

“¡TAN CERCA, TAN LEJOS!” ESTADO DE DERECHO Y CAMBIO JURÍDICO EN MÉXICO (1970-2000)*

Sergio LÓPEZ-AYLLÓN**
Héctor FÍX-FIERRO**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aspectos teóricos y metodológicos*.
III. *Las dimensiones de la vida jurídica mexicana 1970-2000*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Una tesis central de este trabajo es que un conjunto de factores demográficos, sociales, económicos y políticos que han incidido en la sociedad mexicana durante los últimos treinta años están induciendo una mayor intervención de las normas y las instituciones jurídicas en la vida social. En última instancia, estos factores parecen exigir al sistema jurídico el desempeño de una nueva función, lo que significa que las normas y las instituciones jurídicas deben comenzar a operar más como medios efectivos de regulación y de solución de controversias que como un recurso meramente simbólico o como un simple punto de referencia para la negociación (López-Ayllón, 1995).

En efecto, el sistema jurídico ha experimentado grandes transformaciones en ese periodo de treinta años, y de manera particular, en los últimos dieciocho, en que se ha instalado una “infraestructura jurídica”

* Este trabajo constituye la versión española definitiva, revisada y actualizada, de la ponencia presentada en el seminario “Las transformaciones del derecho y la cultura jurídica en Europa Mediterránea y América Latina en los últimos veinticinco años”, Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford, Stanford, California, 9 y 10 de septiembre de 1999. Una versión anterior se publicó en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000, pp. 155-267.

** Investigadores de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadores nacionales.

(normas, instituciones y procedimientos) que es nueva casi en su totalidad (López-Ayllón, 1997). Estos cambios se corresponden con una nueva conciencia social sobre la importancia del derecho para alcanzar la modernidad, pues tanto el gobierno como significativos sectores de la sociedad han llegado a considerar que el derecho es, cada vez más, un instrumento indispensable para la consolidación de un sistema político democrático y de una economía de mercado abierta. Esta idea se refleja, por ejemplo, en el actual discurso, tanto oficial como no oficial, sobre el papel crucial del “Estado de derecho” para el desarrollo del país (*cfr.* Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cap. 2; véase también CIDAC, 1994, cap. 1).

Los factores que hemos mencionado incluyen tendencias y cambios de largo plazo, tales como crecimiento poblacional, niveles más altos de urbanización, educación, expectativa de vida, participación política, exposición a los medios de comunicación, etcétera. Todos ellos reflejan procesos de cambio social que apuntan hacia una sociedad más “desarrollada” y “moderna”. Sin embargo, también podemos identificar otros procesos de “crecimiento”, por ejemplo, en la pobreza y la desigual distribución de la riqueza, la degradación ambiental, la migración, la exclusión social y la violencia, el narcotráfico y la delincuencia organizada, la corrupción, el desempleo, los desequilibrios regionales, etcétera. Otros factores que son accidentales, pero no menos importantes, incluyen los desastres naturales, las crisis económicas recurrentes, los asesinatos políticos y los movimientos guerrilleros. Si a esto le agregamos el cuadro de una erosión visible de la autoridad política en el contexto de una sociedad muy diversa y heterogénea, entonces entenderemos mejor por qué México ofrece también una imagen de creciente desorden e inestabilidad.

Lo anterior nos ha llevado a adoptar una apreciación más escéptica sobre el Estado de derecho “emergente” en México y sobre sus probabilidades de éxito.¹ Como se señalará en los apartados que siguen, las transformaciones “positivas” en el sistema jurídico mexicano durante los últimos treinta años son contrarrestadas, en parte, por factores “negativos” que obstruyen y resisten al cambio y que, en última instancia,

1 Esto no quiere decir que en México no haya existido el “Estado de derecho” antes del periodo considerado. Al menos en términos formales, el Estado de derecho se consolidó durante la segunda mitad del siglo XIX.

impiden que el Estado de derecho se implante en la sociedad y forme parte de la vida social. Por un lado, tenemos nuevas leyes e instituciones jurídicas; un número más alto de escuelas de derecho y de egresados de ellas; un Poder Judicial más fuerte; una creciente conciencia de la población sobre sus derechos. Por el otro, con frecuencia nos encontramos que la legislación es deficiente desde el punto de vista técnico; que la profesión jurídica es débil; que la mentalidad judicial sigue siendo muy formalista, y que hay una extendida desconfianza hacia las instituciones y los procedimientos jurídicos.

En suma, tenemos la impresión de que los “cuellos de botella” que enfrenta actualmente el Estado de derecho en México residen menos en las deficiencias de su infraestructura jurídica y más en la carencia del apoyo social básico que requiere para funcionar. Tal apoyo no existe en la cultura jurídica externa, principalmente debido al predominio de los intereses de grupos y redes sociales por encima de los derechos, valores y méritos del individuo. Igualmente, hay una incipiente pero insuficiente internalización del significado y las consecuencias del Estado de derecho en la práctica social. Al mismo tiempo, observamos que los agentes sociales encargados de la operación de la infraestructura jurídica (abogados, jueces y otros funcionarios públicos) son, en su gran mayoría, producto del sistema vigente. En consecuencia, no tienen incentivos suficientes para facilitar el cambio y para actuar en un entorno más exigente. Y cuando tales incentivos existen, los grupos profesionales respectivos carecen, ya sea de la “masa crítica” necesaria para sostener el proceso de cambio, o de una perspectiva clara de la dirección y el significado de las transformaciones.

Es evidente para nosotros que el cambio jurídico depende, en general, de procesos más amplios de cambio social (Merryman *et al.*, 1979). Esto parece demostrarlo claramente el sistema jurídico mexicano entre 1970 y 2000. Sin embargo, no observamos un sistema jurídico que cambia, se adapta y responde al cambio y las expectativas sociales de manera paulatina, sino más bien una avalancha de transformaciones sociales que envuelven a un sistema no del todo capaz de absorber y procesar tales niveles de cambio.

De hecho, dado el nivel de las expectativas sociales, las necesidades jurídicas del Estado y, lo que es más importante, la demanda y el acceso limitados a los servicios jurídicos, bien podría decirse que, hasta los

años setenta, México contaba con un sistema jurídico que, en términos generales, funcionaba razonablemente bien. A su manera, y considerando las restricciones que se derivaban de un régimen autoritario, así como las diferencias naturales entre las distintas ramas del derecho, había un grado razonable de respeto a la legalidad ordinaria y a las formas jurídicas, cultivado por una pequeña elite de juristas “ilustrados”, muchos de los cuales habían ocupado los cargos más altos del gobierno en algún momento o en otro; un Poder Judicial (federal) razonablemente independiente, con una carrera judicial informal pero efectiva; una educación jurídica de bastante buen nivel, bajo el liderazgo de la Facultad de Derecho de la UNAM y otras universidades públicas con prestigio regional, y un respetable cuerpo de doctrina jurídica. Todo ello se apoyaba en una tradición jurídica más que secular, cuya virtud más prominente era la mezcla y adaptación de diversas influencias procedentes de distintas tradiciones jurídicas.

Después de 1970, tanto el Estado como la sociedad parecen “explotar” y, más adelante, después de 1982, cuando se inicia una “crisis de crecimiento”, el mismo Estado reconoce que ya no es viable sostener la estrategia de “más de lo mismo” y que las nuevas realidades internas y externas requieren la redefinición del “proyecto nacional” vigente. El sistema jurídico respondió a estos cambios, creciendo y transformándose, pero, según parece, no en la escala requerida. De este modo se produce un desajuste entre el “derecho” y la “sociedad”, con consecuencias perjudiciales para ambos.

En resumen: observamos que en los últimos treinta años se ha creado un sistema jurídico con “cimas” y “abismos” visibles; con sectores más avanzados que otros; con niveles diferenciados de efectividad en la aplicación de la ley; mientras que la sociedad mexicana muestra una fuerte ambigüedad respecto del valor del derecho como medio legítimo y efectivo para la regulación y la solución de conflictos. De este modo llegamos a una evaluación mucho más circunspecta de la situación del Estado de derecho en México y de su futuro desarrollo. Muchos de los rasgos de un sistema jurídico de tipo occidental se encuentran más próximos que nunca a hacerse realidad. Al mismo tiempo, observamos procesos que nos inducen a creer que tal realidad se halla todavía muy lejana. Por esta razón hemos tomado prestado el título de la célebre película de Wim Wenders como título para este trabajo.

El trabajo se divide en tres apartados. El primer apartado (II, *infra*) abordará las principales cuestiones teóricas y metodológicas planteadas por nuestra investigación. Después de una descripción muy breve de los rasgos del sistema jurídico mexicano en 1970, el segundo apartado (III, *infra*) describirá los procesos de cambio y continuidad, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, del sistema jurídico mexicano durante los últimos treinta años. Por último, el tercer apartado (IV, *infra*) ofrece un examen muy breve del significado del “Estado de derecho” en el contexto actual de la sociedad mexicana.

II. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

1. *El sistema jurídico mexicano*

Antes de analizar el cambio jurídico en el periodo 1970-2000, consideramos conveniente presentar algunas características generales del sistema jurídico mexicano en su evolución histórica.

Una primera consideración de importancia es que el derecho mexicano viene a ser producto de la mezcla y aculturación de elementos provenientes de diferentes tradiciones jurídicas en distintos periodos. Así, después de la conquista por los españoles, el derecho castellano se “trasplantó” a los nuevos territorios. Este derecho era complementado por leyes especiales dictadas para el gobierno de las colonias españolas en América, o “Leyes de Indias”. A los pueblos indígenas, que entonces constituían todavía la mayoría de la población, se les permitió conservar sus usos y costumbres jurídicos, siempre que no fueran contrarios a los principios fundamentales, políticos y religiosos de la Corona española (González, 1998).

A la Independencia en 1821 le siguió un periodo de guerras civiles e inestabilidad política. Durante este periodo se ensayaron diversos modelos constitucionales, con elementos tomados del derecho público norteamericano y europeo. No es sino hasta la segunda mitad del siglo XIX que, bajo el régimen de la Constitución de 1857, se elaboraron y dictaron los primeros códigos “nacionales” (civil, penal, de comercio y procedimientos), sustituyendo las leyes e instituciones coloniales. Nuevamente, estas leyes tomaron como modelo los códigos europeos, mezclando esen-

cialmente elementos de los sistemas jurídicos español, francés e italiano (González, 1999).

Vale la pena hacer notar que dichas leyes “nacionales” habían sido elaboradas principalmente por una pequeña elite de juristas, y que tenían escasos puntos de contacto con una sociedad que seguía siendo primordialmente agraria y con fuertes rasgos indígenas. Sin embargo, se logró establecer un sistema jurídico formal, operado por la elite jurídica, para servir a los intereses y necesidades de los pequeños pero poderosos sectores de los terratenientes y las clases medias urbanas.

Desde una perspectiva más amplia, el derecho cumplía una función muy importante para la nación mexicana, pues al haber rechazado los fundamentos monárquicos y religiosos de la legitimidad política, y habiendo escogido en su lugar un modelo republicano y liberal, la única vía para construir y legitimar una estructura que era “artificial” en muchos sentidos, residía en el derecho y en su autoridad simbólica. Esto significaba, por otra parte, que nadie esperaba realmente que la ley pudiera, o debiera, ser aplicada de manera estricta (López-Ayllón, 1997, 250-259).²

La Revolución mexicana de 1910 ofreció un nuevo cimiento social y político al Estado mexicano. Desde la perspectiva jurídica, la Constitución de 1917 incorporaba la tradición jurídica liberal del siglo anterior, pero al introducir también otros elementos “extraños”, provenientes sobre todo de la tradición colonial, como respuesta consciente a las condiciones sociales prevaecientes (por ejemplo, la propiedad comunal de la tierra de los pueblos indígenas), la propia Constitución generaba una ambigüedad interna. Específicamente, dicha ambigüedad residía en la incómoda coexistencia de un modelo occidental “ortodoxo” de constitucionalismo con otros elementos constitucionales “reformistas”, que tenían el propósito de garantizar condiciones mínimas de efectividad a la propia Constitución (Díaz y Díaz, 1999, 177 y ss.). Así, al atenuarse, estabilizarse e “internalizarse” en el sistema jurídico mismo la distancia entre la Constitución y la realidad social, las disposiciones “reformistas” de la Constitución podían servir, en su mayoría, para modular, in-

2 Fernando Escalante Gonzalbo (1993) ha mostrado que un sistema jurídico moderno no podía funcionar realmente durante el siglo XIX, porque los ciudadanos “imaginarios” de la época no compartían ni representaban los valores consagrados en la ley.

cluso hasta el punto de su desconocimiento, la interpretación y aplicación de sus elementos más “ortodoxos”.

2. *Periodo*

Nuestra investigación abarca el periodo entre 1970 y 2000. Hemos escogido el año de 1970 como inicio por varias razones. La mayoría de los observadores está de acuerdo en que, hacia finales de los años sesenta, el sistema político y económico que se había consolidado a partir de los años cuarenta empezó a mostrar sus primeros signos de agotamiento. Diversos movimientos sociales, por ejemplo, eran un indicio de que las nuevas clases medias urbanas ya no encontraban un lugar en las estructuras políticas del sistema. Por otra parte, el modelo de sustitución de importaciones, implantado desde los años cuarenta y que había sido exitoso hasta el momento en términos de crecimiento económico (el llamado “desarrollo estabilizador”), empezó a mostrarse insuficiente para sostener el desarrollo, especialmente como medio para disminuir la pobreza y promover niveles más altos de empleo (Medina Peña, 1995, 169-176).

El periodo de treinta años se puede dividir claramente en dos partes. La primera va de 1970 a 1982. Durante esos años, dos gobiernos federales trataron de responder y de resolver los primeros síntomas de agotamiento, a través del crecimiento de la intervención del Estado y de la deuda pública, así como mediante la modernización parcial de algunos sectores, al mismo tiempo que permitían un nivel muy modesto de apertura política y económica. Esta estrategia fue llevada a tal extremo que cuando llegó el colapso final en 1982, bajo la forma de una grave crisis financiera, no parecía posible otra vía de solución que no consistiera en un giro radical en el rumbo.³

La segunda parte del periodo va de 1983 a 2000. En ese periodo se empezó a aplicar una nueva política económica, al principio de forma tímida, y más tarde con vigor creciente, en especial a partir de 1992. Esta nueva política se basa en mercados abiertos y en una reducción

3 Una implicación interesante de esta percepción es que tal cambio de dirección no fue determinado solamente por la ideología (“neoliberalismo”), si bien el nuevo grupo gobernante ya no parecía compartir las estrategias “estatistas” de antaño, sino principalmente por la simple imposibilidad de continuar por la misma ruta.

significativa en la intervención del Estado en la economía. Más o menos en forma contemporánea se inició un proceso de liberalización política, cuya manifestación más visible son elecciones cada vez más competitivas.

Durante esta segunda etapa se produjeron muy importantes cambios en el sistema jurídico. Así, por ejemplo, entre 1982 y 1996 se aprobó o se reformó ampliamente casi el 80% de las leyes federales. De igual modo, se creó un marco institucional nuevo y más complejo (tribunales especializados, *ombudsmen* para los derechos humanos, organismos reguladores autónomos, etcétera). Como consecuencia de la liberalización económica, un sistema jurídico tradicionalmente cerrado comenzó a abrirse hacia el exterior mediante contactos crecientes con el derecho internacional, especialmente a través de la ratificación de tratados y convenios en materia de comercio, medio ambiente y derechos humanos (López-Ayllón, 1997, 172-223).

Las elecciones del 2 de julio de 2000, que pusieron fin a más de setenta años de gobierno de un solo partido, también representan el fin simbólico de un orden jurídico basado en la autoridad casi indiscutida de un solo hombre. Si bien en este trabajo documentamos el cambio gradual pero profundo que se produce en el sistema jurídico durante el periodo estudiado, especialmente a partir de 1982, el año 2000 constituye sin duda un parteaguas en ese proceso, pero sus consecuencias tardarán algún tiempo en manifestarse con plenitud.

3. *Datos y fuentes de información*

La investigación socio-jurídica enfrenta considerables obstáculos en México. Debido a que hay una casi total ausencia de estudios empíricos sobre el derecho, en la bibliografía existente encontramos apoyo directo más bien limitado para elaborar este panorama. Las fuentes indirectas, contenidas sobre todo en estudios políticos y sociológicos, son más accesibles, pero el derecho no ha sido objeto explícito de estudio para las ciencias sociales, aunque esta situación comienza a cambiar en años recientes.

En general, los datos relativos a indicadores jurídicos son fragmentarios y se encuentran dispersos. Con mucha frecuencia, su comparabilidad y nivel de confianza son desconocidos. Este problema es especialmente significativo para el periodo 1970-1988, año después del cual es

relativamente más sencillo encontrar fuentes confiables que permiten construir series de datos, particularmente a nivel federal. En cambio, y con escasas excepciones, resulta extremadamente difícil encontrar fuentes de información de los estados.

Con el fin de elaborar este trabajo, nos apoyamos principalmente en fuentes y registros oficiales federales. De manera particular, utilizamos los datos producidos por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los anexos estadísticos de los informes anuales de gobierno, así como los informes periódicos del Banco de México. También hicimos amplio uso del compendio publicado por Banamex-Accival *México Social 1996-1998*. En relación con el Poder Judicial de la Federación, recurrimos a los informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los datos referentes al número de estudiantes y de escuelas de derecho están tomados de los anuarios estadísticos de la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior). En otros casos, nosotros obtuvimos y elaboramos directamente los datos, a partir de fuentes tales como el *Diario Oficial de la Federación*, el *Diccionario biográfico del gobierno mexicano* o las publicaciones oficiales de la jurisprudencia.

Una fuente valiosa de datos indirectos, pero significativos, se encontró en las encuestas y estudios de opinión que se han vuelto comunes en los años noventa respecto de una variedad de tópicos (elecciones, valores, niveles de vida, victimización, etcétera). Debe hacerse notar que muy pocos de estos estudios abordan de modo explícito temas jurídicamente relevantes. Sin embargo, varios de ellos ofrecen elementos interesantes para nuestra investigación. Si bien todavía no resulta posible una comparación entre distintos periodos, puesto que la mayoría de estos estudios es reciente, de todos modos los hemos usado, considerando que proporcionan algún apoyo empírico a nuestras hipótesis y observaciones.

Finalmente, también llevamos a cabo una serie de dieciocho entrevistas individuales, con un selecto grupo de juristas, a los que escogimos de tal manera que estuviera representado un amplio espectro de actividades jurídicas (jueces, funcionarios públicos, abogados postulantes, académicos), así como diversas generaciones, escuelas y formaciones. Las entrevistas se llevaron a cabo con base en el mismo cuestionario abierto y duraron en promedio una hora y media. Las entrevistas tenían varios

objetivos. En primer término, queríamos obtener elementos generales de orientación para nuestra investigación. En segundo lugar, puesto que los datos cuantitativos no permitían sino una explicación limitada, las entrevistas nos ayudaron a interpretar dichos datos. En tercer lugar, las percepciones y opiniones expresadas en las entrevistas nos han proporcionado elementos adicionales para analizar el significado de los procesos de cambio y continuidad. Nos proponemos así ofrecer un panorama más completo que tome en cuenta tanto procesos macro como fenómenos micro, a través de la combinación de una investigación a la vez cuantitativa y cualitativa.

4. *Cuestiones teóricas*

Este trabajo comparte el enfoque principal de SLADE (Stanford Law and Development Project), en el sentido de que nosotros también intentamos vincular el cambio social y el jurídico a través de datos e indicadores cuantitativos. También compartimos la hipótesis de que esta influencia se produce en ambas direcciones (Merryman *et al.*, 1979, 26 y ss.). Sin embargo, no podemos estar totalmente de acuerdo con la expectativa de que “el efecto más fuerte es el del cambio social sobre los sistemas jurídicos” (*ibidem*, 27), aunque éste parezca claramente el caso del sistema jurídico mexicano entre 1970 y 2000, considerando que el proceso general de cambio social, económico y político fue seguido o acompañado por cambios notables en la infraestructura jurídica. Creemos que, dependiendo del punto de observación que se adopte, se trata menos de una cuestión del “antes” y el “después”, y quizá más de una cuestión de “demanda” y “respuesta”. Esto es particularmente cierto en las esferas política y económica, donde ciertos cambios no son ni siquiera posibles sin modificaciones previas a las leyes vigentes.

La reforma de una ley con el propósito de implementar una nueva política podrá ser relativamente “fácil”, pero esta modificación puede tener consecuencias más amplias e impredecibles para el resto del sistema jurídico (por ejemplo, en el desarrollo de una nueva tesis jurisprudencial o en el comportamiento de los abogados). Esta respuesta interna del sistema jurídico, por su parte, puede resultar inadecuada o insuficiente en vista de demandas o expectativas sociales específicas. De hecho, cualquier respuesta del sistema jurídico siempre se podrá considerar “insuficiente” o “inadecuada” desde un punto de vista externo, porque

el derecho sigue su lógica y sus procesos propios, los que no son directamente comprensibles para el entorno (en tal sentido, el sistema jurídico es autónomo). Además, en tiempos de cambio social, puede volverse tan extrema la distancia entre las expectativas sociales y las respuestas jurídicas, que el sistema jurídico corre el riesgo de perder una parte sustancial de su legitimidad social.

Esta parece ser la situación actual en México.⁴ Las demandas y expectativas sociales son tan elevadas y someten a tal presión a las instituciones jurídicas, que no resulta sorprendente que sus respuestas se perciban como injustas o insuficientes. La cuestión fundamental aquí no es si el sistema jurídico satisface o no tales demandas y expectativas, sino el hecho de que sean dirigidas al derecho. A fin de determinar las condiciones y limitaciones de una respuesta adecuada del sistema jurídico, como quiera que esa respuesta se defina, tenemos que plantear la cuestión de la influencia del derecho en la sociedad o, más precisamente, de los efectos sociales del cambio jurídico.

Partimos aquí de la suposición de que el cambio jurídico genera expectativas sociales particulares o afecta conductas específicas (incluyendo la de los profesionales del derecho). Por lo tanto, la pregunta relevante aquí es cómo, y hasta qué punto, el cambio jurídico producirá también cambio social, el cual, a su vez, tendrá un nuevo impacto sobre el sistema jurídico. Desde el punto de vista de este último, la relación puede ser concebida en términos de “oferta” y “aceptación”, lo cual significa que el cambio jurídico abre la puerta a nuevas posibilidades de comportamiento jurídicamente relevante, las cuales podrán aprovechar o no los agentes sociales, dependiendo de múltiples factores sociales, jurídicos y culturales. Resulta de la mayor importancia subrayar que, sin importar cuál sea la respuesta del sistema jurídico y la evaluación que de ella hagan los actores sociales, tal respuesta siempre producirá tanto consecuencias sociales como jurídicas.

Las principales cuestiones teóricas que tendríamos que abordar en relación con México son las siguientes: una vez que ha ocurrido el cambio jurídico, ¿cuáles son las consecuencias subsecuentes para los sistemas social y jurídico? El cambio jurídico, ¿tiene impactos iguales o diferen-

4 Para una reflexión distinta sobre las relaciones entre cambio social y cambio jurídico, con especial referencia a México, elaborada a partir de la crítica de las concepciones jurídicas tradicionales, véase Cossío Díaz (2001, caps. III y IV).

ciados sobre los diversos grupos sociales, y por qué? ¿En qué medida pueden satisfacerse las “promesas” del Estado de derecho y cuáles son las consecuencias de no hacerlo? ¿Cuáles son los umbrales y las condiciones bajo las cuáles el cambio jurídico puede enraizar permanentemente en la práctica social?

Estas preguntas son de particular interés en la situación actual de México. Hemos tenido cambio social y cambio jurídico, pero éstos no se han traducido del todo en arreglos institucionales estables y sólidos. Se habla mucho de una “transición democrática”, pero un proceso de transición no es una calle de un solo sentido. Por mucho que lo deseemos, su desenlace definitivo todavía es incierto. Y esta incertidumbre se relaciona, hasta cierto punto, con el “destino” del Estado de derecho en México.

III. LAS DIMENSIONES DE LA VIDA JURÍDICA MEXICANA 1970-2000

1. *Breve descripción del sistema jurídico mexicano hasta 1970*

Antes de proceder a la descripción detallada de los cambios en el sistema jurídico mexicano después de 1970, resulta conveniente ofrecer una caracterización esquemática de sus características principales hasta el año citado.

- *Legitimidad revolucionaria*: los sistemas político y jurídico derivaban su legitimidad de la Revolución mexicana de 1910 y del “proyecto nacional” contenido en la Constitución de 1917. La invocación de la Revolución y de su proyecto político y social servían de justificación para el cambio jurídico y como criterio material para la interpretación judicial y doctrinal.⁵
- *Presidencialismo*: el presidente de la República disfrutaba de supremacía política indiscutible, y por tanto dominaba, de manera directa o indirecta, todos los procesos de creación, interpretación y aplicación de la ley. A través de su control político del Congreso, la presidencia era el factor clave en todos los cambios constitucionales y legislativos, así como en la celebración de tratados inter-

5 Cfr. Cossío Díaz (2001, cap. II).

nacionales. El predominio político del presidente se reflejaba también en una estructura gubernamental relativamente simple.⁶

- *Aplicación de la ley*: la aplicación de la ley era muy selectiva y discrecional, hasta el punto que podía utilizarse como instrumento de control político y social (particularmente en el derecho administrativo, penal y laboral).
- *Poder Judicial*: el Poder Judicial de la Federación gozaba de un grado efectivo de independencia y de respeto como garante de los derechos constitucionales. Sin embargo, sus recursos y facultades estaban limitados, sobre todo en áreas políticamente sensibles.⁷ Había una carrera judicial informal, altamente endogámica. El Poder Judicial se encontraba relativamente aislado del entorno social y cultivaba voluntariamente un perfil público bajo. Los poderes judiciales locales estaban sometidos a un grado mucho mayor de control político y sus recursos eran, en general, todavía más precarios.
- *Juicio de amparo*: a pesar de su amplitud como instrumento procesal para la protección de los derechos individuales, el amparo tenía en general acceso y efectos limitados.
- *Profesión jurídica*: la profesión jurídica era relativamente pequeña, segmentada y débil. El ejercicio privado de la profesión no requería incorporarse a ningún colegio de abogados ni aprobar ningún examen. En términos generales, dependía más de las relaciones sociales que de las capacidades técnicas del jurista. Un número considerable de funcionarios públicos de niveles medios y altos, incluyendo al presidente de la República, había estudiado derecho.
- *Educación jurídica*: la escuela de derecho más prestigiada e influyente era la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, la cual también funcionaba como centro de reclutamiento político.
- *Cultura jurídica y acceso al derecho*: puede suponerse que la mayoría de la población veía con desconfianza a las instituciones y a la profesión jurídicas,⁸ en parte como consecuencia de su exclu-

6 Un estudio ya clásico del presidencialismo mexicano y de su cúmulo de facultades jurídicas y políticas es el de Carpizo (1978).

7 Véase Schwarz (1977).

8 El estudio de Gessner (1984, 15 y ss.) sobre los conflictos sociales y jurídicos en México, realizado a finales de los años sesenta, ofrece algunas indicaciones interesantes sobre las actitudes de la población hacia las controversias jurídicas y el recurso a las instituciones del derecho, actitudes que son generalmente de rechazo o evasión.

sión del sistema jurídico formal. Dicha exclusión, aunada a la naturaleza corporativa y clientelista del régimen, promovían tanto la “informalidad” (por ejemplo, en la tenencia de la tierra) como los intentos periódicos por legalizarla.⁹

- *Nacionalismo jurídico*: el sistema jurídico estaba relativamente cerrado hacia las influencias externas. Una especie de “nacionalismo jurídico” era compartido y transmitido por la mayoría de los juristas. Solamente un grupo muy reducido tenía interés en los fenómenos jurídicos externos (derecho comparado).

2. *Legislación y aplicación de la ley*

El análisis cuantitativo de la actividad legislativa, así como de la aplicación de las leyes, presenta varios problemas metodológicos que no examinaremos en este trabajo. No obstante, intentaremos presentar un amplio panorama cuantitativo de los cambios en el periodo 1970-2000. En seguida, exploraremos algunas de las dimensiones cualitativas de estas cuestiones.

A. *Panorama cuantitativo de la legislación*

En el sistema jurídico mexicano, las leyes y los reglamentos han sido siempre la principal fuente del derecho. Con fundamento en una larga tradición, se ha considerado a la modificación de las leyes, incluyendo a la Constitución, como el principal medio para inducir o sostener el cambio social y político. Por lo tanto, no resultaría sorprendente que se hubieran producido cambios mayores en la legislación mexicana durante los últimos treinta años. Examinaremos dichos cambios en dos niveles: la Constitución y la legislación federales.

a. *La Constitución federal*

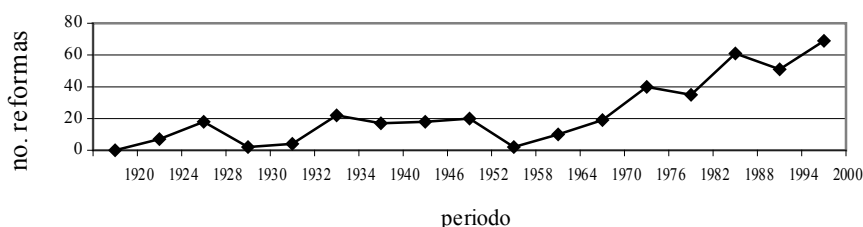
La Constitución federal mexicana es el fundamento del sistema jurídico y político. Además de su función jurídica, la Constitución de 1917 posee un valor político y simbólico muy importante. Aunque formal-

⁹ Aunque adopta una perspectiva de género, el estudio de Varley (2000) recoge numerosos ejemplos y casos de las prácticas informales en la tenencia de la tierra urbana en México.

mente se trata de una Constitución “rígida”, en la realidad se ha modificado con suma facilidad, y cada presidente ha hecho uso de sus poderes jurídicos y políticos para introducir reformas en la Constitución como medio para asegurar o legitimar sus proyectos de gobierno.

La Constitución mexicana ha sufrido 397 reformas a partir de 1917.¹⁰ La gráfica 1 muestra el número de reformas de la Constitución, divididas en tres periodos, a partir de su promulgación en febrero de 1917 y hasta diciembre de 2000. Resulta evidente que el número de reformas se ha incrementado significativamente a partir de 1970, año que marca el inicio de nuestro estudio.

GRÁFICA 1. NÚMERO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES POR PERIODO PRESIDENCIAL (1917-DICIEMBRE DE 2000)

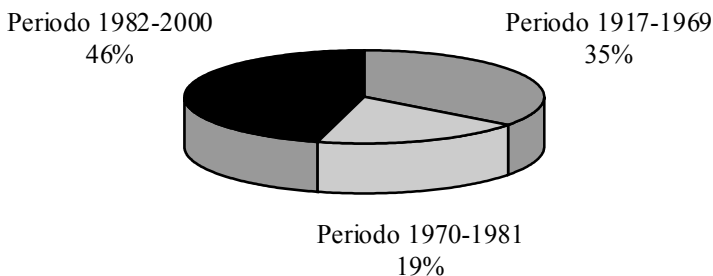


Fuente: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación*, 1917-2000.

258 de las 397 reformas se aprobaron entre 1970 y diciembre de 2000. En otras palabras: el 65% del número total de reformas se produjo en los últimos treinta años, pero la mayor concentración (46%) corresponde al periodo 1982-2000, según lo muestra la gráfica 2:

¹⁰ Existen diferentes metodologías para contar el número de reformas constitucionales. Nosotros utilizamos el número de artículos modificados en un solo decreto de reformas y adiciones.

GRÁFICA 2. PORCENTAJE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES POR PERIODO (1917-DICIEMBRE DE 2000)



Fuente: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación*, 1917-2000.

La tabla 1 indica la distribución de reformas constitucionales por materia entre 1970 y 2000:

TABLA 1. REFORMAS CONSTITUCIONALES
POR MATERIA (1970-2000)

Materia	Número	Porcentaje
Derechos individuales y sociales	57	22.1
Estados, municipios y Distrito Federal	14	5.4
Economía	18	7.0
Poder Ejecutivo	14	5.4
Poder Legislativo	65	25.2
Poder Judicial	42	16.3
Nacionalidad y ciudadanía	6	2.3
Sistema electoral	19	7.4
Responsabilidad de servidores públicos	17	6.6
Otras	6	2.3

Fuente: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación*, 1970-2000.

Un número importante de las reformas entre 1982 y 2000 se refiere al sistema electoral y al reforzamiento de la organización y las atribuciones del Congreso de la Unión y del Poder Judicial de la Federación. Otras reformas trascendentes tienen que ver con los derechos individuales y sociales y sus medios de protección, el sistema económico, incluyendo el control por el Estado de las áreas “estratégicas”, así como las responsabilidades de los servidores públicos. Si bien el número de reformas a los artículos económicos de la Constitución es relativamente pequeño, tales reformas tienen un impacto significativo. De hecho, durante el periodo analizado se modificaron también algunos de los principios supuestamente “intocables” de la Revolución incorporados en la Constitución (educación, relaciones entre el Estado y las iglesias, reforma agraria y propiedad de la tierra). Podría decirse incluso que un diseño institucional “nuevo”, más complejo y moderno, se introdujo y se superpuso sobre el modelo institucional que se construyó en las décadas siguientes a la Revolución. Al menos en algunos aspectos, ambos diseños institucionales coexisten dentro de la misma Constitución (*cfr.* Díaz y Díaz, 1999).¹¹

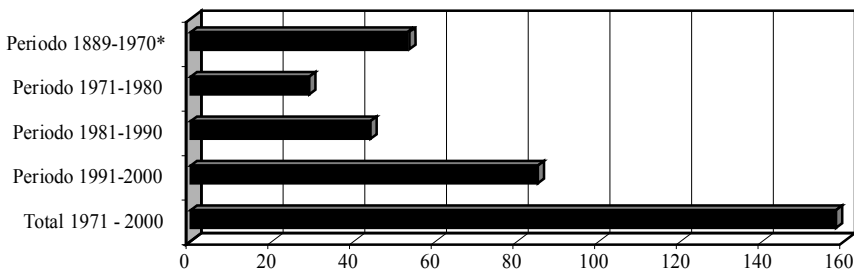
b. Leyes federales

De 211 leyes federales que estaban en vigor en diciembre de 2000,¹² 158 habían sido aprobadas, 29 habían sido reformadas y 24 no habían sido modificadas en el periodo 1971-2000. En otras palabras: 75% de la legislación federal vigente había “nacido” durante el periodo que analizamos. Si a ello agregamos las 29 leyes reformadas durante el mismo periodo, el resultado será que 89% de la legislación vigente fue aprobada o modificada en los últimos treinta años. La gráfica 3 muestra el número de leyes vigentes por periodo de aprobación:

11 Sobre el surgimiento y la coexistencia de diversos modelos dentro de una Constitución, véase también Huerta Ochoa (2000, 1097 y ss.).

12 Excluimos todas las leyes del Distrito Federal. Actualmente, las correspondientes atribuciones legislativas son compartidas, dependiendo de la materia, por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa local.

GRÁFICA 3. LEYES FEDERALES VIGENTES POR PERIODO DE APROBACIÓN



* De las 53 leyes aprobadas entre 1889 y 1970, 29 fueron reformadas entre 1971 y 2000.
Fuente: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación*.

En un análisis más detallado, resulta significativa una comparación entre dos periodos “activistas” de seis años. El primero va de 1971 a 1976, cuando un número importante de leyes se aprobó o reformó, introduciendo nuevas materias en el sistema jurídico mexicano, como por ejemplo el derecho ambiental, el urbano o el económico. Durante este periodo, la legislación tendía a reforzar la intervención del Estado en la vida social y económica, y había también una clara intención de renovar las leyes aprobadas antes de 1970 (por ejemplo, leyes relativas a la educación y las fuerzas armadas). El segundo periodo comprende los años entre 1991 y 1996 (los últimos cuatro del gobierno del presidente Salinas de Gortari y los primeros dos del presidente Zedillo). Durante este periodo observamos un giro en la orientación de las leyes y una renovación casi completa del marco legislativo, principalmente en los sectores económico, financiero, agrícola, comercial, de servicios y de derechos humanos.¹³ Un porcentaje muy significativo de la legislación vigente (más del 50%) fue aprobado o modificado en este segundo periodo de seis años. La tabla 2 muestra una comparación del número y la materia de las leyes nuevas en ambos periodos, así como el número y porcentaje de ellas todavía en vigor:

¹³ Un sector que muestra cambios constantes es el de la legislación sustantiva y el procedimiento penales.

TABLA 2. COMPARACIÓN DE LEYES NUEVAS APROBADAS
EN LOS PERIODOS 1971-1976 Y 1991-1996

<i>Leyes / materia</i>	<i>1971-1976</i>		<i>1991-1996</i>	
Número total de leyes nuevas aprobadas	56	100.0%	64	100.0%
Número total de leyes en vigor (1999)	21	39.6%	63	98.4%
Agricultura	2	3.6%	1	1.6%
Empresas	1	1.8%	3	4.7%
Comunicaciones y transportes	0	0.0%	7	10.9%
Derecho penal	3	5.4%	3	4.7%
Economía	6	10.7%	13	20.3%
Educación e investigación	8	14.3%	1	1.6%
Electoral	1	1.8%	1	1.6%
Servicios financieros	3	5.4%	1	1.6%
Fiscal	9	16.1%	5	7.8%
Salud	2	3.6%	2	3.1%
Derechos humanos	1	1.8%	5	7.8%
Poder Judicial	0	0.0%	4	6.2%
Trabajo y seguridad social	3	5.4%	2	3.1%
Fuerzas armadas	2	3.6%	1	1.6%
Recursos naturales y medio ambiente	6	10.7%	6	9.4%
Derecho privado	1	1.8%	0	0.0%
Administración pública	4	7.0%	5	7.8%
Otra	4	7.0%	4	6.2%

Fuente: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación*, 1971-1976 y 1991-1996.

B. El enfoque cualitativo

Entre 1970 y 2000 se produjeron importantes cambios cualitativos en el papel de la Constitución, el proceso legislativo, la calidad técnica y la orientación sustantiva general de la legislación.

a. Hacia una Constitución normativa

Es común escuchar en México que la Constitución de 1917 no ha sido una Constitución “normativa”, es decir, una Constitución que real-

mente regule el proceso político y sea aplicada y respetada como ley suprema. Por el contrario, una opinión muy extendida encuentra una distancia considerable entre el texto constitucional y el proceso político y jurídico. Esta distancia se explica, en última instancia, por la naturaleza autoritaria del régimen, que ha sido capaz de instrumentalizar y cambiar a voluntad la Constitución, en lugar de subordinarse a ella.¹⁴

Obviamente, la distancia ha existido y sigue existiendo, como en todas partes, pero esto no justifica negar todo valor normativo a la Constitución. La Constitución de 1917 ha sido “normativa” en la medida en que reflejaba un arreglo político básico, así como valores sociales fundamentales, los que de manera efectiva canalizaron la vida institucional mexicana por largo tiempo. Dentro de este arreglo básico había amplio espacio para la oportunidad política, la que requería la frecuente reforma de la Constitución. Sin embargo, cualquier intento de cambiar o sobrepasar los puntos de referencia definitorios de este arreglo (por ejemplo, la prohibición de la reelección presidencial, las garantías individuales, o el régimen de propiedad) o bien eran motivo de fracaso o eran revertidos algún tiempo después.¹⁵

No resulta sorprendente que los constitucionalistas, en su mayoría, tendieran a tener una visión “política” de la Constitución, en el sentido de que abordaban las cuestiones constitucionales en términos de su significado político, más que como problemas para una interpretación técnico-jurídica.¹⁶ Sin embargo, el cambio político y social parece requerir ahora que la Constitución comience a operar como Constitución normativa en un sentido técnico estricto. Esto es lo que está ocurriendo, y de ello ofrecemos dos claros ejemplos:

14 La mayoría de los académicos comparte esta percepción, pero sus opiniones varían en relación con los orígenes y la profundidad de la separación. Algunos constitucionalistas sitúan completamente la cuestión de la naturaleza normativa de la Constitución en el proceso político. Por lo tanto, su apreciación en este sentido depende directamente de su juicio en relación con las cualidades democráticas de la política mexicana. Otros autores, sin dejar de reconocer las deficiencias democráticas del régimen y la influencia de los factores extraconstitucionales en la vida constitucional, sostienen que la Constitución tiene, en términos generales, un valor normativo que ha contribuido a la estabilidad y el desarrollo de la vida social y política.

15 Ejemplos: la reelección presidencial (1927-1933); la “educación socialista” (1934-1946); la inamovilidad de los jueces federales (1934-1944) (la primera fecha se refiere al cambio del texto original de la Constitución de 1917, y la segunda a la supresión de dicho cambio).

16 Cossío Díaz (2001, cap. 2).

Nos referimos en primer lugar al *sistema electoral*. Las disposiciones constitucionales y legales que regulan las elecciones federales se han convertido en normativas en un doble sentido: por un lado, han sido producto de un proceso de democratización política, en el que los actores políticos aceptan y reconocen cada vez más la legitimidad de los resultados de las elecciones. Esta actitud ha sido promovida por la creciente participación de los partidos políticos en el diseño de las leyes e instituciones electorales. En 1996, como culminación de un proceso de cambios de casi veinte años, los tres principales partidos políticos nacionales acordaron un muy importante paquete de reformas constitucionales en relación con los procesos electorales federales. Por el otro, esta reforma incluyó, por primera vez, la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes electorales y de las resoluciones definitivas de las autoridades electorales locales. Se puede decir que hasta ese momento las disposiciones electorales de la Constitución no eran normativas, en el sentido de que no existía ningún recurso jurídico efectivo para hacerlas cumplir.¹⁷

El segundo ejemplo se refiere a la función cada vez más activa de la Suprema Corte en el campo de la *interpretación constitucional*. La reforma judicial de 1994 introdujo nuevos medios de defensa de la Constitución (las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad)¹⁸ a través de los cuales la Corte puede empezar a desempeñar un rol más prominente en la vida constitucional y en la aplicación de las normas constitucionales.¹⁹

Al mismo tiempo, la tendencia hacia una Constitución de carácter plenamente normativo ha puesto de manifiesto los defectos técnicos de la Constitución misma y la carencia de reflexión y de experiencia respecto de los problemas técnicos y políticos que plantea la interpretación constitucional.

b. El proceso legislativo

Cuando menos desde los años cuarenta y hasta 1997, el proceso legislativo federal estuvo claramente controlado por el presidente de la República. El partido gobernante (el Partido Revolucionario Institucional, PRI)

17 De la Peza (1999, 335).

18 Véase Fix-Fierro (1998a).

19 Entre otros ejemplos, citamos el caso reciente de un presidente municipal que fue destituido por el Congreso local y reinstalado posteriormente por la Suprema Corte.

tenía la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión y, a su vez, el partido y el Congreso estaban subordinados políticamente al presidente. Las iniciativas de ley, incluyendo los proyectos de reforma constitucional, eran preparadas por las dependencias administrativas, así como por la oficina de la Presidencia. De acuerdo con algunos de nuestros entrevistados, hasta el dictamen de las iniciativas que debe elaborar el Congreso era frecuentemente preparado por funcionarios de la administración. En otras palabras, las iniciativas legislativas del Ejecutivo no enfrentaban mayores obstáculos políticos, y el presidente lograba que el Congreso aprobara las leyes que él consideraba convenientes para llevar a cabo sus políticas. Su abrumador control político también le permitía impedir de manera efectiva, y sin necesidad de recurrir a sus amplias facultades de veto, no sólo la aprobación de las iniciativas promovidas por la incipiente oposición, sino incluso de aquellas que, si bien originarias del propio Ejecutivo o de su partido, aquél ya no deseaba, por razones diversas, ver convertidas en ley. Uno de nuestros entrevistados advertía un revelador paralelismo entre el proceso legislativo así descrito y el absolutismo europeo: el presidente (el rey), rodeado por el grupo de sus colaboradores expertos (ministros), creaba un orden racional, con pretensiones de universalidad, para un mundo caótico (el país).

En la realidad, el proceso legislativo no era tan simple como parece, es decir, que la voluntad presidencial haya sido necesaria y suficiente para aprobar las leyes. Más bien, había modalidades significativas, dependiendo de las circunstancias políticas y del perfil particular del gobierno en turno. En la mayoría de los casos, durante la elaboración de las iniciativas se realizaba un proceso de consulta amplio, aunque cerrado, con los grupos de interés y los funcionarios de gobierno, antes de su envío al Congreso.²⁰ Este proceso “informal” de consulta y discusión facilitaba el compromiso cuando era necesario y permitía obtener soluciones “razonables y practicables”. En ocasiones, los miembros del Congreso podían desempeñar un papel activo, aunque no abierto, en la negociación de modificaciones particulares a las iniciativas presidenciales, a partir de su calidad de “representantes” de intereses específicos (por ejemplo, los sindicales). Sin embargo, el presidente seguía siendo el árbitro último y su decisión era definitiva.

20 Contamos con la versión de primera mano de este proceso del ex-presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Véase De la Madrid Hurtado (1998, 3 y ss.).

Este tipo de proceso legislativo permitía un control más riguroso de los aspectos técnicos de la legislación. En todo caso, la forma y las consideraciones de forma y técnica jurídicas podían desempeñar un papel importante ya por el hecho de que la mayoría de los tomadores de decisiones, incluyendo al presidente mismo, habían tenido una formación jurídica. También tiene que tomarse en cuenta que tanto el universo regulado como el número de participantes eran relativamente reducidos.

El modo de “hacer las cosas” que acabamos de describir empezó a cambiar gradualmente desde fines de los años setenta, como consecuencia de las sucesivas reformas político-electorales que fueron ampliando los espacios de participación de las minorías políticas en el Congreso.²¹ El deterioro gradual de la presencia legislativa del partido hegemónico (el PRI) en el Congreso de la Unión, acelerado en los años noventa (hasta llegar a las elecciones del 2000, por las que ningún partido alcanzó ya mayoría absoluta en ninguna de ambas cámaras del Congreso de la Unión),²² se ha traducido, comprensiblemente, en una dinámica legislativa diferente. Existen numerosos estudios que documentan detalladamente estos cambios, sobre todo en los años más recientes,²³ los que podemos resumir diciendo que, si bien la mayoría de las iniciativas legislativas continúa siendo enviada al Congreso por el Ejecutivo, y también provienen de éste la mayoría de las finalmente promulgadas, su aprobación se puede considerar cada vez menos “garantizada”. Las cá-

21 Lo que en seguida se dice de la dinámica política federal es aplicable, *mutatis mutandis*, a la dinámica política en las entidades federativas.

22 Los datos electorales y de composición del Congreso de la Unión (y de los Congresos estatales) a partir de 1979 se pueden consultar en la página web del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC): <http://www.cidac.org>.

23 Por ejemplo, Raigosa (1995, 213 y ss.) ofrece datos sobre el proceso de reformas a la legislación penal federal entre 1982 y 1988. De 82 decretos de reforma, 76 fueron iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal y el resto por miembros de la legislatura. En la cámara de origen se introdujeron cambios a 63 de las 82 iniciativas, en su mayoría por las comisiones. En cambio, la cámara revisora introdujo cambios sólo en dos ocasiones. Otro interesante estudio (Díaz Cayeros y Magaloni, 1998) examina los cambios introducidos en el proyecto de presupuesto presentado anualmente por el presidente a la Cámara de Diputados en el periodo 1960-1994, los cuales se hicieron más frecuentes a partir de 1982. Sobre el funcionamiento de la Cámara de Diputados, véase Casar (2000) y, sobre todo, los ensayos reunidos en Pérez y Martínez (2000), particularmente el de Nava Polina *et al.*, intitulado “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998” (85-103). La dinámica legislativa en los estados se ha estudiado, por ejemplo, desde la perspectiva de los llamados “gobiernos divididos”.

maras, a través de negociaciones realizadas entre los partidos, así como entre estos últimos y el Ejecutivo, con creciente frecuencia introducen cambios en los proyectos del presidente.²⁴ También van en aumento las iniciativas que surgen directamente tanto de los partidos políticos como de sus miembros en los órganos legislativos.

Por otra parte, y de manera especial en asuntos socialmente sensibles o en aquellos con implicaciones internacionales, se ha incrementado significativamente la participación de los grupos de interés y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el proceso legislativo. Encontramos ejemplos recientes de esta tendencia en la discusión y aprobación de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente y a la Ley Cinematográfica.²⁵ También se reconoce cada vez más el principio de transparencia, el cual se ha establecido de manera tímida en algunas leyes y reglamentos. Sin embargo, resulta importante destacar que la apertura creciente en el proceso legislativo se halla lejos de ser una tendencia general en el sistema jurídico. En realidad, esta tendencia afecta solamente algunas áreas del derecho, aquellas en donde existe un vínculo claro entre grupos sociales particulares y la ley. En otros ámbitos, el nivel de participación es significativamente más bajo.

Se nos dice que el nivel técnico de la legislación disminuye en la medida en que una ley en particular incorpore compromisos políticos. Uno de nuestros entrevistados lo dice de este modo: “El proceso legislativo se ha convertido en una tarea de lograr consenso, más que en una tarea técnica”. Otro factor que contribuye al nivel técnico relativamente bajo de la legislación es la casi total ausencia de apoyo técnico a las actividades del Congreso, apoyo que contribuiría a la “traducción jurídica” de la labor política de sus miembros.

No es difícil entender por qué ello ha sido así. El tamaño y la complejidad crecientes de la sociedad mexicana, así como el proceso de reforma política y económica de los últimos años, generaron, desde los años setenta, la necesidad de legislar intensivamente en relación con

24 Es importante señalar que este fenómeno incrementa la probabilidad de que el Ejecutivo interponga su veto contra las leyes aprobadas por el Congreso. A comienzos de 2001, el presidente Fox vetó una Ley de Desarrollo Rural —algo que no ocurría desde tiempos que podríamos llamar inmemoriales—, y ello obligó al Congreso a introducirle importantes cambios antes de su nueva aprobación.

25 Véase Berrueco García (1997) en relación con la Ley de Telecomunicaciones.

cuestiones nuevas, más técnicas, y relativamente desconocidas para la profesión jurídica mexicana.²⁶ Puesto que el número y las capacidades técnicas de los juristas eran limitadas (véase *infra*), y tomando en consideración que durante los últimos doce años los tomadores de decisiones de última instancia ya no habían sido abogados, no resulta, pues, sorprendente que se tenga la percepción de que el nivel técnico de las leyes y los reglamentos nuevos haya decrecido.²⁷ Ya en los años setenta había la percepción de una creciente proliferación y dispersión de las leyes y los reglamentos, las cuales eran contrarias al ideal de la codificación y el orden sistemáticos (Vázquez Pando, 1978, 116 y ss.).

La existencia de disposiciones jurídicas contradictorias o de fuertes ambigüedades en la ley abre un espacio para la interpretación y contribuye a fortalecer el papel de las autoridades judiciales y administrativas. Sin embargo, existe el riesgo de que la “victoria” obtenida mediante un compromiso político en la arena legislativa se vea “derrotado” a manos de los funcionarios administrativos, simplemente por las dificultades prácticas que puede enfrentar su aplicación.

c. Orientación

El segundo cambio significativo en la legislación mexicana ha sido una transformación de primer orden en su orientación general. Se trata de un proceso complejo, debido a una serie de factores mayormente guiados por el cambio en el modelo de desarrollo económico y en la composición de la elite política entre 1982 y 2000. En términos generales, podríamos caracterizar esta nueva orientación como la plena aceptación de una economía de mercado abierta, la reducción del tamaño (privatización) y las funciones (desregulación) del Estado, un nuevo diseño institucional que tiene el objetivo de un mayor equilibrio de los poderes frente al Ejecutivo (reformas política y judicial), así como entre los gobiernos federal, estatales y municipales, y finalmente, el reforzamiento de los derechos civiles y políticos.

Todo lo anterior tuvo un impacto directo en el sistema jurídico. Como lo hemos dicho en repetidas ocasiones, entre 1982 y 2000 se pro-

26 Ejemplos: legislación en materia de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, medio ambiente y normas técnicas.

27 Esta opinión la escuchamos en varias entrevistas.

dujo una profunda transformación del derecho mexicano. El alcance de esta transformación ha sido tal que podemos decir incluso que se instaló un “nuevo derecho” (*cfr.* Sáenz Arroyo, 1988; Valdez Abascal y Romero Apis, 1994). Este “nuevo derecho” fue menos el resultado de un designio explícito y más la consecuencia de las nuevas orientaciones políticas y económicas de la acción pública. La ausencia de un plan integral de reforma jurídica no significa que ésta no tuviera objetivos claros en términos del proceso de modernización (Valdez Abascal, 1994, 46 y ss.).

Los cambios sustantivos en la legislación se estructuraron a lo largo de tres ejes principales. El primero pretendía crear una infraestructura jurídica más “racional” y predecible para una economía de mercado.²⁸ El segundo requirió una nueva definición de las funciones y la estructura del Estado. El tercero se propuso abrir o ampliar los espacios para la acción pública de grupos e individuos (López-Ayllón, 1997, 203 y ss.). El resultado global consistiría en una infraestructura jurídica “moderna” y “racional” para las necesidades de una economía de mercado articulada con el sistema mundial, un Estado más pequeño pero más efectivo, y una garantía más sólida de los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos.

C. Cumplimiento de la ley

Resulta mucho más difícil evaluar el cumplimiento de la ley que la creación de las leyes y los reglamentos. Prácticamente no hay estudios empíricos sistemáticos de la aplicación de la ley, ni siquiera en tiempos recientes. En general, hay una percepción muy extendida, en los medios de comunicación lo mismo que en la población, de que las leyes y los reglamentos no se hacen cumplir. Sin embargo, un análisis más detenido mostraría pronto que hay diferencias significativas en los niveles de cumplimiento de las leyes según el ámbito jurídico. Observamos, por ejemplo, que mientras que la legislación fiscal o sobre seguridad social

²⁸ En Zepeda (2000) puede encontrarse una detallada evaluación empírica de las reformas constitucionales y legales de 1992 que pusieron fin al reparto de la tierra y trataron de crear un marco institucional que diera seguridad a los derechos de propiedad en el campo. El estudio concluye que se han producido importantes avances parciales, pero no se han cumplido los objetivos últimos de la reforma. Tampoco se han materializado los pronósticos fatalistas de sus críticos.

normalmente se aplica, las leyes penales y laborales son consideradas, en general y por distintas razones, como ineficaces.

En este apartado ofrecemos algunos elementos que pueden ser de utilidad en la descripción y análisis generales del cumplimiento de las leyes en México. Para este efecto, hemos seleccionado tres áreas jurídicas.

a. Procuración de justicia

En años recientes, una tendencia significativa en la sociedad mexicana es la percepción de tasas de criminalidad crecientes. Si bien no hay estudios empíricos que permitan un diagnóstico detallado de las causas y las tendencias en la criminalidad, algunas de las razones que más frecuentemente se mencionan como origen de la creciente delincuencia están ligadas a las crisis económicas recurrentes, a la inestabilidad política y a la falta de un aparato fuerte y eficiente que haga cumplir las leyes. Al mismo tiempo, hay una gran desconfianza hacia la policía y otros agentes de la procuración de justicia. Las encuestas de victimización son todavía escasas y de cobertura parcial. Sin embargo, muestran claramente que, en promedio, solamente un tercio de los delitos cometidos se denuncian ante las autoridades. Algunos estudios recientes han tratado de encontrar la fuente de la ineficacia del aparato de justicia penal sobre la base de las estadísticas oficiales de los delitos denunciados.

De acuerdo con uno de estos estudios (Ruiz Harrell, 1996), en 1995 se denunciaron 218,599 delitos ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Durante el mismo año, un total de 5,479 individuos fueron consignados ante un juzgado penal. Esto significa que en aproximadamente 97.5% de todos los delitos denunciados, las autoridades fueron incapaces de identificar a las personas responsables de cometerlos, de reunir pruebas suficientes contra ellas y de detenerlas y presentarlas ante un juez. Esta situación ha empeorado a partir de 1990 (véase tabla 3), si bien la persecución de la delincuencia nunca ha sido muy eficaz: entre 1930 y 1990, el “índice de impunidad” nunca fue menor al 90% (Ruiz Harrell, 1996, 18 y ss.).

TABLA 3. DELITOS EN EL DISTRITO FEDERAL (1990-1995)

<i>Año</i>	<i>Población del Distrito Federal (en miles)</i>	<i>Delitos denunciados</i>	<i>Consignaciones</i>	<i>Impunidad (porcentaje)</i>	<i>Índice (100K)</i>
1990	8,235.7	133,352	8,392	93.71	1,619.2
1991	8,284.7	136,927	6,474	95.27	1,652.8
1992	8,334.0	143,999	4,467	96.90	1,727.8
1993	8,383.6	137,568	4,904	96.44	1,640.9
1994	8,433.5	161,496	4,170	97.42	1,914.9
1995	8,483.6	218,599	5,479	96.25	2,576.7

Fuente: Ruiz Harrell (1996, 19), con datos de INEGI y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Ruiz Harrell sostiene que esta situación se explica en parte por la falta de recursos invertidos en el sistema de justicia penal. Mientras que las tasas de delitos por 100 mil habitantes permanecieron casi estables entre 1950 (1,193) y 1980 (1,190) (Ruiz Harrell, 1996, 24 y ss.), el número anual promedio de casos tramitados por cada agente del Ministerio Público pasó de alrededor de 60 en 1950 a 220 en 1995. Por el contrario, el número de agentes de policía a cargo de la seguridad pública ha crecido en relación con los delitos denunciados. La ciudad de México posee incluso el número más alto de policías en comparación con otras ciudades capital. Sin embargo, la policía es sumamente ineficaz. De acuerdo con los mismos datos, en 1994 había 1,295 policías por cada 100 delincuentes consignados (Ruiz Harrell, 1996, 29).

Otro estudio reciente (Zepeda Lecuona, 1998) confirma las conclusiones principales de Ruiz Harrell, al mostrar de qué modo son llevadas a cabo las averiguaciones previas a cargo del Ministerio Público en el Distrito Federal. En 1995, de un total de 197,428 averiguaciones previas, el 79% fueron enviadas a la “reserva”; en el 3.66% de los casos el presunto responsable fue detenido y consignado ante un juez penal; en el 6.3% se hizo la consignación sin detenido; en el 5% se resolvió no ejercer la acción penal. La “reserva” significa que el Ministerio Público resuelve que carece de elementos o de pruebas suficientes para continuar el procedimiento. En teoría, cualquier averiguación “en la reserva” puede ser activada en cualquier momento. En la realidad, la reserva es

el modo definitivo de resolución de la mayoría de las averiguaciones previas.²⁹

En resumen: ambos estudios encuentran la principal explicación de los altos niveles de impunidad en la ineffectividad de la policía judicial y de los agentes del Ministerio Público, y en su incapacidad para investigar y perseguir una proporción significativa de los delitos denunciados.

b. Protección del medio ambiente

Un estudio reciente (Canela Cacho *et al.*, 1998) sobre la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), un organismo establecido en 1993 y encargado de aplicar y hacer cumplir la legislación y los reglamentos federales en la materia, podría arrojar alguna luz, así sea indirecta, sobre el cumplimiento de la ley en esta área.

El estudio analiza el funcionamiento de la Dirección General Jurídica de Profepa entre 1993 y 1997, empleando datos de SIGMA (Sistema de Gestión de Litigios de Medio Ambiente), una base de datos sobre los litigios llevados por la dependencia, tanto administrativos como judiciales, resultado de las inspecciones llevadas a cabo por Profepa y de las multas aplicadas en las mismas (véase también Profepa, 2000). Los datos indican las siguientes tendencias:

- a) La tasa de litigios se ha incrementado.
- b) El monto promedio de las multas impugnadas se ha reducido.
- c) El porcentaje de resoluciones administrativas anuladas por el Tribunal Fiscal de la Federación se redujo de 39% en 1992-1993 a 24% en 1996-1997.
- d) La gran mayoría de las resoluciones son impugnadas primero ante la Dirección General Jurídica de Profepa.³⁰

²⁹ Un trabajo inédito de Zepeda Lecuona estima globalmente la “tasa de efectividad” de todas las procuradurías locales para 1997 en 14.4%. Esta tasa significa que en solamente 14 de 100 casos, el Ministerio Público logró concluir la averiguación y los procedimientos de consignación.

³⁰ De acuerdo con el derecho mexicano, un particular afectado por una resolución administrativa tiene la opción de impugnarla primero ante la autoridad que la dictó o de acudir directamente al tribunal.

- e) La tasa de asuntos ganados por la Dirección General Jurídica ante el Tribunal Fiscal es considerablemente más alta cuando la resolución fue primero objeto de un procedimiento de revisión administrativa que cuando se impugnó directamente ante el Tribunal.

Estas conclusiones comprueban una serie de hechos interesantes. Primero, que en un área sensible (la protección ambiental), la aplicación efectiva de la ley a través de un organismo especializado sí existe en México.³¹ Segundo, que este organismo administrativo utiliza sofisticada tecnología de la información que puede ayudar a mejorar su desempeño en la aplicación de la ley. Tercero, que existe un medio efectivo para controlar internamente la calidad de sus resoluciones. Y cuarto, considerando que las tasas de litigio se han incrementado y que una gran proporción de las resoluciones son anuladas por el Tribunal Fiscal de la Federación, hay razones para concluir que existe un control judicial efectivo e independiente y que los particulares encuentran suficientes incentivos para acudir a él. Otro factor que puede ayudar a explicar la alta tasa de litigios es el tipo de agentes implicados en los procedimientos (en su mayoría, empresas medianas y pequeñas), con acceso a recursos jurídicos (abogados y tribunales) para la defensa de sus intereses.

c. Conflictos laborales

Otra área interesante para el análisis del cumplimiento de la ley se relaciona con los conflictos laborales. Las llamadas juntas de conciliación y arbitraje, que son en lo esencial órganos especiales para conciliar y resolver conflictos individuales y colectivos del trabajo, están compuestas por representantes del gobierno, de los trabajadores y de los patronos. Formalmente, el derecho del trabajo otorga un alto nivel de protección a los trabajadores.

Dos estudios diferentes, uno realizado a fines de los años sesenta (Gessner, 1984, 72 y ss.) y otro en los años noventa (Correas Vázquez, 1997), ofrecen indicios sobre los modos en que se resuelven los conflic-

31 Es importante recordar que durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), uno de los más fuertes argumentos en contra del Tratado fue la presunta falta de aplicación de las leyes ambientales en México. Estos argumentos llevaron a la negociación a un acuerdo de cooperación en materia ambiental y a la creación de la Comisión Ambiental de América del Norte.

tos laborales individuales ante las juntas locales. En esencia, ambos estudios muestran que la parte más significativa de dichas controversias se refieren al despido. De acuerdo con la ley, en tales casos los trabajadores tienen la opción de pedir la reinstalación en sus puestos de trabajo o una indemnización. El monto de la indemnización está fijado en la ley. Los datos indican que una buena parte de los conflictos se resuelven mediante acuerdo entre las partes y que los trabajadores normalmente aceptan una indemnización bastante inferior al monto legal, debido a que su situación los obliga al arreglo y porque los honorarios de los abogados dependen, para ambas partes, de la indemnización que se obtenga o se otorgue (Gessner, 1984, 79).³² Esto explica por qué la indemnización efectiva es usualmente de alrededor de la mitad del monto fijado en ley. Las juntas no resuelven propiamente el conflicto, sino que constituyen un marco institucional para las negociaciones que por lo común conducen a un arreglo extra-judicial.

Estos tres ejemplos nos indican que el cumplimiento de la ley es muy diferente entre las diversas ramas del derecho. Los factores más visibles que pueden explicar las variaciones entre ellas son, primeramente, el nivel socioeconómico de las partes,³³ los costos relativos para cada una de ellas, la calidad y la intensidad de la intervención de los abogados, y la independencia y la autonomía de la autoridad o tribunal respectivos, entre otros.

3. El Poder Judicial y otras instituciones de justicia

El presente apartado abordará brevemente los procesos de cambio y continuidad en el Poder Judicial en México, así como en otras instituciones de justicia, entre 1970 y 2000, desde una triple perspectiva. Primero, analizará los “procesos de crecimiento” sufridos por el sistema de justicia. Segundo, presentará los principales cambios en estructura, orga-

32 Gessner argumenta que ambos abogados tienen un incentivo en ayudar a las partes a llegar a un rápido arreglo, por cuanto litigar significaría el riesgo de perderlo todo o una compensación por debajo de la cantidad de trabajo invertido en el caso. En la mayoría de los casos el monto discutido es relativamente pequeño.

33 Un estudio publicado originalmente a fines de los años sesenta (Bustamante, 1981) sobre los niveles de corrupción en distintos tribunales concluye que dicha corrupción varía según el nivel socioeconómico de las partes en un procedimiento. No resulta sorprendente que los niveles más altos de corrupción se hayan encontrado en los tribunales penales y laborales, y los más bajos en los civiles y administrativos.

nización y competencia del Poder Judicial. Tercero, ofrecerá una explicación de la función general del Poder Judicial en México durante el periodo considerado. Este panorama se concentrará en el Poder Judicial de la Federación, aunque se hará una breve referencia a los tribunales del Distrito Federal.³⁴

A. Procesos de crecimiento

En términos muy generales, se puede decir que los tribunales mexicanos, tanto los federales como los locales, han experimentado un proceso continuo de crecimiento en los asuntos ingresados a ellos cada año durante el periodo 1970-2000. Que ello constituya una “explosión de los litigios”, como tal fenómeno ha sido definido en otros países, es algo bastante incierto, en primer lugar, y con independencia de su disponibilidad y grado de confiabilidad, porque en México no se han estudiado las estadísticas judiciales; y en segundo lugar porque dichos procesos de crecimiento no parecen ser excepcionales si se comparan con otros procesos de crecimiento social (alfabetismo, población, urbanización, etcétera), que también han sido notables durante el mismo periodo. Sin embargo, los jueces federales y estatales se quejan frecuentemente de que tienen que soportar tremendas cargas de trabajo y, al mismo tiempo, exigen mayores recursos para hacerles frente. En efecto, la mayoría de las veces los incrementos en el número de asuntos no ha ido acompañado de un crecimiento comparable en el número de tribunales, jueces y personal judicial.

³⁴ Además de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, existen otros tribunales federales que son de naturaleza judicial y gozan de autonomía para dictar sus fallos, pero que formalmente se integran en el Ejecutivo Federal (recientemente se viene discutiendo la conveniencia de incorporarlos al Poder Judicial de la Federación). Esos tribunales son: la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como órgano competente para resolver conflictos laborales en ramas industriales sujetas a la jurisdicción federal; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que resuelve también controversias laborales entre los gobiernos federal y del Distrito Federal y sus trabajadores; el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establecido originalmente para resolver conflictos entre los contribuyentes y las autoridades fiscales federales, y que paulatinamente ha ido ampliando su competencia a otras materias administrativas; los tribunales militares. Los tribunales agrarios se establecieron apenas en 1992 para resolver toda clase de controversias relacionadas con la propiedad de la tierra. Su creación coincide con el fin oficial de la reforma agraria. Como reciente evaluación del funcionamiento de los tribunales agrarios véase Zepeda (2000, cap. 5).

a. El Poder Judicial de la Federación

El Poder Judicial de la Federación es el organismo judicial más importante del país, pues no sólo conoce de asuntos federales ordinarios, sino que su competencia en amparo le permite revisar la legalidad y constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad pública, incluyendo los demás tribunales federales y locales, tanto judiciales como administrativos. De hecho, la mayor parte de los asuntos de que conoce el Poder Judicial federal corresponden a su competencia en amparo, y éste es el sector en el que el crecimiento de las cargas de trabajo ha sido más evidente.

Actualmente el Poder Judicial de la Federación está compuesto por los siguientes órganos jurisdiccionales:

- La Suprema Corte de Justicia (SCJ).
- Los tribunales colegiados de circuito (TCC).
- Los tribunales unitarios de circuito (TUC).
- Los juzgados de distrito (JD).
- El Tribunal Electoral (TE).

1) La *Suprema Corte de Justicia* (SCJ) es el más alto tribunal en el país. Debido a la amplitud del juicio de amparo, especialmente contra sentencias judiciales, la SCJ ha tenido que enfrentar, la mayor parte del tiempo, una “imposible tarea”, como la llamara un distinguido jurista, don Emilio Rabasa, a principios del siglo XX. La mayoría de los cambios en su composición y competencia desde 1917 se puede explicar como el intento de auxiliar a la Corte con sus crecientes cargas de trabajo, pero el alivio siempre ha sido temporal.³⁵

En 1987 se aprobó una reforma constitucional que pretendía descargar radicalmente a la SCJ de los llamados “amparos de legalidad”, es

³⁵ Conforme al texto original de la Constitución de 1917, la Corte se integraba por 11 ministros y funcionaba solamente en Pleno. En 1928 se incrementó a 16 el número de ministros y se crearon tres salas especializadas (en materia civil, penal y administrativa). En 1934 se aumentó nuevamente el número de ministros a 21 y se creó la sala en materia laboral. En 1951 se introdujeron los ministros supernumerarios (5), que formaban la Sala Auxiliar, y se establecieron los cinco primeros tribunales colegiados de circuito con el propósito de auxiliar a la Suprema Corte con su rezago, que por entonces asumía ya proporciones alarmantes. En 1968 se hizo una importante redistribución de competencias entre la Corte y los tribunales colegiados. Véase Fix-Fierro (1998a y b).

decir, de los asuntos que no son de carácter estrictamente constitucional, lo que permitió acercarse al objetivo de transformar a la Corte en un genuino tribunal constitucional. En 1994, otra reforma constitucional cambió su composición, reduciendo el número de ministros de 26 a 11. Al mismo tiempo, la reforma amplió el control constitucional a cargo de la SCJ, aproximándola aún más al modelo europeo de justicia constitucional (Fix-Fierro, 1998a, 6 y ss.).

Muy recientemente (1999) se aprobó otra reforma constitucional, a instancia de la propia SCJ. La reforma otorga a la Corte facultades para transferir a los TCC los asuntos en los que la Corte ya haya establecido jurisprudencia o aquellos que considere que no requieren su intervención, por no ser suficientemente trascendentes. La lógica detrás de este cambio es, de acuerdo con los propios ministros, permitir a la SCJ concentrar sus esfuerzos en los asuntos de constitucionalidad más relevantes, lo que deberá traer consigo una considerable reducción en la carga de trabajo del tribunal.

En la tabla 4 se ofrece un panorama de la evolución de la carga total de trabajo de la Corte a partir de 1970:

TABLA 4. CARGA TOTAL DE TRABAJO DE LA SCJ (1970-2000)

<i>Año</i>	<i>Carga de trabajo</i>	<i>Egresos</i>	<i>Quedan</i>
1970	14,593	8,112	6,481
1975	8,091	5,103	2,988
1980	8,519	5,183	2,657
1985	13,651	5,224	5,459
1990	9,078	6,339	2,739
1995	5,976	3,675	2,301
2000	8,155	6,869	1,286

Fuente: Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1970-2000. “Carga de trabajo” comprende los asuntos pendientes del año anterior más los nuevos ingresos.

Nota: La diferencia entre carga de trabajo, egresos y asuntos pendientes en 1980 se debe a la reducción por inventario físico de los expedientes y por los amparos enviados tanto a las salas de la SCJ como a los TCC. En 1985, en virtud de los cambios a la Ley Orgánica, 2,619 amparos se enviaron a los TCC, 197 amparos y 3 competencias se remitieron a la Subsecretaría de Acuerdos para su resolución con fundamento en la jurisprudencia.

La carga anual de trabajo de la SCJ disminuyó prácticamente de manera continua a partir de 1970. Esto puede deberse a los efectos de la reforma de 1968. La carga de trabajo comenzó a incrementarse a partir de 1982 (en lo que pudo haber influido la crisis económica que se inició en dicho año) hasta 1987. Por esta razón, en esos años, y a consecuencia de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, un buen número de amparos se transfirió a las salas de la Corte o a los TCC.³⁶ La reforma constitucional de 1987 se reflejó en un marcado descenso en el número de amparos ante la Corte en los años subsiguientes. Las reformas de 1994 y 1996 no afectaron la competencia de la SCJ en asuntos de amparo, por lo que su carga de trabajo no cambió mayormente por tal motivo. A pesar de la reducción en el número de ministros, la SCJ ha logrado seguir reduciendo el número de asuntos pendientes al final de cada año, y en marzo de 1998 los ministros aprobaron un plan para eliminar totalmente el rezago para el año 2000,³⁷ meta que no se cumplió del todo, pero sí parece haber logrado una reducción significativa de los asuntos pendientes al final de ese año.

2) El crecimiento en el número de *tribunales de circuito y juzgados de distrito*³⁸ fue más bien modesto hasta comienzos de los años ochenta. Esto se deduce claramente de la tabla 5, la cual presenta el número de tribunales y juzgados del Poder Judicial federal entre 1930 y 2000, el cual se compara con la población total del país.

36 Por ejemplo, 3,778 en 1984 y 2,619 en 1985. Por esta razón, los egresos de la Corte no tienen correspondencia con el número de asuntos pendientes al final del año.

37 Acuerdo general número 2/1998, del Tribunal Pleno, del día diez de marzo de mil novecientos noventa y ocho, para llegar al año 2000 sin rezago, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, marzo de 1998, pp. 849-901.

38 Tanto los JD como los TUC son unitarios. Los TCC están integrados por tres magistrados.

TABLA 5. NÚMERO DE TRIBUNALES DE CIRCUITO Y DE JUZGADOS DE DISTRITO EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN (1930-2000)

Año	JD	TCC	TUC	Población (en miles)	Población / tribunales (en miles)		
					JD	TCC	TUC
1930	46	—	6	16,552	360	—	2,759
1940	46	—	6	19,653	427	—	3,276
1950	46	5	6	25,791	561	5,158	4,299
1960	48	6	6	34,923	728	5,821	5,821
1970	55	13	9	48,225	877	3,710	5,358
1980	92	21	12	66,846	727	3,183	5,571
1990	148	66	30	81,249	549	1,231	2,708
1995	176	83	47	91,120	518	1,098	1,939
2000	217	138	56	97,400	448	705	1,739

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de los *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-2000*, Cossío Díaz (1996) y *México Social 1996-1998*. La población en 2000 deriva de los resultados preliminares del Censo General de Población de ese año.

El número de JD y de TUC sigue un patrón similar en relación con la población: su crecimiento es muy limitado entre 1930 y 1970, pero la población (y las cargas de trabajo, según veremos más adelante) crece de manera dramática. En 1930 había un JD y un TUC por 360 mil y por 2 millones 759 mil habitantes, respectivamente. En 1970, las cifras correspondientes eran 877 mil y 5 millones 358 mil habitantes. Después de 1970, se inicia un crecimiento moderado, especialmente en el número de JD, el cual se acelera en los setenta y de manera muy particular en los noventa. A fines de 2000 había un JD por 448 mil habitantes, una proporción similar a la de los años cuarenta. En cambio, la relación entre los TUC y la población empezó a decrecer después de 1980, para alcanzar un nivel bastante por debajo del de los años treinta.

El cambio más dramático afecta a los TCC. En 1951 se crearon los primeros cinco TCC, por lo que había aproximadamente uno por cada 5 millones de habitantes. Después de un ligero incremento, esta proporción empezó a descender de manera constante, hasta menos de 800 mil habitantes por tribunal en 2000. Si tomamos en cuenta que se han con-

vertido en los órganos jurisdiccionales de última instancia en los asuntos ordinarios, el número creciente de TCC ha sido una necesidad ineludible y significa que la administración de justicia federal se ha ido descentralizando cada vez más. Al mismo tiempo, surge el creciente problema de las sentencias contradictorias entre estos tribunales, las que deben ser resueltas por la SCJ.

Según se ha comprobado respecto de los JD (CIDAC, 1994, cap. 2), una importante consecuencia del crecimiento limitado en el número de tribunales fue que dichos órganos, al enfrentar cargas de trabajo crecientes y deseando, al mismo tiempo, mantener controlables los niveles de rezago, se vieron obligados a desechar un porcentaje creciente de demandas por razones de tipo procesal, es decir, sin entrar en el fondo del asunto.³⁹ La proporción de amparos improcedentes o sobreseídos ante los JD se incrementó del 58% en 1940 al 70% en 1975, es decir, en el periodo en que el crecimiento en el número de juzgados fue casi nulo o muy moderado. El porcentaje de amparos desechados fue todavía de 73% en 1993, pero, según las estadísticas oficiales, descendió a 62% en 2000.

Resulta interesante hacer notar que el alto nivel de amparos improcedentes y sobreseídos no disminuyó durante el periodo en que empezaron a crearse nuevos JD en forma acelerada. La razón puede ser que la carga promedio de trabajo seguía siendo alta, similar a la prevaleciente en los años setenta (véase *infra*). Segundo, a que los criterios formalistas desarrollados para el desechamiento por motivos procesales parecen haberse incorporado en las rutinas judiciales, independientemente de otras consideraciones. Y tercero, a que no existen incentivos para resolver sobre el fondo de los asuntos, considerando que el sobreseimiento es también una forma de dar definitivamente por concluido un asunto, para efectos de las estadísticas judiciales. La significativa reducción en el número de amparos improcedentes y sobreseídos entre 1993 y 2000 puede deberse a diversas razones, como la disminución relativa en la presión de las

³⁹ El estudio de CIDAC rechaza la explicación alternativa (que las demandas son desechadas porque los abogados son incompetentes) al mostrar la estrecha correlación entre carga de trabajo, rezago y tasa de sobreseimiento. Sin embargo, es un hecho que los abogados interponen muchas demandas de amparo con el único propósito de retrasar otros procedimientos, por lo que no les interesa en realidad que dichos amparos se resuelvan en cuanto al fondo.

cargas de trabajo o a una política deliberada en tal sentido, pero ésta es una cuestión que requiere mayor estudio.⁴⁰

Otra tendencia interesante en el Poder Judicial de la Federación a partir de 1970 es el número creciente de tribunales que se han especializado en alguna materia (civil, penal, administrativa y laboral). La tabla 6 muestra el porcentaje de TCC, JD y TUC que conocen exclusivamente de una materia especializada (en ocasiones dos) en asuntos de amparo:⁴¹

TABLA 6. TRIBUNALES ESPECIALIZADOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (1970-2000)

<i>Año</i>	<i>JD</i>	<i>TCC</i>	<i>TUC</i>
1970	8 (14.5)	6 (46.2)	—
1975	10 (15.9)	7 (41.2)	—
1980	33 (35.9)	9 (42.9)	—
1985	30 (28.6)	12 (38.7)	—
1990	41 (27.7)	29 (43.9)	—
1995	48 (27.3)	44 (53.0)	—
2000	61 (28.1)	81 (58.7)	6 (10.7)

Fuente: Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1970-2000. Las cifras entre paréntesis indican porcentajes sobre el total de órganos jurisdiccionales de esa categoría.

40 Entre 1994 y 1999 el Poder Judicial federal dejó de publicar los datos relativos al sentido de las resoluciones de amparo de los JD, lo que pareció deberse a un cambio en el sistema de recopilación y publicación de estadísticas.

41 Podía decirse que los TUC estaban “especializados”, al menos en el sentido de que solamente conocen de apelaciones en asuntos federales ordinarios. Sin embargo, a partir de 2000, el informe anual de labores del Poder Judicial federal señala la existencia de cuatro tribunales unitarios especializados solamente en materia penal y otros dos en las materias civil y administrativa, todos con sede en el Primer Circuito (Distrito Federal). La Suprema Corte de Justicia cuenta también con salas especializadas (cuatro entre 1934 y 1995; dos solamente en la actualidad).

El Poder Judicial de la Federación ha recibido un aumento sustancial de recursos financieros a partir de mediados de los años ochenta y de manera muy particular después de 1990. Esto le ha permitido no sólo crecer en forma más rápida, sino también modernizarse de manera integral.⁴² La evolución del presupuesto judicial federal se presenta en la tabla 7, tanto en valores nominales y constantes (1994), como *per capita* y por plaza judicial:

TABLA 7. PRESUPUESTO JUDICIAL FEDERAL (1970-2000)

Año	Nominal (N\$)	Constante (N\$ 1994)	Porcentaje presupuesto federal	Per capita	Por juzgador federal
1970	109,736	141,161,035	0.15	2.9	1,094,272
1975	265,358	193,544,553	0.08	3.4	1,290,297
1980	1,000,017	237,623,021	0.06	3.6	1,231,207
1985	15,168,687	355,360,221	0.08	4.8	1,468,431
1990	257,000,000	427,476,548	0.13	5.3	994,131
1995	1,385,915,000	1,026,618,913	0.39	11.3	2,129,915
2000	6,723,350,703	2,076,389,963	0.56	21.3	2,974,771

Fuente: elaboración propia con datos de Cossío Díaz (1996) y *Diario Oficial de la Federación*.

Nota: El presupuesto *per capita* y por juzgador se expresa en nuevos pesos constantes para el año de 1994. El número de jueces se obtiene de la suma de los ministros de la SCJ, así como de las plazas de magistrados de circuito y jueces de distrito para el año respectivo. Los datos de 2000, que fue año electoral federal, no toman en cuenta a los magistrados ni al presupuesto del Tribunal Electoral, incorporado al Poder Judicial de la Federación en 1996.

⁴² Esto incluye la modernización de la infraestructura física (edificios), la introducción de tecnologías de la información y el aumento en la planta de personal de apoyo. Desafortunadamente, no tenemos cifras para los diferentes años. A principios de 1998, el Consejo de la Judicatura Federal, que es el órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la SCJ, tenía a su cargo 14,716 personas. Consejo de la Judicatura Federal (1998, 5).

La tabla precedente muestra que el presupuesto *per capita* creció de manera constante a partir de 1970 y que subió de manera muy sustancial en los años noventa. El presupuesto por juzgador federal se incrementa también entre 1970 y 1985, pero cae hasta 1990 porque el número de jueces y magistrados se incrementó más rápidamente que los recursos presupuestales. El presupuesto por juzgador en 2000 era casi 8 veces, en términos reales, el de 1970.⁴³

3) A partir de su establecimiento en 1951, los *Tribunales Colegiados de Circuito* (TCC) ejercen competencia solamente en asuntos de amparo, como desprendimiento de la competencia de la SCJ. La distribución de los asuntos entre los TCC y la SCJ ha variado en el tiempo, de acuerdo con criterios de relevancia sustantiva, procesal, social y económica. A partir de 1988, los TCC tienen la última decisión en los llamados “amparos de legalidad”, en la gran mayoría de los cuales se impugnan resoluciones de los jueces locales. La tabla 8 muestra la evolución en el número total y promedio de asuntos ante los TCC entre 1970 y 2000:

TABLA 8. NÚMERO TOTAL Y PROMEDIO DE ASUNTOS
ANTE LOS TCC (1970-2000)

Año	Carga de trabajo		Egresos		Quedan	
	Total	Promedio	Total	Promedio	Total	Promedio
1970	29,586	2,276	18,476	1,421	11,110	855
1975	26,008	1,530	19,897	1,170	6,111	360
1980	37,142	1,769	25,868	1,232	11,274	537
1985	64,633	2,084	41,119	1,326	23,514	758
1990	78,553	1,034	61,587	810	16,967	223
1995	112,684	1,358	96,981	1,168	15,703	189
2000	252,502	1,830	193,609	1,403	58,893	427

Fuente: Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1970-2000.

43 Y puede señalarse todavía que el Poder Judicial de la Federación volvió a recibir un incremento sustancial para el 2001, gracias a la activa campaña del presidente de la Suprema Corte, lo que resulta muy significativo si se toma en cuenta que el país se encuentra en situación de relativa austeridad fiscal.

La tabla muestra una tendencia general hacia el crecimiento constante de las cargas de trabajo, pero este crecimiento ha sido compensado por un aumento en el número de TCC. La carga de trabajo anual promedio ha variado significativamente, oscilando entre mil y dos mil asuntos. La carga de trabajo total de los TCC creció en más del doble entre 1995 y 2000. Sin embargo, el número de tribunales y el incremento en el número promedio de egresos mantuvo el promedio de asuntos pendientes por debajo de los respectivos niveles en los años setenta (por ejemplo, 1970).

Aproximadamente dos tercios del número total de asuntos conocidos por los TCC⁴⁴ son los llamados amparos directos, en que se impugnan la resoluciones definitivas de los tribunales ordinarios (en su mayoría locales). Los jueces federales se quejan de que el aumento en este tipo de asuntos ha sido extraordinario y de que algo debe hacerse al respecto (por ejemplo, limitar la procedencia del amparo). Los jueces locales señalan, por su parte, que ha llegado el momento de devolver su autonomía judicial a las entidades federativas, argumentando que ya no existen las condiciones prevalecientes en el siglo XIX y que llevaron a la introducción del amparo contra sentencias judiciales.⁴⁵ La verdad es que se trata de un tema muy sensible, porque cualquier cambio en la situación existente significaría una transformación de primera magnitud en el Poder Judicial en México. Hasta el momento, no ha habido una discusión pública seria de la cuestión ni se han realizado los estudios que podrían darle fundamento.

4) Los *Tribunales Unitarios de Circuito* (TUC) son tribunales de apelación en asuntos federales ordinarios —civiles, administrativos y penales— de los cuales predominan estos últimos, pues hasta 1995, los TUC en conjunto no resolvían ni mil asuntos civiles. La tabla 9 muestra la evolución del total y del promedio de cargas de trabajo de los TUC entre 1970 y 2000:

44 Ésta fue una proporción constante entre 1987 y 1998.

45 La Asociación Nacional de los Tribunales Superiores de Justicia propone, en efecto, que los TCC se transformen en tribunales locales, con los magistrados y el personal actuales. Véase Patiño Rodríguez (1995).

TABLA 9. APELACIONES CIVILES Y PENALES
 ANTE LOS TUC (1970-2000)

Año	Carga de trabajo			Egresos			Quedan		
	Penal	Civil	Prom.	Penal	Civil	Prom.	Penal	Civil	Prom.
1970	5,422	327	639	3,933	220	461	1,489	107	177
1975	9,761	239	1,000	7,078	144	722	2,683	95	278
1980	8,197	251	704	7,273	161	619	924	90	85
1985	11,006	377	632	9,222	284	528	1,784	93	104
1990	26,505	914	914	19,856	685	685	6,649	229	229
1995	30,129	641	655	27,777	591	604	2,352	50	51
2000	33,777	1,963	638	30,608	1,749	578	3,169	214	60

Fuente: Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1970-2000. Se han incluido los asuntos administrativos, que son muy escasos, en el rubro de los civiles.

Una vez más, la tendencia general es hacia el crecimiento de las cargas de trabajo. El número anual promedio de asuntos ha tenido mayores variaciones, de acuerdo con el crecimiento en el número de TUC. Sin embargo, también ha aumentado la productividad, por lo que el número de asuntos pendientes al final de un año fue, en promedio, mucho menor en los noventa que en los setenta o los ochenta.

5) *Los juzgados de distrito* (JD) tienen competencia tanto en amparo como en asuntos federales ordinarios. Estos dos tipos de asuntos se analizarán de manera separada.

La tabla 10 muestra la evolución de los llamados amparos indirectos (por ejemplo, aquellos que impugnan actos y resoluciones de las autoridades administrativas, incluyendo órdenes de aprehensión y resoluciones judiciales no definitivas).

TABLA 10. NÚMERO TOTAL Y PROMEDIO DE AMPAROS
INDIRECTOS ANTE LOS JD (1970-2000)

Año	Carga de trabajo			Egresos		Quedan	
	Total	Promedio	/100K	Total	Promedio	Total	Promedio
1970	62,849	1,143	111.1	58,823	1,070	4,026	73
1975	82,040	1,302	123.0	69,923	1,110	12,117	192
1980	114,668	1,246	149.5	98,906	1,075	15,762	171
1985	155,283	1,479	188.2	136,428	1,299	18,855	180
1990	249,589	1,686	271.1	227,608	1,538	21,981	149
1995	170,947	977	169.6	155,417	888	15,530	89
2000	209,630	966	187.6	180,222	831	29,408	136

Fuente: *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1970-2000.*

Nota: La tasa de litigios por 100 mil habitantes ha sido calculada solamente con base en los ingresos.

El crecimiento de las cargas de trabajo es constante, con algunos saltos. En 1990, el número total de amparos fue el cuádruple de 1970. El incremento en el número promedio de ingresos, egresos y pendientes no es tan dramático, porque también aumenta el número de nuevos JD. Precisamente cuando la demanda alcanza su punto más alto, se acelera la creación de nuevos juzgados. Sin embargo, al mismo tiempo se inicia un extraño declive en la carga de trabajo, con un mínimo relativo en 1994 y un aumento gradual en los años subsecuentes (crisis económica de 1995). Así, en 2000, el número promedio de amparos ante los JD se encontraba por debajo de los niveles de 1970.

Si nos fijamos en su importancia según la materia, entonces los amparos más numerosos se interponen en la materia penal, seguidos por los amparos en materia administrativa, civil y laboral, en ese orden.⁴⁶ Si tomamos en cuenta que el número de procesos penales ante los tribunales federales y locales es relativamente bajo, en comparación con los juicios civiles (véanse más adelante los datos relativos al Distrito Federal), tendremos que concluir que el predominio de los amparos penales refleja los costos personales y económicos más altos del procedimiento penal,

46 La proporción es aproximadamente de cuatro a uno entre amparos penales y civiles, y de dos a uno entre los penales y los administrativos.

por lo que las personas involucradas en él tienden a utilizar mucho más este recurso.

La tabla 11 muestra la evolución de los asuntos civiles y penales ordinarios ante los JD entre 1970 y 2000:

TABLA 11. ASUNTOS CIVILES Y PENALES
ANTE LOS JD (1970-2000)

Año	Carga de trabajo				Egresos			Quedan		
	Civil	Penal	Prom.	/100K	Civil	Penal	Prom.	Civil	Penal	Prom.
1970	17,968	21,779	723	28.8	5,046	6,856	216	12,922	14,923	506
1975	10,377	35,512	728	29.3	4,527	12,411	269	5,850	23,101	460
1980	8,985	45,912	597	28.5	2,887	14,782	192	6,098	31,130	405
1985	6,575	41,622	459	20.7	1,588	11,154	121	4,987	30,668	340
1990	4,664	76,644	549	34.3	1,748	19,521	142	2,916	55,123	392
1995	4,175	108,077	641	25.8	1,506	35,481	211	2,669	72,596	430
2000	3,882	30,768	160	25.3	3,882	22,015	119	3,041	10,580	63

Fuente: Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1970-2000. El rubro civil comprende la categoría de “juicios federales”.

Nota: La tasa de litigios por 100 mil habitantes ha sido calculada solamente con base en los ingresos.

La evolución de las cargas de trabajo en los asuntos civiles y penales federales parece ser un tanto diferente a la de los amparos. Primeramente podemos observar un movimiento contrario en los asuntos civiles y penales. En la medida que se incrementan los asuntos penales, por efecto del rezago, principalmente, los juicios civiles (que comprenden los asuntos mercantiles) se reducen (de 17,968 en 1970 a apenas 3,882 en 2000). Esto significa, por un lado, que la competencia ordinaria de los JD es “residual” en relación con su competencia en amparo, es decir, que los asuntos civiles y penales tienen que “compartir” una proporción más o menos fija de los recursos de los JD. Por otro lado, en los asuntos mercantiles, que son de naturaleza federal, los demandantes tienen la “opción” de litigar también ante los tribunales locales, lo que harán con mayor probabilidad si las cargas de trabajo de los JD se incrementan considerablemente, como ocurre aquí. Los asuntos penales pendientes también se incrementan constantemente al final de cada año, alcanzando

un máximo de 86 mil a finales de 1994. El número de asuntos disminuye después de ese año, lo que refleja probablemente una “limpia” de los expedientes prescritos. Otra prueba de ello es que a pesar del incremento aparentemente dramático en la carga de trabajo en los asuntos penales, los ingresos por 100 mil habitantes no lo hacen de manera tan considerable.

6) El *Tribunal Electoral* (TE) se incorporó al Poder Judicial de la Federación en 1996. Después de un fracasado experimento en 1988, se estableció el Tribunal Federal Electoral en 1990 como órgano jurisdiccional autónomo para la revisión de la legalidad del proceso electoral federal. Los sucesivos y frecuentes cambios en su organización y competencia después de 1990 hacen difícil evaluar la evolución de las cargas de trabajo y los egresos, porque los recursos y los procedimientos no son comparables. Sin embargo, nuestra impresión es que el actual TE ha sido sumamente eficaz en la resolución de las controversias electorales, al haber logrado creciente aceptación y legitimidad entre los agentes (principalmente, los partidos políticos) que recurren a él. De este modo, el TE ha contribuido de manera fundamental a la indudable limpieza y autenticidad que han logrado los procesos electorales federales y, en buena medida, también los locales.⁴⁷

b. Los tribunales del Distrito Federal

Durante mucho tiempo la imagen predominante de los tribunales de los estados y del Distrito Federal ha sido la de un Poder Judicial con escasos recursos, sobrecargado, corrupto y políticamente subordinado. Desafortunadamente no hay sino muy escasos estudios empíricos sobre la realidad de los tribunales de las entidades federativas, los cuales confirman algunos aspectos de esa imagen (véase, por ejemplo, Gessner, 1984; Bustamante, 1981; Zepeda Lecuona, 1997). Aunque los poderes judiciales locales constituyen una realidad muy diversa y plural, por lo

47 Eisenstadt (1999) da cuenta de este proceso de creciente autonomía y autoridad de la jurisdicción electoral, documentada por un acucioso estudio empírico de los expedientes del Tribunal. Además, un panorama de la evolución del sistema de justicia electoral federal puede verse en Melgar Adalid (1999b) con estadísticas del TE.

que resulta arriesgado hacer cualquier generalización,⁴⁸ contamos con elementos para afirmar que prácticamente todos ellos han iniciado, en los años más recientes, un importante proceso de reforma y cambio, similar al del Poder Judicial federal, que se ha traducido en un aumento significativo de sus recursos y en el crecimiento del número de sus órganos, en nueva infraestructura física, en nuevos y mejores métodos de selección de jueces, magistrados y otros funcionarios, en la creación de escuelas judiciales, etcétera (Concha y Caballero, 2001).

Considerando que en el momento actual carecemos de información completa y sistemática para analizar la evolución de los tribunales de los estados y del Distrito Federal durante todo el periodo, en este apartado ofreceremos alguna información sobre los tribunales del Distrito Federal en el periodo 1992-1999.

El Poder Judicial del Distrito Federal está compuesto por el Tribunal Superior de Justicia, los juzgados de primera instancia en asuntos civiles, mercantiles y penales, y los juzgados de paz.⁴⁹ El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), por su parte, está dividido en varias salas, compuestas por tres jueces y especializadas en asuntos civiles (que incluyen a los mercantiles), penales y familiares. Los juzgados de primera instancia (JPI) y los juzgados de paz (JP) son unitarios. Las tablas 12, 13 y 14 muestran la evolución de los ingresos totales, civiles y penales, en los juzgados y salas del TSJDF para el periodo 1992-1999:

48 Un documento preparado por el Instituto de Estudios Jurídicos del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo para la Reunión Nacional de Presidentes de Tribunales Superiores en 1999, sobre la base de un cuestionario enviado a los poderes judiciales locales, confirma esta opinión (1998). El documento muestra diferencias considerables entre las entidades federativas en relación con recursos, salarios, instituciones de capacitación, preparación del personal, mecanismos de justicia alternativa, métodos de turno de los asuntos, cargas de trabajo, servicios prestados, etcétera.

49 La mayoría de los poderes judiciales de los estados sigue este modelo de competencia y organización.

TABLA 12. ASUNTOS INGRESADOS A LOS TRIBUNALES
DEL DISTRITO FEDERAL (1992-1999)

Año	Salas TSJDF			Juzgados de primera instancia Juzgados de paz			
	Ingresos	Egresos	Diferencia	Ingresos	/100K	Egresos	Diferencia
1992	38,766	42,344	3578	216,560	2,599	244,628	28,068
1993	39,375	n.d.	n.d.	205,554	2,325	n.d.	n.d.
1994	44,009	43,651	-358	237,905	2,708	256,609	18,704
1995	48,669	50,015	1,346	285,647	3,225	300,766	15,119
1996	58,209	57,424	-775	235,158	2,633	291,663	56,505
1997	57,346	55,525	-1821	221,869	2,464	n.d.	n.d.
1998	58,770	56,111	-2659	189,493	2,088	134,339	-55,154
1999	74,858	68,870	-5988	199,482	2,185	n.d.	n.d.

Fuente: Informes anuales de labores del TSJDF 1992-1999.

TABLA 13. ASUNTOS INGRESADOS A LAS SALAS
Y JUZGADOS CIVILES DEL TSJDF (1992-1999)

Año	Salas civiles TSJDF	Juzgados civiles de primera instancia		Juzgados de paz civiles	
	Total	Total	/100K	Total	/100K
1992	31,623	86,476	1,037.6	15,422	185.0
1993	29,915	102,611	1,177.7	15,811	181.5
1994	33,555	115,405	1,313.6	15,362	174.9
1995	37,335	134,718	1,520.9	17,969	202.9
1996	n.d.	101,732	1,139.1	33,235*	372.2
1997	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1998	44,068	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1999	56,113	131,129	1,436.0	33,570	368.0

Fuente: Informes anuales de labores del TSJDF 1992-1999.

Nota: El salto (*) en los asuntos ingresados a los juzgados de paz en 1996 (y la reducción en los ingresados a los juzgados de primera instancia) se debe a un cambio en la competencia de aquellos.

TABLA 14. ASUNTOS INGRESADOS A LAS SALAS
Y JUZGADOS PENALES DEL TSJDF (1993-1999)

Año	<i>Salas penales TSJDF</i>	<i>Juzgados penales de primera instancia</i>		<i>Juzgados de paz penales</i>	
	<i>Total</i>	<i>Total</i>	<i>/100 K</i>	<i>Total</i>	<i>/100 K</i>
1992	5,109	13,018	156.2	12,956	155.5
1993	5,073	11,824	135.7	13,710	157.4
1994	5,140	9,415	107.2	9,573	108.9
1995	5,912	12,304	138.9	10,149	114.6
1996	n.d.	14,011	156.9	10,481	117.4
1997	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1998	8,300	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1999	8,350	16,493	180.6	18,290	200.3

Fuente: Informes anuales de labores del TSJDF 1992-1999.

Las tablas precedentes reflejan una gran disparidad entre los ingresos civiles y los penales. Los ingresos ante las salas del TSJDF crecen constantemente, mientras que el número de asuntos ante los JP y JPI no parecen seguir un patrón constante. Otro aspecto que puede observarse es la diferencia más o menos constante entre ingresos y egresos. La existencia de un rezago considerable puede inferirse de la tabla 12, la cual refleja intentos periódicos para reducirlo.

Desafortunadamente, los informes anuales del TSJDF no ofrecen suficiente información para calcular el número promedio de asuntos ingresados a los diversos tribunales y salas del Poder Judicial local. Sin embargo, el informe anual de 1995 nos permite dar un ejemplo de las grandes disparidades en el número promedio de asuntos que tramitan los diferentes órganos jurisdiccionales, conforme a la tabla 15:

TABLA 15. ASUNTOS PROMEDIO INGRESADOS A LOS JUZGADOS Y SALAS DEL TSJDF (1995)

<i>Órganos jurisdiccionales (número)</i>	<i>Ingresos anuales promedio</i>
Salas del TSJDF:	
Civiles (7)	5,333
Familiares (2)	2,956
Penales (5)	1,084
Juzgados penales (66)	186
Juzgados civiles (56)	2,405
Juzgados de arrendamiento (23)	1,473
Juzgados de inmatriculación (4)	1,218
Juzgados familiares (40)	1,081
Juzgados de lo concursal (2)	185
Juzgados de paz (36)	781

Fuente: cálculo propio, con datos del *Informe anual de labores del TSJDF 1995*.

Finalmente, un aspecto interesante del funcionamiento de los tribunales locales es la proporción de sus resoluciones que son impugnadas a través del juicio de amparo ante los tribunales federales. Aquí ofrecemos un ejemplo de una estimación muy aproximada, para un año en particular (1993), en relación con las sentencias definitivas de los tribunales del Distrito Federal.

En 1993, el TSJDF dictó 26,757 sentencias definitivas, de las cuales aproximadamente 3,400 eran de carácter penal. En ese mismo año se interpusieron 6,693 amparos civiles y 1,972 amparos penales ante los TCC del Primer Circuito (Distrito Federal). Esto significa una tasa de impugnación aproximada de 28.7% en asuntos civiles y de 37.1% en

asuntos penales. Sin embargo, no contamos con información sobre el modo en que se resolvieron estos amparos (Fix-Fierro, 1998c, 197).⁵⁰

c. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Además de los procesos de crecimiento en el sistema judicial, resulta conveniente señalar que en los últimos treinta años se han establecido, o se han reformado, numerosas instituciones de justicia “informal” o “alternativa”. Mencionamos en este sentido a la Procuraduría Federal del Consumidor (1976), la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia (1974), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (1993) y la Procuraduría Agraria (1951-1992).⁵¹ Sin embargo, la institución más visible e influyente de este tipo es, sin duda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), un *ombudsman* nacional que se estableció en 1990 mediante decreto presidencial. Una reforma de 1992 incorporó a la CNDH a la Constitución y dispuso que los estados y el Distrito Federal crearan organismos similares en el ámbito de su competencia.

El principal campo de actividad de la CNDH consiste en la recepción de quejas de los particulares que consideren que algún funcionario o autoridad públicos han violado sus derechos constitucionales. La CNDH investiga la presunta violación; hace de mediador entre las partes y las concilia cuando es posible, y si no se alcanza ninguna solución, puede entonces dictar una recomendación pública, no obligatoria, dirigida al funcionario o autoridad responsable. La tabla 16 ofrece un panorama del desempeño de la CNDH desde su creación hasta fines de 2000:

⁵⁰ Estamos añadiendo 1,915 sentencias penales dictadas por los TUC del Primer Circuito a la estimación de la tasa de apelación.

⁵¹ Gessner (1984, v) señala que la causa de la proliferación de instituciones de justicia alternativa en México “hay que buscarla, sobre todo, en la estructura de la sociedad mexicana, que favorece y en parte exige una terminación del pleito en el entorno social inmediato de las partes del conflicto”.

TABLA 16. QUEJAS ANTE LA CNDH Y RECOMENDACIONES
 DICTADAS (1990-2000)

Periodo/año	Quejas			Recomendaciones	
	Presentadas	Resueltas		Dictadas	Cumplimiento parcial/total
		Durante el procedimiento Asesoría o reenvío	Falta de competencia		
1990-1991	3,256	510	609	88	61
1991-1992	6,988	2,091	2,915	185	148
1992-1993	8,793	6,001	1,489	260	235
1993-1994	8,804	7,942	1,183	267	235
1994-1995	8,912	7,283	1,173	141	109
1995-1996	8,357	6,929	846	116	101
1996-1997	8,509	7,386	749	126	119
1997-1998	8,716	6,816	487	136	117
1998	6,523	6,518	301	114	99
1999	5,414	4,763	151	104	97
2000	4,473	4,698	128	26	19

Fuente: Informes de actividades semestrales y anuales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 1990-2000.

A fines de 1998, la CNDH informó que desde junio de 1990 se habían presentado en total 66,085 quejas, de las cuales 65,079, o sea, el 98.4%, habían sido resueltas y solamente 1,006 seguían en trámite (*Informe de actividades de la CNDH*, 1998, 17). Igualmente, se habían dictado 1,380 recomendaciones, de las cuales 1,325 (96%) habían sido aceptadas por los funcionarios o autoridades respectivos, con pruebas de su cumplimiento total o parcial (*ibidem*, 580). A fines de 2000, a los diez años de creación de la CNDH, el número acumulado de quejas fue de 75,972, de las cuales 15,182 (20%) fueron de naturaleza penal; de este número, 12,053 (79.4%) fueron presentadas por las víctimas u ofendidos del delito, y el resto por el presunto delincuente. Este solo dato demuestra, primero, el carácter muy básico de las violaciones a los derechos humanos en México; segundo, que el nivel de impunidad es tan alto que las víctimas y ofendidos de los delitos tienen que recurrir a los organismos de protección de derechos humanos para lograr alguna res-

puesta del aparato de justicia penal; por último, y al contrario de lo que se afirma popularmente, que estos organismos no han sido creados exclusivamente para defender a los “delinquentes”.

Como se señaló, las quejas más frecuentes se refieren a las siguientes violaciones, cometidas en su mayoría por los órganos de procuración y administración de justicia penal: detención ilegal, tortura,⁵² homicidio, abuso de autoridad, amenazas, lesiones, falsa acusación, retraso en la administración de justicia, denegación de justicia, violación de los derechos de los presos y de los pueblos indígenas, negligencia médica y deficiencias en la ejecución de resoluciones judiciales.

Las actividades de la CNDH van más allá de la investigación de quejas de individuos o grupos.⁵³ La CNDH ha logrado sacar a la luz pública cuestiones y problemas hasta entonces desatendidos (derechos de los presos y de los trabajadores migratorios, por ejemplo), y también ha hecho importantes propuestas que después se han adoptado como política pública o como legislación. La actuación de la Comisión demuestra igualmente la creciente importancia de la opinión pública y de la sociedad civil para la construcción del Estado de derecho.

Más aún, la CNDH ha dado acceso a la justicia a grupos de la población generalmente excluidos del acceso a los tribunales. Una encuesta voluntaria de 1,857 personas que acudieron a la Comisión entre octubre de 1994 y febrero de 1995 obtuvo los siguientes resultados (*Informe de actividades de la CNDH 1994-1995*, 556 y ss.):

El 34% de la personas comparecientes⁵⁴ declaró no tener ingresos; 11.6% recibía hasta un salario mínimo mensual;⁵⁵ 29.5%, entre uno y tres salarios mínimos mensuales; 8.8%, entre cinco y diez. El 30.2% declaró ser servidor público o trabajador de una empresa pública; 28.8%,

52 En relación con la tortura, resulta significativo que pasó de ser el segundo motivo de quejas más numerosas en 1990 al lugar 51 en 2000. Informe de actividades de la CNDH (2000, 14).

53 Además de esta función principal, la CNDH ha desarrollado programas especiales para la protección de los derechos de grupos sociales vulnerables, como periodistas, indígenas, mujeres, niños y la familia, personas desaparecidas, presos y trabajadores migratorios.

54 Resulta importante señalar que no todas las personas comparecientes son directamente las agraviadas, porque amigos, parientes y organizaciones sociales pueden interponer una queja en su representación.

55 En la actualidad, un salario mínimo mensual equivale a unos 100 dólares en la ciudad de México.

eran trabajadores por su cuenta; 17.8% realizaba ocupaciones del hogar. El 10.3%, declaró no tener ocupación. El 6.3% vivía en áreas rurales; 11.3% en áreas semi-urbanas; 82.4% en áreas urbanas. Finalmente, el 32.7% tenía educación primaria; 38%, educación secundaria, y 22.6% había cursado estudios superiores. Estos datos muestran claramente que las personas que acuden a la CNDH pertenecen, en su mayoría, a los niveles bajos de ingresos y de educación de la sociedad mexicana y viven predominantemente en áreas urbanas.

B. El papel del Poder Judicial 1970-2000

Resulta en verdad una tarea difícil intentar evaluar el papel del Poder Judicial en el sistema jurídico mexicano, así como su contribución a la sociedad mexicana durante los últimos treinta años. Uno de nuestros entrevistados nos dijo que a pesar del descuido relativo en que el Estado había mantenido a los tribunales, el Poder Judicial hacía una contribución muy importante a la estabilidad política y la paz social. La confirmación de esta opinión la veía en el hecho de que los ciudadanos estuvieran acudiendo cada vez más a los tribunales, a pesar de la desconfianza tradicional en las instituciones públicas, y esto resultaba particularmente significativo en periodos de crisis económicas recurrentes y de cambio social.

La falta de atención oficial hacia los tribunales comenzó a cambiar en los años ochenta. 1987 fue un año importante, incluso crucial. Una trascendente reforma constitucional no solamente otorgó mayores atribuciones a la Suprema Corte y al Poder Judicial de la Federación, sino que se incorporaron a la Constitución lineamientos y garantías mínimas para los poderes judiciales, los jueces y magistrados locales (Fix-Fierro, 1998b).

Esta tendencia continuó en los años noventa. El establecimiento, a partir de 1995, del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno y disciplina del Poder Judicial de la Federación y de 15 entidades federativas, puede interpretarse como señal de una clara tendencia hacia mayores grados de independencia, profesionalización, tecnificación y especialización de los tribunales (Fix-Fierro, 1998b, 1999; Concha y Caballero,

2001).⁵⁶ Al mismo tiempo, hay mayor conciencia en la sociedad y en los medios de comunicación sobre el sistema judicial. Los tribunales mismos han sido llamados, cada vez con mayor frecuencia, a resolver importantes cuestiones públicas, incluso asuntos escandalosos. Podemos mencionar un gran número de ejemplos recientes: corrupción oficial y privada, asesinatos políticos, créditos bancarios, etcétera.⁵⁷

La Suprema Corte de Justicia desempeña cada vez más el papel de un árbitro social y político al resolver asuntos de constitucionalidad. Ejemplos recientes de las cuestiones que ha tenido que abordar se refieren a la constitucionalidad de las leyes electorales (federales y estatales); los sindicatos únicos en los organismos y dependencias públicos; los paneles binacionales del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; los conflictos financieros y competenciales entre diferentes niveles de gobierno (en su mayoría, entre los gobiernos de los estados y sus municipios); los tratados de extradición; la intervención de las fuerzas armadas en aspectos de la seguridad pública; el secreto bancario, para mencionar sólo las más prominentes (para un análisis de algunas de estas cuestiones, véase Fix-Fierro, 1998a).

Los cambios introducidos en el Poder Judicial y los ejemplos citados plantean dos preguntas de capital importancia: ¿ha mejorado el desempeño del Poder Judicial?; ¿está el Poder Judicial a la altura de las nuevas tareas que enfrenta? Planteamos estas preguntas a nuestros entrevistados, y no es de sorprender que hayamos recibido respuestas divergentes. Pensamos que estas divergencias no solamente se explican por la diversidad en la formación y las perspectivas de nuestros informantes, sino que reflejan también una situación en la que las “nuevas” estructuras dependen todavía de “viejas” mentalidades y tradiciones. De hecho, la reforma judicial no puede consumarse sin una transformación comparable en la enseñanza del derecho, en la profesión y en la cultura jurídicas.

Numerosas opiniones expresadas en las entrevistas señalan la preparación y la mentalidad inadecuadas de los jueces como un obstáculo ma-

56 Debemos agregar que los años noventa presenciaron la plena judicialización de los asuntos electorales y los agrarios.

57 Un estudio reciente (Cuéllar Vázquez, 2000) trata de demostrar que, no obstante un contexto de mayor independencia judicial, las sentencias dictadas en procesos con particulares repercusiones políticas (aquí: un presunto líder del Ejército Zapatista) siguen siendo interpretadas socialmente como expresión de la falta de independencia del Poder Judicial frente al sistema político, tanto cuando condenan como cuando absuelven.

yor para un Poder Judicial que actúa ya en un nuevo ambiente. He aquí algunas de las opiniones que escuchamos al respecto:

- Los ministros de la Suprema Corte están muy conscientes de que ese tribunal debe desempeñar un papel más importante en la vida pública mexicana, aunque no siempre están de acuerdo con el alcance de ese nuevo papel.⁵⁸ En tal sentido, andan a la búsqueda de nuevos modos de pensamiento sobre el derecho, los que pudieran contribuir a articular una función más activa de la Corte. Sin embargo, no parecen saber todavía muy bien dónde encontrar las respuestas adecuadas.
- Los jueces actúan de manera muy rutinaria. La mentalidad formalista todavía predomina entre ellos, alimentada por la falta de preparación, sobre todo en cuestiones nuevas y técnicamente complejas, y por las anticuadas leyes procesales.
- Los jueces se han vuelto expertos en el lenguaje de la técnica como neutralizador del contenido. No parecen estar dispuestos a asumir responsabilidad por sus propias decisiones, y la jurisprudencia los auxilia en esta evasión de su responsabilidad.
- Los jueces perciben todavía su función en relación con la justicia y la sociedad en términos paternalistas. Piensan que tienen que proteger al “débil” e impedir la injusticia, aun a costa de la letra o el espíritu de la ley.

Otras opiniones apuntan hacia problemas estructurales que ayudan a explicar la mentalidad y el comportamiento judiciales. Por ejemplo, se puede decir que todavía no están a la vista las consecuencias plenas de una “cultura” judicial meritocrática que debería promover el nuevo sistema de nombramiento de los jueces federales.⁵⁹ En todo caso, actual-

58 La votación en algunas de las resoluciones más controvertidas de la “nueva” Suprema Corte se divide claramente en relación con el alcance de las facultades y de la intervención de la Corte en determinadas cuestiones. Véase Fix-Fierro (1998a).

59 En el Poder Judicial de la Federación había estrechas relaciones personales entre los ministros de la Suprema Corte y los magistrados y jueces (sobre el proceso de selección, véase *infra*). La reforma de 1994 cortó radicalmente esos vínculos. En consecuencia, se nos dijo, los jueces y magistrados se sentían como “huérfanos” y “desprotegidos”. La reforma de 1999, que otorga a la Suprema Corte mayor intervención en la composición y atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, puede verse también como un intento por restablecer de algún modo esos vínculos.

mente la alta tasa de movilidad entre ellos no les permite obtener suficiente preparación y experiencia. Y son más bien las grandes cargas de trabajo, más que un enfoque formalista, las que les impiden examinar suficientemente los asuntos.

Algunas opiniones más subrayan las dificultades que se derivan de la incorporación de instituciones extranjeras, sin suficiente consideración de sus consecuencias para el sistema jurídico mexicano. Al respecto oímos opiniones muy críticas. En relación con la Suprema Corte, se nos dijo que se había convertido en un tribunal demasiado distante de los asuntos ordinarios que interesan al ciudadano ordinario. De hecho, la reforma de 1994 no habría fortalecido realmente las atribuciones de la Corte, sino que solamente le habría conferido la oportunidad de intervenir en la política, lo que probablemente traería pocos beneficios. Desde esta perspectiva, las cuestiones sociales, políticas y económicas de la especie que ahora están llegando a la Suprema Corte deberían ser resueltas mejor por los otros poderes.

Igualmente, la introducción del Consejo de la Judicatura a nivel federal y local ha generado considerables conflictos entre esta institución y el máximo órgano judicial respectivo (la Suprema Corte y los tribunales superiores de justicia). También ha reforzado las atribuciones de gobierno y administración del presidente de esos órganos jurisdiccionales al haberlo convertido al mismo tiempo en presidente del Consejo, atribuciones que anteriormente compartía con los demás magistrados o ministros.

Estas opiniones nos sugieren que el Poder Judicial no es afectado solamente por la transición de lo “viejo” hacia lo “nuevo” (una situación que se resolvería por sí misma en el curso del tiempo), sino también por un desacuerdo sobre la conveniencia y la instrumentación específica del cambio. Dicho en otras palabras: un sector importante de la profesión jurídica tiene razones para pensar que los problemas residen más bien en el tipo y la dirección del cambio, antes que en las deficiencias del sistema anterior. Nosotros suponemos que esta idea conducirá al intento de hacer “ajustes” a las nuevas estructuras, incrementando quizá las ambigüedades y contradicciones de la situación presente.⁶⁰

⁶⁰ Un buen ejemplo de ello lo tenemos ya en la reforma del Consejo de la Judicatura Federal (1999), reforma mediante la cual, como ya se dijo, la Suprema Corte adquiere un claro predominio sobre la composición y el funcionamiento de ese órgano. Las am-

4. *Enseñanza del derecho y ciencia jurídica*

A. Panorama general

Tradicionalmente, el estudio del derecho ha sido una opción principal para los estudiantes universitarios en México. Como se explica en otra parte, una buena proporción de la elite política y burocrática del país provenía, hasta no hace mucho tiempo, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional. Claramente, el estudio del derecho era mucho más que una carrera universitaria con el objetivo del ejercicio profesional. Se trataba más bien, por así decirlo, de un entrenamiento especializado en el lenguaje del Estado y en la tecnología básica de la organización social, pues ésta era la función principal que se esperaba del derecho. Más aún, el estudio del derecho es todavía considerado socialmente como una vía privilegiada a la riqueza, el prestigio social y el poder político. Así, el papel más amplio que desempeña el derecho en la vida social ha influido en la organización de la enseñanza y la profesión jurídicas hasta la fecha. En este apartado intentamos identificar los cambios y las continuidades en la enseñanza del derecho a partir de 1970.

a. Estudiantes de derecho

El primer aspecto importante que hay que examinar es el del número de estudiantes de derecho. Desafortunadamente, no tenemos cifras completas para todo el periodo, pero sí podemos documentar algunos fenómenos importantes de los años noventa.

Primeramente hay que hacer notar que el número y la proporción de estudiantes en la educación superior se incrementó visiblemente en los años setenta y ochenta. En 1970 había 210,111 estudiantes universitarios en el nivel licenciatura (aproximadamente el 0.45% de la población), número que se incrementó a 731,291 en 1980 (alrededor de 1.1% de la población) y a 1,482,000 en 1999 (1.5% de la población total) (Anuario estadístico ANUIES 1999).

bigüedades en lo que se refiere a la carrera judicial ya están también a la vista, pues los primeros concursos “de oposición” organizados por el nuevo Consejo son una mezcla algo incómoda (y de momento, no prevista en la ley) del viejo y el nuevo sistema de designación de los jueces.

Los estudiantes de derecho han representado siempre una proporción significativa del número total de estudiantes universitarios. En 1991 había un total de 111,025 estudiantes de derecho, o sea, el 10% del total de un millón 100 mil estudiantes en la licenciatura. El 41% de esos estudiantes eran mujeres. En 1990, 12,781 estudiantes egresaron de las escuelas de derecho, pero menos de la mitad (6,077) obtuvo el título, reconocido por el Estado, que autoriza al ejercicio de la profesión (Anuario estadístico ANUIES 1991).

En 1999, el número total de estudiantes de derecho se había incrementado a 177,427, es decir, 59.8% más que al inicio de la década, o sea, un crecimiento promedio de 7.6% anual. Aunque siempre se ha encontrado entre las disciplinas de estudio más demandadas, la licenciatura en derecho pasó a ser la primera en 1999 (todavía en 1997 era la segunda), por encima de contaduría (con 152,920 estudiantes), administración (151,852) y medicina (65,312). El porcentaje de estudiantes de derecho en la población universitaria total se elevó a 11.9%, y la proporción de mujeres entre aquéllos se incrementó al 47.2% (Anuarios estadísticos ANUIES 1997 y 1999).

En 1998, 23,164 estudiantes concluyeron sus estudios de derecho (de ellos, el 47.3% de mujeres), pero solamente 14,522 obtuvieron su título (62.7 del total de egresados; entre ellos, el 45.2% de mujeres). Si bien no contamos con cifras que nos permitan comparar con otras disciplinas en los años previos, resulta interesante hacer notar que un número considerable de estudiantes de derecho no termina sus estudios (entre 35% y 40%).⁶¹ De los que concluyen sus estudios de derecho, apenas la mitad satisface todos los requisitos para la obtención del título y el ejercicio profesional. Debe señalarse, sin embargo, que si un estudiante de derecho no cumple con todos estos requisitos, no necesariamente está impedido para ejercer la profesión. En México, los abogados no tienen el monopolio de la asesoría jurídica ni se requiere obligatoriamente el título para la representación judicial en asuntos penales y laborales.

⁶¹ Se trata de una estimación muy aproximada. La carrera de derecho dura en general 5 años, por lo que cada año debería egresar un quinto de los estudiantes inscritos en las escuelas de derecho. Calculamos entonces la diferencia entre el “deber ser” y el “ser”.

b. Escuelas de derecho

¿Cuántas escuelas de derecho hay en México y a qué tipo de régimen, público o privado, pertenecen? Una vez más, no contamos con cifras para todo el periodo. No obstante, sería correcto decir que hasta los ochenta, la gran mayoría de los estudiantes de derecho acudía a las universidades públicas (la Facultad de Derecho más grande era sin duda la de la UNAM, con unos 10 mil estudiantes) y solamente una proporción muy pequeña de ellos asistía a escuelas privadas (ya fueran escuelas independientes o parte de una universidad privada). La mayoría de las más prestigiadas y conocidas entre las escuelas de derecho privadas se han establecido a partir de los años sesenta, aunque la explosión en el número de planteles y de estudiantes se ha dado en los años noventa.

En 1980, de 731,147 estudiantes en licenciatura, el 86.5% asistía a universidades públicas y el 13.5% restante a las privadas. En 1991, el porcentaje de estudiantes en universidades privadas ya se había elevado a 18.3%. En 1999, dicha proporción ya era de 27.6%. Al carecer de datos específicos, aplicamos estos porcentajes a las cifras de estudiantes de derecho que ya hemos citado. Tenemos así que en 1991 habría 90,707 estudiantes de derecho en escuelas de derecho públicas y 20,318 en las privadas. En 1999, las cifras correspondientes habrían sido 128,457 estudiantes de derecho en las universidades públicas y 48,970 en las privadas. Esto significa que las inscripciones en las escuelas públicas crecieron 42%, pero el aumento en las privadas fue de 140%.

Las escuelas de derecho privadas no solamente han crecido más rápidamente que las públicas, sino que su número se ha multiplicado también de manera explosiva. En 1991 había un total 119 planteles, tanto públicos como privados, que ofrecían la carrera de derecho en el país.⁶² Este número se había elevado a 312 en 1999 (Anuarios estadísticos ANUIES 1991 y 1999). Casi todas las nuevas escuelas son pequeños planteles privados.

62 Nosotros contabilizamos el número total de “planteles”. La misma universidad o escuela de derecho pueden tener varios planteles en una misma entidad federativa.

c. Especialización jurídica

Otra tendencia importante en la enseñanza del derecho es el establecimiento de instituciones de estudios especializados de posgrado. Puesto que el título para ejercer la profesión no requiere preparación especializada para desempeñar las diversas actividades jurídicas (juez, ministerio público, abogado, con la solitaria excepción de los notarios en el Distrito Federal), esta función ha sido cumplida principalmente por los estudios de posgrado de tiempo parcial (especialidades, maestrías y doctorado) en las universidades.

Los estudios de posgrado en derecho han experimentado también un considerable crecimiento.⁶³ El programa más antiguo e importante de estudios de posgrado en derecho pertenece a la Facultad de Derecho de la UNAM (desde 1951). En el 2000, esta institución ofrecía diez especialidades (en derecho constitucional, administrativo, privado, penal, etcétera), además de la maestría y el doctorado.⁶⁴ Otras universidades públicas fuera de la ciudad de México han establecido programas de posgrado, los cuales frecuentemente se imparten los fines de semana (viernes y sábados), tanto por profesores locales como por profesores que podríamos llamar “importados”.⁶⁵ También las universidades privadas han abierto sus programas de posgrado, en la ciudad de México y en otras partes, con notable éxito.⁶⁶ La audiencia, que incluye a jueces y otros funcionarios locales, sigue creciendo. Debido a que la mayoría de los estudiantes ya son profesionales en ejercicio, las universidades privadas (en buena medida también las públicas) pueden cobrar cuotas relativamente altas, lo que les permite contratar académicos y profesionales prestigiados,

63 En general, se ha dado un incremento notable de los estudios de posgrado en México. El número de estudiantes era de 5,953 en 1970 y de 111,247 en 1999, un incremento de aproximadamente 20 veces (Anuario estadístico ANUIES 1999).

64 Sin embargo, se nos indicó que, paradójicamente, mientras las especialidades en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional se crearon con el propósito de solucionar los problemas de la formación especializada para la práctica profesional, frecuentemente se prefieren los grados más académicos, por razones de prestigio.

65 El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) cuenta con un programa específico para apoyar los programas de posgrado fuera de la ciudad de México, siempre que se satisfagan ciertos requisitos.

66 Los datos estadísticos globales del posgrado en México indican que las universidades privadas han captado un porcentaje aún mayor de estudiantes en el posgrado en comparación con la licenciatura. Dicho porcentaje fue de 36.5 para 1999 (Anuario estadístico ANUIES 1999).

tanto locales como traídos de la capital, por lo común, para impartir sesiones de fin de semana. Según datos de ANUIES (Anuario estadístico 1999), en 1999 había en México 1,470 estudiantes cursando estudios de especialización, 4,567 en nivel de maestría, y 331 en doctorado en derecho.

No solamente se han expandido los programas de posgrado de las universidades. También hay una tendencia visible al establecimiento de diversos centros, institutos o escuelas para la impartición de enseñanza jurídica especializada. Actualmente, los poderes judiciales federal y de las entidades federativas han creado sus propias escuelas judiciales. El Poder Judicial de la Federación estableció el Instituto de Especialización Judicial en 1978. Este Instituto ofrece un curso regular anual desde 1983. En 1995 cambió su nombre a Instituto de la Judicatura Federal, y ha ampliado sus cursos tanto en la ciudad de México como fuera de la capital. En el 2000 se iniciaron los cursos para la formación de jueces de distrito (Informe SCJN 2000, 326). El Tribunal Electoral tiene su propio Centro de Documentación y Capacitación Electoral, establecido en 1990, y en 2001 ha echado a andar la escuela judicial propiamente dicha. Otros tribunales federales, como el Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y los tribunales agrarios han establecido también sus propios centros de especialización.

Los poderes judiciales locales han seguido esta tendencia. En 1997, de 32 poderes judiciales locales, al menos 23 habían establecido algún instituto, centro o dependencia encargado de la preparación especializada de sus integrantes (Fix-Fierro, 1999). En el 2000, según datos de Concha y Caballero (2001, 10), solamente cuatro poderes judiciales no contaban con instituto de capacitación. Esto no significa, sin embargo, que todas estas instituciones estén funcionando regularmente o que satisfagan las necesidades de la educación judicial.

No obstante todos estos avances, y con algunas excepciones (y casi siempre respecto de los jueces menores), llevar cursos especializados no es todavía requisito indispensable para ser juez en México, como tampoco existe el requisito de asistir a programas de educación continua o actualización de manera periódica.

La Procuraduría General de la República estableció el Instituto Nacional de Ciencias Penales en 1976. Este instituto organiza, entre otras

actividades, cursos obligatorios para los agentes del ministerio público federal.

d. Ciencia jurídica

Un indicador significativo de la creciente importancia de la ciencia jurídica en los últimos treinta años es la producción de libros y materiales jurídicos. El número de casas editoriales, de autores y títulos ha crecido considerablemente durante este periodo, y de manera especial en los últimos quince años. Por ejemplo, hemos identificado al menos diez editores importantes que han iniciado sus propias series de publicaciones jurídicas desde los años setenta.⁶⁷ Estas nuevas series se agregan a las de editoriales más antiguas, como la UNAM y Porrúa, al número creciente de publicaciones por instituciones públicas tales como la Suprema Corte de Justicia o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y a las revistas y publicaciones periódicas de las más importantes escuelas, públicas y privadas, de derecho. La siguiente tabla frece un ejemplo del crecimiento del número de autores y títulos, tomando los incluidos en una de las más antiguas e importantes series jurídica de una casa editorial particular:

TABLA 17. AUTORES Y TÍTULOS DE LA “BIBLIOTECA JURÍDICA PORRÚA” (1975-1997)

	1975	1980	1986	1992	1997	2000
Autores Coautores	115	146	196	261	335	369
Títulos	175	226	354	466	603	677

Fuente: elaboración propia, con base en el anexo comercial de la serie “Leyes y códigos de México”, México, Porrúa.

La Biblioteca Jurídica Porrúa incluye mayormente autores mexicanos, con traducciones ocasionales de obras extranjeras. La mayoría de los tí-

⁶⁷ Estos editores son: ABZ, Distribuciones Fontamara, Fondo de Cultura Económica, Harla/Oxford University Press, McGraw-Hill, Miguel Ángel Porrúa, Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, Themis, Trillas.

tulos de la serie está destinada a la docencia. La serie comprende también compilaciones y comentarios de legislación y jurisprudencia. Las series jurídicas de otras casas editoriales presentan un perfil y una evolución similares.

De manera más general, hemos identificado las siguientes categorías de publicaciones jurídicas en el mercado mexicano:

- Compilaciones de legislación y jurisprudencia (comentadas o no).
- Manuales para la enseñanza.
- Doctrina jurídica tradicional (tratados generales en derecho civil, penal, administrativo, etcétera).
- Traducciones de obras jurídicas extranjeras.
- Libros jurídicos importados (casi exclusivamente de España y Argentina).
- Publicaciones periódicas (revistas, anuarios, etcétera).
- Obras de investigación jurídica (es decir, producción de nuevo conocimiento).

Nuestra impresión es que, antes como ahora, las primeras dos categorías predominan, es decir, que la mayoría de los libros jurídicos tiene una fuerte orientación doctrinal (en oposición a una orientación práctica) y están destinados a la docencia.⁶⁸ También pensamos que, a pesar del considerable crecimiento en el número de autores y títulos, el mercado de libros jurídicos sigue siendo muy pequeño y claramente insuficiente. Esto se deduce de los tirajes generalmente bajos, de la falta de bibliotecas y librerías especializadas fuera de la ciudad de México, y del hecho de que la mayoría de las editoriales se “especializa” en la publicación de obras producidas por profesores de las principales escuelas de derecho.

B. *Orientación y calidad*

Por mucho tiempo, la Facultad de Derecho de la UNAM desempeñó el liderazgo en la enseñanza del derecho. No sólo se trataba de la escuela de derecho más antigua y prestigiada del país, sino que también era la

68 Muchos profesionistas piensan que la mayoría de los libros jurídicos no son útiles en la solución de los problemas planteados por la práctica profesional.

institución más grande y el centro más reconocido para el reclutamiento político (Lomnitz y Salazar, 1997).⁶⁹ En su momento, la mayoría de las escuelas de derecho privadas adoptó el plan de estudios de la UNAM e incorporó el reconocimiento de sus títulos a esa institución. Sin embargo, este liderazgo se ha visto mermado en tiempos recientes, como resultado de que numerosas universidades privadas han adoptado su propio plan de estudios y se han retirado del reconocimiento de la UNAM.

Se nos dijo en repetidas ocasiones que la educación jurídica en las universidades públicas (la UNAM y algunas universidades estatales con prestigio regional, como Guanajuato, San Luis Potosí y Morelia) era bastante buena en los años cincuenta y sesenta, pero que empezó a decaer con la masificación de los años setenta.⁷⁰ Este fue un motivo importante para el crecimiento de las universidades privadas, pero también lo ha sido el hecho de que se han impuesto límites al crecimiento de la matrícula de las escuelas de derecho públicas. Las escuelas privadas se han hecho atractivas, porque ofrecen una orientación profesional particular (por ejemplo, de tipo empresarial), así como la oportunidad de establecer relaciones personales significativas. Por otro lado, hay escuelas privadas que ofrecen planes de estudios más simples y cortos (por ejemplo, tres años, en lugar de los cinco tradicionales).

Preguntamos a nuestros entrevistados acerca de las formas, los contenidos y la calidad de la enseñanza jurídica. Sus respuestas no pintan un panorama halagador. De acuerdo con varios de ellos, la enseñanza del derecho es todavía muy tradicional, se ha estancado y transmite mayormente modelos teórico-jurídicos del siglo XIX. Los profesores no actualizan sus conocimientos y con dificultades están familiarizados con los métodos modernos de la enseñanza. Muchos estudiantes de derecho están más preocupados por su avance personal que por la práctica de una profesión, y se muestran además bastante cínicos en relación con la

⁶⁹ Según datos de la Secretaría de Educación Pública que citan estos autores, aproximadamente el 30% de todos los licenciados en derecho titulados en el país entre 1945 y 1997 lo eran por la UNAM.

⁷⁰ Sin embargo, algunos de nuestros entrevistados señalaron tener la impresión de que, aunque reducidos en número, los estudiantes más capaces y brillantes (y quizá también los peores) seguían siendo los de la UNAM, probablemente porque su formación en esta Universidad es más “ecuménica”, al transmitir una visión más completa del derecho y menos orientada a nichos específicos del mercado, como hacen las escuelas privadas.

realidad del ejercicio profesional. La impresión general es que los egresados de la carrera no reciben una preparación buena o siquiera suficiente.⁷¹

De hecho, resulta bastante difícil valorar la calidad de la educación jurídica. No existen criterios objetivos, formales ni informales, para evaluar a las escuelas de derecho y sus egresados.⁷² Así, pues, los elementos visibles que caracterizan a la enseñanza del derecho en México en este sentido son, en nuestra opinión, más de continuidad que de cambio:

- La mayoría de los profesores en las escuelas de derecho no son docentes de tiempo completo, sino profesionistas que enseñan unas cuantas horas a la semana. Esto significa la alta probabilidad de que reproduzcan simplemente la educación y los valores jurídicos tradicionales.
- El número de libros jurídicos disponibles ha crecido. Sin embargo, muchos de ellos reproducen también ideas y modelos jurídicos tradicionales.⁷³ De hecho, el libro jurídico “clásico” de los cincuenta

71 Uno de nuestros entrevistados considera que la mayoría de los egresados de las universidades públicas son incapaces de desempeñar ningún trabajo jurídico significativo, porque las escuelas de las que provienen se crearon básicamente para resolver el problema del empleo de grupos de clase media. Sin embargo, le atribuye a esta formación al menos un valor “civilizatorio”, en la medida que es capaz de transmitir la idea de que existen otras opciones, además de la violencia, para resolver los problemas sociales. En su opinión, la carrera de derecho sería entonces una especie de “licenciatura en civismo”.

72 Sin embargo, sabemos que hay un esfuerzo en este sentido que lleva a cabo un organismo llamado CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación), establecido conjuntamente por las universidades y otras instituciones de educación superior, con el concurso del gobierno. CENEVAL tenía el proyecto de implantar un examen estándar para la evaluación de los egresados de la carrera de derecho en el 2000. Sobre el CENEVAL puede verse Gago Huguet (1999).

73 Un análisis preliminar de 43 manuales de derecho por los más reconocidos autores y pertenecientes a 11 ramas del derecho, en relación con sus fundamentos teóricos y metodológicos, concluye que, en términos generales, la doctrina jurídica mexicana no toma en cuenta las contribuciones de los cuatro teóricos del derecho más prominentes del siglo XX (Hans Kelsen, Alf Ross, H. L. A. Hart y Norberto Bobbio), pues solamente dos autores basaban explícitamente sus doctrinas en dichas contribuciones. Sin embargo, se cita frecuentemente a otros autores importantes, tales como Ihering, Jellinek, Duguit, Savigny, Géný, así como filósofos como Kant, Bentham, Santo Tomás de Aquino, Locke, Rousseau, etcétera (nótese que se trata de autores más antiguos). Donde hay elementos teóricos, éstos pertenecen generalmente a la rama particular que se trate, no a la teoría general del derecho. El estudio concluye, por tanto, que los autores mexicanos no recurren a la teoría general del derecho como fundamento teórico y metodológico de sus

y sesenta se utiliza todavía ampliamente por estudiantes y profesores.

- Los métodos de enseñanza se apoyan fuertemente en exposiciones teóricas y muy raras veces se orientan por los problemas de la práctica. Tienden a presentar una visión aislada del derecho, tanto respecto de la realidad social como de otras disciplinas sociales.
- Las capacidades técnicas no son, la mayoría de las veces, el criterio decisivo para evaluar a un estudiante egresado. Puesto que la profesión jurídica está todavía altamente permeada por relaciones personales y sociales, las escuelas de derecho desempeñan una importante función como centros de reclutamiento. Por otra parte, las habilidades que se esperan de un egresado en derecho son aparentemente tan básicas, que la calidad de la educación anterior a la profesional puede ser mucho más determinante para el reclutamiento.

Si la calidad de la enseñanza del derecho es generalmente baja, y si las capacidades técnicas no resultan determinantes para la práctica, entonces ¿cómo puede sostenerse un sistema jurídico que se ha vuelto técnicamente más demandante? Es muy obvio, como nos dijeron varios de los entrevistados, que algunos pequeños sectores de la profesión jurídica tienen la capacidad de adaptarse rápidamente a la distancia que existe entre la enseñanza del derecho y las demandas reales de la práctica profesional, simplemente porque de ello depende su éxito profesional e incluso su supervivencia. Sin embargo, la pregunta sigue abierta para el grueso de la profesión jurídica.

5. *La profesión jurídica*

En este apartado examinaremos algunos datos sobre la profesión jurídica. Como ocurre en otros ámbitos del sistema jurídico mexicano, la investigación empírica casi no existe, aparte de los estudios recientes de

ideas, sino a teorías particulares de cada campo. Esto significa, entre otras cosas, que carecen de un lenguaje común que les permita crear una doctrina jurídica más objetiva y rigurosa. Véase Cossío y Raigosa Sotelo (1998).

Dezalay y Garth (1995) y de Lomnitz y Salazar (1997).⁷⁴ En general, compartimos las principales conclusiones de estos estudios. Para efectos del presente apartado, nosotros caracterizamos a la profesión jurídica en México como una profesión segmentada, dividida y débilmente organizada. Por “profesión segmentada” queremos decir que hay una separación considerable, en formación y horizontes profesionales, entre las diferentes ramas de la profesión. La profesión se encuentra también dividida, en el sentido de que hay una marcada distinción entre una élite muy pequeña y el grueso de los profesionistas, así como entre los abogados que laboran en el sector privado y los que se desempeñan en el sector público (*cfr.* Dezalay y Garth, 1995). Por último, los profesionales del derecho en general no están organizados gremialmente y, por tanto, carecen de la influencia que podrían ejercer como grupo social identificable.

A. Panorama de la profesión jurídica

En términos generales, en los últimos treinta años el número de mexicanos que cursaron estudios superiores se incrementó significativamente. En 1970, y de acuerdo con el censo general de población de ese año, el número total de profesionistas era de 267,012.⁷⁵ Esta cifra se elevó a 1,897,377 en 1990. Así, el porcentaje de profesionistas entre la población mayor de 25 años pasó de 1.6% a 5.9%.⁷⁶ La tabla 18 muestra la composición de la población de profesionistas en 1990, por disciplina.⁷⁷

⁷⁴ Ambos estudios describen el comportamiento de los profesionales del derecho en términos de un “modelo relacional” opuesto al de “Estado de derecho”, en el sentido de que el éxito profesional depende, en buena medida, de la capacidad de los abogados para construir y utilizar redes sociales personales (Lomnitz y Salazar 1997, 1).

⁷⁵ El Censo General de Población define como “profesionista” a toda persona mayor de 25 años que declare haber completado al menos cuatro años de educación superior. Conviene señalar que estos números tienen que tomarse con cautela, pues no están validados por otras fuentes.

⁷⁶ INEGI (1993).

⁷⁷ Al momento de concluir este estudio, el INEGI todavía no había dado a conocer los datos preliminares correspondientes del XII Censo General de Población y Vivienda, correspondiente al 2000.

TABLA 18. NÚMERO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS PROFESIONISTAS
EN MÉXICO POR DISCIPLINA (1990)

<i>Disciplina</i>	<i>Profesionistas</i>		<i>Distribución por sexo (porcentaje por disciplina)</i>	
		<i>/100 K</i>	<i>H</i>	<i>M</i>
Contaduría	201,765 (10.6)	248.3	135,732 (67.3)	66,033 (32.7)
Medicina	165,185 (8.7)	203.3	118,648 (71.8)	46,537 (28.2)
Derecho	141,539 (7.5)	174.2	106,557 (75.3)	34,982 (24.7)
Administración	131,310 (6.9)	161.6	91,123 (69.4)	40,187 (30.6)
Economía	35,695 (1.9)	48.8	27,323 (76.5)	8,372 (23.5)
Ciencias sociales	29,486 (1.6)	36.3	8,648 (29.3)	20,838 (70.7)
Ciencia política y administración pública	15,166 (0.8)	18.7	9,273 (61.1)	5,893 (38.9)

Fuente: INEGI (1993).

Nota: La tabla incluye las primeras cuatro disciplinas con el mayor número de profesionistas, así como otras disciplinas próximas al derecho. Las cifras entre paréntesis son porcentajes.

Como podemos observar, si bien en números absolutos la de derecho es la tercera profesión más importante, el número de juristas es relativamente reducido en relación con la población total (0.17% o 174.2 juristas por 100 mil habitantes). Resulta interesante hacer notar que las mujeres representan solamente el 24.7% de los juristas. Sin embargo, el porcentaje de mujeres que estudian derecho es significativamente más alto (41% en 1991 y 47% en 1999)⁷⁸ y algunos datos disponibles parecen indicar que la distancia entre hombres y mujeres en la profesión jurídica se ha ido reduciendo progresivamente en los últimos diez años.⁷⁹

⁷⁸ Fuente: ANUIES, 1991 y 1997.

⁷⁹ En 1998, el número total de estudiantes que concluyeron sus estudios de derecho fue de 23,164 (12,203 hombres y 10,961 mujeres). En el mismo año, el número total de estudiantes que cumplió con todos los requisitos para obtener su título y desempeñar la profesión fue de sólo 14,522 (7,957 hombres y 6,565 mujeres).

De los 141,539 profesionistas jurídicos contabilizados en el censo de 1990, el 84% declaró tener ocupación, pero solamente el 63.5% de estos últimos laboraban con probabilidad en actividades relacionadas directamente con el derecho (categorías de profesionistas y gobierno). Esto significa unas 75 mil personas, que representan algo más de la mitad del total de profesionistas jurídicos. La tabla 19 resume esta situación:

TABLA 19. DISTRIBUCIÓN DE PROFESIONISTAS OCUPADOS POR DISCIPLINA SEGÚN OCUPACIÓN PRINCIPAL (1990)

<i>Disciplina</i>	<i>Ocupados</i>	<i>Profesionales</i>	<i>Técnicos</i>	<i>Educación</i>	<i>Funcionarios directivos</i>	<i>Oficinistas</i>
Contaduría	168,480 (83.5)	64,520 (38.3)	12,116 (7.2)	4,126 (2.4)	39,551 (23.5)	28,462 (16.9)
Medicina	135,703 (82.2)	108,406 (79.9)	2,467 (1.8)	3,781 (2.8)	6,195 (4.6)	8,516 (6.3)
Derecho	118,964 (84.0)	61,048 (51.3)	1,880 (1.6)	7,993 (6.7)	14,550 (12.2)	20,335 (17.1)
Administración	109,576 (83.4)	12,329 (11.3)	4,384 (4.0)	4,617 (4.2)	39,802 (36.3)	26,529 (24.2)
Economía	30,390 (85.1)	4,495 (14.8)	1,474 (4.9)	3,230 (10.6)	7,863 (25.9)	8,591 (28.3)
Ciencias sociales	22,092 (74.9)	2,866 (13.0)	3,407 (15.4)	7,345 (33.2)	1,824 (8.3)	4,587 (20.8)
Ciencia política/ administración pública	12,092 (79.7)	1,469 (12.1)	635 (5.3)	1,089 (9.0)	2,732 (22.6)	3,996 (33.0)

Fuente: XI Censo General de Población (1990) e INEGI (1993).

Notas: 1. Las cifras entre paréntesis son porcentajes. 2. La tabla incluye a las cuatro profesiones con el mayor número de profesionistas, así como otras disciplinas afines al derecho en México. El porcentaje en la columna “Ocupados” se refiere al número total de profesionistas de esa disciplina. Los porcentajes de las otras columnas se refieren al número total de profesionistas ocupados en esa disciplina. La columna “Profesionales” puede relacionarse o no con la práctica profesional de la disciplina respectiva.

Los datos anteriores podemos contrastarlos con el número de profesionistas registrados por las autoridades encargadas del registro profesional correspondiente. Según datos de la Secretaría de Educación Pública (citados en Lomnitz y Salazar, 1997), entre 1945 y 1997 se registraron 142,774 títulos de abogado y afines. Aproximadamente la mitad de todos esos títulos (70 mil) fueron registrados entre 1990, fecha del censo

de población, y 1997. Tal cifra habría hecho aumentar a más de 200 mil el número de profesionistas del derecho hacia el fin de la década, pero, por supuesto, no podemos suponer con seguridad que todos ellos se ocuparan en labores profesionales propiamente dichas. Aplicando las tasas y sectores de ocupación derivadas del censo, podríamos concluir que el número de profesionistas jurídicos efectivos habría aumentado a 120 mil personas en 1997.

B. *La elite jurídica*

Resulta difícil caracterizar el perfil general de la profesión jurídica. Algunos profesionistas trabajan como funcionarios gubernamentales de niveles medios o bajos. Otros ejercen la profesión de manera independiente, en despachos pequeños, ocupados principalmente en asuntos civiles y penales locales. Un número relativamente reducido ocupa algún puesto como funcionario judicial o en otras tareas burocráticas de la administración de justicia. Un buen número de profesionistas del derecho está ocupado en distintos sectores de servicios no relacionados directamente con la práctica del derecho. Sin embargo, sí es posible identificar una elite jurídica bien diferenciada del grueso de los profesionistas del derecho. Aquí describiremos muy brevemente, con base en los datos disponibles, sus sectores principales, en los cuales se han producido cambios importantes en los últimos años.⁸⁰

a. Funcionarios públicos

Hasta los años ochenta, la mayoría de los funcionarios de gobierno de los niveles más altos, incluyendo al presidente de la República, poseían el título de licenciado en derecho. Numerosos estudios han mostrado la importancia que tenía la formación jurídica, particularmente en la Facultad de Derecho de la UNAM, como vía principal para iniciar y tener éxito en una carrera política (Smith, 1979, 245 y ss.). Sin embargo, resulta evidente que las capacidades técnicas eran menos relevantes para el reclutamiento político que las redes informales creadas entre los profesores y los alumnos (Dezalay y Garth, 1995, 9 y ss.; Lomnitz y Salazar, 1997).

80 En Laveaga (1993) pueden encontrarse unos retratos rápidos de las carreras y opiniones de 52 destacados miembros de esta elite.

A partir de 1982 se produjo un cambio significativo en la composición de la elite política en México. Los economistas y otros profesionistas empezaron a desplazar a los juristas de las posiciones más altas en el gobierno, incluyendo la Presidencia (en 1988). La tabla 20 resume este nuevo panorama:

TABLA 20. ORÍGENES PROFESIONALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN PORCENTAJES (1970-1995)

<i>Periodo</i>	<i>Derecho</i>	<i>Economía</i>	<i>Medicina</i>	<i>Ingeniería</i>	<i>Otras</i>
1970-1976	45	17	8	14	16
1977-1982	42	19	8	11	20
1983-1988	39	26	3	14	18
1989-1991	23	23	6	19	29
1995	36	32	Todas las demás 32		

Fuentes: Para el periodo 1970-1991, Camp (1995a). Los datos para 1995 están tomados de Camp (1995b). Si bien no todos los datos son comparables, muestran con claridad la tendencia en la composición de la élite política mexicana.

Estos cambios en la composición de la elite han tenido varios efectos. Quizá el más importante, tendencialmente hablando, sea la emergencia de un papel más autónomo y técnico para el derecho y los juristas en el gobierno. En contraste con la elite tradicional, la nueva elite política se caracteriza por la relevancia que le reconoce a las capacidades técnicas, sobre todo en economía y administración. Sin embargo, para muchos de sus miembros, los juristas carecían del conocimiento técnico para “resolver problemas”. Al principio, los nuevos tomadores de decisiones desecharon al derecho como instrumento esencial, pero rápidamente aprendieron que éste era necesario e incluso una herramienta indispensable para implementar las nuevas políticas (Dezalay y Garth, 1995, 60). Esto puede abrir la puerta para un rol más “técnico” y menos político para los juristas en el gobierno,⁸¹ aunque no en todas sus áreas. Yves Dezalay y Bryant Garth ponen de relieve, precisamente, cómo y por qué

81 De acuerdo con uno de nuestros entrevistados, cuando los abogados dominaban los puestos gubernamentales más altos, las decisiones se tomaban siguiendo criterios políticos o jurídicos, pero en todo caso, se respetaban las formas y los procedimientos jurídicos.

los juristas poseedores de las nuevas capacidades técnico-jurídicas requeridas en el gobierno han empezado a provenir de los sectores privado y académico, y cómo el nuevo papel técnico de los abogados en determinados campos del derecho, como el comercio, la inversión, los derechos humanos, e incluso las elecciones, ha ido de la mano de lo que llaman sus “estrategias internacionales”, es decir, la legitimidad que les otorga su vinculación con los centros de poder económico, político y académico del exterior (*idem*).

Sin embargo, el número de juristas formados en estas nuevas cuestiones es relativamente reducido y la enseñanza jurídica tradicional todavía no proporciona de manera suficiente este tipo de formación técnica. Por tanto, no resulta sorprendente que los “nuevos juristas” en el gobierno sean relativamente jóvenes y que provengan preferentemente de las escuelas de derecho privadas.⁸²

b. Jueces

También ha habido cambios significativos en el proceso de selección de los jueces. Hasta 1995, los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación eran nombrados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. No había reglas explícitas, pero dentro del Poder Judicial se había desarrollado una carrera judicial informal a partir de 1944, en que se restauró la inamovilidad judicial (véase Cossío Díaz, 1996). Esta carrera iba normalmente desde los cargos inferiores en los juzgados de distrito y tribunales de circuito hasta el puesto de secretario en la Suprema Corte. Desde ahí, era muy probable que los secretarios fueran nombrados jueces de distrito a propuesta de uno de los ministros. Los secretarios permanecían en la Corte por un periodo de tres a seis años, en estrecho contacto con los ministros. Durante este tiempo no sólo se formaban en el modo en que se hacían las cosas, sino que también tenían la oportu-

82 Dezalay y Garth (1995, 58) informan que el grupo de abogados que participó en las negociaciones del TLCAN (1991-1993) tenía, en promedio, 25-27 años de edad. Nuestros datos indican que los egresados de la UNAM representaban el 26% del grupo. De ese grupo original, solamente tres abogados permanecieron en el servicio público después de 1994. Los demás trabajan actualmente ya sea en importantes despachos jurídicos o como consultores para empresas privadas. En 2000, la oficina jurídica de las negociaciones comerciales internacionales de SECOFI (ahora Secretaría de Economía) estaba compuesta por abogados que promediaban menos de treinta años de edad. Solamente uno de ellos era egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

nidad de “absorber”, por así decirlo, la filosofía judicial básica del Poder Judicial, a la vez que eran evaluados en cuanto a sus cualidades personales para ocupar un cargo judicial (*idem*).

Este sistema de selección de los jueces federales era altamente endo-gámico y jerárquico; desde el punto de vista geográfico era diverso y móvil. La tabla 21 resume los datos tomados de los perfiles biográficos de 96 jueces de distrito y 87 magistrados de circuito, publicados en 1984:

TABLA 21. PERFILES BIOGRÁFICOS Y CARRERA DE JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO (1984)

	<i>Jueces</i>	<i>Magistrados</i>
Secretarios en la Suprema Corte <i>Duración promedio</i>	75 (78%) 3.4 años	65 (74.7%) 3.7 años
Lugar de origen Nacidos en el Distrito Federal	20 entidades 16 (16.6%)	23 entidades 9 (10.3%)
Adscripción en lugar de origen	20 (20.8%)	11 (12.6%)
Número de adscripciones <i>Como jueces</i> <i>Como magistrados</i>	1.8 —	1.9 1.9
Antigüedad en el Poder Judicial <i>Como jueces</i> <i>Como magistrados</i>	14.6 años 4.3 años —	21.8 años 5.5 años 7.2 años
Edad de ingreso profesional	29.7 años	29.2 años
Edad de designación <i>Como jueces</i> <i>Como magistrados</i>	40.4 años —	36.3 años 43.7 años
Egresados de la UNAM	32 (33.3%)	34 (39%)
Poder Judicial local	37 (38.5%)	39 (44.8%)
Experiencia docente	49 (51%)	51 (58.6%)
Estudios de posgrado	16 (16.6%)	16 (18.4%)

Fuente: elaboración propia, con datos del *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, 1984.

Nota: los datos relacionados con el porcentaje de jueces que laboraron en la SCJ, con experiencia en un Poder Judicial local, con docencia y estudios de posgrados, significan que *al menos* ese número de jueces y magistrados mencionaron estas actividades en su currículum, pero dicho porcentaje puede ser mayor.

La tabla confirma que la gran mayoría de jueces de distrito y magistrados de circuito habían sido secretarios en la Suprema Corte durante varios años. Jueces y magistrados provenían de 20 de las 32 entidades federativas, pero casi la mitad de todos ellos había nacido en sólo cinco entidades (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Veracruz).⁸³ Sorprendentemente no eran tantos los nacidos en el Distrito Federal, considerando el alto nivel de centralización política y económica en esta entidad. Los datos muestran también que los jueces y magistrados habían desarrollado casi toda su carrera profesional en el Poder Judicial de la Federación, y muchos manifestaron haber laborado, en un momento o en otro, en un Poder Judicial local. El sistema se presenta, pues, como altamente endogámico y jerárquico, porque casi todos los jueces y magistrados fueron secretarios primero, y casi todos los magistrados habían sido previamente jueces de distrito (84, esto es, el 94.7%). Por último, la tabla enseña también la movilidad geográfica de los jueces y magistrados, ya que en ese momento sólo una minoría se encontraba adscrita en su propio lugar de origen, y tanto jueces como magistrados ya habían sido adscritos, en promedio, en dos lugares distintos.

Después de 1984, el Poder Judicial de la Federación empezó a crecer rápidamente y el nombramiento de jueces y magistrados se aceleró. La necesidad de hacer nombramientos cada vez más frecuentes reforzó la tendencia hacia el “clientelismo” interno y a la formación de “familias” de funcionarios judiciales, encabezadas por los ministros de la Suprema Corte (Soberanes Fernández, 1993, 453). La percepción de que este sistema ya no garantizaba del todo las cualidades personales y profesionales de los candidatos a un cargo judicial fue una razón de peso para la reforma judicial de 1994 (Cossío Díaz, 1996, 72 y ss.). Esta reforma estableció al Consejo de la Judicatura Federal como órgano encargado de la administración de un sistema de selección y designación de jueces y magistrados, a través de concursos de oposición, tanto internos como libres.

Entre 1995 y 2000, el Consejo había nombrado a 276 magistrados de circuito y 332 jueces de distrito,⁸⁴ lo que constituye un alto número en

83 En estos estados encontramos escuelas de derecho públicas con tradición e incluso prestigio regional.

84 Los jueces de distrito y los magistrados de circuito son designados por un periodo de seis años, después de los cuales, si son ratificados o promovidos, permanecen en sus cargos hasta la edad de retiro forzoso, que es de 75 años, salvo causas de responsabili-

comparación con el número total de plazas de magistrados y jueces a finales de 2000, que era de 470 y 217, respectivamente. Esto significa, entonces, que en apenas cinco años se designó a más de la mitad de los magistrados de circuito y se renovó por completo, y en exceso, la planta de jueces de distrito, lo que resulta indicativo de la muy alta movilidad interna que ha provocado el crecimiento acelerado del Poder Judicial de la Federación.⁸⁵ Debe hacerse notar que, durante el periodo apuntado, no todas las designaciones se realizaron mediante el sistema de concurso de oposición. Tanto en 1995 como en 1999, cuando se instaló el Consejo de la Judicatura Federal y cuando se modificó su composición y competencias, respectivamente, se realizaron designaciones urgentes y por el sistema de concurso de méritos de 71 de magistrados y 125 de jueces.⁸⁶

Los datos estadísticos de los resultados de los primeros concursos de oposición, los que se realizaron en 1996, revelan posibles tendencias nuevas en la selección de los jueces y magistrados federales. La más notoria parecería ser que los concursos abrían una oportunidad más amplia para convertirse en juez a los secretarios que laboraban en juzgados y tribunales no especializados fuera de la ciudad capital. Dicho en otras palabras: los secretarios de la Suprema Corte ya no parecían tener la misma probabilidad de convertirse en jueces de distrito que les confería el antiguo sistema. De hecho, más bien se encontraban en desventaja (como lo estaban los secretarios de juzgados o tribunales especializados, pero no en materia penal), pues la mayor parte de los asuntos que tramitan los juzgados de distrito mixtos son predominantemente de naturaleza penal. Por otra parte, el nuevo sistema podría contribuir a reforzar la independencia interna de los jueces, en la medida que ya no “debieran” su nombramiento a nadie sino a sus propios méritos, y a generar una mayor diversidad en sus antecedentes personales y profesionales.

Los primeros concursos de designación de jueces y magistrados llevados a cabo por el Consejo de la Judicatura después de la reforma de

dad. Los datos de los concursos y las designaciones pueden consultarse en la página web del Consejo de la Judicatura Federal: www.cjf.gob.mx.

⁸⁵ Resulta también interesante hacer notar que la “pirámide judicial” se ha invertido después de 1984, en el sentido de que hay muchos más magistrados de circuito que jueces de distrito, entre los cuales se seleccionan aquéllos en los concursos internos. Esto significa que, teóricamente, todos los jueces podrían ser designados como magistrados sin que se llenaran las vacantes, es decir, que no habría propiamente selección.

⁸⁶ Sobre los primeros concursos de oposición, véase Melgar Adalid (1999a).

1999 parecerían indicar el propósito de hacer “ajustes” al sistema de concursos, de modo que el puesto de secretario de la Suprema Corte fuera nuevamente el escalón “natural” previo al cargo de juez de distrito. Además, por primera vez a comienzos de 2000, el Consejo realizó un concurso “abierto”, lo que daría oportunidad a profesionistas externos al Poder Judicial de incorporarse en él como jueces (de 50 plazas, solamente 3 se asignaron a concursantes externos). Todos estos cambios impiden, de momento, evaluar de manera precisa las nuevas tendencias en la composición de la elite judicial.

Los poderes judiciales locales han seguido patrones similares. Tradicionalmente, los jueces locales han sido designados, por periodos limitados, por el respectivo Tribunal Superior. Después de 1995, varios estados establecieron también un Consejo de la Judicatura, junto con un sistema limitado de carrera judicial (Fix-Fierro, 1999). Desafortunadamente, no contamos con mayores datos para la evaluación de estos cambios.

c. Abogados

Hemos dicho en otro apartado que en México, a la fecha, es suficiente contar con el título profesional para ejercer como abogado postulante. No existen otros requisitos, y en lo particular, no es indispensable ingresar a una barra o colegio de abogados. Las barras y colegios de abogados existen, pero son organizaciones de carácter voluntario que agrupan a un número reducido (pero desconocido) de profesionistas.⁸⁷ Entre otras actividades públicas, organizan conferencias y seminarios sobre problemas jurídicos y ocasionalmente se pronuncian en la prensa y otros medios de comunicación sobre temas de actualidad que afectan a la profesión. Sin embargo, incluso sus miembros tienen la impresión de que muchas veces funcionan más como clubes sociales que como organizaciones efectivas de los abogados.⁸⁸ Algunos colegios poseen sus propios códigos de ética, pero no los aplican. Aquí encontramos ausencia de cam-

87 La Barra Mexicana Colegio de Abogados, la más conocida y prestigiada de estas organizaciones, con sede en la ciudad de México, cuenta con unos dos mil afiliados en la capital.

88 En el peor de los casos, actúan como grupos de interés o de presión políticos.

bios significativos, sin duda porque cualquier cambio enfrentaría notables resistencias.⁸⁹

La élite de los abogados está formada por un número reducido de despachos, la mayoría de los cuales está establecida en la ciudad de México.⁹⁰ Estos despachos tienen estrechos vínculos con el sector de negocios e industrial de la economía, y más recientemente, también con el gobierno,⁹¹ y su creciente relación con el exterior es un factor central en su ejercicio profesional.⁹² Resulta interesante señalar que un buen número de los socios de estos despachos no son egresados de la UNAM, sino de otras escuelas, en su mayoría privadas,⁹³ según lo muestra la tabla 22:

TABLA 22. ESCUELA DE ORIGEN DE LOS SOCIOS DE DIEZ
DE LOS PRINCIPALES DESPACHOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1999)

UNAM	Otras escuelas
17%	83%

Fuente: elaboración propia, con base en los currículum de los socios.

89 El TLCAN abrió la posibilidad de que “consultores jurídicos externos” ofrezcan asesoría jurídica sobre derecho extranjero en México. También permite la asociación de los despachos mexicanos con despachos extranjeros, bajo determinadas condiciones y sujeto a la aprobación de las asociaciones profesionales de Estados Unidos, Canadá y México. En nuestro país, la profesión organizada ha manifestado una fuerte oposición a esta última posibilidad. Véase Nelson (1998, 76 y ss.).

90 La revista *El mundo del abogado*, que se publica en forma bimestral desde mayo de 1998, ha presentado ya a varios de ellos en sus páginas.

91 Dezalay y Garth (1995, 78): “En el momento actual, los poderes económicos de México se sirven crecientemente de intermediarios que puedan moverse dentro de la comunidad de negocios y entre ésta y el Estado, construyendo al mismo tiempo su propio capital social y un conocimiento jurídico especializado primariamente ‘made in USA’” (traducción de Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón —HFF y SLA—).

92 Quien busque información sobre los despachos mexicanos que ofrecen servicios a clientes extranjeros puede encontrarla en las siguientes direcciones electrónicas: www.latinlawyer.com y www.martindale.com.

93 Lomnitz y Salazar (1997:28) citan la siguiente opinión de un socio principal de un gran despacho jurídico orientado a la práctica internacional: “Antes reclutábamos estudiantes de la UNAM. Ahora los mejores vienen del ITAM (una universidad privada)... El principal problema que tenemos en el reclutamiento de abogados jóvenes es su formación y educación. Necesitamos abogados inteligentes, multilingües y transculturales. Un abogado puramente mexicano que no entiende lo que quieren los extranjeros no nos sirve. Y la UNAM no proporciona ese tipo de educación...” (traducción de HFF y SLA).

d. Juristas académicos

En México, el número de juristas académicos es bastante reducido. Las universidades no cuentan sino con unos cuantos profesores e investigadores de tiempo completo en el área del derecho. La Facultad de Derecho de la UNAM, por ejemplo, tiene más de 750 profesores, de los cuales relativamente pocos son de tiempo completo, con obligación no sólo de impartir clase sino de hacer investigación. Sin embargo, el sistema de “profesores investigadores” no ha funcionado muy bien, porque las obligaciones docentes absorben casi todo el tiempo disponible para la investigación (véase el debate sobre “La investigación jurídica en México” en varios autores, 1999). Por esta razón, y en vista de la precaria existencia de otros centros similares en el país, la única institución de investigación jurídica efectivamente “profesionalizada” sigue siendo el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM. En 1966, el Instituto contaba con apenas cuatro investigadores de tiempo completo; en 2000, este número se había elevado a más de sesenta (véase Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000).

Sin embargo, también los profesores e investigadores de tiempo completo llevan una existencia más bien precaria como académicos profesionales del derecho. Los recursos materiales, como las bibliotecas y otras instalaciones, son, por lo común, menos que adecuados, y los salarios no resultan muy atractivos, especialmente para los jóvenes. De hecho, muchos profesores e investigadores de tiempo completo combinan sus obligaciones académicas con otras actividades profesionales, como las de abogados o asesores jurídicos.

A pesar de lo anterior, los juristas académicos, especialmente los ligados al IIJ, forman una elite influyente. Así, por ejemplo, la influencia del IIJ puede vincularse con el cultivo de un estudio más “abierto” y “técnico” del derecho, lo que le ha permitido al Instituto, y a algunos de sus miembros, participar en el diseño y operación de algunas de las nuevas y “modernas” instituciones jurídicas establecidas después de 1982, como la CNDH (véase Dezalay y Garth, 1995, 25 y ss.; 1997, 123 y ss.; Lomnitz y Salazar, 1997, 23 y ss.)

e. Las mujeres en la profesión jurídica

En términos generales, podemos identificar una clara tendencia hacia la creciente participación de la mujer en la profesión jurídica, aunque con variaciones en los distintos sectores. Sobre este punto hemos ofrecido algunos datos en apartados anteriores de este trabajo. Así, hemos mostrado que las mujeres constituyen actualmente casi la mitad de todos los estudiantes de derecho (41% en 1991 y 47.2% en 1999). Sin embargo, el porcentaje de mujeres que concluye sus estudios y recibe su título también es menor que los porcentajes citados. Por tanto, las mujeres acabarán estando subrepresentadas en la profesión jurídica en conjunto, sin considerar otros factores que pudieran impedirles incorporarse al mercado profesional y ocupar posiciones en él. Esto se confirma por los datos del censo de población de 1990, donde solamente el 24.7% de los profesionistas del derecho eran mujeres.

Contamos con algunos datos sobre el número de mujeres en la elite de ciertos sectores e instituciones jurídicos. En todos ellos, su porcentaje es considerablemente inferior al de su presencia en las universidades y en la profesión en general. La tabla 23 muestra el número y porcentaje de mujeres jueces, magistradas y ministras en el Poder Judicial de la Federación a partir de 1970:

**TABLA 23. MUJERES JUECES, MAGISTRADAS Y MINISTRAS
EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (1970-2000)**

Año	JD	TUC	TCC	TEPJF	SCJ	Total
1970	0	0	0	—	1 (3.8)	1 (0.8)
1975	0	0	2 (3.9)	—	2 (7.7)	4 (0.7)
1980	5 (5.4)	1 (8.3)	2 (2.3)	—	2 (7.7)	10 (5.2)
1985	7 (6.8)	1 (5.6)	8 (8.6)	—	3 (11.5)	19 (7.9)
1990	33 (22.3)	1 (3.3)	23 (11.6)	—	5 (20.0)	62 (15.5)
1995	38 (21.8)	4 (8.5)	41 (16.5)	—	1 (9.1)	84 (17.5)
2000	46 (21.5)	5 (8.9)	68 (17)	3 (13.6)	1 (9.1)	123 (17.5)

Fuente: elaboración propia con base en los *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* 1970-2000. Las cifras entre paréntesis indican porcentajes y se calculan sobre el total de plazas judiciales ocupadas en el año referido.

Los datos anteriores muestran un crecimiento significativo en el número de mujeres en cargos judiciales federales a partir de 1970. Sin embargo, su avance parece haberse detenido en la segunda mitad de la década pasada. En particular, llama la atención de que en un contexto de alta movilidad interna y de crecimiento del Poder Judicial federal, el sistema de concursos de oposición y de méritos establecido a partir de 1995, que pretende privilegiar la capacidad profesional por encima de otros criterios, no haya contribuido a una mayor presencia femenina en los cargos judiciales. Esto puede deberse a que las mujeres enfrenten mayores obstáculos para su movilidad profesional que desincentiven su participación en los concursos de selección.

Por lo que se refiere a los abogados, entre los socios de diez de los principales despachos de la ciudad de México (tabla 21), solamente 1% eran mujeres. En cambio, entre los juristas académicos este porcentaje es mucho mayor. Por ejemplo, de 78 investigadores del IIIJ de la UNAM en 2000, 18 (23%) eran mujeres (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000).

6. Factores internacionales

Este apartado explora la cuestión de las formas y el grado en que los fenómenos jurídicos internacionales y extranjeros han afectado el cambio jurídico en México durante los últimos treinta años. Según lo confirman las entrevistas, casi hasta fines de los años ochenta el sistema jurídico mexicano se encontraba relativamente cerrado a las influencias y el escrutinio externos.⁹⁴ Esto se hallaba en consonancia con el sistema económico y político, también cerrado, que había prevalecido por mucho tiempo. Un sistema jurídico relativamente cerrado promovía, y era a su vez reforzado, por lo que podríamos llamar el “nacionalismo jurídico mexicano”, una actitud que todavía se encuentra en algunos sectores de la profesión jurídica hoy en día.

La reinserción de México en los mercados internacionales, así como el creciente escrutinio externo de sus instituciones políticas y jurídicas ha inducido frecuentemente el cambio jurídico interno. Como ha ocurrido en otros periodos de su historia, el sistema jurídico mexicano se ha

94 Un ex-ministro de la Suprema Corte nos dijo que hasta su retiro en 1989, la Corte conocía muy rara vez de asuntos internacionales, aparte de alguna extradición ocasional.

modernizado mediante la adopción y adaptación de modelos jurídicos extranjeros o internacionales, haciéndose más abierto en ese proceso. Naturalmente, existen diversos puntos de observación desde los cuales podemos examinar el impacto de las instituciones jurídicas extranjeras sobre el sistema jurídico mexicano: así, el número y tipo de los convenios internacionales firmados por el país; la internacionalización de su profesión jurídica; los contactos de los funcionarios judiciales, u otros, con sus contrapartes en el exterior; la membresía en organizaciones internacionales que tienen influencia potencial sobre el derecho interno; los criterios judiciales que abordan cuestiones jurídicas internacionales, así como los asuntos internos que llegan a las instancias internacionales; la autoridad de las ideas jurídicas extranjeras, reconocidas en la investigación y la bibliografía jurídicas, etcétera.

Hemos decidido ofrecer aquí tres ejemplos de la influencia potencialmente creciente de los elementos jurídicos externos sobre el sistema jurídico interno.

A. *Convenios internacionales*

El primer ejemplo consiste en una comparación del número y tipo de convenios internacionales publicados en el *Diario Oficial de la Federación* durante dos periodos sexenales, 1972-1977 y 1990-1995.⁹⁵ Puede decirse que estos dos periodos, que corresponden básicamente a los gobiernos de los presidentes Echeverría (1970-1976) y Salinas de Gortari (1988-1994),⁹⁶ se caracterizaron por un alto grado de “activismo” internacional, del mismo modo como lo fueron en la esfera legislativa interna (véase, *supra*).

La tabla 24 muestra el número total de convenios internacionales publicados durante estos dos periodos, su naturaleza bilateral o multilate-

95 De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución mexicana, los tratados internacionales se transforman en leyes (federales) internas si no contrarían a la Constitución y son aprobados por el Senado y ratificados por el Ejecutivo Federal, quien también debe promulgarlos y publicarlos en el *Diario Oficial*.

96 Comenzamos el conteo de los convenios internacionales publicados algo más de un año después de la entrada en funciones del gobierno respectivo (diciembre de 1970 y de 1988), suponiendo que se requería aproximadamente un año para negociar, aprobar, ratificar y publicar nuevos convenios.

ral, así como su probable impacto en la esfera jurídica de los ciudadanos mexicanos.⁹⁷

TABLA 24. CONVENIOS INTERNACIONALES
1972-1977 Y 1990-1995

<i>Periodo</i>	<i>Esfera jurídica individual</i>	<i>Bilaterales</i>	<i>Total</i>
1972-1977	16 (13.8)	61 (52.6)	116
1990-1995	60 (26.4)	120 (52.9)	227

Fuente: elaboración propia con base en los índices del *Diario Oficial de la Federación* 1972-1977 y 1990-1995. Las cifras entre paréntesis indican porcentajes.

La tabla precedente muestra un incremento significativo en el número de convenios internacionales publicados en el segundo periodo, cuyo total es de casi el doble (227) de los convenios publicados entre 1972 y 1977 (116). La proporción de convenios bilaterales permanece prácticamente igual. Sin embargo, el número de convenios que afectan potencialmente la esfera jurídica de los ciudadanos, es decir, aquellos que les confieren derechos y por ello pueden ser directamente invocados en un procedimiento judicial interno, aumentaron considerablemente, en términos relativos tanto como absolutos.⁹⁸ Este resultado era de esperarse, si tomamos en cuenta que los convenios internacionales (por ejemplo, en el área de los derechos humanos) son crecientemente relevantes para los derechos e intereses jurídicos inmediatos de los individuos.

⁹⁷ La Suprema Corte ha resuelto que los tratados internacionales ratificados de acuerdo con la Constitución se convierten en leyes internas ordinarias sin necesidad de “legislación de implementación”. Esto significa que su cumplimiento puede ser invocado directamente por los particulares, en su caso, dentro de un procedimiento (judicial) interno. Sin embargo, esto deja abierta la cuestión de su relación con otras leyes federales. Para evitar cualquier conflicto, los convenios internacionales con potenciales impactos jurídicos internos (como el TLCAN) son acompañados por cambios en las leyes relevantes.

⁹⁸ Se trata de una aproximación cruda, porque juzgamos estos impactos potenciales únicamente a partir del nombre del convenio internacional. Así, por ejemplo, consideramos que un convenio de cooperación bilateral en el área de turismo no tendría tal impacto, pero un convenio bilateral para el reconocimiento de títulos extranjeros sí.

La tabla 25 muestra la comparación entre ambos periodos en cuanto al número y porcentaje de los convenios internacionales por materia:

TABLA 25. CONVENIOS INTERNACIONALES POR MATERIA
1972-1977 Y 1990-1995

<i>Materia</i>	<i>Periodo</i>	
	<i>1972-1977 (N=116)</i>	<i>1990-1995 (N=227)</i>
Cooperación	33 (28.4)	49 (21.6)
Justicia penal	9 (7.8)	35 (15.4)
Economía/comercio	23 (19.8)	18 (7.9)
Medio ambiente	5 (4.3)	32 (14.0)
Derechos humanos	1 (0.9)	4 (1.8)
Propiedad intelectual	4 (3.4)	2 (0.9)
Trabajo	3 (2.6)	10 (4.4)
Organismos internacionales	14 (12.1)	27 (11.9)
Derecho privado	1 (0.9)	12 (5.3)
Servicios	23 (19.8)	28 (12.3)
Impuestos	0	14 (6.2)

Fuente: elaboración propia con base en los índices del *Diario Oficial de la Federación* 1972-1977 y 1990-1995. Las cifras entre paréntesis indican porcentajes.

Si bien toda clasificación es arbitraria hasta cierto punto,⁹⁹ la tabla anterior refleja claramente un desplazamiento hacia la adopción de convenios internacionales en mayor consonancia con una economía de mercado y un sistema jurídico abierto. Mientras que en el primer periodo no

99 Utilizamos el término “cooperación” como categoría residual.

se publicaron convenios en materia fiscal, lo que refleja la existencia de una economía cerrada, en el segundo periodo México firmó y ratificó numerosos convenios para evitar la doble tributación. También se vuelven más importantes los convenios en materia de medio ambiente y derechos humanos, lo mismo que los relacionados con el derecho internacional privado y el derecho laboral.

Los convenios en materia de medio ambiente y de justicia penal (principalmente de cooperación en la lucha contra el narcotráfico) se hacen más frecuentes. Si bien esto podría explicarse simplemente en virtud de fenómenos internacionales, tales convenios no serían tan frecuentes si el sistema jurídico mexicano hubiera permanecido cerrado. Finalmente, y contra lo esperado, los convenios en materia de economía y comercio, así como los de servicios, parecen disminuir en números totales y porcentajes en el segundo periodo. Sin embargo, esto no refleja la importancia económica relativa de esos convenios. Así, en el primer periodo se firmaron numerosos convenios de “cooperación económica” con países socialistas y del tercer mundo, con los cuales México mantenía relaciones económicas más bien tenues. Los convenios económicos y comerciales del segundo periodo incluyen, por ejemplo, el TLCAN y los convenios de la Organización Mundial de Comercio, así como convenios de libre comercio con varias naciones latinoamericanas.

El cambio en las prioridades internacionales de México entre los dos periodos se refleja también en el número de convenios bilaterales firmados con los Estados Unidos y Canadá, según se indica en la tabla 26:

TABLA 26. CONVENIOS BILATERALES ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS O CANADÁ, 1972-1977 Y 1990-1995

<i>Convenios bilaterales</i>	<i>Periodo</i>	
	<i>1972-1977</i>	<i>1990-1995</i>
México-Estados Unidos	2 (1.7)	16 (7.0)
México-Canadá	2 (1.7)	11 (4.8)

Fuente: elaboración propia con base en los índices del *Diario Oficial de la Federación* 1972-1977 y 1990-1995. Las cifras entre paréntesis son porcentajes del número total de convenios internacionales publicados en el periodo.

B. Tesis y criterios de interpretación judiciales

Otro indicador de la creciente importancia de los elementos internacionales en los asuntos jurídicos internos se encuentra en las tesis y criterios de interpretación emitidos por los tribunales federales. Nosotros analizamos dichos criterios y tesis del periodo 1917-2000, contenidos en los discos compactos publicados por la Suprema Corte de Justicia. De un universo total de alrededor de 213 mil tesis, seleccionamos 230 criterios relevantes (0.1%).¹⁰⁰ La relevancia se determinó en términos de que la tesis o criterio hiciera referencia a cuestiones que afectaran las relaciones jurídicas con el extranjero, o bien, que se mencionaran como relevantes disposiciones u organismos internacionales, o bien, se citaran incluso documentos o doctrinas extranjeras. Esta cifra es pequeña e indica la importancia relativamente escasa de las cuestiones jurídicas internacionales ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Si bien denota que el sistema jurídico nunca fue tan cerrado que no tuvieran impacto en él circunstancias de tipo internacional, la comparación entre periodos ofrece resultados significativos, de acuerdo con la tabla 27:

TABLA 27. TESIS Y CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN
DE LOS TRIBUNALES DEL PODER JUDICIAL FEDERAL
EN RELACIÓN CON CUESTIONES JURÍDICAS
INTERNACIONALES (1917-2000)

Tesis	Periodo	
	1917-1988	1988-2000
Total	171	59
Promedio anual	2.4	4.5

Fuente: elaboración propia con base en SCJ, *Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-2000* (IUS 2000-CD ROM).

La comparación de ambos periodos muestra claramente que el número de tesis se incrementa significativamente después de 1988, precisamente en los años en que la tendencia hacia un sistema jurídico más abierto se hace visible.

¹⁰⁰ No se eliminaron las numerosas repeticiones de criterios, por lo que el total de criterios verdaderamente relevantes sería bastante menor.

C. Otras influencias

Un estudio sobre los paneles binacionales del capítulo XIX del TLCAN describe varias avenidas de influencia externa (estadounidense) sobre el sistema jurídico interno (Fix-Fierro y López-Ayllón, 1997):

- La fuerte influencia de los procedimientos de tipo angloamericano en el diseño y funcionamiento del sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional.
- La influencia del “pragmatismo” estadounidense sobre el “formalismo” mexicano en algunas resoluciones de los paneles.
- La comunicación intensiva y el proceso de aprendizaje entre los juristas estadounidenses y los mexicanos.

7. Cultura jurídica

Como lo hemos señalado anteriormente, la sociedad mexicana y su sistema jurídico han sufrido un proceso de profundos cambios en los últimos treinta años. Por tanto, sería lógico suponer que la cultura jurídica¹⁰¹ se ha transformado también. Sin embargo, resulta bastante complicado demostrar que ello ha sucedido en la realidad. Los datos empíricos que se requieren para tal efecto son sumamente escasos. Los indicadores existentes no solamente son limitados sino principalmente de tipo indirecto. De hecho, no hemos encontrado encuestas de opinión y otros estudios que sean útiles para el análisis de la cultura jurídica anteriores a 1990. Por ello, en la segunda parte de este apartado analizamos algunos procesos sociales en México que proporcionan indicios claros de un cambio en las expectativas sociales relacionadas con el sistema jurídico.

A. Las encuestas de opinión

Los datos existentes indican una fuerte ambivalencia social en relación con el valor del derecho y la legalidad, una creciente conciencia

101 Definimos la cultura jurídica aquí como “el conjunto de actitudes culturales, profundamente enraizadas y firmemente sostenidas, que determinan la manera en que los *extraños* —las personas en sociedad que no desempeñan ningún rol regular en el sistema jurídico— perciben y definen al sistema jurídico y esperan que sea (o no) utilizado” (Merryman *et al.* 1979: 27) (traducción de HFF y SLA).

sobre los derechos fundamentales, pero también un desconocimiento generalizado de la Constitución y otras leyes importantes; por último, también la existencia de un alto grado de desconfianza hacia las instituciones y los profesionales del derecho. Ofrecemos en seguida algunos ejemplos.

Una encuesta nacional llevada a cabo a comienzos de los años noventa (Beltrán *et al.*, 1996, 32 y ss.) muestra que un número significativo de personas (65%) considera a la obediencia de la ley como un valor importante. El 36% opinó que las personas deben obedecer siempre la ley y el 29% consideró que las personas pueden cambiar las leyes si éstas no les parecen bien. Sin embargo, el 35% contestó que las personas pueden desobedecer las leyes si las juzgan injustas. Otras dos preguntas sugieren un grado de ambivalencia similar en relación con el derecho y los medios institucionales para canalizar y resolver problemas sociales. Así, por ejemplo, el 36% consideró que la estabilidad del país se veía afectada si los que violan la ley no son castigados.¹⁰² Por otra parte, el 53% aceptaría, parcial o totalmente, la legitimidad de medios no institucionales para la satisfacción de demandas sociales.¹⁰³

En 1995, la Secretaría de Gobernación encargó un estudio nacional sobre las opiniones y actitudes de la población mexicana hacia el Estado de derecho, los valores jurídicos y la corrupción. Este estudio (*Este País* 92, 1998, 57) obtuvo, por ejemplo, altos niveles de aprobación para enunciados como los siguientes:

- “Violar la ley no es tan terrible; lo malo es ser sorprendido por las autoridades”: 62.2%.
- “Si las autoridades no pueden proteger a los ciudadanos, éstos tienen el derecho de tomar la ley en sus manos y hacerse justicia”: 66.6%.
- “Es aceptable aprovecharse de los cargos oficiales, siempre que no exageren y se compartan los beneficios”: 71%.

¹⁰² Las otras opciones eran: desacuerdo entre trabajadores y empresarios (17%); la pérdida de las tradiciones populares (6%) y la pobreza (33%).

¹⁰³ La pregunta era: “Después de esperar un año a que el gobierno trajera agua, los habitantes de un pueblo protestaron bloqueando la carretera. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con esta actitud?”. 40% manifestó estar de acuerdo, 13% estuvo parcialmente de acuerdo, y 46% en desacuerdo.

- “Debemos obedecer solamente las leyes que sean razonables y justas”: 35%.

En respuesta a otra pregunta (“¿qué cree usted que sería mejor...?”), 7% respondió que manejarse por las reglas informales, el 32% que manejarse por las leyes y reglas escritas, y 61% que manejarse por ambas. Resulta interesante hacer notar que el estudio no encontró diferencias significativas entre las distintas regiones del país, así como tampoco entre los sectores “tradicional” y “moderno” de la población.

Los autores del estudio ofrecieron una interpretación general de los datos obtenidos, en términos de las actitudes más básicas de la población hacia el derecho, concebidas como “estadios de desarrollo moral” (Foro de discusión: “La corrupción. Entre la legalidad y las reglas no escritas”, *Este País*, 66, 1996). En este sentido, se clasificó a la población en tres grupos, cada uno dividido, a su vez, en dos categorías.

El primer grupo comprende el 48% de la población, que pertenece al estadio de la “moral pre-convencional”, es decir, que obedece a la ley ya sea porque teme el castigo o porque desea maximizar el placer. El segundo grupo, caracterizado como de “moral convencional”, esto es, que el respeto a la ley se basa en una orientación social, comprende el 35% de la población. Las actitudes del tercer grupo, basadas en una “moral pos-convencional”, se orientan por la razón y por valores universales. Solamente el 16% de la población pertenecería a este grupo. Dentro de él, el 10% estaría dispuesto a violar la ley si ésta entra en conflicto con sus valores.

Otros estudios muestran que es muy alta la desconfianza hacia las instituciones y los profesionales del derecho. Un estudio sobre “Actitudes económicas y democracia en América Latina” (*Este País*, 70, 1997, 2-9) indica que no más de un tercio de la población tiene confianza en el Poder Judicial. De acuerdo con una encuesta de opinión de 1990 (*Este País*, 35, 1994, 10-15), el 15.6% de las personas no tenía ninguna confianza en el sistema jurídico, 30.9% tenía “poca” y 37.5% “alguna”.

Esta desconfianza no se circunscribe a la población en general. Según una encuesta a los estudiantes de la Universidad Nacional (Ramos Gómez y Durand Ponte, 1997), solamente el 3.5% confiaba “plenamente” en los jueces y el sistema de justicia, el 35.5% confiaría en ellos “en

algún grado”, el 30.1% no tendría “casi ninguna” confianza en ellos, y 29% no tenía confianza en lo absoluto.

Los profesionales del derecho y los procedimientos judiciales obtienen en general poco respeto. De acuerdo con una encuesta de opinión aplicada solamente en la ciudad de México en 1996, una gran mayoría de las personas cree que los procedimientos judiciales son muy lentos, costosos y moderadamente justos (*Voz y voto* 41, 1996, 23-27). Un tercio o más de las personas entrevistadas consideró que los abogados y los jueces, incluyendo los ministros de la Suprema Corte, eran deshonestos o muy deshonestos.

Creemos que estos y otros datos similares reflejan la tradicional mala opinión de la población respecto del derecho y las instituciones jurídicas, un fenómeno que también predomina en otras sociedades. Si bien no contamos con datos comparables de los periodos previos, suponemos que los estudios recientes muestran que los cambios en el sistema jurídico no han penetrado todavía al nivel de la cultura jurídica externa. Sectores importantes de la población todavía no *perciben*¹⁰⁴ cambios o mejores condiciones en el funcionamiento del sistema jurídico.

Por otro lado, también parece haber una creciente conciencia social, aunque no unánime, del valor de los derechos y libertades fundamentales.¹⁰⁵ En una encuesta nacional, al preguntársele a los entrevistados si era aceptable que la policía torturara a un hombre acusado de violación para obtener una confesión, el 57% no estuvo de acuerdo, el 29% estuvo de acuerdo y el 11% lo estuvo solamente en parte (Beltrán *et al.*, 1996, 34). Sin embargo, la Constitución y otras leyes importantes son desconocidas en alto grado por la población. En una encuesta en particular, el 58% respondió que no sabía cuál era la “Ley Suprema del país”, es decir, la Constitución (*Este País*, 61, 1996, 7).

Una cuestión importante se refiere a las fuentes del conocimiento social sobre el derecho. Un indicador de ello lo podemos encontrar en un estudio, realizado en 1994-1995, por la CNDH (véase C. 1. c, *supra*). El 69.7% de las personas entrevistadas declararon tener algún conocimiento previo sobre la CNDH y sus funciones. Entre estas personas, el 54.6%

¹⁰⁴ El estudio de 1996 arriba citado muestra que no más del 7% de la población había tenido contacto con el Poder Judicial. Resulta interesante que las opiniones de aquellos que lo habían tenido era mejor en relación con la honestidad de los jueces, pero peor respecto del retraso en los procedimientos.

¹⁰⁵ Esta afirmación la escuchamos en varias entrevistas.

había obtenido este conocimiento a través de los medios de comunicación (38% de la televisión, 10.2% del radio y 6.4% de los diarios); otro 25.5% a través de amigos o familiares; solamente el 5.6%, de abogados, y el 2.3% de alguna organización social. Preguntados sobre la motivación para interponer una queja, el 46.1% respondió que se quejaban por iniciativa propia; el 35.2% a sugerencia de amigos o familiares, y menos del 10% habían sido motivados por algún abogado o alguna organización social (Informe de actividades de la CNDH 1994-95, 556 y ss.).

B. *La evolución de las expectativas sociales*

Como señalamos anteriormente, las encuestas de opinión con las que contamos no nos permiten estudiar de manera dinámica los cambios en la cultura jurídica de la población. Sin embargo, en tiempos más o menos recientes se han producido en México importantes procesos sociales en los que puede advertirse claramente una evolución en las expectativas sociales relacionadas con el derecho y las instituciones jurídicas. Aquí, analizaremos brevemente los procesos electorales y la crisis de los deudores de la banca después de 1995 (véase Fix-Fierro y López-Ayllón, 2001).

Por lo que se refiere a las *elecciones*, durante el periodo de hegemonía de un solo partido, éstas no tenían realmente la función de fundar y legitimar el ejercicio del poder. El gobierno y su partido mantenían un férreo control sobre la definición de la legislación electoral, así como sobre el funcionamiento de los organismos encargados de organizar y calificar las elecciones. No resulta sorprendente entonces que la eventual inconformidad de los partidos de oposición con los resultados electorales oficiales derivaran, con frecuencia, en prolongados conflictos pos-electorales que no estuvieron exentos de violencia, pues las vías institucionales para la canalización de estos conflictos eran insuficientes e inefectivas, si bien algunos actores políticos acudían a ellas por convicción y para dejar testimonio de su ineficacia. Las soluciones negociadas o impuestas a las que se llegaba entonces, invariablemente evadían o violaban la legalidad existente.

A partir de 1988, poderosas presiones internas y externas obligaron al régimen a aceptar una nueva legislación electoral, así como el diseño de nuevas instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones. Fue así como, de manera paulatina, las elecciones federales (y algunas

locales) empezaron a ganar en limpieza, credibilidad y legitimidad. Se instituyó un Tribunal Electoral federal —al que ya hemos hecho referencia—, al que se le fueron otorgando atribuciones crecientes hasta convertirse en autoridad máxima en materia electoral federal y local. Los partidos políticos empezaron a acudir cada vez con mayor frecuencia y éxito a esta instancia jurisdiccional, lo que promovió aún más el proceso de judicialización plena de las elecciones.

Si examinamos las expectativas de los principales actores en los procesos electorales, particularmente las de los partidos de oposición y los ciudadanos, fácilmente observaremos que, durante largo tiempo, estuvieron marcadas por una profunda desconfianza, la que se ha manifestado en el recurso a vías informales o abiertamente ilegales. No puede decirse, en cambio, que dichas expectativas no hayan tenido ningún componente jurídico, en la medida en que, por ejemplo, sí se dirigieron hacia las instituciones judiciales, a sabiendas del carácter prácticamente infructuoso de dichos esfuerzos. En todo caso, en el plano de las expectativas se manifestó una clara ambigüedad respecto de la vía política y la vía jurídica, lo que se tradujo en que frecuentemente partidos y ciudadanos intentaran recorrer ambas al mismo tiempo. Conforme se han perfeccionado las instituciones electorales, dicha ambigüedad ha cedido lugar a una cautelosa confianza y a una mayor inversión en la utilización de los mecanismos procesales.

El caso de los *deudores de la banca comercial* también presenta una interesante evolución. Después de la aparente bonanza de principios de los años noventa, la crisis económica de diciembre de 1994 mostró la fragilidad del sector financiero mexicano. Una de sus consecuencias más graves fue el incremento brutal de las tasas de interés, lo que, a su vez, dio origen al aumento significativo de la cartera vencida. Según datos del Banco de México, en 1995 casi 9 millones de personas se vieron en la imposibilidad de pagar sus deudas.

Como consecuencia de lo anterior, los bancos iniciaron un número muy significativo de juicios ejecutivos mercantiles contra los deudores morosos, quienes se vieron de pronto inmersos en procedimientos cuya consecuencia final era la pérdida de una parte significativa de su patrimonio. En un intento por protegerse de lo que percibían como una grave injusticia, los deudores comenzaron a organizarse, agrupándose en torno de varias organizaciones, cuyas principales demandas giraban alrededor

de la reestructuración de las deudas, una tregua judicial y la disminución de las tasas de interés. Con el tiempo, las acciones de estos grupos se convirtieron en un problema político y social de gran alcance que puso en duda la capacidad de las instituciones gubernamentales para procesar los conflictos y ofrecer una salida viable para las partes.

En los primeros meses de 1995 el movimiento comenzó a plantear estrategias *jurídicas* para enfrentar el problema de la cartera vencida, situación que dio un giro inesperado a los acontecimientos. En efecto, en abril de ese año, un colegio de abogados firmó un acuerdo con la principal organización de los deudores por el cual se comprometió a prestar a éstos servicios de asesoría jurídica. Así, la estrategia inicial de moratoria de pagos se modificó para argumentar proactivamente la ilegalidad de la capitalización de intereses (llamado pacto de anatocismo). Se comenzó entonces a demandar masivamente la nulidad de los contratos de crédito y a comprar billetes de depósito para consignar ante los juzgados los pagos al capital.

A medida que pasaba el tiempo y que no se vislumbraban otras soluciones económicas o políticas, el campo de lucha judicial concentró la atención de las partes. Como era de esperarse, los tribunales locales adoptaron criterios divergentes y se sucedieron sentencias en uno y otro sentido. Más adelante, por la vía del juicio de amparo, los asuntos llegaron al Poder Judicial federal, cuyos tribunales, previsiblemente, también dictaron criterios contradictorios. Ante esta situación fue necesaria la intervención de la Suprema Corte de Justicia para resolver dichas contradicciones.

La resolución de la Suprema Corte, que no fue unánime, estableció una serie de criterios conforme a los cuales los tribunales debían resolver cada asunto. Se quiso así, a través de una decisión “técnica”, desactivar las demandas de los deudores y permitir que los tribunales competentes resolvieran las particularidades de cada caso. A la decisión de la Corte siguieron algunas manifestaciones de los deudores. Sin embargo, el “conflicto” pareció amainar en lo fundamental.

En el plano de las expectativas, resulta de particular interés el análisis de las actitudes de los deudores frente al aparato gubernamental, al que se considera responsable inmediato de la situación. En un primer momento se tiene confianza en la efectividad de los métodos “tradicionales” de presión (plantones, mítines, tomas de oficinas, bloqueos, etcéte-

ra) sobre las dependencias oficiales para lograr una solución negociada. Frente a las demandas judiciales presentadas por los bancos, se pretendía forzar una “tregua judicial” o una reducción de los intereses. La intervención de varios grupos de abogados, que encontraron argumentos de defensa jurídicos, los que en algunos casos resultaron exitosos, contribuyó a modificar dichas expectativas y los cauces que había tomado el conflicto hasta entonces. Ahora se trataba de reclamar “derechos” que tenían un fundamento en la legislación vigente, exigiendo la aplicación estricta de la ley por la autoridad judicial (esto es, la nulidad de los contratos derivada de la supuesta prohibición del pacto de anatocismo).

Los deudores transfirieron así al sistema judicial sus expectativas de justicia y equidad, considerando, quizá, que la lucha fuera de los cauces institucionales era, a la larga, demasiado costosa e inviable. Es probable que por esta misma razón hayan terminado por aceptar la resolución de la Suprema Corte, si bien estaba claro que ésta no pondría realmente fin al conflicto de fondo, pues las controversias quedarían nuevamente sujetas a criterios de resolución individualizados.

Estos dos casos, entre otros que podríamos examinar, ejemplifican de qué modo las expectativas sociales, que inicialmente evaden o niegan la intervención de las instituciones jurídicas, sufren el influjo de diversos factores que las encauzan hacia el campo del derecho. Podemos destacar, entre tales factores, la aprobación de reglas e instituciones que gozan de un consenso creciente (en el caso de las elecciones), pero también los costos de acudir a conductas ilegales, lo que lleva a la búsqueda de estrategias viables dentro del marco jurídico existente (en el caso de los deudores de la banca).

IV. CONCLUSIONES

No es posible plantear una conclusión definitiva sobre el problema que indicamos en la introducción de este trabajo, es decir, las cuestiones suscitadas por la emergencia de un “nuevo” Estado de derecho en México y sus probabilidades de éxito, sin más investigación y, lo que es más importante, sin una profunda reflexión sobre las funciones que desempeña actualmente el derecho en este país. Hasta la fecha no hay ningún esfuerzo sistemático en este sentido. Sin embargo, el trabajo sugiere que hay varios elementos que habría que tomar en cuenta.

Contrariamente a un prejuicio muy extendido, el derecho en México desempeña no una sino varias funciones, porque la realidad social y jurídica es altamente heterogénea, dinámica y compleja. Por tanto, la cuestión aquí no se refiere tanto a cuáles sean tales funciones, sino a su mutua articulación y su resultado global. En contraste con una concepción para la cual la “modernidad” se opone llanamente a la “tradicción”, la compleja realidad de la sociedad mexicana admite la posibilidad de varios niveles de modernidad, y su interacción en relación con el derecho se convierte en una cuestión de relevancia para el análisis.

Un segundo aspecto importante que se deriva de nuestra investigación es que hay diferencias significativas en los niveles de desempeño de las instituciones jurídicas, tanto entre las áreas del derecho como entre regiones. La diversidad entre las ramas del derecho y las regiones también indican que, para los efectos de la comparación, quizá no sea adecuado referirse al sistema jurídico mexicano como un todo. En cambio, podría tener más sentido hacer comparaciones entre áreas e instituciones jurídicas específicas, pero similares, de diferentes países. Esta clase de comparación podría resultar más reveladora de las funciones que cumple el derecho en la sociedad.

En tercer lugar, pensamos que la idea de “Estado de derecho” posee dimensiones más amplias de las que se suponen usualmente. Consideramos que el concepto tradicional, occidental, de Estado de derecho resulta insuficiente para evaluar el proceso de cambio del sistema jurídico mexicano, porque la implicación obvia de tomar aquel concepto sería que en México no hay Estado de derecho. Si, por el contrario, usamos un concepto más amplio, de acuerdo con el cual “Estado de derecho” signifique que el derecho desempeña, de algún modo, un papel autónomo como referente de la vida social, tendríamos que concluir que el Estado de derecho existe en México, en la medida que al menos parte de la sociedad responde a las coordenadas básicas de la modernidad. Consecuentemente, lo que actualmente observamos no es la emergencia *del* Estado de derecho, implicando que no lo haya habido antes, sino la ampliación de las posibilidades del “Estado de derecho” ya existente, así como la transformación de las funciones diferenciadas que cumple el sistema jurídico en la sociedad, es decir, un proceso de creciente autonomía que permite gradualmente al derecho desempeñar un papel de mediación efectiva. Dicho en otras palabras: las instituciones jurídicas

son capaces de generar posibilidades de decisión que estarían *cerradas* si los conflictos se dirimieran exclusivamente por el poder político y económico de los participantes, lo cual queda manifiesto de manera clara en los casos de las elecciones y los deudores que examinamos brevemente más arriba.

Sin embargo, el actual discurso público sobre la necesidad de tener un “*Estado de derecho y un país de leyes*” se utiliza en varios sentidos específicos que dan expresión al menos a las siguientes expectativas sociales dirigidas hacia el sistema jurídico: *igualdad* (por ejemplo, en la aplicación de la ley); *consenso* (como fundamento de las leyes y las instituciones), *arbitraje y administración de justicia imparciales* (conforme a reglas claras y predecibles); *formalización y legalización* de las prácticas informales e ilegales. Nosotros pensamos que las condiciones sociales para un mejor ajuste entre estas expectativas y las respuestas del sistema jurídico se encuentran cerca y lejos, al mismo tiempo.

Finalmente, queremos regresar a los planteamientos teóricos que hicimos en el apartado II, D *supra*, y tratar de definir con mayor precisión la relación circular entre el cambio social y el jurídico, a la luz de los resultados de nuestra investigación. Nuestra afirmación inicial era en el sentido de que el cambio social lleva al cambio jurídico, y esto parecía confirmarse de manera suficiente por la evolución del sistema jurídico mexicano en los últimos treinta años. Sin embargo, una vez que ha cambiado el sistema jurídico, todavía tenemos que identificar las condiciones conforme a las cuales las nuevas normas e instituciones jurídicas puedan echar raíz en la práctica social, trayendo así consigo más cambio social.

Pensamos que las instituciones, a fin de sobrevivir y consolidarse, se ven constreñidas a tratar de generar su propia legitimidad social. Esto puede lograrse en al menos tres niveles: el diseño, la organización y la comunicación institucionales. Con independencia de su éxito, estos esfuerzos institucionales tendrán siempre un impacto social. Aun cuando las instituciones fracasen, este fracaso es, paradójicamente, un éxito parcial porque, *por su mera existencia*, las instituciones cambian las expectativas sociales en una dirección específica y, en algún sentido, las cosas no podrán volver a ser las mismas.

En cambio, si nuestra preocupación se refiere a la efectividad de las instituciones, es decir, que sean capaces de contribuir a la construcción

del Estado de derecho, el diseño, la organización y la comunicación institucional deben dirigirse, primero, hacia la producción y selección de recursos humanos capaces de funcionar en el nuevo ambiente, y en segundo lugar, hacia la transformación de la desconfianza y la indiferencia entre la población, en apoyo tanto difuso como específico.¹⁰⁶ Observamos que las nuevas instituciones del sistema jurídico mexicano están tratando de lograr precisamente esto, pero todavía se requiere hacer mucho para que sus esfuerzos puedan coronarse con un éxito mayor.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ANUIES (1991): *Anuario estadístico 1991. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- (1997): *Anuario estadístico 1997. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- (1999): *Anuario estadístico 1999. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- BANAMEX-ACCIVAL (1998): *México Social 1996-1998. Estadísticas seleccionadas*, 11a. ed., México, Banamex.
- BELTRÁN, Ulises *et al.* (1996): *Los mexicanos de los noventa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- BERRUECO GARCÍA, Adriana (1997): “La reforma constitucional y la Ley Federal de Telecomunicaciones”, en CASTAÑEDA, Fernando y CUÉLLAR, Angélica (eds.), *El uso y la práctica de la ley en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- BUSTAMANTE, Jorge A. (1981): “La justicia como variable dependiente”, en OVALLE FAVELA, José (ed.), *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM.
- CAMP, Roderic Ai (1995a): *Political Recruitment Across Two Centuries. Mexico 1884-1991*, Austin, University of Texas Press.
- (1995b): “El gabinete de Zedillo: ¿continuidad, cambio o revolución?”, *Este País*, 51, junio.
- CANELA CACHO, José A. *et al.* (1998): “Los sistemas de información computarizados como herramienta para mejorar la aplicación de la ley ambiental: el caso de la Dirección General Jurídica de la Profe-

106 Tomamos la distinción de Gibson *et al.* (1998).

- pa”, Berkeley (una versión ligeramente abreviada de este trabajo apareció en la revista *Comercio Exterior*, diciembre de 1998).
- CARPISO, Jorge (1978): *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores.
- CASAR, María Amparo (2000): “Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre.
- CIDAC (1994): *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y Arena.
- CONCHA, Hugo y CABALLERO, José Antonio (2001): *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CORREAS VÁZQUEZ, Florencia (1997): “Alcances sociológicos de la justicia laboral”, en CASTAÑEDA, Fernando y CUÉLLAR, Angélica (eds.), *El uso y la práctica de la ley en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (1996): *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 4).
- (2001): *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- y RAIGOSA SOTELO, Luis (1998): “Teoría del derecho y dogmática jurídica mexicana. Un punto de vista”, *Anuario de derecho público 1-1997*, México.
- CUÉLLAR VÁZQUEZ, Angélica (2000): *La justicia sometida. Análisis sociológico de una sentencia*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel (1998): *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa-UNAM.
- DE LA PEZA, José Luis (1999): “El juicio de revisión constitucional electoral como medio de control constitucional”, *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, México, Porrúa.
- DEZALAY, Yves y GARTH, Bryant G. (1995): *Building the Law and Putting the State Into Play: International Strategies Among Mexico's Divided Elite*, Chicago, ABF (ABF Working Paper 9509).
- (1997): “Law, Lawyers and Social Capital: 'Rule of Law' versus Relational Capitalism”, *Social & Legal Studies*, vol. 6, núm. 1.

- DÍAZ CAYEROS, Alberto y MAGALONI, Beatriz (1998): “Autoridad presupuestal del Poder Legislativo en México: una primera aproximación”, *Política y gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín (1999): “La transición constitucional (notas sobre las condiciones de reemplazo)”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM.
- Diccionario biográfico del gobierno mexicano 1984*, México, Presidencia de la República-Diana.
- EISENSTADT, Todd (1999): “La justicia electoral en México: de contradicción en sí, a norma jurídica en una década. Un análisis de casos de la evolución de los tribunales federales electorales de México (1988-1997)”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM-IFE-TEPJF-UQRoo-PNUD.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando (1993): *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México.
- ESQUINCA MUÑOA, César (1999): “El Instituto de la Judicatura Federal”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 4.
- FIX-FIERRO, Héctor (1998a): “Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: The Trajectory of Three Years”, *United States-Mexico Law Journal*, vol. 6, primavera.
- (1998b): “Poder Judicial en la reforma del Distrito Federal”, *Diálogo y debate de cultura política*, vol. 2, núms. 5 y 6, julio-diciembre.
- (1999a): “Poder Judicial”, en GONZÁLEZ, Ma. del Refugio y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM.
- (1999b): “El Consejo de la Judicatura en las entidades federativas. Una evaluación de su marco normativo y diseño institucional”, *Diálogo y debate de cultura política*, vol. 2, núm. 7, enero-marzo.
- y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (1997): “Comunicación entre culturas jurídicas: los paneles binacionales del capítulo XIX del TLCAN”, *Revista de Derecho Privado*, vol. VIII, núm. 23, mayo-agosto.
- y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (2001): “Legalidad contra legitimidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 2, segundo semestre.

- GAGO HUGUET, Antonio (1999): “Las relaciones entre la UNAM y el CENEVAL”, *Este País*, 104, noviembre.
- GESSNER, Volkmar (1984): *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. de Renate Marsiske, México, UNAM.
- GIBSON, James L. et al. (1998): “On the Legitimacy of National High Courts”, *American Political Science Review*, vol. 92, núm. 2, junio.
- GONZÁLEZ, María del Refugio (1998): *Historia del derecho mexicano*, México, McGraw-Hill-UNAM, colección Panorama del derecho mexicano.
- (1999): “Las transiciones jurídicas en México del siglo XIX a la Revolución”, en GONZÁLEZ, Ma. del Refugio y LÓPEZ-AYLLÓN Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM.
- HUERTA OCHOA, Carla (2000): “Constitución y diseño institucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre.
- INEGI (1993): *Los profesionistas en México*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Informes de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1990-2000.
- Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 1970-2000.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (ed.) (2000): *Instituto de Investigaciones Jurídicas. Sexagésimo aniversario*, México, UNAM.
- LAVEAGA, Gerardo (coord.) (1993): *Entre abogados te veas*, 2a. ed., México, Edamex.
- LOMNITZ, Larissa y SALAZAR, Rodrigo (1997): “Cultural Elements in the Practice of Law in Mexico. Informal Networks in a Formal System”, ponencia presentada en el seminario de la American Bar Foundation “New Challenges for the Rule of Law: Lawyers, Internationalization and the Social Construction of Legal Rules”, Santa Bárbara, Cal, noviembre.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (1995): “Notes on Mexican Legal Culture”, *Social & Legal Studies*, vol. 4, núm. 4.
- (1997): *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM.

- MEDINA PEÑA, Luis (1995): *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- MELGAR ADALID, Mario (1999a): “La reforma al Poder Judicial: evaluación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Diálogo y debate de cultura política*, vol. 2, núm. 7, enero-marzo.
- (1999b): *La justicia electoral*, México, UNAM (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 6).
- MERRYMAN, John Henry *et al.* (1979): *Law and Social Change in Mediterranean Europe and Latin America. A Handbook of Legal and Social Indicators for Comparative Study*, Stanford, Stanford Law School (Stanford Studies in Law and Development, SLADE).
- NELSON, Steven C. (1998): “Law Practice of U.S. Attorneys in Mexico and Mexican Attorneys in the United States: A Status Report”, *United States-Mexico Law Journal*, vol. 6, primavera.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- PATÍÑO RODRÍGUEZ, Julio (1995): “El federalismo judicial”, *Memoria del Foro Nacional “Hacia un auténtico federalismo”*, México, Comité organizador del Foro.
- PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (comps.) (2000): *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados (LVII Legislatura)-FLACSO-Miguel Ángel Porrúa.
- PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE (2000): *El litigio ambiental en México y la Profepa. Reporte de desempeño jurisdiccional 1994-2000*, México, Semarnap-Profepa, noviembre.
- RAIGOSA, Luis (1995): “Algunas consideraciones sobre la creación de las leyes en México”, *Isonomía*, núm. 3, octubre.
- RAMOS GÓMEZ, Federico y DURAND PONTE, Víctor Manuel (1997): “Los universitarios y la confianza en las instituciones”, *Este País*, 77, agosto.
- RUIZ HARRELL, Rafael (1996): “El saldo de la impunidad”, *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. I, núm. 2.
- SÁENZ ARROYO, José (coord.) (1988): *La renovación nacional a través del derecho. La obra legislativa de Miguel de la Madrid*, México, Porrúa.

- SCHWARZ, Carl (1977): “Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México”, trad. de Fausto Rodríguez, *Anuario jurídico 2-1975*, México.
- SMITH, Peter (1979): *Labyrinth of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (1993): “Informe sobre México”, en CORREA SUTIL, Jorge (ed.), en *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales (Cuadernos de análisis jurídico, 2).
- VALDEZ ABASCAL, Rubén (1994): *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- y ROMERO APIS, José E. (eds.). (1994): *La modernización del derecho mexicano*, México, Porrúa.
- VARIOS AUTORES (1999): “La investigación jurídica en México (debate)”, *El mundo del abogado*, año 2, núm. 7, julio-agosto.
- VARLEY, Ann (2000): “De lo privado a lo público: género, ilegalidad, y legalización de la tenencia de la tierra urbana”, en FERNANDES, Edésio (ed.), *Derecho, espacio urbano y medio ambiente*, Madrid, IISJ-Dykinson.
- VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro (1978): “La evolución general del derecho mexicano”, *Jurídica*, año 10-1, julio.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo (1997): “Análisis económico de los costos de acceso a la justicia en los ámbitos local y federal (Estado de Jalisco)”, *Justicia con eficiencia. Memoria del Primer Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Derecho y Economía (abril 1996)*, México, AMDE.
- (1998): “Notas para un diagnóstico de la procuración de justicia en el fuero común”, *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, t. II.
- (2000): *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, CI-DAC-Miguel Ángel Porrúa.