

ASOCIACIÓN DE BANCOS DE MÉXICO

69 CONVENCION BANCARIA “BANCARIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO”

Hotel The Fairmont Acapulco Princess

Versión Estenográfica

Acapulco, Gro., 23 de Marzo de 2006.



JORGE GAXIOLA
FERNANDO FRANCO

TEMA: SEGURIDAD JURÍDICA

- **MODERADOR:** Continuamos inmediatamente con nuestro programa, para no desfasarnos. Ya nos pusimos al corriente afortunadamente.

Pedimos la presencia de Jorge Gaxiola, quien es nuestro siguiente ponente, tocará un tema que es fundamental y que trata sobre la seguridad jurídica.

En esta ocasión nos acompañan nuestros dos conferenciantes: Jorge Gaxiola, Socio Director de Gaxiola Moraila y Asociados, donde ejerce la profesión jurídica como asesor y consultor de instituciones financieras, entidades gubernamentales, empresas y organismos internacionales.

Es profesor de la Escuela Libre de Derecho desde 1989, donde es titular de la Cátedra de Filosofía del Derecho; asimismo, Jorge Gaxiola ha impartido diversos cursos de derecho en el ITAM, en la IBERO y en el Instituto de la Judicatura Federal.

Gaxiola es autor de diversas publicaciones, entre las que destacan las tres ediciones del Diagnóstico de Justicia Local, Ejecución de Contratos Mercantiles e Hipotecas en las Entidades Federativas; Indicadores de Confiabilidad y Desarrollo Institucional Local, que se realiza bianualmente conjuntamente con el ITAM y con Moody's.

Y nuestro otro ponente es Fernando Franco González-Salas, es abogado de la Escuela Libre de Derecho, con estudios en Administración Pública y Ciencias Políticas en la Universidad de Warwick, Reino Unido.

Actualmente es Director del Centro de Estudios de Derecho Público en el ITAM. Ha sido Subsecretario de Trabajo, Seguridad y Previsión Social. Y ha sido Secretario General de la Cámara de Diputados, Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación; Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral; Asesor de Estudios Especiales de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros cargos.

Es profesor de tiempo completo en el Instituto Tecnológico de México desde 1998 a la fecha, y profesor de Derecho Administrativo en la Escuela Libre de Derecho desde 1981.

Es autor de diversos Artículos sobre Derecho Constitucional, Electoral, Administrativo y Laboral. También ha dictado numerosas conferencias en diversos foros nacionales e internacionales.

Así que la Asociación se complace mucho en extender una cordialísima bienvenida a ambos, nuestros ponentes, con ese tema –repito--fundamental, que es la situación jurídica actual.

- JORGE GAXIOLA MORAILA: Muchas gracias. Buenas tardes a todos.

Vamos a hacer la presentación de nuestras posturas e inquietudes, inquietudes que hemos discutido estos últimos días en forma conjunta Fernando y yo, en

lugar de alternarnos, que lo haga uno primero y otro después, lo vamos ir haciendo al mismo tiempo, con la esperanza de que esto no vaya en demérito del orden.

Preparamos para ustedes una presentación que se estará proyectando, y para mi sorpresa y cierto grado de decepción, fueron mucho mayores los Acuerdos que los desacuerdos que se fueron originando en el proceso de elaboración, pero espero que aquí se pueden reflejar ambos y que esto sea interesante para ustedes, y que pueda dar lugar después a una discusión.

En la primera lámina lo que ven es el contenido, la secuencia que proponemos seguir en esta presentación. En primer lugar, hacer una referencia genérica, la relación que hay entre seguridad jurídica y desarrollo económico en términos muy generales; algunas reflexiones ejemplificativas sobre la situación en México, datos que generan preocupación y que permiten ver por dónde hay problemas que tienen qué atenderse.

Una tercera parte que es de orden más bien conceptual, que tiene qué ver con la manera en que el concepto de seguridad jurídica y estado de derecho se ha venido transformando muy particularmente desde la mitad del Siglo XX hasta nuestros días, para que ahora se entienda en una forma distinta a como se concibió, por ejemplo en la época posterior a la ilustración.

Esta nueva forma, esta manera evolucionada del estado de derecho la llamamos “estado constitucional de derecho”, que se intenta describir en la cuarta parte, para concluir con nuestras propuestas acerca de las rutas que nuestro país, esperamos, emprenda para desarrollar mejor su entorno social y económico por medio del derecho.

El concepto “estado de derecho” está fuertemente asociado a una época histórica, y muy particularmente en Europa y en Estados Unidos, tiene que ver con el asenso de la clase burguesa, comerciantes e industriales, que lo que pedían a los Gobiernos, que como saben ustedes, eran Gobierno básicamente monárquicos, eran condiciones para que la actividad económica fue eficiente; y esto tiene qué ver con seguridad, la protección a la vida, a la propiedad, libertad, que la libertad fuera creadora de derecho y derecho efectivo --por ejemplo, los contratos--, el imperio de la Ley, igualdad formal, que todos fueran tratados iguales ante la Ley, aunque fueran desiguales en realidad.

Esto tenía qué reflejarse en el ámbito normativo a través de normas que protegen transacciones, justicia eficaz, que no aumente mucho los costos de transacción; predictibilidad para poder realizar negocios; y que el poder público, sobre todo, esté controlado ilimitado, lo cual dio lugar, como ustedes saben, a través de revoluciones y contrarrevoluciones, nuevas revoluciones y algunos procesos pacíficos, a la conformación de Estados que tienen compromisos democráticos y republicanos, que unos los cumplen en mayor o menor grado, pero en términos generales es la gran ruta del concepto ilustrado de estado de derecho.

La importancia de esto para la Banca es verdaderamente evidente hasta la fecha, a pesar de que el haber anclado el concepto “estado de derecho” en el concepto de “seguridad jurídica” es de muchos siglos atrás, sigue siendo esencial para la actividad financiera la seguridad del marco jurídico.

Algunos economistas han hecho ver, creo que con acierto, que lo que hacen los Bancos no es tanto comerciar con dinero, sino más bien comerciar con derechos; es intercambio de derechos lo que hace la intermediación financiera, los distintos tipos de operaciones financieras.

Aquí Levain lo evidencia, después de un estudio empírico que realizó en distintos países, diciendo que donde el sistema legal enfatiza los derechos o los acreditantes y obliga a cumplir los contratos, tienen Bancos mejor desarrollados que donde esto no sucede.

El componente exógeno del desarrollo de la Banca, que es el entorno legal, es positivo y fuertemente asociado con el procedimiento per cápita, acumulación de capital físico y crecimiento de la productividad.

En una segunda visión un poco más general, y para hacer una cita prácticamente obligada de Douglas Nord, Premio Nóbel de Economía, él muestra la importancia de la variable jurídica, seguridad jurídica, estado de derecho, en el desarrollo económico, particularmente en países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Nord economista llega al extremo de decir que es el marco institucional, es decir, las normas jurídicas y las instituciones creadas por esas Normas y destinadas a aplicar las Normas, las que determinan la estructura básica de producción, y esto tiende a perpetuar al subdesarrollo si los derechos son

inseguros, si las leyes se cumplen a medias, las Empresas que maximizan utilidades buscan otro sitios de inversión o inversiones en pequeña escala.

La inhabilidad de la sociedad es para desarrollar una coacción en el cumplimiento de los contratos efectivos, es la fuente más importante, a juicio de Nord, del estancamiento histórico y el subdesarrollo contemporáneo del tercer mundo.

- JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ-SALAS: Jorge y yo escogimos algunos elementos que consideramos son importantes para entender cuál es la situación en México, son algunas gráficas que nos pueden ilustrar sobre lo que estaba explicando Jorge.

Hoy en día la seguridad jurídica se ha transformado, el concepto se ha ampliado; la seguridad jurídica no la podemos entender en el sentido original que tuvo frente a los grandes movimientos reivindicatorios de los derechos frente a los regímenes absolutistas. Hoy en día seguridad jurídica es mucho más que ello.

Entonces, aquí ustedes pueden ver cómo uno de los problemas que enfrentamos es que hemos decrecido en nuestro nivel de competitividad. Y evidentemente este es un problema multifactorial, tiene qué ver con la eficacia de las instituciones; tiene qué también con nuestra propia vida social, en particular corrupción, y fundamentalmente también tiene qué ver en nuestra capacidad de adaptación a los nuevos fenómenos que estamos viviendo en el mundo.

Se ha hablado mucho, y simplemente lo señalo, sobre la falta de algunas Reformas, que les hemos llamado estructurales, que han frenado la posibilidad de que en ciertas áreas haya un desarrollo más acorde con la globalización que vivimos.

Esta es una gráfica muy interesante, que tiene qué ver con la corrupción y el grado de ingresos per cápita.

Si ustedes se fijan, México aparece, por un lado, con ingresos superiores per cápita a muchos países, que, por el otro lado, tienen niveles menores de corrupción. Quiere decir que no hay una relación directa entre niveles económicos e ingresos y corrupción. Este es un problema que merece toda la

atención que gravita y que va descomponiendo toda la estructura estatal y social, si no logramos ir realineando nuestras conductas.

Me parece que el problema de la corrupción es uno de los elementos fundamentales en todo el análisis que podemos hacer. Esta gráfica creo que es muy clara en ese sentido.

Aquí pusimos este cuadro del Instituto Mexicano de la Competitividad, con el objeto también de tomar un referente: el Instituto ha iniciado sus trabajos, y quizás hay algunas diferencias con otras evoluciones que se han hecho por otras instituciones, pero también nos permite señalar problemas que tenemos qué resolver.

Si ustedes se fijan, es interesante ver que en los primeros tres rubros combate al crimen organizado, independencia del poder judicial y transparencia en la provisión de servicios públicos conforme a este cuadro, no sólo estamos debajo de los países desarrollados, sino que estamos muy por abajo del promedio, en algunos casos, de los países en desarrollo. Es decir, en países que comparativamente podrían tener una situación igual que la nuestra.

Consecuentemente parece ser que son rubros que merecerían una atención especial.

- JORGE GAXIOLA MORAILA: Para hacer frente a estos retos se ve la necesidad de emprender una estrategia compleja, con muchos frentes que hay que ir resolviendo simultáneamente, y que muchas veces actúan o interactúan en forma recíproca o dialéctica entre sí, lo cual hace muy complejas las soluciones.

Sin embargo, queremos destacar con preocupación la importancia que el respeto al derecho tiene en cualquier estrategia de desarrollo institucional y económico; y por derecho, por trivial que suene, ahora van a ver por qué está organizado así esto: hacemos referencia, en primerísimo lugar, en respeto a la Constitución, respeto a la Legislación y respeto al Marco Normativo Internacional.

¿Por qué nos llama tanto la atención este dato? En una encuesta que hizo la UNAM hace aproximadamente 4 años, hizo una encuesta a jueces locales a

cerca de cómo entendía su función. Se llegó a conclusiones o a apreciaciones muy alarmantes.

Por ejemplo, Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas. En un 60 por ciento consideran que la aplicación a la Constitución Local no tiene ningún problema en el ejercicio de su encomienda, en la solución de los casos; aprecian a la Constitución local como un documento más o menos irrelevante, o no problemática, no trascendente o no determinante en la solución de los casos, como si pudieran actuar al margen de ella y aplicando solamente la Ley.

En un entendimiento constitucionalista del derecho, en un entendimiento moderno del derecho, no es válido aplicar las Normas secundarias, por ejemplo las leyes, de manera que contradigan el sentido de la Constitución; y esto obliga a los jueces a que cada vez que aplican la Ley, atiendan a las finalidades constitucionales y se aseguren de que la aplicación literal de la Ley no signifique una tradición indirecta a los textos constitucionales.

La gráfica debería verse en esta segunda perspectiva constitucionalista al revés, debiera apreciarse una gran importancia de la Constitución en la aplicación de las Normas secundarias.

Esta siguiente gráfica me parece todavía más alarmante, porque de los magistrados locales de carácter civil... Magistrados, como ustedes saben, son los jueces de segunda instancia, son los jueces más importantes de carácter local en los Estados de la República.

Para ellos, cuando dictan sentencias, prácticamente casi en un 70 por ciento, lo que están haciendo, según ellos, no es aplicar la Ley, solamente el 31 por ciento de estos magistrados encuestados hace algunos años consideraba que su función de resolver casos tenía qué ver con la aplicación de la Ley.

Pueden ustedes ver, llama la atención dos 18 por ciento, un impreciso ambiguo, quizás quijotesco buscar la verdad que me alarma, me preocupa profundamente o impartir justicia, cuyo contenido también es emotivamente aceptable, nadie puede estar en desacuerdo con la justicia, pero podemos tener muchos desacuerdos a la hora de definir cuándo una situación concreta es justa o no lo es.

La percepción de la importancia que tiene marco internacional en la función jurisdiccional es bajísima y está cerca del 20 por ciento.

No es relevante para el 72 por ciento, no es disponible al 9 y sí para el 19.

En este pequeño muestreo, o en este pequeño ejemplo de preguntarnos qué tanto preocupa o qué tanto interesa la aplicación del derecho a las instituciones, por ejemplo, las instituciones locales en el ámbito del poder judicial. Estas tres respuestas que hemos extraído de un estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas, me parece que son de llama la atención y por eso se presentan aquí.

- JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ-SALAS: Perdón, nada más una cuestión que vale la pena mencionar, que es importante, y tiene que ver con todo el Sistema Jurídico Mexicano.

Si ustedes se fijan, en la segunda gráfica, había un dato muy interesante, los jueces no consideran que es su responsabilidad ni tiene importancia conducir el proceso, con todo lo que esto implica. Es decir, se pierde la inmediatez del conocimiento de quién va a resolver, sobre todo lo que ha pasado.

Y esto es un problema serio que hoy en día se está discutiendo, como ustedes saben, de manera muy importante en México, particularmente en el aspecto penal, en donde hoy ya con varios Estados de la República, particularmente del Norte, se está buscando la oralidad para resolver este tipo de cuestiones.

Pero lo importante es que el juzgador no considera como algo importante y trascendente para la justicia, conducir el proceso, lo cual parecería que es una contradicción con el sentido mismo de buscar las mejores soluciones dentro de un proceso judicial.

- JORGE GAXIOLA: Por qué razón no preocupar a los jueces, que es este ejemplo, que hemos elegido la aplicación de la Ley, cuando actúan y de igual manera pudiéramos pensar que otras autoridades públicas, la preocupación pudiera ser similar o no mayor.

La teoría constitucional, y la doctrina, están prácticamente de acuerdo en un problema que se presenta en Latinoamérica, y tiene que ver con constituciones adoptadas a través de invitaciones extralógicas, constituciones importadas

extralógicamente, insuficiente adaptación a la situación real que se está viviendo, el tiempo histórico en que se adopta.

Claro, la función de las constituciones no es adaptarse a la realidad, la función de las constituciones es modificar, es normar la realidad, es hacer que la realidad sea mejor o en ocasiones habría que decir menos horrible, menos dramática, menos trágica.

Sin embargo, si la distancia entre los ideales constitucionales y la realidad social es muy grande, no puede haber la fuerza magnética de atracción, déjenme usar esta metáfora, no ocurre y la constitución entonces tiene un alto grado de ineffectividad, se convierte en una constitución semántica, como decía un autor alemán, una constitución metafórica, como dice González Casanova, una constitución ornamental, buena para los discursos, pero inútil en la vida práctica.

Pasa lo mismo con la legislación, se ha pensado mucho en Latinoamérica y en países subdesarrollados, los problemas se solucionan con normas, y cuando se ve un problema, supóngase por ejemplo, comercio ambulante, se piensa que con un bando, con una reforma o una disposición de carácter local en una Entidad Federativa que lo prohíbe, el problema del comercio ambulante o cualquier otro se va a resolver, cosa que es absolutamente absurda.

Cuando la norma se expide y no resuelve el problema, entonces lo que se hace es modificarse la norma o expedir nuevas normas, y esto produce que la obsesión de solucionar los problemas de la realidad, sólo con normas, y no mediante una interacción entre realidad y normatividad, produzca inflación legislativa.

La inflación legislativa hace todavía más ineficiente al derecho y lo hace complejo e inaccesible, y difícil de cumplir.

Y eso produce uno de los fenómenos a que Fernando se refería, el fenómeno de la mediatez; como el derecho es complejo, y está abultado, hay una atrofia, y hay una inflación legislativa, entonces el sujeto, el ciudadano, la persona que quiere hacer valer un derecho, quiere emprender una empresa, o quiere defender una prerrogativa, lo que tiene que hacer es valerse de un tercero, un abogado profesional que intermedia, que hace mediató el proceso, no inmediato ante un juez y entonces el abogado y el juez hablan un lenguaje que es totalmente inaccesible para las partes, que las partes no comprenden, pero

lo que sí es claro que es se tienen que pagar su precio y se refiere éste, no solamente a los honorarios del abogado, de los cuales no voy a hablar ahora, sino también de los resultados del procedimiento.

Si alguien se preocupó por eso y lo expresó con una gran plasticidad, ustedes lo saben bien, fue Franz Kafka. Fue una manera literaria de mostrar el absurdo a través del proceso jurisdiccional, y la clave creo yo de la visión Kafkiana del proceso jurídico, tiene que ver con el problema de la mediatez. O sea, la persona es ajena a su propio proceso, salvo cuando le aplican la pena, cuando le cobran la cantidad.

Esto se pretende solucionar, entre otras cosas, con la corralidad, como lo decía Fernando.

¿Qué otra crisis ha tenido este concepto liberal de estado que se conformó después de la ilustración? El problema de la inestabilidad normativa.

Si lo que buscaba, la clase económica emergente, era predictibilidad, claridad, hacer valer los derechos con certidumbre y con contundencia, a complejidad legislativa, la hipertrofia legislativa y la inestabilidad, normas que cambian a cada rato, y se modifican a cada rato, hace todavía muchísimo más difícil que el marco jurídico sea un entorno adecuado para la actividad económica.

Por fortuna, los problemas gravísimos de desigualdad que sufre el mundo, produjo un cambio de concepción de los derechos, donde los derechos individuales vinieron a ser complementados, sobre todo a principios del siglo XX por demandas de carácter social, y esto obligó a hacer un cambio de categorías, porque los derechos ya no se entienden respecto a personas, sino respecto a grupos y porque los derechos no se entienden respecto a iguales, sino respecto a desiguales, y porque el Estado no tiene solamente que contemplar la actividad económica y arbitrar las diferencias, sino también tiene que producir una compensación a las diferencias sociales, sobre todo cuando afectan derechos básicos.

Esto produjo también una crisis en la concepción de estado de derecho igual a seguridad jurídica, y nos lleva a un nuevo concepto, donde estado de derecho tiene que ver con seguridad jurídica, pero también tiene que ver con un mínimo de justicia social.

Un último elemento de crisis del concepto tradicional, estado de derecho, asociado a seguridad jurídica, tiene que ver con la globalización.

Los estados de derecho se conformaron como estados nacionales y el concepto de unidad política y de unidad económica en lo nacional está como ustedes saben modificado por los procesos de globalización que se dan en todos los ámbitos y claro que las normas jurídicas y las instituciones jurídicas, no son la excepción.

Necesitamos pues un replanteamiento del concepto estado de derecho.

¿Qué conceptos de estado de derecho podemos identificar a grandes rasgos? El primero, creo yo, es el más usual, el más frecuente, el que se lee en los periódicos y en las declaraciones y en las exposiciones de muchas gentes, tiene que ver con un concepto que suena bien, con el que todo mundo está de acuerdo, pero que nadie sabe qué significa.

Es algo que todos queremos, pero no sabemos qué es. Perdón el paréntesis, que trataré que no sea largo, recuerdo unas estadísticas, hace más o menos 12 años, donde el 98 por ciento de las personas estaban de acuerdo, en que los Acuerdos de San Andrés Larráinzar se pusieran en la Constitución y el 95 por ciento de los encuestados reconocían no haber leído los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Y creo que pasa lo mismo con el estado de derecho, se cargan de una estimación positiva, aunque no existe precisión sobre su significado, y se convierte en un concepto políticamente rentable.

En un origen histórico, el estado de derecho, ya en términos no ideológicos, sino más bien doctrinales o teóricos, está asociado a dos cosas: a la efectividad de los derechos, en una base de igualdad, tanto legal como empírica; o sea, está enfocado a la igualdad ante la Ley, pero también a que el derecho sea efectivo y practicable, que sea una herramienta eficaz y no solamente una proclama e buenos deseos.

Comentaba como comentaba yo anteriormente, en una siguiente etapa, sobre todo a principios del siglo XX, se agrega un elemento y se dice: "El estado de derecho no es suficiente, necesitamos un estado social de derecho" que tendría que partir de los datos anteriores, del estado de derecho liberal, es decir, igualdad ante la Ley y efectividad del derecho, pero también garantizar mínimo

de subsistencia a todas las personas, de manera que se mantengan las desigualdades, pero no se mantengan las desigualdades inaceptables que están basadas en la violación de derechos humanos fundamentales.

Aquí cambia el concepto de derecho y el concepto de estado incluso.

De algunos años para acá, pudieran ser 40 años para acá, se ha venido profundizando un tercer concepto que había que agregar a los dos anteriores, se mantiene la importancia de la seguridad jurídica y del derecho, de la igualdad formal, de la eficacia del derecho, de las garantías de derechos sociales, pero sobre todo se hace mucho énfasis en la importancia del dato ético como definitorio del estado de derecho y dado que la discusión sobre la ética es tan compleja, la discusión sobre los derechos fundamentales se ha pasado del discurso filosófico de la ética, a un terreno bastante más manejable, aunque es complejo, que es el discurso de los tratados internacionales sobre derechos humanos y de los contenidos de las constituciones positivas.

Entonces, lo que tenemos es ahora, un estado donde el derecho no solamente es efectivo, sino además está jerarquizado y donde las normas superiores, sobre todo las de derechos humanos, tratados internacionales y constitución, tiene que irradiar e inspirar al resto de las normas.

Aquí la seguridad jurídica parece, claro, como un valor, pero no como un valor único, sino como un valor que acompaña a otros, por ejemplo relacionados con la justicia.

- JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ-SALAS: En esta línea de razonamientos, si ustedes se fijan, ha evolucionado el concepto para pasar a un concepto constitucional, que no se refiere, como decía Jorge, exclusivamente a la Norma, sino que se refiere a un concepto que inserta en la norma un conjunto de valores principios y reglas que rigen.

Finalmente, nada de eso puede operar en la realidad, sino va de la mano con un concepto que hoy en día manejamos igualmente, igual quizás con una gran soltura, pero sin precisión que es el concepto de la gobernabilidad.

Hoy en día el estado constitucional de derecho, tiene que ir acompañado de una verdadera gobernabilidad. El problema de la gobernabilidad trasciende el

ámbito puramente jurídico y se inserta, tanto vertical como transversalmente en toda la vida social.

Consecuentemente, en esta gráfica les pretendemos poner muy brevemente lo que consideramos que tiene que conllevar este concepto para realmente lograr el contenido de ese continente tan amorfo en ocasiones para muchas personas.

En primer, la gobernabilidad necesariamente debe entenderse como un procesamiento institucional, en la vía, tanto del derecho pero de las instituciones e instituciones en el sentido amplio, de las tensiones que se dan en una determinada comunidad.

La gobernabilidad tiene que tener por objeto, poder procesar de manera civilizada, dentro del derecho y de las instituciones, todas esas tensiones, que no se rompa el equilibrio social, y evidentemente esto requiere de un acceso a la justicia en donde todos tengan la oportunidad de llevar sus diferencias a esas instancias y que tengan una justicia eficaz.

Evidentemente todo está inmerso también en desarrollo, tanto social como económico, como institucional.

Si de alguna manera no se emparentan esas grandes líneas de desarrollo, es evidente que va a haber eventualmente fracturas que impiden que la gobernabilidad se manifieste de manera completa en una sociedad.

En este sentido, el gran tema es como los gobiernos --y esto lo vamos a abordar más adelante-- tienen obligación de conducir esos procesos, de tal manera que no se rompa ninguno de estos elementos.

Finalmente, tiene que estar basado en dos elementos que pusimos ahí, que es el de la ausencia de corrupción que ya hemos hablado de ella, es decir, hay una gran relación entre la corrupción y el desarrollo de los pueblos, esto está demostrado en diversas instancias que han hecho estudios, y separamos las meritocracia, porque es algo que no nos es muy a fin, y debería serlo. Es decir, toda la actividad humana, debe estar basada en la realización que cada uno tenemos que hacer de nuestras actividades pero también el reconocimiento a cuando lo hacemos bien, y esto debe ser el principio fundamental de incentivos, en especial en el ámbito de la gobernabilidad.

Y finalmente, no se puede dar la gobernabilidad si no hay respeto al derecho.

Y creo que este es un tema que hoy en día cobra una especial importancia ante el proceso que estamos viviendo.

Ahora, la Gobernabilidad es un concepto que se puede dar en muchos ambientes, en muchos tipos de Estado. Inclusive Jorge y yo platicábamos, no discutíamos, sino intercambiamos opiniones, de si en un régimen fascista, en un régimen nazi, en un régimen extremo puede haber Gobernabilidad; y por supuesto que se pueden dar elementos básicos de la Gobernabilidad.

Por eso hemos construido un concepto que va más allá, que es la gobernabilidad democrática, que es la que interesa al Estado Constitucional moderno, y evidentemente es la que puede dar mayor seguridad jurídica en el concepto moderno de seguridad jurídica.

Y evidentemente esto implica necesariamente, para que haya gobernabilidad democrática, además de los elementos, que los poderes que básicamente se encargan de conducir los procesos en la sociedad, emerjan de elecciones con características que sólo hoy la doctrina les atribuye a los regímenes democráticos, tienen que ser libres obviamente; y esto qué quiere decir, que cada uno de los electores pueda manifestarse con toda libertad y su voto sea contado, auténticos, legítimos obviamente en tanto no hay desviaciones de la voluntad popular confiables, que lo hemos logrado en México, y con una renovación periódica de los poderes. También muy importante.

Esto quiere decir que las autoridades que conducen los procesos nacen con carácter de legítimas, que es un concepto jurídico, pero también legitimadas.

Vamos a ver cómo en México podemos enfrentar algunos problemas con esto. Y finalmente, esto lo que genera son instituciones fuertes, que son las que conducen los procesos de gobernabilidad.

Hay que rescatar jóvenes, todos, el orgullo de que los mexicanos podemos hacer las cosas bien. Creo que este es otro de los problemas que hemos tenido. Y aquí Jorge y yo nos pusimos de acuerdo, y estos son los ejemplos en los que creemos se manifiesta que México tiene capacidad para lograr esa capacidad institucional que requiere un Estado Democrático de Derecho moderno con Gobernabilidad.

Y creo que ejemplos manifiestos de esto son: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Banco de México con las Reformas que tuvo en 1994, que lo dotaron de autonomía; la Universidad Nacional Autónoma de México, que como ustedes saben, ya está catalogada entre las 100 mejores Universidades del mundo. COLMEX, que es una institución de altísimo nivel que nos da un enorme prestigio en el mundo; instrumentos y prácticas de transparencia que hemos establecido en un cambio fundamental.

Estamos evolucionando en esto, pero el IFAI, y sobre todo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, le da un giro; la opacidad es uno de los elementos fundamentales de la corrupción. Consecuentemente el avance en materia de transparencia hay que subrayarlo.

Tenemos poderes judiciales locales que han hecho un enorme esfuerzo, así como hemos puesto algunas gráficas que critican la actitud, también reconocemos que --igualmente demostrado a través de los estudios que se han realizado, tres de Jorge y uno que en mi experiencia he participado-- es Aguas Calientes, en donde realmente se ha logrado elevar el nivel del Poder Judicial a límites muy razonables en estándares no nada más nacionales, sino internacionales.

Tenemos también el caso de Querétaro, en donde no es nada más el Poder Judicial, sino las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Junta de Conciliación y Arbitraje en Querétaro, en donde en un área que tradicionalmente tiene muchos problemas, se ha logrado evolucionar de manera muy satisfactoria.

Y finalmente también, como otro ejemplo, se puede poner el Registro Público de la Propiedad de Guanajuato. Como ustedes saben, y probablemente todos lo conocen por la actividad que realiza, uno de los problemas que tenemos en México es el de los Registros Públicos que verdaderamente son o se encuentran en una situación muy atrasada, por no señalar otras de sus deficiencias.

En este caso, creemos que hoy se está dando un fenómeno muy interesante en México, contrario a lo que pasaba hace algunas décadas, en donde generalmente todo permeaba del centro hacia los Estados de la Federación; hoy en día estamos viviendo un proceso de intercambios. Aquí le hemos llamado "centrifugo" a ese proceso que va de las autoridades centrales hacia las autoridades Estatales, Municipales del Distrito Federal, en donde

evidentemente ha jugado un papel muy importante de ejemplificar y permear la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejos de Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y, por supuesto, un conjunto de mejores prácticas corporativas, en donde esta actividad que ustedes realizan también tiene mucho qué ver.

Y entendemos como “centrífugo” la fuerza en sentido contrario; es decir, hoy en día nos estamos retroalimentando de lo que se está haciendo a nivel estatal y municipal, y volvemos a poner ahí los ejemplos que se han señalado, junto con el de Hidalgo.

Esto se ve complementado necesariamente hoy en día por un entorno globalizado, como señalaba Jorge, internacional, que está gravitando fuertemente. Es evidente que las Normas e Instituciones Internacionales están retroalimentando al Sistema Mexicano y le están imponiendo necesidades que antes no existían.

En este sentido, me parece que, por ejemplo, todo el tema de las mejores prácticas tiene un nivel de influencia muy importante, porque si queremos competir internacionalmente, tenemos que por lo menos empatarnos, emparejarnos con el resto de los países del mundo, para poder competir en todas las actividades en el orden internacional.

- JORGE GAXIOLA MORAILA: Sobre esta misma lámina, un comentario muy breve.

En noviembre del año pasado, no sé si vieron un desplegado que hizo la Suprema Corte de Justicia, que se llama “Declaración de JURICA”, salió publicada la página completa en todos los periódicos. Me parece algo muy positivo, y a mí me llena de entusiasmo, porque se reunieron en JURICA la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia de todos los Estados, las Juntas de Conciliación y Arbitraje de todos los Estados, la Junta Federal, Tribunales Agrarios, Tribunales Administrativos. Todos los Órganos que imparten justicia en toda la República Mexicana, con la idea de intercambiar experiencias, intercambiar bases y estadísticas; intercambiar buenas prácticas; hacer economías de escala; promover los ejercicios de perfeccionamiento de sus miembros en Universidades Nacionales o Extranjeras.

Lo que se está percibiendo, a mi juicio, es una dinámica muy positiva en los Órganos de impartición de justicia, como pudiera ser otro tipo de órganos que se ven aquí en la proyección, que son, a nuestro juicio, la condición indispensable para que a través de un mejor sistema jurídico tengamos una mejor sociedad, que es el desarrollo institucional.

Este divorcio entre Ley y realidad que se describía anteriormente, creemos que tiene que solucionarse de manera articulada, con una estrategia compleja, pero fundamentalmente a través del mejoramiento de Instituciones. Y vemos que en México esto es posible y ocurre, y lo que hay que hacer es mantener y fortalecer esta inercia y montar la mayor cantidad de instituciones que sea posible.

Eso sirve como marco a la parte final de esta exposición, empezando con dos advertencias de las cosas que creemos nosotros que no se deben de hacer, y si las enfatizamos es porque creemos que se hacen o se perciben como correctas con mucha frecuencia.

La primera, pudiera llamarse la “falacia formalista”: los problemas se solucionan con reformas normativas, y si hay más problemas, hacemos más reformas normativas, y parece que eso fuera a solucionar automáticamente las cosas. Creemos que esto es un error, desde luego la actualización del Marco Normativo es muy importante, pero tiene que hacerse con gran cautela y con gran cuidado, yo diría, sin prisa. Ya hablaremos un poquito más de esto adelante.

Falacia realista, esta es la visión apocalíptica, es la visión del abatido, dice: “No tiene caso ningún esfuerzo institucional y ningún esfuerzo normativo, si a fin de cuentas la realidad nos rebasa y es imposible hacer absolutamente nada con ella; y la Reforma por la vía institucional y pacífica es imposible” Y esto va desde los más negros de los pesimistas hasta los más extremos de los marxistas, de los que ya no existen, porque ahora están mucho más sofisticados afortunadamente.

¿Qué proponemos? Proponemos, dentro de una estrategia compleja, énfasis en un aspecto: desarrollo institucional. Sí mejorar leyes, pero no solamente eso, también o principalmente fortalecer instituciones, y establecer una cultura de responsabilidad de todos y de respeto al derecho de todos.

Queremos buenas leyes y buenas instituciones, pero si algo va a ser malo, mejor que sean malas las leyes y buenas las instituciones, y no al revés. La calidad institucional, a mi juicio, creo que Fernando comparte en alguna medida esta postura, es mucho más importante que la calidad del marco normativo, formal, que las leyes pues.

¿A dónde habría que enfocar estos esfuerzos de desarrollo institucional? Pues por lo menos a cuatro instancias, para no hablar de muchas más. La primera, la fuente de la legalidad, de acuerdo con la Constitución, es el Congreso, y como fuente de la legalidad, debería por lo menos estar sujeta a la legalidad; como fuente del derecho debería por lo menos mostrar respeto al derecho en todo lo que hace, y respeto a la Constitución.

El Ejecutivo, como base de legitimidad y condición de eficacia del derecho; el Judicial, garante de la legalidad; y claro, fuera del ámbito gubernamental, los estratos más responsables: medios, líderes de opinión, empresas, instituciones, educación, sobre todo ahora en un entorno globalizado, donde el poder de las empresas y los medios que siempre han tenido muy grande, es verdaderamente mucho mayor, es enorme, es determinante en muchas ocasiones.

Aquí hacemos un rápido ejercicio de Órgano por Órgano. Empezamos rápidamente por el Legislativo, y en lo que coincidíamos en nuestro análisis conjunto es en una preocupación, y es que no ha podido el Legislativo hacer una instancia para Acuerdos, ha sido más bien una Instancia para desacuerdos, para desentimientos, donde el mérito de los legisladores pareciera que tuviera qué ver con una mezcla, en ocasiones, de estadística legislativa, número de iniciativas presentadas y no oportunidad, calidad, pertinencia de las Reformas efectivamente logradas; y también de ciertos aspectos mediáticos.

Yo creo que es correcto que el Poder Legislativo le diga a la sociedad lo que está haciendo, pero no me parece correcto que le dé mayor importancia a la comunicación social de los resultados reales en la conformación del ordenamiento jurídico.

El tema de la reelección y del tamaño del Congreso están en el debate, están en la Agenda Nacional, y nuestro punto de vista es que esto debe favorecerse. Todo lo que tienda a profesionalizar y a responsabilizar la función legislativa, creemos que debe apoyarse bien aplicado.

Hay mecanismos de mejora regulatoria en el Poder Ejecutivo Federal. Si el Presidente quiere emitir un reglamento, tiene que mandarlo a una instancia técnica que analiza el Reglamento y dice qué costos tiene y qué beneficios tiene; tiene que oír a los sectores involucrados. Hay ciertos controles con sus implicaciones complicadas.

El hecho es que no es fácil sacar una disposición para el Poder Ejecutivo.

Y el Poder Legislativo puede promover prácticamente cualquier iniciativa, y si la circunstancia política es propicia, puede incluso que se apruebe y que se convierta en una Ley, y abone para la estadística de productividad legislativa, entre comillas.

Esto me parece sumamente peligroso, desde luego los legisladores tienen la facultad constitucional de iniciar leyes, pero creo que éstas tienen que pasar, las iniciativas, por un proceso de examen técnico, de análisis de sus impactos en la realidad. Creo que esto es lo más importante, no si están bien o mal escritas, sino qué le pasa a la realidad cuando esta iniciativa se convierte en Ley, y que esto tiene que ser profesionalmente hecho, claro, dentro del Congreso.

El Poder Ejecutivo, la eficaz conducción de la economía y el equilibrio presupuestal, las sanas finanzas públicas parecen evidentes; la profundización de políticas sociales en un país paupérrimo, enfatizando que tiene que hacer políticas ajenas a cualquier propósito electoral; el drama de la seguridad pública, donde tenemos grados de punidad cercanos al 1 por ciento; o sea, un 1 por ciento de los delitos estimados, un 25 por ciento de los delitos se denuncian, y 1 por ciento de los delitos es objeto o motivo de una condena. Tenemos un problema gravísimo de seguridad personal, asociado también a un problema de impunidad.

Seguridad Nacional. Autonomía de instituciones públicas, profesionales, técnicas, estratégicas. Entre más se logre consolidar instituciones, como lo describió Fernando, creo que tendremos mayor oportunidad de convertirnos en un auténtico Estado Constitucional de Derecho; un país más eficiente y menos injusto.

Y en el tema de intermediación financiera y bancaria, hay profunda preocupación sobre los registros públicos locales, principalmente el de la Ciudad de México.

- **JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ-SALAS:** Perdón, Jorge, y una cosa importante. Pusimos aquí Seguridad Pública y Seguridad Nacional, porque estamos viviendo un fenómeno extraordinario, que tiene qué ver con este tema; cuestiones que en cualquier otra parte tendrían que ver simplemente con seguridad pública, hoy en día en México los estamos considerando como de Seguridad Nacional, el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de personas; se han convertido en temas que están rebasando el nivel de la seguridad pública, para convertirse en temas de seguridad nacional. Y creo que esto debe ser una cuestión de gran preocupación para todos.

- **JORGE GAXIOLA MORAILA:** Poderes Judiciales. Ustedes vieron los pasteles, las gráficas, donde los jueces reconocían que en sus decisiones no necesariamente aplicaban la Ley, y esto es inaceptable, desde mi punto de vista.

El Poder Judicial y todos sus elementos deben tener, antes que nada, un firme compromiso con el Estado Constitucional de Derecho, al que se deben, y que están llamados a hacer efectivo. Claro, requieren suficiencia de recursos, como creo que ya los tiene el Poder Judicial Federal desde 1994 de una manera muy marcada, equiparables a los mejores estándares internacionales, pero no se percibe lo mismo en los Poderes Judiciales Locales.

Un mal ejemplo de problemas en Poderes Judiciales Locales, pudiera ser el caso de aquellos que dependen del Poder Ejecutivo en forma prácticamente absoluta; y la estrategia del Gobernador es que cuesten lo menos y produzcan la menor cantidad de problemas; y la estrategia del Presidente del Tribunal Superior es durar lo menos como Presidente, porque el Gobernador le va a dar un puesto mejor muy pronto. El Poder Judicial no funciona.

Y debo recalcarles a ustedes que los Poderes Judiciales Locales son los que atienden el 98, 97 por ciento de los casos de carácter mercantil, comercial, empresarial, industrial.

Según la Constitución, lo puede hacer un Juez Local o un Juez Federal, según la práctica lo hacen los Jueces Locales; y el Juez Federal participa hasta que la sentencia de segunda instancia de carácter local, una sentencia de apelación es controvertida en el amparo.

La importancia de la Jurisdicción local es importantísima y su rezago es muy importante. Carecen de independencia en su mayoría y de autonomía, son fuertemente dependientes de los Poderes Ejecutivos.

El concepto “meritocracia” vuelve a escena, pero se dice en términos muy sencillos que los nombren porque son buenos, porque son honestos y porque trabajan, no porque sean parientes del Gobernador o porque sean parte de una alianza política que convenga a otra persona; que las razones porque estén ahí dependan de sus méritos y no de cuestiones ajenas a ellos.

Y especialización. Preocupa que el Sistema Financiero, el Sistema Económico, el tema de Telecomunicaciones, por ejemplo, Comercio Internacional, se han tan complejos, y que los Jueces Locales de primer instancia que los atienden sean los mismos que ven temas de sucesiones, de lanzamientos de misceláneas, divorcios, y prácticamente cualquier asunto.

Es imposible que asuntos de la complejidad que representa la industria y el comercio en la actualidad puedan ser razonablemente comprendidos y procesados por Órganos Judiciales con recursos insuficientes, con dependencia al Poder Ejecutivo y sin especialización.

El control y la fiscalización, son medidas, entre otras cosas, contra la corrupción; y en ese sentido, nos parecen indispensables, muy importantes, nos parecen imprescindibles. Sin embargo, producen motivos profunda preocupación.

En la parte constructivo yo creo que deben enfocarse a la prevención, desarrollo administrativo y control interno; prevenir más que corregir, y creo que así se ha estado viendo en el discurso y en las Normas, y en buena parte de la actividad de Órgano de Control Interno de los Poderes Ejecutivos y de las entidades de fiscalización, que depende de las Cámaras.

Los problemas empiezan cuando empezamos a hablar de efectividad. Claro, las Contralorías Internas y las Auditorías de Fiscalización reportan un número importante de irregularidades y de sanciones, pero parece que están más enfocadas irregularidades y sanciones a problemas de carácter reglamentarista y performativo, que si no se acompañó la página amarilla o si no se siguieron los suficientes pasos en el procedimiento, o si se tomó una decisión que no estaba suficiente plasmada en un documento legal, crea problemas de auténtica

corrupción, que sabemos que aunque sea combatido, la seguimos padeciendo en grados muy graves.

Si este problema no se soluciona, lo que se puede ocasionar es un ataque no suficiente efectivo a la corrupción, y al mismo tiempo una mayor complejidad en el ejercicio de la Función Pública y un entorpecimiento al funcionamiento del Gobierno, porque están, a mi juicio, sumamente presionados por controles rigoristas y formalistas de los Órganos de Control.

Creo que es muy importante: los Órganos de Control no actúan en función de estadísticas, número de observaciones o de multas, sino de resultados, eficiencia y aumento en la transparencia y en la honestidad de los resultados. Es muy difícil, pero es un reto que no podemos abandonar, es necesario hacerlo.

Y desde luego, todo esto tiene qué ocurrir en un entorno global, donde no solamente aplican Tratados Internacionales, sino que ahora con Reformas Constitucionales hemos ya reconocido jurisdicción de tribunales internacionales por encima de la Jurisdicción de los Tribunales Mexicanos.

La internacionalización del derecho no es una predicción, está en el presente, y lo está desde hace mucho tiempo. Creo que la conciencia de este dato va a ir perneando cada vez más.

- JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ-SALAS: Consideramos que era indispensable abordar el tema electoral al hablar de esta concepción amplia de seguridad jurídica, porque como veíamos, sólo puede haber gobernabilidad democrática. En los procesos electorales se generan una serie de situaciones y se producen autoridades legitimadas.

Parece ser que lo más importante es que los procesos electorales lo que permiten es una regularidad en la formación de la autoridad; una regularidad institucional que permite que en régimen federal, como el nuestro, en los distintos órdenes de Gobierno, en los cuatro –en mi opinión-- que tenemos, que es el Federal, el Local propiamente, los Municipales y en el Distrito Federal, podamos a través de ese mecanismo precisamente dar la base para que las autoridades puedan actuar.

En este sentido, este proceso electoral es particularmente importante, es inédito por muchas razones, entre otras, porque es el primer proceso que se va a celebrar realmente en condiciones diferentes a todos los existentes anteriores durante todo el Siglo XX y el primero que tuvimos al inicio del XXI. Ya no existen los mismos resortes institucionales, y hoy hemos confiado a instituciones autónomas todo el desarrollo del proceso electoral.

Consecuentemente hoy en día el respeto a los resultados se convierte en un factor fundamental, y hemos querido transmitirles esto, porque de ahí va a derivar una serie de consecuencias que tendrán que ver con la evaluación de este tema en nuestro país.

Si no hay respeto a los resultados, es evidente que la gobernabilidad, la dirección del país va a estar puesta en duda, y consecuentemente todo el resto de la estructura se va a ver dañada.

Algunos temas que queremos tratar con ustedes, porque se pierden de vista y tienen qué ver, están enunciados aquí: el abstencionismo. Si no hay una elección en donde los mexicanos acudamos a legitimar a las autoridades que nos van a gobernar, vamos a tener problemas.

Si ustedes se fijan, nada más voy a usar cifras federales, aunque les voy a dar referencias locales. En el año 2000 tuvimos una votación muy razonable, de casi el 64 por ciento. Sin embargo, en la elección intermedia, que normalmente baja, es estadístico, pero en el año 2003 bajó a 41.18.

Si traspoláramos eso a la elección de este año, con alrededor de 70 millones de mexicanos que estamos en padrón, y con los porcentajes que hoy en día le atribuyen las encuestas a quien está en punta, que es el alrededor del 40 por ciento, tendríamos un gobernante electo probablemente con menos del 20 por ciento del electorado; y evidentemente esto hoy en día tiene una importancia singular.

Por otra parte, hay un fenómeno que no se ha visto con claridad. En nuestras elecciones, entre votos nulos y candidatos no registrados, los que depositaron en la urna, pero no se cuentan, tenemos: en la mínima, que hemos tenido votos nulos, es del 2.14 por ciento de la votación, pero hemos tenido elecciones con casi el 5 por ciento de la votación. El promedio de las elecciones de los últimos 10 años es de 3.23 por ciento. Consecuentemente en una elección cerrada,

señores, puede haber más votos nulos que la diferencia entre el primero y el segundo lugar.

Es evidente que tenemos que pugnar todos porque cualquier conflicto que surja se resuelva por la vía del derecho y ante las instancias competentes, particularmente ante el Tribunal Electoral. Sería lamentable que regresáramos a la vía de hechos para cuestionar los resultados electorales.

Un tema importantísimo. Todos hemos dicho desde hace varios años que tenemos qué cambiar nuestra cultura, que tenemos un régimen presidencial exacerbado; sin embargo, ustedes vean la atención que se presta a la elección Presidencial y la atención que se presta a la elección para la integración del Congreso, que en mi opinión es la Institución más para la Gobernabilidad futura del país.

Consecuentemente hay que voltear los ojos también a esto. Es un promedio hasta febrero.

Con las encuestas que existen sobre preferencias electorales en el Congreso, vamos a tener un Congreso integrado, en el mejor de los casos en tercios. Es absolutamente imposible prever en este momento un Congreso en donde haya mayoría de alguno de los Partidos Políticos. Por tanto, vamos a tener nuevamente lo que se ha dado en llamar, que no es exacto, "Gobierno Dividido"; pero vamos a tener una situación muy enconada.

Entonces, yo creo que vale la pena voltear los ojos a la integración del Congreso, porque si en el Congreso no se logran los Acuerdos, no vamos a lograr caminar a la velocidad que tenemos qué hacerlo para resolver los grandes problemas nacionales.

Lo que está en juego es la legitimidad democrática. Ya tuvimos la elección del Estado de México, pero tenemos 13 elecciones locales este año, de las cuales 7 coinciden el 2 de julio. En esas elecciones eligen a cuatro Gobernadores, un Jefe de Gobierno para ser preciso, y tres Gobernadores, Congresos Locales y Ayuntamientos en cuatro de las Entidades. En las otras se eligen Congresos y Ayuntamientos.

Pero después tenemos elecciones en Chiapas, en Tabasco y en San Luis Potosí. Tenemos un año complicado, que puede marcar la evolución de este gran tema que hemos tratado de abordar Jorge y yo, para el futuro del país.

Hoy se cuestionan mucho los puntos de vista. Yo creo que es lícito que los políticos se den licencias en el marco electoral para concitar los apoyos, pero lo que no podemos permitir los mexicanos es irnos para atrás en estos temas.

No podemos aceptar que el candidato del Partido que sea niegue que lo que tiene que hacer necesariamente es cumplir con la Constitución y las Leyes. No podemos aceptar que se rechacen los resultados electorales; no podemos aceptar como país, porque sería suicida, regresar a épocas del pasado.

Por eso nos parece que en este tema de la seguridad jurídica todos tenemos que tener presente este fenómeno, que es circunstancial, que es coyuntural de la elección del año 2006, porque puede marcar en este ámbito cambios importantes.

Me parece que hay que tenerlo presente y que hay que abonar todos para que dentro del Marco Institucional y de las Leyes, el proceso electoral coadyuve para generar este nuevo ánimo, al cual Jorge se refería en una lámina anterior de realmente convencernos de que la única forma de avanzar y de tener seguridad jurídica en sentido estricto, es cumpliendo con las leyes. Si las leyes no nos gustan, el mecanismo es modificado. Pero mientras sean leyes y sean normas, tenemos que cumplirlas.

Creemos consecuentemente, para cerrar, que para consolidar este estado de derecho con seguridad jurídica que queremos, tenemos que necesariamente caminar en el sentido de erradicar la pobreza, elevar nuestro nivel de educación, que este es un tema fundamental. No lo hemos abordado, porque no tiene una incidencia directa, pero es evidente que quien no tiene una institución y no tiene educación, está menos preparado para poder abonar a todo esto que hemos hablado.

Evidentemente la cultura normativa e institucional a la que nos hemos referido, tenemos que seguir construyendo una justicia accesible y eficaz como uno de los instrumentos fundamentales de estabilidad social y de seguridad jurídica: la suficiencia, calidad, independencia y confiabilidad de instituciones es lo único que le da solidez a una sociedad organizada políticamente, dígame a un Estado. Un Estado sin instituciones con estas características, es un Estado débil por naturaleza.

Tenemos qué buscar, Jorge lo señalaba, más que número de normas, estamos cayendo en la proliferación de las normas. Y yo les puedo asegurar que nadie en México ya conoce todo el marco jurídico, desde la Constitución que tiene Artículos extensísimos, hasta las Normas Oficiales Mexicanas, que cada vez se producen en mayor medida. Cómo estará la cosa que en esta Administración se hizo lo que se llamó “una tregua normativa” para que durante un año y cacho ninguna dependencia expidiera Normas. Imagínense.

Y finalmente, un tema fundamental al que todos debemos empujar, todos independientemente de la actividad, la transparencia y la rendición de cuentas. La opacidad, lo vuelvo a repetir, es el mejor caldo de cultivo para todos los vicios, para la corrupción y para que en él se produzcan las desviaciones más fuertes por los grupos más extremos.

Entonces, consideramos que esta es otra de las condiciones indispensables para lograr un estado de derecho con gobernabilidad y seguridad jurídica para todos.

Gracias.

SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

- **MODERADOR:** Muchas gracias a Jorge y a Fernando.

Vamos a pasar a sus preguntas. La primera dice: las percepciones que una transformación real del Poder Judicial resulta imposible, porque el Consejo de la Judicatura, al que muchos juristas llaman "Consejo de la Caricatura" parece haber sido creado para proteger a jueces y ministerios públicos corruptos.

¿Qué alternativas puede haber de esta producción rampante?

- **JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ-SALAS:** Si me permites, Jorge, bueno, no me hago cargo de los calificativos, quien los hay hecho es muy personal, no lo comparto. Yo sí creo que es una experiencia que nació con la reforma del '94 que ha abonado para ir empujando cambios en el Poder Judicial.

Sin duda, hay que asumir que tiene muchas deficiencias, como cualquier Institución con tan pocos años. Podría decirse que en el '94 acá ya son 12, pero para una Institución, no son muchos.

Yo creo que el propio Poder Judicial ha sido muy autocrítico y voy a refutar por qué dije que no me hago cargo de los calificativos, porque estadísticamente --y se puede comprobar-- se han sancionado más magistrados y jueces desde que existe el Consejo de la Judicatura que en toda la historia interior del Poder Judicial.

Consecuentemente creo que la aceveración no se compadece con la realidad en esos términos.

Mi opinión personal, personalísima es que nosotros trajimos una institución que había sido ajena a nuestro sistema, y le dimos una conformación que quizás con el tiempo tenga que modificarse. Yo no estoy muy cierto, pero insisto, es una opinión personalísima de que lo más conveniente es que el Consejo de la Judicatura se integre de la manera en que hoy se hace, pero eso no atenta contra la figura, ni la desmerece.

Creo que la experiencia irá demostrando hasta dónde son necesarios estos ajustes.

La corrupción ramplona a la que se aludió, creo que responde a las experiencias, yo no puedo decir que no hay corrupción, lo hemos venido señalando Jorge y yo a lo largo de la plática que es uno de los fenómenos que nos está corroyendo, no en el Poder Judicial. Y esto lo quiero decir claramente. Mi opinión es que la corrupción en México no es privativa de un sector de una actividad, es un problema estructural de hace mucho tiempo.

La corrupción en México desafortunadamente es un fenómeno que está presente en todas las áreas.

Consecuentemente, para que haya corrupción en estos casos, concretos, son dos lados generalmente. Un juez corrupto necesariamente requiere de una parte corrupta.

Entonces, creo que hay que poner las cosas en su dimensión, y creo que todos debemos atacar el fenómeno de la corrupción.

Entonces, yo diría, concluiría mi respuesta diciendo: el Consejo de la Judicatura ha venido a abonar cosas buenas, por supuesto creo que debe tener una revisión e irse ajustando con el tiempo, y creo que quien tenga experiencias de corrupción, lo que tiene que hacer es denunciarlas y denunciarlas además públicamente.

- **MODERADOR:** Muy bien. Es una pregunta que está formulada específicamente para Jorge Gaxiola. Dice: en relación al tema de la impunidad, ¿cómo se sabe que sólo el 25 por ciento de los delitos se denuncian?

- **JORGE GAXIOLA MORAILA:** Es un dato basado en análisis de percepción. Lo que se hace es entrevistar a un número muy importante de personas bajo la técnicas de las ciencias sociales se consideran representativas, se les pregunta esta masa significativa de personas, si han sido víctimas de delitos, de cuáles y si los ha denunciado o no.

Y de ahí se hace una inferencia, una extrapolación de cuántos de los delitos sufridos se denuncian.

Sobre esta técnica que evidentemente no da un resultado preciso ni cierto, no es una cuestión de dogma religioso, pero sí es muy revelador, de escalas o de dimensiones de rangos, se aprecia que aproximadamente de quienes dicen haber sufrido delitos, dicen haber presentado denuncias una cuarta parte las veces que los han sufrido, y de aquí se infiere este dato.

Hay distintos estudios realizados al respecto por distintas organizaciones y personas, y los datos arrojan conclusiones muy similares, lo cual me parece que les da un cierto nivel de confiabilidad.

Para quien le interese estos datos, hay un libro reciente, tiene dos años, se llama: "Cribent Tsitsin Castigo" de un autor Zepeda, que es muy recomendable, porque está bien organizado y tiene muchísima información de carácter cuantitativo sobre cuestiones de criminalidad.

- **MODERADOR:** Una más que está dirigida a ambos, dice la pregunta: ¿qué pasa si el sector financiero --y aquí se incluyen empresas certificadas públicamente tipo calificadoras de riesgo-- castiga a aquellos estados donde no hay certidumbre jurídica como la corrupción, el tráfico de influencias o alianzas con grupos radicales? ¿Se podrían regionalizar los apoyos donde sí hay seguridad, otorgando mejores tiempos de respuesta, mejor precio y entonces poner a competir a todo el país?

- **JORGE GAXIOLA MORAILA:** A mí me parece que esa es una lógica de mercado en la que todas las empresas y desde luego el sector financiero, no sólo se tienen que insertar, sino que están insertados, incluso buscando lo mejor para sus propios intereses, y en la medida en que esto se perciba, quizás lo debería de enfatizar, en la medida en que las autoridades locales perciban que la calidad o la mala calidad de sus instituciones les está significando un mayor costo a los recursos o un menor acceso a los recursos o un menor acceso a los recursos, quizás sean capaces de ver finalmente los incentivos que deberían percibir en condiciones normales, para ser lo que pudiéramos llamar inversión en desarrollo institucional, que es lo que más puede convenir a los Estados.

Mi percepción es que las autoridades locales, normalmente no ven esto con claridad, y creen que gastar en instituciones, en cumplimiento de las leyes, es

gastar mal, por la rentabilidad, ni se ve en un balance ni se aprecia tampoco en el corto plazo.

Entonces, sí creo que sucede, este trabajo que se ha realizado con el ITAM y que viene acompañado con una calificación de MUDIS, que se publica bianualmente, hace un ranqueo de las Entidades Federativas en función de distintos grados de aspectos de desarrollo institucional, qué tan buenas son las instituciones, desde luego los jueces entre ellas, si las sentencias se cumplen o no se cumplen, forzosamente cuando hay oposición de la parte condenada, por ejemplo grupos de resistencia como los que estaba mencionando, si la calidad de la legislación es buena o no lo es, cómo están los registros públicos y este documento que se publica bianualmente es normalmente consultado por las Entidades Financieras, por sus Comités de Riesgo, por sus Comités de Crédito, por lo que hacen inversiones y cada institución sabe el uso que le da a esa información porque no hay un régimen que obligue a castigar a las Entidades en función de estas variables, que por otra parte están basadas en análisis de percepción, lo cual es muy difícil darles un efecto regulatorio.

Lo que sí puedo decir es que cada institución bajo sus propios criterios, sí discrimina o hace distinciones en función del desarrollo institucional de las Entidades, y creo que esto puede contribuir a dar más seguridad a las transacciones que realizan directamente y con un poco de suerte a acelerar los procesos de mejora institucional.

- **MODERADOR:** Nuestro agradecimiento a Fernando Franco y a Jorge Gaxiola por su valiosa participación. Les agradecemos mucho a nombre de la Asociación.

Muchas gracias.

- - -o0o- - -