

DESIGUALDAD ESTRUCTURAL

Diego VALADÉS*

SUMARIO: I. *Igualdad como realidad y como discurso*. II. *Poder económico*. III. *Federalismo y desigualdad*. IV. *Asimetría institucional y desigualdad*. V. *Igualdad estructural*.

I. IGUALDAD COMO REALIDAD Y COMO DISCURSO

La pandemia de COVID-19 ha mostrado las debilidades de los sistemas en cuanto a la desigualdad. Con independencia de los registros que se pueden hacer acerca de las múltiples formas de desigualdad, hay indicios de que en México y en muchos otros países subsisten elementos estructurales que propician la desigualdad o no evitan de manera efectiva la discriminación.

La crisis sanitaria evidenció que subsisten obstáculos para la igualdad. En el caso de México se acentuó la desigualdad que padecen las familias en condiciones de hacinamiento, muchas veces sin ingresos; las mujeres, expuestas a la violencia doméstica; los trabajadores, sin opciones de ingreso ante el desempleo; los estudiantes, sin recursos tecnológicos adecuados; los enfermos, sin atención suficiente; la población en general, sin orientación veraz y confiable ante la incertidumbre. Esto muestra que se carece de medios institucionales para hacer valer la igualdad ante el poder.

II. PODER ECONÓMICO

Uno de los ejes del poder reside en la forma como se dispone de los recursos públicos. La concentración de atribuciones se traduce en el monopolio de esos recursos, y esto genera desigualdad estructural.

* Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores.

Cuando México inició su andadura constitucional ya estaban muy exploradas las reglas para la recaudación, aplicación y control del dinero público. Esto no obstante, a casi doscientos años de Constitución de 1824, la primera de la independencia, el manejo de los recursos tiene más similitudes con los usos de las monarquías absolutas que con los estándares de las democracias constitucionales. Con un agravante: ya tuvimos épocas mejores, pues durante las primeras décadas de vigencia de la Constitución de 1917 los gobiernos solicitaban a la Cámara de Diputados las adecuaciones que requerían en el presupuesto de egresos, y presentaban a ambas cámaras, con puntualidad, los resultados de la cuenta pública. Esto lo cambiaron una reforma constitucional regresiva, leyes secundarias y prácticas derogatorias de la norma suprema. Desde hace algunos años, una interpretación restrictiva del artículo 74-VI dio lugar a que la Cuenta Pública sólo fuera “revisada” por una Comisión de la Cámara, para determinar si se observan los “criterios” presupuestales y se cumplen los “objetivos contenidos en los programas”. Cuando la Cámara dejó de debatir en pleno la cuenta pública aumentó la impunidad de los responsables de administrar los recursos públicos y la corrupción se multiplicó. El destino del patrimonio hacendario de la nación se substraigo al debate público y se volvió un tema confidencial.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (1976) facultó al presidente de la República, para hacer ajustes al presupuesto hasta por un 5% de su monto. También dispone que el presupuesto sólo establezca “lineamientos de carácter general” y que el gasto se lleve a cabo por el gobierno conforme a “criterios” como eficiencia, eficacia, economía, racionalidad y austeridad. En otras palabras, lejos de consolidar las facultades de los representantes de la nación, se adoptó un lenguaje vago que fortaleció la discrecionalidad gubernamental en cuanto al destino de los fondos aportados por los causantes.

Toda vez que conforme a la Constitución el presupuesto de egresos es un acto administrativo de la Cámara de Diputados, y no una ley del Congreso, los gobiernos han propendido a entenderlo como una simple autorización de gasto y, según una Ley adoptada en el momento cenital de la hegemonía de partido, los efectos de la concentración del poder siguen presentes en detrimento del sistema representativo. El efecto de esta situación se traduce en desigualdad política. A diferencia de los sistemas representativos maduros, el mexicano continúa adherido a formas constitucionales vetustas.

En México se ha seguido una línea oscilante en esta materia. Una reforma de 1881 a la Constitución asignó sólo a la Cámara de Diputados la facultad de “examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Eje-

cutivo”. En 1917, en cambio, esa atribución incumbió a ambas cámaras del Congreso. La fracción XXX del artículo 73 fue enfática. Las facultades se le daban: “Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.” Como se puede apreciar, se insistía en la *conformidad*, *exactitud* y *justificación* de lo gastado. Esto fue modificado en 1977, en el contexto de la reforma política, para adoptar una fórmula menos precisa que la vigente hasta entonces. Una vez más quedó como facultad exclusiva de los diputados, a la manera que promovió Porfirio Díaz. Hoy sigue vigente entre nosotros un esquema propio del absolutismo monárquico.

Al limitar las atribuciones de los representantes de la nación por lo que atañe al uso del dinero público se perpetúa una situación de desigualdad estructural. Se deben rectificar la reforma regresiva de 1977 y las prácticas contrarias a la constitución adoptadas por la Cámara de Diputados en cuanto a la cuenta pública, así como derogar las facultades inconstitucionales que la Ley de Presupuesto otorga al presidente de la República. En una siguiente etapa será necesario transformar el presupuesto de una habilitación administrativa de gasto en una ley, de manera que cualquier modificación requiera la participación del Congreso. Cuando se llegue a este punto se habrán alcanzado los objetivos del constitucionalismo democrático en el manejo de la hacienda pública.

En una dirección opuesta a ese objetivo, en medio de la crisis una iniciativa presidencial planteó extender sus facultades de modificación presupuestaria, ampliándola a los casos de una denominada “emergencia económica”.¹ En la propuesta de adiciones a la Ley de Presupuesto se alude a las emergencias sanitarias, que tienen base constitucional en el artículo 73-XVI; pero el concepto de *emergencia económica* que se incluyó contraviene lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, que regula la hipótesis de los estados de excepción, cuya declaración es exclusiva del Congreso.

La iniciativa presidencial no aclaró cuales serían las causas para decretar la emergencia económica, ni su duración; ni siquiera quien y cómo la declarararía, aunque conforme a la equívoca redacción de la propuesta podría ser la Secretaría de Hacienda, que no quedaría sujeta a control algu-

¹ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Gaceta parlamentaria*, abril 23 de 2020.

no. Además, la propuesta de adición del artículo 21 Ter indica que esa Secretaría “podrá reorientar recursos asignados en el presupuesto de egresos para destinarlos a mantener la ejecución de proyectos y acciones prioritarios de la Administración Pública Federal y fomentar la actividad económica del país, atender emergencias de salud y programas en beneficio de la sociedad”. Esa redacción es de tal manera abierta que adoptarla significaría la posibilidad de modificar el presupuesto al completo, anulando las previsiones adoptadas por la Cámara de Diputados y acentuando las condiciones de desigualdad política en el país.

III. FEDERALISMO Y DESIGUALDAD

El sistema federal mexicano es otra causa de desigualdad política y jurídica. En este caso la desigualdad que afecta a las personas se produce por dos vías: la desigualdad individual y la desigualdad colectiva. Ambas se agudizaron con motivo de la pandemia del COVID-19.

La desigualdad individual afecta derechos humanos específicos. A título de ejemplo, las mujeres que residen en Ciudad de México tienen mejores derechos que las del resto del país en materia sexual y reproductiva. En esta entidad federativa están facultadas para interrumpir sin sanción el embarazo, en el curso de las doce primeras semanas, mientras que en los estados la penalidad es variable, siendo la mínima de 3 años de prisión, y de 30 la máxima, pues conforme a algunas normas locales el aborto puede ser equiparado al homicidio calificado.

Un sistema federal así implica una grave antinomia dentro de la propia Constitución pues al dejar que una misma conducta sea permitida en una parte del territorio nacional y sancionada de muy diversas formas en otras, contradice los presupuestos de igualdad establecidos por el artículo 1º constitucional. Aún cuando el párrafo final de este precepto es categórico y parecería agotar la prohibición de todas las conductas discriminatorias posibles, deja en vigor la discriminación por razones territoriales ya que en materia penal hay treinta y dos regímenes distintos.

El encierro doméstico requerido como condición para amortiguar los efectos de la pandemia produjo efectos en cuanto a la violencia doméstica, en perjuicio de mujeres y de menores. Este fenómeno, cuya gravedad fue minimizada por el discurso político, es una más de las consecuencias que tienen una política nacional heterodoxa y normas penales tan desiguales como las vigentes en los estados de la Federación.

El diseño constitucional impone limitaciones a las autoridades locales que impactan al conjunto de ciudadanos de cada estado. Las condiciones de vida, y de manera muy sensible las de salud, resienten ese esquema de limitaciones. En términos generales la desigualdad estructural del federalismo mexicano repercute en los siguientes aspectos:

Debilidad del sistema representativo local. Cierta concentración de facultades legislativas es comprensible para dar coherencia a una multiplicidad de cuestiones de las que dependen la igualdad jurídica de las personas y la cohesión nacional. Toda concentración debe hacerse con la mayor cautela porque si resulta excesiva afecta la idoneidad de los órganos de representación política local, y propicia la hegemonía del poder gubernamental en perjuicio de los gobernados. En otras palabras, la igualdad que se pretende por un lado, se pierde por otro.

El artículo 124 constitucional determina que lo no atribuido de manera expresa a la Federación queda reservado a las entidades federativas. A este respecto, en 1917 el artículo 73 contaba 31 fracciones. En el curso de los años se le han agregado otras 27, casi tantas como el número originales. Aún aceptando que todas estas adiciones se justifiquen por razones ambientales, culturales, económicas, jurídicas, políticas y sociales, es evidente que han reducido el ámbito de acción posible para los legisladores locales. A cambio de restringir su esfera legislativa, no se les ha dotado de instrumentos de orientación ni de control político sobre los aparatos estatales de gobierno, por lo que en los estados la asimetría del poder es extrema, en provecho del caciquismo y en detrimento de las libertades, de la seguridad y de la igualdad de los gobernados.

En los estados los gobernadores encarnan, a escala, un presidencialismo exacerbado que propicia corrupción y arbitrariedad pues carecen de contrapesos democráticos efectivos. Cuando se producen fenómenos tan devastadores como una epidemia, la falta de órganos eficaces de representación pone en situación de indefensión los intereses de los gobernados, que quedan a merced de las decisiones, acertadas o equivocadas, de sus gobernantes.

Debilidad del sistema judicial local. Con independencia de la progresiva preparación y de la honestidad prevaleciente en la mayor parte de los juzgadores locales, sobre ellos pesa el diseño constitucional que somete sus decisiones al poder judicial federal. El amparo conocido como directo surgió para evitar que los caciques aherrojaran a los jueces en perjuicio de los justiciables. En tanto que, lejos de democratizar al poder político local, se ha reforzado su concentración en los gobernadores, la debilidad intrínseca de la justicia local sigue siendo una fuente de asimetría institucional que afecta

asimismo la igualdad ciudadana en tanto que son pocos quienes disponen de recursos para hacer frente a los costos profesionales que implica litigar en los fueros local y federal.

Ese déficit de acceso a la justicia se acentuó con motivo de la pandemia. La ciudadanía careció de instrumentos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos ante la negativa de pruebas clínicas, de incapacidades laborales e incluso de admisión hospitalaria.

Debilidad hacendaria local. Las facultades tributarias de los Estados fueron muy amplias a partir de 1917. Con una orientación inversa, una reforma constitucional de 1942 introdujo el texto de la actual fracción XXI del artículo 73, de manera que la capacidad tributaria federal se vio fortalecida. Las razones eran comprensibles en cuanto a disponer del sistema tributario para impulsar el desarrollo económico del país. Desde entonces el Congreso es el único órgano facultado para establecer contribuciones en materia de comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados por la Federación, así como especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Esa misma reforma introdujo un párrafo al final de la fracción conforme al cual las entidades federativas participan en el rendimiento de las contribuciones especiales, “en la proporción que la ley secundaria federal determine,” y los congresos locales a su vez fijan el porcentaje que corresponde a los municipios por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 establece que el fondo de participaciones se integra con el 20% “de la recaudación federal participable”. Desde hace años se viene manejando la necesidad de un cambio en el monto de las participaciones. Los planteamientos más moderados piden subirlo al 22.5%, mientras que otros proponen que la federación conserve sólo el 50%, para que el 30% corresponda a los estados y el 20% a los municipios.

Otorgar mayores facultades tributarias a los estados y mejorar el nivel de sus participaciones fortalecería al federalismo mexicano pero, en las condiciones de precariedad democrática que viven los estados, también auspiciaría el autoritarismo y la corrupción. Para dar ese paso es imperativo que con antelación se vigoricen los sistemas representativo y judicial. De no hacerse, se mantendrán las condiciones estructurales que propician la desigualdad, con la consiguiente vulnerabilidad social ante crisis como la pandemia por coronavirus.

Debilidad del Estado constitucional local. Las deficiencias apuntadas están acompañadas por otra serie de carencias. Todas se potencian entre sí y ocasionan la postración del Estado constitucional en el ámbito local. Las entidades federativas tienen vedada la vida internacional activa pues la Constitución de la Unión les impide celebrar cualquier tipo de tratado, incluidos los que sólo tengan por objeto actos de cooperación que no comprometan las finanzas públicas. En sistemas federales como el argentino, el austriaco o el canadiense, por ejemplo, los entes territoriales están facultados para suscribir convenios internacionales, dentro de las condiciones que se estiman adecuadas por cada sistema. También les es posible crear regiones con otras entidades federativas, lo que contribuye a los intercambios de esfuerzos y experiencias en materia de desarrollo, con las consecuentes ventajas para sus respectivos habitantes. Formas de colaboración de esta naturaleza son muy funcionales para enfrentar problemas comunes de carácter ambiental y sanitario, y los ocasionados por desastres naturales.

Existen, asimismo, otras cuestiones que resultan del ensimismamiento en el que se encuentran los entes de la federación. Una de ellas, que trastoca la esencia del Estado laico, es la sujeción de las autoridades locales a la influencia clerical. Son frecuentes los compromisos contraídos por funcionarios y dirigentes políticos locales con el clero, que subordinan la laicidad del Estado a estrategias electorales o de gobierno. Esto, sumado al déficit democrático, da como efecto agregado la fragilidad del Estado constitucional. Más allá del impacto sistémico, este fenómeno acentúa las condiciones de desigualdad de las personas.

IV. ASIMETRÍA INSTITUCIONAL Y DESIGUALDAD

Todo sistema requiere y adopta salvaguardas para mantener un curso razonable de funcionamiento, pero si el propio diseño constitucional introduce sesgos que conducen al uso excesivo de los mecanismos correctivos, denota que en la estructura hay errores substanciales. Las distorsiones del ejercicio del poder se mitigan mediante las fórmulas muy exploradas de pesos y contrapesos, pero cuando las fuerzas inerciales se desbordan y se tiende a la concentración de potestades, incluidas las metaconstitucionales y las paraconstitucionales, presentes en todo sistema, se abandona el concepto básico de controles racionales y se le reemplaza por otro de frenos e inhibiciones; se entra así a una ruta que puede conducir a situaciones inmanejables.

Esto es lo que ha ocurrido con el sistema mexicano. En lugar de ir al origen de las distorsiones, se ha optado por abandonar las probadas solu-

ciones democráticas y se ha querido mantener un sistema en esencia ajeno a la democracia a través de hipotéticos remedios que además de no solucionar los problemas de fondo, los agravan, generando al mismo tiempo una desconfianza creciente en las instituciones y en sus titulares. El nudo de la cuestión democrática no está en dificultar la relación entre los órganos del poder sino en dinamizarla conforme a un sistema de equilibrios razonables y controles eficaces.

Lo que se entiende por gobiernos eficaces no se resuelve mediante obstáculos a la acción necesaria de gobernar, sino empatando las potestades a través de controles inteligentes y funcionales. Esto significa que en lugar de los extremos a los que lleva atribuir potestades superiores al gobierno, que desembocan en el verticalismo presidencial, o en los congresos, que exponen al asambleísmo autoritario, lo que conviene procurar es que los controles que limitan en lo posible los excesos recíprocos vayan acompañados por estímulos a la cooperación.

La hibridación de los sistemas de gobierno es un hecho que se va generalizando. El presidencial tiene como ventajas la certidumbre de la investidura y prever la duración fija del mandato, incluidos los límites a la reelección de los presidentes. La carencia de características como estas afecta a los sistemas parlamentarios, en los que investir a los jefes de gobierno suele tropezar con problemas y la permanencia de los jefes de gobierno es imprevisible; en ocasiones se prolonga sin límite previsible. La recurrencia de elecciones intempestivas dificulta la gobernabilidad. Las desventajas del sistema presidencial ante el parlamentario residen, en lo fundamental, en la falta de controles políticos acerca de la gestión de los miembros del gabinete.

A pesar de lo favorable que resulta la certeza del periodo presidencial, su duración excesiva puede ser un inconveniente para establecer y mantener los equilibrios necesarios con el Congreso, además de implicar una limitación para los electores. Se ha pretendido que la posibilidad de convocar un referéndum revocatorio es una forma democrática de validar la continuidad en la titularidad de la presidencia de la República. Se trata de un argumento especioso porque la revocación no permite optar por otra persona y expone a la inestabilidad política al país donde sea aprobada, además de que los presidentes se someten a una votación desde la influyente plataforma de su cargo. Esto explica por qué, en el nivel nacional, esa posibilidad sólo está vigente en muy pocos países.

En cambio la duración en el cargo presidencial sí supone una forma de concentrar facultades y de restringir la intervención ciudadana en la vida política. En la historia constitucional de México el periodo presidencial

siempre fue de cuatro años, excepto en el periodo de 1904 a 1917. La reforma para ampliarlo fue promovida por Porfirio Díaz; el periodo siguiente, correspondiente a Francisco I. Madero, también lo fue por seis años. En 1917 se regresó a cuatrienio hasta que en 1928, a instancias de Álvaro Obregón, antes de su reelección, fue ampliado de nueva cuenta. En el caso de los gobernadores esta ampliación se produjo a partir de 1943.

Una forma de auspiciar la simetría entre los órganos del poder consiste en que la duración del más concentrado sea más breve que la del más desconcentrado. El poder ejecutivo recae en un solo individuo y contrasta con la pluralidad del poder legislativo, que se divide en dos cámaras que se controlan entre sí y que en conjunto están integradas por 628 personas. De ellas, 500 tienen un periodo de tres años y 128 de seis, igual al presidencial.

En el constitucionalismo contemporáneo los sistemas presidenciales se caracterizan, de manera creciente, por prever órganos de gobierno, encabezados por el presidente pero compuestos por un colectivo cuyos miembros tienen facultades fijadas por ley y que se hacen corresponsables de las decisiones tomadas por el gobierno. La titularidad unipersonal del gobierno es, en la actualidad, una situación anómala que acentúa la asimetría con otros órganos del poder y en consecuencia potencia la desigualdad de los gobernados.

V. IGUALDAD ESTRUCTURAL

En los años treinta del siglo anterior, con motivo de la depresión económica que afectó a las principales economías del planeta, se empezó a hablar de *acciones afirmativas* (*affirmative action*) para asegurar que los empleadores no discriminaran a los grupos minoritarios con motivo de las contrataciones. Más tarde, en particular con motivo de las acciones emprendidas para la integración racial en las escuelas de Estados Unidos, comenzó a hablarse también de *discriminación positiva* (*positive discrimination*), en el sentido de “hacer distinciones en favor de grupos en situación de desventaja, en particular para la asignación de recursos y de oportunidades”.

La necesidad de una igualdad institucional debe ser satisfecha mediante reformas que, a la luz de las experiencias nacional y comparadas, permitan diseños coherentes y funcionales. En un Estado constitucional la norma suprema no debe ser portadora de desigualdad.