerrogativas que implican actitudes de legitimidad moral, que se establecen como valores de su propio derecho, ya que no se les considera meramente como medios técnicos para hacer expedita la administración”.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> *Apud* Merton, Robert, *Op. cit.* Por incapacidad adiestrada se entiende el talento adquirido y no progresista que puede resultar inadecuado al transformarse las circunstancias.

<sup>17</sup> *Ibidem.* Por “psicosis profesional” se entiende la adquisición de preferencias, antipatías y discriminaciones por el uso reiterado.

<sup>18</sup> *Ibidem.*

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> *Ídem.*

## 2.2 Relaciones primarias contra relaciones secundarias

Merton entiende a la burocracia como una estructura de grupo secundario, debido a que las funciones que realiza sólo pueden llevarse a cabo eficazmente por medio de estas relaciones; en caso de que las relaciones fuesen primarias los elementos estructurales de la misma fallarían, pues se consideraría como soborno, favoritismo o nepotismo. Es decir, la vinculación burócrata-público tiene que realizarse por medio de un trato formulario e impersonal, aunque provoque en ocasiones distanciamiento sobre los dos elementos.

Tras este somero estudio del análisis funcional de la burocracia presentado por Merton, y tomando como base su fundamentación metodológica, podemos afirmar, que para Merton el funcionamiento de la burocracia se encuentra condicionado a la estructura social concreta en que se realiza. Es decir, en Merton, aún con mayor radicalidad que en Weber, la teoría sociológica y la estructura social concreta se interrelacionan.<sup>23</sup>

## 3.- La organización burocrática técnico-científica de Schelsky<sup>24</sup>

Schelsky parte del supuesto de que las sociedades altamente industrializadas, se enfrentan a la necesidad de adecuar los conceptos políticos y administrativos a los niveles que la ciencia y la técnica han alcanzado. Hecho que cambia todas las premisas con relación a la justificación y papel del Estado, el cual será soberano en la medida “en que disponga de mayor efectividad de los medios técnico-científicos aplicados en una sociedad”,<sup>25</sup> quedando así caducos los conceptos que lo consideraron como expresión de la ‘voluntad general’, encarnación de la nación, creación divina, destinatario de una misión filosófica o instrumento de la humanidad, ya que la técnica moderna no necesita legitimación alguna, con ella se domina mientras funcione y sobre todo, mientras funcione óptimamente.<sup>26</sup> En este Estado técnico-científico, la

<sup>23</sup> *Ibidem*. En Merton, el funcionamiento de la burocracia está condicionado por la estructura (circunstancialización). Esta idea puede observarse en su aclaración de “conceptos de los mecanismos” mediante los cuales se realizan las funciones. El análisis funcional en sociología requiere una exposición –concreta y detallada– de los mecanismos que actúan para realizar una función deliberada. Esto se refiere, no a mecanismos psicológicos, sino a mecanismos sociales (es decir, la división en papeles, el aislamiento de exigencias institucionales, la ordenación jerárquica de valores, la división social del trabajo, estatutos rituales y ceremoniales, etcétera).

<sup>24</sup> Del análisis de Schelsky hemos excluido toda postura filosófico-social que tome partida a favor o en contra de la técnica y su relación con la organización burocrática, principalmente del Estado.

<sup>25</sup> Schelsky, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Ed. Sur, Buenos Aires, 1967.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

soberanía popular “se convierte en una ilusión, pues las decisiones políticas de la conducción del Estado se toman de acuerdo con legalidades objetivas científicamente controladas, convirtiéndose el gobierno en un órgano de administración de las necesidades objetivas y el Parlamento en un órgano de control de la corrección objetiva”.<sup>27</sup> Incluso la formación política de la voluntad popular se considera un proceso de producción científicamente deducible y manejable por medio de los órganos difusores de la opinión pública.

Otro de los grandes cambios a las tradicionales concepciones políticas que señala Schelsky, es el relativo al ‘hombre de Estado’, el cual ya no domina, sino que analiza, construye, planifica y realiza de acuerdo con los informes técnico-científicos. Es decir, la única posibilidad de ejercer el dominio por parte del que formalmente manda, es la de escoger entre los diversos informes técnico-científicos, posibilidad que será derogada cuando pueda sujetarse el mando al ‘control de la orden’ dada por la ‘*ratio* de los aparatos y las máquinas’. Existe ya en la opinión pública —dice Schelsky— una postura de exigencia frente a la burocracia para que se apliquen las decisiones objetivas, considerándose como ‘corrupción’ todo acto burocrático acorde con ‘los intereses de grupo’.

Es necesario hacer notar que para Schelsky, al igual que para Merton y Weber, la burocracia es una forma de organización común al Estado y a la empresa privada. Tras este análisis del modelo ‘técnico universal’ de la ‘organización burocrática técnico-científica’, queda claro que Schelsky lo ha elaborado teniendo presente la vinculación que él mismo tiene con las organizaciones burocráticas de los países altamente industrializados y tecnificados (1960).

Podemos concluir reafirmando la tesis expuesta al final de la explicación de cada uno de los autores que hemos mencionado: la del condicionamiento de la estructura social —circunstancialización— en la elaboración de los principios teóricos (Weber, Merton) o del modelo (Schelsky). En Weber la interpretación del sentido de una acción social necesariamente se vincula a una circunstancia histórico-geográfica; en Merton la teoría social y la investigación son partes complementarias, más aún, la teoría sistemática “representa la acumulación altamente selectiva de las pequeñas partes de la teoría anterior que han sobrevivido hasta ahora a las pruebas de la investigación empírica. Pero la historia de la teoría comprende también una masa mucho

<sup>27</sup> *Ibidem*.

mayor que cae a pedazos cuando se confronta con la prueba empírica”.<sup>28</sup> En Schelsky el modelo de sociedad ‘técnico-científica’, que enuncia que “el hombre ya no puede evitar en todos los ámbitos de la vida esta relación consigo mismo mediatizada por la producción científica; los antiguos ámbitos espirituales de la vida del hombre, tales como la religión, el arte y la filosofía, se encuentran hoy en una polémica fundamental con esta nueva autovinculación del hombre, con esta realidad de la civilización científica”,<sup>29</sup> modelo que sólo puede aplicarse a aquellas sociedades altamente industrializadas, cuyo adelanto técnico-científico encuadra su problemática dentro de los supuestos presentados por Schelsky. Por otra parte, Mannheim habla de una sociología histórica dinámica social, que “trata de las interrelaciones existentes entre los varios factores e instituciones sociales de una cierta sociedad dada. Este género de sociología se llama dinámica porque no sólo ha de contestar cómo una institución social o un factor social reacciona sobre otros en un momento dado –mirando a un corte transversal artificialmente estático de la historia– sino que también ha de contestar a la cuestión de dónde ha de encontrarse la fuerza impulsora que produce los cambios en la estructura social y en el orden dado”.<sup>30</sup>

Si tomásemos el tipo ideal de dominación racional burocrática descrito por Weber, o su análisis funcional explicado por Merton, o el modelo de civilización técnico-científica en su coyuntura burocrática presentado por Schelsky, poco nos servirían en el intento de interpretar el sentido de la estructura burocrática y su funcionamiento en países en vías de desarrollo industrial o subdesarrollados. Por otra parte, recordemos la afirmación de Merton de que la teoría sistemática se forma con los ‘principios’ que han sobrevivido a la investigación empírica, razón por la cual las teorías y los modelos expuestos deben ser considerados como inadecuados para el estudio de una estructura burocrática que presenta características objetivas diferentes a las que han servido de ‘hilo conductor’<sup>31</sup> a sus autores, como sería la estructura formal del poder en los países del tercer mundo; un ejemplo ampliamente estudiado es el de México, sobre todo en lo que se refiere a la conformación del grupo gobernante en torno a la prebenda y a la corrupción.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Merton, R. K., *op. cit.*

<sup>29</sup> Schelsky, Helmut, *op. cit.*

<sup>30</sup> Mannheim, Karl, *Sociología Sistemática*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1960.

<sup>31</sup> Véase Dahrendorf, Ralf, *Sociedad y sociología. La ilustración aplicada*, Ed. Tecnos, Madrid, 1966.

<sup>32</sup> Molina Piñero, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, Ed. UNAM, México, 1988, y *Estructura del poder y reglas del juego político en México*, Ed. UNAM, México, 1976.

Puede decirse que antes de la evolución del pensamiento constitucionalista democrático norteamericano (Constitución de 1876), y del francés (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789), la preocupación central del pensamiento contractualista moderno, fue la referente a la organización de los órganos del gobierno del Estado. Tomas Hobbes, en *El Leviatán*<sup>33</sup> considera que si bien nada de lo hecho por los hombres puede ser perfecto, cuando se trata de su gobierno, debe exigirse que garantice la paz interna y la independencia externa. Elementos que se han identificado a partir de la modernidad con el concepto jurídico-político de soberanía, vigente en la actualidad, a pesar de la divulgación de la ideología de la globalización (económica-política-cultural-social), llevada a cabo a finales del siglo XX por los factores reales y formales de poder de las grandes potencias; y a pesar también de la efímera difusión de las teorías especulativas, referentes “al fin de la historia” tras la caída del Muro de Berlín (1989) y la disolución de la URSS (1990), mismas que fueron superadas tras la 1ra. Guerra de Irán y el encrudecimiento del terrorismo islámico, cuyas manifestaciones despiadadas y sorpresivas atemorizan a los países más ricos del mundo y son un hecho cotidiano y manifiesto en muchos países del mediano oriente.

Las teorías contractualistas liberales del Estado moderno lo consideran una creación humana artificial político-jurídica, es decir, constitucional, alejada de concepciones teológicas y/o escolásticas propias de la antigüedad y de la Edad Media. Estas teorías tienen la influencia de algunas obras del Renacimiento, tales como: *El Príncipe* (1521) de Nicolás Maquiavelo,<sup>34</sup> escrito con criterios inductivos propios de su experiencia personal y la lectura subjetiva de ciertos pasajes de la historia antigua (Tito Libio) y reciente (Fernando de Aragón); y la especulativa no quimérica de la *Utopía* (1516) de Tomas Moro.<sup>35</sup>

Los dos ensayos parten de la idea de que los hombres viven con miedo en las sociedades renacentistas, en las cuales han dejado de funcionar los mecanismos de control social propios de la organización comunal: Maquiavelo subraya el miedo de los súbditos a morir violentamente a manos del enemigo en la guerra; Moro subraya el miedo de los hombres a morir de hambre.

Maquiavelo determina que las funciones principales del príncipe, son: la organización técnica adecuada para la guerra y el mantenimiento de la paz interna. Por ello, debe organizar técnicamente a sus súbditos para tener éxito

<sup>33</sup> Hobbes, Tomas, *El Leviatán: o la materia forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 2a Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

<sup>34</sup> Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Ed. Alianza, Salamanca, España, 2008.

<sup>35</sup> Moro, Tomas, *Utopía*, 18a edición, Ed. Porrúa, México, 2003.

en ambas labores, es la “razón del Estado”, sin preocuparse y menos detenerse por motivos morales o éticos: el fin justifica los medios. La organización de la guerra y el mantenimiento de la paz interna deben responder a criterios técnicos; la técnica se justifica asimismo por su eficacia.

Moro narra con detalle una sociedad-comunal que se organiza entorno a la técnica de producción de bienes, principalmente habitación, alimento y vestido, para satisfacer las necesidades de todos sus miembros; limitando la producción de excedentes para evitar la especulación y conservando en la época de “vacas gordas” sólo los bienes necesarios para evitar carencias en la época de “vacas flacas”. La organización para la producción se convierte en un problema técnico en una sociedad-comunidad en la que no existe propiedad privada inmueble, ni se da la posibilidad de acaparar bienes muebles para distribuirlos onerosamente. Los utópicos tienen una vida austera que propicia la virtud: incitando a obrar bien y a evitar el mal.

Técnica de guerra para mantener la paz en beneficio de la integridad física de los súbditos, alejando con ello el miedo a una muerte violenta a manos del enemigo, es el tema de Maquiavelo. Técnica en la producción de bienes para lograr el mantenimiento decoroso de los habitantes de Utopía, terminando con la muerte por inanición, es el tema de Moro. Recordemos que Maquiavelo escribe sus consejos al príncipe florentino, Lorenzo de Medici; mientras que Moro fue canciller de Inglaterra y murió en el patíbulo en 1535 por negarse a aceptar la autoridad espiritual del rey Enrique VIII.

Estas citas vienen a colación, porque en la situación actual de México (2010), en amplios espacios de su territorio, no puede decirse que sus habitantes vivan ajenos al miedo de perder la vida, la integridad física o los bienes de su propiedad, debido a la violencia del crimen organizado (narcotráfico) que tiene un adecuado caldo de cultivo en la violencia atomizada de muchas personas y grupos poco respetuosas de la integridad física y/o patrimonial de las personas. El miedo a morir a manos del “enemigo”, es un hecho social particularmente evidente, agravado por la circunstancia de que el enemigo es difícil de identificar, pues forma parte de nosotros. Por ello, las dificultades de la declaración de guerra desde el Poder Ejecutivo Federal; acción que reiteradamente, desde los años 80’s, hace el presidente de la república. No sería ocioso que alguien le diese consejos viables de éxito sobre este tema al presidente de la república, Felipe Calderón Hinojosa, como en el Renacimiento Maquiavelo lo hizo con el príncipe florentino.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Un grupo de profesores de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNAM envió al C. Presidente de la República en julio de 2010, el escrito “Prudencia en el ejercicio de la coacción”, que

Asimismo, en la situación actual de México, muchas personas, grupos, sectores e incluso clases sociales, con delimitaciones difíciles de describir-definir con los criterios sociológico-políticos cuantitativos y cualitativos comúnmente aceptados durante el siglo XX, no se han liberado del temor a la muerte por inanición, identificado con la miseria extrema (alimentaria). Esto a pesar de los intentos del Poder Ejecutivo por aliviar dicha situación: el reparto agrario y otras medidas socialistas (1930-1982); y las medidas económicas (propiedad privada y libre comercio) y políticas (procesos electorales libres y equitativos) neoliberales. Socialismo sui generis y neoliberalismo en el subdesarrollo, han sido ineficaces para lograr una sociedad igualitaria, basada en el trabajo productivo y la equitativa distribución de la riqueza.

En suma, hoy en México las funciones determinantes de la legitimidad del gobierno, redefinidas laicamente desde el Renacimiento europeo del siglo XVI, no se cumplen. ¿Qué hacer frente a este hecho social particularmente evidente? Las respuestas pueden ser varias, dependiendo de los marcos teóricos de referencia que se tomen y/o analicen. Lo que también es un hecho evidente, es el fracaso de muchos gobernantes que han tratado de cambiar estructuralmente a la sociedad y especialmente al gobierno, mediante el trasplante de modelos jurídico-políticos y jurídico-administrativos generados en los países avanzados, como lo han hecho reiteradamente nuestros gobernantes desde la Conquista de la gran Tenochtitlán. Afán que se ha acentuado en los 200 años de vida independiente.

La imitación extralógica ha sido una constante propiciada por los afanes quiméricos de algunos gobernantes. Actitud hoy reforzada por el derecho comparado, sobre todo, por los esfuerzos vinculatorios de la dinámica legalizadora-formalizadora creciente de las disposiciones expedidas por la Organización de las Naciones Unidas. Producción legislativa que se fundamenta en la Declaración de los Derechos Humanos de 1949, que indefectiblemente se

---

dice: "Es razón del gobierno del Estado dar certeza y seguridad a la vida y a los bienes de sus habitantes. Desde hace décadas, la violencia criminal ofende a las personas y a sectores cada vez más amplios de la sociedad. Desafiando a la coacción (fuerza legal) del Estado.

Es una obligación del gobierno perseguir y reprimir legal y eficazmente a la delincuencia organizada. Sabemos que hacerlo implica acciones delicadas y peligrosas de los miembros de las policías, del Ministerio Público y de las fuerzas armadas. Reconocemos y agradecemos su valentía y profesionalismo. Pero advertimos que las acciones ilegales de algunos de sus miembros violentan al Estado de Derecho y abren la puerta a mandatos arbitrarios, frente a los cuales no hay defensa legal.

La fuerza criminal de la delincuencia del narcotráfico atenta contra la paz y la seguridad de la Nación. El Estado debe velar por ellas.

La guerra para ser eficaz debe defender al amigo en el aniquilamiento del enemigo.

Pedimos al gobierno de la República prudencia y severidad en el ejercicio de la fuerza coactiva."

relaciona, a pesar de la neutralidad de su lenguaje jurídico, con la pretensión de derecho natural de validez universal generada por la Ilustración católica del Renacimiento. Dicha concepción estuvo motivada por la Reforma Protestante (Martín Lutero vs. la bula de las indulgencias en 1517 y la república protestante de Ginebra de Juan Calvino), y la discusión teológica surgida por el encuentro de seres humanos en el Nuevo Mundo, descubierto y conquistado por España y Portugal.

Sobre esta concepción de los derechos humanos, Joseph Ratzinger,<sup>37</sup> Papa de la Iglesia católica desde el 2005, afirma que debe hacerse una reconsideración, una nueva Ilustración que incluya otras concepciones distintas de derechos humanos, como las del Islam, la India y China. Es trascendente que esta convocatoria la haga el Papa Benedicto XVI, jefe de la Iglesia Católica Vaticana Universal, que desde sus orígenes con el apóstol Pedro, pero sobre todo en las epístolas y la obra misionera de Pablo de Tarso, se fundó y difundió como la iglesia del Dios verdadero. La postura de Ratzinger, relativiza y circunstancializa los derechos humanos, identificándolos como un producto de la cultura occidental europea y su expansión a algunas regiones del mundo. Postura que tendrá en el futuro inmediato consecuencias socio-culturales perceptibles, al trastocar los contenidos de diversas formas normativas (leyes internacionales) que, sustentadas en la concepción occidental de los derechos humanos, se consideraron y fueron evaluadas como derecho natural de validez universal. Hecho que permitirá reconsiderar a los pensadores e ideólogos de los países subdesarrollados las categorías evaluativas de sus hipótesis, tesis y teorías para estudiar y analizar la realidad social de su entorno entendida como problema.

En el subdesarrollo, la descripción y la interpretación de la realidad, al elaborarse a través de principios y postulados teóricos vinculados a la imitación extralógica, se polariza. Observar una realidad a la luz de prismas teóricos generados por otras realidades objetiva-positivamente distintas, trae como consecuencia-efecto natural una evaluación negativa de la realidad observada, lo que genera una posición crítica. Crítica, en muchos casos infecunda, pues impide observar y describir el sentido de los hechos reales con objetividad, con "realismo sociológico". Posición que genera desprecio por la realidad observada, el cual se convierte usualmente en complejo de inferioridad e incapacidad teórica para reconstruir, vivificando, el sentido de las acciones, interacciones sociales y sus consecuentes estructuras. Interacción en la que

<sup>37</sup> Habermas, Jürgen/Ratzinger, Joseph, *Entre razón y religión*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

sobresalen los mecanismos de control social, cuya función es mantener el sentido de las conductas de los individuos y los colectivos en la vida social. El cambio social producto de la evolución de un grupo, de una comunidad o de una sociedad, se da normalmente dentro de la estructura cuando los mecanismos de control social se flexibilizan por causas económicas, culturales, políticas, religiosas, etc.

En algunas ocasiones este cambio modifica profundamente las estructuras y sistemas sociales: es el caso de la conversión de la sociedad capitalista mercantil en industrial. Max Weber relacionó este cambio con la concepción del éxito económico en la ética del protestantismo, por lo que no se dio en las comunidades-sociedades dirigidas y/o controladas por la Iglesia Católica Vaticana, cuya ética sobre el éxito económico se vincula a la sentencia bíblica “¡Más fácil entra un camello por el ojo de una aguja que un rico al reino de los cielos!”

El cambio revolucionario pregonado por los ideólogos comunistas y de manera vehemente por los anarquistas del siglo XIX, exigía de los revolucionarios el uso de la violencia para destruir los mecanismos de control político generadores de la desigualdad social calificada como una injusticia material. Para Pedro Kropotkine,<sup>38</sup> quien influenció de manera clara el pensamiento de los anarquistas mexicanos, especialmente de Ricardo Flores Magón y del grupo editor del periódico *Regeneración* y de la publicación *Tribuna Roja*,<sup>39</sup> la explotación es producto de una hidra de tres cabezas: el clero, el capital y el ejército. Religión, dinero y fuerza disfrazada de coacción son el sustento propio del gobierno capitalista. Los comunistas-materialistas, como lo enseñó Lenin, sabían que los factores reales del poder del capitalismo sólo podrían ser destruidos mediante una organización militar eficaz, función que encomendó al Ejército Rojo comandado por Trosky, pieza clave en la construcción de la dictadura del proletariado que en su acelerado devenir se convirtió en el totalitarismo soviético (Lenin-Stalin), cuya rigidez se mantuvo hasta la década de los 60's en que la conquista del Espacio (USA-URSS) se identificó con la Guerra Fría que se mantuvo hasta la década de los 90's.

A diferencia de los ejemplos sucintamente dados sobre la evolución o la revolución de los sistemas sociales, especialmente el político, la imitación extralógica es ajena a la estructura y al sistema social en que pretende esta-

<sup>38</sup> Kropotkine, Pedro, *La conquista del pan*, Ed. Maucci Hermanos, México, s/f.; *Un siglo de espera. El gobierno revolucionario*, Ed. Presa y Rozón, Barcelona, s/f.

<sup>39</sup> Flores Magón, Ricardo, *Tribuna Roja*, Tomo III, Ed. Ediciones del Grupo Cultural “Ricardo Flores Magón”, México, 1921.

blecerse un régimen político o instituciones jurídico-políticas (constitucionales). Es, en un escenario quimérico, un acto de fuerza precario de quienes mandan; por ello, su ineficacia y su distorsión en el devenir histórico del país.

En México podemos hacer referencia a las siguientes imitaciones extra-lógicas: Los conquistadores españoles, mediante actos de fuerza, crearon artificiosamente la Iglesia Católica Vaticana Universal, el Municipio y la Universidad, sin interesarse, más que tangencial y efímeramente, tanto de las creencias e instituciones religiosas, como de las instituciones políticas y los mecanismos de control religioso-militar-político del pueblo conquistado (Azteca), así como de sus aliados transitorios (totonacas, tlaxcaltecas, xochimilcas, etc.). Formalizar instituciones sin tener los elementos constitutivos de las mismas, ha sido una constante en los 491 años de historia de cultura semiocidental de México.

Para aclarar lo que entiendo por creación artificiosa de instituciones mediante su formalización-legalización, doy dos ejemplos: La fundación de la Villa Rica de la Veracruz, con cabildo y ayuntamiento, con alcaldes y regidores (1519),<sup>40</sup> como un acto de fuerza legalizadora de Hernán Cortés; y la Cédula Real que funda la Real Universidad de México expedida en representación del rey de España<sup>41</sup> en 1551 por el príncipe Felipe II, documento ecléctico, entre las dudas cristianas del arzobispo de México y las demandas de los incipientes conquistadores. En el primer caso, la creación jurídica obvia los elementos culturales-históricos propios de la institución (gobierno) desde la antigüedad griega: el pueblo y el territorio.<sup>42</sup> En el segundo, la creación jurídica desde ultramar obvia la falta de los miembros sustanciales de una Universidad: los profesores y los alumnos. Esta creación artificiosa se vincula a la creencia de quien o quienes mandan (grupo gobernante) de que el Derecho es un instrumento idóneo para la transformación de la realidad. Posición que exige entender al Derecho como un instrumento que es eficaz en la medida en que la coacción inherente a las leyes pueda ser ejecutada por quienes mandan. Creencia que acentúa el elemento coactivo del Derecho, trasladándolo en la práctica a la capacidad de decidir por quienes hacen leyes (man-

<sup>40</sup> Cortés, Hernán, *Cartas de relación de la Conquista de México*, 4a edición, Ed. Espasa Calpe Mexicana, México, 1961 (Colección Austral). Díaz del Castillo, Bernal, *La Conquista de la Nueva España*, Ed. Continental, México D. F., 1955. Martínez, José Luis, "Edición", *Documentos cortesianos*, Tomo I, Ed. Fondo de Cultura Económica/UNAM, México, 1991.

<sup>41</sup> Gonzalbo Aizpuru, Pilar, *Educación y colonización en la Nueva España 1521-1821*, Ed. Universidad Pedagógica Nacional, México, 2001 (Colección Historia, Ciudadanos, Magisterio).

<sup>42</sup> Aristóteles, *Política*, Ed. 2a edición, UNAM, México, 2000.

dan) aun en contra de intereses económicos, políticos y sociales existentes, generando constantemente polarizaciones y enfrentamientos.

Es un hecho político particularmente evidente que toda creación formal-legal trastoca a la realidad social como un efecto propio de la coacción y la capacidad de ejecutarla por medio de la fuerza de quienes gobiernan (mandan). También es un hecho particularmente evidente, que instituciones creadas por imitación extralógica funcionan a pesar de que en su origen carecían de los elementos propios de la institución, son los casos del municipio (ayuntamiento), la universidad y el clero de la Iglesia Católica, provenientes del inicio de la colonia española. También lo son el Estado Federal y la división de poderes, con un presidente fuerte cuyo ámbito de competencia le permite, con un amplio margen de autonomía, tomar decisiones que afectan a toda la Unión; instituciones tomadas del texto constitucional de los Estados Unidos. Dichas instituciones objetiva-realistamente eran extrañas a la organización política del Virreinato a finales del siglo XVIII, incluyendo las reformas borbónicas, como las del establecimiento de las intendencias en la segunda mitad del siglo, promovidas por el “despotismo ilustrado.”

Esta idea sobre el Derecho trastoca muchas teorías jurídicas y políticas comúnmente aceptadas por la comunidad académica y científica de juristas y politólogos, sobre todo las posmodernas y actuales que identifican al Estado de Derecho con la democracia.

El sentido heterodoxo jurídico-político de quienes gobiernan (mandan) sobre las funciones y los fines del Derecho, especialmente el de la justicia, hacen que cualquier análisis-estudio no estrictamente formal del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo en un país subdesarrollado se presente como un riesgo académico, con pocas posibilidades de ser evaluado positivamente con criterios científicos aceptados por la comunidad académica-científica internacional, regional y nacional. A pesar de conocer este riesgo, considero pertinente presentar algunas reflexiones sobre las causas sociales y culturales que han propiciado, y mantienen vigente, sentidos de conducta de los gobernantes y políticos que impiden el establecimiento de una administración que responda a la racionalidad desarrollada teóricamente por Weber, Merton y Schelsky.

La imitación extralógica, creación jurídica-formal de instituciones y órganos de gobierno, se da en la actualidad dentro de las funciones de instituciones democráticas cuyo origen fue artificioso, especialmente el Congreso de la Unión, en el cual las discusiones, al obviar los elementos que han generado la institución modelo que pretende trasplantarse (imitación extralógica), no

pueden ser racionales, a pesar de darse dentro de un proceso formalmente democrático. Una discusión sobre la formalización-legalización de una institución de derecho público y aun privado, no puede ser objetiva-racional cuando en ella no se incorporan los elementos que la integran.<sup>43</sup>

## SEGUNDA PARTE

Entre los hechos sociales y culturales, algunos de ellos históricos, particularmente evidentes que han impedido el funcionamiento idóneo de las instituciones creadas-institucionalizadas formal-legalmente, tomando modelos teóricos o de instituciones extranjeras de países considerados como avanzados por quienes gobiernan (mandan), y por ello dignas de ser imitadas aunque sea extralógicamente, podemos mencionar:

- 1.- La corrupción de los servidores públicos, vinculada a la falta de respeto a la propiedad, ya sea ésta pública o privada.
- 2.- El compadrazgo prebendario en la designación de los servidores públicos, que genera ineficacia por incompetencia y conductas negativas que se relacionan y/o estimulan la corrupción.
- 3.- La discriminación racial, especialmente por el color de la piel, que implica la desigualdad en una concepción laxa de la libertad y dignidad del individuo; vinculada con la falta de respeto a la integridad física y patrimonial de las personas.
- 4.- La concepción social unilateral del Derecho, es decir, no entender que un derecho es una institución bilateral que implica indefectiblemente una obligación, de la cual surge.

1.- La corrupción, entendida como la utilización de un empleo público (ámbito de competencia amplio o reducido) para obtener beneficios personales, especialmente en dinero, es por naturaleza bilateral. El corrupto y el corruptor están indisolublemente vinculados. El corruptor corrompe mediante dádivas, comúnmente en efectivo, cuando obtiene con la decisión del corrupto un beneficio. Desde la ética, cualquiera que sea la frecuencia o el monto que

<sup>43</sup> Guardando todas las proporciones, recordemos que "la Química es la ciencia que estudia a la naturaleza y las propiedades de los cuerpos simples, la acción molecular de los mismos unos sobre otros y las combinaciones de vidas a dichas acciones. La Ingeniería es el arte de aplicar los conocimientos científicos a la invención, perfeccionamiento o utilización de la técnica industrial en todas sus determinaciones". Definiciones tomadas del *Pequeño Larousse Ilustrado*, Ed. Larousse, Buenos Aires, México, 1972.

recibe el corrupto y da el corruptor, es un hecho reprobable, antiético y moralmente sancionado. Desde el Derecho, los actos corruptos realizados por el corrupto y el corruptor lo son en la medida en que estén tipificados como faltas administrativas o delitos en las leyes aplicables. Conductas delictivas que deben ser probadas durante el proceso respectivo, lo cual usualmente no es fácil de lograr. En la legislación de Responsabilidad Administrativa promovida por el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) se tipificó el delito de “enriquecimiento inexplicable”,<sup>44</sup> que podía ser perseguido de oficio o por denuncia, el cual consistía en considerar presunto culpable, y por tanto ser sometido a una averiguación previa, todo el servidor-funcionario público cuya riqueza no se fuese explicable por el sueldo que tenía asignado. Tipo delictivo criticado por algunos penalistas-constitucionalistas por su afán persecutorio poco ortodoxo en el derecho penal democrático, que supone la inocencia de la persona hasta que se le pruebe, en el proceso penal respectivo, su culpabilidad y reciba la sentencia del juez. Desde la metodología de la sociología comprensiva de Max Weber (véase nota), la corrupción es un hecho social dado (mentado), cuya reiteración puede analizarse sociológicamente a través de la elaboración de los sentidos genéricos y la elaboración de tipos ideales. Puede además, ampliarse el comportamiento corrupto en el sistema político a otras organizaciones o instituciones del sistema de producción público o privado y, desde luego, a los partidos políticos. En este trabajo nos limitaremos a la corrupción de los servidores-funcionarios públicos.

La corrupción como hecho social particularmente evidente, por su generalidad, puede considerarse estructural, ya que implica distintos-múltiples niveles del escalafón burocrático. También, es estructural porque el acto corrupto asciende y desciende verticalmente en la estructura burocrática involucrando a empleados y funcionarios de distintos niveles y/o rangos. Corrupción estructural que propicia generalmente complicidad, ésta a su vez genera impunidad, cuya generalidad se transforma en inmunidad; por ello la corrupción repele los meritorios intentos por implementar mecanismos de acceso a la información que permitan la transparencia de las actividades del sector público y la posibilidad de exigir a los funcionarios rendición de cuentas. Comportamientos ajenos a los indicadores y/o categorías proporcionados por los

---

<sup>44</sup> Molina Piñero, Luis J., *Revista de la Universidad del Mundo*, No. 18, Ed. UNAM, México 1978. Véase texto “Recomendaciones de reformas a la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, para su operacionalización y cumplimiento, y aspectos sociológicos de la corrupción”.

diversos marcos teóricos sobre la organización burocrática-racional moderna y actual.

En un afán taxativo-explicativo, la corrupción la dividimos en tres grupos:

1.1.- La corrupción derivada-anexa a la hiperreglamentación difícil y en algunos casos, imposible de cumplir. Corrupción generalizada que denominaremos “corruptela”, ya que implica múltiples actividades cotidianas (faltas a reglamentos como el tránsito de vehículos, policía y buen gobierno, realización de trámites administrativos, etc.), que se acentúa con la realización de trámites o incumplimiento de la reglamentación por las personas vinculadas a la economía informal. Los corruptores son un porcentaje alto de la población económicamente activa del país, que ha aprendido a resolver cotidianamente los problemas que enfrenta mediante la corrupción. Esta corruptela implica complicidad efímera: el corruptor sabe que la solución de su problema por este medio es precaria, lo contrario a una solución jurídicamente vinculatoria. La corruptela en la que intervienen policías preventivos y otros guardianes del orden público ha sido calificada como prototípica, aunque en la mayoría de los casos no se califica negativamente la actitud del corruptor; en descargo de éste, debe decirse que el no resolver el problema al que se enfrenta por medio de la corruptela, puede derivar en un problema o en conflicto cuya solución por la vía legal no sólo puede complicarse sino volverse onerosa, de difícil solución y en no pocos casos irresoluble.

La reglamentación estricta (derecho positivo) tomada (imitación extralógica) de países avanzados, por su desarrollo económico y sus densas estructuras sociales que sujetan en un alto porcentaje las interacciones a controles sociales y culturales, requiere para la subjetivización de los derechos, la realización de trámites administrativos acordes a su nivel de desarrollo. En aquellos países generalmente las personas que inician un trámite tienen acceso a la información solicitada. El cumplimiento de los trámites burocráticos, aunque sean complicados, está al alcance del peticionario o usuario del sistema burocrático. Hecho que no sucede en los países subdesarrollados, ni siquiera en la realización de trámites aparentemente sencillos, debido al mal funcionamiento entre las distintas jerarquías burocráticas y a que son difusos los ámbitos de competencia y jurisdicción de las múltiples autoridades legalmente implicadas. Además, hay que señalar la desconfianza, producto de la experiencia, de que alguno o algunos de los documentos requeridos, incluyendo los públicos, sean falsos, lo que exige un proceso de revisión. La falsedad (falsificación) de documentos públicos es un hecho particularmente

evidente, los medios masivos de comunicación con frecuencia lo incluyen en sus informaciones.

Reglamentación complicada e instituciones burocráticas morosas en la tramitación de los asuntos, tanto por dificultades de los usuarios de presentar en tiempo y forma la información requerida, como por la desconfianza de que sea falsa; sumada a la falta de profesionalismo de la burocracia implicada, propicia que la responsabilidad del burócrata-servidor público se diluya, lo que dificulta aplicar eficazmente la amplia normatividad referente a las responsabilidades de los servidores públicos.

Los hechos mencionados impiden la organización, pero sobre todo el funcionamiento racional idóneo de los órganos administrativos del gobierno del Estado y contravienen a las teorías y doctrinas sobre la Administración Pública generadas en la segunda mitad del siglo XX. Entre otros, éstos han sido algunos de los impedimentos para hacer que funcionen los afanes globalizadores de la elites económicas del mundo, cuyos intereses económicos, financieros, tecnológicos y científicos, a pesar de su heterogeneidad, pueden conciliarse cuando las elites políticas (gobernantes) de los países ricos llegan a acuerdos económicos y políticamente vinculatorios aunque no jurídicamente coactivos.

1.2.- En un nivel superior a la corruptela, hay que colocar a la que llamaremos corrupción socialmente aceptada, ella se distingue porque la interrelación de corrupción implica un beneficio económico apreciable-considerable, tanto para el corruptor como para el servidor público corrupto, convirtiendo a la corrupción en un canal de movilidad social ascendente objetivamente perceptible, lo que en la ley de la época del presidente Cárdenas se tipificó como "enriquecimiento inexplicable". Desde la ética, lo grave de esta corrupción es su aceptación social, sobre todo por las clases medias y altas, muchas de ellas emergentes en los años inmediatos a la estabilidad del régimen presidencial priista y la promoción, que éste dio al desarrollo industrial, con el consecuente desplazamiento del poder económico y político del campo a la ciudad. El desarrollo industrial improvisado y la urbanización desordenada fueron caldo de cultivo propicio para la corrupción de los funcionarios públicos. En este contexto, es importante señalar que el gobierno presidencial, a partir de 1938, debido a la Expropiación Petrolera, se convirtió en un factor real de poder económico, determinante para el desarrollo y modernización en otros sectores. Hoy, el petróleo sigue siendo un indicador económico prioritario en el sistema de producción, por ello la propiedad de este recurso en manos de la Nación permanece como tema central en la discusión jurídico-

política constitucional. Esta corrupción se convierte en funcional cuando los trámites y las complicaciones en su cumplimiento a que hemos hecho referencia, propios de una estructura burocrática subdesarrollada, se obvian con esta figura, ya que la decisión del funcionario responsable es avalada por los funcionarios de los niveles superiores del órgano administrativo competente.

Las labores técnicas fiscalizadoras de las contralorías tienen dificultades para recabar información oportuna y veraz, proveniente de servidores-funcionarios públicos que han surgido y han desarrollado sus carreras burocráticas en estructuras cuya funcionalidad, en alguna medida, se ha fundado en la corrupción.

La corrupción socialmente aceptada, ha sido más notoria y persistente en los niveles altos y medios de la jerarquía burocrática, cuya competencia se relaciona con la compra, venta, arrendamiento, concesiones, permisos, autorizaciones, etc., de bienes y servicios que implican dinero público. Un ejemplo pertinente para ejemplificar esta corrupción es la narración que en su novela *La sombra del caudillo* realiza Martín Luis Guzmán, de una plática entre el general Aguirre, a la sazón secretario de la Defensa Nacional y posteriormente candidato a al presidencia de la república, con dos amigos, referente a una concesión a la compañía petrolera "El Águila": "Tarabana rió a carcajadas [...] pero en seguida para escudarse hizo la hábil maniobra que con Aguirre no le fallaba nunca: trajo muy bien la evidencia de su utilidad [...] hizo una breve pausa. Luego continuó: ya está arreglado el negocio del "El Águila". Esta noche y si no, mañana, me entregan la mitad del dinero. ¡Ah, pero eso sí! Las órdenes tienen que ser muy amplias, muy efectivas; como te lo indiqué en un principio... de lo contrario ni agua [...] Axcaná, encarándose con Tarabana dijo: [...] tú vas a ser causa de que Ignacio Aguirre se comprometa cualquier día [...] Está bien (o está mal pero, en fin, parece inevitable) que se intenten con cautela operaciones discretas. Pero, hombre la verdad es que tú no paras, ni te cuidas, ni mucho menos cuidas a los de las responsabilidades".<sup>45</sup>

En esta plática, encontramos los elementos básicos de la corrupción administrativa: el funcionario público (corrupto) que puede actuar conciente de que su decisión no será sujeta a revisión por una instancia superior o diferente, y el intermediario (corruptor) de la compañía petrolera, cuyos intereses económicos, legales o no legales, se verán beneficiados y protegidos por el acto corrupto.

<sup>45</sup> Guzmán, Martín Luis, *La Sombra del Caudillo*, En novela de la Revolución Mexicana, Ed. Aguilar, México, 1960, p. 396.

Esta corrupción era conocida a nivel internacional por los gobernantes de los países ricos y desde luego por los *managers* de las empresas que vendían-rentaban-compraban, etc., bienes y/o servicios a los países subdesarrollados. El tratamiento que se le dio fue de carácter moral, haciendo recaer la culpa en el funcionario corrupto del país subdesarrollado, y liberando de toda culpa, incluyendo la moral, a los directivos de las grandes empresas, llegándose a la osadía de darle un nombre en clave a la corrupción para incluirla entre los gastos necesarios de la inversión en el extranjero y poder deducirlos fiscalmente.

1.3.- La corrupción socialmente aceptada se convierte en corrupción intolerable cuando el monto-cantidad en dinero o bienes que implica, alcanza niveles exorbitantes o daña de manera imprudente el patrimonio nacional.

Con el fin de terminar con la corrupción, los gobernantes consideraron en 1982 (Miguel de la Madrid Hurtado, postulado por el PRI) pertinente hacerlo a través de una disposición constitucional con el artículo 134 de la Constitución Política, que fue adicionado en 2007 bajo el mandato de Felipe Calderón Hinojosa, postulado por el PAN, que a la letra dice:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para

acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus Delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

2.- La corrupción tiene una relación directa con los criterios decisivos ajenos a la racionalidad burocrática que hemos mencionado en Weber, Merton y en Schelsky, la cual impera en la integración de su gabinete por el presidente de la república (artículos 80 y 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y la subsecuente integración de los puestos altos y medios del escalafón de las dependencias y entidades, etc., del gobierno Federal. A este hecho lo llamamos compadrazgo, figura también ajena a las formas de dominación tradicionales (M. Weber), como el régimen carismático fundado en el heroísmo o la santidad y el régimen patrimonialista vinculado al clientelismo.

En 1930, tras el asesinato del presidente reelecto Álvaro Obregón, el “Jefe Máximo” (el expresidente Calles), consideró pertinente integrar a los caudillos militares y jefes político-militares surgidos a lo largo de la Revolución Mexicana en un partido político que apoyase al presidente y que defendiese los

principios revolucionarios formalizados en la Constitución de 1917. Desde su origen, este partido impuso como reglas a sus miembros la lealtad, la disciplina y la obediencia. La lealtad implicaba ceñirse a los mandatos radiales emitidos desde la presidencia de la república, algunos de ellos ejecutados por la vía política del partido. Esta actividad estaba relacionada con la integración de los órganos del gobierno del Estado, tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Judicial, pero sobre todo en el Poder Ejecutivo.

La vinculación régimen presidencial-partido en el gobierno, en lo referente al otorgamiento de puestos públicos como prebenda, ha sido uno de los signos que han impedido el desarrollo de una forma de gobierno racional, a pesar de los avances, algunos de ellos artificiosamente formalizados (constitucionalizados-legalizados), de la democracia electoral. La prebenda-compadrazgo, se reavivó con el arribo del Partido Acción Nacional en el año 2000 a la Presidencia de la República. En 2010, es un hecho político particularmente evidente, la integración de un gabinete en donde los secretarios de Estado, en algunos casos, son prueba clara de prebenda presidencial (compadrazgo), ya que los designados carecen de carrera profesional o de los conocimientos técnicos o profesionales que exige el cargo.

3.- La discriminación por color de la piel condiciona y frecuentemente determina la posición social de una persona: es un canal de movilidad social; hecho que a principios del siglo XIX describió críticamente el observador Alexander von Humbolt. Hoy la discriminación se considera una conducta antisocial-irracional e incluso un delito en los términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>46</sup> Sin embargo, la discriminación es un hecho social particularmente evidente en México y en el mundo, recordemos que en la Copa Mundial de Fútbol de 2010, realizada en Sudáfrica, al inicio de los partidos se hacía ostentosa mención al tema.

La discriminación racial alcanzó en el siglo XX niveles antihumanos que han avergonzado durante décadas a varias generaciones de alemanes. La lacra histórica del exterminio de los judíos por los nazis ha sido la acción anti-

<sup>46</sup> Artículo 1o.- "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

humana de mayores proporciones cuantitativas y cualitativas en la historia de la cultura occidental. Acción que se sustentó en las ideas fascistas europeas. El fascismo contó con el apoyo, la simpatía, la adhesión y aun la complicidad de millones de europeos. El análisis del tema del holocausto, y la vergüenza que sus protagonistas y descendientes han manifestado, ha servido para erradicar y/o mitigar otros tipos de discriminación racial. Prueba de lo anterior son las acciones realizadas en los Estados Unidos por los grupos democratizadores en contra de la discriminación violenta en los Estados del Sur (KKK), que ha servido en buena medida para la “integración” de los negros, la cual ha permitido en la primera década del siglo XXI que un mulato con esposa negra sea el presidente de los Estados Unidos. La discriminación racial violenta hoy se manifiesta contra las minorías hispanas, un ejemplo es la Ley SB 1070 promulgada en 2010 en el Estado de Arizona.

La discriminación racial mexicana no es comparable ni con la actitud criminal del fascismo nazi, ni con la violencia de grupos criminales encubiertos, como el KKK. Es una discriminación aceptada pasivamente por quien discrimina y en muchos casos por quien es discriminado, quien a su vez discrimina a personas con piel más oscura. Actitudes que provocan en las personas de color, comportamientos asimilables al complejo de inferioridad, que obstaculiza las interacciones sociales usuales-normales, propiciando una posición de privilegio entre quienes son considerados blancos.<sup>47</sup> Es necesario señalar que la clasificación de la población mexicana en castas durante la Colonia es una combinación simple y/o compleja entre la raza blanca (españoles), la india y la negra, que sirvió para legitimar una estructura social desigual. Tras la Independencia, la mezcla de razas se acentuó, hecho social que se intensificó con la movilidad social horizontal que propició la Revolución Mexicana. La ideología de la Revolución Mexicana pretendió amalgamar la mezcolanza de razas en la figura del mestizo, bellamente descrita por Octavio Paz en el *Laberinto de la Soledad*.<sup>48</sup> Este esfuerzo nacionalista de considerar a los mexicanos como mestizos raciales y culturales iguales en dignidad, no logró consolidarse; al paso del tiempo se ha ido reduciendo a un discurso políti-

<sup>47</sup> Adolfo Hitler jerarquizó al hombre blanco en tres niveles: El ario, el alpino y el mediterráneo. El último fue ajeno a sus elucubraciones racistas. El mestizaje lo calificó como una aberración; véase Hitler, Adolfo, *Mi Lucha*, Ed. Avatar, México, 2009. Los blancos mexicanos que han vivido en el país desde hace décadas o siglos, sólo pueden encontrar su blancura en el predominio de las características genéticas del blanco mediterráneo, suponiendo la inexistencia de mestizaje en generaciones anteriores. El nacionalismo mexicano se entrelaza en su origen con el criollismo, que da paso a la ideología del mestizaje de la Revolución Mexicana.

<sup>48</sup> Paz, Octavio, *El Laberinto de la Soledad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

co que a finales del siglo XX, mediante la imitación extralógica del derecho internacional de los derechos de los indios y de los pueblos indígenas, ha separado cultural y étnicamente lo indio de lo nacional mexicano; posición cómoda que pretende ignorar que el problema de la discriminación de lo indio es racial, pues se deriva de sus características físicas, transmitidas históricamente a un amplio porcentaje de los mestizos mexicanos.

En relación a las teorías sociológicas referentes a la organización racional de la administración pública, es importante el tema de la discriminación racial, pues en la medida en que la presencia física referida al color de la piel sea un canal de movilidad socialmente aceptado, una parte importante de la población mestiza de color y la indígena tendrán vetado el franco acceso a los canales de movilidad social, a pesar de su capacidad intelectual y su formación profesional. Sabemos que en muchos países el acceso a los canales de movilidad social, no son de libre acceso a todos los miembros de la población, en muchos casos la movilidad vertical en la estructura depende del origen social-familiar de las personas. En el caso mexicano, es importante subrayar que mientras esté restringido el acceso a las personas de color a las posiciones altas de los órganos del gobierno del Estado, es imposible pensar en la existencia real de un servicio civil de carrera funcional que priorice para el ingreso y los ascensos en la jerarquía burocrática, la capacidad y la asiduidad-antigüedad, ambas constatadas debida y periódicamente. Un vistazo a las fotografías del gabinete Presidencial, a partir de la estabilidad del gobierno revolucionario en 1930, prueba el hecho social particularmente evidente planteado.

En otras actividades como las cinematográficas y las televisivas esta comprobación es evidente, en ellas el criterio de belleza, especialmente el femenino, se vincula inexorablemente al color de la piel.

El tema de vincular al color de la piel, el acceso a los canales de movilidad en el escalafón de la jerarquía burocrática, especialmente en los niveles altos, tiene como fin plantear la hipótesis de la imposibilidad de organizar racionalmente, como lo enseñan las teorías de la Administración Pública vigentes, la estructura de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y su adecuado funcionamiento. No es posible comprender que en un país mayoritariamente mestizo, el color de la piel sea aceptado como un canal prioritario de movilidad social y económica por la mayoría de la población, y especialmente por los gobernantes y las elites económicas, culturales y sociales.

La democracia exige ciudadanos libres e iguales. No puede existir, en una sociedad que acepta distinguir a las personas y jerarquizar su prestigio social por el color de su piel: una falta de respeto a la dignidad humana.

4.- Entre las causas que impiden y/o dificultan el establecimiento generalizado de una organización burocrática acorde a la dominación racional identificada con la democracia, hay que mencionar la concepción social unilateral del Derecho que genera un sentido heterodoxo del mismo, que amplios sectores de la población, incluyendo a sectores y grupos de las clases medias y altas, tienen. Concepción que se objetiviza en comportamientos que tienen en común la exigencia de derechos existentes (formalizados en un instrumento jurídico) o supuestos (divulgados por usos comúnmente aceptados), sin aceptar-entender que el derecho nace del cumplimiento de la consecuente obligación (bilateralidad). En las interacciones sociales que llaman al derecho, el que exige algo en su nombre, debe comprender y aceptar la exigencia inherente de cumplir con la obligación respectiva.

Al respecto, recordemos que en el antiguo derecho romano, como enseña Sohm, la característica de la *mancipatio* o mancipación es que el derecho del comprador se consume una vez saldada su obligación: el pago convenido. "A este efecto obligatorio, que ata al vendedor mancipante, debe la mancipación su nombre de *nexum*".<sup>49</sup> *Nexum* es todo negocio jurídico vinculatorio.

En México, la idea de derecho sin obligación ha generado en el comportamiento habitual de las personas una falta de respeto a dos de los valores jurídicos superiores: la integridad física de la persona y el respeto a la propiedad, independientemente de quien sea el propietario. La falta de respeto a la propiedad ajena ha hecho del hurto y del robo una conducta habitual, aunque la segunda está tipificada penalmente. El divorcio entre la realidad y la norma obstaculiza cualquier proceso tendiente a racionalizar conflictos sociales mediante la expedición de leyes-coactivas, que sean no sólo formalmente vigentes, sino también socialmente eficaces. En este contexto, pueden conocerse, entenderse y explicarse mejor las causas que generan la corrupción administrativa.

Hay quienes consideran que el robo de bienes muebles y el despojo de bienes inmuebles como comportamientos usuales en la historia de México se relacionan en una especie de "subconsciente colectivo", con el despojo y robo que los conquistadores y colonizadores españoles hicieron de la

<sup>49</sup> *Op. cit.*

“inmensurable” riqueza indígena. Actos atentatorios a la propiedad se consideran como cimbras en la historia patria, demos algunos ejemplos:

1.- La Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas de 1856, conocida como “Ley Lerdo”, forma parte de las leyes de Reforma. Ley heterodoxa que determina la privatización de una vasta extensión de la propiedad registrada o consuetudinaria del territorio Nacional y que produjo y/o propició el latifundio a finales del siglo XIX y principios del XX. Hecho que al inicio de la Revolución Mexicana se convirtió en discusión irreconciliable entre las fracciones liberales-democráticas-electorales, simbolizadas por Francisco I. Madero que era de estirpe latifundista, y las fracciones agraristas-socialistas-anarquistas simbolizadas por Emiliano Zapata, que fue caballerango en el Estado de Morelos, en una de las haciendas protegidas por el porfirismo.

2.- El artículo 27 constitucional, que considera a la propiedad privada como un efecto de la voluntad unidimensional de la Nación, persona cuya representación jurídica y política se ha identificado, desde 1930, con el presidente de la república. Hay que mencionar que los presidentes emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hasta 1982 consideraban entre sus labores trascendentes el reparto de tierras en las distintas modalidades que fue formalizando la legislación agraria. Recordemos que el tema y su tratamiento estadístico formaba parte relevante del informe que el presidente de la república rendía al Congreso de la Unión. Acto ritual de unidad de los factores reales y formales de poder entorno al detentador máximo del poder formal y representante legal de la nación, en relación a su propiedad descrita con detalle en los párrafos III, IV y V del artículo 27 constitucional.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Artículo 27: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

[...]

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el

## Propiedad generadora de los monopolios legales a que hace referencia el artículo 28 constitucional.<sup>51</sup>

derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se consideraran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularan la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos".

<sup>51</sup> Artículo 28: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

[...]

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes

Por estos motivos, los actos de corrupción de los funcionarios públicos, vinculadas a la propiedad de la nación en materia de energía (petróleo y energía eléctrica), son considerados como una corrupción intolerable.

La falta de respeto a la propiedad y a la integridad física de las personas, como interacciones sociales usualmente aceptadas, se ha vuelto más perceptible, como hecho social dado en los procesos de transformación social objetivamente observables de la segunda mitad del siglo XX, con la migración masiva del campo a la ciudad. Proceso migratorio anárquico de millones de seres humanos que desbordó las constantes medidas paliatorias que el gobierno tomaba (Federal y de las entidades federativas, especialmente el de la Ciudad de México). Crecimiento urbano irrefrenable, ajeno a programas de planeación vinculatorios y, desde luego, ajeno a medidas preventivas de carácter jurídico coactivo; los gobiernos han cuidado no transgredir la libertad de tránsito consagrada en el artículo 11 constitucional.<sup>52</sup> El abandono de la vida comunal, sus usos y sus costumbres, y la no absorción adecuada de las imprecisas reglas de trato social de una macrourbe incipiente y carente de estructuras sociales urbanas consolidadas, ha sido ambiente propicio para que las conductas delictivas de robo, de despojo de inmuebles construidos o no, así como de lesiones de diversos tipos y esporádicamente de homicidio culposo, por su frecuencia se conviertan en usuales.

Los estudios técnicos-científicos-académicos y los debates políticos y parlamentarios sobre las posibles soluciones a estas conductas antisociales-delictivas generalizadas-atomizadas, se han radicalizado: de la tolerancia cero a la vigilancia pasiva de los órganos de prevención y de persecución de delitos y delincuentes, lo que ha dificultado y/o imposibilitado su solución eficaz. Actitud distinta de la democrática que, basada en la pluralidad y la

---

áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia”.

<sup>52</sup> Artículo 11: “Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.

tolerancia, abre y/o propicia debates que pretenden, en la libre discusión política, encontrar soluciones razonables-rationales a los conflictos y problemas sociales.