

CUMPLIMIENTO DE LA LEY, RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, ACCESO A LA JUSTICIA Y CULTURA DE LA LEGALIDAD EN EL EMPODERAMIENTO DE LOS POBRES DE MÉXICO

Guillermo Zepeda Lecuona*

1. INTRODUCCIÓN

El enfoque del empoderamiento legal de los pobres pone al centro, la trascendencia de las instituciones formales e informales y su influencia en las decisiones cotidianas de las personas. Para los abogados es una llamada de atención, pues deja en evidencia que el derecho y la justicia tienen una incidencia directa en las percepciones y expectativas de las personas, así como en la distribución de los recursos y las oportunidades que se generan en la sociedad.

En el proyecto México de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo se contempla el análisis de los derechos de propiedad, derechos laborales, informalidad y acceso a la justicia. Estos análisis son complementarios, pues el entramado de derechos de propiedad, los derechos laborales y solución de controversias y cumplimiento de los acuerdos determinan la amplia gama de instituciones formales e informales que configuran el contexto de la interacción social.

Este primer avance panorámico del cumplimiento de la ley, resolución de controversias y el acceso a la justicia en el empoderamiento de los pobres en México no pierde de vista estas otras líneas de análisis que también se encuentran en marcha.

En este documento se presenta en primera instancia un panorama de la exclusión legal en el país y sus principales efectos. Esta parte en sí misma implica toda una agenda de investigación, pero en virtud del propósito del documento sólo se mostrarán evidencias para el diagnóstico, para pasar a describir las barreras al acceso que permitirán aproximar un análisis causal sobre las que se fundarán las propuestas. Por último, se propondrán elementos generales de lo que deberá ser una estrategia para instrumentar los programas de reformas.

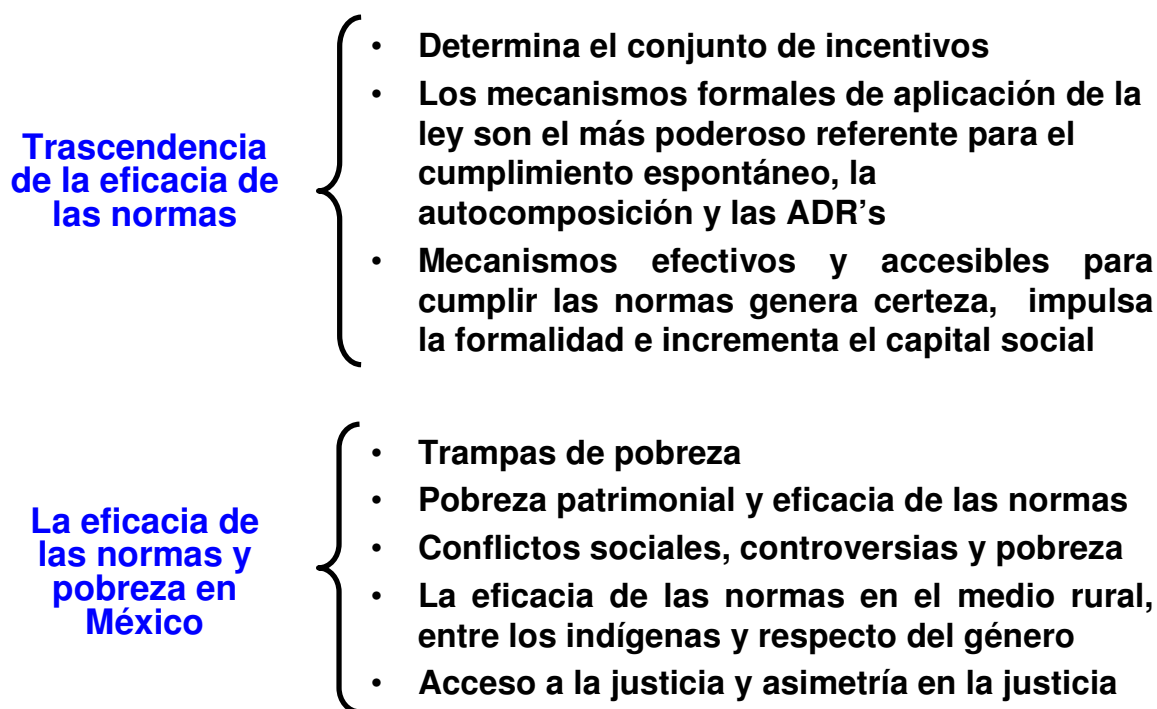
2. PANORAMA DE LA NATURALEZA DE LA EXCLUSIÓN LEGAL Y DELIMITACIÓN DE PROBLEMA

* Profesional Asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), para el proyecto México de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; www.cidac.org; gzepeda@cidacgdl.com.mx. Agradezco la colaboración en este estudio de la Lic. Lizeth Adriana Gutiérrez García, quien me asistió en este proyecto, realizando la labor de reunir y capturar la información de la base de datos del proyecto y me auxilió con la elaboración de algunos de los gráficos y tablas que aquí se presentan.

En este documento se presentará la problemática de la eficacia de las normas (formales e informales) y su relación con la pobreza y la desigualdad en el país. En la noción eficacia de las normas consideramos temas como el cumplimiento de la ley y los contratos, la canalización institucionalizada de los conflictos sociales, la resolución de controversias, el acceso a la justicia y la cultura de la legalidad.

El propósito de este documento enfatiza el análisis causal y una agenda de propuestas, acciones y estrategias que se pondrán a consideración del grupo de enfoque, por lo que serán esos aspectos los que se aborden con mayor detalle; en tanto que este apartado se brindarán, de manera muy panorámica, algunos elementos de diagnóstico. En la gráfica 1, se sintetiza el contenido de este apartado. Por una parte se dan elementos conceptuales sobre la trascendencia de la eficacia de las normas, para posteriormente destacar la problemática de dicha eficacia en el contexto de pobreza y desigualdad de nuestro país.

Gráfica 1.
Eficacia de las normas y pobreza



2.1 Trascendencia de la eficacia de las normas

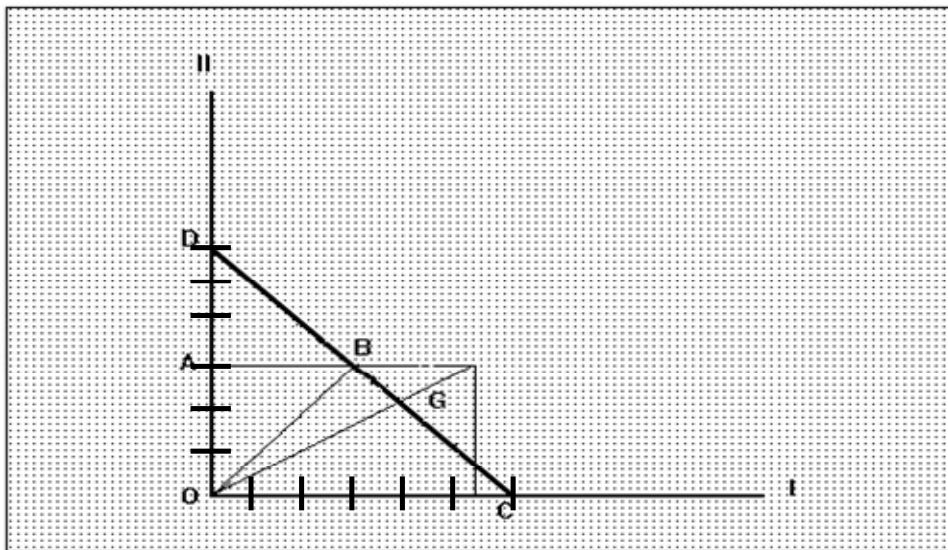
Determina el conjunto de incentivos. El enfoque neoinstitucional desarrolla la noción de “costos de transacción” que son aquellos en que se incurre para

participar en cualquier proceso económico de una sociedad. Estos costos pueden clasificarse, simplificando la exposición, en:

“costos de información, que consisten en la obtención de datos que permitan conocer con cierto grado de certeza las condiciones de un intercambio, calidad de un bien, cualidades de un empleado, duración y requisitos de un trámite, etc.; los costos de vigilancia o monitoreo que incluyen los gastos de vigilar el desarrollo del acuerdo y, en su caso, las erogaciones asumidas para lograr su cumplimiento forzoso (generalmente ante los tribunales); y por último, los costos de negociación que se asumen al contactar otros agentes en el mercado y llegar a un acuerdo satisfactorio de intercambio, teniendo en cuenta las características del bien (información) y los posibles costos de vigilar el desarrollo del contrato y, en su caso, los costos de hacer cumplir forzosamente lo convenido (costos de vigilancia o monitoreo)”¹.

El enfoque neoinstitucional destaca la trascendencia económica y social de las instituciones jurídicas. Entre más altos sean los costos de transacción, se realizan menos intercambios, disminuye el dinamismo de una economía y se acentúan las desigualdades, así como la incertidumbre. La eficacia de la norma está estrechamente ligada a la noción de costos de cumplimiento o de monitoreo, por lo que se han generado propuestas para mejorar a la justicia y otros mecanismos de aplicación de las normas, con el propósito de reducir los costos de transacción.

Gráfica 2.
Negociación con alternativas irrelevantes



Todo discurso normativo, formal o informal, tiene en su eficacia, en su cumplimiento, su prueba de fuego. Aunque estén enunciados ciertos derechos y

¹ Zepeda (2000), pp. 52-53.

posibilidades en la ley o en los acuerdos descentralizados, solo serán opciones reales si los actores pueden anticipar que ese derecho podrá delimitarse, apropiarse y, en su caso, defenderse. La eficacia de la norma (con las diversas modalidades que hemos señalado) hace transparente y cierto el conjunto de incentivos planteados en una ley, en un contrato o en un convenio de palabra. Si la norma no se cumple, si los derechos no tienen garantías; entonces, en la práctica son irrelevantes. En el tema que nos ocupa, si los pobres no tienen acceso a los mecanismos que garanticen el respeto de sus derechos; entonces no les serán de utilidad en sus transacciones cotidianas. Su posición y poder de negociación resentirían la ineficacia de tal o cual opción. Jon Elster² ilustra esta situación cuando refiere las negociaciones “con alternativas irrelevantes” (gráfica 2).

En la gráfica 2 se asume en un primer momento que dos personas que están negociando tienen los mismos derechos y opciones, que en el ejemplo se ilustran en seis unidades o pretensiones. En esa situación equitativa, la fuerza negociadora de ambos actores sería la misma, por lo que lo más probable es que llegarían al acuerdo en el punto “B”, esto es, tres unidades para cada uno, renunciando a tres puntos de su potencial de seis. Elster introduce la posibilidad de que una de las alternativas del jugador “I” no puede materializarse, esto es, no es eficaz. En tal caso la alternativa es irrelevante y al saberlo su contraparte la fuerza negociadora se modifica y los actores decidirán considerando sólo las alternativas factibles, en el ejemplo, el acuerdo se desplaza al punto “G”, donde “I” obtiene 4 unidades por 2 del actor “II”, debido a que aquél tiene mayor fuerza negociadora al tener alternativas plausibles en la negociación.

Por ejemplo, el dueño de una parcela negociando con un agiotista. A pesar de que la reforma legislativa de 1992 estableció la posibilidad de que el usufructo de una parcela sea dado en garantía de un préstamo (“anticresis”); ambos negociantes saben que el sector microfinanciero no se ha interesado por esta modalidad y que sólo algunos amigos o familiares del ejidatario podrían prestarle con esa garantía, por lo que la posibilidad de obtener recursos a tasas de interés moderadas es muy reducido independientemente de lo que establezca la ley. Así, el poder negociador del agiotista se incrementa y podrá proponer una tasa de interés mayor al titular de la parcela. En otras ocasiones el sesgo es temporal: personas con mayor nivel de renta o con muchas alternativas pueden esperar, lo que les da una fuerza negociadora mayor frente alguien con idénticos derechos, pero con menor renta o sin alternativas que no se puede permitir el lujo de esperar, y tienen que precipitar un acuerdo desventajoso.

Este argumento resalta la trascendencia de que existan mecanismos (policía, supervisión, tribunales) para dar eficacia a los derechos, así como que sean accesibles. Un mal sistema de cumplimiento de las normas opera como un salón de espejos cóncavos y convexos, pues deforma los incentivos que pretendieron plantear las normas. Una norma ineficaz es una opción irrelevante.

² Elster (1992), pp. 94 y ss.

Los mecanismos formales de aplicación de la ley son el más poderoso referente para el cumplimiento espontáneo, la autocomposición y las ADR's.

Si existe un sistema independiente, oportuno y eficiente de resolución formal de controversias, en primer lugar los incentivos serán los de cumplir la norma, pues se anticipa con buen grado de certeza que las anomalías o los incumplimientos serán sancionados en un término razonable, a un costo accesible y que incluso se tendrá que resarcir e indemnizar por el incumplimiento. De igual forma, si funciona el sistema formal de resolución de controversias, los medios alternativos para dirimir diferencias tendrán que ser más eficientes aun, para ser atractivos.

En cambio, si el sistema formal es incongruente, genera altos costos de transacción y mucha incertidumbre, los mecanismos informales irán ganando terreno como “atajos” o alternativas para hacer viables los intercambios en un contexto adverso para la formalidad; también habrá incentivos a no cumplir la norma, en virtud de que se advierte la posibilidad de impunidad o bien que los altos costos de hacer el cumplir el contrato resultarían prohibitivos para la contraparte.

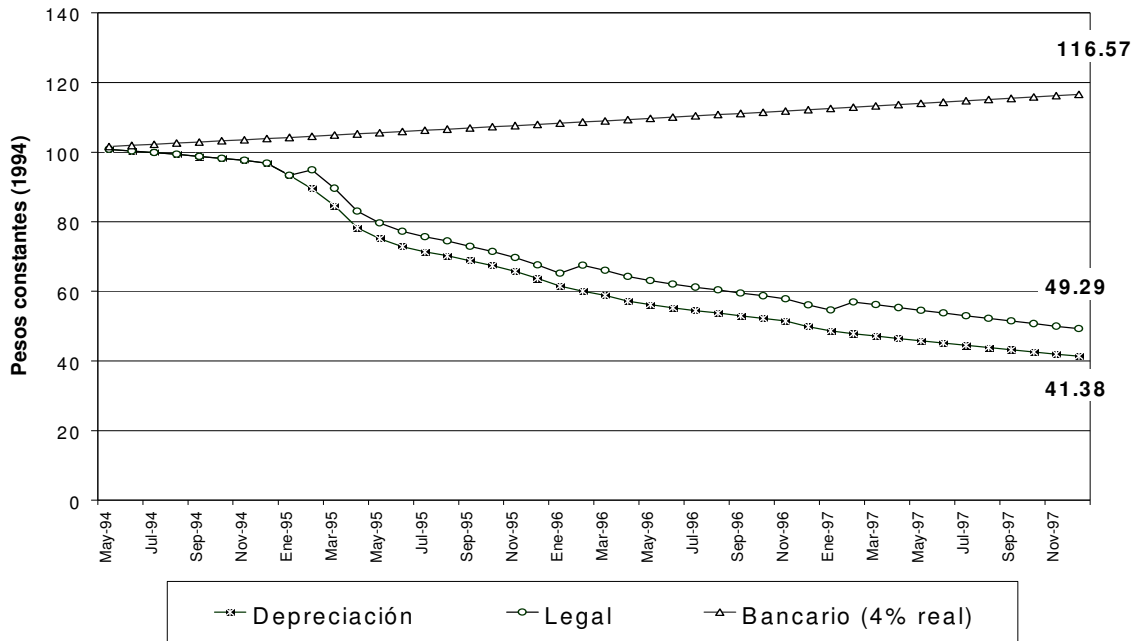
De la misma forma, si los mecanismos formales de justicia son ineficientes y presentan altos costos o costos asimétricos, los mecanismos alternativos serán principalmente informales, que no siempre contarán con el aval del sistema legal formal. Por otra parte, generalmente los costos de un proceso legal son asimétricos, esto es, pueden ser mayores para una de las partes, por lo que la parte con menores costos difícilmente consentirá en acudir a un mecanismo alternativo de resolución de controversias (como la mediación, conciliación o el arbitraje).

Por ejemplo, en la gráfica 3, se ilustra la depreciación de los bienes en un proceso legal cuando no se pactó una tasa de interés entre las partes (tasa convencional)³. Cuando no existe una tasa de interés convencional se aplica la tasa establecida en los códigos (tasa legal) que no siempre refleja la depreciación real de los recursos sujetos a litigio.

**Gráfica 3.
Depreciación de los bienes disputados en un
proceso legal en México 1994-1997**

³ La tasa convencional no puede ser alta, como, por ejemplo, 8% mensual, pues podría considerarse, según la legislación del estado que se trate, como usura.

Depreciación de los bienes disputados en un proceso legal



Sin embargo, en momentos de inestabilidad económica e inflación elevada, el marco jurídico del proceso permite que el valor real de los bienes y derechos inmovilizados por el proceso se desmoronen. Como ilustra la gráfica 3, la parte que no puede hacer uso del bien (el acreedor de una deuda, el dueño de una finca que no puede desalojar a un inquilino moroso o incumplido) es quien asume los costos de la depreciación del bien, pues si el deudor o el inquilino pierden el caso y no existe una tasa convencional, la ley no puede sino obligarlos a resarcir la tasa legal al “vencedor” del proceso, que para el momento de concluido el proceso tendrá un valor real (incorporando la depreciación) muy inferior a la prestación o monto inicial.

Esta asimetría ilustra el porqué suele haber una parte interesada en alargar indefinida e impunemente el proceso con el propósito de causar molestias a su contraparte y mejorar su poder de negociación⁴. Los códigos procesales no han logrado disuadir eficazmente a los litigantes de utilizar actuaciones frívolas e innecesarias con el propósito deliberado de retrasar el proceso, ni han sido capaces de que la parte que demostró tener la razón sea indemnizada (que significa dejar sin daño) y resarcida de los costos de oportunidad y del litigio⁵.

⁴ En 2001, cuando el jurista Ignacio Burgoa, que tomó la defensa de los ejidatarios a quienes les fue expropiada la tierra sobre la que se planea construir el nuevo aeropuerto de la ciudad de México, anticipó su estrategia de alargar el proceso de amparo, lo que atrasaría el inicio de las obras y daría mayor poder de negociación a los ejidatarios.

⁵ Cuando se condena al perdedor al pago de las costas procesales, suele usarse aranceles o tabuladores para calcular el monto de los honorarios de los abogados que son muy distantes de los

Es muy probable que estas condiciones, expliquen en gran medida la prolongada duración de los procesos. Evidencia en este sentido es que los procesos en materia fiscal, en los que la suerte principal y los recargos están indexados a la depreciación para actualizar y mantener su valor en términos reales, tienen una duración hasta seis veces menor que los litigios civiles y mercantiles.

Mecanismos efectivos y accesibles para cumplir las normas genera certeza, impulsa la formalidad e incrementa el capital social. Como se ha señalado, si la eficacia de la norma es incierta, la norma deja de ser el principal referente de la vida social para dejar el paso a mecanismos informales (incluso violentos), costos prohibitivos, incertidumbre, que llevan a un clima de desconfianza y al predominio de estrategias oportunistas por parte de los individuos.

También se hizo referencia a que los mecanismos institucionales o centralizados, como instancia última y coactiva, establecían los incentivos y referentes para la acción descentralizada. El conjunto de mecanismos tanto descentralizados como centralizados buscan dar certeza a los miembros de la comunidad haciendo que la conducta de los individuos y organizaciones (incluidas las estatales) sean predecibles y estableciendo incentivos y cauces para la cooperación.

Sin embargo, el pobre desempeño de los mecanismos de cumplimiento y los altos y desiguales costos de hacer uso de estos mecanismos centralizados afectan el entorno en el que se dan las interacciones e intercambios descentralizados y afectan la legitimidad de las instancias estatales frente a la ciudadanía.

La ineficiencia e ineficacia de los tribunales locales es una percepción compartida por gran parte de la sociedad, por ejemplo el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD, deja constancia, en el siguiente tabulado, del bajo nivel de confianza de los ciudadanos mexicanos en las instituciones de justicia.

**Cuadro1.
Confianza y desempeño económico**

País	Nivel de confianza	PNB real per capita (US \$)
Japón	68%	19,390
Alemania	67%	19,770
Reino Unido	66%	16,340
Francia	55%	18,430
Uruguay	53%	6,670

honorarios que se cobran en la práctica, así que la mayor parte de los costos del litigio tienen que ser asumidos sin remedio por las partes.

Estados Unidos	51%	22,130
Italia	43%	17,040
España	41%	12,670
Costa Rica	39%	5,100
República Dominicana	33%	3,080
Chile	27%	7,060
Colombia	26%	5,460
El Salvador	25%	2,110
México	22%	7,170
Venezuela	22%	8,120
Bolivia	21%	2,170
Perú	21%	3,110
Ecuador	16%	4,140
Guatemala	15%	3,180

FUENTE: Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, p. 130.

La forma en que la tabla muestra la información sugiere el vínculo que existe entre la eficacia y confiabilidad percibida de las instituciones de justicia y el desarrollo económico en dos sentidos: Por una parte el número de interacciones o intercambios tiende a ser menor en una sociedad con mecanismos de cumplimiento ineficaces y, por la otra, los montos de las transacciones también son menores.

El número de transacciones baja porque el universo potencial de personas cuya conducta podemos predecir y cuya cooperación podemos esperar son menores. Sólo se puede esperar predecir y esperar el cumplimiento de personas que tengan la reputación de honrar sus acuerdos o bien, si la persona tiene vínculos afectivos o familiares que lo obliguen moral y socialmente a cumplir. Si un desconocido ofrece a un individuo realizar un negocio, es muy probable que no se logre un convenio, pues dada la ineficacia de los instrumentos para hacer cumplir los acuerdos, pactar con desconocidos es un acto riesgoso.

Por otra parte, los montos de las transacciones son menores, pues debido a que los intercambios sólo pueden hacerse entre personas unidas por vínculos de confianza, las alternativas son menores y las ofertas restringidas. Las sociedades sin certeza y sin normas eficaces tienen que conformarse con obtener menores aprovechamientos de sus recursos.

De esta forma, una sociedad incapaz de proveer mecanismos de cumplimiento de contratos, reducirá las transacciones materiales de sus ciudadanos y minará sus vínculos de confianza, entendida como la “expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basado en normas comunes, compartidas por todos los miembros de dicha comunidad”⁶.

La confianza en lograr conductas predecibles y cooperativas es una expectativa que sólo puede fundarse en acuerdos descentralizados dentro de un entorno institucional eficaz como última instancia en caso de controversia.

De esta forma, mecanismos centralizados de sanción de conductas ilícitas y resolución de controversias ineficientes, significan un gran pasivo para el Estado mexicano, que hace muy difícil e incierto para los ciudadanos planear en el largo plazo, restringe sus oportunidades de interactuar con certidumbre, aumenta el oportunismo, fomenta la simulación y genera frustración, ilegitimidad y violencia, disolviendo la solidaridad social y los vínculos de confianza entre los mexicanos.

2.2 La eficacia de las normas y pobreza en México

En el apartado anterior se describió el marco conceptual de la relación entre eficacia de las normas, el desempeño económico y la vida social. Así mismo, se presentó alguna evidencia empírica sobre México. En este se hará una breve exposición de la relación que pueden tener los mecanismos de la eficacia de las normas y la pobreza y la desigualdad.

Uno de los mayores problemas del país, es la pobreza. De acuerdo con los criterios y las evaluaciones que se tomen, aproximadamente en México, la mitad de la población (51.7%), alrededor de 54 millones de personas, son pobres ya sea en pobreza alimentaria (20.3% de la población), pobreza de capacidades (otro 5.3%), o en pobreza patrimonial (otro 26.1% de la población)⁷.

Trampas de pobreza. Una buena proporción de quienes están en pobreza alimentaria se encuentran en “trampas de pobreza”, que los retienen en condiciones de marginación. Su propia situación de subsistencia propicia que no puedan cambiar su situación. Por ejemplo, su pobreza es tal que no tienen siquiera la oportunidad de migrar, pues para ello se requiere de una inversión mínima que ni ellos ni sus familiares cercanos poseen. Una gran cantidad de ellos también están aislados en pequeñas comunidades, lejanas incluso de los servicios asistenciales y de alivio a la pobreza⁸ (aunque se ha hecho un notable esfuerzo en

⁶ Fukuyama (1996), p. 45.

⁷ Székely (2005), p. 243 y ss.

⁸ “Los costos de atención a pobres es más bajo en las ciudades; el costo adicional de sumar a un pobre urbano a la distribución de un subsidio, despensa, vacunación, es prácticamente cero. Por ello se explica que uno de cada tres desayunos escolares que se otorgan en este país, se distribuya en el Distrito Federal, mientras en el campo otros menores seguramente más necesitados no pueden acceder a este beneficio”, Zepeda (1997), p. 99.

esta materia). 80% de los más pobres de México están en el ámbito rural. Así mismo, 60% de los mexicanos que integran el decil de menor ingreso está en el medio rural. Los servicios educativos y de salud les resultan, en muchos casos inaccesibles⁹.

Si los más marginados entre los pobres mexicanos tienen poco acceso a las políticas asistenciales y a los servicios básicos es difícil concebir que tengan acceso a las instituciones. No cuentan con patrimonio y hacer valer sus derechos está sujeto a muchas restricciones, y cualquier costo resulta insostenible para ellos.

Pobreza patrimonial y eficacia de las normas. Los pobres en capacidades y en patrimonio muestran tener mayores posibilidades de acceder a las instituciones. Para este sector es muy importante el concretar y delimitar los derechos de propiedad de sus escasas posesiones, así como y vindicar los derechos sobre su fuerza de trabajo. Por lo que se refiere al acceso a la justicia y a otros mecanismos para dar eficacia a las normas, es restringido y se da en condiciones de inequidad.

Conflictos sociales, controversias y pobreza. La incertidumbre y desigualdad derivada de esta ineficacia de los mecanismos centralizados genera tensiones sociales y exacerba la desigualdad. Como señala un estudio clásico sobre los tribunales mexicanos: “frente a estas clases medias, jurídicamente más organizadas, existen las grandes capas de población rural y de los habitantes de las zonas urbanas marginadas, los que internamente se arreglan por medio de relaciones de intercambio y los que en casos de conflictos fuera de la propia clase social, siempre son los perdedores por falta de posibilidades verdaderas de acceso a instrumentos jurídicos o de otra clase para la defensa de sus intereses”¹⁰.

Los mecanismos informales entre los individuos de escasos recursos para disminuir su incertidumbre y falta de cooperación, además de los vínculos de confianza, reputación y parentesco, pueden ser la amenaza creíble de violencia o la separación extrajudicial de la comunidad (caso de desplazados de comunidades indígenas). Cada vez con mayor frecuencia se registran casos de violencia como linchamiento de presuntos delincuentes, cobro violento de deudas¹¹, intimidación y

⁹ Una anécdota que ilustra la relación entre capacidades básicas y trampas de pobreza es una entrevista que le hicieron a Xochitl Gálvez, una arquitecta de origen indígena, cuando recibió un premio internacional por su diseño de edificios inteligentes. El entrevistador la elogiaba diciendo que debía ser muy difícil para una mujer y, en particular para una mujer indígena el llegar a obtener un doctorado. La respuesta esclarecedora de la entrevistada fue que no, que lo realmente difícil para ella había sido estudiar la primaria, pues tenía que caminar varias horas hasta llegar al poblado donde había escuela.

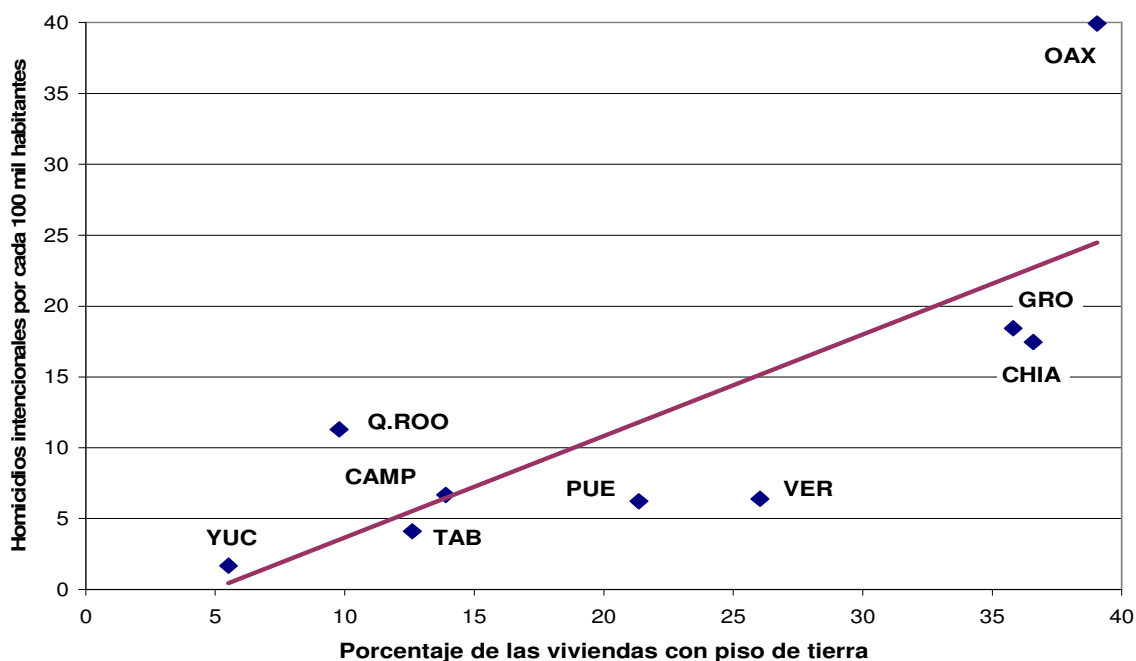
¹⁰ Volkmar Gessner, *Op. Cit.*, p. XVI.

¹¹ La Comisión Nacional de derechos Humanos ha documentado casos en los que policías judiciales brindan el “servicio” a los acreedores de privar ilegalmente de su libertad a un deudor hasta que no se cubra el monto de una deuda. *Cfr.* Martínez (1999).

amenazas, y, en casos de controversias colectivas, la movilización y agitación como instrumento para reclamar un supuesto derecho.

Un dato con el que brevemente se puede ilustrar esta violencia potencial cuando se da la coincidencia entre marginación y el vacío institucional para canalizar conflictos sociales, es que la variable social que presenta mayor correlación con los homicidios intencionales es el porcentaje de viviendas con piso de tierra¹² (a mayor marginación representada por el suelo de tierra en la vivienda, se asocia un mayor nivel de violencia). Desde luego esta correlación no implica causalidad, pero sí logra ilustrar el argumento de los criminólogos sobre cómo las condiciones de marginación (infraestructura urbana pobre, ingresos bajos, bajo nivel de instrucción y de desarrollo humano y ausencia o falta de acceso a mecanismos institucionales de resolución de controversias) pueden favorecer la proliferación de la violencia.

Gráfica 4.
Asociación positiva entre homicidios intencionales y porcentaje de viviendas con piso de tierra



FUENTE: Homicidios intencionales por cada cien mil habitantes obtenidos con base en información de procuradurías de justicia e INEGI. Información sobre viviendas con piso de tierra, también del INEGI.

¹² Esta variable ha sido considerada como un poderoso indicador de marginación, y en México se ha corroborado su asociación con variables de violencia. El Dr. Rafael Ruiz Harrel ha realizado el análisis de la variable por municipio y la asociación es asombrosa. Al propio Dr. Ruiz Harrel y al Dr. Luis De la Barreda, Director General del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. debo esta información.

En la gráfica 4 se presenta la dispersión entre ambas variables en los estados del Sur Sureste del país, donde se registra uno de cada tres homicidios intencionales del país. Puede constatarse la relación positiva entre ambas variables. Analizando la dispersión de todos los estados del país entra estas dos variables, la relación sigue siendo positiva pero no es tan poderosa como cuando consideramos esta región particularmente marginada y violenta.

Otros mecanismos menos violentos pero también informales e ilícitos, son los frecuentes y ya ordinarios actos de simulación que suelen percibirse por parte de los individuos como una alternativa legítima frente a la incertidumbre y los altos costos de los mecanismos formales. Con frecuencia las empresas reportan ingresos menores para eludir el pago de impuestos, no se da de alta a trabajadores para ahorrar el pago de prestaciones o para poderlos despedir más fácilmente debido a los costosos y prolongados procesos laborales, en los que la parte contratante tiene desventajas procesales.

La eficacia de las normas en el medio rural, entre los indígenas y respecto del género. Ya se han señalado en general evidencia que muestra los desafíos de para la eficacia del derecho en nuestro país. Así mismo se ha señalado que para los pobres la eficacia de sus derechos presenta un reto mayor. Dentro de la población en general y entre los pobres en particular, los habitantes del medio rural los integrantes de comunidades indígenas, así como las mujeres son grupos de mayor vulnerabilidad y marginación respecto de sus derechos y de la eficacia de las normas en sus actividades cotidianas.

Las normas en el ámbito rural se dan en un contexto de dispersión de la población en áreas geográficas grandes y mal comunicadas. Este contexto determina que en el ámbito rural se recurra con menor frecuencia a instituciones formales y se utilicen mecanismos descentralizados e informales (por ejemplo la mediación por parte de sacerdotes, profesores rurales y autoridades ejidales)¹³. El acceso a los mecanismos formales de aplicación o eficacia de las normas es costoso, porque implica costos de traslado y contratación de abogados.

Por otra parte, en ocasiones los acuerdos logrados por mediaciones informales tienen la estabilidad que les brinde la cohesión social de la comunidad (que sea mal visto el incumplimiento de la palabra empeñada o el arreglo pactado), pero en casos en que los recursos en juego son muy valiosos o la polarización del conflicto es aguda, se dan incentivos a no respetar el acuerdo. En el sistema legal mexicano no se ha dado suficiente atención a la necesidad de convalidar acuerdos descentralizados, por lo que los mecanismos formales suelen tener un efecto disruptor en los acuerdos legítimos tomados en la comunidad. En materia agraria

¹³ Un estudio realizado a finales de los setenta en México señalaba que de las personas con algún conflicto en el campo, el 71% resuelve directamente entre sí el conflicto, el 21% acude a conciliadores y sólo el 8% presenta su conflicto ante los juzgados, en contraste con el Distrito Federal que presenta 54%, 23% y 23%, respectivamente, en las formas de resolución de controversias mencionadas. Gessner (1986), p. 94. Estudios recientes confirman que los mecanismos informales siguen predominando en el ámbito rural mexicano.

se ha dado un avance con la nueva legislación de 1992, que fortalece la validez de los acuerdos descentralizados en cada núcleo agrario con reglas claras y asesoría gratuita sobre los requisitos de las asambleas en que se tomen decisiones en la comunidad.

En lo que se refiere a los grupos indígenas su marginación y pobreza, además de la barrera lingüística plantean serios desafíos para la eficacia de las normas y el acceso a la justicia. Los estudios impulsados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos en México, han mostrado el desolador diagnóstico de los derechos humanos en el país¹⁴. En México se ha estado avanzando en fortalecer mecanismos descentralizados a través del reconocimiento y sistematización de usos y costumbre indígenas. En la actualidad siguen siendo poco accesibles los mecanismos formales para dar eficacia al derecho. En el ámbito penal se han documentado serias anomalías en el cumplimiento de derechos fundamentales como el derecho a la defensa adecuada, derecho a traductor e intérprete, así como el del derecho a la aplicación de penas alternativas a la prisión (el abuso de la prisión preventiva entre presos indígenas es alarmante), estos derechos están muy relacionados entre sí (por ejemplo, indígenas pasan largos periodos en prisión preventiva debido a que no se ha puesto diligencia en conseguir el intérprete, o por no haber tramitado los recursos y las diligencias que pudieran derivar en su liberación).

Por lo que se refiere a sesgos de género, la mujer tiene adversidades adicionales para delimitar, preservar y proteger sus derechos. A los recursos de por sí distribuidos de manera inequitativa entre los hogares de México, se agrega la injusta distribución de los recursos entre los miembros de la familia. Las mujeres tienen acceso a menos recursos, comenzando por el más escaso: el tiempo. Así mismo, las oportunidades de capacitación, la asignación de derechos y las posibilidades de acceder a los mecanismos para hacer eficaces las normas, son limitados. Como se verá se han desarrollado interesantes medidas que buscan comenzar a revertir esta tendencia.

Acceso a la justicia y asimetría en la justicia. Se pueden establecer varios tipos de costos en los procesos judiciales, como los costos de acceso, costos de oportunidad y los costos del litigio. En cuanto a los costos de acceso puede tomarse en sentido amplio como el conjunto de gastos y molestias asumidas durante el procedimiento judicial que orientan las decisiones de los individuos, como acudir o evitar los tribunales y determinan el entorno en el que se realicen las negociaciones para llegar a un acuerdo extrajudicial o la conciliación ante un juzgador, cuando así lo permite la legislación procesal.

También puede adoptarse una noción más restringida del costo de acceso como un umbral que discrimina entre quienes pueden acceder al entorno institucional de resolución de controversias y los que quedan marginados de él. En este sentido en el estudio realizado en Jalisco, llamó la atención que menos de 2% de los

¹⁴ OACNUDH (2003) y OACNUDH (2007)

asuntos mercantiles tenían un valor inferior a los 6 mil pesos¹⁵. Una investigación más reciente realizada en el Distrito Federal en expedientes de competencia mercantil¹⁶, mostraba que las pequeñas sumas disputadas eran más significativas (más de 10% de la carga total de trabajo).

A pesar de que los servicios que prestan los tribunales son gratuitos, existen muchos costos asociados al proceso que son asumidos por las partes. Los costos del litigio consisten principalmente en los honorarios del asesor legal o abogado litigante, así como el pago de servicios jurídicos como los instrumentos notariales, derechos de copias certificadas, pago de publicación de edictos, gastos para diligencias y exhortos (cuando las diligencias se realizan en un lugar distinto de la localidad en el que se lleva el proceso) y, en ocasiones, lamentablemente, no poco frecuentes, también tiene que gastarse en sobornos de todos tamaños durante los trámites (para que se notifique rápidamente a la contraparte, para que se emita con diligencia un acuerdo o se autorice y certifique alguna constancia procesal, etc.).

Quizá uno de los costos más significativos durante el proceso sea el denominado costo de oportunidad, que se refiere a las ganancias o beneficios que se podrían obtener tanto del tiempo invertido en el proceso, como del poder disfrutar y usufructuar los recursos objeto de la controversia. Por ejemplo, el propietario tiene que renunciar a habitar u obtener una renta por una casa cuya propiedad o posesión sean objeto de una controversia, o bien la imposibilidad de emprender una actividad económica en tanto no se nos reconozca un derecho. Los costos de oportunidad están íntimamente vinculados a la duración del proceso. Como ya se señalaba un aspecto fundamental de estos costos de oportunidad es el hecho de que suelen ser asimétricos.

3. LAS BARRERAS CLAVES PARA EL CAMBIO EN EL EMPODERAMIENTO LEGAL Y LOS AGENTES E INCENTIVOS PARA ESTOS CAMBIOS

Las barreras y líneas de acción clave se pueden agrupar en cuatro categorías:

- a) Barreras y medidas externas al sistema legal
- b) Barreras y medidas del Sistema jurídico en general
- c) Barreras y medidas de los mecanismos de aplicación y eficacia de las normas
- d) Barreras y medidas particulares de acceso los mecanismos de aplicación y eficacia de las normas

Las medidas para reducir o terminar con estas barreras son complementarias y en la medida que se impulsen acciones en esos cuatro aspectos de la problemática, más efectivos serán sus resultados. Por ejemplo, como se verá, México ha sido pionero en la instrumentación de diversas modalidades de mecanismos de acceso

¹⁵ Zepeda (1997), p. 66.

¹⁶ Magaloni y Negrete (2002).

a la justicia; sin embargo, su efecto se ha visto reducido al tener un contexto adverso al acceso en el plano social y en el sistema jurídico en general.

3.1 Barreras y medidas externas al sistema legal

Como se ha señalado poco más de la mitad de la población mexicana vive en pobreza. Por su dimensión y por un principio de justicia, reducir la pobreza y la desigualdad en el país es una prioridad en la agenda nacional.

El empoderamiento de los pobres para acceder a la certidumbre y a la eficacia de las normas enfrenta barreras complejas y añejas que exceden el sólo ámbito de la normatividad en el país. En sus fundamentos, el problema mas que tratarse del acceso a la justicia legal; se refiere al acceso a la justicia social.

Una de las principales barreras son las que se han descrito como “trampas de pobreza”, que marginan y excluyen a aproximadamente 20% de la población mexicana del acceso a los instrumentos para empoderarse y tener siquiera la posibilidad de superar su condición de pobreza alimentaria en la que subsisten y limitan a su mínima expresión su participación en la vida social y productiva del país. Para ello, deben emprenderse tanto políticas generales como medidas específicamente dirigidas a combatir la pobreza y la pobreza extrema.

En algunos casos, estas trampas de pobreza son territoriales, en un país cuya orografía hace muy difícil y costoso la vinculación en algunas microregiones. En estos casos obras de infraestructura y desarrollo de la red de caminos y servicios que podrían comunicar estas microregiones y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Podría establecerse un mapa nacional de “trampas de pobreza” y programar obras la comunicación, servicios públicos y microproyectos productivos que abran vías para el empoderamiento y para la posibilidad de superar la pobreza alimentaria.

También los programas de superación de la pobreza, asistenciales y de desarrollo de capacidades básicas deben de seguir coordinándose para recuperar los segmentos poblacionales ganados por la pobreza. El pasado reciente muestra buenos dividendos de las políticas en este ramo, así como un sistema de seguimiento y evaluación de sus indicadores. Debe avanzarse en la cobertura de los programas y en la sustentabilidad de los mecanismos de empoderamiento.

El programa oportunidades ha tenido una interesante instrumentación de medidas para el empoderamiento de las mujeres como una población particularmente vulnerable y la experiencia ha mostrado que se está logrando un cambio de tendencia al respecto¹⁷.

¹⁷ Ver por ejemplo, Adato (2000).

La trascendencia del problema implica que en las acciones se sumen esfuerzos de diversas entidades, tanto de políticas gubernamentales, como de la asistencia social y privada.

3.2 Barreras y medidas del Sistema Jurídico en general

Tomamos aquí sistema jurídico en su acepción amplia que comprende tanto la estructura del sistema de incentivos, el contenido de las normas, la cultura jurídica y el efecto o eficacia de las normas¹⁸.

En general el derecho mexicano debe incorporar en el sistema jurídico y dar certidumbre a figuras y mecanismos descentralizados de generación y definición de derechos, así como mecanismos de canalización de conflictos sociales y resolución de controversias. Actualmente figuras de esta naturaleza tienen una posición secundaria y frágil, que minan la certeza en su utilización.

Deben diseñarse mecanismos simplificados para dar legitimidad y validez a los mecanismos descentralizados, como los usos y las costumbres indígenas, las modalidades de justicia restaurativas y la eficacia de sus resoluciones, así como procedimientos de revisión u homologación ágiles y accesibles.

Por ejemplo, el derecho de amparo que establece una instancia cada vez más formalizada de revisión de todos los actos realizados en el sistema legal, establece criterios e interpretaciones muy tradicionales que son refractarios a innovaciones institucionales y tecnológicas y su tramitación es costosa y tardada. Esta revisión formalizada y central de mecanismos descentralizados, reduce la eficacia de normas descentralizadas e incluso la voluntad de las partes¹⁹. El derecho de amparo debe ser revisado desde la óptica de que debe dejar de ser una fuente de costos asimétricos.

Un desafío muy importante en México es la cobertura de los servicios jurídicos en el país, el escaso control de calidad de los abogados, así como el ejercicio anárquico de la profesión jurídica. Los servicios profesionales es una muy significativa fuente de costos y de incertidumbre para los usuarios. Esta incertidumbre suele ser “regresiva”, esto es, afecta más a quienes menos tienen. Las personas pobres pocas veces acceden a servicios jurídicos de calidad y su falta de información y cultura jurídica aunada a una mala asesoría y representación legal los ponen en una desventaja muchas veces insuperable, frente a sus contrapartes.

No hay cobertura suficiente de servicios profesionales. Por ejemplo la encuesta sobre profesionistas en México realizada por el INEGI señala que en la mitad de los municipios del país, esto es, en más de 1,200 municipios no se cuenta con

¹⁸ Friedman (1998), pp. 6 y ss.

¹⁹ Un excelente análisis de este argumento, y ejemplos ilustrativos muy interesantes pueden consultarse en Ostrom (1999).

más de cinco profesionistas. Esta carencia afecta más a los habitantes del medio rural y particularmente a los pobres y a los indígenas. En las ciudades donde hay gran oferta de servicios jurídicos, no existe un control de calidad sobre los profesionales del derecho, cientos de instituciones educativas ofertan la carrera de abogado en el país, sin que la calidad de sus programas y de su enseñanza esté suficientemente acreditada. En México no existe la colegiación obligatoria de abogados y el monto de los honorarios, las responsabilidades por un mal servicio y el comportamiento apegado a un código de ética, no tienen estándares y criterios de evaluación. Esta deficiencia en los servicios jurídicos exacerba las desigualdad en el país pues es un círculo vicioso de bajo ingreso -poca cultura jurídica – asesoría jurídica de baja calidad – peores condiciones para acreditar y defender sus derechos²⁰.

Complementaria a mejoras en el contexto social y jurídico, debería darse amplia difusión entre la ciudadanía de los derechos y las formas en que opera el sistema jurídico y judicial del país, así como sobre los mecanismos para mejorar el acceso a los mecanismos de aplicación de las normas. Muchos conflictos sociales se podrían solucionar en etapas incipientes y se podría prevenir controversias.

3.3 Barreras y medidas de los mecanismos de aplicación y eficacia de las normas

Un sistema jurídico que incorpore mecanismos descentralizados de aplicación de las normas, así como principios y mecanismos de simplificación normativa, justicia restaurativa y medios alternativos de resolución de controversias, impactaría muy significativamente en la esfera del empoderamiento legal de los pobres.

Una condición para el mejoramiento de los mecanismos de aplicación y eficacia de las normas y los derechos es la disposición de un buen sistema de delimitación y registro de los derechos de propiedad, muy vinculado con otra de las líneas del proyecto sobre empoderamiento legal de los pobres. El Estado debe facilitar el acceso a los servicios de regularización, delimitación o titulación de derechos d propiedad. También deben reformarse los servicios registrales que hagan de la información oficial sobre los derechos un bien público que aporte certidumbre y transparencia a las transacciones de los particulares.

La capacitación y certificación de profesionales de los operadores de los mecanismos innovadores y alternativos son fundamentales para la adecuada instrumentación de reformas jurídicas. Como se ha referido, la mejor forma de incentivar los mecanismos alternativos es mejorar, transparentar y hacer eficientes y equitativos los mecanismos formales o tradicionales que establecen un referente del sistema.

²⁰ Una compilación de estudios recientes que considera esta problemática es Fix Fierro (2006). El Instituto de Estudios Transfronterizos, de la Universidad de San diego también impulsa la línea de investigación sobre profesiones jurídicas en México.

Es importante fortalecer la independencia y autonomía de las autoridades que prestan servicios jurídicos, principalmente de los juzgadores, fortaleciendo el servicio civil. También se debe dar prioridad al combate a la corrupción. Deben simplificarse los procedimientos legales, estableciendo directrices fundamentales e impulsando los principios de economía y concentración procesales.

También es muy necesario hacer una reforma profunda de la gestión de asuntos aprovechando el desarrollo tecnológico e informativo para disminuir los tiempos de desahogo de expedientes y resolución de controversias. Algunas de estas medidas se pueden aplicar en la admisión, clasificación, administración y desahogo de asuntos; mejorar los sistemas de notificación; monitoreo y supervisión de personal y expedientes; procedimientos eficaces de cumplimiento de resoluciones; reingeniería de procesos en la admisión y gestión de los asuntos; organización y ubicación de oficinas de recepción de casos y prestación de servicios (mediante estudios de demanda de servicios)

Por lo que se refiere a los medios alternativos de resolución de controversias debe analizarse la reducción en tiempos procesales para homologar y/o ejecutar laudos arbitrales; así como impulsar el desarrollo de especialistas en amigable composición de controversias.

3.4 Barreras y medidas particulares de acceso los mecanismos de aplicación y eficacia de las normas

Si se dieran las transformaciones en el contexto social, en el sistema jurídico y en los mecanismos de aplicación y eficacia de las normas, los efectos de las medidas particulares para el acceso a la justicia se multiplicarían.

México es pionero en el diseño de mecanismos de acceso a la justicia²¹ y de equiparación por compensación²². Los primeros son diseños institucionales que buscan hacer llegar los mecanismos de resolución de controversias a más personas, en tanto que los segundos son instituciones, generalmente de naturaleza procesal, que buscan lograr la equidad entre las partes compensando a los litigantes que, por su vulnerabilidad, pudieran tener alguna desventaja frente a su contraparte. Los efectos de estos mecanismos en el derecho social son importantes, y podrían ser más efectivos si estuvieran acompañados de acciones en otros ámbitos del sistema jurídico y de la sociedad.

Por la naturaleza social de la revolución mexicana de 1910 se dio un proceso de sensibilización social de las instituciones jurídicas, que no sólo se plasmaron en el llamado derecho social mexicano (particularmente el derecho laboral y el derecho agrario), sino que alcanzaron las relaciones civiles. El Código Civil de 1928 dio

²¹ Gessner (1986), p. V.

²² La expresión "igualdad por compensación" fue acuñada en el ámbito de la teoría del proceso legal por el jurista uruguayo Eduardo J. Couture. Couture (1948).

paso a figuras “socializantes” en el derecho de familia, patrimonial, de las obligaciones y sucesorio²³.

Por lo que se refiere a los mecanismos de acceso, medidas como sedes alternas de los tribunales en pequeñas comunidades y la justicia itinerante han tratado de llegar a los usuarios marginados. En México existen los juzgados mixtos que reciben asuntos de diversas materias en regiones con población dispersa, aunque debe complementarse este tipo de medidas con simplificación de procedimientos. En materia agraria se estableció a partir de 1993 las sedes alternas y la justicia itinerante. La justicia itinerante implica que los funcionarios judiciales se trasladen a comunidades alejadas y a la vez que se difunden y orientan a las personas interesadas o con un planteamiento, se desahogan audiencias de casos en marcha localizados en esas comunidades.

La justicia de paz y de menor cuantía con procedimientos ágiles y concentrados tiene gran potencial. En México están previstos, pero el contexto social y jurídico los sigue haciendo poco accesibles. También podría haber justicia de paz itinerante. En países integrantes de la ex Unión Soviética, como Ucrania, Georgia y Kirguistán²⁴, así como en Brasil existen experiencias exitosas de estos mecanismos, de los que podría abreviar nuestro país.

Una garantía fundamental del debido proceso, y fundamental en la configuración del acceso a la justicia es el derecho a una defensa adecuada que, como se ha señalado, es una de las fuentes de mayores asimetrías en la información y en los costos para la eficacia de las normas. El derecho de todos a la asesoría y representación legal adecuadas debe ser garantizado. En México los pobres tienen la grave desventaja de servicios legales de baja calidad (también se ha mencionado que la calidad de los profesionales del derecho no tiene ningún control) e incluso en materia penal, pues en virtud de que la Constitución (en su momento como un mecanismo de acceso a la justicia) permite que la defensa pueda realizarla un abogado o “persona de su confianza”, se ha abierto la puerta para que no se requiera ser abogado para encabezar una defensa penal.

Desde hace 30 años se ha planteado la necesidad de que se destinen recursos a crear instituciones sólidas de asesoría legal y representación a cargo del Estado²⁵. En México el caso que más se aproxima es la Procuraduría Agraria que es un órgano descentralizado dedicado a dar fe en actos agrarios, orientar asesorar y defender las pretensiones legales de los campesinos. También existen esfuerzos de servicios legales gratuitos en organismos públicos dedicados a defender los derechos de trabajadores e indígenas. La Defensoría de Oficio en materia penal a nivel federal brinda servicios de muy buena calidad. Lamentablemente la situación

²³ Ruiz (1988). El autor de este texto, Francisco H. Ruiz fue uno de los redactores del Código de 1928 y a partir de dicho año fue ministro de la suprema corte de Justicia, que llegaría a presidir en 1934.

²⁴ Commission (2006), pp. 13-14.

²⁵ Fix (1977).

de las defensorías públicas en los estados, salvo honrosas excepciones, presentan un estado desolador, en los que sus servicios no pasan la menor prueba de calidad²⁶. En otras materias como civil y mercantil, universidades y organizaciones altruistas brindan servicios de servicio social, pero su calidad y la cobertura de sus servicios son limitados. No se ha desarrollado un sistema de asesorías legales de profesionistas a título honorario o como deducibles de impuestos.

También la promoción de salidas alternas al proceso tradicional, así como la promoción de justicia restaurativa y medios alternativos de resolución de controversias facilitan el acceso a la justicia. Estos mecanismos ya han sido abordados en el apartado anterior.

Así mismo, existen medidas procesales para el acceso a la justicia como la simplificación de procedimientos, tales como la demanda y contestación por comparecencia, la promoción de la oralidad, celeridad y compactación procesal, que deben seguirse impulsando.

En cuanto a los mecanismos procesales de compensación que son instrumentos procesales que “no se conforma con la apreciación civilista de la igualdad formal de las partes, sino que lo traduce en la efectiva igualdad en la oportunidad de defensa y de gozar del debido proceso, alcanzando lo que el jurista uruguayo Eduardo J. Couture ha denominado “igualdad por compensación”. Se compensa a los grupos considerados vulnerables, con recursos procesales que le permitan obtener una justicia de fondo, evitando que por cuestiones formales o impericia en el desenvolvimiento procesal, pierdan la ocasión de defender sus derechos”²⁷.

Entre estos instrumentos están: carga de la prueba para el grupo social que se considera con más ventajas sociales (por ejemplo, en materia laboral, la aplicación e interpretación de la norma, a falta de pruebas presentadas por el empleador, debe favorecer al trabajador); la suplencia en la deficiencia de la queja: el juez analiza y corrige los planteamientos de las partes e incluso argumentos o derechos no invocados por las partes pueden ser considerados por el juzgador al tomar su decisión. Generalmente se brindan a una de las partes consideradas vulnerables, actualmente se contempla en materias como la agraria y en la tramitación de Acciones de Inconstitucionalidad. Otro principio es el de verdad material, que también da al juez un perfil tutelar en el que éste debe buscar pruebas adicionales o pedir más información hasta cerciorarse de la existencia de los hechos. Otro principio es la no perención de ciertas acciones legales o periodos prolongados de caducidad o prescripción (por ejemplo en acciones agrarias). Así mismo, la nueva legislación agraria contempla que el juzgador debe tomar en cuenta los usos y costumbres de las comunidades a la que pertenecen las personas y los derechos que entran en controversia.

²⁶ Una investigación que utiliza evidencia empírica para evaluar el desempeño de una defensoría de oficio local (estado de Jalisco) es Moreno (2003).

²⁷ Zepeda (1997), p. 104.

Debe insistirse en que estas medidas de acceso y tutelares que tratan de ampliar la cobertura de los mecanismos de aplicación y eficacia de las normas, deben acompañarse con medidas en los otros ámbitos descritos. Hay avances en el país y hay buenas prácticas internacionales documentadas por diversos tratadistas, así como por la propia Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Garantizar el acceso a las instituciones e impulsar la equidad en los procesos de adjudicación de derechos y de resolución de controversias son fundamentales para el empoderamiento de los ciudadanos, particularmente de aquellos que menos tienen.

4. Estrategia para lograr el cambio.

Realizar cambios en los ámbitos del cumplimiento de la ley, resolución de controversias, acceso a la justicia y la cultura de la legalidad, representa enormes desafíos. No sólo implica la afectación de grupos de interés, sino que enfrenta poderosas inercias, algunas de ellas (como la tradición legal) centenarias. Sin embargo, realizar estas transformaciones es indispensable.

Simultáneamente al diseño del programa de reformas debe realizarse un estudio de factibilidad y la planeación de la administración del cambio. Una herramienta muy poderosa en la preparación y diseño de estas transformaciones es la planeación estratégica y el mapeo político. Una vez diseñados los programas, también debe realizarse un programa de comunicación social para difundir y sensibilizar sobre la problemática y, en su momento, difundir a la opinión pública los resultados de las reformas.

Articulando las diversas líneas de acción en un plan estratégico deben detectarse los actores relevantes (que deben ser invitados al debate, así como al diseño de las nuevas instituciones y programas de instrumentación)²⁸, estimar los costos (percibidos y reales) de corto y largo plazo y anticipar las posiciones favorables, adversas o neutras. Generalmente los principales costos de las reformas son de corto plazo. Experiencias internacionales ilustran que en el diseño de la secuencia de los cambios debe tomarse en cuenta que primero se instrumenten las medidas que produzcan beneficios de corto plazo para compensar los costos inmediatos. Los actores que asumirán los costos en las primeras etapas de la reforma deben ser particularmente atendidos para compensar pérdidas inmediatas, persuadirlos de que algunos de esos costos y pérdidas son percibidos y darles reconocimiento como actores clave de la reforma²⁹.

²⁸ Por ejemplo, las reformas legales y judiciales más exitosas son aquellas en las que los jueces han sido factores e impulsores de estos cambios. Si no se cuenta con la disposición de actores clave, los problemas de instrumentación y los costos de monitoreo se incrementarán considerablemente y los riesgos de regresiones y contrarreformas también serán mayores.

²⁹ Además DE la extensa bibliografía en temas de diseño e instrumentación de políticas públicas; en el ámbito de la reforma judicial y la cultura de la legalidad hay estudios que refieren estos aspectos, por ejemplo, Pásara (2004) y Buscaglia y Domingo (1997).

Por ejemplo, en algunas reformas judiciales, el gobierno ofrece a los jueces mejoras en la infraestructura judicial y mayor presupuesto para los tribunales, en los momentos en los que se aplican las reformas más costosas para los funcionarios judiciales. También se ofrecen beneficios fiscales a abogados colegiados. Así mismo, no se escatiman recursos para que las nuevas instituciones obtengan los resultados esperados y brinden un efecto demostración que ganen el favor de la opinión pública y que debiliten o desarticulen las coaliciones de veto que pretendan frenar las reformas.

Entre los actores que pueden ser refractarios al cambio están los profesionales del derecho, en particular los abogados litigantes y los funcionarios (particularmente los juzgadores). Debe comenzarse por las áreas de mayor aceptación y particularmente debe concientizarse a la población en general y, particularmente, a los abogados de la trascendencia económica y social del desempeño de las instituciones legales.

Los abogados suelen considerar que la desformalización y flexibilización de los procedimientos, así como el desarrollo de mecanismos descentralizados de cumplimiento de las normas atentan contra la seguridad jurídica. Es fundamental que los abogados participen y vayan conociendo las bondades de un sistema con garantía de certeza y validez legal, pero con libertad y bajos costos en su instrumentación, así como abierto a la revolución en el mundo de la información, así como a la innovación tecnológica. La judicatura en particular tendrá el desafío de ajustar los criterios judiciales a las transformaciones contemporáneas. Particularmente desafiante es la transformación de las concepciones de la judicatura federal, particularmente en materia de amparo³⁰, que podrían imponer criterios decimonónicos a las reformas regulatorias que pretenden adecuar el mundo normativo a las necesidades sociales del siglo XXI.

Es urgente que nuestro sistema jurídico sirva al desarrollo, la justicia y la equidad de toda la sociedad y no, principalmente, a los profesionales del derecho. Los cambios requieren toda una agenda estratégica general y para temas en particular.

BIBLIOGRAFÍA CITADA EN ESTE TEXTO:

ADATO, Michelle et al. (2000). *The impact of Progresá on women's status and intra-household relations. Final report*. Washington, D.C., International Food Policy Research Institute (IFPRI). <http://www.ifpri.cgiar.org>

³⁰ Todavía se registran intensos debates sobre materias como los sellos electrónicos de pagos por Internet y su validez en el sistema legal, así como la adecuación legal a las transformaciones económicas y tecnológicas, como telecomunicaciones, competencia económica, medicina (ADN y VIH), pero también sobre figuras procesales como la autonomía de la voluntad la transacción sobre pretensiones legales, entre otras.

BUSCAGLIA, Edgardo y DOMINGO, Pilar, *Impediments to Judicial Reform in Latin America*, Documento de Trabajo N° 62, División de Estudios políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F., 1997.

COMMISSION on Legal Empowerment of the Poor (2006), *Overview Paper*, documento obtenido de la página de internet del PNUD: <http://www.undp.org/legalempowerment> , 23 pp.

COUTURE, Eduardo J (1948). "Protección constitucional de la justicia gratuita en caso de pobreza" en *Estudios de derecho procesal civil*, tomo I, Buenos Aires, Argentina 1948. Pág. 111-289.

ELSTER, Jon (1992), *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*, Trad. Alberto L. Bixio, Gedisa, 2a. ed., España, 1992, 349 pp.

FIX ZAMUDIO, Hector (1977), "Breves reflexiones sobre el asesoramiento jurídico y procesal, como institución de seguridad social" en *Anuario jurídico* vol.2, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1977. pp. 63-101.

FIX FIERRO, Héctor (2006), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes: estudios sociojurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2006, 329 pp.

FUKUYAMA, Francis (1996), *Confianza: las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, trad. De Dorotea Pläcking, Atlántida, Madrid, 1996, 492 pp.

GESSNER, Volkmar (1986), *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, trad. Renate Marsiske, México, 1986. [Primera edición Alemana, 1976].

MACRAE, Joanna, ZWI, Anthony y BIRUNGI, Harriet (1994), *A healthy peace?: rehabilitation & development of the health sector in a "post" -conflict situation- the case of Uganda*. Health Policy Unit and London School of Hygiene & Tropical Medicine. London 1994. 12 pp.

MAGALONI, Ana Laura y NEGRETE, Layda (2002), *Justicia y Seguridad Ciudadana*, documento de la presentación de resultados de proyectos de investigación realizados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (coordinadoras: Ana Laura Magaloni y Layda Negrete) y por el Tribunal superior de Justicia del Distrito Federal, México, D.F., 23 de septiembre de 2002, 29 pp.

MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Beatriz (1999), *La policía en México: ¿orden social o criminalidad?*, Planeta, México, 1999, 228 pp.

MORENO OROZCO Y LOZA, Bernardo (2003), *Barreras que impiden el acceso a la justicia en materia penal en los juzgados de primera instancia del primer partido*

judicial de Jalisco, Tesis para obtener el grado de Maestro en Política y Gestión Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara, 2003, 145 pp.

OAGNUDH (2003) *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Sergio Aguayo, Isidro H. Ciseneros, Clara Judisman y Miguel Sarre, Oficina del Alto comisionado para los derechos humanos, Naciones Unidas, México 2003, 274 pp.

--- (2007), *El acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. México 2007. 198 pp.

PÁSARA, Luis (2004), "Lecciones ¿aprendidas o por aprender?" en *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Luis Pásara (Coordinador), Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2da. ed., México, 2004, pp. 515-570.

SOTO, Hernando de, en colaboración con E. Ghersi y M. Ghibellini, *El otro sendero*, Editorial el Barranco, 3ª ed., Lima, 1986. Capítulo V, Subcapítulo 4.0, "El derecho como condicionante del desarrollo", pp. 225-237.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo (1997), "Particularidades del campo mexicano y el acceso a la justicia agraria", en *Revista de los tribunales agrarios*, año V, n° 15, pp. 89-119, Centro de Estudios de justicia agraria "Dr. Sergio García Ramírez", Tribunal Superior Agrario, México, mayo-agosto de 1997. También publicado en la revista *Derechos Humanos*, año 7, N° 35, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Toluca, febrero de 1999, pp. 138-155.

--- (2000), *Transformación agraria: los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación para el Desarrollo, México, D.F., 2000, 362 pp.