

Reforma al Poder Judicial en México y sus efectos económicos en corto y largo plazo. Un enfoque institucionalista

Judicial Reform in Mexico and its Short and Long-Term Economic Effects: An Institutional Approach

Nancy Maribel Mariana Contreras Hernández*

César Octavio Vargas Téllez**

62

Palabras clave

Sistema Judicial

Tipo de Cambio

Inversión

Estado de Derecho



Keywords

Judicial System

Exchange Rate

Investment

Rule of Law

Jel: B52, K40, P48

* (SUAYED Facultad de Economía, UNAM)

** (Departamento de Estudios Institucionales, UAM-C)

Resumen

La reforma al Poder Judicial, que incluye, entre otros temas, reducir el número de ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la elección de los jueces por voto popular, podría disminuir la confianza y seguridad jurídica de los inversionistas nacionales y extranjeros según El Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF, 2024) debido, entre otros factores, a la incertidumbre en el proceso de designación de los jueces, así como a la posible politización en las designaciones, lo que permitiría que los jueces pudieran enfrentar presiones externas que comprometan su independencia e imparcialidad. Algunos especialistas mencionan que se abre la posibilidad de perder el grado de inversión, propiciando una mayor volatilidad en el tipo de cambio y dificultades en la capacidad de financiamiento, tanto del país como de las empresas, al aumentar la tasa de interés y reducir los plazos de financiamiento de manera importante. El objetivo de este trabajo es identificar el efecto económico de la Reforma al Poder Judicial en México en el año 2024. La metodología de esta investigación se apoya en una revisión de fuentes secundarias y bases estadísticas bajo la visión del institucionalismo económico, para establecer los posibles efectos de corto y largo plazo sobre el comportamiento de la economía, derivados de esta reforma.

Abstract

The reform of the Federal Judicial System, which includes, among other things, the election of judges by popular vote, could diminish the confidence and legal certainty of national and foreign investors due, among others factors, to the uncertainty in the process of appointing judges, as well as the possible politicization of the appointments, which could allow judges to face external pressures that compromise their independence and impartiality. Some economic effects may be adverse: in the short term, a depreciation of the exchange rate and less confidence among investors; in the medium term, a significant drop in private national investment and consequently a decrease in GDP; and in the long term, a regression of the rule of law. The objective of this work is to identify the economic risks of the 2025 Judicial Reform in Mexico. The methodology of this research is based on a review of secondary sources and statistical databases under the vision of the economic institutionalism, to establish the possible short- and long-term effects on the behavior of the economy, derived from this reform.

Introducción

México es una república federal con un régimen presidencialista, el cual prevé una división de poderes: el poder ejecutivo, encabezado por la Presidencia de la República, elegido por sufragio universal para un periodo de seis años sin opción de reelección, el poder legislativo conformado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, ambas elegidas por voto popular, donde las primeras tiene una legislatura de 3 años y las segunda de 6 años; y finalmente el poder judicial de alcance federal, dividido por distritos judiciales, con tres figuras importantes: 1) los jueces, 2) los magistrados que representan distritos y se designan a través de concurso de oposición a través de un servicio civil de carrera, que considera y aquilata conocimiento técnico legal y experiencia probada en el sistema judicial y 3) el órgano máximo de justicia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual consta de 11 ministros que son propuestos de manera escalonada por la Presidencia de la República con una duración en el cargo de 15 años, pero avalada y aprobada por el Senado de la República.

El 2 de junio se renovó la Presidencia del país, donde el partido ganador (MORENA) y sus aliados obtuvieron el 59.7% de la votación, sin embargo, el Tribunal Electoral de la Federación; al considerar en el conteo las diputaciones plurinominales obtuvieron el 73% de la Cámara de Diputados, alcanzando una mayoría calificada¹ que les permite hacer reformas constitucionales con sus aliados sin necesidad de buscar dialogar o discutir con la oposición para generar consenso.

De lo anterior, se deriva la aprobación a mediados del mes de septiembre de 2023, de

¹ Esto es dos terceras partes o tres cuartas partes según sea el caso, de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa.

una reforma al Poder Judicial, que incluye, entre otros temas, reducir el número de ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la elección de los jueces, magistrados y ministros por voto popular, hecho que ha desencadenado una gran polémica. Cabe mencionar, que no existen precedentes en ningún país salvo Bolivia, donde esos funcionarios sean electos directamente por voto popular, aunque en ese país la elección es a una mucho menor escala.

Los puntos más importantes de la reforma en México son los siguientes:

- Elección por voto popular de 1,688 cargos judiciales: ministros, consejeros, magistrados y jueces
- Los candidatos a dichos cargos serán propuestos a partes iguales por la Presidencia de la República, el Congreso de la Unión y el Poder Judicial
- Creación de dos nuevos órganos:
 - I. Uno, para administrar el sistema en su conjunto, que incluye la llamada Escuela de Formación Judicial y Defensoría Pública
 - II. El llamado Tribunal de Disciplina Judicial, el cual es concebido para sustituir a la actual Judicatura de la Federación y se encargara de observar y sancionar la conducta de los cargos judiciales, para que sus decisiones sean apegadas a derecho.

Sin duda la reforma al poder judicial redefine el marco institucional que México había seguido hasta ahora para la organización del Estado, la impartición de justicia y ejercicio

de la gobernanza. Ahora hay un cambio que redimensiona y redefine la conformación y división de poderes, donde había una división tripartita que buscaba contrapesos, sobre todo al poder ejecutivo. Con la elección, el poder judicial corre el riesgo de ver comprometida y trastocada su autonomía sobre todo debido a la elección por voto universal y en concreto, por dos factores.

El primero, es que el mecanismo de propuesta de candidatos a los cargos judiciales estará a cargo del poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. Cada uno de estos tres poderes propondrá y postulará un tercio de los candidatos sujetos a elección popular, lo que de facto abre la posibilidad al poder legislativo y ejecutivo de incidir sobre los futuros funcionarios judiciales, vulnerando así su autonomía e imparcialidad debido a los compromisos que pueden surgir con sus postulantes.

El segundo factor, es el riesgo de que los candidatos puedan ser impulsados y apoyados en su campaña por intereses de todo tipo, ajenos al espíritu de impartición de justicia conforme a derecho, desde sectores y entes empresariales, actores políticos regionales con poder caciquil, hasta el crimen organizado. Sin duda esta posibilidad es real y compromete mucho la independencia de los funcionarios judiciales una vez sean elegidos.

Para Douglas North (1981) el Estado es quien preserva y hace valer los derechos de propiedad, y en este caso las reformas al Poder Judicial están redefiniendo al Estado Mexicano, por eso es muy importante entender y conocer los alcances que pueden tener en el corto y sobre todo en el mediano y largo plazo las reformas al sistema y desempeño económico; y sobre todo, si estas reformas llevan a un fortalecimiento del Estado de Derecho, elemento esencial para el desarrollo económico, social y político de un país.

Este trabajo tiene como objetivo principal exponer los efectos económicos de la reforma al poder judicial, los cuales pueden clasificarse en dos tipos. Primero los de efecto inmediato, que se puede reflejar en variables como tipo de cambio, nivel de inversión y grado de confianza de los inversionistas sobre la solidez económica del país, que afectaran variables en el mediano plazo tan importantes como la inversión privada y el crecimiento del PIB. En segundo lugar, analizar los efectos de largo plazo, como pudieran ser la evolución o involución en el rediseño institucional que afecte la salud y fortaleza de la democracia, la rendición de cuentas, la división de poderes y el estado de derecho del país, que ya presenta graves carencias en sus alcances y cumplimiento.

La hipótesis a contrastar, busca conocer si se está ante un nuevo acuerdo institucional que propicie un cambio de régimen y si este cambio deriva hacia un nuevo marco institucional más incluyente, o por el contrario se perfila una centralización y concentración del poder ejecutivo, expresado en una pérdida de independencia y politización de decisiones judiciales.

La contrastación de la hipótesis, y análisis metodológico se hará a través del enfoque que propicia el neoinstitucionalismo económico, donde es central entender los incentivos que existen en un estado para preservar los derechos de propiedad y generar certidumbre jurídica y económica entre agentes económicos.

Análisis Teórico

Generalmente las reformas institucionales se categorizan en dos grandes tipos, económicas y políticas. Una reforma institucional se entiende como un cambio en el marco institucional esto es el marco legal y jurídico; que

regula tanto las actividades económicas como políticas y ambas son fundamentales para el desempeño económico (North 1990).

Las reformas o cambios institucionales no son lineales y puede haber periodos de avance relativamente rápido, pero también puede haber retroceso e involuciones, además de que están influenciadas y son dependientes de las trayectorias históricas. Hay un contexto y bagaje social, histórico y cultural que condiciona y afecta la evolución lineal de un marco institucional.

Muchas veces este contexto lleva a un marco institucional que no precisamente determine y fije reglas económicas y políticas incluyentes y no extractivas. Esto se debe, sobre todo a las instituciones informales que crean restricciones informales basadas en un bagaje cultural, las cuales se transmiten socialmente de generación en generación, transmitiendo también continuidad en los cambios sociales de largo plazo, la continuidad explica en buena medida lo que North, acuñó como dependencia de las trayectorias en el desarrollo del marco institucional (Chavance 2018). Esto explica porque las instituciones informales evolucionan más lentamente que las formales, las cuales a través de un conjunto de normas y leyes formales coadyuban al cambio institucional.

El tercer factor que explica a las instituciones, son las características de la aplicación de las restricciones, como son la actuación de la policía o el funcionamiento del sistema judicial. Un marco institucional está en buena medida condicionado en sus límites y alcances por cómo se aplican, es decir, por cómo se hacen valer las restricciones formales e informales, es por ello que un cambio en la elección y conformación del poder judicial tiene implicaciones importantes sobre la evolución o involución del marco institucional.

Usando la terminología del neoinstitucionalismo económico, el sistema judicial es un jugador importante, dentro de las organizaciones que conforman el Estado nación. Y por lo tanto el cambio de las reglas del juego, tienen un papel importante en la conformación y elección de los miembros del poder judicial.

Así, una organización eficiente, conduce al establecimiento de arreglos institucionales eficientes que fomentan y protegen los derechos de propiedad, elementos importantes en la construcción de incentivos para minimizar los costos de transacción, la incertidumbre y canalizan los esfuerzos económicos hacia actividades productivas que generen inversión y prosperidad. En el caso del poder judicial, la seguridad jurídica, debe ser la piedra angular del sistema judicial.

La contraparte, es el riesgo que existe al tener instituciones ineficientes, de acuerdo con North, no siempre hay una evolución lineal ni positiva en el marco institucional. Ello puede conducir en el caso del poder judicial, a ser capturado por grupos de interés, como pueden ser el crimen organizado, partidos políticos o grupos empresariales, conduciendo a una involución en el Estado de Derecho.

El riesgo surge cuando la imposición de un conjunto de reglas formales, – como puede ser la reforma al poder judicial – se aplica sobre un entorno cultural de usos y costumbres cuyas restricciones informales no son coherentes con el nuevo conjunto de reglas formales, lo que conduce a una mala implementación de la reforma, que la desvirtúa y desvía sus objetivos concebidos inicialmente, como reducir la discrecionalidad, el tráfico de influencias en la aplicación de la ley y la corrupción del sistema, induciendo al fracaso de la reforma.

Instituciones Políticas y Económicas y Poder Político

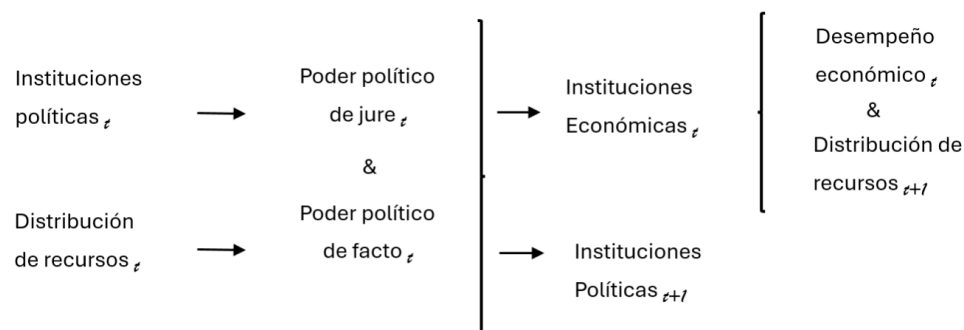
El cambio institucional se ha realizado bajo la premisa de que el poder ejecutivo y legislativo, definen las reformas, sustentadas en la voluntad popular manifestada a través de las elecciones federales del año pasado.

No obstante, para analizar un cambio institucional, y conocer los límites y alcances de una verdadera transformación en la impartición de justicia en México, que lleve al sistema judicial a presentar menores niveles de corrupción y tráfico de influencias, y una justicia rápida y expedita, los argumentos centrales que sustenten la reforma al poder judicial, debieron considerar la relación entre tres características institucionales: 1) instituciones económicas, 2) instituciones políticas y 3) poder político.

La conexión entre esas tres características explica cómo las diferencias de ganancias económicas entre grupos de personas, derivado del marco institucional económico, originan un conflicto de interés entre ellos, que a su vez se plasma en el uso del poder político, para incidir sobre las instituciones políticas, que garanticen la preservación de sus intereses económicos.

Así es como de acuerdo con el enfoque usado por Acemoglu, Johnson y Robinson (2006) la distribución del poder político también es endógena en una sociedad y es importante distinguir entre poder político de jure y poder político de facto. Figura 1 Acemoglu, Johnson (2005b) resumió este marco con la siguiente representación esquemática:

Figura 1



Fuente: Acemoglu, Johnson y Robison (2005a).

Para los autores anteriores, el *poder político de jure*, se refiere al poder que se origina desde las *instituciones políticas* en una sociedad y define tanto, los límites y los incentivos de los actores en la esfera política. Por su parte el *poder político de facto*, se sustenta en la distribución de los recursos económicos, donde los grupos de mayor poder económico, detentan y aumentan su poder político para impulsar instituciones económicas y políticas que favorezcan sus intereses, para mantener o ampliar las disparidades iniciales en la distribución de los recursos.

Riesgos institucionales de la reforma al poder judicial

Considerando la posibilidad de asincronía entre poder político de jure y poder político de facto; es poco probable que una reforma institucional directa en sí misma sea efectiva. Por lo tanto, es importante centrarse en las instituciones políticas y la distribución del poder político, así como en la naturaleza de las instituciones económicas al pensar en la posible reforma institucional o construcción de instituciones.

De este modo, cambiar las instituciones políticas puede ser insuficiente, o incluso contraproducente, para lograr mejores resultados económicos. Antes de emprender una reforma, es más útil centrarse en comprender y actuar en consecuencia para cambiar las fuerzas que mantienen a las instituciones ineficientes, para que cuando se busque reformarlas se tenga control de los cambios y de las crisis que pudieran surgir.

En el caso de la reforma al poder judicial no se hizo un diagnóstico de sus fallas y límites, no se abrió una discusión verdadera e incluyente entre los diferentes actores: gobierno, legisladores, académicos, sociedad civil organizada, etc. Mas bien se impuso la refor-

ma desde un voluntarismo presidencial poco receptivo a las críticas.

La reforma al sistema judicial puede haber nacido con vicios ocultos, pues el poder de facto o de jure puede persistir incluso si otras cosas cambian. Reformar el poder de jure puede no ser suficiente para inducir un cambio institucional más amplio. La razón por la cual los cambios en el poder de jure pueden no ser suficientes para desencadenar un cambio en el equilibrio político, es que el sistema político y económico se mantiene en su lugar mediante una combinación de poder político de jure y de facto.

Existe el riesgo de que la elección de jueces, magistrados y ministros quede capturada por los grupos de interés que busquen mantener sus privilegios y *estatus quo*. Este riesgo ya ha sido advertido por los especialistas y es real y factible; ya que además de menoscabar la calidad de los impartidores de justicia se está terminando con la profesionalización de la carrera judicial, uno de los pocos espacios laborales en México donde se había instaurado un servicio civil de carrera, que tomaba en cuenta la experiencia y conocimiento, garantizando así el profesionalismo y la capacidad del sistema.

Dado que un, ímpetu externo o interno para cambiar las instituciones de jure aún puede dejar intactas las fuentes del poder de facto, y los grupos que han perdido su poder de jure pueden usar su poder de facto para recrear un sistema similar al que se ha ido (Acemoglu y Robinson, 2006c y 2008), el nuevo sistema puede ser tan ineficiente como el anterior y no conseguir los objetivos de independencia, honestidad y eficiencia en la impartición de la justicia.

Entre las fuentes de poder de facto que quedan intactas, pero que determinan en buena medida los alcances del poder judicial son las fiscalías, tanto la federal como las de cada Estado del país y son precisamente las fiscalías

las que más contribuyen a la impunidad. Tampoco se ha incluido en la reforma a los jueces del ámbito local, cabe mencionar, que mayoría de las veces, son con quienes los ciudadanos tienen más desencuentros, pues son con quienes tienen mayor interacción.

Efectos sobre Estado de Derecho y Sistema Judicial

El estado de derecho es una variable fundamental para medir la Gobernanza en un país, entendiendo ésta como uno de los indicadores de la calidad institucional (Kauffmann et al, 1999). Si bien no hay una sola definición de Gobernanza, existe consenso en una definición amplia, la cual menciona que son las “tradiciones y las instituciones por la cual la autoridad es ejercida en un país” e incluye tres indicadores agregados de gobernanza, uno de ellos, es el que mide el: “Respeto de la ciudadanía y el Estado por las instituciones de la sociedad” y a su vez tiene dos subíndices; el primero; la “Firmeza del Estado de Derecho” y el segundo “Control de la Corrupción”.

A su vez, el Estado de Derecho o cumplimiento de la Ley, incluye indicadores sobre crimen, efectividad del sistema judicial, y fortaleza doméstica de los contratos legales. Estos indicadores miden, si el país ha desarrollado reglas e instituciones que forman la base de las transacciones económicas y sociales, toda vez que los negocios tienen mayor incentivo a operar en países donde tales reglas son justas y transparentes a medida que éstas reducen el riesgo que enfrentan.

De acuerdo a la metodología de World Justice Project, para medir el Estado de Derecho se construye el índice basado en cuatro principios básicos:

- Rendición de cuentas
- Leyes Justas
- Gobierno Abierto
- Justicia Imparcial y Accesible

A su vez, de éstos cuatro se derivan ocho factores y cada factor está conformado por varios indicadores

1. Restricciones a los poderes del Gobierno
2. Ausencia de corrupción
3. Gobierno Abierto
4. Derechos Fundamentales
5. Orden y Seguridad
6. Cumplimiento Regulatorio
7. Justicia Civil
8. Justicia Criminal

Para conocer los elementos que afectan al Estado de Derecho asociados al cumplimiento e impartición de justicia, a continuación se muestra el índice WJP de 2024 más reciente, comparando a Dinamarca, que es el país con el mayor puntaje, a México y a Bolivia, siendo este último el único país que se ha implementado una reforma al poder judicial, donde los principales funcionarios judiciales son seleccionados a través de una votación universal y abierta por parte del electorado, en términos muy similares a la reforma que se va a implementar en México. (Tabla 1).

Al ser Bolivia el único país en donde ya se han elegido a las autoridades judiciales a través del voto popular, se ha tomado como referencia, para contrastar la evolución de los indicadores en la impartición de justicia. La reforma constitucional en Bolivia de 2009 ha derivado en dos ejercicios y un tercero que se ha pospuesto por falta de acuerdo en el Congreso.

Las elecciones son cada seis años y el primero se llevó a cabo en 2011, donde el 60% de los electores bolivianos anuló su voto o votó

en blanco, para la elección de 2017, aumentó la falta de apoyo popular, debido a que el 65% anuló su voto. Algunos analistas sugieren que el bajo respaldo popular se debe a que la ciudadanía no conoce a las decenas de aspirantes que aparecen en las boletas.² Es importante decir que la elección de 2023 se ha pospuesto por una disputa política entre los tres poderes.

En México la elección se vuelve mucho más complicada por el gran número de cargos a elección, mientras en Bolivia están sujetos a votación 26 cargos, en México además de los 9 ministros de la suprema corte de justicia se elegirán a más de 1,600 magistrados de circuito y jueces de distrito.

La tabla 1 muestra el Índice Total o agregado que muestra el Estado de Derecho en los tres países a comparar, el cual está compuesto por ocho subíndices, que miden diferentes aspectos que construyen la fortaleza o debilidad del estado de derecho, estos 8 subíndices a su vez están conformados por varios indicadores cada uno.

Una parte importante que muestra la fortaleza del estado de derecho es la robustez del sistema judicial, su independencia, eficiencia y compromiso con la impartición de justicia de manera neutral, sin sesgos ni influencias del gobierno o de poderes fácticos, apegado a derecho, rápida y oportuna.

Tabla 1.

Pais	2012-2013			2017-2018			2023		
	Bol	Din	Mex	Bol	Din	Mex	Bol	Din	Mex
Índice Total de Estado de Derecho	0.40	0.88	0.47	0.38	0.89	0.46	0.37	0.90	0.42
Factor 1: Limited Government Powers	0.38	0.93	0.55	0.36	0.94	0.46	0.36	0.95	0.44
1.3 Government powers are effectively limited by the judiciary	0.25	0.92	0.49	0.24	0.95	0.46	0.27	0.95	0.41
Factor 2: Absence of Corruption	0.24	0.95	0.37	0.26	0.95	0.31	0.25	0.96	0.26
2.2 Government officials in the judicial branch do not use public office for private gain	0.22	0.96	0.34	0.16	0.98	0.36	0.18	0.99	0.30
Factor 3: Order and Security	0.67	0.91	0.50	0.45	0.86	0.61	0.44	0.86	0.58
Factor 4: Fundamental Rights	0.49	0.91	0.56	0.58	0.89	0.59	0.51	0.87	0.60
Factor 5: Open Government	0.41	0.82	0.53	0.51	0.95	0.52	0.50	0.95	0.48
Factor 6: Regulatory Enforcement	0.37	0.85	0.49	0.42	0.88	0.45	0.39	0.88	0.44
Factor 7: Civil Justice	0.38	0.79	0.40	0.34	0.87	0.41	0.31	0.86	0.37
7.1 People can access and afford civil justice	0.47	0.76	0.48	0.51	0.81	0.43	0.46	0.78	0.39
7.2 Civil justice is free of discrimination	0.4	0.83	0.29	0.38	0.89	0.32	0.29	0.87	0.25
7.3 Civil justice is free of corruption	0.25	0.94	0.37	0.20	0.98	0.34	0.18	0.99	0.31
7.4 Civil justice is free of improper government influence	0.36	0.90	0.54	0.21	0.91	0.52	0.20	0.91	0.40
7.5 Civil justice is not subject to unreasonable delays	0.2	0.51	0.3	0.20	0.71	0.27	0.21	0.70	0.25
7.6 Civil justice is effectively enforced	0.4	0.77	0.28	0.35	0.91	0.39	0.29	0.90	0.37
7.7 ADRs are accessible, impartial, and effective	0.58	0.79	0.54	0.56	0.87	0.59	0.55	0.85	0.61
Factor 8: Criminal Justice	0.28	0.87	0.35	0.21	0.82	0.30	0.21	0.83	0.26
8.1 Criminal investigation system is effective	0.20	0.91	0.43	0.21	0.69	0.26	0.21	0.68	0.19
8.2 Criminal adjudication system is timely and effective	0.14	0.84	0.34	0.15	0.79	0.29	0.17	0.75	0.27
8.3 Correctional system is effective in reducing criminal behavior	0.24	0.77	0.16	0.24	0.69	0.19	0.20	0.77	0.22
8.4 Criminal system is impartial	0.39	0.76	0.31	0.23	0.79	0.28	0.28	0.79	0.17
8.5 Criminal system is free of corruption	0.23	0.96	0.29	0.18	0.97	0.29	0.20	0.99	0.28
8.6 Criminal system is free of improper government influence	0.38	0.95	0.55	0.10	0.94	0.39	0.11	0.94	0.36
8.7 Due process of law and rights of the accused	0.39	0.91	0.37	0.35	0.85	0.43	0.29	0.91	0.34

2 BBC. Cómo funciona en Bolivia la elección de jueces por voto popular como la que aprobó México (y las críticas que se le hacen), 2024, <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cx244z00w4wo>

De la lectura de los indicadores, en el caso de Bolivia, la implementación de la reforma al poder judicial no ha significado una mejoría en el posicionamiento o valor del índice total o agregado del estado de derecho, por el contrario, ha habido un deterioro si se compara la evolución en el tiempo entre los tres periodos a comparar, el cual fue descendiendo de 0.40, a 0.38 para terminar en 2023 en 0.37.

Si se observa concretamente el indicador 1.3, el cuál puede interpretarse como el nivel de independencia del poder judicial del poder ejecutivo; en el caso de Bolivia hay un leve deterioro en el indicador, al pasar de 0.25 a 0.24, entre los dos primeros períodos para tener una muy tenue recuperación en 2023 con un valor de 0.27, sin embargo, aún está muy lejos de Dinamarca que registro 0.95. México por su parte, registra una clara pérdida de independencia del poder judicial, pues el indicador evoluciona negativamente entre los tres períodos de tiempo, pasando de 0.49, descendiendo a 0.46 y terminando en 0.41.

Esta tendencia de deterioro de independencia del poder judicial registra los ataques sufridos en el último sexenio desde el poder ejecutivo; minando su independencia, en especial cuando el líder del ejecutivo arremetía y cuestionaba públicamente las decisiones de este poder y su fundamento legal. Así es como desde la presidencia de la república, existió una descalificación constante, subjetiva y superficial, sin evidencia o información sólida para sustentar las críticas.

El indicador 2.2, que mide la honestidad de los funcionarios del sistema judicial, muestra la percepción de que las autoridades no obtengan ganancias privadas derivadas de su posición o cargo público, en el caso de Bolivia, a pesar de la reforma se observa una involución y marcado deterioro del indicador al pasar de 0.22 en el primer periodo, 0.16 para

el segundo y una ligera recuperación de 0.18, para 2023 pero que no alcanza el valor original registrado 11 años antes.

En el caso de Dinamarca, el indicador roza la perfección con un valor de 0.99 para 2023, mostrando el casi nulo nivel de corrupción de los funcionarios judiciales. México, aquí también ha mostrado un evidente deterioro de este indicador al pasar de 0.34 a 0.30.

Respecto al factor 7 que mide la justicia civil, y que está compuesto por siete indicadores, y mide la calidad y comportamiento de la justicia, en temas como corrupción, libre influencia gubernamental, discriminación, para el caso de Bolivia se mantiene la tendencia regresiva, al pasar de 0.38, 0.34 y terminar con 0.31 para los tres años observados. Vale la pena destacar el subindicador 7.4, el cual mide que la justicia civil esté libre de influencia inapropiada del gobierno, la reforma judicial en Bolivia ha presentado una de las caídas más fuertes del indicador, mientras en el periodo 2012-13 registro un valor de 0.36, para el periodo 2017-18, el valor fue de 0.21 (58% menor al primer periodo) para mantenerse en 0.20 en 2023.

En el caso de México ha habido un continuo deterioro, sin embargo, la caída más aguda esta entre el periodo de 2018-18 y 2023, donde le indicador pasa de 0.52 a 0.40, representando una caída del 30%, siendo coincidente con el primer período de la llamada 4T. De esta manera, la independencia de la justicia civil por parte del gobierno se ha visto muy afectada aún sin una reforma al sistema judicial, en buena medida explicado por la constante descalificación por parte del poder ejecutivo a las decisiones tomadas en la Suprema Corte Justicia de la Nación.

Estos valores están muy lejos del nivel de Dinamarca que presentó en 2023 un valor de 0.91. Finalmente, el indicador que mide la justicia criminal también ha sufrido un retro-

ceso en Bolivia y México, llama la atención el fuerte deterioro de la independencia del sistema de justicia criminal, en el caso de Bolivia en el indicador 8.6 paso de 0.38 a 0.11 entre 2012-13 y 2023, valor 70% menor. México también mostro un retroceso importante para el mismo periodo, pues su valor es 42% inferior en 2023. En contraste Dinamarca obtuvo un valor de 0.94

Este breve análisis ha mostrado que la reforma al poder judicial en Bolivia, al ser el único³ país en el mundo en donde se han elegido funcionarios judiciales por sufragio universal, como próximamente se hará en México, no propició un sistema judicial más independiente del gobierno o poder ejecutivo, al contrario, además de que aumentó la corrupción, los funcionarios judiciales usaron con mayor frecuencia su posición pública para obtener ganancias privadas.

Es importante resaltar que la mayor participación de la ciudadanía a través de la elección directa de los funcionarios judiciales no garantiza un sistema judicial más independiente y menos corrupto, no basta una mayor inclusión a través de una elección, la cual solo genera un cambio en el poder de jure, sobre todo si se mantiene el poder de facto y la esencia y factores que lo sostienen.

Así mismo cabe recordar que un Estado de Derecho disminuido o debilitado, no garantiza el cumplimiento de los derechos de propiedad, ni la seguridad física y jurídica entre los inversionistas porque sus percepciones y expectativas se tornan negativas, aumentando la incertidumbre y encareciendo los costos de transacción, lo que al final inhiben las inversiones privadas, tanto nacionales como extranjeras y en consecuencia afectando la actividad económica real.

3 En Estados Unidos también hay elección de algunos funcionarios locales, pero no en todo el sistema judicial federal.

Expectativas y efectos sobre variables económicas

En México, desde el 3 de junio del 2024, cuando se empiezan a conocer los resultados del día previo de la jornada electoral y se vislumbra que el partido en el poder y sus aliados están muy cerca de alcanzar la mayoría calificada en el congreso, condición necesaria para hacer cambios constitucionales y en su caso postular y aprobar la reforma al poder judicial prometida por el presidente saliente, es cuando el temor e incertidumbre comienzan a manifestarse en las variables económicas.

Actualmente en México existe independencia del poder judicial respecto a los otros dos poderes, el legislativo y el ejecutivo, independencia cuestionada e imperfecta por decisiones polémicas y controvertidas, que bien merecen una revisión profunda de su funcionamiento. Sin embargo, con la aprobación de la reforma al poder judicial, tanto el poder legislativo como el poder ejecutivo avalaran y postularan cada uno de ellos, un tercio de los candidatos a la elección vía voto popular. De entrada, esta medida vulnera la independencia del poder judicial.

Si a ello añadimos, que cada sujeto que pueda participar y cumpla los requisitos se auto postulará y alguno de los tres poderes lo avalara solo verificando que cumpla requisitos legales y curriculares, sin una investigación previa de posibles vínculos o nexos con otros poderes facticos, hay un verdadero riesgo en la independencia y el profesionalismo sobre la imparción de la justicia y del estado de derecho.

Los intereses que pueden detras de los funcionarios elegidos y que contribuyeron a financiar su campaña⁴ pueden no ser del todo bien

4 Se busco un tope oficial en gasto de campaña, siempre con dinero personal del candidato, sin embargo, de manera extra oficial ya se esta evi-

intencionados y sobre todo su decisión judicial puede no estar apegada a derecho. Esto genera incertidumbre, misma que inhibe la inversión y eleva los costos de transacción, como se sabe, las expectativas en la economía tienen un papel importante sobre las decisiones futuras de los agentes económicos; decisiones sobre inversión, emprendimiento de nuevos negocios tanto en el corto como en el largo plazo.

Esta incertidumbre se puede capturar y medir a través de la encuesta que realiza el Banco de México a inversionistas de manera periódica, en agosto de 2024, la primera encuesta después de conocerse los resultados electorales reflejó que una quinta parte de los encuestados se sentía preocupación por la incertidumbre política interna. Esta preocupación estaría asociada a las reformas constitucionales que proponen cambios en la elección de ministros, magistrados y jueces, y en la eliminación de otros órganos autónomos que afectan la regulación de la actividad económica, así como en los resultados de la evaluación de políticas públicas y sus avances sobre pobreza y educación.⁵

Así es como el 63% de los encuestados consideraba en el mes de agosto, que era un mal momento para invertir en México. En contraste, en la encuesta de marzo de 2024, solo el 15% compartía esta opinión (Gráfico 1). Sin embargo, en apenas cinco meses, este indicador se deterioró 48 puntos porcentuales, reflejando un aumento significativo en la

denciando que hay dinero extraordinario.

5 Eliminación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y de la Comisión Federal de Competencia (COFECE), Comisión Reguladora de Energía (CRE), Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y MEJOREDU.

percepción de riesgo e incertidumbre para las inversiones en el país.

Es interesante ver que el factor que más limita el crecimiento de la actividad económica para los inversionistas es precisamente la “incertidumbre política interna”, con un 21% de los encuestados, deriva del resultado electoral que le daba una mayoría al partido oficial y sus satélites o aliados para emprender reformas constitucionales, que los inversionistas no acababan de entender o avalar.

El segundo factor que más preocupaba es la inseguridad pública, con un 13.8% de los inversionistas mencionándolo, hecho sin duda que eleva los costos de transacción y los costos en general de las empresas, en tercer lugar y no cosa menor, es la falta del Estado de Derecho, que como ya se vio antes, también garantiza el cumplimiento de los derechos de propiedad y México obtiene una calificación reprobatoria, en el indicador que hace un análisis comparativo internacional y es publicado por World Justice Project. Gráfico 1

Gráfica 1

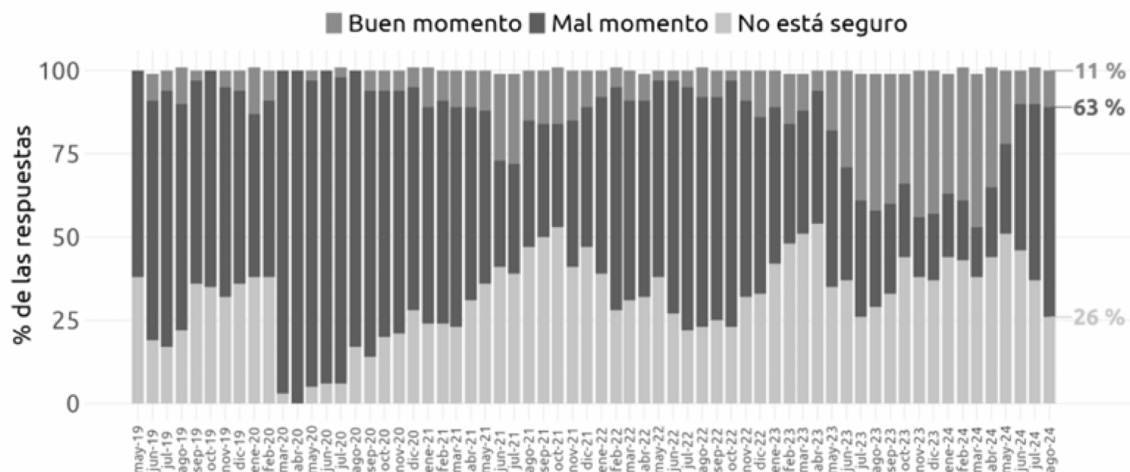
¿Durante los próximos seis meses, cuáles serán los tres principales factores limitantes al crecimiento de la actividad económica?



Fuente: Extraído de México ¿Cómo Vamos? Con datos de BANXICO.

Gráfica 2

Encuesta de Banxico a especialistas del sector privado ¿Como considera la coyuntura actual de las empresas para hacer inversiones?



Fuente: Extraído de México ¿Cómo Vamos? Con datos de BANXICO.

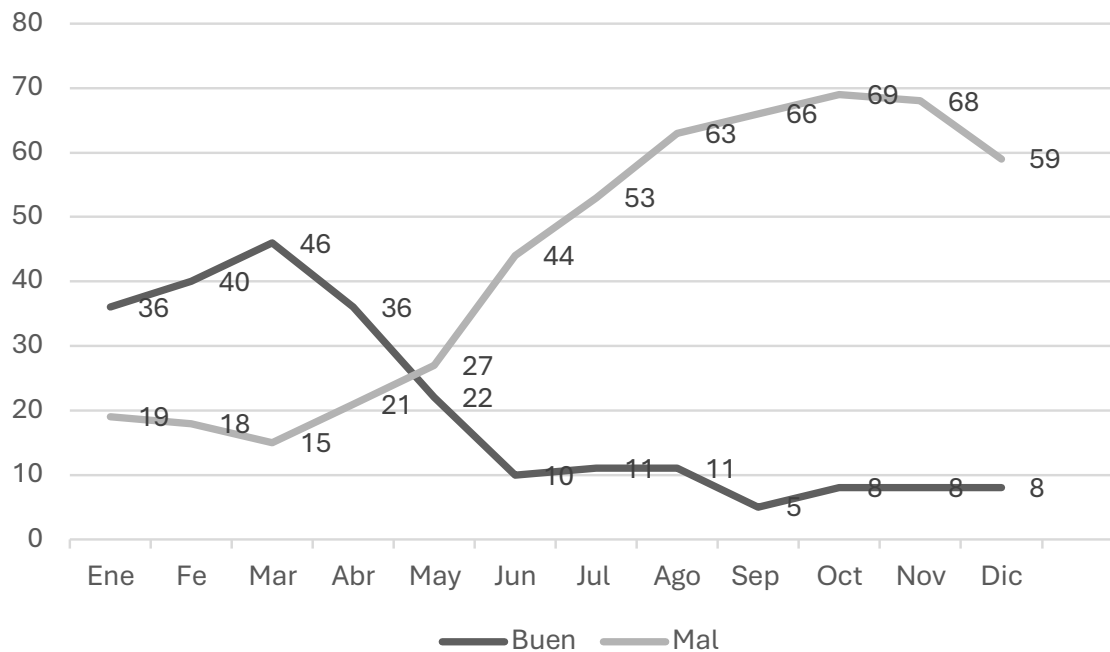
En el Gráfico 2 se puede observar de manera muy clara como en las tres encuestas aplicadas a los inversionistas y plasmadas en las últimas tres barras y levantadas después de las elecciones del 2 de junio, crece de manera muy amplia, la creencia de que es un mal momento para hacer inversiones, hasta el punto de que en la encuesta de agosto, una mayoría, esto es el 63% tiene esa percepción.

Es importante decir que la encuesta previa a la elección, la del mes de mayo, quienes tenían esa percepción era menor al 20%, pues si bien se descontaba ya el triunfo de la candidata del partido oficial, existía la expectativa de que no tendría mayoría en el congreso. El cambio de

tendencia sobre el buen momento o mal momento para invertir se agudiza después de las elecciones y el porcentaje de inversionistas que cree que es un buen momento para invertir sigue empeorando en los meses siguientes, con apenas 5% en el mes de septiembre, mes de la aprobación de la reforma, se recupera ligeramente, pero cierra el año con apenas ese nivel.

En contraste el porcentaje que cree que es un mal momento aumenta significativamente todo el resto del año, si bien en diciembre hay menos personas que cree que es un mal momento, aumenta la proporción de los inversionistas que manifiesta que no sabe, lo que significa incertidumbre. Gráfico 3.

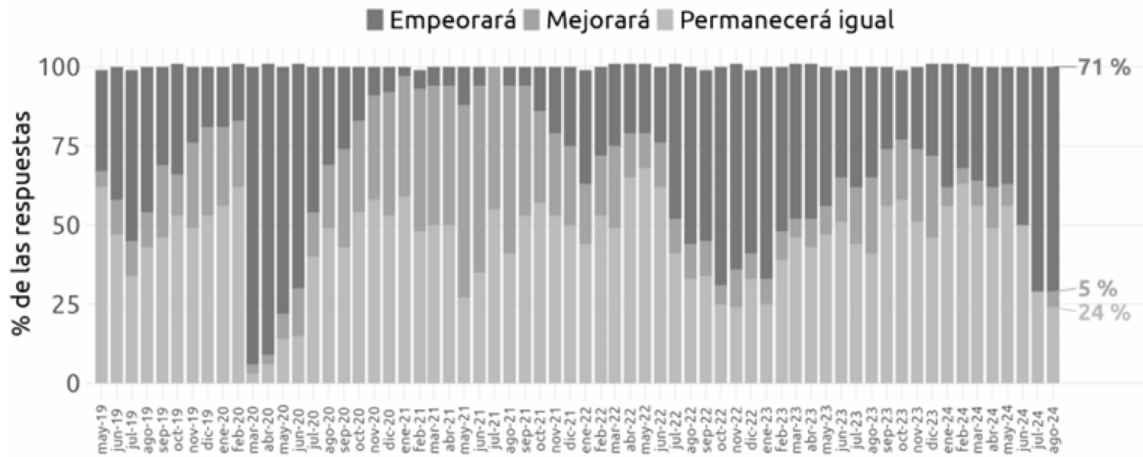
Gráfica 3 Buen/Mal Momento para Invertir en 2024



Por su parte el Gráfico 4 de manera muy nítida captura las expectativas de los inversionistas, y ese indicador es muy útil para pronosticar las inversiones futuras y el comportamiento de la actividad económica. Estas expectativas se deterioraron muy rápido y en dos meses se

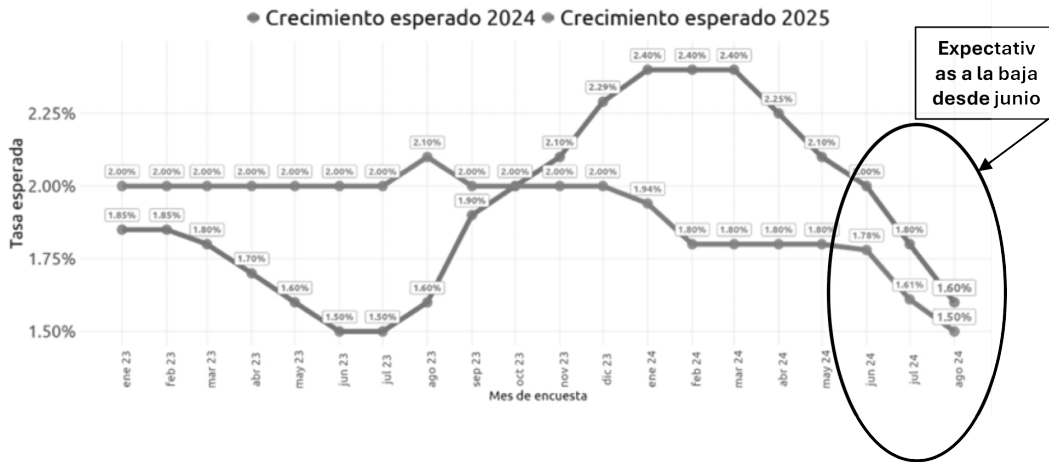
pasó de un 50% a un 71% en el número de inversionistas que contestaron que empeorará la situación en los próximos seis meses. Mas aun, en el mayo previo a las elecciones solo alrededor de un 35% tenía malas expectativas futuras.

Gráfica 4 Encuesta de Banxico a especialistas del sector privado



Fuente: Extraído de México ¿Cómo Vamos? Con datos de Banxico.

Gráfica 5 Encuesta de Banxico a especialistas del sector privado
Expectativas sobre Crecimiento Económico Esperado



Fuente: Extraído de México ¿Cómo Vamos? Con datos de Banxico.

Gráfica 6 Tipo de cambio (FIX)



Fuente: Elaborado con datos de Banxico.

Otra variable coyuntural que define la temperatura del termómetro de la actividad económica y sus perspectivas, son las expectativas sobre el crecimiento económico, es muy notorio que a partir de junio cuando se conocen los resultados de las elecciones, las expectativas de crecimiento tanto para el cierre del 2024 como para el 2025, son a la baja, esto se debe a que en muchos caos los encuestados conforme a su perfil, ven sus expectativas autocumplidas, porque sus decisiones de inversión se verán pospuestas incidiendo directamente en la actividad económica. Gráfico 5.

Finalmente, en el Gráfico 6, se tiene el tipo de cambio FIX⁶ diario entre el peso mexicano y el dólar estadounidense. En el grafico se observa claramente como entre el 3 de junio, día posterior a la elección empezó a depreciarse el

peso mexicano respecto al dólar y la tendencia de depreciación continuó su trayectoria en agosto, conforme se despejaba el camino para el partido oficial y sus aliados a obtener una mayoría calificada y aprobar reformas constitucionales, se dio una ligera recuperación del peso en septiembre, tal vez porque todavía había esperanza de que no se aprobara la reforma. Para el 13 de septiembre el día de la aprobación ya había una devaluación del peso del 11.4%.

Como se pueden ver en esta sección existen efectos inmediatos sobre las variables macroeconómicas que van de la mano con las expectativas de los agentes económicos, derivadas de los cambios políticos.

⁶ El tipo de cambio FIX, es determinado por BANXICO con base en un promedio de cotizaciones del mercado de cambios al mayoreo para operaciones liquidables

Conclusiones

La Reforma al Poder Judicial entraña riesgos en su independencia, y un potencial retraso en la profesionalización de una justicia que demanda especialización, conocimiento y experiencia. Ello puede llevar a un posible incremento de los costos de operación, una muy probable reducción de la efectividad del sistema judicial, y una gran incertidumbre entre agentes económicos y efectos negativos sobre la inversión privada.

Uno de los riesgos, es una baja tasa de participación electoral en la elección, donde con un mínimo de votos podrán ser elegidos los funcionarios judiciales. La apatía y desconocimiento de la gran mayoría de candidatos sí como el desinterés del electorado aumenta las probabilidades de que los candidatos que movilicen el voto con dinero ajeno a ellos y con intereses poco claros, sean elegidos y queden “legitimados” por el voto popular a pesar de una alta tasa de abstencionismo.

Los efectos económicos pueden dividirse entre corto y largo plazo, los de corto plazo son muy evidentes, sobre todo en la depreciación del peso y en la caída de inversión y las expectativas de los agentes económicos. Los de largo plazo puede ser menos evidentes, pero es perceptible el deterioro del estado de derecho, que afecta la inversión, lo anterior, sin menos cabo de que pueda ocasionar otros efectos negativos más profundos y duraderos.

Desde la teoría institucionalista, puede incluso hablarse del riesgo de una involución institucional, como North ya lo advirtió, las sociedades muchas veces llegan a acuerdos institucionales en la construcción de sociedades excluyentes, con normas y reglas que no funcionan adecuadamente, simplemente porque existe un pequeño grupo que las mantiene y promueve porque velan por sus intereses.

Habría que preguntarse si en México asiste a un verdadero cambio institucional, el cual lleva a las instituciones a ser mas incluyentes y menos extractivas, o simplemente solo hay un cambio parcial en las elites políticas, las cuales se han aliado con las mismas y viejas elites económicas, para mantener el mismo marco institucional, caracterizado por la exclusión y extracción de las rentas, de una minoría con pocas caras nuevas, hacia la mayoría de siempre.

Hay un riesgo de que las reformas están haciendo creer a los ciudadanos de a pie que se está avanzando en democracia y estado de derecho, simplemente porque ahora ellos tienen la potestad de elegir a los funcionarios judiciales, pero a nivel institucional hay un retroceso por el simple hecho de con la reforma será mucho más fácil la concentración del poder y la creación de grupos hegemónicos. 🔄

Referencias

- Acemoglu D. y Robinson J. (2006c) The factio political power and institutional persistence. *American Economic Review* 96 (2) 325-330
- Acemoglu D. y Robinson J. (2010) The role of institutions in growth and development. *Review of Economics and Institutions* Vol 1. No. 2 Fall 2010
- Acemoglu D., Johnson J. y Robinson S. (2005a). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. En P. Aghion y S. Durlauf (coords.) *Handbook of Economic Growth*, vol 1, Elsevier; Amsterdam.
- Acemoglu D., Johnson J. y Robinson S. (2005b). Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: una investigación empírica. *Revista de economía institucional*. Vol 13. No 7. Segundo Semestre.
- Chavance B. (2018) *La economía institucional*. Fondo de Cultura Económica. México
- Jameson K. (2006) Has institutionalism won the development debate. *Journal of economic issues*. Vol 40 Num. 2. Pp 369-375
- Kaufmann D., Kraay A. y Zoido-Lobaton P. (1999) *Governance Matters*. Policy Research Working Paper. No. 2196. The World Bank Wasington D.C.
- Knoll M. y Zloczycti P. (2011) *The Good Governance Indicators of the Millennium Challenge Account*. How many dimensions are really being measured?. Discussion Paper. German Institute for Economic Research No. 1148.
- North D. (1981) *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton & Co.
- North D. (1990) *Institutional Change, and Economic Performance* New York: Cambridge University Press

Digital

- BBC News Mundo. Como funciona en Bolivia la elección de jueces por voto popular como la que aprobó México (y las críticas que se le hacen). 24 de September de 2024. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cx244z00w4wo>
- World Justice Project (2003) *Rule of Law Index 2023*. Washington D.C. United States of America