

## DERECHO E INSTITUCIONES: TRANSICIÓN INCONCLUSA

David Ibarra  
16 de abril de 2004

Es claro que los gobiernos deben salvaguardar el Estado de derecho, el imperio de la ley y el de la competencia entre los productores. De otra suerte, la inseguridad, la injusticia, la corrupción, la ineficiencia, conspirarían hasta invalidar las certidumbres necesarias a productores e inversionistas. Hay aquí innumerables tareas inconclusas para consolidar las instituciones y las normas jurídicas que guíen la transición y luego conduzcan a una nueva normalidad.

Adviértanse las dificultades. Desde comienzos de la década de los ochenta tiene lugar un proceso intensísimo de cambios que afectan, ponen en jaque a toda la sociedad. Los organismos, el orden jurídico de antes, no funcionan bien o dejan de funcionar, mientras las instituciones de reemplazo sólo cubren parte de los ámbitos de la vida social y encuentran campos minados en la inercia de las costumbres, de las conductas de la población y de los agentes productivos.

Como ocurrió en el siglo antepasado con la implantación del régimen liberal del 57, la nueva legalidad se separa de los hábitos ciudadanos sin dejar de configurar resistencias y rupturas difíciles de superar. Según José Ramón Cossío, “Está dándose lugar a la antigua y equivocada concepción del derecho la que supone que al darse la norma la realidad se transforma de conformidad con ella”. La revolución silenciosa neoliberal se impuso de arriba abajo con los últimos arrestos del régimen autoritario corporativista del PRI. Las mudanzas jurídico-institucionales no sólo se trastocaron los alicientes al crecimiento, sino alteraron

profundamente la distribución y las corrientes de ingreso, la estructura de la demanda interna, pocos ciudadanos ganan, muchos pierden. Obsérvese que la desregulación y las privatizaciones ocasionaron que la participación del Estado en el producto se redujese a la mitad; el comercio exterior de alcanzar menos del 20% del producto en 1982, lo eleva a más del 60% en 2003; el Fobaproa-Ipab ya acumula una deuda del 13% del producto; los salarios ven reducido su peso en el ingreso nacional del 39% a alrededor del 30% en el mismo período (1982-2003).

La avalancha de reformas a las leyes es impresionante en número y sobre todo en profundidad. Entre 1982 y 2003, la Constitución ha debido incorporar casi doscientas modificaciones que se multiplican cuando se cuantifican las alteraciones, supresiones y adiciones a los ordenamientos secundarios; en los hechos, casi sin percibirlo, tenemos una nueva constitución después de cambiar en sustancia y forma el 55% del articulado original en ese lapso de veinte años.

En materia política se abdica al sistema presidencialista anterior y al corporativismo obrero-empresarial, se implantan cambios trascendentes en las instituciones y procedimientos electorales y de los partidos; se amplían las atribuciones del Congreso de la Unión; se promulga la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, etc.. Son notables los avances en este capítulo de la modernización política, aunque las estrategias económicas continúen diseñándose autoritariamente en cenáculos cuasicerrados, siguiendo directrices inmutables a pesar de la alternancia política.

En el ámbito económico, se adoptó el nuevo modelo de desarrollo y se reconstruyó la legislación a fin de acomodar el país al nuevo orden internacional y a la ampliación de las libertades económicas individuales. Se desregula y retira

al Estado de casi todos los sectores productivos; se reducen o suprimen la mayoría de las normas de proteccionismo comercial y financiero; se celebran tratados de libre comercio que, junto a la adhesión al GATT-OMC, perfilan formas radicalmente distintas de relacionamiento externo; el sistema financiero se remodela y desregula; se privatiza y extranjeriza a la banca; se crean el Sistema de Ahorro para el Retiro; se otorga autonomía al Banco de México; se cambia el régimen de propiedad rural, etc..

Al mismo tiempo, se reforman y amplían las atribuciones del poder judicial y se reestructura la organización de la judicatura; se renueva la legislación sobre derechos humanos; y se alteran las disposiciones constitucionales aplicables a las poblaciones indígenas, etc..

En suma, en poco más de dos décadas el país ha quedado abrumado por la fiebre de los cambios legislativos e institucionales que todavía no concluyen. Hay cansancio nacional, complicado por la ausencia presente de mayorías dominantes en los cuerpos legislativos y por el desmoronamiento del autoritarismo presidencialista que sabía imponer los cambios.

La lógica reformista del derecho se orientó a satisfacer tres objetivos centrales, modificando, incluso, concepciones torales de la Constitución de 1917: ampliar y fortalecer las libertades negativas, los derechos económicos individuales, directamente o a través de la desregulación, la privatización y otros expedientes; adaptar la legislación y las políticas públicas a un mundo sin fronteras, a crecer hacia afuera, en vez de hacerlo hacia adentro; llevar adelante la modernización política, principalmente en torno al régimen electoral y de partidos políticos.

Con escasas excepciones (derecho ecológico y parcialmente derechos humanos), el trabajo legislativo ha dejado prácticamente de lado al fortalecimiento de los derechos colectivos, de las libertades positivas, en tanto mecanismos de resguardo ciudadano y al productor frente a los avatares económicos, la pobreza o la ruptura de los vínculos de integración comunitaria. Y esto ocurre cuando más se les necesita, cuando la población y sus empresas quedan sujetas al estancamiento interno, a la competencia y las fluctuaciones de los mercados internacionales, al descartar el sistema protector anterior.

En nuestro medio siguen ausentes el grueso de las instituciones características de los países avanzados en materia social. Desde luego, no cabría aspirar a configurar los complejos estados de bienestar que prevalecen en Europa, pero sí a permitir la ingerencia ciudadana en la política económica y crear regímenes mínimos de protección que ofrezcan derechos sociales exigibles --explicativos el 50% del gasto presupuestal norteamericano--, como accesos universales a los sistemas de salud, seguro de desocupación, servicios educativos. Los rezagos se dan tanto en el contenido de las reformas legislativas, como en la orientación de muchas de las políticas públicas. Y también se manifiestan en la cesión excesiva, a veces gratuita, de soberanía económica. De ahí las resistencias a las llamadas reformas estructurales que lejos de corregir, ahondarían desequilibrios ya profundos en el contenido del cambio emprendido.