

# Protección de los Derechos de Propiedad

Serie Propuestas

No. 20

Abril 2002



<b>2</b>	Introducción
<b>3</b>	I. Estado de Derecho, Protección de los Derechos de Propiedad y Desarrollo Económico
<b>3</b>	I.1 Marco Teórico
<b>4</b>	I.2 Evidencia Empírica
<b>7</b>	II. Derechos de Propiedad en México
<b>7</b>	II.1 Situación Actual
<b>9</b>	II.2 Causas de los Problemas
<b>10</b>	a) Marco Normativo
<b>14</b>	b) Marco Institucional
<b>17</b>	II.3 Consecuencias
<b>19</b>	III. Beneficios de Proteger los Derechos de Propiedad
<b>21</b>	Propuestas
<b>23</b>	Conclusiones
<b>24</b>	Bibliografía

---

## Introducción

En las últimas dos décadas, México ha emprendido una amplia serie de reformas estructurales encaminadas a mejorar la competitividad de su planta productiva, abrir mercados al exterior y lograr la estabilidad macroeconómica necesaria para el crecimiento económico continuo. Si bien, las transformaciones estructurales se presentan promisorias para facilitar la competencia en los mercados, lograr una asignación más eficiente de recursos e incrementar los flujos de ahorro e inversión a largo plazo en el país, éstas no bastan para asegurar el desarrollo económico deseado. Diversos estudios empíricos sobre los determinantes del crecimiento en el PIB por habitante a largo plazo establecen que el ahorro, la inversión, la innovación y el cambio tecnológico, como fuentes del crecimiento, sólo ocurren si en una economía de mercado los individuos tienen la seguridad de que sus bienes y los beneficios que de ellos se derivan son respetados por los demás y por el Estado.

En una sociedad libre, los derechos de propiedad son fundamentales e inherentes a toda persona. Sin derechos de propiedad no es posible la paz o el progreso económico, pues estos derechos representan en la esfera económica, lo que en el ámbito social y/o político, significa el principio de igualdad de los seres humanos ante la Ley. El respeto a los derechos de propiedad bajo un Estado de Derecho —régimen judicial bajo el cual todos los individuos e instituciones se sujetan a las normas jurídicas— es una condición esencial para el funcionamiento de toda economía moderna porque permite que los individuos puedan con certeza organizar y formalizar sus actividades productivas mediante todo tipo de contratos y puedan cooperar y competir para lograr una asignación eficiente de recursos a través de los mercados.

En este trabajo se presenta evidencia sobre el respeto que registran los derechos de propiedad en México en comparación con otros países.

Se argumenta que el Estado de Derecho en el país no ofrece una protección plena de estos derechos porque el marco normativo e institucional no fue diseñado en principio para brindar este tipo de protección y porque los individuos no cuentan, en la práctica, con un acceso eficaz a un Poder Judicial eficiente, independiente e imparcial. El objetivo de nuestro análisis es doble. Por una parte, pretende contribuir al entendimiento de las causas y consecuencias que, desde un punto de vista económico, tiene en México una deficiente protección a los derechos de propiedad y por otra, cuantificar la trascendencia que para el crecimiento del país puede tener el fortalecimiento del marco legal e institucional en torno a los derechos de propiedad, así como plantear propuestas para mejorar la protección a tales derechos.

El análisis se presenta en cuatro partes. En la primera, luego de esta introducción, se plantea la importancia del Estado de Derecho y de la protección a los derechos de propiedad para el desarrollo económico. La segunda es un diagnóstico sobre la protección que el marco legal e institucional brinda a los derechos de propiedad en México, tomando como referencia la experiencia internacional y un análisis de las principales causas de las deficiencias en la protección a tales derechos. En la tercera se exponen algunas de las razones por las cuales es necesario fortalecer en México el Estado de Derecho y la protección a los derechos de propiedad y se cuantifica el impacto que estos avances tendrían en el crecimiento económico. En la última parte, se presentan propuestas para aumentar la protección a los derechos de propiedad. Tales propuestas se orientan a brindar una mayor seguridad jurídica a la participación de los individuos en la actividad económica, como elemento indispensable para la planeación y la inversión a largo plazo, en beneficio del cambio tecnológico y el desarrollo económico continuo.

# I. Estado de Derecho, Protección de los Derechos de Propiedad y Desarrollo Económico

## I.1 Marco Teórico

La propiedad es un derecho fundamental de las personas que permite la apropiación de beneficios por la posesión o el uso de los bienes. Por ejemplo, una persona con un terreno puede, en virtud de su propiedad, conservarlo sin alterarlo, venderlo, arrendarlo, establecer alguna obligación a otras personas por concepto de tránsito o bien emplearlo en alguna actividad productiva. El alcance y la forma en que una persona puede apropiarse de un bien y de sus beneficios constituyen los derechos de propiedad.

La definición y el alcance de estos derechos están determinados por el Estado de Derecho o conjunto de normas e instituciones jurídicas que prevalecen en la sociedad. En el ámbito económico, el respeto de los derechos de propiedad es esencial para el funcionamiento de toda economía moderna porque permite que los individuos puedan con certeza organizar y formalizar sus actividades productivas mediante todo tipo de contratos y puedan cooperar y competir para lograr una asignación eficiente de recursos a través de los mercados.

Para que las transacciones mercantiles entre individuos y empresas se lleven a cabo de forma eficiente y los beneficios de la actividad económica puedan distribuirse entre la población mediante la igualdad de oportunidades, es necesario que los derechos de propiedad sean garantizados por la ley y protegidos judicialmente. Ello implica que por ejemplo en todos los contratos civiles o mercantiles las partes tengan pleno conocimiento de los términos de intercambio (precios relativos), los derechos y las obligaciones que enfrentan por las cláusulas de los contratos, y la seguridad jurídica de que si una de las partes no cumple con lo acordado, la contraparte podrá acudir siempre, para proteger sus derechos, a un Poder Judicial eficiente, independiente e imparcial.

En un país donde los derechos de propiedad están bien definidos y protegidos, los propietarios de los recursos productivos tienen fuertes incentivos para asignarlos a las actividades más rentables de acuerdo con sus ventajas comparativas. Ello beneficia no sólo al propietario de cada bien sino también a la sociedad, pues alienta la acumulación de capital físico y humano, así como la innovación y el desarrollo tecnológicos. El crecimiento del PIB por habitante sólo ocurre si los derechos de propiedad aseguran los incentivos para que los agentes económicos acrecienten su comercio, ahorro e inversión.

Por ejemplo, según Douglas North (1973), premio Nobel de economía, el desarrollo económico de Europa entre los siglos X y XVII puede entenderse por la definición y la protección que se dio a los derechos de propiedad. En la Edad Media, la ley y el orden sólo existían dentro de los límites de pequeñas poblaciones y los comerciantes constantemente enfrentaban peligros de expropiación y robo. No existía una institución o figura imparcial con poder coercitivo para hacer cumplir los acuerdos o los contratos. Sin embargo, al final del siglo XV, con la creación de las naciones-Estado en Europa, surgió la figura del príncipe que ofrecía seguridad a cambio de tributos. En Inglaterra y Holanda, el príncipe tenía un acceso limitado a las posesiones de sus súbditos gracias a la existencia de un cuerpo de representantes de la comunidad; pero en Francia y España, el rey mantuvo amplios poderes para expropiar propiedades y establecer impuestos a las comunidades a cambio de privilegios a otros miembros de la nobleza. Con el paso de los siglos, Holanda e Inglaterra se convirtieron en líderes mundiales por su innovación tecnológica y crecimiento del PIB, en tanto que España —la nación más poderosa del siglo XVI— pasó a un segundo plano como potencia.

El ejemplo anterior ilustra dos importantes elementos para el desarrollo económico. El primero implicó una mejor definición de los derechos de propiedad en Europa al pasar del feudalismo a la creación de naciones-Estado; la segunda tiene que ver con la forma específica en que se brindó protección y respeto a estos derechos. En Inglaterra y Holanda, la autoridad del príncipe se limitó con un poder popular y, por tanto, se contó con un marco legal para la protección de la propiedad privada. No ocurrió lo mismo en España y Francia. Como consecuencia, las primeras naciones lograron un mayor desarrollo económico.

Rafael La Porta y Florencio López de Silanes (1998), en un estudio sobre la importancia del sistema legal y la protección a los derechos de propiedad para el desarrollo económico, concluyen que un sistema legal con origen en la tradición de la Ley Común, como la que rige en Inglaterra y Estados Unidos, tiende a respetar más los derechos de propiedad de las personas y genera más incentivos para la innovación tecnológica y el crecimiento económico que los sistemas que tienen su origen legal en la costumbre francesa de tipo codificado, como el que se aplica en España y México. Según estos autores, la Ley Común en Inglaterra se desarrolló en gran parte para defender al Parlamento y a los propietarios de tierras en contra de los intentos de los soberanos por expropiar tierras; en cambio, el sistema de legislación codificado se promulgó como un instrumento de los soberanos para construir el Estado y controlar la vida económica.

Por tanto, en una economía de mercado habrá más prosperidad si la política del Estado y las instituciones del país respetan los derechos de propiedad. De esta forma, las diferencias en el desarrollo económico entre países pueden en-

tenderse en función de la eficacia de sus instituciones jurídicas, una vez que se tienen en cuenta las diferentes dotaciones de recursos y tecnologías disponibles.

## **I.2 Evidencia Empírica**

Diversos estudios empíricos sobre el desarrollo económico resaltan la importancia de la acumulación de capital físico y humano para el crecimiento del PIB por habitante; también señalan que una mayor acumulación de los factores productivos no garantiza —por sí misma— un mayor desarrollo, pues es necesaria la definición y la protección de los derechos de propiedad mediante el Estado de Derecho para que existan incentivos para la inversión y el desarrollo tecnológico.

En el cuadro adjunto se presentan los resultados de algunos estudios sobre la relación del Estado de Derecho y la protección a los derechos de propiedad con el crecimiento del PIB por habitante. Los coeficientes representan la magnitud del impacto que en puntos porcentuales (pp) tiene cada variable analizada sobre el desarrollo económico o la inversión.

Robert Barro (1996), en un estudio con una muestra de 100 países para los años 1960 a 1995, encuentra que la acumulación de capital humano (escolaridad y esperanza de vida) y el fortalecimiento del Estado de Derecho estimulan el crecimiento del PIB por habitante a largo plazo. Un año adicional en la escolaridad y en la esperanza de vida de la población aumentan el crecimiento en 0.9 y 4.2 pp respectivamente, en tanto la menor intervención del Estado en la actividad económica en términos de su gasto público como porcentaje del PIB y una menor inflación generan a su vez un mayor crecimiento del PIB por habitante.

**Estado de Derecho, Derechos de Propiedad y Desarrollo Económico**

<b>Barro (1996)</b>		<b>Gwartney (1998)</b>				
Variable dependiente		Variable dependiente	Regresión 1	Regresión 2	Regresión 3	Regresión 4
PIB por habitante, var.% anual, 1965-85		PIB por habitante, var.% anual, 1980-95				
Variables independientes	Coeficientes	Variables independientes	Coeficientes			
<b>Estado de derecho</b>	<b>2.60</b>	<b>Derechos de propiedad (1980)</b>	<b>1.37</b>	<b>1.30</b>	<b>1.13</b>	<b>1.17</b>
PIB	-2.30	<b>Cambio en derechos de propiedad (1982-95)</b>	<b>1.46</b>	<b>1.36</b>	<b>1.25</b>	<b>1.25</b>
Escolaridad	0.90	Gto.púb.corriente/PIB (80)	-0.62	-0.49	-0.42	-0.40
Esperanza de vida	4.20	Cambio en gasto público corriente/PIB				
PIB X escolaridad	-0.50	1980-1985	-1.15	-1.17	1.01	1.09
Tasa de natalidad	-1.40	1985-1990	-1.15	-0.97	-0.83	-0.81
Gasto público corriente/PIB	-11.50	1990-1995	-0.68	-0.60	-0.31	-0.40
Cambio en términos de intercambio	12.70	Inflación (desv. estándar)	-0.82	-0.57	-0.68	-0.52
Democracia	9.40	Cambio en escolaridad (80-95)		0.61		0.55
Democracia X democracia	-9.10	Inversión/PIB			0.09	0.05
Inflación	-3.90	R <sup>2</sup>	0.48	0.54	0.49	0.54
R <sup>2</sup>	0.58					
<b>Brunetti et al. (1998)</b>		<b>Keefer &amp; Knack (1998)</b>				
Variable dependiente		Variable dependiente	Regresión 1	Regresión 2	Regresión 3	Regresión 4
PIB por habitante, var.% anual, 1983-94)		Ingreso por habitante, var.% anual, 1970-92				
Variables independientes	Coeficientes	Variables independientes	Coeficientes			
<b>Derechos de propiedad</b>	<b>1.40</b>	<b>Derechos de propiedad (1982)</b>	<b>0.14</b>	<b>0.12</b>	<b>0.08</b>	<b>0.06</b>
PIB por habitante	0.10	PIB por habitante (1970)	-1.73	-1.65	-0.94	-0.77
Escolaridad	0.80	Escolaridad (1970)	0.16	0.18	0.68	0.82
Constante	-5.80	Coef. de Gini (ingreso)		-0.05		
R <sup>2</sup>	0.29	Coef. de Gini (tierra)				-0.03
		Constante	12.06	13.12	5.80	6.46
		R <sup>2</sup>	0.36	0.39	0.22	0.26

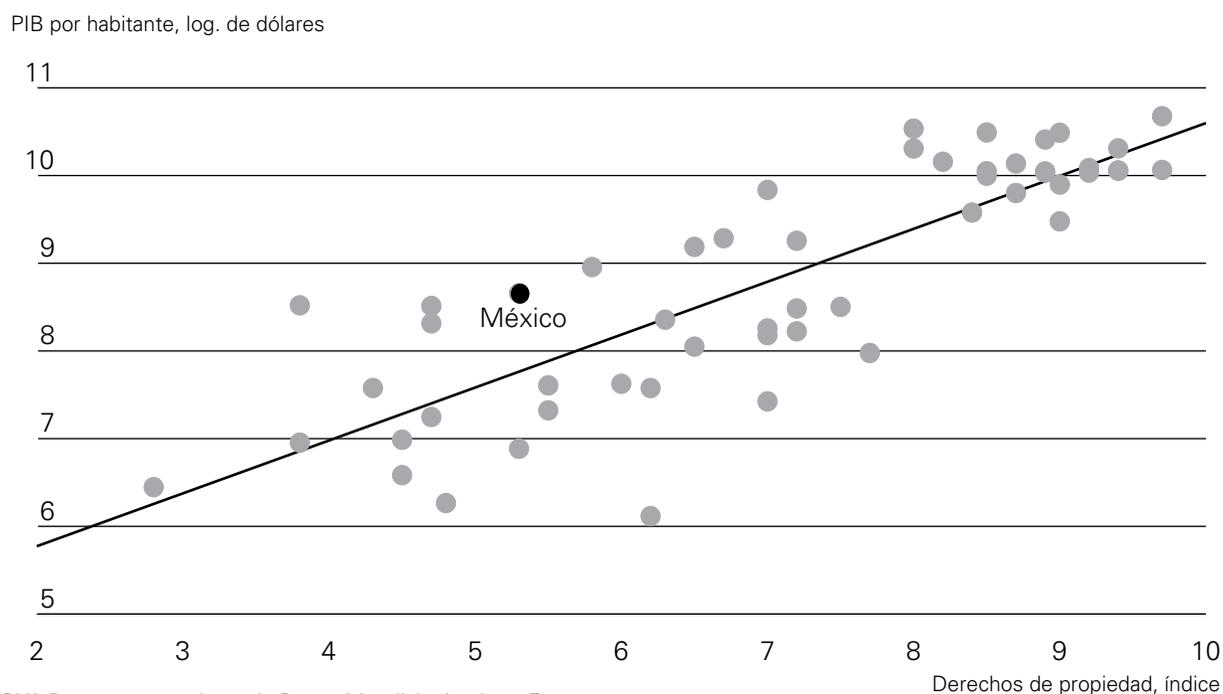
Barro destaca que la aplicación de la ley, la sanción legal al incumplimiento de los contratos y el respeto de los derechos de propiedad son los aspectos jurídicos más importantes para la inversión privada y, por tanto, favorecen el desarrollo económico: una mejoría en un punto en la calificación de Estado de Derecho (en la escala de 1 a 6) repercute en un incremento de 2.6 pp en el aumento del PIB por habitante.

Las conclusiones de otros estudios son similares. Gwartney (1998) observa que la calificación del respeto a los derechos de propiedad y su mejoría en el tiempo repercuten favorablemente en el crecimiento económico: un incremento de un punto en el índice de derechos de pro-

piedad (peor, 1; mejor, 10) permite un crecimiento económico mayor en 1.37 puntos porcentuales. Por su parte, un mayor gasto del gobierno (como % del PIB) desacelera la economía.

En términos generales, los análisis empíricos concluyen que el respeto de los derechos de propiedad es uno de los determinantes más importantes del crecimiento del PIB por habitante. Según Roll y Talbott (2001), la protección a estos derechos explica hasta 72.4% de las diferencias en la inversión bruta por habitante de los países. Con ello estos investigadores resaltan la importancia del Estado de Derecho para brindar un adecuado ambiente a los negocios y eliminar obstáculos para la prosperidad de las naciones.

### PIB por Habitante y Derechos de Propiedad



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Banco Mundial e Instituto Fraser

## II. Derechos de Propiedad en México

### II.1 Situación Actual

México ha emprendido una amplia serie de cambios estructurales en las últimas dos décadas encaminados a mejorar la competitividad de su planta productiva, abrir mercados al exterior y lograr la estabilidad macroeconómica necesaria para el crecimiento económico continuo. Si bien, las transformaciones estructurales se presentan promisorias para facilitar la competencia en los mercados, lograr una asignación más eficiente de recursos e incrementar los flujos de ahorro e inversión a largo plazo en el país, éstas no bastan para asegurar el desarrollo económico deseado si no están acompañadas por un marco legal e institucional que proteja a los derechos de propiedad.

Por lo anterior, es importante ubicar la posición competitiva de México en el mundo en torno a la fortaleza de su Estado de Derecho y la protección que brinda a los derechos de propiedad para tener una expectativa realista sobre su potencial económico. Entre las instituciones más importantes que evalúan la situación del Estado de Derecho y la protección de los derechos de propiedad se cuentan la Fundación Heritage (EUA) y el Instituto Fraser (Canadá), así como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial. El Instituto Fraser considera como indicador del Estado de Derecho a la existencia de instituciones jurídicas y que los individuos tengan acceso a un poder judicial imparcial. El Banco Mundial evalúa la confianza en el marco legal y la magnitud en que los agentes se guían por él; para ello mide la percepción de la incidencia de los delitos violentos y no violentos, la efectividad y la confiabilidad de los jueces, y el cumplimiento de los contratos. El Foro Económico Mundial, para evaluar el Estado de Derecho, considera relevante la independencia del Poder Judicial, la clara delimitación y el respeto legal a la propiedad privada y los costos relacionados con el crimen organizado.

Por otra parte, para evaluar la protección de los derechos de propiedad, la Fundación Heritage considera la independencia del Poder Judicial frente al Ejecutivo, las facultades del Estado para realizar expropiaciones, la definición de los contratos mediante un código de comercio, la corrupción dentro del sistema judicial, el rezago en la emisión y ejecución de las sentencias y la protección legal a la propiedad privada. El Instituto Fraser considera la claridad con la que se define la propiedad privada y su protección legal. El Banco Mundial evalúa la confianza de las empresas en que las autoridades protejan sus derechos y cómo los cambios en las leyes afectan a la propiedad privada. Finalmente, el Foro Económico Mundial califica la gestión de las instituciones públicas en la defensa de la propiedad privada. En el cuadro adjunto se presentan las calificaciones que estas instituciones y organismos asignan al Estado de Derecho y a la protección de los derechos de propiedad en varios países.

En el Estado de Derecho, el Instituto Fraser en 2001, en una escala de 1 a 10, calificó a México con 1.7 puntos, en tanto que el promedio en la OCDE fue de 8.9 puntos y en los principales países latinoamericanos, incluido México, 4.9 puntos. Según esta percepción, en México los individuos no tienen una justicia imparcial. El Banco Mundial, en una escala de -2.5 a +2.5, calificó a México en 2001 con -0.4 puntos, es decir, con un entorno institucional poco confiable y débil; en los países de la OCDE el promedio es de 1.4 puntos y en los principales países latinoamericanos -0.3 puntos. En una escala de 1 a 7, el Foro Económico Mundial evalúa a México en 2001 en un nivel intermedio en Estado de Derecho con 3.6 puntos, mejor que el promedio de los principales países latinoamericanos (3.4 puntos), pero inferior al de la OCDE (5.6), donde Holanda y Suiza registran 6.1 y 6.0 puntos, y Canadá y Estados Unidos, 5.5 y 5.6 puntos, respectivamente.

Estado de Derecho y Derechos de Propiedad

	Estado de Derecho			Derechos de propiedad										
	Banco Fraser <sup>2</sup>	Foro Económico Mundial <sup>3</sup>	Foro Económico Mundial <sup>3</sup>	Fundación Heritage <sup>4</sup>								Banco Mundial <sup>5</sup>	Fraser <sup>6</sup>	Foro Económico Mundial <sup>7</sup>
	Mundial <sup>1</sup>	2001		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Prom. 1995-2001	1997	2001	2001
Bélgica	1.3	7.9	5.4		1	1	1	1	1	1	1.0		8.9	5.7
Canadá	1.7	10.0	5.5	1	1	1	1	1	1	1	1.0	3.8	8.5	6.0
Dinamarca	1.7	10.0	6.2		1	1	1	1	1	1	1.0		9.4	6.4
Alemania	1.6	10.0	5.9	1	1	1	1	1	1	1	1.0	4.1	9.2	5.9
Hong Kong	1.4	7.9	5.6	1	1	1	1	1	1	1	1.0		9.0	
Japón	1.6	10.0	5.2	1	1	1	1	1	1	1	1.0		8.0	5.8
Corea del Sur	0.6	5.8	4.1	1	1	1	1	1	1	1	1.0		6.5	
Holanda	1.7	10.0	6.1		1	1	1	1	1	1	1.0		9.4	6.3
Reino Unido	1.6	10.0	5.9	1	1	1	1	1	1	1	1.0	3.6	9.2	6.1
E.U.A.	1.6	10.0	5.6	1	1	1	1	1	1	1	1.0	3.2	9.0	6.0
Chile	1.2	7.9	5.0	1	1	1	1	1	1	1	1.0		7.5	5.7
Singapur	1.8	10.0	6.0	1	1	1	1	1	1	1	1.0		8.9	6.3
Suiza	1.9	10.0	6.0		2	1	1	1	1	1	1.2	4.7	8.9	6.0
Francia	1.2	7.9	5.7	2	2	2	2	2	2	2	2.0	2.6	8.5	5.7
Italia	0.7	10.0	4.6	2	2	2	2	2	2	2	2.0	3.8	7.0	5.1
España	1.1	5.8	5.2	2	2	2	2	2	2	2	2.0	4.1	8.4	5.5
Portugal	0.9	7.9	5.1	2	2	2	2	2	2	2	2.0	3.4	7.2	5.3
Turquía	-0.2	3.8	4.0	2	2	2	2	2	2	2	2.0	2.7	6.5	4.2
Argentina	0.2	10.0	3.8	2	2	2	2	2	2	3	2.1		5.8	4.0
Polonia	0.6	7.9	4.3	3	2	2	2	2	2	2	2.1	2.5	4.7	4.4
El Salvador	-0.6	3.8	3.1	3	3	3	3	2	2	3	2.7		5.5	3.8
<b>México</b>	<b>-0.4</b>	<b>1.7</b>	<b>3.6</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2.9</b>	<b>2.7</b>	<b>5.3</b>	<b>4.0</b>
Bolivia	-0.4	7.9	3.1	3	3	3	2	3	3	3	2.9	3.2	4.5	3.7
Perú	-0.5	3.8	3.2	3	3	3	3	2	3	3	2.9		4.3	4.2
Guatemala	-1.0		2.3	3	3	3	3	3	3	3	3.0			3.2
Brasil	-0.3	1.7	4.0	3	3	3	3	3	3	3	3.0		7.0	4.2
Colombia	-0.8	1.7	3.0	3	3	3	3	3	3	3	3.0	2.4	6.0	3.9
Costa Rica	0.6	5.8	4.5	3	3	3	3	3	3	3	3.0	3.5	6.3	4.6
Rusia	-0.9	3.8	3.0	3	3	3	3	3	3	3	3.0	2.3	2.7	3.7
Sudáfrica	-0.1	1.7	4.2	3	3	3	3	3	3	3	3.0	2.3	7.7	4.7
Ecuador	-0.8	3.8	2.7	3	3	3	3	3	3	4	3.1	2.5	3.8	3.3
Venezuela	-0.8	5.8	2.8	3	3	3	3	3	3	4	3.1	2.1	3.8	3.4
Ucrania	-0.6	5.8	2.8	4	4	3	4	4	4	4	3.9	2.4	2.8	3.2
China	-0.2	7.9	3.7	4	4	4	4	4	4	4	4.0		4.5	4.1
<b>Prom. OCDE</b>	<b>1.4</b>	<b>8.9</b>	<b>5.6</b>	<b>1.4</b>	<b>1.3</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>3.8</b>	<b>9.5</b>	<b>6.0</b>
<b>Prom. Latam</b>	<b>-0.3</b>	<b>4.9</b>	<b>3.4</b>	<b>2.7</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>2.7</b>	<b>2.6</b>	<b>2.7</b>	<b>3.0</b>	<b>2.7</b>	<b>2.8</b>	<b>4.9</b>	<b>4.0</b>

1 Mejor defensa (+), peor defensa (-), Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999)

2 Mejor defensa (10), peor defensa (1)

3 Mejor defensa (7), peor defensa (1)

4 Mejor defensa (1), peor defensa (5)

5 Mejor defensa (6), peor defensa (1), World Bank "Private Sector Survey 1997"

6 Mejor defensa (10), peor defensa (1)

7 Mejor defensa (7), peor defensa (1)

Para la Fundación Heritage, en una escala de 1 (mejor) a 5 (peor), México en 2001 tuvo 3.0 puntos, es decir, un país que brinda una protección moderada a los derechos de propiedad, pues se percibe que el sistema judicial es ineficiente y lento en la administración de justicia, puede ser influido por otras ramas del Estado —en especial el Poder Ejecutivo— y existe un riesgo de expropiación por el diseño del marco legal, si bien se considera como un evento raro. Según la Fundación Heritage, en los países con mayor protección a los derechos de propiedad (1 punto), la propiedad privada está garantizada por el gobierno, el sistema judicial hace cumplir en forma eficiente los contratos y los riesgos de expropiación son inexistentes. En esta categoría entran, por ejemplo, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Japón, Hong Kong y Chile. La calificación promedio de la OCDE es 1.2 y en los principales países latinoamericanos 2.7 puntos. El Instituto Fraser coincide con la Fundación Heritage en la ubicación de México como un país de protección moderada a los derechos de propiedad en términos del marco legal.

Según la Fundación Heritage, la protección de la propiedad privada en México se ha deteriorado a partir de 1996, al pasar su calificación de 2 a 3 puntos. Con 2 puntos, México era considerado en 1995 un país que, si bien presentaba problemas de eficiencia en el sistema judicial y para hacer cumplir los contratos, ofrecía cierta protección a la propiedad privada y el riesgo de expropiación era muy bajo. Es posible que esta percepción sobre la defensa de los derechos de propiedad se haya deteriorado tras la crisis de 1995, ya que se hizo evidente una cultura de no pago, la ineficacia de los órganos jurisdiccionales para garantizar el cumplimiento de los contratos y dirimir las controversias, así como la creciente intervención del gobierno en los mercados financieros.

Por otra parte, el Banco Mundial, con base en una encuesta al sector privado en 73 países, inquirió sobre el grado de confianza que tienen las empresas en que las autoridades protegen sus derechos de propiedad. En una escala de 1 (menor

protección) a 6 (mayor protección), México obtuvo 2.7 puntos en 1997; el sector privado consideró en la mayoría de los casos que los negocios son obstaculizados por el desempeño incierto de las autoridades judiciales. De igual forma, las empresas perciben que las autoridades no protegen a los individuos de acciones criminales, lo cual aumenta los costos para los negocios. Además, el Banco Mundial indica que los cambios en las leyes generan gran incertidumbre sobre el rumbo de las políticas económicas y que ello afecta a la actividad privada. En la encuesta del Banco Mundial, la calificación de México a la protección de los derechos de propiedad se encuentra por debajo de las de Estados Unidos (3.6 puntos) y Canadá (3.8), así como de la OCDE (3.8).

El Foro Económico Mundial, en una escala de 1 (mejor) a 7 (peor), califica a México como un país de protección moderada a los derechos de propiedad con 4.0 puntos, igual al promedio de los principales países latinoamericanos, pero menor al de la OCDE (6.0 puntos).

La interpretación de los anteriores índices permite concluir que, a diferencia de nuestros principales socios comerciales, en México el Estado de Derecho no garantiza plenamente la protección de los derechos de propiedad, lo cual genera incertidumbre e inseguridad para las actividades económicas. Sin duda, esta situación representa un freno para la inversión y el crecimiento de nuestro país a largo plazo.

## **II.2 Causas de los Problemas**

En México, los derechos de propiedad enfrentan problemas de definición y falta de protección debido a deficiencias en las leyes y a limitaciones en las instituciones jurídicas para hacerlas cumplir. Estas condiciones debilitan el Estado de Derecho y, por tanto, disminuyen las posibilidades de un mayor desarrollo económico. A continuación se describen las principales deficiencias del marco jurídico e institucional que afectan a los derechos de propiedad en México.

**a) Marco Normativo**

Una de las razones más importantes por las cuales hay problemas de definición y protección a la propiedad privada en México se encuentra en el origen francés de tipo codificado de su marco jurídico, pues esta clase de derecho establece principalmente normas para organizar el Estado y controlar la actuación de los particulares, en lugar de proteger plenamente a la propiedad privada. Por tanto, no es extraño que en diversos países con este tipo de marco legal el Estado sea un gran protagonista del desarrollo económico y no los particulares. En México, la Constitución define el papel del Estado como el de un rector del desarrollo nacional y le otorga amplias facultades para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. Bajo este principio, el Estado ha intervenido de forma extensa en muchas actividades económicas, sociales y culturales; sin embargo, ello no necesariamente ha operado en defensa de los derechos de propiedad ni ha eliminado obstáculos para

el crecimiento económico, tal como las presentes necesidades de reforma estructural —fiscal, laboral y sectorial— lo hacen patente.

En el estudio citado de La Porta y López de Silanes se menciona que en países con un sistema de normas codificadas el Estado en general es intervencionista y hay deficiente protección a la propiedad privada, baja eficacia en su regulación para reducir los costos de transacción y baja calidad de la prestación de servicios y bienes públicos a su población, lo cual afecta la eficiencia de la asignación de los recursos productivos, la acumulación del capital humano y el crecimiento económico potencial. A la luz de las reformas estructurales que México ha realizado para aumentar la competitividad de su economía, es claro que se requiere continuar eliminando obstáculos a la participación del sector privado en la actividad económica y, principalmente, fortalecer el marco legal e institucional.

**Impacto del Origen Legal en el Estado de Derecho en Variables Seleccionadas**

Variables independientes	Variables dependientes				
	Indice de derechos de propiedad	Indice de eficiencia en regulación de negocios	Indice de calidad de infraestructura	Log (salud)	Log (educación)
Variables étnicas	-0.8959	-1.0995	-2.4722	1.4426	-0.9514
Origen legal socialista	-1.3861	-1.0508	-3.5534	0.4598	0.4098
Origen legal francés	-0.7037	-0.4667	-1.7139	0.3816	-0.2763
Origen legal germánico	1.0839	-0.0907	0.8913	-0.8521	0.1962
Origen legal escandinavo	0.8794	-0.0966	0.6043	-1.2477	0.3962
Origen legal inglés	4.1078	5.0822	11.0231	4.4677	1.1050
R <sup>2</sup> ajustada	0.3164	0.1974	0.5314	0.4299	0.4004

Fuente: BBVA Bancomer con base a Rafael La Porta y Florencio López de Silanes, "Quality of Government" (1998)

En México hay importantes deficiencias en la protección de la propiedad privada derivadas de ambigüedades en preceptos legales y de la ineficacia que muestran las instituciones jurídicas existentes en lo relativo a los procesos a través de los cuales es posible fincar responsabilidades a los servidores públicos toda vez que las normas vigentes en la mayoría de los casos no se aplican. En primer lugar, existen diversos preceptos que, por su ambigüedad, dificultan la interpretación de las normas jurídicas. Esta situación genera incertidumbre para los particulares sobre el alcance posible de los actos de la autoridad y la protección a la propiedad privada; por ejemplo, el riesgo de una expropiación puede ser muy alto si la Ley no es clara en cuanto a su alcance, ante lo cual el ahorro y la inversión privada será menor.

Las deficiencias están presentes en leyes, códigos y reglamentos, pero por su jerarquía destacan las que desarrollan o regulan preceptos constitucionales. Un concepto utilizado en la Constitución y en otras leyes, pero que carece de una definición precisa, es el de interés público, social o nacional. Bajo este concepto, el Estado tiene amplias facultades para orientar la educación, guiar las actividades productivas, imponer restricciones a la propiedad privada o expropiarla, intervenir en los mercados de bienes y servicios, y suspender o no actos reclamados por los particulares ante los tribunales de la Federación. Por ejemplo, en la Ley Federal de Radio y Televisión se establece que la radio y la televisión constituyen una actividad de interés público y que corresponde al Estado, a "su libre juicio", otorgar concesiones para usar comercialmente los canales de radio y televisión, previa calificación del "interés social"; pero dichas concesiones pueden ser revocadas en casos de faltas no especificadas en la misma ley (artículo 31, fracción IX).<sup>1</sup>

Otros preceptos tienen contradicciones desde un punto de vista económico en perjuicio de los particulares. Por ejemplo, en la teoría económica y en la realidad está demostrado que la cantidad de un bien o servicio que produce y

vende un monopolio es menor a la que prevalece en un mercado competitivo y, por tanto, los precios de los bienes o servicios serán mayores —en perjuicio del consumidor— a los que pueden prevalecer en competencia. En la Constitución se prohíbe la existencia de los monopolios privados, pero se permiten prácticas monopólicas mediante las empresas de participación estatal —también bajo el concepto de interés público— pues, como las privatizaciones en el mundo lo han demostrado, dicha forma de organizar la producción no genera eficiencia en la asignación de los recursos productivos, crea fuertes distorsiones en los precios relativos de los bienes y servicios y genera presiones para las finanzas públicas, que a final de cuentas se traducen en más impuestos para los ciudadanos o en más deuda pública.

En segundo lugar, la protección de los derechos de propiedad en México está limitada por la falta de medios eficaces de rendición de cuentas y sanción a los servidores públicos. No existe homogeneidad en el alcance de las normas en cuanto a responsabilidades y sanciones para los servidores públicos, pues en virtud de que México está constituido como una República Federal, tanto el Congreso de la Unión como las entidades federativas tienen por su soberanía en estas materias facultades para expedir leyes de responsabilidades para los servidores públicos.

<sup>1</sup> En la práctica, para subsanar las deficiencias de la ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite criterios oficiales de interpretación mediante la jurisprudencia. Sin embargo, esa interpretación se hace a petición del quejoso, por lo que en un sentido estricto no constituye una enmienda de la ley ya que la sentencia emanada de un juicio de amparo, en virtud del principio de relatividad de la sentencia, solamente aplica a las partes. Además, los elevados costos de información y de acceso a la justicia limitan el acceso de los particulares a estos criterios, por lo cual su existencia no necesariamente limita la actuación discrecional de los servidores públicos bajo preceptos legales ambiguos.

En el caso del juicio político como instrumento para retirar el fuero a los servidores públicos que enfrentan una responsabilidad penal, existen deficiencias en la ley que hacen que sea poco eficaz en la prevención de actos ilícitos y que más bien sea utilizado como una forma de presión política. Según la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier ciudadano puede formular por escrito una denuncia en contra de un servidor público ante la Cámara de Diputados por violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; dicha denuncia debe estar apoyada por pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y que permitan presumir la responsabilidad del denunciado. La ley especifica que las denuncias no deben ser anónimas y que en caso de proceder el juicio político, el procedimiento sólo podrá empezar durante el tiempo en que la persona desempeñe su cargo y hasta un año después de la conclusión de sus funciones. Para el juicio político la Cámara de Diputados actúa como órgano instructor y acusador y la Cámara de Senadores funge como Jurado de Sentencia.

Sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene indefiniciones que hacen que el juicio político sea en la práctica un instrumento de sanción poco eficaz y poco usado, pues, por ejemplo, no se define qué es una violación “grave” en materia de garantías individuales; no explica que ocurre en casos “graves”, pero que no necesariamente son sistemáticos; no explica por qué en el caso de faltas graves y sistemáticas, éstas deben considerarse sólo como infracciones y no como delitos; deja toda la carga de la prueba al denunciante, representado por la Cámara de Diputados y, si bien desecha las denuncias anónimas, no prevé medios que puedan llevar a una investigación de oficio por las presuntas infracciones.

Entre muchas de las violaciones que pueden cometer los servidores públicos contra los derechos de propiedad se encuentran el ejercicio indebido de las funciones inherentes al cargo, el aseguramiento indebido y la retención ilegal de bienes. Además, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reconoce como violaciones de los funcionarios públicos a los derechos humanos la negativa al derecho de petición, la dilación en procedimientos administrativos, el incumplimiento de la función pública de procuración de justicia, educación y salud, entre otros.

En tercer lugar, existen derechos de propiedad que aún cuando se definen en la Ley no se respetan plenamente en la práctica por la falta de seguridad jurídica. Por ejemplo, el artículo 4o. Constitucional establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa y que la Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar estos objetivos. De esta forma, el mercado de crédito con garantía hipotecaria se encuentra regulado por disposiciones de carácter federal, estatal y normas particulares según la institución —pública o privada— que financia la adquisición o construcción de vivienda. En los hechos, la diversidad en los criterios judiciales en los estados, los tiempos procesales e inconsistencias entre prácticas y ordenamientos legales dificultan y encarecen la recuperación de las garantías hipotecarias. Lo anterior, entre otras razones, impide que el mercado de crédito a la vivienda funcione de forma eficiente y que además se presente un déficit aproximado de 1.7 millones de viviendas. Aún cuando buena parte de las viviendas en México cuenta con servicios básicos —drenaje, electricidad, gas, agua entubada, etc.— ello no necesariamente implica que éstas son dignas y decorosas si por ello se entiende que estén construidas con materiales sólidos —firme en pisos, tabique y ladrillo en paredes y concreto en techos— pues en 2000, sólo 6.4 de cada 10 viviendas fueron construidas con materiales sólidos.<sup>2</sup>

2 Véase BBVA Bancomer (2002)

## La Constitución y los Derechos de Propiedad

### Preceptos ambiguos o contradictorios

**Art. 27.** Si bien en la Constitución se reconoce la existencia de la propiedad privada, en este artículo se contempla que el Estado en todo tiempo pueda expropiarla bajo un concepto ambiguo de “interés público”.

**Art. 25.** “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional”

**Art. 26.** “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía”

Estos preceptos restringen la libertad de las personas para asignar sus recursos productivos en los mercados de acuerdo con sus ventajas comparativas y favorecen una amplia intervención del Estado en la actividad económica que puede actuar en perjuicio de los particulares.

**Art. 28.** El artículo contempla que el Estado pueda fijar precios máximos a productos “necesarios” para la economía nacional o consumo popular e imponer modalidades de distribución a estos artículos.

**Art. 131.** El artículo establece como facultad privativa de la Federación el gravar importaciones y exportaciones.

Estos preceptos permiten al Estado distorsionar los precios relativos de bienes y servicios en la economía y con ello se pueden alterar las decisiones de consumo e inversión de los particulares.

**Art. 28.** El artículo contempla la prohibición de las prácticas monopólicas, pero resulta paradójico que si bien no se permiten los monopolios privados se tolere la realización de prácticas monopólicas por parte de las empresas del Estado. La producción monopólica de estas empresas de diversos insumos altera los precios relativos de otros bienes y servicios y afecta la asignación eficiente de los recursos productivos en la economía.

### Preceptos con débiles mecanismos de rendición de cuentas para los servidores públicos

#### Poder Judicial

**Art. 17.** Plantea que las leyes federales y locales establecerán medios para “garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”, sin embargo, la facultad otorgada al Jefe del Ejecutivo en el Art. 89 para proponer a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debilita la independencia del Poder Judicial y la facultad del Legislativo en el Art. 74 para aprobar a través de la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación afecta los recursos presupuestales para la operación del Poder Judicial.

**Art. 16.** “La autoridad que ejecute una orden judicial..., deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna...” Esta disposición constitucional no se aplica en la práctica, situación que lesiona la defensa de los derechos de propiedad.

#### Poder Ejecutivo

**Art. 109.** El artículo contempla que la comisión de delitos por los servidores públicos será sancionada por la legislación penal y que se aplicarán sanciones administrativas por sus actos u omisiones que afecten la legalidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos.

No existe homogeneidad de criterios para evaluar y sancionar el desempeño de los servidores públicos pues también de acuerdo con el Art. 109 cada entidad federativa tiene facultades para legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

#### Poder Legislativo

**Art. 52 y 56.** Los artículos contemplan la elección de diputados y senadores bajo el principio de representación proporcional y no por voto directo.

**Art. 59.** El artículo prohíbe la reelección de diputados y senadores en períodos inmediatos.

Los preceptos en los anteriores artículos dificultan la representatividad de los diputados y senadores de los intereses de su comunidad o estados y no brindan incentivos para una especialización en la función legislativa que pueda resultar en mejores leyes que protejan los derechos de propiedad.

Fuente: BBVA Bancomer con base a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2002

## **b) Marco Institucional**

Entre los indicadores que distintos institutos y organismos internacionales han utilizado para evaluar a México como un país de moderada protección de los derechos de propiedad se encuentran: la protección legal a la propiedad privada, la confianza en el marco legal, el acceso de los individuos a un Poder Judicial independiente, expedito e imparcial y la existencia de instituciones públicas que defiendan y protejan los derechos de propiedad. En el inciso anterior se dijo que la letra de la ley —responsabilidad del Poder Legislativo— no necesariamente garantiza una plena protección a la propiedad privada. En este inciso se revisa cómo actúan los poderes Judicial y Ejecutivo para dirimir controversias conforme a derecho y hacer expedita la aplicación de la ley.

El Poder Judicial es el órgano encargado de solucionar las controversias entre particulares y de éstos con el Estado de acuerdo a la aplicación de la Ley a un caso concreto. Por ello, desde el punto de vista económico, un sistema judicial expedito, imparcial y de alta calidad en sus sentencias es fundamental para la protección de los derechos de propiedad y el funcionamiento eficiente de los mercados. En México, el Poder Judicial se compone a nivel Federal por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los tribunales colegiados de Circuito, los tribunales unitarios de Circuito, los juzgados de Distrito, el Jurado Federal de Ciudadanos, y el Consejo de la Judicatura Federal, pero a nivel local por los Tribunales Superiores de Justicia del orden común de los estados y del Distrito Federal.

Sin embargo, la independencia del Poder Judicial se debilita por dos factores: uno de tipo formal: los ministros de la SCJN —el máximo tribunal en México— deben ser propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, situación que puede dar lugar a conflictos de interés; otro de tipo práctico: el presupuesto para el Poder Judicial es afectado por las prioridades del Legislativo, lo que puede limitar la capacidad operativa del primero.

En los últimos años, el Poder Judicial Federal ha fortalecido sus atribuciones constitucionales, la autonomía de sus órganos y la independencia de sus jueces y magistrados; ha logrado una mayor profesionalización y calidad en sus cuadros mediante el Consejo de la Judicatura Federal que, entre otras, tiene las funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial. No obstante, con la jurisprudencia —interpretación de la ley por la SCJN en un mismo sentido en cinco casos concretos consecutivos, que debe ser respetada y acatada por los tribunales inferiores— se brinda una protección limitada a los derechos de propiedad, ya que sólo se puede actuar en asuntos concretos a petición del interesado. A diferencia de la Ley que es general y abstracta aplicable y observable por todos, la jurisprudencia y la resolución fundada en ésta es particular y concreta.

Sin embargo, en los poderes judiciales de las entidades federativas o locales es donde se presenta la mayor parte de los casos que requieren de la intervención del Poder Judicial para la resolución de controversias entre particulares —el Poder Judicial Federal sólo conoce estos casos como la última instancia de las sentencias dictadas por los tribunales locales, pero su atención se centra en la interpretación y control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad— y en ellos se ubican los mayores problemas de disponibilidad de recursos materiales y humanos, rezago en la profesionalización de cuadros y problemas de homogeneidad de criterios y calidad en la resolución de sentencias, así como casos de dependencia ante los poderes ejecutivos locales y, como consecuencia de lo anterior, una menor protección a los derechos de propiedad.

El Consejo Coordinador Financiero, CCF (2002), en un estudio sobre la administración y la justicia local ofrece indicadores para medir algunos de los problemas antes mencionados. Según los datos del CCF, existe una importante relación de dependencia de jueces y magistrados ante el poder ejecutivo local. En una escala ascendente de dependencia de 0 a 5, la calificación de

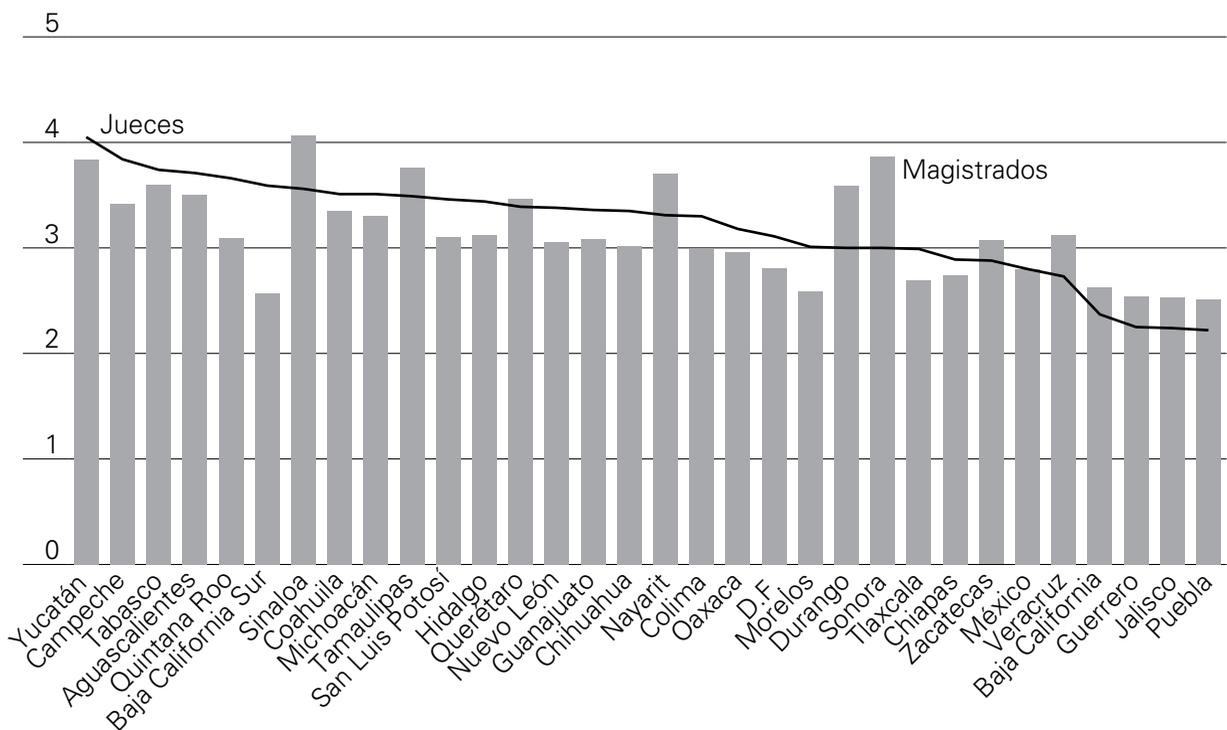
los poderes judiciales locales es, en promedio, 2.4. Por otra parte, en una escala de imparcialidad de 0 a 5, los jueces y magistrados en las entidades federativas registran una calificación promedio de 3.2 y 3.4, respectivamente, en tanto que sus mejores calificaciones son de 4.05 y 4.07 y las peores de 2.22 y 2.79.

Con poderes judiciales locales con problemas de dependencia y parcialidad no es extraño que la calidad de sus resoluciones judiciales sea deficiente. En una escala ascendente de 0 a 5, la calidad de las resoluciones de jueces y magistrados en las entidades federativas tiene una

calificación promedio de 3.22 y 3.14, respectivamente. Para los jueces, la máxima y la mínima son 4.25 y 2.63 y para los magistrados 4.07 y 2.51. Una baja calidad de las resoluciones judiciales repercute de forma directa en los costos para los individuos al utilizar el sistema judicial en defensa de sus derechos, pues es una práctica común que las sentencias en los tribunales locales sean impugnadas y revisadas hasta en dos instancias superiores, lo que representa un desperdicio de recursos para la sociedad y altos costos de transacción para el funcionamiento de mercados competitivos.

### Calificación Relativa de Imparcialidad para Jueces y Magistrados en Poderes Judiciales Locales

Puntos en escala de 0 a 5\*



\* Escala 0 (peor) a 5 (mejor)

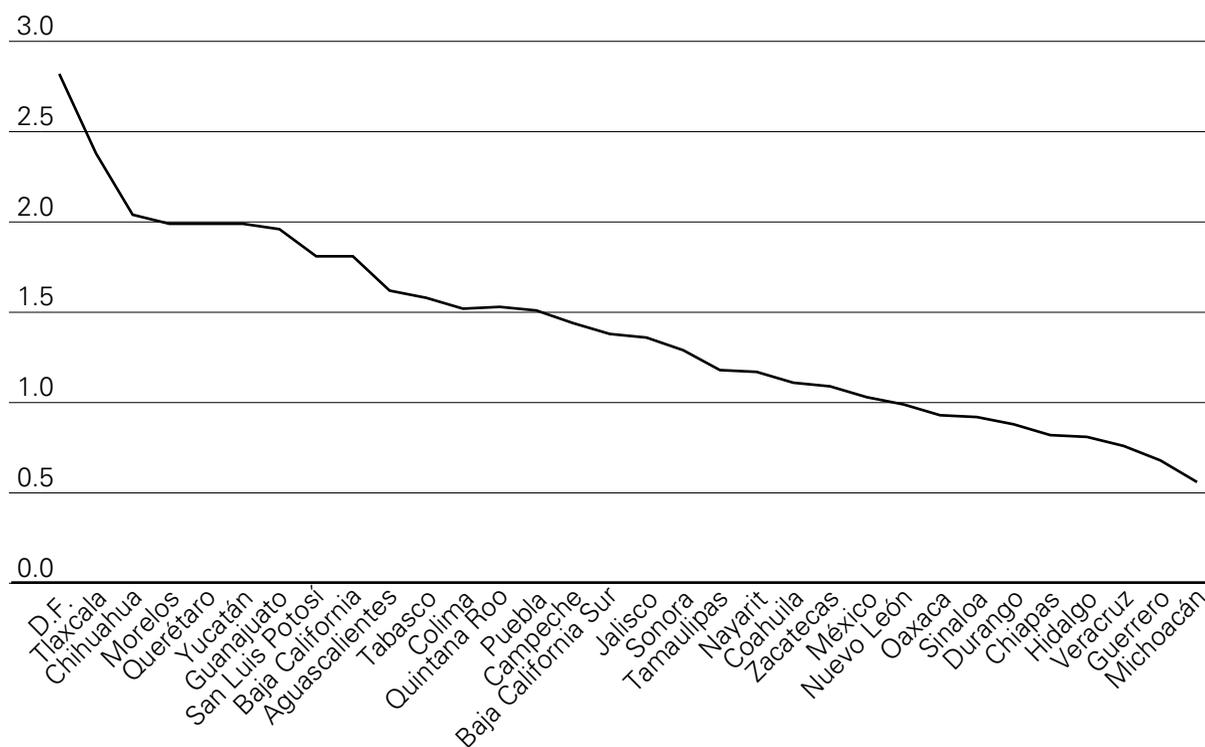
Fuente: Consejo Coordinador Financiero (2002)

Los datos del CCF también revelan que los recursos para los poderes judiciales locales no son una prioridad dentro del gasto público en las entidades federativas; por ejemplo, en 2001 sus recursos, en promedio, representaron 1.4% del presupuesto total, y en casi una tercera parte de las entidades se asignó un presupuesto menor a 1.0%. Lo anterior se traduce en insuficiencia de recursos humanos y materiales en los juzgados y en rezago de los procedimientos judiciales. Por ejemplo, un procedimiento ejecutivo mercantil en México tarda como mínimo 16.8 meses, pero el promedio nacional es de 28 meses y existen entidades federativas donde puede tomar 41 meses.

Además de los problemas que presentan los poderes judiciales locales para proteger a los

derechos de propiedad existen limitaciones externas para la procuración expedita de la justicia. Por ejemplo, el apoyo que el poder ejecutivo local ofrece a jueces y magistrados mediante agentes del ministerio público y fuerzas del orden para hacer cumplir las sentencias es deficiente. Para el CCF, en una escala de 0 a 5, la eficiencia promedio del ministerio público como auxiliar en la justicia civil y mercantil en las entidades federativas se sitúa en 1.68 y en el mejor de los casos la calificación es 2.79. Por su parte, el apoyo de las fuerzas públicas locales en la ejecución de las sentencias judiciales es limitado y heterogéneo, pues en la misma escala, la calificación promedio en las entidades federativas es 2.90, pero con una dispersión de 0.89 puntos alrededor de este valor medio (las calificaciones máxima y mínima fueron 4.33 y 0.66).

**Presupuesto Asignado al Poder Judicial Local en Entidades Federativas • % del presupuesto total**



Fuente: Consejo Coordinador Financiero (2002)

### **II.3 Consecuencias**

Las deficiencias del marco normativo y la inadecuada protección a la propiedad privada en México representa un serio obstáculo para el desarrollo económico a largo plazo. La inseguridad jurídica en los derechos de propiedad, un Estado con amplios poderes para intervenir en la actividad económica y un Poder Judicial limitado favorecen la actuación discrecional de las autoridades, una menor transparencia de la gestión pública, el desacato a la ley y altos costos de usar los sistemas judiciales para la resolución de controversias. Todo esto actúa en contra de una mayor inversión privada, el cambio tecnológico y el crecimiento del PIB por habitante.

Por ejemplo, una año después de la expropiación en las industrias petrolera (1938), eléctrica (1960) y bancaria (1982) hubo un gran decremento de la inversión privada como porcentaje del PIB (41.4%, 19.3% y 11.8%, respectivamente) ante el mensaje de una débil protección a la propiedad privada en México. Además, en el pasado bajo argumentos nacionalistas de protección al empleo en empresas quebradas, el Estado adquirió la propiedad de más de mil, que nunca operaron eficientemente, pero que contribuyeron al incremento de la burocracia y a las distorsiones de los precios relativos.<sup>3</sup> En última instancia, en el nivel macroeconómico los obstáculos a la propiedad privada llevaron al gobierno a incurrir en déficit, financiados con un importante endeudamiento público e impuestos inflacionarios, que resultaron en un menor crecimiento económico. La reciente expropiación de 27 ingenios azucareros ofrece nuevamente una señal equivocada a los inversionistas sobre la protección de los derechos de propiedad en México y actúa en contra de la modernización económica de esa industria, su viabilidad económica y su capacidad para generar empleos a largo plazo.

Por otra parte, una mala definición en los derechos de propiedad puede explicar en forma importante el atraso y la pobreza en las zonas rurales hasta antes de 1992 —fecha en que se reformó el artículo 27 constitucional; antes de ese año había prevalecido una política de reparto agrario que se tradujo en una mala definición de los derechos de propiedad de la tierra y en la fragmentación excesiva de su tenencia. El reparto agrario y el incremento de la población en el campo llevaron a la atomización de la propiedad rural, que impidió la obtención de economías de escala en la producción y la introducción de técnicas agrícolas modernas. La propiedad de carácter comunal en los ejidos y la prohibición a las sociedades mercantiles para adquirir o administrar fincas rústicas generaron un sesgo en contra de la agricultura comercial y retrasaron su inserción en la economía de mercado.<sup>4</sup>

A pesar de lo anterior, persiste en México la idea de tener leyes que actúen en contra de la definición y la protección de la propiedad privada. Por ejemplo, la Comisión de Concordia y Pacificación presentó en noviembre de 1996 una propuesta de iniciativa de ley en materia de derechos y cultura indígena que permitía el establecimiento de la propiedad comunal en los territorios indígenas y la libre autodeterminación de las comunidades indígenas para el ejercicio de la justicia de acuerdo con sus usos y costumbres. La propuesta no culminó en ley, pero de haberlo hecho hubiera acentuado el atraso y la marginación de las comunidades indígenas, pues significaba un retroceso hacia una situación similar a la prevaleciente en los ejidos antes de las reformas en 1992 al artículo 27 constitucional, pero agravada por una ambigüedad en la aplicación de la ley cuando las normas locales se contrapusieran a las que definen los derechos de propiedad en el resto del territorio nacional.

3 Véase Katz (1999)

4 Véase Katz (2000)

Sin duda, una condición necesaria para que el PIB por habitante en México tenga un mayor crecimiento a largo plazo es la continuación de las reformas estructurales y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Sólo cuando existen reglas claras y certeza de que éstas serán respetadas, la inversión y la innovación tecnológica encuentran, mediante la competencia en los mercados, un ambiente propicio para su desarrollo. El gobierno debe ser el primero en respetar el marco legal y hacerlo cumplir, evitando actuar en contra del Estado de Derecho, como en la expropiación de los ingenios azucareros; también no debe dar señales que conlleven a un importante riesgo moral por parte de algunos grupos de interés, que puedan ver rentable la búsqueda de privile-

gios en las excepciones en la ley, como pasó en la última regularización de los llamados autos "chocolate", la cual permitió que una actividad ilegal fuera tolerada debido a las presiones políticas. Las mismas faltas de respeto a la ley ocurren, por ejemplo, cuando se premia con una prórroga o se condonan las deudas a los contribuyentes morosos; cuando se permite una apropiación privada de bienes públicos, tales como calles y plazas por parte de comerciantes ambulantes, o se permite la invasión de predios privados y reservas federales por parte de "paracaidistas". La señal que en última instancia recibe la sociedad con todos estos actos tolerados por la autoridad es que existen grupos privilegiados que se encuentran por encima de la ley.

### III. Beneficios de Proteger los Derechos de Propiedad

Como se ha expuesto a lo largo de este documento, cuando los agentes económicos —inversionistas, productores y consumidores— tienen más certidumbre sobre la posesión de sus bienes y recursos (por ejemplo, capital y trabajo) y los beneficios de su uso o usufructo, disminuyen los riesgos para su actividad y existen incentivos para el comercio, la inversión, la innovación y el desarrollo tecnológico. En este sentido, las políticas que fomentan la educación y la salud de la población, la desregulación y la privatización en la economía, así como la apertura comercial y a la inversión privada, son necesarias para el desarrollo económico, pero pueden quedar incompletas si no hay un respeto pleno de los derechos de propiedad de los individuos.

La mejor definición y defensa de estos derechos —mediante leyes claras y una administración de justicia eficaz— pueden contribuir a un mayor desarrollo en México a través de los canales siguientes:

Primero, permitiría aumentar la acumulación de capital físico en el país: los ahorradores e inversionistas —nacionales o extranjeros— asociarán un menor riesgo (político o legal) a sus recursos económicos o proyectos en el país, por lo que requerirían una menor tasa de descuento para sus inversiones y aumentaría el beneficio esperado de éstas.

Segundo, sustentaría una mayor inversión en capital humano: los individuos (trabajadores, profesionales independientes, artistas, etc.) podrían apropiarse completamente de los beneficios generados por una mayor productividad en su trabajo o actividades.

Tercero, aumentaría el desarrollo tecnológico: el incremento del capital físico y humano y los derechos de propiedad privada bien definidos y respetados en las actividades industriales e intelectuales son la base para la expansión tecnológica.

Cuarto, disminuirían los costos de transacción: los individuos destinarán menos recursos para el cumplimiento de los contratos y la defensa de sus derechos (p.e. seguridad privada, cobranza, litigios) en la medida en que la procuración de justicia sea eficaz y de fácil acceso a los individuos. Estos menores costos repercuten, en última instancia, en los precios de los bienes comerciables y en una mayor participación e inversión del sector privado.

Quinto, desalentaría la actividad informal: al mejorar el Estado de Derecho disminuyen los beneficios de permanecer en la economía subterránea (p.e. la protección efectiva de la propiedad intelectual reduce la piratería) y habría menor evasión fiscal y, por tanto, un sistema tributario más eficiente y equitativo para la población.

Sexto, decrecería la pobreza: la formalización y la protección a las propiedades de la población de menores recursos —por modestas que sean— les permitiría el acceso a los mercados financieros al poder utilizar estos bienes como un colateral (una garantía) para préstamos y comenzar, con ello, un proceso de acumulación de capital.<sup>5</sup>

Para ilustrar los beneficios potenciales del fortalecimiento del Estado de Derecho sobre el desarrollo económico en México realizamos un ejercicio de sensibilidad partiendo de la ecuación de Robert Barro presentada en la primera parte del trabajo. Con esta ecuación se puede comparar a México con una economía emergente donde el Estado de Derecho protege a la propiedad privada. En el cuadro siguiente se presentan los coeficientes estimados por Barro para cada una de las variables que explican el crecimiento del PIB por habitante y los valores de dichas variables (en promedio para el período 1965-1990) para México y Hong Kong.

5 Véase De Soto (2000)

**Ecuación de Barro: 1965-1990\*** • Valores originales

Variable dependiente:	Coeficiente	México		Hong-Kong	
		Variable	C*V	Variable	C*V
crecimiento del PIB por habitante					
Log (PIB)	-0.0225	8.5734	-0.1929	8.6855	-0.1954
Educación secundaria y superior en hombres	0.0098	0.6998	0.0069	2.4942	0.0244
Log (esperanza de vida)	0.0418	4.2446	0.1774	4.2587	0.1780
Log (tasa de fecundidad)	-0.0135	1.7358	-0.0234	1.1193	-0.0151
Gasto de gobierno / PIB	-0.1150	0.0413	-0.0048	0.0288	-0.0033
<b>Índice de Estado de Derecho</b>	<b>0.0262</b>	<b>0.5454</b>	0.0143	<b>0.7899</b>	0.0207
Cambio en los términos de intercambio	0.1270	0.0114	0.0015	-0.0065	-0.0008
Índice de democracia	0.0940	0.5454	0.0513	0.5540	0.0521
Tasa de inflación	-0.0390	0.3986	-0.0155	0.0757	-0.0030
Variable ficticia Asia del Este	0.0050	0.0000	0.0000	1.0000	0.0050
Variable ficticia América Latina	-0.0054	1.0000	-0.0054	0.0000	0.0000
<b>Tasa de crecimiento calculada con ecuación</b>			<b>0.0093</b>		<b>0.0626</b>

\* Se agradece a Tania Hurtado su colaboración para la realización de este cuadro  
Fuente: BBVA Bancomer con base a Barro (1996)

Los coeficientes representan la sensibilidad del crecimiento del PIB por habitante ante variaciones en cada una de las variables empleadas para explicar su desempeño y, por tanto, para conocer el impacto específico de cada una de las variables explicativas es necesario multiplicar los coeficientes por sus valores. Para obtener el impacto total de las variables sobre el crecimiento del PIB por habitante es necesario sumar los impactos individuales. Barro estima que el Estado de Derecho tiene un impacto de 2.62 pp sobre el crecimiento anual del PIB por habitante a largo plazo. Dicha variable registró en el período de

referencia un valor de 0.5454 en el caso de México y de 0.7899 en el de Hong Kong. Con estos valores y teniendo en cuenta otras variables, la ecuación de Barro estima un crecimiento promedio del PIB por habitante de 0.93% para México y de 6.26% en Hong Kong. De esta forma, si en México se contara con un Estado de Derecho similar al de Hong Kong para proteger los derechos de propiedad —si el valor de la variable fuera 0.7899 y no 0.5454— podría existir un mayor crecimiento del PIB por habitante a largo plazo (1.57%).

**Ecuación de Barro: 1965-1990\*** • Ejercicio de sensibilidad con mismo nivel de Estado de Derecho

Variable dependiente:	Coeficiente	México		Hong-Kong	
		Variable	C*V	Variable	C*V
crecimiento del PIB por habitante					
Log (PIB)	-0.0225	8.5734	-0.1929	8.6855	-0.1954
Educación secundaria y superior en hombres	0.0098	0.6998	0.0069	2.4942	0.0244
Log (esperanza de vida)	0.0418	4.2446	0.1774	4.2587	0.1780
Log (tasa de fecundidad)	-0.0135	1.7358	-0.0234	1.1193	-0.0151
Gasto de gobierno / PIB	-0.1150	0.0413	-0.0048	0.0288	-0.0033
<b>Índice de Estado de Derecho</b>	<b>0.0262</b>	<b>0.7899</b>	0.0207	<b>0.7899</b>	0.0207
Cambio en los términos de intercambio	0.1270	0.0114	0.0015	-0.0065	-0.0008
Índice de democracia	0.0940	0.5454	0.0513	0.5540	0.0521
Tasa de inflación	-0.0390	0.3986	-0.0155	0.0757	-0.0030
Variable ficticia Asia del Este	0.0050	0.0000	0.0000	1.0000	0.0050
Variable ficticia América Latina	-0.0054	1.0000	-0.0054	0.0000	0.0000
<b>Tasa de crecimiento calculada con ecuación</b>			<b>0.0157</b>		<b>0.0626</b>

\* Se agradece a Tania Hurtado su colaboración para la realización de este cuadro  
Fuente: BBVA Bancomer con base a Barro (1996)

## Propuestas

El Estado de Derecho en México no brinda una protección totalmente eficaz a los derechos de propiedad y limita el crecimiento potencial del PIB por habitante a largo plazo. En nuestra opinión, el Estado de Derecho debe fortalecerse con medidas orientadas a dar seguridad jurídica a la participación privada en la actividad económica. En particular se propone:

- **Reformar Leyes que Atentan contra los Derechos de Propiedad**

Reformar los ordenamientos legales que presentan conceptos ambiguos o contradictorios y que dificultan la interpretación y aplicación de la Ley en conceptos tales como: expropiación por causa de “utilidad pública” (artículo 27 constitucional); planeación económica del Estado para la “equidad social” y el “interés público” (artículo 25); prohibición de monopolios privados, pero no de los públicos (artículo 28); precios máximos a productos “necesarios” (artículo 28); etcétera.

Las leyes con preceptos ambiguos, contradictorios y en ocasiones imposibles de cumplir aumentan el poder del Estado en la interpretación y la aplicación de la ley. Esta facultad mina el principio de seguridad jurídica de los individuos y permite establecer privilegios políticos y económicos a ciertos grupos en detrimento de la propiedad privada. En la actualidad, la legislación mexicana es deficiente para el desarrollo de mercados competitivos, lo que acrecienta el riesgo de una baja actividad productiva en el país a largo plazo.

- **Fortalecer la Rendición de Cuentas de los Servidores Públicos**

Esto significa mejorar el conocimiento de las leyes y normas por parte de la autoridad y establecer castigos por su incumplimiento. Se propone reformar el artículo 128 constitucional para que

no sólo se obligue al servidor público a protestar el cumplimiento de la Constitución y sus leyes, sino también a conocerlas y se sancione —en su caso— su negligente desconocimiento (Título Cuarto). Se plantea que la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos establezca penas más severas por la comisión de delitos. También se requiere generar y difundir la información necesaria para que la población pueda evaluar el desempeño de los tres poderes del Estado.

Para mejorar la rendición de cuentas y promover un ejercicio más eficaz de las funciones públicas en temas como la administración de la justicia, la ejecución de las sentencias judiciales y la legislación económica se necesitan mayores sanciones por el incumplimiento de las leyes y la evaluación del desempeño de los servidores públicos.

- **Transformar el Poder Legislativo en un Organismo de Representación Directa y Permitir la Reelección de sus Miembros**

Se propone aumentar la representatividad del Congreso de la Unión mediante la elección por voto directo de la totalidad de sus miembros; eliminar el sistema de representación proporcional de diputados (artículos 52 y 53 de la Constitución) y los conceptos de mayoría relativa, de primera minoría y de representación proporcional de senadores (artículo 56), y derogar el artículo 59 en lo que se refiere a la prohibición a los legisladores para reelegirse en un período inmediato.

La representatividad directa de los legisladores y la posibilidad de reelección permite que el voto de los ciudadanos sea un medio efectivo para “premiar” o “castigar” el desempeño de aquéllos. Así, si desean permanecer en el cargo, los legisladores tendrían incentivos para especializarse y profesionalizarse y realizar una mejor gestión ante sus electores.

- **Aumentar la Independencia del Poder Judicial**

Se plantea hacer efectiva la independencia del Poder Judicial eliminando los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por un tiempo definido y aumentando los recursos destinados al sistema judicial, así como la autonomía en su manejo. Para lo anterior se requiere la reforma de los artículos 94 y 98 de la Constitución, a fin de que los nombramientos de los ministros tengan una duración indefinida y no de 15 años. De igual forma deben cambiarse los criterios de nombramiento de los magistrados y jueces (artículo 96) por parte del Consejo de la Judicatura Federal para que su duración sea indefinida. Además, hay que eliminar la injerencia del Poder Ejecutivo y del Legislativo sobre el Judicial mediante los nombramientos en el Consejo de la Judicatura y en comisiones especiales.

La duración indefinida de los nombramientos de los miembros del Poder Judicial permitiría que la gestión de ministros, magistrados y jueces no sea influida por presiones políticas y facilitaría una mejor defensa de los derechos de los particulares. La remoción de estos servidores públicos sólo debe efectuarse por violaciones a su mandato.

- **Facilitar el Acceso de la Población a la Procuración de Justicia**

Deben eliminarse las barreras al acceso a la justicia, estableciendo procedimientos claros y simples para denunciar delitos y presentar pruebas. Se propone crear canales de información

adecuados para que la población se encuentre mejor orientada sobre sus derechos y los procedimientos a través de los cuales los puede hacer valer.

Un mejor y fácil acceso a la procuración de justicia permite que los costos de transacción de los particulares sean menores y que la defensa de los derechos de propiedad sea más efectiva. Menos obstáculos para el acceso a la justicia son necesarias para promover la libertad y el crecimiento económicos.

- **Aumentar los Presupuestos para la Procuración de Justicia a Nivel Federal y Estatal**

Se requiere canalizar más recursos económicos a la procuración de justicia, en especial en los poderes judiciales de las entidades federativas; aumentar el apoyo de los poderes ejecutivo federal y local a la procuración de la justicia mediante la capacitación y profesionalización de los agentes del Ministerio Público en la integración de averiguaciones previas e investigaciones, así como una fuerza pública más capacitada que permita una expedita ejecución de las resoluciones judiciales.

La escasez de recursos públicos no debe ser excusa de las deficiencias en la defensa de los derechos de propiedad de las personas. Los mayores recursos deben reflejarse en la reducción de los tiempos procesales, en la formación de los recursos humanos, en una mejor infraestructura y, en última instancia, en el decremento de los costos de acceso a la procuración de justicia para los individuos en la defensa de sus derechos.

## Conclusiones

En un país donde los derechos de propiedad están bien definidos y protegidos, los propietarios de los recursos productivos tienen fuertes incentivos para asignarlos a las actividades económicas más rentables de acuerdo con sus ventajas comparativas. Ello beneficia no sólo al propietario de cada recurso sino también la sociedad, pues alienta la acumulación de capital físico y humano, así como la innovación y el desarrollo tecnológico. El crecimiento del PIB por habitante a largo plazo sólo ocurre si los derechos de propiedad aseguran los incentivos necesarios para que los agentes económicos acrecienten su comercio, ahorro e inversión.

Sin embargo, el Estado de Derecho en México no brinda una garantía plena de respeto a los derechos de propiedad, entre otras razones por el diseño de su marco legal, que da amplias facultades al Estado para intervenir en la actividad económica, las deficiencias conceptuales en las

normas jurídicas, los medios insuficientes para la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos y la dependencia del Poder Judicial frente a los otros poderes de la Unión.

La mala definición y protección a los derechos de propiedad en México se han traducido en el incumplimiento y constante desacato a la ley, así como en obstáculos para la inversión y el desarrollo de actividades productivas que permitan un mayor crecimiento en el ingreso por habitante. No obstante, los beneficios potenciales de fortalecer al Estado de Derecho y mejorar la protección a los derechos de propiedad son significativos. Por ello nuestras propuestas se orientan a brindar una mayor seguridad jurídica a la participación privada en la actividad económica como un elemento indispensable para la planeación y la inversión a largo plazo, que favorezca el cambio tecnológico y el desarrollo económico continuo.

## Bibliografía

Barro, Robert J., "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study", NBER Working Paper Series, WP 5698, EUA, agosto de 1996.

BBVA Bancomer, "Informe Inmobiliario", México, D.F. Abril 2002.

Brunnetti, Aymo, Gregory Kisunko, Beatrice Weder, "Economic Growth with Incredible Rules: Evidence from a World Wide Private Sector Survey", World Bank, Washington, 1998.

Consejo Coordinador Financiero, Indicadores y Calificación de la Administración y Justicia Local en las Entidades Federativas Mexicanas, Wallace Editores, México, D.F., 2002.

De Soto, Hernando. "The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else". Basic Books, 2000

Fraser Institute, [www.fraserinstitute.ca](http://www.fraserinstitute.ca)

Gwartney, J. y R. Lawson, "Economic Freedom of the World", The Fraser Institute, 2001.

Gwartney, J., R. Lawson, R. Holcombe. "The Size and Functions of Government and Economic Growth", informe preparado para el Joint Economic Committee, [www.house.gov/jec/](http://www.house.gov/jec/), abril de 1998.

Heritage Foundation, [www.heritage.org](http://www.heritage.org)

Kausmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton, "Governance II: updated Indicators for 2000-01", World Bank, enero de 2002.

Katz, Isaac., La Constitución y el Desarrollo Económico de México, CIDAC-ITAM-Cal y Arena, 1999.

Katz, Isaac., "Las causas de la persistencia de la inequidad en México", en Jaime Bailón, Carlos Martínez y Pablo Serrano (coords.), El Siglo de la

Revolución Mexicana. Vol. I. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000.

Keefe, P., S. Knack, "Polarization, Politics and Property Rights Links between Inequality and Growth", World Bank, 1998.

La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny, "The Quality of Government", Working Paper, Harvard University, EUA, agosto de 1998.

La Porta, Rafael, F. López de Silanes, C. Pop-Eleches y A. Shleifer. "The Guarantees of Freedom", NBER Working Papers Series, WP8759, febrero de 2002.

Norton, S.W., "Poverty, Property Rights, and Human Well-Being: A Cross-National Study", Cato Journal, Vol. 18, No. 2, otoño de 1998.

North, Douglas C., Robert Paul Thomas, The Rise of the Western World: A New Economic History, Cambridge University Press, EUA, 1973.

O'Driscoll G., K. Holmes y M.A. O'Grady, "2002 Index of Economic Freedom", The Heritage Foundation, The Wall Street Journal, 2002.

Roll, Richard, John Talbott, "Why Many Developing Countries Just Aren't", The Heritage Foundation, 20 de noviembre de 2001.

Rubio, Luis, Beatriz Magaloni y Edna Jaime (Coord.), A la Puerta de la Ley: El Estado de Derecho en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.- Editorial Cal y Arena, 1994.

World Economic Forum, "The Latin American Competitiveness Report 2001-2002". Ginebra, Suiza, 2001.

World Bank, "Private Sector Survey 1997", [www.unibas.ch/wwz/wifor/survey](http://www.unibas.ch/wwz/wifor/survey).

## Estudios Económicos

### *Economista Principal*

Manuel Sánchez González

Tel. (5255) 5621-3660

manuel.sanchez@bbva.bancomer.com

### *Estudios Macroeconómicos y Políticos*

Fernando González Cantú

5621-6310

f.gonzalez8@bbva.bancomer.com

David Aylett

5621-4748

dp.aylett@bbva.bancomer.com

Eduardo Torres Villanueva

5621-2493

e.torres@bbva.bancomer.com

### *Sistema Financiero y Bancario*

Nathaniel Karp

5621-7718

n.karp@bbva.bancomer.com

Fco. Javier Morales E.

5621-5567

fj.morales@bbva.bancomer.com

Jorge Chirino Campos

5621-6275

j.chirino@bbva.bancomer.com

Luis Enrique Almanza Ramírez

5621-4154

le.almanza@bbva.bancomer.com

### *Estudios Sectoriales y Regionales*

Eduardo Miguel Angel Millán Lozano

5621-4143

e.millan@bbva.bancomer.com

Alma G. Martínez Morales

5621-6243

ag.martinez2@bbva.bancomer.com

### *Economía Internacional y Propuestas a Autoridades*

Carlos A. Herrera Gómez

5621-2486

carlos.herrera@bbva.bancomer.com

Octavio R. Gutiérrez Engemann

5621-3095

o.gutierrez3@bbva.bancomer.com

### *Información y Apoyo a Negocios*

Eligio San Juan Reyes

5621-4210

me.sanjuan@bbva.bancomer.com

Claudia Torres Gómez

5621-6235

ci.torres@bbva.bancomer.com

Leonardo Beltrán Rodríguez

5621-7694

leonardo.beltran@bbva.bancomer.com

### *Coordinador*

Fernando Tamayo Noguera

5621-5994

fernando.tamayo@bbva.bancomer.com

Fax (5255) 5621-3297

5621-5823

Puede consultar este documento en:

<http://www.bancomer.com/economica>