

## Seguridad, Marco Institucional y Desarrollo Humano en Jalisco

*Guillermo Zepeda Lecuona\**

### 1. SEGURIDAD, MARCO INSTITUCIONAL Y LA EXPANSIÓN DE LA LIBERTAD DE LAS PERSONAS

Frente a una concepción del Desarrollo identificado con variables económicas como el crecimiento del Producto Interno Bruto per cápita, crecimiento industrial y tecnológico; se ha venido fortaleciendo una visión más completa del desarrollo que además de las oportunidades de desarrollo material y personal del sistema económico, contempla la necesidad de un sistema político que fomente y proteja las libertades de las personas<sup>1</sup>.

En esta perspectiva se ha articulado y nutrido la noción de Desarrollo Humano: “El desarrollo humano es la expansión de la libertad de las personas. La libertad es el conjunto de oportunidades para ser y actuar y la posibilidad de elegir con autonomía” (PNUD 2005, p. 1). De esta forma las investigaciones sobre Desarrollo Humano han consolidado un enfoque doctrinal y un marco conceptual, en el que se verifica la existencia de libertad de elección para el desarrollo de las personas, así como las condiciones materiales y personales (como las capacidades básicas), para elegir sin coacción y desarrollar sus potencialidades.

De esta manera, los Informes sobre el Desarrollo Humano han considerado como indicadores sobre la capacidad de expansión de las libertades de las personas, el ingreso, así como capacidades básicas como la salud y la educación.

Al lado del ingreso y las capacidades básicas, un elemento fundamental en la calidad de vida y en el desarrollo humano de las personas, deriva del marco institucional que rodea a sus actividades. La integridad de su persona y de su patrimonio incide de manera evidente en su desarrollo personal y social. De igual forma, la configuración legal y la eficacia de los mecanismos institucionales de definición de derechos (de libertad, de propiedad, de seguridad jurídica, políticos, económicos y sociales) y su protección (como los mecanismos para el cumplimiento de los contratos y para la resolución de controversias), son fundamentales para la

---

\* Académico del ITESO, para el proyecto Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2008, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; [gzepeda@cidac.org](mailto:gzepeda@cidac.org). 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.

<sup>1</sup> Ver por ejemplo Sen (2000).

elección de alternativas se dé sin coacción, maximizando la expansión de la libertad y el desarrollo de las personas.

Doctrinariamente hay pocas objeciones a este argumento<sup>2</sup>; sin embargo, existe un intenso debate metodológico sobre los mejores indicadores que pueden elaborarse para introducir el entorno institucional de una sociedad en el análisis de su Desarrollo Humano. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha impulsado este debate doctrinal y técnico. La representación del PNUD en México ha participado intensamente de estas inquietudes y en diversos documentos ha dejado constancia de esta argumentación; en su *Informe sobre Desarrollo Humano en México, 2004* (PNUD, 2005), se exploró la relación e impacto del entorno institucional sobre el Desarrollo Humano (pp. 129-159).

En un contexto de una sociedad con grandes rezagos y mucha desigualdad, la variable institucional es de gran trascendencia, pues el marco legal y las organizaciones encargadas del cumplimiento de las normas son decisivos en el conjunto de los incentivos imperantes en una sociedad. Si las leyes o las políticas públicas establecen derechos y oportunidades que no se pueden hacer cumplir, el marco legal será irrelevante e ineficaz. Se tendrían derechos; mas no garantías. Las leyes y los tribunales, así como otros mecanismos del sistema legal distribuyen oportunidades y protegen o destruyen expectativas de los individuos en una sociedad.

Un buen sistema de derechos de propiedad y bajos costos de transacción derivados del sistema legal tienen un impacto decisivo en la equitativa distribución del ingreso, de las oportunidades y del talento; en cambio, un sistema con disfunciones que imponga incertidumbre y altos costos de transacción (como señala Hernando De Soto: “los costos de no tener Buena Ley”<sup>3</sup>) provoca desconfianza, disminuye el número de transacciones, así como el monto de las mismas. Además, los costos asociados con la incertidumbre y el cumplimiento imperfecto de los contratos son regresivos, es decir, afectan más a quienes menos tienen (por las desventajas derivadas de menor información y de menores ingresos).

Como señalara Douglass North:

“En el Tercer Mundo la estructura institucional carece de estructura formal (y de cumplimiento obligatorio) que apunte los mercados eficientes. Existen también sectores informales (en realidad economías subterráneas) que se esfuerzan por proporcionar una estructura al intercambio. Esta estructura tiene costos elevados debido a que la falta o ausencia de salvaguardias formales al derecho de propiedad. Sin embargo hay algo más que simples costos elevados de negociación en los países del Tercer Mundo. Lo peor es que el marco institucional que determina la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, North (1986 y 1993) y Ostrom (2000).

<sup>3</sup> De Soto (1986), pp. 203 y ss.

<sup>4</sup> North (1993), pp. 92-93.

Este ensayo pretende utilizar algunos indicadores estatales y municipales disponibles, que pueden incorporar variables referentes a la seguridad ciudadana, y a la definición y protección de derechos en Jalisco, dentro del análisis del Desarrollo Humano en la entidad. Este intento presenta una agenda de investigación para diseñar y desarrollar indicadores específicos para evaluar cada sector del ámbito institucional abordado en este trabajo.

Además de este enfoque neoinstitucional que considera los derechos de propiedad, así como los costos de transacción como las categorías de análisis principales al estudiar el marco institucional mexicano, otros autores desde el punto de vista de la teoría del derecho analizan la certidumbre y el marco institucional a través de la noción de “seguridad jurídica”. Así por ejemplo, de acuerdo con Julio Olivera (citado por Lynch, 1999, p. 38), la seguridad jurídica se conforma con los siguientes elementos:

- a) La seguridad física;
- b) La regularidad y eficacia en los mecanismos de aplicación del derecho (sistema judicial);
- c) Claridad y coherencia del sistema legal; y
- d) Estabilidad en el orden jurídico<sup>5</sup>

Tratando de reunir todos los aspectos de estas visiones del entorno institucional, se propone la delimitación de cinco ámbitos en los que se puede descomponer y ponderar el marco institucional, así como su incidencia en el desarrollo humano, a saber:

- a) Integridad Física y Patrimonial (seguridad ciudadana)
- b) Definición y Protección de Derechos de Propiedad (certeza)
- c) Cumplimiento de Contratos y Resolución de Controversias (igualdad)
- d) Relación entre Personas frente y las Organizaciones Estatales (libertad)
- e) Corrupción y Arbitrariedad (seguridad jurídica)

El primero se refiere a la integridad de las personas, el deber fundamental del Estado de proporcionar seguridad ciudadana y hacer cumplir las normas mínimas de convivencia social; un contexto de orden y tasas mínimas de violencia son condiciones *sine qua non* para el Desarrollo Humano como aquí se ha definido. Por lo que se refiere a las condiciones de certeza (inciso “b”), son fundamentales para la actuación de las personas en sociedad y, desde la óptica neoinstitucional, las fallas en la definición y protección de derechos de propiedad determinan los costos de transacción que enfrentan los individuos en sus decisiones e intercambios cotidianos.

En la definición de los incisos “c” y “d” partimos de la noción de “eje horizontal” y “eje vertical” del Estado de derecho que describe Beatriz Magaloni<sup>6</sup>. Esta autora señala que se puede

---

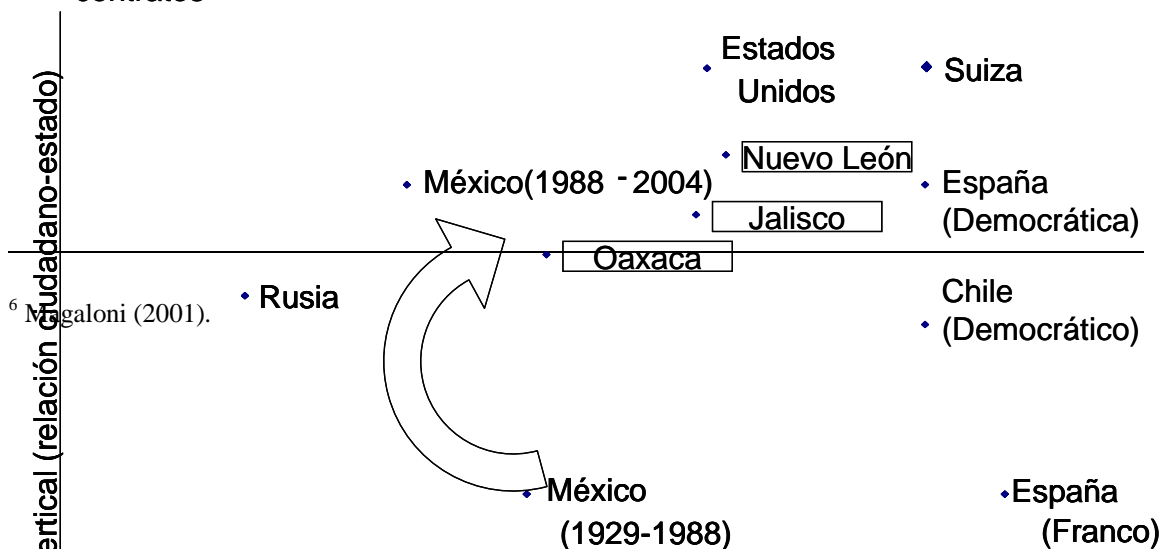
<sup>5</sup> De la misma forma, Arcos (2000), propone como componentes de la seguridad del derecho: a). La certeza jurídica; b). La eficacia del derecho; y c). La ausencia de arbitrariedad.

analizar el imperio de la ley o cumplimiento de las normas y contratos desde dos perspectivas, la primera, el “eje horizontal” corresponde al cumplimiento de las normas y contratos entre los particulares: las deudas civiles, los contratos mercantiles, y los mecanismos públicos o privados, formales o informales que se utilizan para resolver controversias y hacer cumplir lo pactado. Un valor fundamental que está en juego aquí es el de la igualdad entre los individuos para resolver sus controversias en un contexto de equidad, certeza y justicia.

En el otro eje, y verdadera prueba de fuego para un Estado de derecho, está la posición de los particulares frente al Estado y sus agentes cuando se presentan controversias o bien, cuando los agentes de la autoridad vulneren los intereses o los derechos de las personas. El que existan mecanismos expeditos y eficaces para defenderse de los actos ilegales o ilegítimos de las agencias estatales son un indicador de la libertad efectiva que pueden tener los individuos en una sociedad determinada.

Estos dos ejes, expone la autora referida, permitirían graficar en ambos ejes a las diversas sociedades de acuerdo con el desarrollo de la eficacia de los mecanismos de los ejes horizontales y verticales del imperio de la ley. Lo ideal sería una sociedad con el máximo ámbito de igualdad derivada del cumplimiento de los pactos entre individuos, así como el máximo nivel de libertad derivado de la existencia de mecanismos eficaces (que de serlo prevendrían o inhibirían posibles actuaciones ilegales de los agentes de la autoridad), para defender a los individuos en sus controversias frente al Estado. Se acercan a este ideal países europeos, como podría ser Suiza (ver gráfica 1); en cambio otras sociedades durante dictaduras podrían disponer de tribunales y otros mecanismos para dirimir controversias entre particulares; aunque los actos de las autoridades fueran incontestables y las personas no dispusieran de recursos legales plausibles o eficaces para su defensa. El escenario de anarquía no desarrollarían ni el ámbito de libertad ni el de igualdad para la ciudadanía, como se muestra en la gráfica 1, sería el caso del Zaire de Mobutu. En México durante el periodo de 1929 a 1988 se podría señalar que se fue deteriorando la eficacia de los mecanismos de resolución de controversias entre ciudadanos aunque se fueron ganando algunos espacios frente al estado (como los procedimientos contencioso-administrativos, la creación del Tribunal Fiscal) en años posteriores se han registrado algunos progresos en ambos ejes, quedando todavía muchos aspectos por mejorar para avanzar hacia la expansión de ambos ejes. Desde luego, habrá diversas percepciones y el reunir evidencia empírica para diversos países permitiría fundamentar con mayor precisión determinada ubicación en la gráfica, pero lo que deseamos utilizar en este texto es el marco conceptual de estos dos ejes y su impacto en el desarrollo humano como expansión y ejercicio de libertades en un contexto de igualdad y equidad.

Gráfica 1. Ejes vertical y horizontal del imperio de la ley y el cumplimiento de contratos



<sup>6</sup> Magaloni (2001).

Por último, en el inciso “e”, se encuentra las variables que ilustran fenómenos de corrupción y arbitrariedad. Si los mecanismos de seguridad ciudadana y certeza son deficientes; y si la eficacia de las normas y los contratos es muy reducida, es muy probable que los agentes de la autoridad realicen actos de corrupción y vulneren los Derechos Fundamentales de las personas de manera arbitraria, es decir sin respeto al marco legal o con base en ámbitos de discrecionalidad no acotados. Esta variable es fundamental pues en caso de que los indicadores mostraran alta incidencia de corrupción y arbitrariedad, sería una muestra palpable de que los otros cuatro conjuntos de variables habrían generado amplias posibilidades para que se actualizara una inseguridad jurídica sobre la actuación de la autoridad. Variable muy asociada con a corrupción y violencia entre particulares.

A continuación se presentará evidencia empírica que permitan ponderar y evaluar cada uno de estos cinco ámbitos del marco institucional, que podrían ser un punto de partida para contemplarlos como un posible componente del Índice de Desarrollo Humano. El desarrollo de cada apartado y la presentación de indicadores, permitirá la aproximación de un diagnóstico en el que podrían fundarse propuestas para mejorar el entorno institucional en el que se desarrollan las personas que viven en Jalisco.

## **2. INTEGRIDAD FÍSICA Y PATRIMONIAL (SEGURIDAD CIUDADANA)**

Este rubro es fundamental en el desarrollo de la persona, pues de poco serviría la expansión de la libertad y mejores condiciones de existencia, si la vida misma puede llegar a estar en riesgo. De esta forma, la seguridad y protección de la integridad física y del patrimonio de las personas debe ser considerado (y quizá ponderado con mayor peso en el indicador general del marco institucional) al analizar la incidencia del marco institucional en el desarrollo humano.

Hacia el interior de Jalisco se puede replicar algunos componentes del “Índice de Incidencia delictiva y Violencia” del Centro de Investigación para el Desarrollo<sup>7</sup>. Este índice considera delitos de alto impacto (como homicidio intencional, secuestro, violación, entre otros), así como la violencia imprudencial (el estado de Jalisco es uno de los que tiene mayor violencia imprudencial per cápita en el país (Ver Zepeda, 2007). En variables como el homicidio existe mayor certeza sobre el lugar de los hechos, en virtud de que la averiguación se inicia en el lugar en el que se levanta el cuerpo; en cambio otros delitos como violación o secuestro se radican en el municipio en el que las agencias de la procuraduría reciben la denuncia. Debido a que no existen agencias del ministerio público en todos los municipios, la incidencia delictiva atribuida a los municipios puede no ser exacta, por lo que se presenta el índice por región. La región centro se ha dividido entre la Zona Metropolitana de Guadalajara y el resto de los municipios de dicha zona. Se trabaja en un índice para los 83 municipios para los que existe

---

<sup>7</sup> Este índice ha pasado se ha actualizado por entidad federativa en tres ocasiones: Zepeda (2002); Zepeda (2004) y Zepeda (2008).

**Tabla 1. Índice ITESO de Incidencia delictiva y violencia en Jalisco, 2007**

Región	Índice	Resto de delitos no considerados entre los 10 ilícitos de alto impacto	Resto de (por 100 mil	Homicidios intencionales (por 100 mil hab.)	Violación (por 100 mil
NORTE	87.2	1520	424	9.9	16.1
V SURESTE	60.2	610	164.3	18.7	11.2
ZMG	56.5	982	266.3	4.9	12
SUR	54.5	581	162.3	9.4	15.4
XII CENTRO	44.8	566	210.8	7.2	9.1
IV CIENEGA	42.4	612	195.6	4.9	9.5
I NORTE	40.1	301	133.2	20.3	1.4
XI VALLES	37.9	473	181	5.7	8
VI SUR	37.1	729	122.3	5.7	7
OCCIDENTA	37	406	85.2	13.9	5.2
NORTE	32.3	659	115.5	2.6	7.4
SUR	22.1	158	62.7	3.1	7.7
DE AMULA	19.4	669	27.4	1.1	3.4
<b>JALISCO</b>		822.4	225.3	5.6	10.7
<b>NACIONAL</b>		n.d.	n.d.	11	12.9

Fuente: Elaborado con la base de datos del proyecto "Seguridad ciudadana y Justicia Penal en Jalisco" del ITESO con información de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social de Jalisco e INEGI. Para indicadores nacionales con información de las Procuradurías de Justicia de los Estados compiladas por el INEGI.

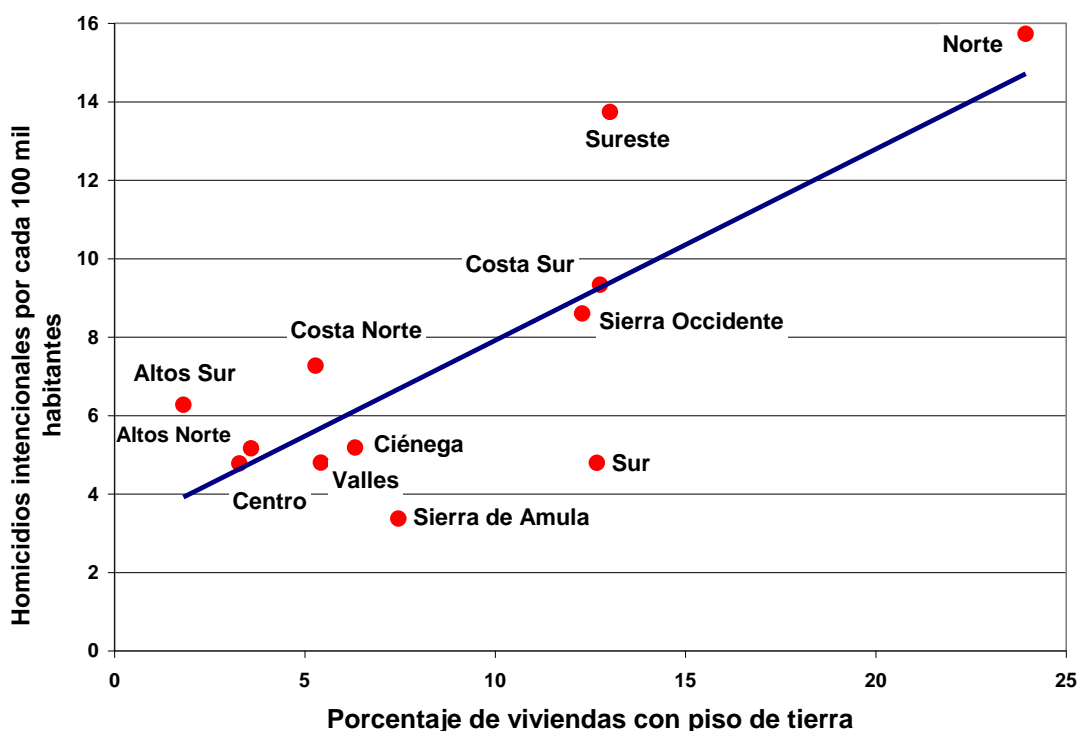
Las variables de percepción sólo están disponibles (Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad) en el ámbito estatal, así como para la Zona Metropolitana de Guadalajara, lo que podría ser una limitante para la elaboración de un indicador con validez de alcance municipal o regional. En 2005, 53% de los jaliscienses señalaban que se sentían inseguros en su entidad federativa (ICESI, 2005, p. 119); en tanto que en otra encuesta de victimización, la misma proporción de los habitantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara, 53% (ICESI, 2006, p. 51) manifestaba sentirse inseguro en su ciudad.

Para incluir la variable de prevención podría recurrirse a un par de variables como podría ser el registro dicotómico sobre si existe el área y los programas de prevención en los municipios o no o bien, podría ser (aunque tiene poco contenido cualitativo) el número de policías por cada 100 mil habitantes.

En algunos otros indicadores (Zepeda, 2002) se evalúa también la capacidad de respuesta de las agencias estatales encargadas de la prevención, investigación y acusación de los hechos

aparentemente delictivos, como la eficacia Terminal de las procuradurías, el índice de impunidad entre otras<sup>8</sup>. Esto podría ser muy adecuado en un indicador que abordara de forma más exhaustiva el ámbito de la seguridad ciudadana y la justicia penal; sin embargo, para los alcances y propósitos de este estudio (donde la seguridad es sólo uno de cinco componentes del entorno institucional), la incidencia delictiva puede aproximar el impacto de variables sociales, la eficacia (o inexistencia) de las medidas preventivas, así como la capacidad de vigilancia y disuasión de las organizaciones policíacas y de justicia.

**Gráfica 2. Asociación positiva entre homicidios intencionales y porcentaje de viviendas con piso de tierra en las regiones de Jalisco**



FUENTE: Base de datos del proyecto “Seguridad Ciudadana y Justicia Penal en Jalisco” del ITESO. Homicidios intencionales por cada cien mil habitantes obtenidos con base en información de Procuraduría General de Justicia de Jalisco e INEGI. Información sobre viviendas con piso de tierra, también del INEGI. Datos de las tres variables de 2007.

**Tabla 2. Homicidios intencionales y porcentaje de viviendas**

<sup>8</sup> Las causas de la criminalidad son un tema muy debatido, pero en general se admite que las variables económicas (ingreso, empleo, crecimiento), sociales (desigualdad, pobreza, marginación, densidad poblacional) e institucionales (legitimidad de autoridades, eficacia del sistema, corrupción) influyen en la comisión de ciertos tipos de delitos. Al respecto puede consultarse Fajnzylber et al., 1998, Fajnzylber et al., 2001 y Zepeda, 2004.



### con piso de tierra en las regiones de Jalisco

Región	Porcentaje de viviendas con piso de tierra	Homicidios Intencionales por cada 100 mil hab
I. Norte	23.9	15.7
II. Altos Norte	3.6	5.2
III. Altos Sur	1.8	6.3
IV. Ciénega	6.3	5.2
V. Sureste	13	13.7
VI. Sur	12.7	4.8
VII. Sierra de Amula	7.5	3.4
VIII. Costa Sur	12.8	9.3
IX. Costa Norte	5.3	7.3
X. Sierra Occidental	12.3	8.6
XI. Valles	5.4	4.8
XII. Centro	3.3	4.8

FUENTE: *Idem*.

También puede obtenerse mucha información del análisis de los indicadores de incidencia y violencia, respecto de variables sociales. Por ejemplo, los homicidios intencionales y la proporción de viviendas con piso de tierra que, en el ámbito municipal, según estudio del Dr. Ruiz Harrel<sup>9</sup> muestran el mayor grado de asociación (por encima de variables educativas o de ingreso). En un estudio anterior (Zepeda, 2006) se pudo verificar esta asociación para la Región Sur Sureste donde existe un intenso fenómeno de violencia rural. También podemos presentar la información de las regiones de Jalisco<sup>10</sup> que coincide al presentar dicha asociación positiva (ver gráfica 1 y tabla 2). Este tipo de análisis subraya la relación entre estas variables de incidencia delictiva y el desarrollo humano. En el caso de la asociación que nos ocupa, se muestra que la violencia es uno de los cauces para dirimir controversias que se elige, en un contexto de vacío institucional y estatal, así como de alta marginación.

### 3. DEFINICIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD (CERTEZA)

De este rubro se deriva gran parte de la certeza de los individuos en una sociedad. Un derecho de propiedad es un conjunto de atribuciones o facultades que les son reconocidas a los individuos sobre un bien o recurso. Estas atribuciones pueden consistir en "derechos o poderes de consumir, obtener ingresos y alienar esos recursos"<sup>11</sup>. Adoptando un enfoque amplio se

---

<sup>9</sup> Conferencia dictada en 2006 en el Instituto de Ciudadano de estudios sobre la Inseguridad.

<sup>10</sup> El análisis no se puede presentar por municipio, toda vez que no existen agencias del ministerio público en todos los municipios por lo que en aquellos municipios sin agencia, acude a conocer del caso el agente de la oficina más cercana, por lo que se agruparon los indicadores por región.

<sup>11</sup> Barzel (1993), p. 2.

puede analizar todos los derechos y expectativas de derechos que los individuos puedan tener en virtud de la normatividad (leyes y reglamentos) vigente. Con este enfoque se analizaría el sistema de disposiciones legales sustantivas y su calidad. Así, serían muy relevantes variables como la divulgación del contenido de las disposiciones, su claridad, reducción de lagunas normativas a su menor expresión, definitividad, estabilidad y certeza de las normas.

Como agenda de investigación sería fundamental desarrollar indicadores sobre la calidad de la normatividad municipal, pues es el ámbito más cercano a las actividades productivas y sociales de las personas.

La lógica de los derechos de propiedad es facilitar los intercambios en un entorno de certeza y de bajos costos de transacción. Un buen sistema de derechos implica cuatro atributos<sup>12</sup>: 1). Los derechos deben estar bien definidos (tanto en los atributos o facultades legales contenidos por el derecho, una clara delimitación e identificación de los elementos u objetos sobre los que se tienen tales derechos, así como la identificación de quien será el titular de tales derechos o atribuciones); 2). Deben estar protegidos (registrados, establecer acciones y organismos expeditos para reclamar en caso de que no se respeten tales derechos); 3). Debe ser transferible<sup>13</sup> de tal suerte que a través de intercambios libres se llegue al uso más eficiente del derecho o bien de que se trate; por último, 4). Los derechos deben establecerse sobre el mayor número posible de bienes o recursos de que dispone una sociedad, para evitar sesgos y distorsiones en el uso y combinación de recursos en las actividades productivas.

Además del análisis del marco normativo como referente de derechos, se presenta sucintamente evidencia empírica de la situación de formalidad e informalidad de la propiedad inmobiliaria en la entidad (el Stock rural y urbano) desde el enfoque planteado por Hernando De Soto<sup>14</sup> de que estos recursos disponibles y sus derechos de propiedad implican una riqueza potencial, aproximando el monto del capital muerto que yace en los recursos rurales y urbanos que no pueden integrarse productivamente a la economía por su condición de informalidad.

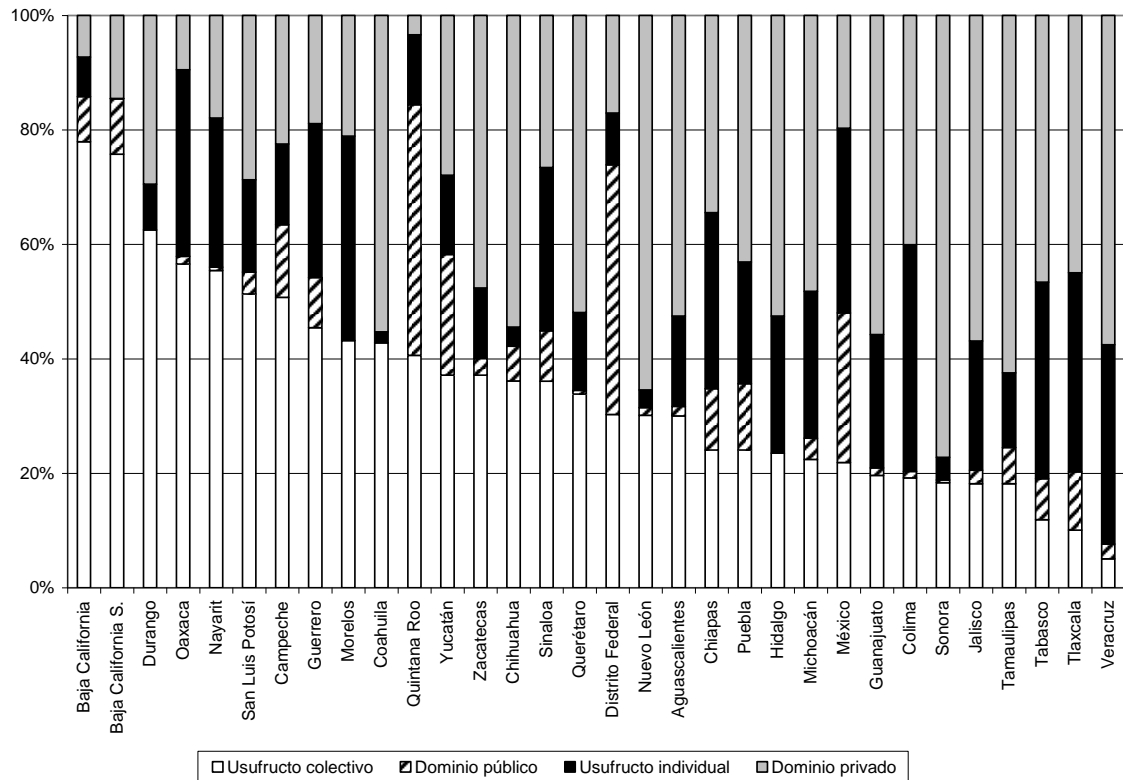
### **Gráfica 3. Distribución de las modalidades de derechos de propiedad en los estados**

---

<sup>12</sup> *Idem*, pp. 1 y ss.

<sup>13</sup> La transferibilidad es una característica determinante en el uso eficiente de los recursos, que es el propósito de los mecanismos de mercado, pues "... si un derecho de propiedad no es transferible, no se moverán recursos de una aplicación menos valiosa a otra más valiosa por medio de intercambios voluntarios" Schwartz y Carbajo (1981), p. 230.

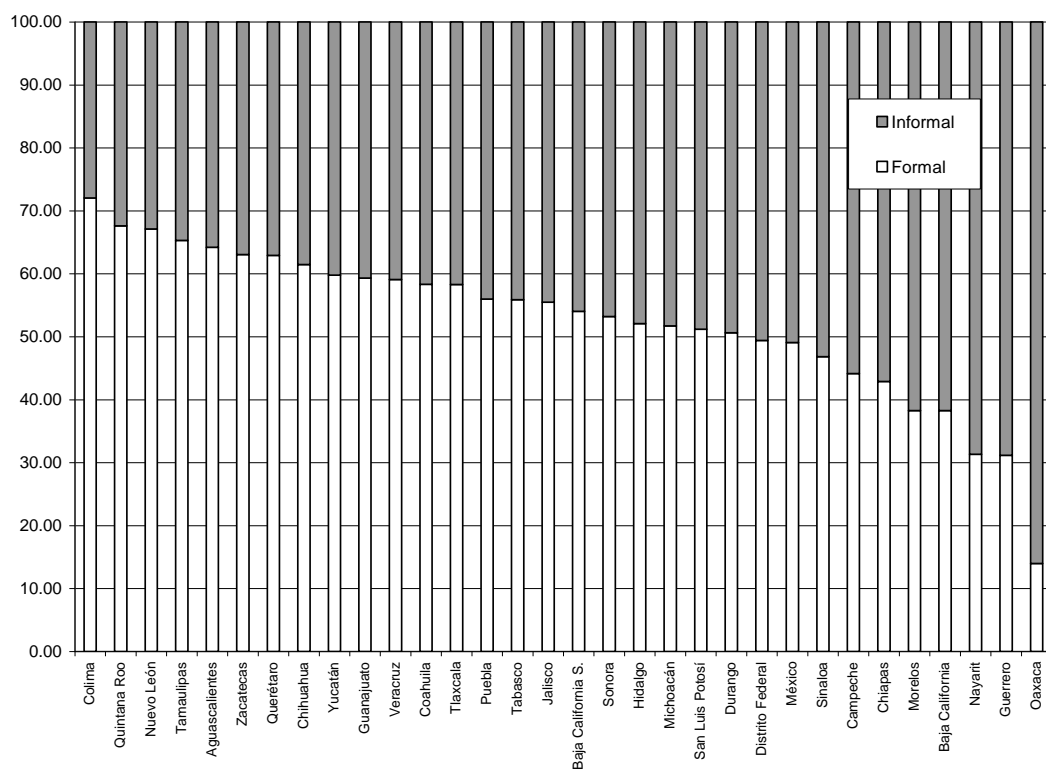
<sup>14</sup> De soto (2001 y 2002); y para el Stock rural se actualizaría la base de datos de Zepeda (2001a).



FUENTE: Zepeda (2001a), p. 8. Información del Registro Agrario Nacional e INEGI para 2001. En 2007 la conformación en Jalisco permanece casi idéntica. Sólo ha avanzado el dominio privado en 0.3% del total de la superficie estatal; en tanto que el usufructo individual se ha incrementado en 0.15% de la superficie. Esta variación se corresponde con la respectiva reducción de 0.45% del total de la modalidad de propiedad de usufructo colectivo.

Como se puede apreciar, la conformación de la propiedad en Jalisco es una de las más intensivas en la preponderancia de la propiedad de dominio privado y usufructo individual. Esta conformación de la propiedad subraya la trascendencia del registro público de la propiedad en la conformación de certeza en los habitantes de la entidad.

**Gráfica 4. Proporción de la superficie estatal según formalidad o informalidad de los derechos de propiedad**



FUENTE: Zepeda (2001a), con Información del Registro Agrario Nacional e INEGI.

El análisis de los asientos de los registros Agrario Nacional y el Registro Público de la Propiedad de Jalisco, mostraban que 56% de la superficie del estado era “formal”<sup>15</sup>, ligeramente por encima del promedio nacional de 52.9% de la superficie con título de propiedad y sin disputa. De acuerdo con el avance de programas de certificación y la resolución de controversias, hacia junio de 2007 Jalisco tendría, bajo estos criterios, 65.5% de su superficie amparada por un título o certificado sobre los derechos de propiedad inmobiliaria tanto rural como urbana. Lo que lo mantendría por encima de la media nacional.

En un estudio en el que se realizaron visitas a los registros públicos de la propiedad y se aplicó un cuestionario a notarios públicos, como principales usuarios de los servicios registrales, en el que se les pedía evaluar diversos aspectos del funcionamiento de los registros públicos de la propiedad de su respectiva entidad federativa (CCF, 2004), se obtuvo la evaluación que se presenta a continuación:

**Tabla 3.**

<sup>15</sup> Las nociones de formalidad-informalidad que aquí se presentan tienen dos restricciones. En primer lugar, se trata de una definición legal de la formalidad. Se estima formal la superficie a la que se le ha expedido un título de propiedad sin que este se encuentre en disputa (por ejemplo, en el caso de la superficie ejidal y comunal no se concluye la documentación y certificación mientras no sean dirimidos por conciliación o judicialmente las disputas por la definición de derechos); sin embargo, algunas modalidades de la informalidad como las invasiones serán subestimadas y otras, como las simulaciones, sencillamente no podrán ser cuantificadas.

**Eficiencia del Registro Público de la Propiedad como auxiliar de la justicia civil y mercantil**

<b>Posición</b>	<b>Entidad</b>	<b>Índice</b>
1	Chihuahua	4.02
2	Zacatecas	3.49
3	Nayarit	3.38
4	Coahuila	3.33
5	Baja California Sur	3.19
6	Baja California	3.18
7	Guerrero	3.18
8	Aguascalientes	3.09
9	Guanajuato	2.94
10	Tabasco	2.94
11	Querétaro	2.92
12	Morelos	2.91
13	Puebla	2.91
14	Colima	2.9
15	Yucatán	2.88
16	México	2.86
17	Sinaloa	2.83
18	Sonora	2.8
19	Veracruz	2.79
20	Nuevo León	2.77
<b>21</b>	<b>Jalisco</b>	<b>2.69</b>
22	Tamaulipas	2.65
23	Campeche	2.56
24	Michoacán	2.39
25	Hidalgo	2.24
26	Quintana Roo	2.07
27	Oaxaca	2.04

28	Distrito Federal	2.01
29	San Luis Potosí	1.91
30	Chiapas	1.86
31	Durango	1.79
32	Tlaxcala	1.73

FUENTE: CCF (2004), p. 38

Como se puede apreciar en la tabla 3, Jalisco aparece evaluado por debajo de la media nacional. Este ejercicio se realizó durante 2004 (en el estudio del mismo Consejo Coordinador Financiero de 2007, no se le dio continuidad a la evaluación de los registros públicos); sin embargo la percepción de deterioro en el servicio y proliferación de las denuncias sobre posibles prácticas corruptas llevaron, en 2006, a que la Procuraduría General de Justicia de Jalisco a interviniera la institución, e iniciara averiguaciones penales contra varios funcionarios del Registro Público de la Propiedad. Algunos directivos de la institución también fueron relevados. La calidad y eficiencia de los servicios no se han recuperado de esta situación y existe considerable rezago, por lo que la certidumbre sufrió afectación considerable.

Otro indicador interesante y que requiere de mención particular es la variable “Idoneidad de la legislación procesal en materia hipotecaria” del estudio del Consejo Coordinador Financiero sobre ejecución de contratos (CCF, 2007)<sup>16</sup>. En dicha variable, Jalisco aparece todavía en un lugar muy rezagado (posición 23 de 32 entidades federativas, ver tabla 4); sin embargo va en ascenso, recuperándose de la última posición que ocupara en el mismo estudio de 2004.

---

<sup>16</sup> Para la obtención de este indicador se recurrió a la aplicación de un cuestionario a una muestra de abogados litigantes en materia mercantil. En esta investigación participó la Asociación de Banqueros de México a través de sus centros bancarios estatales, por ello la mayoría de los miembros de los grupos encuestados fueron abogados que trabajan cuentas de bancos. Este estudio es de percepción, por lo que tiene una carga de contexto (quizá un abogado regiomontano sea más exigente respecto de los servicios de justicia; en tanto que un abogado de una entidad de bajos ingresos puede ser más tolerante con algunas ineficiencias del sistema de justicia; sin embargo da un referente y una evaluación de los usuarios de los servicios oficiales de ejecución de contratos que es de mucha utilidad en el análisis social de las instituciones.

**Tabla 4. Idoneidad de la legislación procesal en materia hipotecaria**

Posición	Entidad	Indice
1	Colima	3.6
2	es	3.38
3	Nayarit	3.31
4	Querétaro	3.25
5	Sonora	3.07
6	Coahuila	3.04
7	Tabasco	2.9
8	Hidalgo	2.83
9	Sinaloa	2.78
10	California	2.71
11	Campeche	2.63
12	Guerrero	2.63
13	Morelos	2.58
14	Guanajuato	2.53
15	Roo	2.48
16	México	2.47
17	Nuevo León	2.39
18	Potosí	2.39
19	Oaxaca	2.36
20	Federal	2.33
21	Durango	2.29
22	Chiapas	2.28
<b>23</b>	<b>Jalisco</b>	<b>2.19</b>
24	Yucatán	2.18
25	Tamaulipas	2.17
26	Zacatecas	2.13
27	Veracruz	2.05
28	California	2
29	Puebla	1.93
30	Chihuahua	1.88
31	Michoacán	1.86
32	Tlaxcala	1.64

FUENTE: CCF (2007), p. 30

Cabe mencionar que este descenso a la última posición de 2004 en la variable de “Idoneidad de la legislación procesal en materia hipotecaria” (en el estudio de 2002 Jalisco aparecía en la posición 16 respecto de las 32 entidades federativas<sup>17</sup>), tiene entre sus explicaciones fundamentales, el que en ese periodo se instrumentó una reforma legislativa que establecía que, en el caso de que un crédito hipotecario se dejara de pagar, al darse aviso por parte de deudor, el

---

<sup>17</sup> Sarre y López (2002), p. 33.

acreedor estaría obligado a devolverle los montos que hubiese recibido del deudor más los montos equivalentes a los intereses que se hubiesen acumulado en el periodo que va del pago a la rescisión del contrato. Esta disposición propició que por ocho meses los bancos dejaran de concertar préstamos hipotecarios. Esta política terminó cuando dicha disposición fue derogada. De esta forma, la variación en este indicador reflejó este polémico cambio legislativo que introdujo incertidumbre en actores económicos de la entidad.

Por lo que se refiere a la certeza en la propiedad agraria, Jalisco tiene uno de los primeros lugares en lo que se refiere al índice de controversias agrarias en México (basado en Zepeda, 2000). Para la elaboración de este índice se tomó el número de individuos o sujetos que podrían, potencialmente, iniciar un proceso agrario. Los sujetos agrarios obtenidos en cada estado se dividieron entre el número de expedientes agrarios iniciados en la entidad. A la mayor proporción obtenida, la de Baja California, donde en los últimos cuatro años se abrió un expediente por cada trece sujetos agrarios, se le asignó el valor más alto: 100, continuando la proporción de manera descendente hasta la menor incidencia de controversias, el caso de la Península de Yucatán, donde se detectó apenas un asunto ante los tribunales agrarios por cada 372 sujetos. En este índice, Jalisco ocupa la posición 11 entre 30 regiones (ver tabla 5).



**Tabla 5. Índice Estatal de Controversias Agrarias**

POSICIÓN	ESTADO	SUJETOS EXPEDIENT	INDICE
1	Baja	13.14	100
2	Sonora	22.7	57.89
3	Sinaloa	26.4	49.76
4	Colima	27.23	48.25
5	Baja	27.34	48.06
6	Aguascalient	34.16	38.47
7	Distrito	39.44	33.31
8	Morelos	40.29	32.61
9	Coahuila	41.07	31.99
10	Nayarit	44.56	29.48
11	Jalisco	49.16	26.72
12	Querétaro	61.43	21.39
13	Durango	77.66	16.92
14	Nuevo León	83.83	15.67
15	Tamaulipas	86.6	15.17
16	Veracruz	87.88	14.95
17	México	90.28	14.55
18	San Luis	90.69	14.49
19	Guanajuato	100.49	13.07
20	Guerrero	103.71	12.67
21	Zacatecas	109.44	12.01
22	Hidalgo	110.53	11.89
23	Michoacán	111.25	11.81
24	Chihuahua	115.8	11.35
25	Tlaxcala	144.21	9.11
26	Tabasco	144.58	9.09
27	Chiapas	161.15	8.15
28	Oaxaca	179.84	7.31
29	Puebla	182.35	7.21
30	Península	372.51	3.53

FUENTE: Tomado de Zepeda (2000), p. 209.

De esta forma se ve que en materia de definición y protección de derechos de propiedad, Jalisco está esta ligeramente por encima de la media nacional en materia de certificación y titulación de derechos de propiedad; en tanto que tiene baja calidad en los servicios registrales, así como en desarrollo legislativo que debe mejorarse en la regulación de transacciones con derechos de propiedad, así como en mejorar la certeza y reducir la conflictividad en materia agraria.

En el análisis regional, la mayor incidencia per cápita de controversias agrarias se da en la región de la costa alegre donde los derechos de propiedad y los intereses materiales de ejidatarios y empresarios del ramo turístico generan un número muy significativo de procesos judiciales.

#### 4. CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS Y RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS (IGUALDAD)

Cuando se hace referencia a la relación entre las instituciones judiciales y el Estado de derecho, suele asociarse conceptos como la justicia constitucional y el equilibrio entre los poderes. Esta dimensión del Estado de derecho, de gran importancia, corresponde al esquema de Montesquieu y Madison, sobre el control del poder público en beneficio de los ciudadanos que ven garantizada judicialmente su esfera de derechos fundamentales.

Sin embargo, de no menor importancia es el ámbito de la justicia entre los particulares, pues los fines del Estado de derecho también están asociados con la fortaleza de las instituciones encargadas de dirimir controversias. Ya se refirió en el primera apartado de este texto el concepto sobre el eje horizontal o de igualdad del imperio de la ley (entre los individuos) y el eje vertical o de libertad (mecanismos para las personas en sus controversias frente al Estado) propuestos en Magaloni (2001). En este apartado se analizarán los indicadores de la primera acepción del Estado de derecho; en tanto que en el siguiente se analizarán indicadores del eje vertical.

La solución a los conflictos puede ser descentralizada (entre las propias personas sin intervención estatal) o a través de mecanismos institucionales que pueden ser alternativos o simplificados; o bien, la resolución de controversias por medios jurisdiccionales (judiciales o arbitrales).

El cumplimiento espontáneo de los contratos, el respeto a acuerdos locales y soluciones descentralizadas y autocompositivas<sup>18</sup>, la existencia de disposiciones procesales adecuadas, la efectividad de las instituciones de resolución de controversias e impartición de justicia, la canalización institucionalizada de conflictos y la consolidación de un Estado de derecho tienen una importancia fundamental en la consecución de fines sociales como la protección de los derechos humanos y la preeminencia de valores como la justicia y la equidad en la interacción social de una comunidad.

Las principales variables que ilustran la efectividad en la resolución de controversias y en el cumplimiento de los contratos existen en el ámbito estatal (como duración de los procesos, confiabilidad, independencia judicial<sup>19</sup>), aunque algunas pueden desagregarse por distrito judicial y hacerse compatibles con las doce regiones del estado (expedientes y juzgadores por cada 100 mil habitantes para cada materia, asuntos canalizados a mecanismos de justicia

---

<sup>18</sup> Ostrom (2000)

<sup>19</sup> Estas variables disponibles en CCF (2007).

alternativa<sup>20</sup>). Aquí se pueden replicar modelos propuestos y aplicados en otros estudios empíricos disponibles<sup>21</sup>, con evidencia empírica de la entidad.

Ya en el ámbito jurisdiccional se ha señalado que “...un sistema judicial ideal sería uno que interprete y aplique la ley con equidad y eficiencia, lo que significa que debe tener: a) previsibilidad en el resultado de los casos; b) accesibilidad de la población a los tribunales, independientemente de su nivel de ingresos; c) términos razonables de resolución y d) sentencias apropiadas expedidas por los tribunales”<sup>22</sup>.

**Tabla 6. Información comparativa de Jalisco en los estudios del Consejo Coordinador Financiero**

	2001	2003	2006
Calidad institucional	24 de 32 2.57	29 de 32 2.27	19 de 32 2.83
Calidad de los juzgadores	25 de 32 2.74	27 de 32 2.77	15 de 32 2.86
Imparcialidad de los juzgadores	27 de 32 3.06	24 de 32 2.69	26 de 32 2.93
Condiciones materiales de los juzgados	17 de 32 1.99	26 de 32 1.91	30 de 32 1.09
Rapidez en los procedimientos ejecutivos	25 de 32 1.8	26 de 32 2.52	25 de 32 2.57
Eficiencia en la ejecución de sentencias	4 de 32 3.39	10 de 32 3.38	11 de 32 3.49
Eficiencia del ministerio público	26 de 32 1.3	29 de 32 1.25	29 de 32 1.06

FUENTE: CCF (2007), pp. 23 y 119

En la tabla 6 se muestra la posición que ha ocupado Jalisco entre las 32 entidades federativas, en las variables más significativas abordadas por tres estudios realizados por el Consejo Coordinador Financiero en 2001, 2003 y 2006 a través de obtención de información (sueldos de funcionarios, estadísticas de tribunales) análisis de observación (visitas a juzgados y registros públicos de la propiedad para ver su infraestructura, equipamiento y procedimientos), así como aplicación de cuestionarios a muestras locales de litigantes que intervienen en procesos judiciales.

<sup>20</sup> Vigente en materia familiar, civil, penal; aunque está por entrar en vigencia una legislación de justicia alternativa que establece procedimientos más simplificados y con mayor certeza.

<sup>21</sup> Por ejemplo, Banco Mundial (2005), pp. 59 y ss., Buscaglia *et. al.* (1995) y Buscaglia y Dakolias (1999).

<sup>22</sup> Dakolias (1997), p. 4.

La variable “Calidad institucional” es el promedio de los 26 indicadores de capacidad, independencia y autonomía de los servidores públicos; infraestructura, controles y confiabilidad. En 2001 y 2003 Jalisco se había ubicado en las últimas posiciones; en el estudio más reciente, de 2006, Jalisco saltó 10 posiciones quedando, aunque todavía debajo de la media, en la posición número 19 respecto de las 32 entidades federativas. Variables en las que también la entidad se encuentra bien evaluada son la de calidad de los juzgadores y la eficiencia en la ejecución de sentencias. Esta última, es un aspecto fundamental en la certeza y confiabilidad de la justicia, pues de poco serviría ganar un proceso judicial si la ejecución de la sentencia fuera incierta o, incluso, poco probable.

Todavía se percibe muchos rezagos en materia de imparcialidad de los juzgadores, condiciones materiales de los juzgados, rapidez de los procedimientos y la eficiencia de uno de los actores más importante del sistema de justicia: el ministerio público. En estos indicadores Jalisco permanece en los últimos lugares. De acuerdo con estos indicadores, Jalisco tiene una baja calidad de respuesta para la resolución jurisdiccional de controversias, que no corresponde a su actividad económica y su desarrollo social (ni mucho menos a sus necesidades de crecimiento).

La carga de trabajo en los juzgados del estado es elevada lo que implica un desafío organizacional para dar un servicio jurisdiccional de calidad y evitar el rezago y la lentitud en los procesos. Existe insatisfacción ciudadana y desconfianza. Aquí se presenta un panorama de la carga de trabajo (ver tabla siete)<sup>23</sup>. La carga de trabajo per cápita en el estado se ha incrementado en los últimos 14 años en 73%<sup>24</sup>, lo que significa que las interacciones económicas demandan mayor certeza en la normatividad y mayor capacidad institucional de dirimir controversias.

**Tabla 7. Carga de trabajo en los tribunales locales de Jalisco, 2007**

<b>Materia</b>	<b>N° de juzgados</b>	<b>Total de expedientes</b>	<b>Expedientes por juzgado</b>	<a href="#"><u>Promociones[1] recibidas por juzgado</u></a>	<a href="#"><u>Acuerdos[2] dictados por juzgado</u></a>
<b>Civiles ZMG</b>	13	17,096	1,315	12,950	12,687
<b>Civiles foráneos</b>	16	18,150	1,134	7,726	8,288
<b>Mercantiles ZMG</b>	10	41,952	4,195	19,002	20,976
<b>Familiares</b>	9	19,820	2,202	16,482	19,032
<b>Penales</b>	16	12,229	764	N.D.	7,151

<sup>23</sup> Se está actualizando la base de datos para tener en las siguientes etapas de este proyecto un indicador de controversias en materias penal y de los casos no penales para cada una de las doce regiones de la entidad.

<sup>24</sup> Respecto del año de 1994 Zepeda (1996).

<b>ZMG</b>					
<b>Penales foráneos</b>	9	3,993	444	N.D.	5,329
<b>Mixtos</b>	24	<a href="#">21,122[3]</a>	880	<a href="#">6,014[4]</a>	7,484
<b>Totales</b>	97	134,362	1,385	<a href="#">11,745[5]</a>	8,774

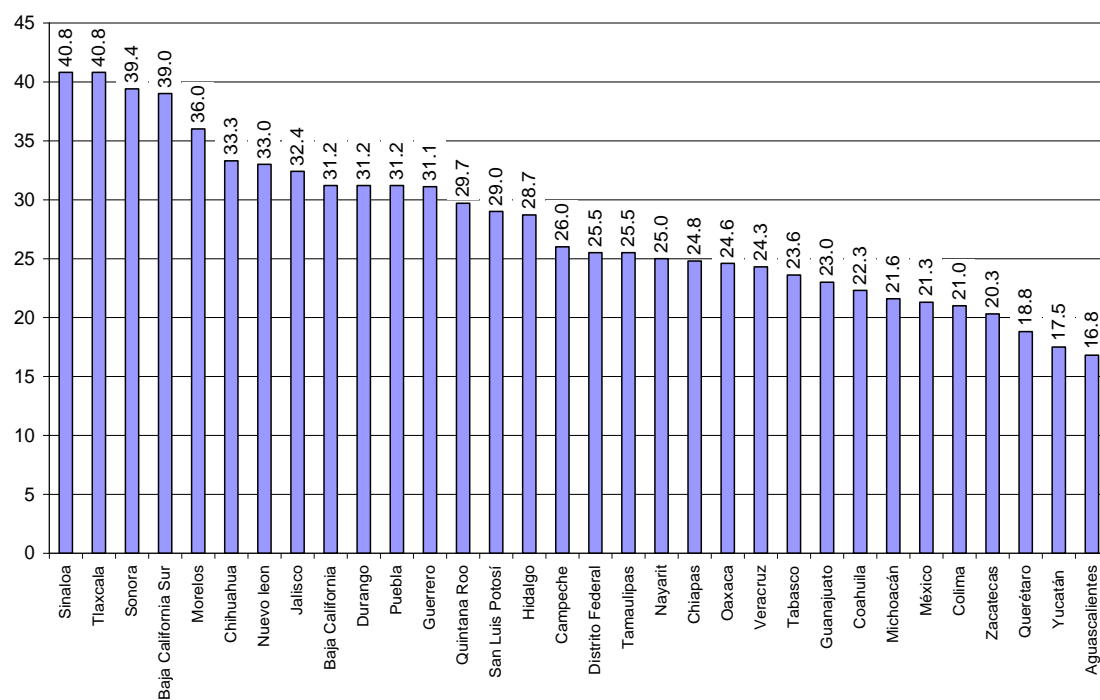
FUENTE: Estadísticas del Consejo General del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 2007.

Como se puede apreciar en la tabla 7, los 97 juzgados de las más diversas materias que existen en la entidad recibieron, en promedio, 1,385 asuntos cada uno; más los casos pendientes de resolución que se tengan de años anteriores. En el caso de los juzgados mercantiles de la Zona Metropolitana de Guadalajara, éstos recibieron más de ¡cuatro mil asuntos! Esta carga de trabajo implicó la recepción de aproximadamente más de 70 mil promociones (escritos de las partes presentando demandas, ofreciendo pruebas, solicitando diligencias –como embargos-, solicitando constancias o copias, etc.), más de 11 mil en promedio por juzgado (para los juzgados con información disponible), que implica trabajo de los funcionarios para responder, agendar y desahogar las solicitudes (agendando y desarrollando testimonios, recibiendo documentos, trasladándose para inspeccionar un lugar o realizar un embargo o un lanzamiento). Esta actividad implicó el análisis, fundamentación y emisión de casi 81 mil acuerdos emitidos en los juzgados, casi 9 mil por juzgado, en promedio.

Esta carga de trabajo, aunada a los procedimientos anacrónicos en un sistema basado en la elaboración de expedientes escritos y en la reunión y certificación de constancias documentales de todo lo realizado durante el proceso, exigen una gran cantidad de personal y mucho tiempo, además de que aumentan las probabilidades de omisiones, así como el descenso en la calidad de la atención de cada procedimiento.

Esta carga de trabajo puede incidir en la duración de los procesos. En este indicador, Jalisco también presenta algunos de los indicadores más adversos del país. En cuanto a duración estimada en meses de un proceso ejecutivo mercantil (Sarre y López, 2002), era la entidad 25 entre las 32 en la rapidez de los procesos, es decir, es la 8ª entidad más lenta en la resolución de estos casos (32.4 meses, ver gráfica 5)

### **Gráfica 5. Duración de los procesos mercantiles, 2002.**



FUENTE: Sarre y López, 2002

En los estudios posteriores del Consejo Coordinador Financiero, Jalisco se mantiene en lugares bajos en esta variable (ver tabla 8), siendo la entidad 29 entre las 32. En el indicador 2006 de la duración de los procesos mercantiles ya no se estableció por número de meses sino como un promedio de diversos indicadores de duración y actividad procesal de las partes y los juzgados.

**Tabla 8. Duración de los procedimientos mercantiles, 2006**

Posición	Entidad	Indice
1	México	3.88
2	Tamaulipas	3.71
3	Querétaro	3.65
4	Nayarit	3.55
5	Chiapas	3.5
6	es	3.47
7	Guanajuato	3.46
8	Durango	3.45
9	Campeche	3.39
10	California	3.34
11	Guerrero	3.33
12	Chihuahua	3.3
13	Colima	3.29
14	Federal	3.27
15	Nuevo León	3.16
16	Oaxaca	3.14
17	Tabasco	3.14
18	Zacatecas	3.02
19	Coahuila	2.92
20	Sinaloa	2.87
21	Sonora	2.85
22	Potosí	2.84
23	Michoacán	2.82
24	Yucatán	2.79
25	Veracruz	2.74
26	Hidalgo	2.58
27	Morelos	2.58
28	California	2.51
29	Jalisco	2.46
30	Puebla	2.45
31	tlaxcala	2.34
32	Roo	2.25

FUENTE: CCF (2007), pp. 31.

Un sistema de justicia ineficiente e ineficaz restringe el ámbito de libertad de las personas para desarrollar cabalmente sus potencialidades. Los mecanismos institucionales de asignación y protección de derechos inciden de manera fundamental en la desigualdad entre los miembros de una sociedad. En el caso de la impartición de justicia es elocuente que más de 90% de las empresas mexicanas que cotizan en bolsa tienen, en sus contratos con sus principales clientes y proveedores, cláusulas de arbitraje internacional, de forma que en caso de una controversia acuden a árbitros internacionales (en San Diego o San Antonio, en Estados Unidos) que les dará una resolución pronta; en tanto que el resto de los individuos tienen que sortear la defensa de sus derechos en un entorno de incertidumbre, ineficiencia, corrupción y por lo tanto, de injusticia. Este tipo de sesgos exacerban la desigualdad y limitan, asimétricamente, el ámbito de libertad de las personas.

Una reforma judicial, implica una transformación procesal, reingeniería de procedimientos jurisdiccionales y nueva gestión de expedientes, impulso de simplificación de procedimientos,

instrumentación de mecanismos de justicia alternativa<sup>25</sup> o restaurativa, oralidad e intermediación en los procedimientos.

## 5. RELACIÓN ENTRE PERSONAS FRENTE A LAS ORGANIZACIONES ESTATALES (LIBERTAD)

Este es uno de los sectores que ha tomado recientemente considerable dinamismo. Para muchos, esta es la verdadera prueba de fuego para un Estado de derecho: cuando el Estado y sus agentes tienen que someterse al imperio de las normas. Este ámbito de análisis refleja la larga marcha en el que se ha configurado una nueva relación entre la ciudadanía y las organizaciones estatales.

**a). Rendición de cuentas.** Aquí se evalúan los mecanismos por los que las instancias públicas reportan sus actos y se vuelven susceptibles de monitoreo y fiscalización de las instituciones públicas, así como de la ciudadanía en general. Existen diversos indicadores de monitoreo al respecto aplicables a Jalisco desde los consignados en Banco Mundial (2003); los indicadores desarrollados por el proyecto sobre fiscalización gubernamental del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara y la Universidad de California en San Diego, así como indicadores que se puedan obtener de los procesos de cuenta pública en el ámbito municipal. En el indicador desarrollado por Figueroa (2008), Jalisco se ubica en la posición 26 entre las 32 entidades federativas (Figueroa, 2008, p. 36). En la evaluación 2005 de este mismo indicador, Jalisco aparecía en la posición 21<sup>26</sup>, es decir, ha habido un retroceso, respecto del resto de las entidades federativas<sup>27</sup>.

**b). Transparencia y Acceso a la Información.** Aquí se puede analizar la existencia de reglamentos e instancias municipales encargadas de esta materia, cumplimiento de la divulgación de la información prevista en la legislación local, existencia de los medios como la existencia de un portal con la información respectiva, quejas y procesos ante el ITEI. Una organización ciudadana en la que participa activamente el académico del ITESO José Bautista, ha desarrollado un índice municipal de transparencia que podría brindar información valiosa. En la actualidad existen iniciativas legislativas en el Congreso de Jalisco, que podrían significar un retroceso en materia de transparencia y acceso a la información en la entidad.

**c). Infracciones cometidas por servidores públicos.** Esta variable representa una línea de investigación fundamental que debe ser profundizada en el corto plazo. Existe información disponible en anuarios estatales del INEGI a los que se les podría dar seguimiento para un

---

<sup>25</sup> Jalisco cuenta con una legislación de justicia alternativa moderna y con buen diseño institucional. Sin embargo, la entrada en vigor de esta legislación prevista para enero de 2008 fue diferida.

<sup>26</sup> Figueroa (2005), p. 497.

<sup>27</sup> No se presenta aquí el indicador desglosado ya que un ensayo de este mismo proyecto se dedica exclusivamente al tema de fiscalización. La autora es la propia directora del estudio citado, la Dra. Aimée Figueroa Neri.



comparativo nacional. A nivel local debe trabajarse en desagregar la información disponible al ámbito municipal.

Sobre esta variable únicamente pudimos obtener para este estudio, el número de servidores públicos sancionados por recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. No se localizó al número de funcionarios los sancionados como resultado de procedimientos internos de control, así como por órganos de fiscalización o como resultados de averiguaciones previas iniciadas por denuncias ciudadanas u oficiales ante la Procuraduría General de Justicia del Estado.

El indicador de sanciones derivadas de recomendaciones del ombudsman tiene la limitación de representar sólo una de las muchas aristas de las que puede derivarse responsabilidad administrativa o penal para los servidores públicos; por otra parte, su interpretación es ambivalente, dado que una cifra pequeña (la de Jalisco está por debajo de la media nacional de servidores sancionados por cada 100 mil habitantes) puede reflejar una baja incidencia de infracciones; pero también podría representar una amplia cifra negra de denuncia o bien, una tasa elevada de impunidad a las infracciones o delitos cometidos por servidores públicos. En Jalisco durante 2005, fueron sancionados 52 servidores públicos por recomendación de la CEDH (ver tabla 9).

**Tabla 9. Servidores Públicos sancionados por recomendación de la comisión Estatal de Derechos Humanos, por tipo de sanción y según ámbito de gobierno**

TIPO DE SANCIÓN	TOTAL	ESTATAL	MUNICIPAL
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>30</b>	<b>22</b>
SUJETOS A PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE	29	20	9
SE AGREGÓ COPIA DE RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA	15	2	13
SE LES INICIÓ AVERIGUACIÓN PREVIA	8	8	0

Fuente: Anuario estatal de Jalisco del INEGI, con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Dirección de Quejas; Departamento de Informática (cuadro 7.35).

**d). Justicia Administrativa.** No se ha hecho un mapa sobre los conflictos entre ciudadanos y autoridades. Un análisis de la estructura de los conflictos que han llegado a la justicia administrativa ilustraría la frecuencia de los conflictos, así como las materias en que se desarrollan. Un primer acercamiento muestra la preeminencia de asuntos de materia inmobiliaria y urbanística entre ciudadanos y los ayuntamientos (70% de la carga de trabajo del tribunal de lo administrativo<sup>28</sup>), lo que da toda una agenda de investigación y propuesta. Se pueden obtener indicadores *per cápita* municipales. Las estadísticas existentes nos dan una visión panorámica sobre la carga de trabajo, rezago y ámbito de gobierno autor del acto impugnado (ver tabla 10). Es importante ver el sentido de la sentencia (más de la mitad concluyeron con la anulación del acto reclamado). Sin embargo, es urgente una investigación cualitativa de la justicia administrativa que permita realizar un diagnóstico sólido sobre este ámbito fundamental en la expansión de las libertades de las personas frente a la acción del

<sup>28</sup> Proporción señalada por el Magistrado de ese Tribunal, Mtro. Horacio León Hernández, conferencia dictada en el ITESO en junio de 2008.

Estado y sus agentes. Así mismo es fundamental un estudio comparativo a nivel nacional que permita analizar la ubicación de las entidades federativas conforme a indicadores objetivos, así como detectar áreas de mejora y mejores prácticas disponibles.

**Tabla 10. Demandas recibidas y procesadas por el**

CONCEPTO	Tribunal de lo Administrativo de Jalisco				
	TOTAL a /	DEPENDENCIA DEL GOBIERNO ESTATAL	DEPENDENCIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL	ORGANISMO DESCENTRALIZADO	PARTICULAR
PENDIENTES DEL AÑO ANTERIOR b/	1,873 R,	433 R,	1,346	159 R,	5
RECIBIDAS DURANTE EL AÑO	1,760	561	1,104	109	1
ASUNTOS CONCLUIDOS	1,189 c/	308	810	95	3
CONCLUIDAS POR SENTENCIA	944	265	612	88	0
RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ DE	229	111	118	8	0
ANULACIÓN DE RESOLUCIÓN	518	122	331	74	0
SOBRESEIMIENTO EN SENTENCIA	197	32	163	6	0
DESECHADAS	305	101	192	10	1
SOBRESEÍDAS	138	23	112	4	0
PENDIENTES A FIN DE AÑO d/	2,444	684	1,639	176	3

a/ No procede la suma en sentido horizontal debido a que cada demanda considerada puede estar incluyendo uno o más de los

b/ Datos al 1 de enero.

c/ El número de demandas concluidas se obtiene de la suma de las demandas activas a fin de año más las demandas nuevas

1) Demandas que concluyen sin sentencia cuando existe declaratoria o declinación de incompetencia, así como demandas que

2) Demandas en las que alguna de las partes promueve recurso de apelación contra la sentencia dictada.

3) Demandas en las que alguna de las partes promueve amparo en contra de la sentencia dictada.

4) Demandas sentenciadas en las que a fin de año aún no causa estado la sentencia y por lo tanto no se puede dar por concluido.

5) Desechamientos dictados por las salas ante los que se interponen recursos de reclamación cuya resolución puede originar una

d/ Datos al 31 de diciembre.

FUENTE: Anuario estatal de Jalisco del INEGI, con información del Tribunal de lo Administrativo del Poder Judicial del Estado de

**e) Justicia Constitucional.** Los ciudadanos en Jalisco tienen como una última instancia de protección la interposición del juicio de amparo. De igual forma que en punto anterior, el análisis de la estructura y distribución de los conflictos que afectan garantías individuales brindaría información de gran importancia para fortalecer este ámbito de relación entre las personas y las autoridades<sup>29</sup>. También se pueden obtener indicadores estatales y municipales en general y por materias.

Los indicadores generados a nivel nacional por el Dr. Héctor Fix (Fix, 2005), podrían replicarse por entidad federativa y tener un panorama sobre el amparo administrativo y la mejora regulatoria en las diversas regiones del país.

<sup>29</sup> Ver por ejemplo, Fix Fierro (2005).

## 6. CORRUPCIÓN Y ARBITRARIEDAD (SEGURIDAD JURÍDICA)

Si bien el contenido de este apartado podría distribuirse en los anteriores, la trascendencia del fenómeno de la desviación del poder y la comisión de delitos por parte de servidores públicos, justifica que sea un aspecto que tenga un “peso” importante en la evaluación del marco institucional que sirve de contexto para el desarrollo humano y la expansión de la libertad.

a). **Corrupción.** Aquí se pueden utilizar algunas encuestas existentes, así como indicadores desarrollados por proyectos de investigación como el Índice de Transparencia Mexicana. En la reciente edición 2007 de su indicador, Jalisco desciende a la posición 22 entre las entidades federativas, siendo que dos años atrás presentaba mejoría al posicionarse como el lugar 16 entre las 32 entidades (ver tabla 11). Índice de Corrupción por Entidad Federativa 2005 del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado también ubicó a Jalisco como la entidad 25 de 32 entidades federativas en cuanto a prácticas corruptas.

**Tabla 11. Índice de corrupción por entidad federativa de Transparencia Mexicana comparado 2001, 2003, 2005 y 2007**

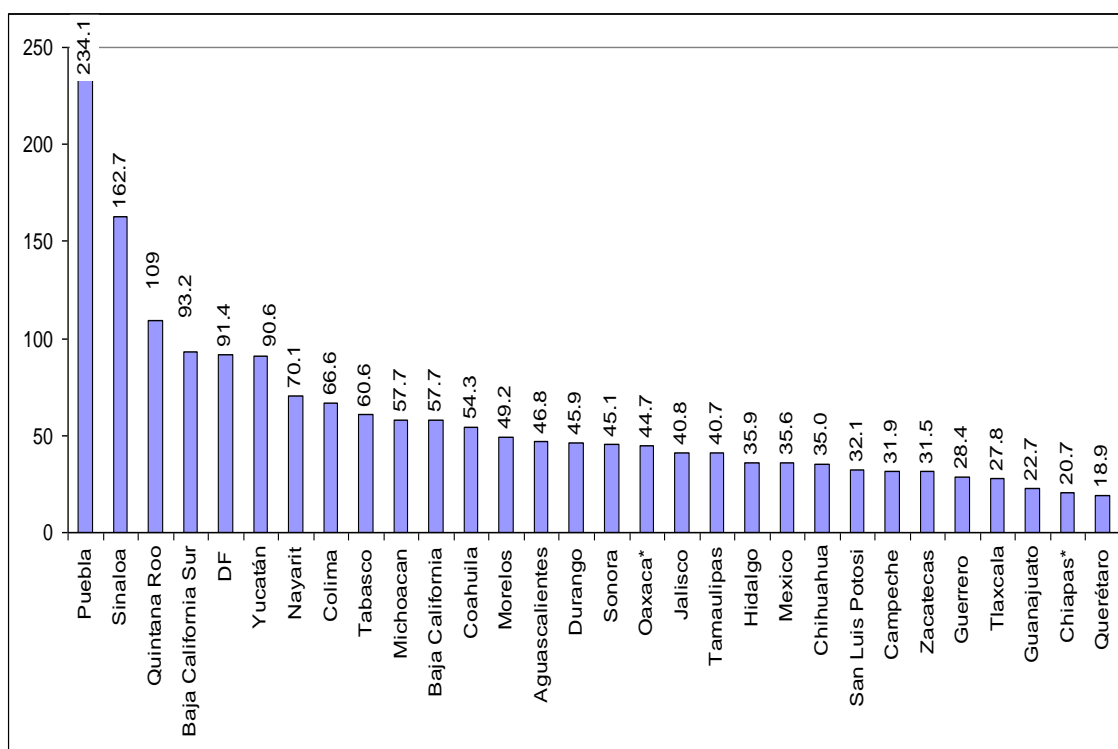
Entidad	posición				índice			
	2001	2003	2005	2007	2001	2003	2005	2007
Colima	1	3	15	1	3	3.8	7	3.1
Aguascalientes	3	5	8	2	4.5	3.9	6.2	4.7
Guanajuato	9	25	4	3	6	8.9	5.2	5.1
Nayarit	13	16	7	4	6.4	5.8	5.7	5.2
Michoacán	27	9	23	4	10.3	4.8	10.8	5.7
Quintana Roo	10	2	21	6	6.1	3.7	9.4	5.8
Zacatecas	11	13	6	7	6.2	5.6	5.3	5.9
Nuevo León	18	26	20	8	7.1	9.9	9.3	6
Sonora	6	8	4	8	5.5	4.5	5.2	6
Oaxaca	20	21	19	10	7.4	6.8	8.1	6.4
Durango	26	29	27	11	8.9	12.6	11.1	6.5
San Luis Potosí	7	27	10	12	5.7	10.2	6.6	6.8
Querétaro	24	18	1	13	8.1	6.3	2	7
Chiapas	16	6	2	14	6.8	4	2.8	7.1
Hidalgo	15	4	29	14	6.7	3.9	11.4	7.1
Campeche	19	14	18	16	7.3	5.7	7.8	7.2
Baja California Sur	2	1	3	17	3.9	2.3	4.8	7.3
Guerrero	30	28	27	18	13.4	12	11.1	8
Sinaloa	22	12	10	19	7.8	5.5	6.6	8.1
Coahuila	4	7	9	20	5	4.4	6.5	8.4
Chihuahua	5	15	17	21	5.5	5.7	7.4	8.7
Baja California	8	17	14	22	5.7	6	6.9	8.8
Jalisco	28	20	16	22	11.6	6.5	7.2	8.8
Yucatán	17	10	12	24	6.8	4.8	6.7	8.9
Tamaulipas	12	11	13	25	6.3	5.1	6.8	9.2
Veracruz	23	19	23	26	7.9	6.4	10.8	9.7
Tabasco	25	22	31	26	8.5	6.9	13.6	9.7
Morelos	21	24	26	28	7.7	8.3	11	9.8
Puebla	29	32	25	29	12.1	18	10.9	11
Tlaxcala	14	23	22	30	6.6	7.8	10	11.7
Distrito Federal				31	22.6	13.2	19.8	12.7
México	31	30	30	32	17	12.7	13.3	18.8

Fuente: Transparencia Mexicana

**b). Derechos Humanos.** Aquí las quejas y particularmente su tramitación y las eventuales recomendaciones pueden permitir la obtención de evidencia empírica sobre el contexto de respeto a los Derechos Fundamentales de las personas y el apego de la autoridad al principio de legalidad.

Jalisco, en el indicador de Quejas por probables violaciones de Derechos Humanos por cada 100 mil habitantes durante 2006 fue la entidad federativa número 18<sup>30</sup>, es decir, por debajo de la media nacional de recepción de quejas (ver gráfica 6). Jalisco registró 40.8 quejas por cada 100 mil habitantes. En 2007 este indicador aumentó en la entidad al ubicarse en 44.3 quejas por cada 100 mil habitantes. Ese año se presentaron en la CEDH, 3,058 quejas.

**Gráfica 6. Quejas presentadas ante las comisiones estatales de Derechos Humanos en las entidades federativas por cada 100 mil habitantes, durante 2006**



FUENTE: Información de las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas, reportada en los anuarios estadísticos del INEGI. Para 2006, los anuarios de Nuevo León y Yucatán no presentaron la información sobre quejas ante los organismos protectores de los Derechos Humanos locales.

Por lo que se refiere a las recomendaciones, último recurso de las comisiones de Derechos Humanos en México, la Comisión Estatal emitió 16 durante 2007. Una situación particular del sistema de defensa de los Derechos Humanos en Jalisco, que ilustra el deterioro en su eficacia es el hecho de que en los últimos años, fue política de las autoridades encargadas de la

<sup>30</sup> Información de base de datos del Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. [www.idac.org](http://www.idac.org)

seguridad y la justicia penal de la entidad<sup>31</sup>, particularmente de la Procuraduría General de Justicia, el no aceptar las recomendaciones del ombudsman local. Cuando a principios de 2008 la comisión estatal emitió una recomendación y la procuraduría la aceptó, el Presidente de la comisión, celebró el cambio de tendencia en la dependencia estatal. Ahora deberá analizarse si de la aceptación se trasciende al cumplimiento cabal del contenido de las recomendaciones.

**c). Averiguaciones previas y procesos penales desarrollados contra servidores públicos.**

Este es un caso extremo en el que no sólo se ha documentado una desviación del poder, sino que ha ameritado el desarrollo e inicio de una imputación penal. El desarrollo, desenlace y distribución geográfica de estos procedimientos son indicios relevantes del alcance de las violaciones y la consiguiente vulneración de la certeza y la esfera fundamental de derechos de las personas en Jalisco y sus municipios.

## **7. RECAPITULACIÓN FINAL**

En este texto se desarrolló la tesis de que el marco institucional incide de manera muy importante en el Desarrollo Humano, toda vez que provee del contexto en el que las personas expanden su libertad y de no contarse con un adecuado entorno de seguridad y certeza la expansión de la libertad y el desarrollo de las capacidades de las personas enfrentan un horizonte restringido e inequitativo. El marco legal e institucional tiene un impacto fundamental en la distribución equitativa de oportunidades y, de existir un entorno incierto o inseguro, el marco institucional puede exacerbar la desigualdad entre las personas, generando asimetrías en la expansión de su libertad.

También en el texto se bosquejó un marco conceptual, planteando cinco ámbitos del marco institucional. Así mismo se plantea que estos ámbitos son susceptibles de descomponerse en variables, así como generar indicadores para su ponderación. En este ensayo se utilizan indicadores desarrollados en diversos estudios específicos sobre los diversos ámbitos del marco institucional; pero se plantea la posibilidad y, aún, la necesidad de desarrollar indicadores específicos desde la óptica del marco institucional como componente del contexto del desarrollo humano. Por ello, en los diversos apartados se plantean temas que deberían incluirse en una agenda de investigación sobre esta materia.

De cada uno de los cinco ámbitos se presenta evidencia empírica nacional, ubicando a Jalisco dentro del contexto nacional para cada indicador. En los pocos casos que existe información desagregada por municipio o por regiones, se hace referencia a dicha información.

---

<sup>31</sup> Incluso una de las recomendaciones señalaba que se habían documentado 19 casos de tortura en la Procuraduría General de Justicia del Estado, recomendándose impulsar una investigación, identificando a 45 funcionarios implicados. La Procuraduría no aceptó la recomendación.

En general, aunque se trata de una ponderación apenas aproximada, queda la inquietud de que el entorno institucional jalisciense tiene considerables rezagos y no constituye un contexto propicio para el avance deseado en materia de Desarrollo Humano.

En la variable “Integridad Física y Patrimonial (seguridad ciudadana)”, se mostró que si bien la incidencia delictiva está por debajo de la media nacional. La situación de la violencia está aún distante de los niveles propicios para la expansión de las libertades en un entorno de tranquilidad y seguridad. Se requiere de mayores acciones preventivas y mejorar la capacidad de respuesta institucional para los diversos conflictos sociales que se registran en la entidad. En particular se detectó que la región Norte y Sureste tienen los indicadores más inquietantes en materia de incidencia delictiva y violencia.

En la segunda variable, “Definición y Protección de Derechos de Propiedad (certeza)”, se señaló que en materia de definición y protección de derechos de propiedad, Jalisco está esta ligeramente por encima de la media nacional; sin embargo los servicios del Registro Público de la Propiedad del Estado tienen notables rezagos, por lo que debe recuperarse la calidad y confiabilidad de sus operaciones. Así mismo, debe impulsarse la mejora regulatoria local de las transacciones entre derechos de propiedad. También se señaló que la entidad presenta una de las tasas de conflictividad agraria más altas del país.

Por lo que se refiere al “Cumplimiento de Contratos y Resolución de Controversias (igualdad)” se presentaron diversas variables sobre el desempeño de las autoridades judiciales así como del ministerio público. Lamentablemente, en este sector Jalisco presenta muchos rezagos y la efectividad y eficiencia global de los mecanismos de resolución de controversias no se corresponde con el nivel de desarrollo de las actividades económicas del estado. A pesar de que los litigantes perciben que los juzgadores son capaces, los indicadores sobre independencia de los juzgadores, las condiciones materiales de los juzgados, la duración de los procesos mercantiles y el desempeño de los ministerios públicos, están entre los más bajos del país. Pesadas cargas de trabajo, un anacrónico sistema procesal y de gestión de expedientes, son áreas fundamentales en las que debe trabajarse dentro de este sector.

En lo que se refiere a la relación de los particulares frente al Estado y sus agentes (variable que bosqueja el alcance de las libertades ciudadanas), en esta variable es donde se tienen indicadores muy panorámico e indirectos y en la que se plantea una agenda de investigación que pueda desarrollar indicadores específicos para este ámbito fundamental del marco institucional para el Desarrollo Humano. En el breve panorama, se mostraron rezagos en materia de rendición de cuentas, así como algunos indicadores sobre la sanción de funcionarios y carga de trabajo en el Tribunal de lo Administrativo. Se planteó la trascendencia del amparo y otros mecanismos de justicia constitucional. Falta obtener indicadores comparados de las diversas entidades del país para estar en condiciones de desarrollar un sólido diagnóstico en esta materia.

La quinta variable: “Corrupción y Arbitrariedad (seguridad jurídica)” se reportó que en materia de corrupción, Jalisco presenta indicadores que lo ubican entre las entidades federativas con prácticas y cobros indebidos muy significativos (posición 22 entre las 32 entidades federativas). En materia de Derechos Humanos si bien se está por debajo de la media nacional de quejas *per cápita*, en lo que se refiere a recomendaciones se advierte un deterioro, particularmente en la poca disposición de las autoridades para aceptar y cumplir cabalmente las recomendaciones del

ombudsman. Particularmente grave es el tema de los derechos Fundamentales en materia penal, donde la comisión Estatal de Derechos Humanos ha documentado casos de tortura. La arbitrariedad de los detentadores del poder público sigue teniendo muchos ámbitos de inmunidad en la entidad.

Este ensayo fue un primer bosquejo de lo que será un diagnóstico sobre el marco institucional y el Estado de derecho con énfasis en su impacto en el Desarrollo humano. Si ha logrado persuadir sobre la trascendencia del entramado institucional en la expansión de la libertad de las personas, se habrá cumplido un propósito fundamental de este análisis.

## Bibliografía

ARCOS RAMIREZ, Federico (2000), *La seguridad jurídica: una teoría formal*, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid 2000, 429 pp.

BANCO MUNDIAL (2003), *Making Services Work for Poor People: Reporte de Desarrollo Mundial 2004*, Banco Mundial y Oxford University Press, Washington D.C., 2003, 271 pp.

--- (2005), *Doing business in 2005*, The World bank, The International Finance corporation and Oxford University Press, Washington D.C, 2005, 155 pp.

BARZEL, Yoram, *Economic Analysis of Property Rights*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, segunda reimpresión, Nueva York, 1993, p. 2.

BUSCAGLIA, Edgardo (1995), María DAKOLIAS y William RATLIFF, *Judicial Reform in Latin America: A Framework for National Development*, Hoover Institution, Stanford University, 1995.

--- y María DAKOLIAS (1999), *Comparative International Study of Court Performance Indicators: A Descriptive and Analytical Account*, World Bank, 1999.

CCF (2004), *Ejecución de contratos mercantiles e hipotecas en las entidades federativas Indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local*, Consejo Coordinador Financiero, Versión PDF, México, 2007, 221 pp.

--- (2007), *Ejecución de contratos mercantiles e hipotecas en las entidades federativas: Indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local*, Consejo Coordinador Financiero, Versión PDF, México, 2007, 262 pp.

DAKOLIAS, María, *El sector judicial en América Latina y el Caribe: elementos de reforma*, Documento Técnico N° 319S, Banco Mundial, Washington, 1997, 92 pp.

DE SOTO, Hernando (1986), en colaboración con E. Ghersi y M. Ghibellini, *El otro sendero*, Editorial el Barranco, 3ª ed., Lima, 1986, 317 pp.

--- (2001) *El Misterio del Capital: ¿porqué el capitalismo triunfa en el occidente y fracasa en el resto del mundo?*, Editorial Diana, México 2001, 287 pp.



--- (2002) “La capitalización de los pobres y de las clases medias de México”, suplemento especial de *Este País*, México, marzo 2002, 24 pp.

Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza (1998), *What Causes Violent Crime?* Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean Region, The World Bank, sin lugar de publicación, marzo de 1998, 32 pp.

--- (2001), “Crimen y victimización, una perspectiva económica”, en *Crimen y violencia en América Latina*, editado por Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, pp.1-62, Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá, 2001, 252 pp.

FIGUEROA NERI, Aimée (2005), directora, *Cuenta pública en México: Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 551 pp.

--- (2008), directora, *Cuenta Pública en México: evaluación 2008 de las leyes mexicanas de fiscalización superior*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, y Orienta Agenda Pública S. C., 118 pp.

FIX FIERRO, Héctor (2005), *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, 115 pp.

ICESI (2005) Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C., *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3): análisis de resultados*, Presentación PPT, México, septiembre de 2005, 141 pp. Disponible en la página web del ICESI :[www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)

--- (2006), *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad/Urbana*, México, 2006, 88 pp. Disponible en la página web del ICESI :[www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)

ITESM (2005), *Encuesta sobre corrupción*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Mimeo, Guadalajara. Fecha de la encuesta: 24 de mayo de 2005.

LYNCH, Horacio M. y Enrique U. del CARRILL (1999), *Justicia y Desarrollo Económico*, Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, consejo Empresario Argentino, Buenos Aires, 1999, versión PDF de 347 pp.

MAGALONI KERPEL, Beatriz (2001), “Horizontal accountability, the rule of law and the judiciary: México in comparative perspective”, Mimeo, Palo Alto, CA. 2001, 37 pp.

NORTH, Douglass C. (1986), "The New Institutional economics", en *Journal of Institutional and theoretical economics* 146, E.U.A 1986, pp. 230-237.

--- (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Trad. Agustín Bárcena, Col. Economía Contemporánea, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 190 pp.

OSTROM, Elinor (2000), *Gobierno de los bienes comunes, La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México y Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México 2000, 395 pp.

PNUD (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México 2005, 221 pp.

SARRE IGUÍNIZ, Miguel y LÓPEZ UGALDE Antonio con la supervisión y asesoría de Jorge Gaxiola Moraila y Luz María Sobrino Corzo (2002), *Administración de justicia en México: indicadores en materia mercantil e hipotecaria*, Centro de Estudios de Derecho Público del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México y Gaxiola Moraila y Asociados S.C., México, 2002.

SEN, Amartya (2000), *Development as freedom*, Editorial Anchor books, E.U.A, 2000, 366 pp.

SCHWARTZ, Pedro y Alfonso CARBAJO (1981), "Teoría económica de los derechos de propiedad", en *Hacienda Pública Española*, num. 68, 1981, pp. 221-233.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl (1996), "Análisis económico de los costos de acceso a la justicia en el fuero federal y en el fuero común (estado de Jalisco)", en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo XLV, Nums. 201-202, mayo-agosto de 1995, pp. 281-309, México, 1996.

--- (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, 2000, 360 pp.

--- (2001), "Rezagos y desafíos del desarrollo institucional", en *Políticas económicas del México contemporáneo*, Luis Rubio, coordinador, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Fondo de Cultura Económica, México, 2001, 430 pp., pp. 90-122.

--- (2001a), Identificación del Stock Rural, Documento de Trabajo para el Proyecto “La capitalización de los pobres y de las clases medias de México” del Instituto para la Libertad y la Democracia del Perú y el Centro Internacional Lucas Alamán, México, septiembre de 2001.

--- (2002), “Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de México frente a los desafíos de la seguridad ciudadana”, en *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales y Editorial Porrúa, Año LXVIII, N° 3, México, D.F., septiembre – diciembre, 2002, pp. 209-228.

--- (2004) *Crimen sin castigo: Procuración de Justicia Penal y ministerio público en México*, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México, 2004, 462 pp.

--- (2006) *Seguridad Ciudadana y Justicia Penal en la Agenda del Desarrollo Social Equitativo de la Región Sur Sureste*, documento de trabajo del proyecto “Apoyo para la Ejecución del Plan Puebla-Panamá”, con el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2006, 34 pp.