



PANEL:

“Gobernabilidad e Integridad en el Desarrollo Institucional”

PABLO ALONSO

ECONOMISTA PRINCIPAL DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

JORGE ARTURO CERDIO HERRÁN

JEFE DEL DEPARTAMENTO ACADÉMICO DE DERECHO DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

EBER OMAR BETANZOS TORRES

SUBPROCURADOR DE DERECHOS HUMANOS, PREVENCIÓN DEL DELITO Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ (MODERADOR)

LICENCIADO EN DERECHO, ESPECIALISTA EN DERECHOS HUMANOS Y PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN

Lic. Miguel Pulido Jiménez: Buenas tardes, muchas gracias a todas y a todos por permanecer en este panel. Como saben, tenemos una espléndida mesa.

El doctor Pablo Alonso, se unió a la oficina de evaluación y supervisión en 2011, previamente trabajó 18 años en el área de gestión del sector público en el Banco Interamericano de Desarrollo.

Además, trabajó durante cuatro años en el mismo tema en la oficina del Banco Mundial en Bolivia, y durante cinco años en descentralización fiscal para el gobierno autónomo de Castilla La Mancha, en España.

Cuenta con un doctorado en Administración Pública por la American University, un Iuris Doctor del ICADE en España y un diploma en descentralización fiscal por la Universidad de Harvard.

Además, cuenta con la maestría en ciencias políticas por la Universidad de Kansas, una maestría en economía internacional por la John Hosp University y una licenciatura en economía Delicade.

El doctor Alonso ha sido miembro de The American Political Science Honor Society, desde 1989 y desde 1999 de The American Public Affairs and Administration Honor Society.



También ha sido becario Full Break.

Sin más preámbulo, por favor doctor, una disculpa por romper el protocolo.

Dr. Pablo Alonso: Primero muchísimas gracias a los organizadores del evento por la invitación, es un verdadero honor, y gracias a ustedes por estar presentes y escucharme, todos estos preámbulos de presentación van a quedar en agua de borrajas cuando me escuchen hablar.

La verdad es que los títulos no sirven de mucho, lo que es importante y que es lo que quiero compartir con ustedes son reflexiones sobre el trabajo que he hecho a lo largo de mi vida.

Por suerte, por gran suerte o he tenido la gran suerte de estar trabajando toda mi vida intentando reformar sectores públicos, primero en España y luego 25 años en América Latina, y en otras partes del mundo.

Y siempre trajimos a los mejores doctores, a los mejores técnicos, copiamos las mejores experiencias del mundo las traíamos desde Paraguay a México, y no siempre funcionaba.

Y entonces esto ha sido para mí una preocupación diciendo qué es lo que hace que esta Reforma funcione o no funcione, por qué una Ley de Transparencia no funciona en este país y funciona tan maravillosamente bien en ese otro país.

Era frustrante, hemos traído hasta premios nobeles a muchos de los países, que nos han diseñado las reformas y no siempre hemos sido exitosos, y esta es la gran preocupación.

Entonces, con esto yo te digo, pero si quiero hacer bien mi trabajo, tengo que entender esto.

Y entonces yo me he hecho tres reflexiones o me planteo tres preguntas que quiero compartir con ustedes.

La primera es ¿por qué determinar si estas instituciones son mejores que otras?, ¿por qué una determinada gobernabilidad es mejor que otra?, ¿qué hace que una determinada gobernabilidad sea mejor que otra? La segunda es, ¿qué factores explican que unos países tengan mejores instituciones que otras?, ¿por qué? Y la tercera de las preguntas es ¿cómo podemos hacer posible el cambio?

Y perdonen que me mantenga un poquito a nivel abstracto, quizá, pero más que abstracto quiero meterme a un nivel básico, porque muchas veces



perdemos la perspectiva de lo que es importante y nos quedamos mucho en el detalle de la ley, el detalle de la norma, el detalle de la implementación y perdemos perspectiva de lo que es básico y quizá nos equivocamos por eso.

En cuanto a la primera de las preguntas, ¿cuál es la gobernabilidad adecuada? Voy a irme para atrás como unos dos mil años cuando empezó el pensamiento occidental, y allá los griegos empezaron a plantearse tres grandes preguntas. La pregunta de la ética, es decir, cómo debíamos comportarnos. La pregunta de la gobernanza, cómo debemos gobernarnos. Y la pregunta de la epistemología, es decir, hasta qué punto es lo que conocemos, lo conocemos de verdad, ¿es verdad o es mentira?

Y esas tres preguntas son las tres grandes preguntas que han evolucionado en el mundo occidental, pero enfoquémonos exclusivamente en la pregunta de la gobernabilidad, y yo no sé si ustedes, pero cuando yo estudiaba filosofía, me hablaban de Platón, de la Cueva de Platón, y nos decían que las verdades no las conocíamos, que nosotros estábamos mirando el fondo de una cueva. Que las verdades absolutas pasaban por detrás, y entonces nosotros lo que veíamos era una sombra. Es decir, que si pasaba una silla por detrás nosotros no conocíamos esa silla. Había una silla que era absoluta y verdadera, pero nosotros lo único que veíamos era un reflejo de esa verdad. Y esto continuó durante casi dos mil años, 1,500 años.

Imaginen la implicación que tiene esto para las tres preguntas, para enfocarnos en la gobernabilidad. Entonces quiénes son los que conocen la verdad, unos pocos, los filósofos. Ellos son de los que tenemos que fiarnos, porque ellos son los únicos que pueden conocer. Peligrosísimo. Confíad en mí, que yo lo conozco todo.

Y evoluciona todo esto, y llegamos que primero son los filósofos, luego son los chamanes, luego son los sacerdotes, los que nos empiezan a traducir estas verdades y nos empiezan a decir que un gobierno bueno es un gobierno de determinadas formas. Evoluciona y empezamos a darnos cuenta los seres humanos de que no hay una sola verdad absoluta, sino que hay tantas verdades absolutas como personas hay.

Y esto empieza a tener muchas implicaciones en el sistema de gobernabilidad. ¿Por qué? Porque se dan cuenta de que si la verdad la ostenta una persona, y resulta que se impone al resto, entonces no somos libres.

Si queremos realmente ser libres como seres humanos, lo que tenemos que tener es un sistema que proteja los derechos individuales y eso es el Estado de

Derecho, el imperio de la ley y no el imperio de la persona. Es decir, que no sea el señor que está arriba quien decide cómo se aplica la ley según le convenga, sino que sea una ley de general aplicabilidad a todos, y de la misma forma.

Y llegamos a otro debate. Obviamente para que esto funcione tiene que haber imperio de la ley, tiene que haber separación de poderes, etcétera, etcétera, etcétera. Y hay 200 mil formas distintas de cómo organizarse.

Hay muchos países democráticos, pero no hay ninguno, dos que sean iguales. Todos organizan sus leyes de separación de poderes de forma completamente distinta. Leyes de transparencia judicial de forma completamente distinta. Eso no quiere que uno sea más democrático, menos democrático que otro.

Pero hay una cosa que es súper importante y es el no confiar en las personas y sí en los sistemas.

Y es también un salto muy grande con lo que pensaban los griegos antiguos y lo que se empieza a pensar en el modernismo.

Y perdonen que me ponga un poco técnico pero es importantísimo tener esto en cuenta, no se puede confiar en las personas, hay que confiar en los sistemas. Es una aseveración dura pero es una aseveración súper importante.

Si seguimos confiando en las personas, entonces estamos permitiendo que esas personas manipulen a su favor, en beneficio de unos pocos.

En cambio, si creemos en el sistema tenemos mayor seguridad.

El domingo pasado estaba caminando con unas personas de relativa importancia del Gobierno de los Estados Unidos y estaban comentando algunas cuestiones sobre que habían sido vulneradas las libertades individuales, acceso a la información, defensa de denunciantes, etcétera, etcétera. Y entonces alguien dijo: "Bueno, es que hay que confiar en los dirigentes de que ellos saben mejor que nosotros". Digo, bueno, en determinados dirigentes sí, si tenemos a la Madre Teresa como dirigente quizás sí, pero si tenemos al Chapulín Colorado, pues a lo mejor resulta que no es tan bueno, y si tenemos a Lenin, pues aún peor.

Pero si tenemos un sistema que garantice la separación de poderes, es mucho más seguro que otro tipo de sistema.

Acuérdense de lo que decía Madison, porque todas estas ideas no eran americanas, sino venían de Europa, pero simplemente en América por primera vez, y él lo que decía es lo siguiente: "Si los hombres fuesen ángeles no



necesitaríamos controles, y si el gobierno fuese mandado o gestionado por ángeles no necesitaríamos control”.

Entonces, es importante pensar esto de que “más allá de las personas”, porque todos podemos ser como Valdano, entrar en esas tesisuras, a pesar de que, bueno, marco un gol con la mano, no marco el gol con la mano. Pero si tenemos un sistema que realmente nos dice que, bueno, si lo marcas vas a tener impunidad, no vas a tener impunidad, entonces es completamente distinto.

Todos tendremos distintos grados de bondad, pero en un momento determinado si se confía excesivamente en el hombre, la verdad es que podemos acabar pagando.

Entonces, ¿qué sistema es mejor? Aquel sistema realmente que garantice el sistema de las libertades individuales, donde la transparencia es un elemento esencial para garantizar ese sistema de garantías.

Y no entro en los detalles, pero creo es importante que la transparencia es como un instrumento que garantiza una gobernabilidad, que garantiza la libertad de cada uno de nosotros, si no, estaríamos en sistemas mucho más autoritarios.

¿Qué factores determinan que algunos países tengan mejores condiciones que otros? Y la verdad es que ustedes habrán escuchado muchísimas explicaciones, que si los calvinistas y protestantes tienen mejores condiciones que los católicos, que si las colonias, que si el sistema judicial, que si 200 mil explicaciones.

Yo, obviamente, como español y perteneciendo, como llaman los ingleses al grupo de los pigs, me sentaba, pigs, los cerdos, Portugal, Italia, España, Grecia, pues me sentía diciendo: son explicaciones excesivamente simplistas, yo no me notaba diferente a ninguna otra persona de por qué en mi país no podríamos hacer cosas distintas o hacerlas mejor o hacerlas como lo podían hacer otros, yo no veía un impedimento, no veía que el color de mis ojos, de mi piel o de mi cabello o la forma en que tenía de hablar me hacía distinta a otras personas.

Entonces, una cosa que yo me di cuenta, es que allá a los países donde íbamos nosotros siempre encontrábamos que íbamos a implementar la mejor de las leyes, la mejor de las políticas, pero siempre había alguien poderoso que se resistía.



Entonces, me picó tanto la curiosidad que empecé a investigar, conseguí datos desde 1800, no sé cuántos países y empecé a correr una serie de análisis y empecé a controlar por todas posibles variables explicativas, tradición religiosa, la existencia de pertenecer a una colonia o no, tipo de derecho e incluso hasta divisiones étnicas, porque había quien argumentaba que los países más homogéneos tenían una tendencia a tener mejores instituciones.

¿Y qué es lo que descubrimos? Que no, que lo más importante era la concentración de poder, aquellos países en donde el poder había estado más concentrado, era muchísimo más difícil tener instituciones de las que hablábamos antes, ¿por qué? Porque quien tiene la sartén por el mango no van a renunciar fácilmente a eso.

Si vemos que haber pertenecido a una colonia, los países que han pertenecido a una colonia están peor, pero no piensen que los españoles son los peores, porque ahí los británicos están bastante peor que franceses y que españoles, porque cuando pensamos en colonia británica solamente pensamos en Estados Unidos y en Australia, pero hay países en África, en Asia, en Oriente Medio, que también eran colonias británicas y que lo que ocurría era común en todas estas colonias, que había muchísimos recursos económicos, que si petróleo, que si lo que fuese, que lo que propició fue una acumulación de poder y esa acumulación de poder lo que generó fue una serie de instituciones, no como las que deseábamos, sino como las que desean unos pocos.

¿Qué quiero decir con esto? Que estamos realmente predeterminados por haber pertenecido, por ejemplo, a un país con grandes recursos económicos que ha permitido la concentración de poder, no, no estamos determinados, sí de alguna forma, porque yo no estoy diciendo que esto lo explique todo, hay otras muchas explicaciones también, pero es una explicación súper importante, pero obviamente, y tampoco quiere decir que las instituciones dependen completamente del poder, sino es una relación recíproca, si conseguimos cambiar las instituciones, también se puede cambiar el patrón de distribución de poder y con esto juegan ustedes un papel súper importante, pensando en que a través de la buena gobernabilidad y la transparencia se consigue la libertad no solamente de un grupo, sino de todos.

No se olviden de que hay que apoyar precisamente cada vez más a ser mucho más transparentes, a tener mejor gobernabilidad, porque eso garantiza que nosotros seamos libres.

Muchísimas gracias.



Lic. Miguel Pulido Jiménez: Para continuar esta conversación sobre gobernabilidad, le voy a ceder el uso de la palabra al doctor Jorge Cerdio Herrán, pero antes me voy a permitir leer brevemente algunas líneas de su extensa currícula.

Él es licenciado en Derecho con mención honorífica por el ITAM y doctor por la Facultad de Derecho en la Universidad de Buenos Aires, con la tesis “Metodología para la Construcción de Sistemas Expertos en Derecho”.

Ha publicado dos libros con los títulos Poder Judicial e Inmunidad Parlamentaria y Teoría General del Derecho, además de diversos artículos sobre teoría y argumentación jurídica, como son “Informática, Lógica y Derecho”, “El valor del método Previo y Conocimiento”, “La Racionalidad de las Decisiones Jurídicas”, entre otros.

Actualmente es Jefe del Departamento Académico de Derecho y Director del Programa en la licenciatura de Derecho en el ITAM.

Es profesor e investigador de tiempo completo en la misma licenciatura y participa en los programas de maestría en Derecho Administrativo y de Regulación y los diplomados en argumentación jurídica y juicios constitucionales.

Por favor, Jorge.

Dr. Jorge Arturo Cerdio Herrán: Muchísimas gracias.

La verdad es que para mí es un placer estar en este Foro, gracias por la invitación.

A diferencia de Pablo, me gustaría ahondar un poco en un detalle, e ir muy directamente a un punto que a mí me interesa.

Hemos estado convocados para hablar sobre transparencia y rendición de cuentas y me gustaría reflexionar sobre qué quiere decir que un Poder Judicial contribuya a la gobernabilidad general y al desarrollo institucional de un país.

Y esto lo digo porque aunque tengamos leyes formalmente, esto es leyes puestas en el papel y que son indispensables para un marco común de transparencia y rendición de cuentas, lo cierto es que la gobernabilidad se suele predicar de un sistema político general y rara vez se ve a los poderes judiciales como herramienta esencial de este marco de gobernabilidad.



En un enfoque tradicional, entonces, uno podría decir que un sistema político en general, tendría mayor o menor gobernabilidad cuando se produce una falta de confianza entre ciudadanos y los mercados internacionales, acerca de las instituciones públicas, básicamente debido a un mal rendimiento de estas instituciones.

Y de aquí se deriva quizás el interés creciente por la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público.

Ahora, de este tronco central, hay variantes: de un lado está la gobernabilidad como la habilidad de los gobiernos para convertir demandas individuales en acción colectiva o en políticas mediante mecanismos de constitución de coaliciones, negociación de intereses ciudadanos o incluso agrupaciones que forman parte de nuestro sistema político.

O bien, en una segunda vertiente, con un mayor enfoque en los valores, pautas y organizaciones o las reglas de acción de gobiernos y también enfatizando los compromisos y las prioridades que comparten con otros actores del sistema político.

Ahora, desde esta perspectiva, se asume simplemente como si fuera algo directo, que una mejora en el diseño y en eficiencia institucional, puede tener efectos directos sobre la calidad de la democracia o sobre la traducción de la pobreza.

Sin embargo, es sabido que en contextos en donde la ciudadanía tiene derechos débiles o inexistentes, como ocurre en países como el nuestro, los esfuerzos encaminados a mejorar instituciones del estado democrático, chocan permanentemente con un mayor alejamiento de los ciudadanos hacia estas mismas instituciones, esto es, una percepción negativa sobre las instituciones, así como de los poderes legislativos, judicial, la administración pública o los partidos políticos.

De ahí que muchos países como el nuestro, se mantienen o cobran vigor los pactos intergeneracionales; y las reglas de juego informal, que de hecho es el primer punto de mi agenda de reflexión.

Esto es, observamos en este tipo de países con una debilidad de derechos y una gran desconfianza de sus ciudadanías, reglas de juego informales. Por ejemplo, economía informal, seguridad privada, y muy particularmente la costumbre para la administración de justicia.



Como consecuencia del vacío histórico de institucionalidad y del mal funcionamiento de muchas instituciones, la sociedad genera mecanismos alternativos de confianza.

En ese sentido, el término gobernabilidad aplicado al Poder Judicial, tendría dos acepciones: de un lado, la cuota que el diseño o la eficiencia institucional tiene para el Poder Judicial.

Esto es cómo el Poder Judicial aporta a la gobernabilidad del sistema general político y de gobierno de nuestro país.

Pero en un segundo sentido, interesa más el grado de confianza que genera hacia los ciudadanos, cuando presta sus servicios.

Es sabido que este grado de gobernabilidad se contrapone al grado de informalidad con el que opera una institución como el Poder Judicial, es decir, cuáles son las prácticas, las costumbres que cualquier ciudadano debe de aprender para interactuar, operar frente al Poder Judicial, porque hay un desfase entre lo que dice la regla formal del procedimiento, la regla que define la estructura organizacional o incluso los procedimientos que están establecidos a nivel de los manuales y protocolos y lo que de hecho ocurre.

¿Cuánto de informalidad hay en los modos de operar del Poder Judicial frente a la ciudadanía, frente al litigante común y silvestre o frente al ciudadano que tiene una reclama concreta en un juicio?

La informalidad en otros sectores ha sido ampliamente estudiado, pero la informalidad en tanto costumbre judicial que desfasa lo que debe ser aplicable de manera genérica, como decía Pablo Alonso, el imperio de la ley, y lo que de hecho ocurre, que no es más que una barrera de entrada y una reacción de la ciudadanía que tiende a ser desconfiada de instituciones que, para ser operadas, requieren de un conocimiento que no está dispuesto al público en general.

Este es un primer punto en la agenda de la gobernabilidad, entendida como el modo en cómo internamente genera confianza el Poder Judicial hacia los ciudadanos.

Pero de otro lado, cuando uno piensa en un sistema de gobernabilidad, que incluye también a los derechos, esto es que no meramente vea a las personas como individuos que tienen necesidades que deben ser asistidas, sino como sujetos que demandan determinadas prestaciones y conductas, el principal aporte que tiene un enfoque basado en derechos es que hay que entender



a las estrategias de desarrollo vinculados con el empoderamiento de los sectores excluidos. Con el fortalecimiento de mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la infraestructura institucional.

Y aquí la segunda pregunta importante para la gobernabilidad del Poder Judicial es cómo es que la infraestructura institucional del Poder Judicial está siendo puesta al servicio estratégicamente de empoderar sectores excluidos y fortalecer los mecanismos de responsabilidad del Poder Judicial frente a estos actores.

¿Qué políticas concretas lleva a cabo el Poder Judicial para empoderar estos grupos de ciudadanos, y cómo este empoderamiento regresa en un mayor grado de confianza hacia el Poder Judicial?

Noten que esto no es una cuestión de objetivos. Está claro que el Poder Judicial juzga, y el Poder Ejecutivo y el legislativo presiden las políticas. Y sin embargo, poner la infraestructura institucional al servicio de grupos excluidos quiere decir dentro y con motivo o vocación del actuar normal del Poder Judicial, cómo es que se destaca que los recursos bajan las barreras de acceso a la justicia.

Dicho sea de paso, cuando uno piensa en el acceso a la justicia no se trata meramente de pensar en cuántas personas pueden acceder simplemente a un recurso formal, se trata también de pensar en los ciudadanos como usuarios de un servicio, que acceden con mayor o menor costo en función de cómo la institución ofrece sus servicios en términos informativos, en términos de la asistencia y en términos de los procesos burocráticos que elevan los costos de que cualquier ciudadano se acerque a ellos.

¿Cómo y de qué manera el acceso a la justicia es entendido como eficacia de los procesos internos en el Poder Judicial?

Un tercer punto es que cuando uno piensa en las políticas públicas de gobernanza, un sector importante, incluida la sociedad en su conjunto, esto es, las organizaciones de la sociedad civil que, haciendo un símil, son el software de la democracia, más allá del hardware de las reglas formales que tenemos.

Y puesto así, de esta manera cuando uno piensa en la organización de la sociedad civil, cualquier política que piense en generar confianza entre la ciudadanía debería de incluir dentro de su planeación estratégica a ciertas organizaciones que, por razón de su interés o de su actuar, estén prestas a asociarse, a vigilar, a tratar de dar cuenta del actuar del Poder Judicial.



¿Cuántas ONGs actualmente están asociadas con la supervisión, vigilancia, comentario, crítica y aún observación del Poder Judicial como parte del Programa Estratégico que el Poder Judicial realiza de acercarse a estas formas de organización social?

Dicho de otra manera, ¿Cuáles son las acciones concretas que tiene el Poder Judicial y que se encaminan a vincular y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que pueden dar mayor gobernabilidad en tanto mostrarían una mayor confianza en los ciudadanos concretos?

Y finalmente, como último punto, la gobernabilidad no es un mero discurso genérico, es posible medirla.

Y aquí medir quiere decir tomar alguno de los indicadores que de manera estándar se han generado para medir la gobernabilidad de los sistemas políticos genéricos, quizás con algunas adaptaciones.

Medir, por ejemplo, el grado en que la voz, las libertades fundamentales y la rendición de cuentas ocurre en el Poder Judicial.

Medir, pues, la calidad del marco regulatorio, no meramente de las reglas que procesan los juicios o que permiten la aplicación de las competencias, sino entendido como los procesos de administración de justicia en sentido estricto, cómo se procesan burocráticamente al interior del Poder Judicial y bajo qué reglas los juicios, cómo se administran los recursos y cómo existen dentro de estos recursos patrones de administración de ellos que están librados de la rendición de cuentas, cuál es la eficacia burocrática gubernamental y cómo se mide, cómo se controla la corrupción y cómo se aplican de manera genérica, alejados de esta costumbre informal las reglas del Derecho.

¡Medir! Aquello que no se mide no se mejora, no solamente es un lugar común, sino una exigencia general de la ciudadanía.

Rescapitulando, creo que es hora de que traslademos el discurso de la gobernabilidad del sistema político hacia una democracia fuerte, al Poder Judicial.

En este sentido, gobernabilidad quiere decir eliminar los grados de informalidad y costumbrismo que existe en el Poder Judicial, empoderar a los ciudadanos acercando la infraestructura institucional, ampliar la base de acceso a la justicia, eliminando costos de acceso hacia la institución, interiorizar ciertos valores y tratar de que las acciones de vinculación de la sociedad civil permitan ser un vehículo adecuado para hacer creciente esta confianza.

Finalmente, todo esto es medible y en la medida en que el Poder Judicial asuma este reto y genere estadísticas propias de medición de su propia gobernabilidad tendrá éxito en contribuir a la gobernanza general y a la gobernabilidad del Sistema Político Mexicano.

Muchas gracias.

Lic. Miguel Pulido Jiménez: Para seguir con esta fluida y muy interesante conversación sobre “Gobernabilidad e Integridad en el Desarrollo Institucional”, le vamos a ceder la palabra al doctor Eber Omar Betanzos, no sin antes permitirme leer unas breves líneas de también su extensa currícula.

Él estudió las carreras de abogado en la Escuela Libre de Derecho, Filosofía en la Universidad Panamericana, Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México y Ciencias Religiosas en la Universidad La Salle.

Estudió además la especialidad en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos en la Universidad de Pisa; las maestrías en Estudios Humanísticos en el Tecnológico de Monterrey, en Políticas Públicas en la FLACSO y en Teoría Crítica en el Instituto de Estudios Críticos 17.

Es maestro y doctor en derechos humanos por la UNED, doctorando en Historia por la Universidad Iberoamericana y en Administración y Gobierno del Poder Judicial por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Ha participado en programas académicos de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma, el Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana y el Aula Judicial Iberoamericana del Consejo General del Poder Judicial.

Es investigador nacional nivel uno del Sistema Nacional de Investigadores, profesor de licenciatura, de especialidad, de maestría y de doctorado.

Es autor, coautor y coordinador de libros, artículos y ponencias en materia de Derecho Judicial, Derecho a la Información, Políticas Públicas y Teoría Crítica, sólo por mencionar algunos.

Actualmente es Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Derecho al Delito y Servicios a la Comunidad, de la Procuraduría General de la República.

Dr. Eber Omar Betanzos Torres: Muchas gracias, maestro Pulido. Agradezco su amable presentación.



Quisiera iniciar esta exposición manifestando mi regocijo de encontrarme en este evento organizado por el Poder Judicial de la Federación, por la Suprema Corte de Justicia, por el Consejo de la Judicatura Federal, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial, compartir esta mesa con el doctor Alonso, con el doctor Cerdio y con cada uno de los asistentes a este evento.

Quisiera manifestar una cuestión anecdótica que me acerca de manera afectiva a este evento. En el mes de febrero, cuando su servidor tuvo la oportunidad de participar como Secretario Técnico de la Comisión de Transparencia del Consejo de la Judicatura Federal, tuvimos una reunión de planificación de este evento, como ustedes saben, van desarrollando una escuela y una institución como un seminario de transparencia muy importante que se desarrolla en nuestro país.

Don Agustín Millán, que nos acompaña en este evento, ahora en el INAI acompañó este esfuerzo y con los compañeros de la Corte y del Consejo y demás, pensamos en este evento como en un sueño que se iba a concretar y que nos gustaría que tuviera la calidad de ponentes que hoy vemos en el programa del evento. Me siento particularmente contento y no por su servidor, sino por los doctores que están aquí, particularmente contento de que sea un sueño que se haya hecho realidad.

Ahora, en esta responsabilidad de la Procuraduría General de la República, particularmente el tema que nos aboca de gobernabilidad, integridad en el desarrollo institucional, nos lleva reflexionar que el desarrollo y el progreso son ideas claramente relacionadas, por lo menos, en la concepción del occidente moderno.

La humanidad ha avanzado en el pasado, avanza actualmente y creo que podemos esperar, y esa es una cuestión altamente positiva, que continúe avanzando en el futuro. Los problemas, sin embargo, empiezan cuando se trata de conceptuar la dirección hacia la cual debe dirigirse el conocimiento, el orden político, el cambio social.

De alguna manera muy aventurada podríamos llamar esos paradigmas del conocimiento de los cuales hablaba y que dan la idea de progreso en el devenir de nuestra civilización.

Vivimos en una época en la que discursivamente la democracia liberal ha alcanzado una supremacía sin precedentes, por lo menos en el mundo occidental, la perspectiva del progreso es usada especialmente en este mundo moderno, para sustentar una idea de futuro caracterizada por la

libertad, la justicia, los derechos individuales, y hoy por hoy con un elemento indispensable, que se llama transparencia.

Todo esto resaltado por Nisbet, esta idea de progreso, afirma la necesidad de que haya una convivencia y la necesidad de un Estado de Derecho, que dirija bajo un punto de vista individualista en la comunidad, un progreso con una posición que lleve a pensar que la sociedad aspira a metas de desarrollo, dirigidas hacia un fin colectivo.

Y esas metas de desarrollo en un fin colectivo, podría pensarse que en un estado monolítico, si es que alguna vez lo hubo y pienso en el estado de Stalin quizá, pues no tendría tantos problemas, porque tiene una dirección única, dirigida por ese líder máximo que dirige los destinos de todo un Estado.

Sin embargo, nuestros estados, en los cuales el mundo occidental está involucrado, son estados multiculturales, pluriculturales, y aún en esa diversidad de culturas, en las individualidades, encuentran un sinnúmero de diferencias, disensos y también muchos consensos, por supuesto.

Y eso hace pensar que el factor personal no puede estar desligado.

El factor personal en la integración colectiva pero desde esa individualidad, es aquel que cuestiona la eficacia y la legitimidad del modelo.

En el ámbito social se registran demandas de los ciudadanos que son procesadas en mayor o menor medida por el sistema político, es algo que podemos llamar los temas que se inscriben en la agenda pública, y de los cuales la agenda de gobierno recoge algunos y quizá la agenda de gobierno intente influir en la agenda pública, pero que finalmente tienen una interrelación bastante notoria.

Esta idea de progreso en este sistema de redes que no se ordenan jerárquicamente, sino que más bien van timoneando, por utilizar un término para calificarlos, dentro de una estructura social, justifican desde la perspectiva del estado, un *status quo*, no siempre esto lleva a pensar que no existan posibilidades de pensamientos reaccionarios, o al mismo tiempo pensamientos conservadores, pero que, desde la estructura del Estado, se utilizan para justificar situaciones que son definidas desde un instrumento fundamental, una Constitución, como aquello que podemos llamar estándares mínimos.

Estos estándares mínimos, son los que podrían calificar en una idea en el imaginario colectivo, de que un estado logra conservar un nivel de gobernabilidad.



Sin embargo, esta gobernabilidad en el cuestionamiento del funcionamiento del propio estado, hace pensar que aún en su propia estructura, hay una serie de elementos que no están cubiertos.

Me parece que para que haya instituciones sólidas que permitan a la sociedad encontrar, en primer lugar, un nivel de satisfacción adecuado de los beneficios que su integración al estado le permite, llámense ellos crecimiento económico, nivel de bienestar, estado de desarrollo, requiere, sin duda, fortaleza de las instituciones.

Esa fortaleza de las instituciones requerirá necesariamente en el proceso de desarrollo humano que mejora las condiciones de vida de los ciudadanos, un proceso de gobernabilidad que podríamos llamar responsiva, en el cual es la ciudadanía la que le exige de manera constante, recurrente, presente a los actores de gobierno, el cumplimiento de sus responsabilidades.

Y ese elemento pasa necesariamente por el tamiz de la transparencia. Cuando pensamos en indicadores que nos ayuden a medir la eficacia de los gobiernos, de medir el desarrollo humano, de medir todos los elementos que componen el grado de avance de un Estado, siempre pensaremos en información que es necesaria conocer.

Información que para satisfacerse en cuanto a una demanda que ha cubierto sus propósitos, necesita indispensablemente que la sociedad lo pueda conocer. Y eso necesariamente pasa por una de las materias que hoy ocupan a este seminario que tiene que ver con las instituciones de impartición de justicia.

Quienes imparten justicia, quienes tienen la responsabilidad de dirimir las controversias que se presentan desde la sociedad hacia el Estado o inclusive aquellas que tienen que ver con el Estado en sus diferentes roles y facetas, implican también la necesidad de la colectividad de conocer aquellos pasos que se desarrollan dentro de las instancias de impartición de justicia.

Concluiría, por el tiempo que avanza, indicando que esta idea de progreso tiene no sólo esta vertiente normativa de carácter institucional fijado en un sistema jurídico, sino también tiene necesariamente una perspectiva de derechos humanos. Una perspectiva de derechos humanos que son aquellos que terminan dando fundamento al objeto de cualquier colectividad humana.

Gracias.

Lic. Miguel Pulido Jiménez: Tenemos tres primeras intervenciones sumamente provocadoras. Me imagino que los propios panelistas deben de estar ciertamente ansiosos por contestar a los colegas de mesa.

Antes de pasar a eso y a tener un diálogo un poco más fluido, permítanme colocar reacciones espontáneas, no voy hacer una síntesis de lo que dijeron, porque seguramente lo haría mal y los dejaría mal parados. Sería como el vocero que diría lo que trató de decir, pero en una mala escuela.

El tema me parece a mí desafiante y lo primero que tengo que confesar que me llamó la atención es la recuperación del término gobernabilidad, porque el término dominante o por lo menos el concepto dominante había venido siendo gobernanza.

Y yo sé que la diferencia es muy fina, hay autores que las toman como iguales, sin embargo, a mí me resultó ciertamente provocador que el término fuera gobernabilidad y no gobernanza.

Que ciertamente también es inspiración, para decirlo en términos legos, neoliberal o de la última doctrina más tecnocrática, pero reconoce que hay una suerte de conflictividad entre actores, y pone al poder en el centro.

A mí eso me llamó mucho la atención, porque reconocer que el Poder Judicial requiere también de una discusión sobre su gobernabilidad es importante, y volver a poner el factor del poder en el centro de la discusión sobre el Poder Judicial, a mí me pareció ciertamente desafiante.

Retomo algo que me surgió al escuchar a Jorge, que es que el Poder Judicial entonces es sujeto y objeto de gobernabilidad, y retomando también algo que me surgió al escuchar a Jorge.

Y retomando también algo que escucho de las intervenciones de Eber Omar, me parece que poner el tema de los derechos humanos también en el centro, entonces, de ese llamado del Poder Judicial, es decir, la gobernabilidad del Poder Judicial a su interior y la gobernabilidad dentro del ecosistema gubernamental en función de los derechos humanos.

Ahí hay una primera cuestión que me llama la atención.

Déjenme cierro con otra reflexión que me parece interesante, que al escucharlos también se me activó.

Con un grupo de colegas habíamos venido discutiendo un poco como: Está muy abandonada la Escuela de Teoría Crítica y más porque en español no



tiene la misma noción que tiene en las lenguas anglosajonas. Aquí “Crítica” se entiende como un cuestionamiento de ataque y no Crítica en el sentido reflexivo que tiene en las lenguas anglosajonas.

Entonces, parte de esto, decíamos, tiene que ver con la forma en la que incluso discutimos el funcionamiento de las instituciones públicas.

La manera en la que las instituciones públicas se relacionan con sus ciudadanos es a propósito de lo que se hace bien, porque se entiende y ésta es una interpretación mía y de algunos colegas, que si ponemos en el centro los desafíos y si pensamos reflexivamente en esta noción crítica, estamos reconociendo debilidades, y el Estado no puede ser débil.

Las instituciones en este país marchan bien. Ustedes lean las declaraciones de cualquier funcionario gubernamental y uno quisiera vivir en ese país, porque en el que vivimos no; porque en serio, y es una cuestión cultural, es sistémico, no lo quiero individualizar, probablemente si yo fuera servidor público tendría el mismo comportamiento y la misma conducta.

Todos hemos abonado, es una cosa que tiene que ver en cómo nos hemos comportado.

Que esto sea así no significa que tiene que seguir siendo así, en algún momento tenemos que jalar el hilo de la madeja y empezar a, y en esto lo conecto con lo que decía Jorge, empezar a medir y empezar a reconocer.

Hablar de los desafíos no significa debilidad, significa compromiso, significa convicción; lo que no se mide no se mejora, etcétera.

Y Pablo ponía una frase sintética que era: Esto se trata de pensar, no de que hay un sistema que lo resuelve todo, sino cuál es el sistema que mejor garantiza las libertades individuales en un contexto concreto.

Cómo vamos a imaginar el sistema que garantiza las libertades en nuestro contexto si no lo conocemos y si no lo discutimos con honestidad intelectual y política, sin que nadie se sienta agraviado que sienta que va a perder su “chamba” si reconoce que algo se está haciendo mal en su institución.

Estas son mis reacciones espontáneas, también una suerte de provocación.

Dr. Jorge Arturo Cerdio Herrán: Gracias. Me parece que hay algo que no hemos estudiado suficientemente con relación a la democracia.

Si bien solemos hablar de la democracia como un sistema que procura eliminar o procesar racionalmente los conflictos de poder, algo que también hay que decir es que es un buen sistema para el procesamiento del error colectivo. Esto es, es más fácil procesar socialmente un error colectivo que se puede diluir o consensuar o se puede negociar o se puede mitigar; cuando hay muchos grupos interesados en ver qué salió mal, que cuando hay único líder, que como tú decías, Stalin, es el responsable de los designios de la nación.

Y en ese sentido esto se puede replicar interiormente en cada institución, ¿cuáles son los mecanismos de procesamiento de los errores institucionales?, esto es, ¿cómo se identifican los fallos en el funcionamiento de la institución del poder judicial?, ¿cómo se identifican que esas reglas sean las que causen el error y cómo se aprende de este error? Es algo así, haciendo una analogía epistémica con los procesos que son autocorrectivos en epistemología, esto es, un proceso es autocorrectivo cuando uno puede identificar cómo mejorar la manera de conocer mejor un fenómeno, puede identificar qué regla de este procedimiento falló y cómo puede cambiar la regla para no volver a cometer ese error.

Y si una institución no se autocorrige, no tiene un sistema de procesamiento del error, entonces tampoco puede devolver una imagen de mejora hacia la ciudadanía, no puedo acercarse a la ciudadanía desde un punto de vista reflexivo y crítico.

Yo diría esto, un Poder Judicial que no tiene un procedimiento interno de identificación de sus errores institucionales, de procesamiento de las reglas y la identificación de qué salió mal y de una devolución adecuada en una comunicación social, la ciudadanía no puede generar lazos de confianza y, por lo tanto, de gobernabilidad.

Dr. Pablo Alonso: Efectivamente, creo que has puesto el dedo en la llaga de lo que yo quería decir.

Lo que he observado a lo largo de mis años, experiencia profesional en donde he estado siempre intentando mejorar las instituciones de los poderes públicos, he trabajado en más de 28 países, fue precisamente afrontar las reformas, una reforma de mejorar el Poder Judicial, la policía, un proceso presupuestario como si las instituciones o las políticas fuese exógenas a la circunstancias de poder, a la circunstancias políticas y no es así, porque si intentamos decir: traemos al premio nobel tal que nos diseñe esta política y entonces es cuestión de voluntad política aplicarla, no funciona.



Sí es cierto que hay otros factores, capacidad de absorción, etcétera, etcétera, pero a la hora de la verdad lo que tenemos que estar pensando es cuando intentemos diseñar, implementar cualquier tipo de reforma, y en este caso estamos hablando de reformas de mejora a la transparencia y del Poder Judicial, tenemos que ser conscientes de cuál es la economía política alrededor y pensar en términos de poder, quién gana, quién pierde, cómo podemos conseguir que estos están perdiendo se suman a la causa y los que ganan como podemos hacerles ver, o ese es el tipo de análisis que no hacemos y por eso muchas veces los proyectos que empujamos, no solamente estamos hablando de una sola institución, no llegan a buen puerto.

Yo me acuerdo en un país, permítanme no dar nombres, aunque estamos en transparencia pero debo lealtad a mi institución y a los países con los que he trabajado, que estábamos intentando implementar un sistema de control presupuestario súper interesante, que hubiese transparentado toda la corrupción del sector público, pero era un país que se movía con coteo político, ganaban cuatro o cinco partidos y entonces uno se quedaba con aduanas, otro se quedaba con impuestos internos, otros en educación, otro con lo que fuese, y básicamente cobraban entre un 10 y un 15 por ciento de los contratos públicos y así es como se financiaban teóricamente los partidos políticos, pero también fortunas individuales.

Cuando intentamos implementar este sistema que obviamente transparentaba todo esto y lo acababa, ¿qué hicieron? Bueno, puedo contaros 200 mil detalles de la cantidad de perrunadas que nos hicieron desde quemar los servidores, adulterar el software, bueno, guerra de guerrillas. ¿Por qué? Porque este programa no fue pensado, y a lo mejor era un programa específicamente ambicioso para lo que ese país en ese momento determinado podía absorber, y quizá un programa diseñado un poquito menos ambicioso, pensando solamente en consolidar los ingresos y los gastos que el presupuesto fuese creíble, que lo que se decía que se iba a gastar, era lo que efectivamente se gastaba donde se gastaba, quizá hubiese sido lo más adecuado.

Pero también pensando en quién gana, quién pierde, y cómo se puede conseguir atraer a los que pierden hacia la causa, y luego me reservo un comentario para más tarde, sobre el tema de medición.

Dr. Eber Omar Betanzos Torres: Muchas gracias, maestro Pulido, que ya me dejó pensando sobre mis propias declaraciones, en el país del cual refiero.

Pero bueno, quisiera compartir esta reflexión. Fíjese que a inicios de año tuve oportunidad de leer algunos textos de José Migdal, y él hace una reflexión bien interesante sobre el Estado.

Él dice que al Estado tradicionalmente se le estudia como un ente que se diferencia de la sociedad, lo contrario es lo que ocurre.

El Estado es parte de la sociedad y nunca se le puede desligar de la sociedad.

En las diferentes manifestaciones en que se le ve como este ente autónomo o como esta súper estructura, como esta cuestión que está fuera de la sociedad, hay posición que lo deja fuera de contexto, porque se habla de la realidad de la cual cada uno de nosotros forma parte.

El Estado –dice Migdal– no es una sociedad ajena a la propia comunidad que le da origen.

Esto es importante traerlo a colación, cuando pensamos en la concepción del estado entre la sociedad, en la cual se vuelve una de muchas organizaciones.

Es decir, en el Estado, tradicionalmente podemos pensar están las ONG's, están las instituciones, están los poderes autónomos, y estos elementos bajo la perspectiva de Migdal, agregan un componente más que es el propio Estado, que al mismo tiempo que engloba a todos, forma parte de él.

Este Estado y por eso menciono esto, también es visto como la entidad que permanentemente busca imponer sus reglas. Es decir, está dentro de esta estructura social total, pero es el que impone las reglas de todos los demás.

Entonces, uno puede decir qué tanto realmente está en el Estado y no es esa súper estructura de la cual se habla.

Y esto lo menciono porque hace pensar en la idea de gobernanza y de gobernabilidad, como planteaba el maestro Pulido.

Cuando pensamos en la idea tradicional de gobierno, la gobernabilidad se ve como una estructura jerárquicamente organizada y, cuando pensamos en la gobernanza, más bien pensamos en una estructura de red.

Hay muchas redes y en esas redes hay juegos, hay organizaciones, hay tomas de decisiones, que todavía no sabemos exactamente dónde pueden configurarse y por más allá de que yo tengo mis propias dudas de si podemos hablar propiamente de gobernanza o de gobernabilidad, y más porque es un término que viene discutido más bien en estados anglosajones, creo que sí



podemos pensar en que el Estado no puede ignorar que aun dentro de esta estructura vertical que podríamos llamar propiamente gobernabilidad, hay una serie de procesos de cambio y de transformación dentro de sus propias estructuras que hacen notar que la concepción de la gobernabilidad, y me inclinaría sin llegar a una conclusión definitiva, que además es sumamente problemática, a una concepción también cambiante del propio concepto de gobernabilidad que dirige a una sociedad que por la cantidad de redes que lo componen y que lo conforman hace notar que el ejercicio de la autoridad y de las instrucciones no puede verse desde una estructura piramidal, sino dentro del mismo plano de decisión en el cual actúan cada uno de sus componentes.

Lic. Miguel Pulido Jiménez: Muchísimas gracias.

La otra reflexión que me parece que acompaña esto, que es la de la gobernabilidad y tal, tiene que ver con la dimensión de integridad en el desarrollo institucional.

Yo dicho de manera muy sencilla creo que la afirmación de que en este país lo que hacen falta son instituciones, es inadecuada. Hemos desarrollado, pongan, lo comentaba hace rato con mi gran amigo Eduardo Bohórquez, si ponemos como punto de referencia 1992 con la creación de una oficina de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación hacia acá, el desarrollo de organismos públicos autónomos que tiene México es extraordinario.

Ya lo único que falta es que hagamos autónomo al gobierno del propio gobierno, porque el INEE, el INE, todo es autónomo. Me parece que además tenemos una borrachera de autonomías de aquella. La Fiscalía, todo es autónomo. Es decir, el problema no es necesariamente entonces el desarrollo, que diga la creación de las instituciones.

Creo que puede haber, entonces una discusión más densa a propósito del desarrollo de las instituciones. Y les cuento tres anécdotas muy breves a manera de provocación con su respectiva, no sé cómo decirlo, con su respectiva lección o reflexión.

En el 2005 un grupo de colegas y yo participamos de un movimiento que se oponía a la reelección del doctor Soberanes en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es nuestro derecho como ciudadanos informados querer participar en los asuntos públicos y expresar quién creemos que es mejor o peor candidato para ocupar una institución. Hasta ahí creo que no hay ningún problema.

La sorpresa es que en una discusión en el Senado de la República, responsable de ratificar o de castigar, un senador nos dijo, no voy a decir de qué partido, pero recuerden que en la elección del 2006 los tres partidos principales pensaban en 2005 que podían obtener la Presidencia de la República, y un senador nos dijo: “es que si ponemos a un comisionado fuerte y llegamos a la Presidencia nos va a estorbar”.

Es decir, las instituciones exógenas encargadas de crear controles fuertes, en realidad de lo que tienen miedo es que esos controles fuertes se les reviertan. Es lo que quiero colocar como una primera reflexión.

La segunda, participamos en un proyecto para hacer pública la publicidad oficial desde hace muchos años. Es un tema que, incluso, hemos litigado, que ha llegado a la Corte.

En una conversación con un gobernador, para quien desarrollamos un software, tuvimos acceso a todas sus cuentas, estábamos, les juro, en el momento de “apachurrar” el botón de *enter*, y que estuviera la plataforma en línea sobre todo lo que había de publicidad oficial.

Nos dijo: “el problema que tiene eso es que me va a meter en una crisis de gobernabilidad”. A propósito de todo esto. Y entonces el planteamiento fue: “señor gobernador, cuál es el criterio jurídico desde el que usted está planteando esto, porque todo lo que estamos pidiendo es información pública de oficio. Yo podría hacer una solicitud de información y obtener lo mismo”, me dijo: “El criterio jurídico es mi olfato político”.

Entonces, lo segundo es: En un país de leyes, en donde el criterio de alguien, su noción de gobernabilidad, etcétera, sacrifica esfuerzos institucionales.

Esa es mi segunda provocación, reflexión. No tienen que contestarlas, a lo mejor me sirven a mí como de diván, porque llevo mucho tiempo sin hablar con nadie.

Y la tercera reflexión tiene que ver con él, yo fui profesor de varios servicios profesionales de carrera, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, etcétera, incluido el de Gobernación. No voy a decir en cuál de ellos, pero es muy parecido.

La síntesis fue: “El problema con este colega que no está aprobando los exámenes es que es mi mano derecha”, y yo le decía: “Bueno, el problema no es que sea tu mano derecha, el problema que es no está aprobando los exámenes. Yo soy un profesor, yo contribuí al diseño del modelo, pero no hay



manera de que te pueda apoyar”, y me decía: “Es el problema que tiene su profesionalización, que saca a los mejores”.

Es decir, hay un desfase, y yo me atrevo a creer que es una reflexión densa, ¿Qué es lo que quiero poner en el segundo caso sobre la mesa? Hay un desfase entre lo que conviene y lo que se necesita para tranquilizar. La gente tiene la noción de que los servicios profesionales son objetivos, hacen que los mejores lleguen, no necesariamente, ¿eh?

Yo creo que la persona que se estaba quejando del Servicio Profesional tenía una reflexión densa.

Nos quejamos de cómo evalúan a los niños porque entendemos que no necesariamente es la mejor manera de medir el conocimiento. Los servicios profesionales también pueden ser injustos.

¿Qué quiero colocar con la tercera reflexión, con la tercera anécdota? Es posible que lo que parezca una solución en realidad sea un problema.

Esas medidas objetivas para desarrollar institucionalmente es posible que sean un problema. Sólo lo pongo sobre la mesa.

Dr. Eber Omar Betanzos Torres: Gracias. En función de lo que comentas, me parece que al propio Estado en esta idea que hoy estamos tratando de “Gobernabilidad e Integridad en el Desarrollo Institucional”, hay que verlo también en sus límites.

El Estado se encuentra limitado a partir del consenso de las decisiones. Y agrego el consenso de las decisiones porque uno pensaría que en la estructura del Estado, y me refiero a una estructura de carácter normativo, no habría necesariamente en una versión, al menos literal, un amplio espectro para aquello que denominamos la política.

Ahora, como tú dices, cuando nosotros, representantes del gobierno, por ejemplo, en la función que tengo encomendada, cumplimos algún compromiso de carácter oficial, nos acompaña nuestro sistema jurídico, pero también hay una faceta que puede uno llamar un esquema de negociación.

Estoy absolutamente cierto que las leyes no se negocian, las leyes se aplican. Pero la propia estructura del Estado establece la posibilidad de que seres humanos, que son los que ocupan las carteras como funcionarios públicos, tengan un margen de actuación.



En el caso de la actividad judicial es una virtud que a mí me parece fundamental para los jueces, lo que para mí es la prudencia, esa prudencia judicial que ilumina el sentido de justicia cuando interpretan o integran las normas.

Pero que al mismo tiempo esa prudencia también distingue en los diferentes roles que los componentes del Estado van teniendo.

En el caso de las autoridades de impartición de justicia, la autonomía, la independencia, el profesionalismo, la excelencia, la objetividad, son atributos indispensables que debe tener. Esos atributos que están confiados hacia un juzgador cuando se piensa en un funcionario que se encuentra quizá en un Poder Ejecutivo, tiene un grado diferente de flexibilidad en cuanto a su nivel de actuación y eso podría llevar a una serie de ejemplos que por cuestiones de tiempo y respetando los cuatro minutos que tenemos, lleva a pensar en los riesgos de que cada uno de los componentes del Estado salga de las propias atribuciones que tiene confiados.

Cito el caso del Poder Judicial en aquel fenómeno que se ha denominado la judicialización del Poder Judicial, cuando los jueces –y me refiero en un contexto general– terminan teniendo intervenciones que son finalmente políticas, cuando los jueces terminan emitiendo actos legislativos, sin entrar en aquellos debates de si las sentencias son actos legislativos o qué es propiamente la sentencia, pero que en todos sus componentes hace notar que ese estado en todos sus entramados que lo conforman sí es definitivamente, me parece, un factor del propio cambio social.

Las autoridades judiciales en las decisiones que emiten ayudan a transformar a las sociedades, las autoridades políticas, y ahí es donde creo que se encuentra por lo menos la vertiente que me parece más original y clara de la función política, es la orientación que dirigen en el destino de una nación, qué tipo de nación queremos ser.

Los resultados, como efectivamente comentas, no siempre son los adecuados. Cito un ejemplo del conocimiento de la sociedad que tiene que ver con los esquemas de atención a víctimas.

Se crean los esquemas de atención a víctimas y cuando se establecen hay un amplio consenso que es un gran logro. Cuando se pone en operación el esquema de atención a víctimas que está planteado se encuentra que en la práctica hay una serie de elementos que es necesario reforzar de las instituciones para que ello funcione.



Lo segundo que tiene que ver, todos los correctivos que necesitamos hacer a la propia norma es precisamente el proceso de debate con los propios creadores de las normas y los motivadores de esas normas e instituciones que se generaron los que lo establecen y los que lo permiten.

En el Poder Judicial, y con eso terminaría, esa responsabilidad es aún mayor tratándose del peso de las resoluciones.

Veamos ahora la resolución que emitió el alto Tribunal respecto de fines lúdicos de determinadas substancias, que está provocando un amplio debate en el país. Terminó ahí.

Lic. Jorge Arturo Cerdio Herrán: Yo quiero retomar quizás una de tus provocaciones que tiene que ver con instituciones y captura del poder político, porque me parece que es un falso dilema, el dilema no es cómo podemos desarrollar instituciones que aspiren a tener al frente de ellas personas íntegras y que sean relativamente inmunes al poder político; creo que esa es una mala presentación del problema, porque ninguna institución pública es inmune, debería ser completamente permeable al poder político pero con ciertas recaudos en el proceso, al igual como Pablo Alonso había dicho que no hay que confiar en los individuos sino en los procedimientos, uno debía pensar esto no solamente en el proceso de designación del individuo, sino en la actuación y la transparencia, el acceso público a su actuación general, la rendición de cuentas y cómo un procedimiento debe de hacer pesar una buena o mala actuación en el siguiente ciclo de decisión.

Dicho de otra manera, lejos de inmunizar al poder político de la toma de decisiones, deberíamos de tener algo así como una vuelta a poner tres pies distintos en este poder.

Yo diría, distribuir al máximo las voces. Esto es que muchas voces puedan decir, opinar, criticar y revisar el actuar, y también la designación y también la rendición de cuentas.

Que diluyamos al máximo, por decir así, la toma de decisiones, en donde la dilución de la toma de decisiones, debe ir acompañada a su vez con una máxima concentración de la rendición de cuentas.

Esto es que muchas personas se hagan responsables a la vez que muchos individuos participen del proceso de esta responsabilidad.

Entonces, yo no creo que sea un dilema decir cómo podemos evitar la captura del poder político frente a la institución que creo más idéntica, más

bien cómo hacemos a ciertos grupos políticos parte de un proceso junto con otros grupos de intereses, de sociedad, inclusive de política y en esta idea de economía política, no ingenuamente quién gana y quién pierde sistemáticamente.

Las instituciones como cualquier juego, son reiterativos. Los procesos son atinados donde podemos interrumpir a los ganadores recurrentes y podemos subir cíclicamente a un grupo de perdedores a que se vuelvan ganadores.

Esa es la clave del diseño institucional. Entonces, no es tanto la inmunidad, sino el rediseño del flujo político, para mí. Y creo que el resto del tiempo es tuyo.

Dr. Pablo Alonso: Bueno, nos provocabas diciéndonos que a lo mejor hay un límite a las reformas y que no se deben perseguir, porque impera una realidad determinada.

Y yo soy totalmente partidario de ser realista y asumir esa realidad y ese juego de política. Pero a la vez es ser valientes y audaces y ser inteligentes, identificar a esos perdedores, esos ganadores, con inteligencia y ver cómo se les puede ir incluyendo; a lo mejor en el ejemplo que tú ponías, le puedes decir: "Bueno, señor, por qué no te parece si creamos un puesto de consultor, aparte le seguimos pagando lo mismo durante cinco años, pero nos dejás el puesto de asesor a una persona realmente competente". Es un costo que asumimos durante un tiempo, nos permite destrabar una situación y podemos ir adelante.

No digo que sea moral esto, pero quizá a lo mejor es una solución y lo digo por decir.

He hablado antes quizá en términos demasiados cáusticos entre sistema e integridad. Obviamente todos queremos tener gente proba íntegra y hay distintos tipos de motivación. En Psicología se trata este tema, tema de motivación intrínseca y extrínseca, uno le tiene miedo al castigo y quiere un premio por un lado, pero también hay personas que se comparten bien *motu proprio*; nadie nos va a decir que esto no es una verdad, porque es una verdad evidente.

Pero si lo que queremos evitar es que los báldanos del futuro, cuando se vea que van a perder un mundial, que para ellos es algo muy importante, quizá esa probidad es mucho más fácil que sea vulnerada si no hay mecanismos.

Entonces sí, invirtamos si se puede, y hay mecanismos para mejorar la probidad de las personas, y esas personas que están más motivadas, van a



actuar mejor; mecánicamente se puede fomentar esa cultura, pero por favor no confiemos toda la cultura, sino apostemos mucho más en el sistema porque los hombres no son ángeles.

En el tema de medición, yo vivo de los números, yo soy cuantitativista, pero he escuchado decir algo y lo digo con muchísimo cariño, pero me gusta tomarlo con cautela. Se dice que lo que no se puede medir no se puede cambiar. Entonces ¿cómo castañas llevamos cinco mil años de humanidad sin haber medido nada y estamos donde estamos?. No. Además medir muchas veces es costosísimo. ¿Cómo medimos la corrupción? Se mencionaba. Pues es una actividad clandestina, no se puede observar.

Tenemos imperfecciones. Sí. Intentemos medir, pero, por favor, no nos sumemos a esta ideología de que lo que no se puede medir no se puede cambiar. Muchas veces tenemos intuiciones que nos pueden conducir, porque si nos quedamos solamente a medir, muchas veces cuando empezamos sacamos una medición, por ejemplo, de integridad o de transparencia, resulta que todos los focos se van para allá, cuando a lo mejor no estamos midiendo lo que queremos medir. Muchísimo cuidado con eso.

Y al tema de jueces independientes. Percibo igual, medir, medir, porque lo que no queremos es seguir malgastando recursos y cuando podamos sacar mejores indicadores lo hacemos, hacemos mediciones de impacto, estupendo. Pero seamos conscientes y realistas de qué es lo que se puede y no se puede medir.

Y en cuanto a la gobernabilidad de los jueces, los jueces son parte de la gobernabilidad de un país, pero también necesitan tener una gobernanza.

Yo he observado en algunos países cómo se le ha dado una autarquía total al Poder Judicial, se les ha dicho “un cuatro por ciento de PIB o de los prepuestos van para ustedes”, y al cabo de los años vemos a jueces de ese país viajando por todo el mundo dando clases. Y se han olvidado de rendir cuentas, de poner sentencias, que es lo que tiene que hacer un juez.

Los jueces también tienen que rendir cuentas, y hay muchísimos mecanismos, yo no quiero casarme con ninguna forma, y no solamente es a través de un control *ex post* sino también *ex ante*.

Sistemas de elección de jueces, sistema de supervisión de jueces, transparencia de las sentencias, pero muchas veces las sentencias, sobre todo las más complicadas son tan complejas que aunque sean súper transparentes “guau”, si ha habido corrupción nadie lo va a poder detectar.



Entonces sean muy conscientes en todo esto, y son muchos mecanismos, muchísimas palancas que podemos tener para sí darle independencia al juez para que en conciencia ponga una sentencia, pero esa es la independencia que tenemos que defender a capa y espada, pero no confundirla con otras cosas que convierte al Poder Judicial más en un problema que en una solución.

Lic. Miguel Pulido Jiménez: Pasamos ya finalmente a la sesión de respuestas a las preguntas que el auditorio nos ha hecho llegar. Entonces avanzamos en el orden en el que se las distribuí.

Dr. Eber Omar Betanzos Torres: Tengo un par de preguntas que me hicieron favor de compartir. Uno de ellos se refiere a de qué manera se puede mejorar la empatía de la sociedad con el gobierno, el ejercicio del mandato que le ha confiado el pueblo.

Quisiera en este punto referir una opinión que es personal. Yo considero que la congruencia con el mandato que ha sido confiado, es que un mandato exige resultados. Es decir, las normas a los funcionarios públicos nos establecen obligaciones.

Nosotros debemos ser congruentes con el cumplimiento de esas obligaciones que la ley nos exige y en esa medida estamos dando resultados hacia la colectividad.

Eso implica, necesariamente, un proceso de diálogo sensible con lo que la sociedad opina en cada una de las situaciones que tenemos encomendadas.

Me parece que no podemos ser ajenos a las posiciones y percepciones que la sociedad manifiesta, es decir, la opinión del Estado en los temas que le tiene confiados, es decir, de los funcionarios públicos, me parece que siempre va acompañado a un proceso de escucha de lo que la sociedad termine expresando.

Y otra pregunta que me formulaban de cuándo se verá responsabilidad de funcionarios omisos de responsabilidades públicas en el caso de Guerrero, bueno, eso más que cuestiones relacionadas directamente con esta mesa, refiere a una responsabilidad de la institución que represento y debo decirle que se trata de una investigación que está abierta, investigación que no tiene otro objetivo más que el esclarecimiento absoluto de los hechos en responsabilidad de lo que tiene confiado el Estado y si hay alguna responsabilidad, esta responsabilidad deriva de los propios procesos de investigación que están dentro de la misma averiguación previa abierta.



Dr. Jorge Arturo Cerdio Herrán: Dice la pregunta de Sergio Meléndez Villamil: ¿Qué opinión tiene de un país en el que el Ejecutivo Federal nombra a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, de la institución que representa a otro poder, como lo es el Poder Judicial, en un país en que se dice tiene un sistema democrático, no olvidando que en los ámbitos locales o estatales sucede lo mismo y no se diga los procuradores de justicia?

¿Considera usted que esto genera desconfianza en la percepción de la justicia, aun con transparencia? ¿Será que es un problema de excesiva confianza y demasiada fe?

Yo creo que de vuelta habría que clarificar y distinguir algunas cosas. Note que uno podría tener un procedimiento totalmente popular en donde haya una suerte de elección por aclamación, puede tener un procedimiento de democracia indirecta para elegir a los jueces o un procedimiento de designación unilateral de alguno de los poderes y no importa qué método elija, esto no es incompatible con un perfil inadecuado, con una opacidad en el modo en cómo se elige a los candidatos y con una falta de rendición de cuentas eventualmente de la institución, tanto del modo en cómo fue designado como de su actuar.

Dicho de otra manera dejemos de poner tanta atención en abstracto en la oposición entre designación o no designación y preocupémonos más por cómo se diseña el perfil, qué voces concurren a controlar el proceso, cómo podemos exigir y hacer rendir cuentas, de qué manera es transparente cada parte del proceso y, finalmente, que durante la actuación exista un peso de responsabilidad política a aquel que eligió alguien que se desempeña mal.

Estas me parecen preguntas más importantes antes que decidir alguno u otro poder que haga la elección.

Por cierto, que hay mucha variedad en las instituciones comparadas. Hay ejemplos de jueces estatales decididos popularmente, hay ejemplos de órganos cuasi judiciales que los elige el Poder Ejecutivo unilateralmente, hay ejemplos de asambleas en donde no hay Tribunal Constitucional y hacen un control legislativo y de la Constitución de manera parecida a los procesos de legislación, con lo cual no hay una sola fórmula, pero en todos los casos es compatible con hacer bien o mal la elección, designación, transparencia y rendición de cuentas, y esto es lo que debería de importarnos, más que la discusión sobre uno u otro órgano, creo.

Gracias.

Dr. Pablo Alonso: Alberto Zepeda me hace una pregunta.

Para ser exigentes y cuidadosos creo necesario distinguir entre las siguientes características sistémicas gobierno, gobernabilidad y gobernanza. ¿Cree necesaria hacer esta distinción en el análisis de los procesos sistémicos de corrupción? Si es así, apreciaría sus comentarios.

Bueno, primero, definiciones muy pedestres, el gobierno son las personas que gobiernan con intereses, muchas veces altruistas, otras veces mezquinos. La gobernanza son las normas que utilizan para poder, las normas del juego y la gobernabilidad es una característica que se da desde si un país es o no gobernable, si resulta que hay problemas económicos, que hay problemas sociales, que un nombramiento, que la eliminación de un programa de subsidios que el tema de los maestros, de que vamos a quitarles tales privilegios, pueden crear un problema muy serio de convivencia social y política, entonces la gobernabilidad se deteriora. Son tres cosas distintas, pero las tres cosas son interpaginadas.

Cuando estamos analizando los problemas sistémicos de corrupción hay que perfectamente considerar las tres cosas, hay que distinguirlas. A ver, el gobierno, cuál es la posición de este grupo de personas, dónde se aproximan, porque muchas veces son las personas involucradas, otras veces no, unas veces están a favor, pueden ser los que están ayudándonos a resolver los problemas, otras veces son los que están en contra y hay que tener eso muy claro, las reglas hay que estudiarlas, como decía Sun Tzu en "El arte de la Guerra", hay que conocerse uno mismo, hay que conocer al enemigo, hay que conocer el terreno donde se va a luchar. Pues hay que conocer hasta dónde podemos movernos o no movernos y qué se puede hacer. Y luego siempre pensando en la gobernabilidad.

No sé cómo decían que vamos a acabar tirando al chico por la ventana por intentar lavarlo en la lluvia. No tiene mucho sentido. Hay que tener muchísimo cuidado con esto, porque muchas veces por intentar ser muy valientes y hacer las cosas creamos unos problemas muy serios. Y no quiero ponerme ni tremendista ni nada, pero una guerra civil no creo que sea algo que alguien quiera, un problema sencillo que algo que beneficie absolutamente a nadie.

Los cambios pueden ser incrementables y pueden ser también revolucionarios a la vez.