

## **VERSIONES ESTENOGRÁFICAS DEL SEMINARIO “REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS”**

**MÉXICO, D.F., 23 DE SEPTIEMBRE DE 2015.**

### **VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA CONFERENCIA MAGISTRAL DE LA MTRA. MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ, REPRESENTANTE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO EN MÉXICO, DURANTE EL SEMINARIO “REFORMAS ESTRUCTURAS, AVANCES Y DESAFÍOS”.**

**MODERADOR:** Estamos aquí reunidos para participar en el Seminario “Reformas Estructurales, Avances y Desafíos”

Y le doy la bienvenida a todos los miembros de la mesa, nos acompañan: El senador Roberto Gil Zuarth, Presidente de la Mesa Directiva; el senador Alejandro Encinas, senador de la República; nuestra conferencista magistral, Mercedes Aráoz Fernández, representante de México del Banco Interamericano de Desarrollo; el maestro Noel Pérez Benítez, Director General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.

Estamos aquí para presentar trabajos de investigación y comentar resultados de avances de estos desarrollos con la participación de distinguidos comentaristas, de trabajos que se están realizando en el Instituto Belisario Domínguez, particularmente trabajos que se realizaron en dos direcciones generales, la Dirección General de Planeación Estratégica y la Dirección General de Finanzas, que es Finanzas Públicas en realidad.

Vamos a tener esta discusión sobre una serie de reformas, sobre ocho de las reformas aprobadas en los últimos años, vamos a discutir sus avances, sus desafíos, en términos de su implementación, lo que pueda estar haciendo falta. Eso es lo que vamos a estar discutiendo el día de hoy.

Y para presentar este Seminario le doy la palabra al maestro Noel Pérez Benítez, que como decía antes, es el Director General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez y que ha sido uno de los encargados precisamente de coordinar estos esfuerzos de investigación que se presentarán el día de hoy.

Maestro Pérez Benítez.

**MTRO. NOEL PÉREZ BENÍTEZ:** Muchas gracias. Buenos días a todos.

El doctor Gerardo Esquivel Hernández, coordinador ejecutivo de investigación del Instituto Belisario Domínguez; senador Roberto Gil Zuarth, Presidente de la Mesa Directiva; maestra Mercedes Aráoz Fernández, representante en México del Banco Interamericano de Desarrollo y senador Alejandro Encinas.

Bienvenidos todos y bienvenidos a todos nuestros invitados.

Para el Instituto Belisario Domínguez es un honor presentar este Seminario en el cual analizaremos ocho de las reformas estructurales aprobadas durante los últimos años.

El día de hoy abordaremos las reformas enfocadas en elevar la productividad de los factores como medio para detonar el crecimiento y el desarrollo económico del país; estas reformas son la fiscal, la laboral, la financiera y la energética.

El día de mañana dialogaremos sobre las que buscan el fortalecimiento del sistema de derechos y el régimen democrático, es decir, la educativa, la electoral, la de derechos humanos y la de justicia penal.

Este Seminario, como mencionaba Gerardo, forma parte de un proyecto de investigación conjunto entre las direcciones generales de investigación estratégica y de finanzas de nuestro Instituto, su propósito es analizar la consistencia entre los diagnósticos, la legislación aprobada y los resultados esperados de la reforma.

En este estudio ponemos especial atención en entender los procesos de implementación de las reformas para identificar, por un lado, los factores que condicionan su éxito, como podrían ser la capacidad institucional para ponerlas en marcha o los actores con poder para obstaculizar los cambios aprobados.

Y por el otro lado buscamos dar seguimiento a los efectos de las reformas, esto es la creación de nuevas instituciones políticas públicas y los desafíos en la armonización legislativa con leyes secundarias, locales, pero también con los compromisos contraídos a través de tratados internacionales.

Finalmente buscamos comprender de qué manera las reformas se interrelacionan entre sí, reconociendo que el éxito de una puede depender de que se cumplan los objetivos de otra.

En este contexto el propósito del Seminario es tener un diálogo abierto y plural con expertos en la materia, con los legisladores y con la sociedad civil, que nos permita profundizar sobre cuatro aspectos:

El primero. Son las problemáticas sectoriales que se pretenden resolver con las reformas.

Segundo. La congruencia entre la legislación aprobada y los objetivos que se plantearon en un inicio.

Tercero. Los retos que emergen de su proceso de implementación.

Cuarto. La interacción con otras reformas.

Las lecciones que aquí se planteen nos permitirán robustecer los ocho cuadernos de investigación y el libro que derivarán de este proyecto.

Concluyo con un agradecimiento al Senado de la República por el espacio que nos brinda para desarrollar este Seminario y enriquecer el trabajo de investigación del Instituto Belisario Domínguez.

Estamos seguros que este diálogo abonará a generar conocimiento que contribuya a la toma de decisiones informadas por parte del Estado y de la sociedad.

Muchas gracias.

**MODERADOR:** Le daré el uso de la palabra al senador Roberto Gil Zuarth, Presidente de la Mesa Directiva, a quien le pido que nos dirija unas palabras y la declaratoria de inauguración, por supuesto.

Muchas gracias.

**SEN. ROBERTO GIL ZUARTH:** Muy buenos días tengan todos ustedes. Bienvenidos al Senado de la República.

Mi mayor reconocimiento al Instituto Belisario Domínguez, a su presidente, al senador Miguel Barbosa, un saludo muy afectuoso al senador Alejandro Encinas, a nuestra ponente Mercedes Aráoz Fernández y, por supuesto, a todos los investigadores que colaboran cotidianamente en el Instituto Belisario Domínguez.

Y subrayo la felicitación de que se celebre este Seminario, porque si algo tenemos que hacer, no solamente como país, sino desde los poderes públicos, y destacadamente en el Congreso de la Unión como protagonista de la aprobación de un conjunto de reformas, es darle coherencia, sistematicidad, integralidad a las decisiones que hemos tomado en los últimos meses y años quizá.

Tenemos que construir una narrativa política, un proyecto que le dé, insisto, coherencia a las reformas que hemos ido aprobando.

Desde hace algunos años se ha instalado en nuestro discurso político el tema de las reformas estructurales, y la no aprobación de las reformas estructurales ha sido en el debate público una de las razones a las cuales le hemos atribuido y achacado la falta de crecimiento, la falta de desarrollo en nuestro país.

Saludo al senador Ernesto Cordero y agradecemos también su presencia esta mañana.

Decía que le hemos achacado a las reformas estructurales la causa esencial de la falta de desarrollo de crecimiento en nuestro país en razón de que no habíamos tenido estas reformas estructurales, estamos justificando que nuestro país no está creciendo a la velocidad que debiera, sobre todo en un entorno internacional muy complejo y muy competitivo.

Sin embargo, siempre analizamos el tema de las reformas estructurales desde las más taquilleras, las reformas estructurales desde la perspectiva de la energética o desde la perspectiva de la de telecomunicaciones.

Sin embargo, en las últimas décadas hemos hecho importantes transformaciones desde los poderes públicos, destaco por ejemplo la reforma en materia de justicia penal que cambia por completo la forma en la que se imparte justicia en nuestro país o la forma en la que se va a impartir justicia en nuestro país, la reforma en materia de derechos humanos que también va a modificar las relaciones sociales y la forma en la que se resuelven los conflictos, los parámetros que rigen la resolución de los conflictos en una sociedad plural, la reforma de amparo.

Y sobre todo también la reforma política de 2011 que, entre otras cosas, abrió la posibilidad de candidaturas independientes.

Esas son reformas, a mi juicio, de gran calado, estructurales, verdaderamente estructurales que no están en la cuenta que habitualmente se hacen de esas reformas, las ponemos en una suerte de cajón secundario.

Si ustedes revisan la enorme profundidad que estas reformas han tenido, la norma importancia.

Y si ustedes revisan además la forma en la que estas reformas están cambiando nuestra dinámica cotidiana, verán que tiene una enorme importancia.

Sin embargo, también es cierto que en los últimos años, en la pasada legislatura, el Congreso de la Unión hizo importantes transformaciones, no solamente a la configuración del Estado Mexicano, sino también en las relaciones económicas, políticas y sociales.

Yo destacaría que este catálogo de reformas que ustedes van a estudiar durante este Seminario, puede clasificarse en cuatro grandes apartados.

En primer lugar el primer apartado o el primer cajón de estas reformas es, sin lugar a dudas, aquellas que pretenden recuperar la rectoría del Estado, de someter ciertos mercados de bienes y servicios públicos a la tutela, a la regulación y al control del Estado, ahí donde se había perdido la rectoría del Estado en razón de la existencia de poderes fácticos o de hecho.

Un segundo eje son las reformas que tratan o que intentan generar una mejor disciplina en el ingreso y el gasto, destaco por ejemplo la reforma financiera, la reforma fiscal, la reforma de disciplina financiera de los gobiernos locales, una reforma que tuvo origen en la Cámara de los Senadores y que trata de que las mismas reglas, las dinámicas de responsabilidad financiera que rigen en la Federación se trasladen a las entidades federativas y a los municipios, sobre todo cuando nos dimos cuenta que había una enorme displicencia en los órdenes locales sobre el uso de los recursos públicos.

En tercer lugar reformas que, sin lugar a dudas, se han abierto a los mercados desde la época de los 90's hasta esta legislatura se ha hecho la segunda gran transformación en términos de apertura de mercado, destaco fundamentalmente la reforma energética.

También por ejemplo la reforma laboral que tiene una incidencia directa en la productividad en nuestro país, en la competitividad en nuestro país y, sobre todo, también en las relaciones laborales, que al final de cuentas son una causa fundamental de la inversión y del bienestar de los mexicanos.

Y en cuarto lugar unas reformas que tratan de igualar a los mexicanos, desafortunadamente en nuestro país hay todavía ciudadanos de primera y segunda categoría en el ejercicio de muchos derechos. En algunas entidades federativas el acceso, por ejemplo, a información pública gubernamental es prácticamente imposible.

Habíamos avanzado y transitado en el ejercicio de derechos a nivel federal, pero esos derechos no eran igualmente exigibles a nivel local.

De alguna manera hemos hecho una revisión por la puerta atrás del sistema federal en materia electoral, en materia de transparencia, en materia anticorrupción. Hemos creado un orden jurídico nacional con el propósito, no solamente de que los ciudadanos puedan ejercer los mismos derechos con independencia de dónde nacieron y dónde viven, sino también para establecer una base mínima institucional sobre el funcionamiento de nuestros gobiernos, la creación del Instituto Nacional Electoral, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Transparencia; tienen como propósito que todos podamos ejercer los mismos derechos, pero también que la base y las capacidades institucionales sean las mismas en cualquier rincón de nuestro país.

Es una reforma al federalismo que tenemos que razonar en esa dirección, las hemos visto como reformas aisladas en materia, insisto, electoral, anticorrupción o bien en materia de transparencia, pero en el fondo estamos revisando de manera profunda la distribución de las competencias entre la Federación y los órdenes locales.

Y una discusión pendiente, que también es una reforma estructural, que debe ser considerado como una reforma estructural y que quizá es la más importante, las reformas estructurales tienen que ver con la seguridad pública y el acceso a la justicia, lo que se denomina como justicia cotidiana, la resolución de los conflictos a nivel de primer contacto, de tal suerte que estos no escalen a problemas de carácter penal, y a final de cuentas desdibujen nuestra convivencia.

Esa es una de las reformas fundamentales que está en el horizonte.

Y si ustedes revisan en conjunto estas reformas, tenemos no solamente apertura de mercado, tenemos no solamente nuevas relaciones políticas, sociales, económicas, no solamente tenemos una revisión al sistema federal; sino al final de cuentas estamos reconfigurando el Estado Mexicano con el

propósito de hacerlo más fuerte y más eficaz en la obligación política y ética de generar bienestar para los mexicanos.

En consecuencia, es una gran noticia que el Instituto Belisario Domínguez esté pensando y repensando las reformas, lo decían en la presentación, no solamente hay que revisar su contenido, sino también los retos de la implementación. Muchas de estas reformas están dilucidando en los órganos encargados de la implementación, muchas de estas reformas están dilucidando sus alcances, en este mismo Congreso a propósito de las leyes de desarrollo, muchas de esas reformas están dilucidando sus alcances en los conflictos jurisdiccionales que surgen en el acomodo, en la interpretación, en la resolución de los conflictos que surgen precisamente en el inicio de una nueva etapa institucional.

Y precisamente porque se requiere pensar y repensar las reformas estructurales a este Seminario, no solamente es oportuno y pertinente, sino muy necesario para encontrar la narrativa que le dé coherencia como proyecto de país, pero también para encontrar dónde deben estar los ajustes, los énfasis, la necesidad de fortalecer nuestra participación y también nuestra incidencia para que tengan estas reformas buen destino.

Muchas de ellas han sido resultado de una votación unánime de la concurrencia de todos los grupos parlamentarios, otras de ellas han tenido votaciones mayoritarias donde algún partido político no ha acompañado esas reformas; pero en el fondo nuestra democracia está decidiendo y nos corresponde a todos cuidar que estas decisiones tengan como resultado al final del camino el bienestar, el crecimiento y el desarrollo de nuestro país.

Felicito al Instituto Belisario Domínguez, a su presidente y a todos ustedes por esta iniciativa.

Y si ustedes me lo permiten, como acostumbramos, les ruego ponerse de pie para hacer la declaratoria de inauguración formal de este evento.

Siendo las nueve horas con 34 minutos del 23 de septiembre de 2015, doy por inaugurado el Seminario “Reformas Estructurales, Avances y Desafíos”, organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, deseando mucho éxito en los trabajos y, sobre todo, que las conclusiones sean para bien de nuestro país.

Por su atención, muchísimas gracias.

**MODERADOR:** Buenos días.

Continuaremos con nuestro programa el día de hoy.

Lo que procede ahora es la conferencia magistral que impartirá Mercedes Aráoz Fernández, que es la representante en México del Banco Interamericano de Desarrollo.

Voy hacer una breve presentación de su currículum. Mercedes Aráoz cuenta con una amplia experiencia como servidora pública y como académica en el Perú, ha fungido como ministra de comercio exterior y turismo de 2006 a 2009, posteriormente fue ministra de producción durante el 2009. Y luego fue nombrada la primera mujer en ser ministro de economía y finanzas en Perú de 2009 a 2010.

En razón a la academia la señora Aráoz ha sido catedrática y miembro del patronato de la Universidad del Pacífico en Lima y de la academia diplomática del Perú, llevando a cabo investigación, impartiendo diversos cursos en áreas como economía internacional, integración económica, políticas comerciales y negociaciones internacionales y finanzas públicas, entre otras.

Como consultora, la señora Aráoz ha trabajado en varios organismos internacionales, como el Banco Mundial, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Organización de Estados Americanos y la Corporación Andina de Fomento.

Mercedes Aráoz tiene estudios doctorales en economía y cuenta con una maestría en economía, ambas por la Universidad de Miami. Y obtuvo, antes de eso, una licenciatura en economía por la Universidad del Pacífico en Lima, Perú.

Cuenta con una Certificación de Coaching Ontológico de Newfield Network de Chile y vive actualmente en México donde, como decía antes, es la representante del BID.

Le damos la palabra a la maestra Aráoz, por favor.

**MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ:** Muy buenos días a todos. Muchísimas gracias.

Quería saludar a todos los presentes, a Roberto Gil, a Alejandro Encinas, y ahora Ernesto Cordero, con el que me une una gran amistad, porque fuimos compañeros simultáneos en un momento como Secretarios de Hacienda, en mi caso en Perú, él de México.



Y quiero agradecer profundamente al Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República por invitarme a este importante Seminario.

Aprovecho también para felicitar en este sentido también a Gilberto Esquivel, con el que acabamos de estar en un seminario organizado por el Banco Interamericano, donde él era uno de nuestros ponentes. Y lo felicito realmente porque sé del trabajo académico que ha realizado, y sé que aquí va a fortalecer esa relación de trabajo académico que tiene el Instituto y la relación con nosotros, con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Me encanta estar en este momento en México, un país que está pasando por este proceso de reformas estructurales, como bien dijo Roberto Gil, no solamente está estableciéndose reformas estructurales en el lado económico, sino en toda la gama de reformas que pueden hacer de este país realmente un país que pueda ir un poquito más allá, realmente sobrepasar su producto potencial, que hoy día está, como lo vamos a ver, estamos creciendo a un nivel inferior al producto potencial mexicano.

Creo que este paquete es un paquete audaz de reformas que busca realmente fortalecer las capacidades locales en una mejor gestión del país, pero también salirnos de este estancamiento en el crecimiento económico, y que ha sido insuficiente evidentemente para salirnos del ciclo de pobreza y desigualdad que hay en nuestro país.

Lo siento así, ya estoy aquí ya tres años y medio, y me siento muy bien acogida por México, y creo que hay un deber que tenemos desde la banca multilateral y en el diálogo con las autoridades, tanto en el gobierno, en el Ejecutivo, como también con las autoridades del Legislativo para poder ir acompañándolos para ir superando estas deficiencias.

Tenemos certeza de que este paquete es un paquete impresionante de reformas, y hoy día el gran imperativo es trabajar, en mejorar su gobernanza, su capacidad institucional y mantener, lo que ha sido ya un logro en México, que ha sido el tema de la estabilidad macroeconómica, que siendo importante, no es suficiente para lograr estos espacios de crecimiento.

Si vemos México, como dije hace un momento, está por debajo de su potencial, es una economía de ingresos medios, miembro de la OCDE, que ha tenido estos logros que en el consenso de los economistas son magníficos, el manejo macroeconómico tanto por el lado fiscal, como por el lado monetario, digamos, hay una solidez y estabilidad importante que le da un prestigio y un notable reconocimiento.

Tanto es así, por ejemplo, que el Banco para nosotros, a nivel de cliente, es el tercer cliente más importante, pero es el más estable de todos relativamente. En tamaño, es un tamaño importante, es socio importante de esta cooperativa que es el Banco, y además un cliente con solidez, respaldo, confiable en el que podemos trabajar.

Vuelvo a decir, la parte macroeconómica es muy importante, pero no es suficiente cuando hay que hacer reformas más profundas en lo microeconómico, digamos, vamos hablarlo desde esta perspectiva más micro, pero creo que es importante que comencemos a mirar que es un país que tiene todas las posibilidades de crecer, más allá de lo que esté pasando en las crisis potenciales y eventuales que tengamos este ciclo económico global que ha sido de caída, también le he afectado a México, pero en menor proporción.

En los 10 últimos años la diferencia entre el producto observado y el potencial ha estado alrededor de dos por ciento.

Cuando hablamos de producto potencial estamos diciendo en el uso eficiente de todos sus recursos, la capacidad de poder estar trabajando con todos sus recursos de la mejor manera. Y esa diferencia es una diferencia importante, porque crecer a tasas que están alrededor del promedio del 2.5 por ciento, es un hecho que es una tasa bastante baja para una nación como México, que es una nación muy grande y que debe de estar con una tasa de crecimiento poblacional de alrededor del dos por ciento, como la mayor parte lo hace América Latina.

Entonces estamos creciendo a un nivel muy bajito para satisfacer las necesidades de una población que es de un tamaño tan importante, y a darle oportunidades para que esta misma población tenga bienestar.

Esta tasa de crecimiento es muy baja, y si la comparamos con el resto de América Latina, estamos hablando de tasas de crecimiento del tres por ciento en América Latina en promedio, 2.5 versus 3.3, incluyendo con modelos diferentes de economías en la región es una tasa bastante baja, y en la cual creo México podría dar un salto mayor.

¿Qué es lo que está generando que esta tasa de crecimiento sea tan baja? México ha invertido, México ha ido crecimiento en tasa población, pero lo que ha quedado estancado es su productividad; si nos comparamos con países importantes de la región, del tamaño que pudiéramos esperar que tengan en la tasa de crecimiento mexicano, vemos que China creció en 5.2 por ciento

en los últimos años entre el 2005 y el 2015; Corea del Sur, que es uno de los ejemplos que podría ser más cercano a México, creció en 1.4, Estados Unidos creció en uno por ciento, Brasil con todas sus dificultades creció en punto cuatro, y México se quedó estancado.

Esto es un tema delicado, el aporte de los factores de producción al crecimiento ha sido casi nulo.

Y entonces cuando comenzamos a mirar esto hace que la convergencia de ingresos también sea menor, también deja de lado, si dejáramos de lado los episodios de las crisis, el crecimiento de la productividad ha sido muy baja, en los últimos 30 años la productividad ha sido más bien negativa, la tasa de crecimiento de la productividad fue de menos punto cuatro. En los últimos 10 años no ha habido crecimiento, como lo mostramos en el cuadro.

Esto nos lleva a que tengamos esta desigualdad tan marcada, si hay alguna característica de la economía mexicana, es una economía dual, una economía donde hay discrepancias entre estados, estados muy productivos, que podrían ser países de alto crecimiento a nivel internacional, alta productividad, y estados con niveles paupérrimos de crecimiento, esas diferencias entre estados son notables.

Por otro lado, hay un alto nivel de informalidad por porción de la población ocupada, estamos hablando de estados donde hay un alto nivel de informalidad, más del 69 por ciento, en otros estados baja a 48, en promedio estamos hablando de niveles superiores al 50 por ciento del nivel de informalidad.

También encontramos estas otras desigualdades en términos de pobreza, o sea como porcentaje de la población total estados que tienen el 56 por ciento de la población en estado de pobreza, otros que probablemente más y algunos con niveles del 31 por ciento.

Lo que estamos viendo es niveles de desigualdad muy alta, cuando comparamos estados, cuando comparamos esta productividad entre empresas, en un mismo sector podemos encontrar, por ejemplo, a la agricultura tenemos sectores, dentro de la agricultura de alta productividad, exportadores internacionales y a la misma vez espacios en el ámbito rural de alta pobreza y de desigualdad, básicamente una agricultura de supervivencia.

En el ámbito urbano también empresas de alta productividad, alta tecnología y también a la misma vez PYMES, de servicios que probablemente son autoempleos de supervivencia.

Estas diferencias son diferencias muy importantes en México que generan que evidentemente hay que hacer un trabajo que hay que enfocarnos para poder reestructurar la economía de una manera que todos tengamos el acceso, la oportunidad de tener, desde el lado productivo, una capacidad de generar más bienestar.

En el lado de la competitividad, tenemos un gráfico acá que está basado en el Índice Global de Competitividad, donde les mostramos que en el último año bajamos algunos puntos de participación.

En realidad el dato es un dato menor en términos de que si es 61, 55 la posición. Lo importante aquí es que estamos siendo un país de ingresos relativamente altos o medios-altos en América Latina, estamos en una posición bastante baja comparado al resto de América Latina también, casi todos estamos en ese segmento, en el medio para abajo en los países de América Latina; pero que México esté ahí muestra también estos problemas de desigualdad y problemas sistémicos para que la productividad mejore.

Cuando vemos los datos acá, vemos que el país tiene problemas, puede tener una amplia cobertura de educación, no sé si lo lleguen a ver en términos de cobertura, lo que es educación primaria y salud primaria, podemos tener cobertura, pero la calidad es muy baja.

Y si comenzamos ir un poquito más allá, comenzamos a ver que las posibilidades van disminuyendo en el tema de capital humano, estamos perdiendo un capital humano, porque se va saliendo del mercado, van aumentando la edad y los chicos ya no llegan a la educación media superior, hay una menor disposición de entrenamiento y capacidades, y la calidad es muy baja.

Por el lado de mercados, los mercados son bastantes ineficientes, estamos en una posición bastante baja, según las propias encuestas que salen de este índice en mercados tanto de bienes, como de servicios, como mercado laboral y también en mercado financiero, lo que hace que el acceso sea muy concentrado.

También lo podemos ver en términos de tecnología, en la capacidad tecnológica, habrá segmentos que tienen un acceso muy grande, pero el tema está limitado ese segmento y después no llega todo a las mayorías. Y cuando vemos otro elemento importante, es la institucionalidad, México presenta quizás una de las mayores deficiencias en el pilar institucional.

Entonces tenemos por el lado de capital humano, restringía calidad en la educación y poca formación para las habilidades productivas, lo estuvimos viendo en el seminario que hicimos este lunes, en el que participó Gerardo, alta informalidad también tanto en la parte productiva, como en el propio sistema de empleo. Y por el otro lado el acceso a capital y al crédito bastante limitados, son barreras para el crecimiento en el lado de factores.

Y luego cuando vemos la concentración que hay en los mercados, por eso las reformas, sectores que son servicios claves en la energía, en las TELECOMM, son sectores donde la alta concentración reduce las posibilidades de un mayor acceso a más ciudadanos a este tema, la poca, insuficiente inversión, innovación, emprendimiento y, como bien mencionaron hoy día, esta debilidad del Estado de Derecho.

Ayer en la noche estaba conversando con un grupo de personas, hablamos que esta debilidad en el Estado de Derecho es un factor que se toma en cuenta inmediatamente desde la perspectiva económica por el inversionista, cualquiera que éste sea, nacional o extranjero, está mirando si va a tener certeza en el proceso judicial, certeza en los procesos de normativas que tengamos en materia de liderar conflictos. En fin, si no hay esa certeza eso inmediatamente se va al costo, eso de frente va a la tasa de interés, si la queremos mirar desde esa perspectiva, y eso incrementa el costo y pone la duda, ¿invertimos o no invertimos en México? ¿Cruzamos la frontera o no la cruzamos para invertir?

No es que todos los otros países sean una maravilla, pero a veces una variar le puede influir en la otra de una manera diferente. En mi propio país también es uno de los temas donde estamos discutiendo continuamente cómo fortalecemos nuestro Estado de Derecho justamente para hacernos más atractivos a que vengan más inversionistas y generemos más empleo, porque finalmente es por ahí donde está la única posibilidad de crecer, no es solamente a través de programas sociales que den compensaciones o apoyen a una comunidad, esas son necesarias, pero no son las que pueden resolver nuestros problemas de pobreza o de desigualdad, tenemos que generar realmente la posibilidad de más empleo.

Por el otro lado, como decíamos, esta capacidad institucional también es un elemento que creo que es muy importante mencionarlo, porque si hay transparencia, si hay rendición de cuentas, si hay seguridad jurídica y si hay una clara lucha contra la corrupción, un elemento que en toda la América Latina estamos conversándolo, creemos que podemos bajar mucho de los problemas que hay en temas de costos, como la inseguridad y la violencia que ya permanentemente en nuestras comunidades.

Desde el lado fiscal también tenemos un problema que creo hoy es parte de trabajo, se está haciendo en el Congreso, en la preparación del presupuesto de la República, es cómo mejoramos el sistema recaudatorio. Pasamos por una primera reforma, una reciente reforma en el ámbito fiscal de la parte de ingresos, sé que están en este momento discutiendo, inclusive, los mejores incentivos para reactivar la economía.

El problema es más estructural que temporal, digamos, hoy día hay un problema temporal por el bajo crecimiento, pero que hay un tema estructural por el tema de la falta de tener una economía que esté más formalizada.

Entonces parte del ejercicio de la formalización, que no es solamente un tema fiscal, que no es solamente de mercados laborales, sino de una mirada integral de los mercados; que creo que con eso una mejora en su capacidad podría ayudarlos realmente a mejorar su capacidad recaudatoria, está muy por debajo del promedio de América Latina, muy por debajo de la OCDE, y requiere, por lo tanto, una capacidad de gestión mejor para poder recaudar más y también usar mejor esos recursos desde el lado de la eficiencia del gasto, de tal manera que ayuda a reducir los problemas de desigualdad que tiene el país y mejorar el bienestar.

En este cuadro vemos el crecimiento per cápita comparado con América Latina, vuelvo a insistir, es un tema curioso, siendo uno de los países más grandes, y quizás por eso es más costoso hacer los cambios y pasar por procesos de crecimiento; pero hemos crecido en México menos que el promedio de América Latina, sobre todo en los últimos años. Eso es un tema que hay que llamar la atención.

Es cierto América Latina del lado de los commodities a impulsar el crecimiento, eso también hay que tomarlo en cuenta, pero también había en políticas públicas orientadas a que ese crecimiento se solidifique dentro del país, eso es importante, por eso iré acompañándolo, tener políticas públicas que, como lo dijo alguna vez algún presidente que conocí, decía: Hay que subirnos a la ola del crecimiento, hay momentos que sí hay que aprovechar esas olas, y cuando hay las bajas, saberlas también navegar en esas bajas. O sea, hay que saber estar en ese proceso de navegar adecuadamente para que cuando estemos en momentos difíciles, como es hoy una situación de crisis financiera internacional podamos seguir sosteniendo en ese proceso y con ello mejorar el bienestar.

Porque el problema fundamental no es si crecemos o no crecemos, el crecimiento es usualmente una variable que nos ayuda a entender que el

objetivo, que es el objetivo humano, el tener personas fuera de la situación de pobreza, México es uno de los países con mayor desigualdad y con altos niveles de pobreza, 55 por ciento de la población en situación de pobreza para mí es una cifra alarmante, y eso sí hay que tener cuidado; hay que trabajar realmente para cambiar esa situación y no aparecer en el segundo puesto en la Organización de Desarrollo Económico de la OCDE diciendo que somos el segundo país con problemas de desigualdad por los índices que tenemos.

Esto realmente es un momento alarmante, compartido en muchos países de América Latina, es cierto, pero sí se ha trabajado mucho en el tema de cambiar la situación de pobreza en varios de nuestros países, generando empleo y a la vez trabajando con políticas que ayuden a incorporarlos al sistema de una manera más eficaz y más eficiente.

Ante estos desafíos tan importantes, en los últimos 20 meses hemos visto realmente un proceso reformador muy grande, hablamos de las reformas estructurales por el lado económico, pero efectivamente hay más reformas que han ido en el camino.

Si me permiten, las reformas no siempre son de un momento, de una legislación, las reformas son un proceso continuo.

Voy a remitirme al Perú, Perú, que es mi país, nosotros empezamos con un proceso de reformas importantes en los años 90.

Creo que lo que ha hecho posible es que Perú tuviera una tasa de crecimiento impresionante en los últimos años, el proceso ha sido bien, y lo reconocemos, de un proceso donde tanto los diferentes actores que han estado en el Ejecutivo, como en los congresos, hemos tenido la capacidad de encontrar que hay una ruta, un derrotero y donde hay que ir mejorando, haciendo mejora continua, siempre hay que hacer mejora continua.

Entonces es por ahí donde vienen las posibilidades, creo que México está en ese momento hoy día haciendo esas mejoras continuas, y gracias al Instituto que está pensando en esas mejoras continuas para ir apuntalando este desarrollo.

Esta construcción de consensos políticos, como el Pacto por México o los acuerdos sociales que se puedan ir formando, creo que hacen posible que estas reformas, como la laboral, la hacendaria, la financiera, las telecomunicaciones, la de competencia económica, energética, etcétera, y todas aquellas que nos ayudan a mejorar la parte institucional, todo lo que es

el trabajo de la certidumbre jurídica y el Estado de Derecho, son elementos que hacen posible que la economía mexicana siga en un proceso de crecimiento, cada una de ellas es fundamental una con la otra, separadas probablemente por fines didácticas, por formas institucionales para desarrollarlas, pero hacen un conjunto de reformas que le dan esa posibilidad de dar un salto a México, un salto que creo que podemos seguir dando.

Si podemos imaginarnos a México con este proceso, con un proceso de siembra, es un proceso donde hemos empezado con una planta que recién comienza a crecer y que esperamos que profundice sus raíces para que crezcan sanas y den sus frutos. Eso conlleva a retos, como en un viñedo, las uvas son unas plantas increíbles, la Vid crece en los terrenos menos fértiles, en los terrenos más arcillosos, con arena, pedregal; lo que hace posible que crezcan es que profundizan sus raíces en la búsqueda de estos alimentos, su profundidad en las raíces están en situaciones de climas muy inclementes, que pasan de altas temperaturas a bajas temperaturas muy radicalmente. Sin embargo, es una planta que aprende a crecer en esas dificultades, ante la adversidad.

México ha comenzado a sembrar en la adversidad, y eso es lo más increíble. México está hoy día en un entorno muy complejo, nunca se esperó que iba a caer el precio del petróleo como ha caído, para empezar, siendo uno de los recursos más importantes para México, y siendo una de las reformas más interesantes que tiene.

Nunca se pensó que Estados Unidos entrara en una tasa de crecimiento tan ralentizada, donde hoy día seguimos esperando que suba la tasa de interés, y todos los países estamos como que así asustados. Nunca pensamos que China iba a perder el ritmo de crecimiento que hoy en día tiene, es cierto, para México puede resultar más atractivo hoy día, porque eso significa que, si bien el tiempo de cambio se ha visto afectado para algunas operaciones, eso puede ser útil para otras, la capacidad exportadora del lado manufacturera mexicano se obtienen ciertas ventajas frente a China.

Sin embargo, la tasa de crecimiento de China sí afecta creo que al mundo entero de una manera importante, en fin.

Estamos en una situación global bastante incierta y complicada, creo que no se ven visos inmediatos de recuperación, lo que vamos a ver es una situación de una economía donde va haber un lento crecimiento, ésta es la etapa del ciclo económico global más bajo de muchos años, o sea después de haber tenido una tasa de crecimiento global muy importante.



Y México hace todas estas reformas en este momento, ¿estuvo bien o estuvo mal? Yo personalmente pienso que estuvo bien, porque justamente va orientado a fortalecer esas capacidades locales para poder enfrentarse y darse la posibilidad de tener una barca para navegar en un mar bastante turbulento.

Creo que la oportunidad es hoy, y lo que importa es fortalecer esas capacidades, estar creando nuevas capacidades institucionales, adaptar las que se tienen, vivir con este entorno complejo por el momento, pero estas capacidades hacen posible que hoy día veamos que tenemos que trabajar en los diferentes sectores, en donde se están trabajando normas de competencia más adecuadas para abrir los mercados, en el trabajo de los segmentos de mercados laborales, en los mercados de TELECOMM, por ejemplo, donde tenemos que utilizar la banda ancha como una herramienta fundamental para incorporar más y más personas al mercado.

Tenemos aquí la posibilidad de crear instituciones y formas de hacer las cosas innovadoras que permitan que tengamos la posibilidad de que se aproveche, a pesar de la crisis, las reformas.

Entonces creemos que la participación del Poder Legislativo es fundamental, porque tiene que estar vigilante y viendo cómo irse adaptando a estas nuevas circunstancias. Es ahí donde comienza a tener una situación de suma importancia su participación.

Es cierto, tenemos que vencer algunas resistencias de cambio, por ejemplo, en los temas penales que hoy día se mencionaban, anoche conversamos el tema, y hay una resistencia inmensa, en países como Colombia o Chile donde se hicieron estas reformas demoraron más de 10 años para comenzar hacer su implementación. En mi país todavía sigue en proceso.

Las resistencias son muy grandes, porque son las formas que sabemos hacer o sabemos andar, y entonces movernos de esa comodidad es un poco complicada, por mucho que lo otro sea, desde la perspectiva teórica más eficiente, más eficaz, más justo o más transparente, a veces podría darnos la sensación de que no tenemos los instrumentos. Y por eso hay que darle confianza a los ejecutores de esos procesos para que se lleven a cabo y entender que es un proceso, que no es una cosa inmediata.

Lo mismo pasa en estas reformas en competencia, en TELECOMM, es un proceso de aprendizaje. El hecho de que comencemos a pensar, por ejemplo, en que hoy día tenemos que usar mucho más instituciones público-privadas para hacer inversión pública, es un tema que nos sorprende a todos. No es

que dejemos desde el Estado a tener responsabilidad frente a estos temas, sino que es otra forma de asumir las responsabilidades, asumimos las responsabilidades entendiendo que vamos a tener contingencias fiscales, con las APP, porque somos corresponsales de los riesgos, pero de otra manera le permitimos que alguien nos adelante la inversión para poder facilitar que éstas se ejecuten rápidamente, pero la contingencia sigue siendo y la responsabilidad sigue siendo fiscal, no deja de estar el Estado presente, no es que deje de participar en los procesos, sino que es otra forma de administrarlos.

Eso es un proceso, como digo, de nuevos aprendizajes y que tenemos que tomar frente a eso conciencia de que hay espacios donde los diferentes intereses de la sociedad se tienen que hacer posibles, y el foro óptimo para esa conversación es el Legislativo, que es donde está la representación popular y donde tenemos que encontrar estos foros de conversación para poder encontrar estas confluencias.

Siempre, como decíamos, con transparencia, hay un proceso de transparencia donde hay que trabajarlo, desde el Banco hemos comenzado a trabajar muchísimo con el gobierno mexicano para trabajar y mostrar las mejores prácticas, lo hemos hecho, por ejemplo, en el tema de adquisiciones donde hemos logrado, por ejemplo, el Banco Mundial y el BID trabajar con el Gobierno Federal y ver de qué manera podíamos llegar a una estandarización para reconocer las buenas prácticas en adquisiciones del Gobierno Federal.

Lo hemos hecho, eso muestra de que ya hay posibilidades de lograr cosas para ir hacia adelante, y ojalá pudiéramos llegar posteriormente Estado y empresas del Estado, a los estados y a las empresas de los estados.

Entonces creemos que hay posibilidades, siempre hay un espacio donde podemos implementar reformas, generar oportunidades y que esas reformas comiencen a dar frutos de alguna manera más o menos inmediata para que podamos impulsar el crecimiento, tener más y mejor inversión, tener mejores sinergias entre las reformas, desarrollar de una manera más equitativa las regiones y los sectores, impulsar la gestión de los gobiernos locales; creemos que es muy importante que los municipios comiencen a tener, y eso es una reforma interesantísima el tema de la reelección en los municipios, también ayuda a que se pueda tener una perspectiva de largo plazo en presupuestos mucho más elaborados de acuerdo a las necesidades de crecimiento. Y llegar a tener un momento de desarrollo para México, que creo nos permitiría crecer.

Y aquí lo que podemos hacerles es una oferta nada más como Banco Interamericano de Desarrollo, nosotros hemos elaborado una estrategia Banco-país basada en nuestra propia estrategia Banco, pero ligada al desarrollo mexicano.

Éstas son las principales áreas donde hemos decidido invertir nuestras capacidades tanto del lado de conocimientos generados en el Banco, como esas capacidades financieras en los temas de productividad, en temas de desarrollo social, en temas de desarrollo territorial, creemos que tenemos las ventajas como para apoyar y aportar a México en el diálogo, ya hemos conversado con el Instituto a generar un espacio, un convenio de diálogo permanente donde podamos intercambiar información, tener material para hacer comparaciones, análisis técnico.

Y creemos que esa parte que está haciendo México es parte de lo que tiene que hacer América Latina, nosotros consideramos a México como un socio fundamental para también generar conocimiento para otros socios en la región.

Así que creemos que toda nuestra posibilidad de trabajo está a su disposición y queremos nada más que ofrecerles nuestro tiempo, nuestro acompañamiento durante el diálogo, estar siendo permanentemente socios de ustedes para el cambio y el desarrollo.

Muchísimas gracias.

**MODERADOR:** Le damos las gracias a Mercedes Aráoz por su conferencia magistral, la representante en México del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tenemos algunos minutos, afortunadamente, estamos pasando tarjetas por si alguien quiere plantear alguna pregunta a la representante del BID en México, no sé cuál sería la mecánica, pero en lo que quizá si es que hay alguna y la hacen llegar.

Yo quizás sólo quisiera hacer una pregunta, un comentario a la presentación de Mercedes.

A partir de tu experiencia en Perú y de tu trabajo en el BID, ¿qué crees podría México aprender? Señalaste los retos, las dificultades de implementación de algunas reformas, los retos de crecimiento, desigualdad a los que se enfrenta el país, y que además estamos pasando por una circunstancia económica internacional de gran incertidumbre.

Como trabajo en el BID quizá una pregunta interesante sería, ¿crees que hay alguna dimensión regional en América Latina que pudiera ser útil para México? En términos ya sea de profundizar la integración, experiencias en otros países que pudieran ser útiles en las que podamos derivar alguna lección.

No sé si quisieras responder ese comentario en lo que quizá llega alguna pregunta.

**MTRA. MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ:** Muchas gracias, Gerardo.

En términos de las políticas y de las reformas creo que la clave es la persistencia, y la persistencia significa realmente profundizar en ellas, trabajar en ellas, estudiarlas a profundidad, corregir donde pueda corregirse; pero la persistencia es estar en ellas, porque no son cosas que resultan hoy día a una legislación y al día siguiente tengo una respuesta. Yo creo que la persistencia es clave.

Y términos del desarrollo regional, creo que hay ámbitos muy interesantes donde estamos trabajando como Banco y como región.

Una de las áreas que yo más quiero desde mi experiencia pública es la Alianza del Pacífico, porque fue una iniciativa del gobierno en el que yo participaba y era parte del equipo que lanzó la iniciativa, tuvimos esta fantástica confluencia de intereses entre los cuatro países que conformamos la Alianza del Pacífico y que hoy están haciendo, vamos a llamarlo así, están haciendo.

Nos costó mucho hacer el acuerdo comercial entre México y Perú, aquí me tomaba y jugaba mucho las bromas con Ernesto, porque decíamos: Por favor, señores, si los aguacates son un problema, vengan a invertir a Perú y siembren aguacates en el Perú en contra estación.

Tenemos una oportunidad para desarrollar, no solamente un acuerdo meramente comercial, sino una alianza estratégica de crecimiento. Y creo que eso se ha logrado, hemos logrado, y creo que hay espacios de crecimiento muy importantes, no para las grandes empresas ni en México ni en el Perú, sino para aquellas empresas, lo he visto acá en espacios donde los negocios que antes nunca se daban se están comenzando a dar, y donde hay espacios institucionales muy interesantes, los temas de inversión directa también, hay muchísimas empresas mexicanas ya en países como Colombia, Perú, Chile y viceversa, estamos en un intercambio grande, y creemos que

las cadenas de valor se puede fortalecer, porque hay estos temas de normas de origen, en fin, un montón de elementos que nos fortalecen más el intercambio social y cultural que se da.

Y eso nos pone en un reto de fortalezas, porque creo que somos socios frente a las adversidades, en realidad podemos lidiar juntos frente a mercados que potencialmente sólidos no podríamos entrar, el hecho de que ya hayamos decidido ir y tener, por ejemplo, como región, los cuatro países oficinas comerciales conjuntas en algunos países del mundo. Eso es un logro impensable, nos veíamos como competidores, en vez de cooperadores.

Hoy día en la China hay oficina comercial conjunta, en Estambul también hay una oficina comercial conjunta, podemos estar yendo a diferentes lugares y comenzar a presentarnos con una oferta colectiva, siendo competidores, pero cooperando, creo que ahí hay un espacio muy grande.

Y en eso mismo estamos frente a otros acuerdos comerciales, como el APP que son de alta sensibilidad, pero que también implican el vernos como socios y como partícipes conjuntos, un espacio bien interesante en la integración.

Pero no sólo eso, ya desde el banco estamos trabajando mucho en el apoyo en la integración con México y Centroamérica, viendo las posibilidades de integración física en términos de los espacios de infraestructura, como el área energética, el propio espacio de carreteras o hasta temas de salud, tenemos un programa de salud en Mesoamérica bastante importante que aquí en México se implementa en Chiapas, para que lo veamos, en las zonas en donde encontramos mayor pobreza y que puede ser muy interesante verlo en la vinculación con Mesoamérica.

Entonces sí hay un interés de trabajar de manera conjunta en toda la integración regional, hay oportunidades y creemos que son espacios donde México puede tomar un liderazgo único además, porque no es igual ser un país como el mío de 27 millones de personas y un país de más de 100 millones de personas como aquí en México, es un liderazgo, evidentemente es mucho más fuerte, hay un desarrollo productivo más grande. Entonces puede ser el gran generador de las cadenas de valor en la región.

**MODERADOR:** Gracias, Mercedes.

Le damos la bienvenida al señor López Brito que está presente con nosotros, que nos acompaña en este Seminario.

Bienvenido.

Aquí tenemos ya una serie de preguntas, voy a empezar con una que es muy concreta para Mercedes, que si cuenta el BID con partidas o fondos para hacer convenios con estados de la República de algún tipo para apoyar proyectos empresariales a la iniciativa privada.

**MTRA. MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ:** Tenemos dos ventanillas, una ventanilla para el lado público y una ventanilla para el sector. Entonces esa ventanilla privada puede intervenir, por ejemplo, tenemos proyectos interesantes, el proyecto de petroquímica que hay Coatzacoalcos, es uno de los proyectos más importantes donde el Banco intervenido, es una de las grandes industrias y donde el Banco sí fue un gran defensor de que no se le pusiera barreras en la frontera, porque de hecho sustituye importación, pero es una sustitución de importaciones de este recurso de *letileno*, pero con un desarrollo industrial propio, la fábrica más importante de petroquímica terciaria en toda América, es la más grande, además como un componente muy interesante de cooperación entre empresas brasileras y mexicanas, cosa que también ya bastante innovador.

El otro tema donde estamos, en sector privado, estamos apoyando en un puerto, como el Puerto Manzanillo, estamos en proyectos de eólica en la zona de Oaxaca, estamos en varios lugares por el lado privado.

Por el lado público tenemos una restricción, la restricción es que nosotros no podamos hacer préstamos directos a las entidades federativas, sino tenemos que trabajar a través de órganos federales, como es el caso de Banobras, en este caso con ellos trabajamos.

Y tenemos varias iniciativas interesantes, de hecho tuvimos préstamos a través de Banobras en algunos estados, como es el caso, si no me equivoco fue Veracruz uno de ellos, y en Mérida también hemos tenido algunas intervenciones.

Estamos trabajando ahora, en el caso de Banobras, un programa muy interesante para municipios, tenemos un préstamo muy importante donde entramos y apoyamos a municipios a través de Banobras.

Y tenemos uno más innovador que se llama el de “Ciudades sostenibles”, que es un programa donde les ayudamos hacer un programa de planeamiento de ciudades intermedias que tienen alta sostenibilidad; hemos hecho este esfuerzo en tres ciudades, creo, si no me equivoco, ha sido en Xalapa, que ya tenemos el plan de acción, tenemos un plan de acción en Campeche y un plan de acción en La Paz, Baja California Sur. Y va haber una serie de

programas también en esa dimensión. O sea, con estados y municipios sí trabajamos, pero a través de Banobras

**MODERADOR:** Muchas gracias.

Otra pregunta plantea, si consideras que el aumento a la inversión extranjera directa contribuye a la menor desigualdad o a una menor pobreza y cuál serían estos canales.

**MTRA. MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ:** La verdad que la etiqueta sí es nacional o extranjera es una etiqueta, lo importante es que hay inversión, porque la inversión sí es importante para la generación de empleo, una inversión que esté ligada a un espacio de sostenibilidad también de país en lo ambiental y en lo social.

Y esas son una de las herramientas que usamos nosotros cuando trabajamos con los inversionistas privados, el Banco tiene estándares de calidad de la inversión, para poner un nombre, nosotros pedimos estándares de sostenibilidad ambiental y social muy fuertes, cualquier tipo de inversión tiene que pasar por esos estándares, y creo que eso hace posible que muchos no busquen, sobre todo para infecciones importantes para que eso tenga viabilidad, si no es viable en ese sentido, nosotros no damos estos créditos, igual lo mismo en términos de integridad de los socios, estamos en la búsqueda de estas características.

Creo que es algo que es importante, justo conversábamos con las entidades de la Banca de Desarrollo, estamos inclusive preparando ahora un seminario donde vamos a trabajar mucho de por qué tenemos que este tipo de estándares en lo ambiental y en lo social, que son claves para el desarrollo de nuestra región, para evitar conflictos, es un tema muy importante.

En la parte ambiental en América Latina hay inversiones importantísimas, y aquí en México se va a dar todo el tema de los gasoductos, por ejemplo.

Ahí tenemos que tener consciencia social y ambiental clarísima y saber que estos proyectos tengan y generen los beneficios en las comunidades que pueden ser afectadas, por ejemplo. Es uno de los temas donde el Banco participa.

**MODERADOR:** La siguiente pregunta alude más que al carácter de representante del BID en México a tu experiencia en sector público.

Verónica Victoria pregunta, ¿qué estrategias o experiencias exitosas ha implementado tu país, el Perú, para el fortalecimiento de los gobiernos locales?

**MTRA. MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ:** Nos tocó varias interesantes, en la época que estuve en la Secretaría de Hacienda, Economía y Finanzas, como le llamamos, hicimos varias cosas que creo que pueden ser buenas herramientas.

Inventamos una herramienta que se llama la herramienta, eran fondos concursables dentro de las finanzas públicas, que permitía el trabajo conurbado, es decir, que diferentes municipios pudieran presentar proyectos conjuntos, concursaban por estos proyectos, era una herramienta donde fortalecíamos el trabajo de un interés colectivo mayor al interés nada más de un municipio, sino viéndolo desde una perspectiva conurbada.

Comenzamos a generar incentivos también de traspaso de recursos federales, nosotros no somos una federación, pero para poder el equivalente a los recursos nacionales en función a ciertos indicadores; indicadores de cómo podían ir mejorando para las ciudades intermedias, sobre todo buscando cómo mejoraban su capacidad, generar más competitividad, reducir barreras al acceso, por ejemplo, a las empresas, facilitarle la gestión, el tema de registro de empresas que sea mucho más ágil, en fin, una serie de elementos, y con eso premiamos a los municipios en función a la capacidad de gestión.

En el caso de desarrollo social, en particular para los municipios más pobres en su mejora de gestión y en planes de gestión para mejorar la capacidad de entregar los recursos públicos ligados al desarrollo social.

Otro que fue para nosotros, un ejercicio que hoy día está siendo muy exitoso, y que quizá sea bueno estudiarlo, es uno que llamamos “obras por impuestos”, en el cual permitíamos que el sector privado hiciera algunas de las obras públicas de los municipios como un adelanto del pago del Impuesto a la Renta, y el ministerio de Hacienda le daba al final del desarrollo de la obra un pago, era un pago adelantado del pago de impuestos. Entonces recibía su cheque para que el año siguiente, me tocó el primer cheque a mí, el entregar el primer cheque a una obra pública, donde una empresa cervecera hizo toda una mejora disposición de las calles donde estaba ubicada esta cervecera, era un pago adelantado de los impuestos, y nosotros lo reconocíamos al año siguiente para el Impuesto a la Renta.



Entonces hoy es una de las herramientas que más se usan para desarrollar algunas obras públicas a nivel municipal, en Perú está muy exitoso como modelo, es un ejercicio simpático.

Y algo parecido estamos haciendo en el Banco, lo llamamos “bonos sociales” a través del FOMIN, y vamos hacer un ejercicio acá en Puebla, donde vamos a trabajar con el sector privado haciendo algunas acciones en el ámbito de política social que permita de alguna manera ser recuperado con la garantía de que el gobierno lo paga después, es una fórmula que también ayuda a que los municipios puedan acciones donde normalmente con los bajos recursos de inmediato no lo pueda hacer, pero el gobierno puede comprometerse, ahí hay un compromiso de nivel nacional y municipal muy fuerte.

**MODERADOR:** Interesantes las experiencias del Perú.

La última pregunta, sólo para terminar, alguien plantea que si se habla de una contribución de las reformas al crecimiento económico, cómo podemos saber cuáles están verdaderamente contribuyendo y en cuáles hay que reorientar los esfuerzos para que tenga impacto en el crecimiento económico.

**MTRA. MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ:** Es cierto que muchas de ellas están integradas, pero sí se pueden hacer un estudios de base que se pueda estar mirando los impactos, y viendo los casos efectivamente donde uno puede generar mayor bienestar o ha generado mayor bienestar en otras partes del mundo; el Banco suele hacer eso, traer expertos y conocimiento hecho previo.

Hay mucho estudio científico económico que muestra con estudios de base donde, por ejemplo, una reforma donde hay más acceso evidentemente beneficia al crédito, por ejemplo, beneficia a la población; vuelvo a referirme a países como Perú y Bolivia que tienen un excelente programa de apoyo a las microfinanzas, del desarrollo a las microfinanzas con mucho control.

En el caso del Perú la superintendencia tiene muchísimo control sobre las microfinancieras, pero las microfinancieras están, y esto ya es reconocida, trabajando en las regiones y en las comunidades con mucha fuerza, mucha regulación, pero buena, sí se requiere un Estado fuerte capaz de regular, pero una regulación que les permita competir y generar mayor acceso a las comunidades, por ejemplo, para poner un caso.

Acá comenzó el tema con el tema de las reformas en materia financiera, que es uno de los temas que creo que aquí también se va a revisar y estudiar.

Lo mismo puede pasar en temas de empleo, es una materia que toda América Latina está discutiendo, cómo debe ser un sistema pensionario a la vez justo sea accesible a todos, el tema de tener un esquema, que ya se ha hecho y se ha aprobado en varias partes, de reparto versus los sistemas de cuentas individuales, ya es un tema que es poco discutible, es preferible lo de las cuentas individuales.

Sin embargo, hay que generar por lo menos pensiones mínimas para que la gente tenga la certeza de que va haber una protección social a largo plazo, hay combinaciones donde se pueden hacer las mejoras. Esa es la perspectiva.

**MODERADOR:** Muchas gracias.

Con esta última pregunta damos por concluida esta participación.

Les pido nuevamente un reconocimiento a Mercedes Aráoz que nos ha dado esta conferencia magistral.

Ahora vamos a dar paso, después de un breve receso, vamos a tomar un breve receso de unos 10 minutos, para dar paso a la primera mesa que es el tema de "Reforma fiscal"; que será moderada por el senador Cordero, y en la que participan José Clavelina, Luis Foncerrada y Héctor Juan Villareal, que a quien les voy a pedir que pasen después aquí en el presídium.

Muchas gracias.

---o0o---

## MESA 1. REFORMA FISCAL

**MODERADOR:** Muy buenos días a todos. Bienvenidos a esta primera Mesa de Análisis de las Reformas Estructurales.

Estamos muy contentos de llevar a cabo estos esfuerzos, felicito al Instituto Belisario Domínguez, yo creo que está cumpliendo a cabalidad con su objetivo y su propósito, que es apoyar el trabajo legislativo en México, lo cual, la verdad, lo celebro, se armó un muy buen evento de dos días, empezamos con la conferencia de la doctora Mercedes Aráoz, que acabamos de presentar, que me parece que fue muy puntual en diagnóstico y en sus oportunidades que tiene México.

Yo creo que ahora que arrancamos con ésta, que es la primera de las mesas, el propósito, pues yo creo que es pensar, yo creo que es pensar, reflexionar, salirnos un poco del lugar común, yo creo que todo mundo da por sentado o dio por sentado que las reformas estructurales eran fundamentales para el país, y nadie se atrevió a decir si efectivamente lo eran.

Ahora sí que como decía el clásico, “haiga sido como haiga sido ya están aquí”, y yo creo que nos toca ver si los objetivos con las cuales nos las presentaron se han cumplido. Y luego ver si los resultados han sido los adecuados.

Yo creo que ese es, sino lo hicimos en su momento, si cuando se presentaron las reformas, me parece, no fueron lo suficientemente discutidas, bueno, pues ahora ya están, son una realidad, y creo que es nuestro trabajo revisar si se han cumplido con los objetivos y hacerlo de manera recurrente, éste es un ejercicio que deberíamos de hacerlo, sin duda, cada año.

El tema de la reforma fiscal, pues evidentemente es el más sensible de todos, porque es el que repercute e impacta de manera más directa en el patrimonio y en el bolsillo de las empresas, de los comercios, y es el que se siente con mayor brutalidad si estuvo bien diseñada o no.

El hecho de hacer una reforma fiscal, a mí siempre me ha sorprendido que México es el único país del mundo donde se desea una reforma fiscal, se habla de la reforma fiscal esperada, la reforma fiscal deseada. Es el único país del mundo donde esto sucede, porque en todo el mundo entienden que una reforma fiscal es subir impuestos; yo no conozco una reforma fiscal donde no haya tenido un impacto recaudatorio y tributario.

Dicho lo anterior, que es recabar más impuestos, pues es quitarle dinero a las familias, a las empresas, a los comerciantes, quitarles su dinero, el gobierno, juntarlo y destinarlo a alguna otra cosa que tenga una rentabilidad social y que sea algo deseable.

Al final de cuentas es eso, es un sacrificio que hacen las familias al sector productor de un país para poder financiar gasto.

Entonces aquí la pregunta central que debimos de habernos hecho en su momento es, ¿para qué quiere más dinero el gobierno? Si el gobierno le está quitando dinero a los ciudadanos, pues debe tener una muy buena razón para eso, y existen muy buenas razones para eso, el financiamiento a la política pública, el financiamiento de la infraestructura hospitalaria, el financiamiento a la política educativo, financiamiento de infraestructura; existen buenas razones para eso, y sí implica un grado de generosidad, pero sí implica una buena explicación de para qué se requiere más dinero.

Costó trabajo en el debate de la reforma fiscal, costó trabajo encontrar esas buenas razones, por ahí ya en las exposiciones de motivos, no fue parte del debate público, y se hablaba de un sistema de seguridad social universal, que era, ya buscándole, uno de los objetivos que tenía el paquete de esta reforma fiscal.

También se hablaba de que se buscaba un sistema tributario más justo, más simple y más transparente, y también de promover el federalismo y la calidad del gasto, estos son los objetivos que se plantearon en la reforma fiscal que se presentó en septiembre del 2003.

Esta reforma fue aprobada, y yo creo que es muy relevante ver si efectivamente se cumplió con esos objetivos, si efectivamente nos dio más recursos para financiar un sistema de seguridad social universal, si este sistema es más justo, es más simple, es más transparente que el que teníamos, y si efectivamente se ha promovido el federalismo y ha mejorado la calidad del gasto.

Por supuesto, aunque no está planteado en los objetivos explícitamente, pues también tiene que ver qué ha pasado con el desempeño económico de país con la aplicación de esta reforma.

En ese ánimo es que tengo el gusto de moderar esta primera mesa de "Reforma fiscal", y me acompañan tres expertos en la materia, tres muy buenos economistas que me voy a permitir presentar en el orden en el que van a participar.

Primero voy a presentar al doctor José Luis Clavelina-Miller, quien es doctor en economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, actualmente se desempeña como investigador en la Dirección General de Finanzas Públicas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

El doctor Clavellina ha participado también como investigador en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, tiene una muy buena experiencia como investigador en el ámbito de los centros de investigación del Congreso, es un muy buen académico, es profesor de la División de Estudios Profesionales y de la división de estudios de postgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

Posteriormente tomará la palabra el doctor Héctor Villareal Páez, el doctor Villareal es doctor por la Universidad de Wisconsin-Madison, dirige el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C., es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y también tiene una destacada trayectoria académica, es profesor de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, donde dirige el doctorado en políticas públicas, también conoce el tema de la asesoría parlamentaria, fue director general del Centro de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

En tercer lugar participará el doctor Luis Foncerrada Pascal, quien es economista por la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene estudios de física, es maestro en economía por el CIDE y es doctor en economía por la Universidad Autónoma Metropolitana, tiene una amplia experiencia en el sector público, fue compañero en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene una experiencia también relevante en el sistema financiero, fue socio y director del banco Alianza y también ha participado en proyectos de organismos multilaterales de naciones unidas y del Fondo Monetario Internacional.

Su trayectoria académica también es muy destacada, fue vicerrector general de la Universidad de las Américas en Puebla y es docente o ha sido docente del CIDE, del Tecnológico de Monterrey, del ITAM, de la Universidad Anáhuac, de la Ibero, del Colegio de México y de la Metropolitana, de la Autónoma Metropolitana, actualmente es director general del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

Entonces si me permiten le daría la palabra en ese orden, participaciones de 10 minutos a 15 minutos, y para después hacer un diálogo mucho más fluido entre los participantes en la mesa y ustedes.

Muchísimas gracias.

Doctor, por favor.

**DR. JOSÉ LUIS CLAVELLINA-MILLER:** Muchas gracias, senador. Muy buenos días a todos.

Es para mí un gran honor estar en esta mesa de análisis de la reforma hacendaria con tan distinguidos economistas.

Sin más, a mí me gustaría comenzar mencionando que un análisis de la reforma o de los resultados de la reforma hacendaria no es fácil, porque se lleva a cabo en un contexto de desaceleración económica, donde además varios de los supuestos sobre los que se realiza esta reforma como crecimiento económico, precio del petróleo, plataforma de producción no se cumplieron. Y donde además esta reforma se lleva a cabo al mismo tiempo que otras reformas estructurales.

Entonces el aislar el efecto de esta reforma de las demás, pues resulta algo que, repito, no es fácil.

Sin embargo, ya pasó un año y medio, un poco más, y tenemos algunos resultados que nos gustaría comentar.

Voy a tratar de responder en mi exposición tres preguntas:

La primera es, ¿cuál es la problemática que dio origen a la reforma?

La otra es, ¿esta reforma está atendiendo precisamente a esta problemática?

Y la tercera tiene que ver con cómo vamos, qué estamos haciendo y cuáles son algunos de los elementos que quedan fuera de la reforma.

Como mencionaba el senador Cordero, la reforma se plantea cinco objetivos principales. El primero consolidar un sistema de seguridad social universal, elevar los ingresos tributarios, fortalecer la responsabilidad hacendaria, elevar la calidad del gasto y fortalecer el federalismo.

¿Cuáles eran los problemas que la Secretaría de Hacienda identifica para cada uno de estos objetivos? Primero, en cuanto al sistema de seguridad social universal es que México carece de una pensión universal que represente un piso para los adultos mayores de 65 años. Esta pensión universal opera a través de un programa, pero se trata de que éste sea un derecho de la población y además que México es el único país miembro de la OCDE que carece de un seguro de desempleo.

En cuanto a los ingresos tributarios, se identifica que existe una baja recaudación, México también es el país de la OCDE con menores ingresos, como proporción del PIB los ingresos de México están en alrededor del 19 por ciento, según datos de la misma OCDE. Y el promedio en esta organización es del 33 por ciento.

Otro problema es que existía una baja progresividad en los dos principales impuestos, el ISR y el IVA. Y que las deducciones que se permitían estaban concentradas en aquellos segmentos de la población con mayores ingresos, tanto para las personas físicas, como para las empresas, las empresa más grandes eran aquellas que podían deducir más, además de que había una alta dependencia de los ingresos petroleros.

En cuanto a la responsabilidad hacendaria el problema era que existían ciertas debilidades en el manejo de los pasivos públicos, por ejemplo, se permitía que el gobierno incurriera en déficit cuando la actividad económica bajaba, pero no existía esa contraparte de generar ahorros en la parte creciente del ciclo económico.

En cuanto a la calidad del gasto se identifican ineficiencias y duplicidades en algunos programas.

Y en cuanto al federalismo existen dos problemas principales. El primero, tenía que ver con la baja recaudación de los gobiernos locales.

Y en segundo, con la baja calidad del gasto en algunos de sus componentes principales, esto es educación y salud.

Ahora, ¿cómo intenta la reforma atender a esta problemática? En materia de seguridad social lo que hace es que se propone una ley de seguro de desempleo, una ley de pensión universal.

Aquí me gustaría comentar que ambas están pendientes de aprobación, están discutiéndose todavía en el Senado de la República.

En cuanto a los ingresos tributarios se expide una nueva ley del ISR que intenta cubrir huecos y deducibilidades de la ley anterior, se elimina la ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, también se elimina la ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

En cuanto al IVA, por ejemplo, e homologa en las fronteras, no sé si ustedes recuerdan que en las fronteras se pagaba un IVA de 11 por ciento, en el resto del país del 16, se homologa, ahora todos pagan el 16 por ciento; se establecen impuestos especiales a los alimentos y bebidas de alto contenido calórico, impuestos a los plaguicidas e impuestos al carbón.

Conviene recordar que esta es una reforma que había sido ampliamente estudiada también por organismos internacionales, por ejemplo, la propia OCDE, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial habían emitido recomendaciones, y esta reforma retoma algunas de ellas.

En el ámbito interno estos impuestos al carbón y a los plaguicidas habían sido también propuestos por el Centro Mario Molina, entonces la reforma retoma varias cosas que al final propone.

En materia de responsabilidad hacendaria lo que se hace es establecer un ancla fiscal, los requerimientos financieros del sector público se establecen como esta medida una regla de balance estructural y se simplifican algunos fondos.

Aquí me gustaría adelantarme un poco, digamos, si bien se establecen estas medidas de responsabilidad hacendaria, hace falta o quedan pendientes algunos temas, por ejemplo, se establecen un ancla fiscal, una regla de balance estructural, pero hace falta establecer o ir un poco más allá y abundar sobre cuál va ser la metodología del cálculo, por ejemplo, de PIB potencial que se requiere o que se va a requerir a partir de 2017 para calcular cómo va a crecer el gasto público.

También queda pendiente saber quién va a elaborar este cálculo, en otros países lo hace una entidad independiente, no es la propia Secretaría de Hacienda la que lo tiene que hacer, sino es alguien más con una metodología sólida.

En cuanto a la calidad del gasto se establece un programa para un gobierno cercano y moderno. Aquí lo que hay que mencionar es que este programa se establece antes de que se proponga la reforma, pero que la reforma lo menciona como parte de ella, y además hay algunos elementos de



transparencia, control y rendición de cuentas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Y aquí también me gustaría comentar un poco que es hasta este año cuando se habla de un presupuesto base cero y de una reingeniería del gasto público.

Estos son sí son temas que tienen que ver con la calidad del gasto, pero se abordan hasta este año, por lo que quedan fuera del alcance de lo que se planteó inicialmente en la reforma.

En cuanto al federalismo se hace algunas modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para incentivar la recaudación de los gobiernos locales y se centraliza la nómina educativa.

También aquí me gustaría comentar un poco que aunque se hace un cambio en estas fórmulas para incentivar la recaudación, hace falta ver que los gobiernos locales efectivamente cobren más impuestos, por años ha sido algo que no han hecho, siempre evitan el incurrir en el costo político que tiene el elevar impuestos.

Y en cuanto a la centralización de la nómina educativa, pues aunque esta quita algunas responsabilidades a los gobiernos locales, lo cierto es que de cierta forma genera una mayor transparencia en cuanto a la distribución de recursos.

¿Cómo vamos, qué es lo que podemos observar tras prácticamente año y medio de esta reforma? Muchas cosas iniciaron y comenzaron a operar desde 2014, otras apenas hasta este año, pero sí hay algunos elementos que se pueden identificar.

Primero, en cuanto al Sistema de Seguridad Social Universal, ambos temas, pensión universal y seguro de desempleo están pendientes de aprobación. Sin embargo, la pensión universal está operando a través de un programa de 65 y más.

Y en cuanto se retome la discusión acerca del seguro de desempleo en el Senado se va a tener que determinar cuál va ser el mecanismo para financiar este seguro, porque si bien es cierto que la reforma trajo consigo algunos recursos adicionales, estos ya se gastaron en otras. Entonces que revisar cómo se va a financiar el seguro de desempleo.

En cuanto a los ingresos tributarios, efectivamente, estos se fortalecieron, hubo una mayor recaudación tributaria en el país. Sin embargo, estos

recursos sirvieron para mitigar la caída en los ingresos petroleros, esta caída debida a que se redujo la plataforma de producción y la caída en el precio del petróleo.

Sólo por mencionar un dato, podemos decir que en 2014 los ingresos petroleros representaron cerca del 34 por ciento de los ingresos totales del gobierno y a junio de este año han representado el 18 por ciento. Entonces una caída importante.

Se podría pensar que las finanzas públicas se están despetrolizando, pero no es así, no es efecto de la reforma, es efecto de la caída en el precio del petróleo y de la caída en la plataforma de producción.

En esta parte de tratar de hacer un sistema tributario más simple y justo, se eliminan impuestos como el Impuesto Empresarial a Tasa Única, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

Y vale la pena comentar que en el caso del IETU la OCDE recomendaba que éste se mantuviera y que, incluso, se fortaleciera, porque había servido para elevar la recaudación en el país.

En algunos temas, por ejemplo, en el ISR éste sí se hace más progresivo en la parte alta de la base recaudatoria, se eliminan algunos regímenes especiales y privilegios fiscales, que sí han contribuido a reducir, por ejemplo, los gastos fiscales.

Si nosotros comparamos el presupuesto de gastos fiscales de 2013 con el de 2015, vemos que como proporción del PIB estos gastos sí se reducen en alrededor de punto siete por ciento.

La reforma también crea un régimen de incorporación fiscal para empresas con ingresos menores a cuatro millones de pesos anuales, también da subsidios para que estas empresas contraten a sus trabajadores de forma formal, de manera formal.

Sin embargo, vemos que aunque esto intenta efectivamente lograr una mayor formalidad de las empresas y de trabajadores, haría complementarlo con programas que apoyen además a este tipo de empresas, porque estas empresas como son pequeñas son las que tienen una mayor mortalidad, son las que desaparecen de forma más rápida.

En cuanto a los impuestos especiales que se aplican a los alimentos no básicos de alto contenido calórico y plaguicidas y combustibles. Lo que se

intenta es reducir su consumo a través de una elevación de precios, esta elevación de precios se hace través de impuestos, se intenta reducir de esta forma el consumo de estos productos.

Sin embargo, también es necesario que se apliquen otros programas que complementen estas acciones, porque existen, por ejemplo, la necesidad de que la población cuide de su salud así misma, es decir, que tenga mejores hábitos alimenticios, que haya también una mayor cultura de cuidado al medio ambiente. Y además es necesario también que haya una mayor cultura en el pago de impuestos, que es otro de los temas que la reforma atiende sólo de forma tangencial.

En México es muy sabido o muy conocido que los contribuyentes tienen desconfianza de sus autoridades fiscales y tampoco confían mucho de hacia dónde se van a dirigir los recursos que estos pagan como impuestos.

El gobierno debería ganar cierta reputación hacia los contribuyentes para además elevar su recaudación.

Finalmente, ¿hacia dónde vamos y hacia dónde deberíamos dirigir nuestra atención? Hacia adelante.

Lo que se observa es que los ingresos públicos se mantienen débiles, el gasto tiene un componente inercial fuerte, por lo que existe una disparidad, el gasto público es mayor a los ingresos, durante los últimos años ha sido así. Y esto ha presionado de forma importante la deuda pública; si la medimos como los requerimientos financieros del sector público ésta pasa del 37 por ciento del PIB en 2012 a prácticamente el 47 por ciento del PIB hacia este año, los criterios generales de política económica lo ubican en 46.9 por ciento.

Aunque estos números son todavía manejables, creo que debemos prestar atención a su evolución porque pueden generar presiones sobre las finanzas públicas en el mediano plazo, han venido creciendo de forma importante durante los últimos años.

Creo que sobre estos temas nuestros demás panelistas van a ahondar un poco más.

A mí no me resta más que agradecer el espacio, agradecer el foro e invitarlos a todos ustedes a que se acerquen al Senado, a que consulten la página del Senado, vean el trabajo del Instituto, estamos haciendo investigaciones, no sólo acerca de las reformas estructurales, también van a encontrar temas de

finanzas públicas, temas sociales y temas de la agenda legislativa, que seguramente serán de su interés.

Muchas gracias.

**MODERADOR:** Muchísimas gracias, doctor Clavellina.

Doctor Villareal, por favor.

**DR. HÉCTOR VILLAREAL PÁEZ:** Buenos días a todos y a todas.

Antes de comenzar, me da mucho gusto estar aquí, quiero agradecerle al Instituto Belisario Domínguez la invitación en un evento que me parece, además de muy bien organizado, muy acertado, estas reformas que se supone que van o que cambiaran al país. No conozco un esfuerzo previo de analizarlas en su conjunto, de poner en un solo paraguas de ponernos a discutir por qué se dieron, qué ocurrió, qué queda pendiente.

Muchas gracias por el esfuerzo, también por la invitación.

Yo quisiera, voy a tratar de respetar el tiempo, de hablar en tres momentos, muy rápido, porque José Luis ya estuvo mencionando algunas de estas cosas, qué se esperaba antes de la reforma, después me voy a meter a qué sucedió, ahí sí me voy a apoyar con unas gráficas.

Pero quisiera dedicar un 40, 50 por ciento de los minutos que tengo a qué creo que debe ocurrir ahora y cuáles son las grandes deudas pendientes.

La reforma fiscal o el intento de reforma fiscal que estuvimos discutiendo en 2013, sobre decir, ya lo decía el senador Cordero, José Luis también estuvo insistiendo en eso; era una reforma muy esperada, pareciera que en este país la cuestión de la reforma fiscal es en gerundio, estamos reformando, viene desde los 70's, ocurrió algo en los 80's, es en los 90's, nunca hemos estado satisfechos, sabemos que es algo que está mal, que no hemos podido arreglarlo, incluso, las opiniones sobre cómo hacerlo, pueden ser bastante heterogéneas.

Hay realidades que son, hechos que no son controversiales, una muy baja recaudación tributaria, ahorita lo comento, un país muy desigual, algo decían en la conferencia de la mañana a pesar de una economía media con altísimos niveles de pobreza, pareciera que ahí el sector público no está cumpliendo con todas sus responsabilidades, yo creo que hay bastante evidencia en ese sentido.

Como que de alguna manera se esperaba que esta gran reforma hacendaria viniera a cambiar el mapa sobre el que funciona en el sector público, hubo un momento donde se llegaba hablar de algo de esa envergadura.

Cuando se presenta en el 2013, pues para empezar estamos hablando de algo sustancialmente más chiquito de lo que se especulaba, pero por mucho, para empezar los cambios que venía a ser por el lado del ingreso, los cambios que se terminaron presentando o proponiendo por el lado del ingreso podían ser importantes en términos puntuales; pero si tú los ves en el contexto de toda la economía realmente eran cosas muy pequeñas.

Otra de las cosas que llamó mucho la atención de la propuesta de reforma, es que el gasto prácticamente no se tocaba. Si se proponen a revisar la propuesta, los cambios a gasto público son muy pequeños, se le puso el mote de que iba a ser la reforma fiscal para la seguridad social universal, probablemente era una precampaña publicitaria para poder en un momento dado eslabonar cambios más grandes que no ocurrieron.

Porque si revisamos lo que terminó sucediendo, Básicamente se creó un paraguas de manera nominalista y se pusieron bajo él puros programas que ya existían con modificaciones en las reglas de operación mínimas.

Entonces estamos hablando en ese sentido de una reforma fiscal que llegó descafeinada por todos lados, y déjenme mostrarles los números, no son las mejores pantallas, si a alguien le interesa con mucho gusto se las compartimos. Esto es cómo han evolucionado los ingresos del Gobierno Federal en los últimos años.

La banda en medio tiene que ver con la caída en los ingresos petroleros, no quiero discutir el tema de los hubieras porque me comería el tiempo, pero vale la pena tener atrás de la cabeza que hubo un año, señoras, señores, estamos hablando por ahí del 2008, que los ingresos petroleros llegaron a ser más de 10 puntos del PIB, es decir, no cambiaron.

Eso ha caído, ¿por qué está esta caída tan fuerte en los ingresos petroleros? Hay tres razones: La que todo mundo discute, la caída en los precios internacionales del petróleo – que ya se esperaba – lo raro es que no hubiera ocurrido antes. La discusión interesante ahorita es si va ser algo permanente o si va a cambiar, ciclos largos versus demanda, pero eso es otro tema pendiente.

Los ingresos tributarios no petroleros efectivamente sí subieron, si nos comparamos con hace dos años la diferencia son casi tres puntos. Y alguien estaría tentado a pensar: Es que entonces estos tres puntos son consecuencia de la reforma fiscal que tuvimos. Equivocado, ahorita lo desglosamos.

Si empezamos a comparar del 2013 al 2015, el cambio en ISR fue medio punto del PIB solamente, y gran parte de este cambio no se vio en el 2014, sino hasta el 2015, y tiene que ver con la restricciones que se pusieron a las reglas de consolidación fiscal que, por cierto, puede haber quejidos por ahí, pero las reglas que estamos aplicando ahorita son relativamente benignas cuando nos comparamos con economías similares.

Entonces es el punto seis por personas morales, viene como punto cinco por personas físicas, como punto tres por IVA, que básicamente tiene que ver con la homologación de tasas, que yo creo que era un gasto fiscal que no hacía mucho sentido. Hay un pequeño por el IEPS, que no tiene que ver con gasolinas y Diesel, es por lo de alimentos calóricos, etcétera, que ya comentaba José Luis; pero gran parte del cambio viene por la caída en los precios de las gasolinas un impuesto relativamente alto que pasó de ser un IEPS de cero o incluso negativo en algún punto, en el 2008 fue muy negativo, que se comió parte de esos ingresos petroleros que teníamos, pero pasó en el 2013 algo relativamente negativo, y ahora es uno de nuestros impuestos más importantes, recaudamos como uno o dos por ciento del PIB.

Hay una propuesta por ahí en el paquete económico de cambiar de tasas a montos fijos, si nos da tiempo lo discutimos al último, no es una mala propuesta, casi siempre preferimos tasas sobre cuotas; quizá combustibles es uno de los pocos renglones donde un impuesto fijo o cuota hace más sentido, y lo podemos platicar por qué.

A final del día lo que nos terminó dando de recaudación extra la reforma fiscal ronda el 1.5, eso asumiendo que este crecimiento no tiene que ver con esfuerzo fiscal, con esfuerzo recaudatorio por parte del SAT, que también habría que descontarlo.

Entonces es una reforma pequeña, al menos en términos de recaudación.

Ahorita estamos hablando de un presupuesto base cero, consecuencia de la caída en ingresos petroleros, un país como México, sobra decirlo, no puede hacer un presupuesto base cero. Yo creo que la única experiencia internacional que tenemos de algo así ocurrió cuando las pequeñas repúblicas de la Unión Soviética se separaron: Estonia, Letonia. Yo creo que

es lo único que conocemos en el mundo como un presupuesto base cero, nosotros, si bien nos va, vamos a una reingeniería del gasto que se va a tardar, porque gran parte de lo que nos encontramos, y qué bueno que el paquete económico que entregó el Ejecutivo lo reconoce; la mayor parte del gasto público en este país es ineludible, es decir, salvo que usted diga: Adiós educación pública, adiós sistemas de salud, todo. A lo sumo puedes cambiar una tercera parte del gasto público.

Además de esta tercera parte del gasto público que puedes cambiar, aproximadamente cuanto quintas partes implican cambios legales que se tendría que pasar por el Legislativo, no es en automático.

Por eso no nos debe de sorprender que de los cambios, de las reducciones que propuso el Ejecutivo en el paquete económico casi todo sea en los ramos administrativos, prácticamente no toca ni empresas productivas del Estado, ni organismos de control presupuestarios directo, eso implica cambios legales.

Entonces es para ponernos en el contexto de qué tipo de cinturón tenemos.

Miren, esto me va dar pie para entrar a dónde debemos de ir. Un comentario que sí debiera preocuparnos, la Secretaría de Hacienda ha estado subestimando la deuda y las proyecciones de deuda de manera constante en los últimos años.

Hay un dato que a mí me preocupa mucho, si ustedes se paraban por ahí hace cinco años y veías las proyecciones de Hacienda de la deuda para finales del año 2016, hablaba de que íbamos a tener saldos históricos de 34 por ciento. En los últimos criterios generales de política económica vienen estos saldos calculados casi en el 48 por ciento, es una diferencia de 14 puntos porcentuales.

Ahora, no quiere decir que los escenarios que ha estado incluyendo la Secretaría de Hacienda no sean posibles, pero se ha estado limitando a modelar los positivos, tenemos que meternos también en escenarios medios y en escenarios negativos si queremos tener una evaluación real de los riesgos fiscales en este país.

Utilizando el simulador fiscal que desarrollamos ahí en el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, quiero dar unos datos. Esto no es un pronóstico, es una proyección diferente, y todo lo que estamos haciendo como hasta ahorita lo proyectáramos 15 años al futuro, sin cambiar nada, con un escenario medio, no es el ni el negativo ni el positivo, estaríamos hablando

de unos saldos históricos que en el 2030 van a rondar 90 por ciento del PIB. Obviamente esto no se puede, tiene que ocurrir muchas cosas antes.

Ese es el punto con el que quisiera entrar a mis últimos minutos. Lo que nosotros estamos encontrando, señoras, señores, es un sistema fiscal frágil, que la reforma fiscal, ésta que llegó con tantas expectativas no pudo cambiarlo, entramos cuando teníamos esta reforma fiscal, teníamos un sistema fiscal frágil post reforma sigue siendo un sistema fiscal frágil; eso es uno de los mensajes centrales que yo quisiera traer.

¿Por qué la reforma no fue a mayor profundidad? Dos hipótesis que quisiera dejar sobre la mesa, la primera, a lo mejor muy obvia en una lógica más política, se premió la reforma energética, yo creo que hacia algún sentido.

La segunda, es que probablemente el terreno no estaba preparado, había muchos cambios que sin ellos una reforma fiscal no podía funcionar, control de endeudamiento por entidades subnacionales, homologación contable, liberalización de las gasolineras, un buen impuesto a combustibles, que fuera claro y que no fuera parte de la misma reforma, incluso, también una reingeniería del gasto.

Y una reingeniería del gasto, que aquí viene la gran ironía. Tenemos que arreglar un sistema de gasto público que venimos arrastrando desde los 70's, pero creo que la gran ironía es que prácticamente lo vamos a arreglar para demolerlo después, donde vamos a tener que cambiar por completo la forma en que pensamos nuestro sistema fiscal, al menos en la parte de gasto tendríamos que abandonar quién gasta para empezarnos a cuestionar para qué se gasta.

¿Cómo tiene que pasar esta reforma fiscal? Una, es lo que acabo de comentar ahorita, tenemos que revisar gasto público, adiós estructura programática, vamos a cuestionarnos para qué gastamos y cuáles debieran ser, ahorita hablo en un minuto, si el tiempo me lo permite ahorita le dedico un minuto a eso, cuáles deben ser nuestras funciones como gobierno, como Estado.

Segundo, tenemos que arreglar los ingresos, por más libertarios que queramos ser, una recaudación tributaria que ronda el 12 por ciento del PIB, se queda abajito del 14 si les pones las cuotas a la seguridad social, que en cualquier medida de presión fiscal se deben considerar, 14 puntos de PIB no nos da para sostener un estado moderno, no hay manera.



Y si nos estamos esperando a que los ingresos petroleros vuelvan a subir y que vamos a producir miles y miles de millones de barriles y con el gas y con precios altísimos y todo, pues vamos a seguir cayendo en los escenarios optimistas de hacienda; si ocurre, qué bueno, si no sucede, mejor estemos preparados.

Tercero, recaudación subnacional y finanzas públicas subnacionales. Tienen que venir grandes cambios, lo que recaudamos por predial no hace ningún sentido, estamos como en punto cuatro o punto cinco del PIB, incluso, nuestro sistema fiscal a nivel subnacional ya deja muchas cosas que decir. Un dato, las participaciones, que a diferencia de las aportaciones pudieran hasta cierto sentido que fueran igual en todo el país, las participaciones están convergiendo a un nivel per cápita, esto es un sin sentido político y económico. Es decir, pues mejor para qué hacer una fórmula que decimos que es máspreciada que la de la Coca-Cola, pues quitémosla y hagamos transferencias per cápita, pero que esto sea más transparente.

Esto no debe de funcionar así, hay una gran reforma.

Por último, cuarto tema, la deuda, tenemos que revisar el tipo de endeudamiento que puede sostener el país.

¿Para qué hacer todo esto? Para dos cosas, yo creo que nos tenemos que cuestionar como país si queremos entrarle a un sistema, a un estado social en serio, si vamos a fondear educación de calidad, si queremos un sistema de salud, si queremos pensiones y tenemos que revisar cuánto nos cuestan y para qué nos alcanza.

Hay un problema con una transición demográfica, con una transición epidemiológica en puerta, tenemos que ponernos a razonar esas cosas.

El otro gran tema pendiente es la cuestión de la infraestructura, durante los años de bonanza petrolera, la verdad es que nuestra inversión pública estuvo medio regular, quedan muchas deudas pendientes, hay muchas regiones del país que no van a poder crecer sin una infraestructura pública que esté a la altura.

Y lamentablemente las APP no son la panacea, al sector privado le interesan unos proyectos, hay otros que no. Y querer forzar relaciones con el sector privado, a lo único que nos va a llevar es a estar a préstamos ocultos con condiciones de mercado muy malas, condiciones financieras muy malas con respecto al mercado.

¿Para qué reformar un sistema fiscal? Para apostarle al bienestar en serio para poder invertir en infraestructura, que esto nos va a llevar a crecimiento económico en el largo plazo.

Cierro con dos ideas, porque no me quiero exceder del tiempo.

Primer idea. La reforma fiscal de verdad en este país va a tener que llegar más pronto que tarde.

Yo creo, qué bueno que estemos diciendo esto desde el Senado, el gran cambio que ojalá nos toque ver es un sistema fiscal centrado en el ciudadano, donde dejemos esta idea de lado de que los recursos públicos son del gobierno. No, no son del gobierno, un sistema fiscal se trata de pedirle recursos al ciudadano y ofrecerles servicios a cambio, tiene que ser esto de manera muy transparente y muy competitiva y que sea el eje articular de todo el pacto social del país.

Segunda idea. De nada nos serviría hacer una gran reforma fiscal si esto no es sostenible y viable en el largo plazo, necesitamos como país tener un consejo fiscal que cuide la viabilidad del largo plazo del sistema fiscal.

Y la experiencia nos dice que esto no puede estar en el Ejecutivo, el Ejecutivo en México, como en todos los lugares del mundo se preocupa por coyunturas, la sede natural para un consejo fiscal es el Legislativo. Andan varias propuestas por ahí, ojalá que se discutan y que algo pueda prosperar.

**MODERADOR:** Muchísimas gracias, doctor Villareal.

Pasaríamos con el doctor Foncerrada.

**DR. LUIS FONCERRADA PASCAL:** Gracias, Ernesto. Gracias por la invitación al Instituto.

Me da mucho gusto saludar aquí además a Gerardo Esquivel, con quien coincidimos en más cosas de las que parece que difiramos.

Qué bueno que estás aquí, Gerardo.

Después de lo que ha dicho José Luis y Héctor, voy hablar de astrofísica. La verdad es que han cubierto todos los temas, yo creo que muy bien.

Yo lo que haría sería tratar de darle un enfoque en la misma línea, pero algo diferente.

Algunas de las preguntas que nos invitaron a resolver, a contestar eran, ¿cuál es la problemática del sector que la reforma pretende resolver? Una mayor recaudación, es reingeniería del gasto.

Yo creo que si las dos son ciertas, pero yo creo que no podemos perder de vista el principal objetivo de la política hacendaria, déjenme hablar de hacendaria para incluir gasto y recaudación.

¿Cuál debe ser el principal objetivo en una política hacendaria, cuál debe ser el principal objetivo en cualquier gobierno? Yo diría el bienestar de la población en cualquier país.

La pregunta es, ¿la política hacendaria está dirigida a mejorar el bienestar los niveles de vida, a resolver la desigualdad, a reducirla mínimamente, a reducir la pobreza, a mejorar los empleos, los salarios? La respuesta es no, ninguna de estas cosas.

El Gini empeoró, el coeficiente de Gini empeoró, es decir, la desigualdad en estos dos años, hasta el 14, empeoró, los pobres se incrementaron en dos millones en su definición multidimensional, sólo una pequeña reducción, sólo 100 mil de más de 11 millones en la pobreza extrema; evidentemente los programas sociales no están siendo eficaces, se están desperdiciando, además hubo una modificación en la operación de PROSPERA con respecto a Oportunidades, que yo creo que perdió de vista el principal objetivo y se perdió la eficacia, después de que Oportunidades tenía un extraordinario prestigio en el mundo.

Pero no es sorprendente, ¿por qué? Uno, los subsidios que tenemos, el gasto público y transferencias son brutalmente regresivos, incluso, muchos de los impuestos, el no haber generalizado el IVA, que tanto comentamos y que hubiera terminado con esta brutal regresividad, porque había que focalizar estos apoyos a los de menores ingresos; pero no estar subsidiando al decil 10 de la población.

Es decir, el 10 por ciento más rico de la población es el más beneficiado de que no cobremos el IVA a alimentos y medicinas, cuando había que subsidiar del decil cinco para abajo.

Sólo para darles una idea, el no cobrar impuestos sobre las medicinas, el 33 por ciento de ese beneficio, sólo medicinas, no alimentos, beneficia solamente ese 33 al 10 por ciento más rico de la sociedad, el mundo al revés.

El subsidio eléctrico en el campo, el 50 por ciento del subsidio eléctrico en el campo es para el 10 por ciento más rico de la sociedad, ¿cómo no va incrementarse el Gini?

En la OCDE casi todos los países empiezan en un Gini de alrededor de punto cinco, el Gini va de cero a uno, entre menor es mejor, pero después de impuestos y gasto público y transferencias, etcétera, baja como a 20 puntos a punto tres en promedio.

En nuestro caso no baja o baja una décima o dos, y si incluimos el efecto de estos otros subsidios como, por ejemplo, el IVA, que no está ahí, entonces sube tres puntos o cuatro. Es decir, con nosotros, después del gobierno, sube el Gini, el mundo al revés.

Esa no es la peor parte de esta no reforma, diría yo, de esta ausencia de un camino correcto para mejorar el nivel de vida y el bienestar de todos los mexicanos.

Empleo. Hay dos aspectos que yo creo que son plausibles, un ligero aumento en la recaudación, como se ha comentado, que yo creo que es muy bueno, indudablemente, pero hay otra parte que es, también positiva, que es la formalización, el programa del RIF ha logrado una importante formalización, cuidado, la formalización, la afiliación de trabajadores al Seguro Social no es empleo, es pertenecer a este grupo muy importante que puede tener derecho a servicios de salud, eventualmente a retiro, eventualmente a otras cosas, pero eso es afiliación, no empleo.

El año pasado hubo 700 mil nuevos afiliados, plausible importante, ¿y el empleo? Esto no es empleo, ¿cuál fue la verdadera situación del empleo el año pasado? Perdimos 121 mil empleos en el país, la fuente, es la única que debemos ver para hablar de empleo, es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, perdimos 121 mil empleos, y marzo otros 17 mil.

Luego hubo incremento de empleos en el segundo trimestre por las elecciones, por las encuestas del INEGI que tuvieron empleos temporales.

Pregunta, la reforma, ¿qué requeriríamos, es una reforma recaudatoria? Yo creo que no, yo creo que debe ser una reforma dirigida a crear empleos y bienestar. No ha sucedido, está sucediendo lo contrario, ¿y por qué está sucediendo lo contrario? Y entonces podemos entrar también al gasto.

¿Qué papel juega la inversión en nuestro país? Es fundamental, la inversión es el gran motor para crecer, inversión pública, inversión privada, la inversión total.

La inversión privada ha ido creciendo no como debiera crecer, pero ha ido creciendo.

La inversión pública con el presupuesto de 16 del año próximo va haber cumplido seis años seguidos con tasas negativas de crecimiento, ¿qué quiere decir eso? Que la inversión pública se está reduciendo sistemáticamente. Esto es muy grave, la inversión pública es la estructura del futuro del país, induce a la inversión privada, la complementa, mejora la competitividad, la productividad y crea empleos.

Se está sacrificando la creación de empleos, el bienestar, el futuro, ¿sobre qué se construye el futuro de un país? No lo vamos a construir sobre el gasto correspondiente ni sobre programas sociales que han sido ineficaces, imposible, tenemos que crear empleos permanentes, eso requiere inversión, no hay manera de crear un sólo empleo productivo sin inversión, no existe.

Seis años continuos de una caída de la inversión pública, tasas negativas, las más fuerte, por cierto, es la que viene en el presupuesto del 16.

Esto llevo a que en diciembre del 14 la inversión pública como proporción del PIB fuera solamente cuatro por ciento, cuando buscamos ver que otro año habíamos tenido una inversión tan baja, la encontramos, no en los 90's, 95 podía haber sido, la crisis del 83, los 80's, no, 1946, hace 70 años que no teníamos una inversión pública como proporción del PIB tan baja.

A marzo, en las cuentas nacionales, que ya conocimos, cayó otra vez a 3.7, creo que ya nos tenemos a la época de Los Aztecas para encontrar una inversión tan baja.

En junio, que ya conocemos las cuentas nacionales, de nuevo a 3.6, y si lo hacen en términos nominales o en términos reales hay pequeñas diferencias de una décima.

La pregunta no es, ¿por qué no crecemos? Porque no queremos empleo, porque se incrementa la pobreza. La pregunta es más bien, ¿cómo íbamos a crecer sin inversión? Y la inversión privada efectivamente no puede sustituir a la pública, las rentabilidades son otra cosa, la rentabilidad social que es la que dirige, inspira a la pública, el bienestar, la competitividad del país, el

futuro, la infraestructura tiene otros criterios; no puede avanzar un país sin inversión pública.

Esta cifra que viene en el presupuesto debería ser radicalmente modificada para el año que entra, si no ya no vamos a crecer, olvídense del tres por ciento, vamos a volver a este dos por ciento histórico que nos hace mucho daño.

¿Qué es lo que puede justificar que un país se endeude? Que lo invierta ese dinero de la deuda o si hay una crisis que lo use para salir de la crisis, como lo hizo Obama, como se hizo en la administración anterior para inyectar cantidades importantes de dinero y mejorar la demanda y poder mejorar esto.

Sí, pero si no estamos en una caída de cinco por ciento del PIB, pues debería ser la deuda para inversión.

La deuda pública desde enero del 2013 a julio del 2015 se incrementó como tasa de crecimiento en una tasa de 10 por ciento real, esto es el saldo de la deuda se incrementó 10 por ciento en términos reales. Esa es la tasa de crecimiento, ¿cuánto creció nuestra economía en promedio? Dos por ciento, o sea la deuda se incrementó cinco veces más que el crecimiento del PIB, lo que ha llevado a las cifras que se comentaban, ocho puntos más del PIB, por ejemplo, nueve puntos más del PIB, por supuesto que esto no es sostenible.

Y no solamente estos déficit de tres, tres y medio, 4.1 este año, tres y medio el año próximo programado, sino que además tenemos déficits primarios, ¿qué son los déficits primarios? Es el déficit sin el pago de intereses de la deuda, este año va ser más de uno por ciento del PIB, el año que entra se programa a medio por ciento del PIB; pero es muy importante para saber qué está pasando con el déficit y con la deuda, ¿para qué estamos usando la deuda? ¿Para invertirlo, para crear un mejor país, infraestructura, empleos, bienestar? No.

El que exista un déficit primario quiere decir que tenemos que endeudarnos, incluso, para pagar intereses, ¿cómo? Si el déficit es de tres y medio, le quitamos los intereses de la deuda. Y todavía hay déficit, quiere decir que hay que financiar ese déficit, que ya le quitamos los intereses de la deuda, más lo que necesitamos para pagar todos los intereses de la deuda, es como si fueran al cajero automático con su tarjeta de crédito, no de débito, a sacar dinero para pagar la tarjeta, no va a durar mucho.

Entonces el balance de las finanzas públicas sí tiene absolutamente una fragilidad importante: Oye, pero si apenas es 50 por ciento del PIB la deuda. Grecia tiene 180, Estados Unidos 100.

Yo creo que esto de medir la deuda como proporción del PIB es un error, es como si yo te dijera: Oye, ¿cuánto debes? El 10, ¿y cuánto ganas? Mira, si sumo lo tuyo, lo mío, lo de Ernesto, pues son 100, así que debo 100 por ciento en mi ingreso, ¿y por qué sumaste todos? ¿Dime cuánto ganas tú?

Ese es el PIB la suma de todos los ingresos, ¿por qué no nos preguntamos cuánto gana el gobierno? Estados Unidos tiene 100 por ciento del PIB, pero tiene 250 millones de gente pagando impuestos.

Su deuda es como cuatro o tres veces y media sus ingresos, la nuestra es como cinco de los recaudatorios, que son los únicos en los que podemos confiar, como bien nos da cuenta el petróleo.

Así que, cuidado.

Y el pasivo laboral, oye, ¿ese por qué lo sumas, si los otros países no lo suman? Porque me importa, a mí me causa un flujo negativo.

Hay dos renglones que se incrementan enormemente en el presupuesto del 16. Uno, pensiones punto tres del PIB, pero obviamente es una deuda que está ahí de la que no puedes hacer a un lado.

Y el otro es, por supuesto, intereses sobre la deuda, los dos renglones que más incrementan y el que más cae es el gasto público, el gasto en capital, 21 por ciento. Y el gasto en inversión física 20 por ciento.

Estamos sacrificando el futuro por no tener una reforma fiscal con una visión de futuro de gran proyecto de país, por supuesto que tenemos que hacer una verdadera reforma fiscal, por supuesto que hay que modificar radicalmente la forma en que cobramos impuestos, por supuesto que sea progresiva, por supuesto que tenga los recursos suficientes.

Pero tratar o soñar que podemos financiar pensiones universales, salud universal, no sé, todo lo universal que quieran, con estos pequeños pasitos es imposible, o hacemos algo en serio, y hay experiencias que han mostrado gran éxito en estas cosas. Las reformas con todo lo que tienen y lo positivo que tendrán, excluyendo la fiscal, no van a dar los ingresos ni la inversión suficiente para absorber el desempleo que tenemos, oye: Pero si nada más tenemos cuatro por ciento de desempleo.

¿De veras? Eso es si comparas a los desempleados que están buscando empleo con la población económicamente activa, pero sí sumas a estos desempleados que son dos millones, los que dejaron de buscar empleo, que son otros seis, más los sub-ocupados que son otros cuatro porque no pudieron trabajar más horas en la semana o más días; tenemos 12 millones de personas buscando un empleo con salario digno, con un trabajo decente y de tiempo completo, 12 millones, eso es el 21 por ciento de la fuerza laboral potencial, que es el nuevo concepto que está usando la Organización Internacional del Trabajo, y que es el que tenemos que usar.

Si yo estuviera en algún puesto con capacidad de decisión sobre el presupuesto, reforma fiscal, lo que no me dejaría dormir nunca serían estos 12 millones. Dos millones no nos explican la criminalidad que vivimos, 12 sí, y ese es el verdadero cambio.

Entonces, ¿qué quería buscar esta reforma? A dónde debería de llegar esta reforma, ¿llegó, logró? Pues no. Y el maravilloso complemento que hicieron mis colegas aquí explican los detalles, es una visión diferente de país que requerimos, un proyecto de país, un objetivo diferente, es empleo y es bienestar.

Gracias.

**MODERADOR:** Gracias, doctor Foncerrada.

Hemos recibido aquí algunos comentarios de todos ustedes. Me permito agruparlas y pedirle a mis compañeros de mesa que dieran respuesta puntual o comentaran puntualmente qué opinan con respecto a las preguntas que reciban.

Les voy a suplicar que sean lo más breve posible para ver si nos da chance de otra ronda de interacción.

El doctor Clavellina, venían dirigidas a él, hay en la audiencia una gran preocupación, pues yo creo que con toda solidaridad y generosidad con respecto a qué va a pasar con la población en México que está jubilada o que está envejeciendo y que ya está ahí y hacia dónde vamos a todos.

Y la pregunta es, ¿cómo incorporar a un mayor número de personas de mexicanos a la seguridad social, pasarlos del sector informal a la seguridad social, si hay alternativas a gravar prestaciones sociales, cómo hacer viable



un sistema de seguridad social universal, cómo tratar de elevar los bajos salarios que tenemos en México?

Evidentemente son preguntas de responderlas, si es que alguien tiene la respuesta, pues no llevaría varias horas, pero en unos cuantos minutos o en un minuto, doctor, se lo agradecería, para después preguntarle a Luis Foncerrada qué vamos hacer o él qué sugiera para elevar la recaudación de impuestos ante un escenario de baja tan sensible y tan drástica en los precios del petróleo.

Y alguien hace una pregunta interesante, nos acostumbramos a vivir con precios del petróleo a 100, 110, pero hubo alguna época donde el precio del petróleo estaba a siete dólares el barril y cómo le hacíamos en aquellas épocas, y si es que le hacíamos.

Cerraría con el doctor Villareal, que es una pregunta, creo que sintetiza y engloba todo lo que hemos discutido aquí, si al final de cuentas esta reforma reduce la brecha entre el PIB observado y el PIB potencial.

Doctor.

**DR. JOSÉ LUIS CLAVELLINA-MILLER:** Muchas gracias, senador.

En cuanto a la seguridad social universal creo que lo que hemos podido escuchar aquí en la mesa, bueno, primero nos tenemos que preguntar si de verdad queremos un sistema de seguridad social universal. Y si la respuesta es sí, pues tenemos que ver si con los recursos que tenemos nos alcanza para pagar ese sistema de seguridad social universal, si de verdad queremos una pensión universal en un contexto en que la población en México está envejeciendo y donde nos va a costar cada vez más.

Y si queremos también un sistema de salud universal donde esta misma dinámica de la población donde, como repito, está envejeciendo, va a requerir además cada vez un gasto mayor en salud.

Si la respuesta es que sí lo necesitamos y que sí lo queremos, entonces tenemos que ver cómo lo vamos a financiar, tenemos que estar dispuestos a pagar más impuestos.

Yo creo que es algo que se debe explicarle a la población, si sólo le decimos si quieren sistemas universales ya sea de pensiones o de salud, pues la respuesta va ser que sí, pero tenemos que explicarle qué implica, qué

esfuerzo fiscal se requiere y qué esfuerzo se requiere para que haga toda la población.

Esa sería mi respuesta a esa pregunta.

**MODERADOR:** Gracias, doctor.

Luis.

**DR. LUIS FONCERRADA PASCAL:** Gracias.

Déjeme empezar por los siete u ocho dólares que vivíamos en los 80's. Antes de que cayera el precio del petróleo, en 1981 había un rumor en los mercados que era que el Maya estaba ofrecido, ¿qué quiere decir que el Maya estaba ofrecido? El Maya es nuestro crudo pesado, pues que estábamos produciendo mucho, que no había demanda, que había un exceso de oferta, algo muy similar a lo que sucede hoy.

Y junto a eso sucedió otra cosa, nosotros veníamos de precios del petróleo de 24, 25 dólares por barril, y la tasa de intereses estaba como en siete por ciento. Sin embargo, empezó haber presiones inflaciones en Estados Unidos y la tasa de interés se fue arriba del 20 por ciento, o sea fue la tormenta perfecta en 81, se cae el precio del petróleo en la tercera parte, sube la tasa de interés a la tercera parte, y en ese período, en el período del Presidente López Portillo nos habíamos endeudado en 60 mil millones de dólares adicionales para crear la infraestructura petrolera.

De hecho, si ven la inversión en Pemex de 1976 a 1982 son como 60 mil millones de dólares, de hecho el único gasoducto que todavía resuelve muchas cosas es el que se hizo entonces, pero se cae el precio del petróleo.

¿Qué hicimos para resolver el país con esa caída del precio del petróleo? Que además era el 80 o 70 por ciento de nuestras exportaciones, o sea que un problema en la balanza de pagos, y era importantísimo como parte; pero se creó el IVA en ese momento, un IVA además más alto y generalizado, que luego se modificó por varias razones equivocadamente, me parece.

¿Qué hicimos, cómo se resolvió? De la peor manera que lo podíamos haber resuelto, nos quedamos sin reservas internacionales, porque además el tipo de cambio era fijo, como bien recuerdan todos, y se mantuvo fijo. Así que la balanza de pagos fue un desastre absoluto, el peso sobrevaluado, el reporte importar cosas y una gran inflación a partir de la necesaria devaluación enorme que tuvimos, y una inflación alta es un impuesto a toda la gente.

Esto lo pagamos todos con la inflación, es el impuesto además más regresivo que puede haber, porque la gente con menores ingresos no se puede cubrir de la inflación.

Así que no se resolvió, fue terrible, dejamos de crecer ocho años.

Esos son los riesgos que tenemos al confiar tanto en un commodity como el petróleo, es la gran maldición de México, porque no hicimos las cosas como las deberíamos de hacer y seguimos teniendo una recaudación pequeñísima.

¿Cómo hacer hoy para incrementar los ingresos con el precio del petróleo se cae? Pues haciendo las cosas bien, por supuesto que el nuevo impuesto que ya se quede fijo a la gasolina, podemos discutir efectivamente si debe ser una tasa o debe ser un monto fijo de cuatro pesos o de cinco o seis pesos, lo que sea, es un gran impuesto, es muy importante y debe mantenerse, ¿por qué? Porque además es un impuesto muy progresivo, es decir, pagan más los que más gasolina compran, y los que más gasolina compran son los que más dinero tienen, indudablemente.

El 60 por ciento del subsidio a la gasolina cuando lo tuvimos, cuando comprábamos la gasolina cara y la vendíamos barata era para el 20 por ciento más rico de la sociedad. Así que qué bueno que cayó del cielo este impuesto del cielo porque nadie se atrevía a hacerlo, y cayó porque bajo el precio de la gasolina al exterior, qué bueno.

Pero así hay otros, el IVA, insisto, tenemos que entrarle, cuidando al 50 por ciento de menores ingresos de la sociedad, y hay muchas maneras de hacerlo, la cosa es hacerlo, se requiere una visión política, porque aún los dirigentes de la izquierda, con los que conozco bien, me llevo bien, lo hemos comentado mucho, y siempre me dicen: Sí, hay que hacerlo. Pero qué decimos, cómo le hacemos; pues hay que hacer primero el subsidio focalizado.

No es suficiente esto, yo creo que tenemos que movernos a una reducción del ISR o desaparecer el ISR, como lo hemos propuesto antes y sustituirlo por un animal primo de un *flat tax* de una tasa única que dé sí la recaudación que requerimos.

Los cálculos que nosotros habíamos hecho es con una tasa de alrededor de 14 por ciento sobre flujos, sobre el valor agregado a las empresas, es un concepto, es el valor agregado del PIB, se parece al IVA, pero no es el IVA, seis puntos más para lograr avanzar hacia cobertura universal en varias

cosas, se podría lograr, podríamos hacer una tasa de alrededor de 20 por ciento, no en ISR, es un concepto diferente.

Hay muchas opciones, se producen nuevas ideas cada rato, hay que hacerlo, no tenemos otra salida. Creo yo que sí tenemos que llevar a cabo un análisis cuidadoso, profundo, porque requerimos una verdadera reforma fiscal que nos permita hacer todo esto que queremos y que no esté el mundo al revés con los subsidios y estas cosas.

Creo que se puede hacer.

**DR. HÉCTOR VILLAREAL PÁEZ:** La respuesta más directa sería que no, en la medida en que tienes una economía creciendo a bajas tasas, pensaríamos que nos estamos alejando del PIB potencial.

Sin embargo, yo creo que tendríamos que ser más cuidadosos en la respuesta, porque mucho tiene que ver cómo se mide el PIB potencial.

Hay un buen debate por ahí, incluso, muchos de estos resultados que presentábamos de la Secretaría de Hacienda de por qué ha habido este error en las proyecciones de los saldos históricos, tiene que ver bastante con que siempre se imaginan que a la vuelta de unos años vamos a estar creciendo a tasas muy altas.

Entonces yo creo que sí tendríamos que tener cuidado, porque empiezas a revisar los supuestos de fondo, y son de que por ejemplo que un sector energético que a lo mejor va a tener tasas de desarrollo muy importante y todo; que qué bueno que ocurriera, pero no es completamente seguro.

También cuando te metes al tema de PIB potencial, hay algo que los economistas laborales están estudiando, no es el foro, me parece, pero está la cuestión de que hay una con la izquierda con tasas de productividad muy baja, y no se sabe si esto es un problema de capital humano, capital físico, una combinación que sí es clave para el PIB potencial que tú proyectarías.

Ahora, para lo que creo que es muy relevante la pregunta en cuestiones fiscales, es que hay dos modelos. La idea de que nosotros tenemos que tener un déficit cero, desde mi punto de vista, es erróneo, no hay ni teoría económica ni teoría práctica para justificarlo.

Sin embargo, sí se le pueden apostar a dos modelos que son diferentes, tú juegas con un déficit muy pequeño tratando de ganarte unos ingresos, por lo que se conoce técnicamente como señoreaje fiscal, ¿cuál es la idea? Que si

tu economía está creciendo y tienes algo de inflación, tú puedes sostener un déficit pequeño y mantener una relación deuda PIB constante, ese es el señoreaje fiscal, todos los países de alguna u otra manera lo utilizan.

La otra, es decir, yo juego sin déficit, pero en una época de vacas flacas estímulo mucho mi economía, meto un programa. Lo que no puedes hacer es combinar los dos modelos, no puedes tener déficits grandes permanentemente, porque tarde o temprano tu sistema truena.

El problema que estamos observando ahorita es que llevamos como cinco o seis años donde México para poder cuadrar su paquete económico recurre a déficit cercano, requerimientos financieros para ser justo con el término, con requerimientos financieros cercanos a los cuatro puntos del PIB. Eso no puede continuar.

No puede continuar, nos estamos saliendo del terreno de señoreaje fiscal y ahí las proyecciones no son halagüeñas.

**MODERADOR:** Gracias, Héctor.

Me parece que ha sido una discusión, la verdad, bastante interesante, como las que deberíamos de tener con más frecuencia en este recinto, hay que celebrar.

Yo quisiera, en base a lo que comentaron mis compañeros, debo decir que coincido en el 99 por ciento de lo que aquí se dijo y se mencionó, pero únicamente quisiera cerrar esta discusión generando algo o dejarles ahí la mosquita en el oído de invitarlos a seguir cuestionando.

Por ejemplo, México necesitaba recaudar más dinero porque nuestra posición tributaria es frágil, pues sí es frágil, pero hay que ver dónde estaba la fragilidad.

Si ustedes ven los datos de la OCDE y comparan la recaudación tributaria de México en impuestos federales, donde por supuesto está petróleo, pero muchos países también meten petróleo, meten minería, meten una bola de cosas; pues de recaudación tributaria México como porcentaje del PIB está en la media o estaba en la media, recaudábamos más como porcentaje del PIB que países como Alemania, como Canadá, como Austria, como Japón.

¿Qué pasa si hacen el mismo análisis y le meten la recaudación total del Estado? Es decir, meten impuestos locales y contribuciones de seguridad social.

Entonces sí se nos desgracia el indicador y México está hasta la cola y recaudamos como porcentaje del PIB de una manera o evidencia una debilidad muy fuerte.

Entonces ahí el tema era, pues no estábamos en los IVA's, ISR's y demás, estábamos débiles en los prediales, en los impuestos locales, en las contribuciones de seguridad social. Yo creo que debió de haberse hecho un esfuerzo por fortalecer esa recaudación y no la otra.

Porque aparte de eso, eso nos hubiera arreglado mucho de los desajustes que hemos mencionado aquí, esa separación absoluta entre el ciudadano que debe exigir un servicio y un derecho que pague impuestos y que no hay esa conexión.

Cuando hablamos del dinero que gasta el gobierno, pareciera que el dinero pues quién sabe de dónde viene, el dinero es nuestro, y pagamos impuestos.

Yo creo que por ejemplo ahí sí faltó un poco de desmenuzar el diagnóstico y de desmenuzar el análisis para proponer los ajustes fiscales que hubieran tratado de corregir muchos desequilibrios que seguimos teniendo.

Cuando se habla de que la recaudación tributaria o lo que recaudó esta reforma fue muy poquito, pues tampoco coincido, se recaudó 1.5 por ciento del PIB, que es probablemente la reforma fiscal más agresiva que se ha planteado en los últimos años. Y tan es así que el país se desaceleró.

Si la recaudación hubiera sido modesta, poca recaudación, no hubiera tenido efecto en el crecimiento económico del país. Y tan fue muy agresiva que desaceleró y ralentizó el crecimiento económico del país en los últimos años.

Entonces sí pegó, sí mordió y sí sigue pateando la reforma.

Yo creo que sí hay que pensar que fue una reforma muy recaudatoria que todavía estamos pagando los efectos de esto.

Luego la otra que es también un poco de lo que se ha mencionado, la motivación de esto era financiera una pensión universal, buena o mala, esa es otra historia, pero en los términos en los que estaba planteado era una pensión de 580 pesos al mes, no me voy a discutir si es suficiente o no, claramente es insuficiente, pero eran 580 pesos al mes por mexicano, mexicana de más de 65 años. La reforma fiscal era para eso.

Nadie sacó una calculadora y vio cuántas mexicanas y mexicanos de más de 65 años hay, yo lo hice en su momento, lo hago ahora, son siete millones 338 mil mexicanas y mexicanos, si a cada uno de ellos les damos 580 pesos al mes, pues esto asciende a 51 mil millones de pesos al año.

El paquete que nos presentaron era una recaudación de 240 mil millones de pesos al año, sin contar el endeudamiento solicitado, ¿para qué querían 200 o más de 200 mil pesos extras? Nadie preguntó, nunca explicaron, y ahora seguimos con lo mismo, vamos a suponer, se recaudaron 210 mil, esto cuesta 50 mil, evidentemente es un cálculo muy rústico y muy silvestre, el Colegio Nacional de Actores me expulsaría de sus filas, pues porque no estoy constituyendo las reservas ni proyectándolo a futuro ni viendo efectivamente cuánto la política pública.

Pero debió generarse una reserva y un ahorro para que cuando hubiera una mayor cantidad de mexicanos en esa condición hubiéramos podido financiar, cosa que no se hizo. Lo único que se hizo fue cuántos más aumentaron, financiamos un poquito más ese programa.

Ya vimos que no se avanzó en el tema del seguro de desempleo, no se generaron las reservas para esto.

Entonces sí ya nos volvimos a gastar esta reforma fiscal, y ahora que necesitamos recursos, porque se nos caían los ingresos petroleros, pues estamos metidos en una atolladero.

Mi conclusión es, evidentemente en términos fiscales ninguna solución fácil, ninguna solución es indolora, pero ya que va a ocasionar un sacrificio y va a costar sangre, sudor y lágrimas llevarlo a cabo, pues más vale que la planteemos bien, que la hagamos con el diagnóstico correcto y que tomemos las decisiones de política pública correcta pensando en el mayor crecimiento sostenido del país.

Yo les agradezco mucho, creo que fue un gran ejercicio, felicito al Belisario Domínguez.

Yo creo que esto es un ejemplo de lo que debe de hacer el Senado, de generar un debate inteligente, de generar condiciones de diálogo, de entendimiento y, sobre todo, generar mejor política pública.

Muchas gracias.

- - -o0o- - -

## MESA 2. REFORMA LABORAL

### **VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA MESA DE ANÁLISIS DE LAS REFORMAS LABORALES, DURANTE EL SEMINARIO “REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS”.**

---

---

**MODERADOR:** Seguimos con el Seminario. En esta ocasión vamos a hablar del tema laboral, la reforma laboral.

Y para hablar de este tema nos acompaña Jesús Waldo Martínez Soria, que es investigador de la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez; nos acompaña Norma Samaniego, que es integrante del Grupo Nuevo Curso Desarrollo y el profesor Clemente Ruiz Durán, que es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

No sólo el auditorio está lleno aquí, sino que también tenemos personas que nos están escuchando en una sala anexa, les mandamos un saludo que están participando en este foro sobre las reformas económicas.

Voy a presentar a los participantes de esta mesa rápidamente: Jesús Waldo Martínez Soria es doctor y maestro en economía aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona, licenciado en economía por la UNAM, tiene un diplomado en presupuesto basado en resultados en econometría y en economía laboral, ha participado y tiene experiencia laboral en la administración pública y en proyectos de diversos temas como mercados de trabajo, salud, seguridad social, análisis macroeconómico, evaluación del desempeño, indicadores para la evaluación de políticas públicas. Es docente en la facultad de economía de la UNAM y es investigador adscrito al área, como ya mencionaba antes, de desarrollo económico y sustentabilidad en la Dirección General de Investigación Estratégica en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Nos acompaña también Norma Samaniego, que es economista independiente, con una larga trayectoria en el sector público, es egresada de la UNAM con estudios en el Instituto de Estudios Sociales de la Haya Holanda, en el sector público, como decía, tiene una gran trayectoria donde llego a ocupar cargos como Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social.

Ha sido consultora de diversos organismos internacionales y de gobiernos en el análisis del mercado laboral y, como decía antes, forma parte del Grupo



Nuevo Curso de Desarrollo, que es un grupo en el cual yo también participo, por cierto, que se reúne en la UNAM.

Finalmente nos acompaña Clemente Ruiz Durán, que es investigador nacional nivel tres del Sistema Nacional de Investigadores, profesor e investigador de la Facultad de Economía de la UNAM, es especialista en estudios e instituciones del bienestar por la Universidad de Uppsala, Suecia. Y realizó estudios de doctorado en la Universidad de Pittsburg. Ha sido profesor invitado en diferentes instituciones entre las que destaca el Instituto Tecnológico de Massachusetts, la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad de California.

Es autor de más de 120 artículos y de muchos libros, 17, entre los que destacan Integración de los mercados laborales en América del Norte y restructurando los mercados laborales en América Latina, el problema de la informalidad en el siglo XXI, entre otros.

Ha sido colaborador en múltiples organizaciones multilaterales, ha sido asesor y ha participado en distintos proyectos. Y creo que no es necesario ahondar en un largo currículum de Clemente Ruiz Durán, quien además tuvo la oportunidad de ser su alumno en la Facultad de Economía de la UNAM hace ya algunos años.

Sin más, le doy el uso de la palabra al doctor Martínez Soria para que empiece con la discusión del mercado laboral.

**DR. JESÚS WALDO MARTÍNEZ SORIA:** Muchas gracias. Buenas tardes a todos.

Quisiera iniciar esta presentación con una breve descripción de cuáles son los objetivos de la reforma laboral y cuáles son las modificaciones o las principales modificaciones que constituyen esta reforma a la Ley Federal del Trabajo.

Los objetivos generales de la reforma se pueden sintetizar en cinco propósitos:

El primero de ellos es impulsar la creación de empleo, reducir la actividad informal del mercado de trabajo, elevar la productividad laboral, brindar una mayor certidumbre jurídica a las relaciones de trabajo y promover la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito sindical.

Para cumplir estos objetivos en el diseño de la reforma se introdujeron algunas modificaciones, sólo me referiré en esta participación a algunas de ellas, particularmente a las que se refieren al régimen, a la regulación sobre el régimen de subcontratación, a la introducción de algunos de los contratos por temporada, periodos a prueba o capacitación y a la fijación de un máximo de 12 meses a los salarios vencidos en caso de litigio por rescisión de contrato.

Estas dos últimas medidas tienen el propósito de flexibilizar la salida de los empleados en el mercado de trabajo, por supuesto en el caso del régimen de contratación, se supone una medida para reducir la informalidad laboral.

Además de estas tres modificaciones importantes, se incorporó la definición de trabajo decente, que es una decisión, me parece, importante para darle un marco conceptual a la ley que permita justo establecer criterios a partir de los cuales legalmente se deban regular las relaciones de trabajo.

Sin embargo, hay otro tipo de modificaciones, no me voy a detener en ellas, por supuesto se regula o se prohíbe la contratación del trabajo infantil, se regula el trabajo doméstico, se introducen especificaciones en torno al salario pagado por unidad de tiempo, se crea la Comisión Nacional de Productividad, etcétera.

Para responder unas de las preguntas centrales de esta mesa, quisiera referirme en la siguiente lámina a la problemática estructural del mercado de trabajo. Por supuesto, en la definición de los objetivos de la reforma laboral se deduce el diagnóstico de algunos elementos que, por supuesto, el Gobierno Federal y el Congreso de la Unión identificaron como problemas centrales del mercado.

Sin embargo, hay que señalar que este diagnóstico es relativamente parcial, esta anomalía, aunque no es exclusiva del diseño de la reforma laboral, sino que se percibe en la mayor parte de las reformas, dejó de lado algunos problemas importantes que se han observado ya desde hace algunas décadas, al menos la literatura especializada en mercado de trabajo en México ha identificado como importantes en el caso de nuestro país.

La primera de ellas es la deficiencia crónica en la creación de empleo formal entre 2007 y 2011, se estimó con cifras oficiales un déficit en la creación de empleo equivalente a unos 780 mil puestos de trabajo anuales.

Esta deficiencia crónica está muy relacionada con la debilidad en la demanda de empleo que, por supuesto, se vincula con estas bajas tasas de crecimiento

que hemos sostenido ya desde hace algunas décadas, que nos dan como promedio de crecimiento en torno al dos por ciento del PIB, como tasa de crecimiento del PIB.

Además de estas características se observan en el mercado niveles elevados y persistentes de informalidad laboral que, de acuerdo a las cifras de INEGI, alcanzan el 59 por ciento. Y una profunda segmentación del mercado de trabajo que también revela una heterogeneidad en la composición de las actividades informales, es decir, encontramos distintas prácticas de informalidades de aquellos que, por supuesto, se dedican a tareas de simplemente subsistencia, trabajadores por cuenta propia que intentan echar a andar pequeños negocios para subsistir durante algún tiempo a todas aquellas prácticas que están asociadas a la evasión de la inscripción a la seguridad social. Me refiero en este caso a los asalariados informales que representan una buena parte del mercado de trabajo, más o menos un 30 por ciento del personal ocupado o remunerado.

Además tenemos una persistencia de los bajos salarios que, entre otras cosas, facilita la rotación del empleo, por supuesto, tiene otros efectos, como el debilitamiento del mercado interno que no dinamiza la demanda agregada del país y también bajos niveles de productividad o bajos niveles de eficiencia, advertidos ya por el foro económico mundial a través de los indicadores que anualmente publican.

Asimismo tenemos una pérdida importante en la calidad del empleo y un aumento en la temporalidad que justo, como veremos más adelante, inicia una tendencia que se siente importante a partir de la crisis de 2008-2009.

Y finalmente observamos también una alta vulnerabilidad en las relaciones de trabajo y una impartición de justicia que también es deficiente, aunque estos problemas están enquistados en el mercado de trabajo, por supuesto, no son los únicos, hay una lista bastante grande, que no voy a detallar, pero que sí la literatura sobre mercado de trabajo haya advertido.

Como vemos la problemática del mercado de trabajo es bastante compleja y no se corresponde, en todo caso, con algunas de las medidas que fueron diseñadas en la reforma laboral.

Para ello quisiera en todo caso ilustrar una debilidad en la medida que se tomó respecto a regulación de la subcontratación. En este caso hay que decirlo también, es una medida que intenta regular una serie de procedimientos irregulares en las relaciones de trabajo que es plausible, yo

creo que sí es importante reconocer el esfuerzo que se hizo para introducir una medida como éstas.

Aunque como veremos es quizá relativamente parcial en el alcance que pueda tener para reducir las prácticas informales, la norma o la nueva regulación establece que la empresa contratante que adquiere servicios subcontratados a otra empresa debe vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral de esta empresa subcontratada y, por supuesto, en caso de alguna violación a esta normatividad debe la empresa contratante hacerse cargo del cumplimiento de las obligaciones, esto protege de alguna manera aquellos trabajadores que siendo asalariados, subordinados y asalariados se encuentran en esta situación y, por supuesto, le da una cierta garantía de cumplimiento con las normas de seguridad social.

Sin embargo, por supuesto el alcance de esta medida es limitado dado que se remite exclusivamente a los trabajadores asalariados y deja de lado a todos los trabajadores por cuenta propia, que no tienen una relación subordinada, pero que se constituyen como el corazón del sector informal; ya ha sido así revelado por la literatura desde hace varios años. Y que siendo un segmento laboral que representa el 25 por ciento del trabajo ocupado en el país, por supuesto no cuenta o no se cuenta en esta reforma con regulaciones que intenten reducir esta actividad.

Pero además esta regulación sobre la subcontratación supone la existencia o la implementación de mecanismos de inspección relativamente sólidos y eficaces que hasta la fecha no han mostrado ser o tener buenos resultados. De hecho una buena parte de la gestación de prácticas informales en el mercado se debe a las deficiencias institucionales en este tipo de tareas.

Por tanto, si la puesta es depender de buenos mecanismos de inspección, habría que, en todo caso, hacer o fortalecer estas tareas institucionales y no establecer únicamente una medida regulatoria desde la Ley Federal del Trabajo.

Para ilustrar un poco las tendencias y algunos resultados que se pueden de momento exponer, hay que advertir que la información disponible, la información estadística disponible difícilmente nos puede permitir establecer conclusiones sólidas sobre el impacto de la reforma laboral en la creación de empleo o en el comportamiento de mercado de trabajo. Sin embargo, si podemos ya señalar algunos resultados.

El primero de ellos al que quisiera referirme es respecto a ese déficit en la creación de puestos de trabajo, como se ve en esta gráfica, la PEA es la Población Económicamente Activa, ha sostenido un ritmo de crecimiento muy similar al ritmo de crecimiento de la inscripción de trabajadores en la seguridad social.

Como se ve en las dos tendencias, la brecha entre la creación de empleo, medida a través del registro en el IMSS y el comportamiento de la PEA se ha ampliado particularmente a raíz de la crisis, es donde se observa que esta brecha, incluso, se incrementa.

Y estas tendencias no se modifican radicalmente a partir de la introducción de la reforma laboral, se continúa la inercia, aunque favorablemente la PEA parece haber tenido un cierto ritmo de estancamiento. Esto supone, por tanto, que no se están sentando las bases para reducir ese déficit en la creación de empleo.

En la siguiente lámina, por ejemplo, veremos que la persistencia de altos niveles de informalidad ha sido registrada ya desde los años 80, no se muestran los datos en esta gráfica, pero si observamos los datos que se publican a través de otras encuestas de empleo urbano; observamos que el registro de las altas tasas de informalidad alcanzan justamente el 59 o 60 por ciento, rondan estas cifras.

Y se tiene en estos últimos años, 2013-2014 y lo que va de 2015, una ligera reducción, aunque quizá lo que convendría advertir en este caso es que esta ligera reducción en la informalidad, que más o menos supone una unidad porcentual, ya se tenía también observada antes de la crisis, es decir, entre los datos de 2006-2007, había también una reducción de estas dimensiones, más o menos del uno por ciento.

A lo cual nos obliga a señalar que estas variaciones pueden ser producto, no de la introducción de la reforma laboral, sino de variaciones, estadísticas, de variaciones en el comportamiento de las propias series, y que si no está bien fundamentada esta reducción, por supuesto posteriormente podría incluso tener un rebote.

De manera que estas variaciones en este caso negativas hay que tomarlas con cierta prudencia.

Lo que si se observa es un crecimiento en la inscripción de los trabajadores cotizantes al IMSS, que añadidos a la inscripción de los cotizantes en el ISSSTE, que es la línea negra, pues nos da cuenta de esta ligera

recuperación que desde la crisis ya se venía expresando, pero que aparentemente a partir de la introducción de la reforma se da una pequeña recuperación.

Ésta podía ser una buena noticia, pero quizá lo lamentable es que detrás de este ligero crecimiento está la expansión de los contratos temporales, es decir, el crecimiento reciente de estas tasas de inscripción a la seguridad social se explica fundamentalmente por un incremento fuerte en la contratación de trabajos eventuales.

Justo en esta gráfica se observa ese fuerte crecimiento que se registra en la línea punteada azul, la inferior, ese fuerte crecimiento de los trabajadores eventuales que ya la crisis había detonado; cabe advertir que hasta antes de la reforma laboral ya se tenía la figura de contratación de eventuales, no es una figura nueva que se introduce con la ley, sí se establecen nuevos criterios de contratación a prueba, pero a pesar de esto o a pesar de las modificaciones en la legislación no se observa un comportamiento radicalmente distinto, prácticamente la inercia de la contratación eventual continúa.

Por lo tanto, nos permite esto suponer que posiblemente también se esté dando una sustitución de trabajo permanente por la creación de trabajo eventual.

Esta tendencia, por supuesto, en todo caso no podría advertirse como un resultado favorable de la reforma, dado que lo que principalmente se esperaría es crear fuentes de trabajo que sean estables y, por supuesto, bien remuneradas para elevar la calidad del empleo en el país.

Quisiera simplemente señalar algunas consideraciones que de forma preliminar podemos ya adelantar, quizá lo que quepa señalar en este caso es que el estudio de esta reforma se ha iniciado, si bien ya se tiene un primer reporte de investigación en un cuaderno que está disponible en la página del Instituto. Es una reforma que requiere de un estudio y un seguimiento cotidiano y que por el alcance de las medidas e incluso por el propio comportamiento del mercado de trabajo se requiere darle más tiempo para evaluar con mayor consistencia el impacto o los verdaderos impactos que puede tener esta reforma en el comportamiento del mercado de trabajo.

Sin embargo, algunas consideraciones se pueden ya establecer. Primero, que la crisis o las crisis económicas alteran sí el desempeño del mercado de trabajo y lo hacen, incluso, con un impacto mayor a las medidas de política pública.

La reforma laboral posiblemente no trastoque la tendencia, no modifique radicalmente las tendencias que ya se estaban observando desde el momento de la irrupción de la crisis.

Otra consideración es que de acuerdo a la evidencia internacional, la flexibilidad laboral no genera mayor empleo y favorece, incluso, esta sustitución de empleo permanente por el empleo temporal, estas experiencias ya se han observado con las distintas reformas laborales implementadas en España, en Alemania, en algunos otros países de Europa y se tiene constancia de esta tendencia.

Asimismo no se tiene la certeza de que la reducción en estos costos eleve los niveles de ocupación, es decir, se facilita la salida de empleados en el mercado de trabajo, pero eso de acuerdo a los datos de la literatura termina perjudicando más a determinados grupos socialmente vulnerables o menos protegidos que pueden ser los jóvenes o el trabajo femenino.

Si estas medidas entonces no garantizan la creación de empleo y además perjudican a algunos grupos vulnerables, quizá no sean las decisiones o las mejores definiciones que se puedan incorporar en la reforma a la Ley Federal del Trabajo.

Pero además los costos o los costos de salida en el mercado de trabajo lo que permiten hacer es evitar una elevada destrucción de empleo en épocas de recesión, es decir, funcionan como una especie de control que justo permite modular o estabilizar el comportamiento del empleo; si se facilita la salida del mercado de trabajo con medidas de flexibilización o contratos temporales, por supuesto, el riesgo que se corre es de permanecer en una tendencia de crecimiento de trabajo eventual que termine perjudicando también a estos conjuntos de población.

Otras consideraciones que hay que hacer y quizá algo más generales, es que las expectativas que se fincaron a la reforma laboral trasciende en el ámbito de incidencia de este tipo de modificaciones, es decir, se está sobreestimando el efecto real que pueden tener estas medidas en el desempeño del mercado laboral, ya que la creación de empleo, entre otras cosas, depende de otros factores que no están al alcance de las medidas de esta legislación, sino que dependen en buena medida de la creación o de la canalización de inversiones tanto pública, como privada de las condiciones de competitividad de la infraestructura, etcétera.

Hay una serie de factores que están digamos fuera de foco, fuera del foco de estas decisiones de política laboral.

Como ya advertíamos, la información estadística disponible no da cuenta de resultados que nos permita ser concluyentes, por supuesto en este caso me estoy refiriendo solo a algunos indicadores, en el estudio se incluyen algunos elementos más.

Y finalmente el cumplimiento de los objetivos o lo que hay que señalar es que el cumplimiento de los objetivos va a requerir de subsanar algunas omisiones o deficiencias en el diagnóstico y en el diseño de las medidas introducidas en la reforma laboral. Y algunas de ellas podrán fortalecerse mediante la consolidación o la mejora en las prácticas y capacidades institucionales, algunas medidas administrativas podrían ayudar, por ejemplo, a fortalecer las tareas de inspección para el cumplimiento de la normatividad laboral.

Lo más relevante es que la eficacia o los resultados de esta reforma laboral van a depender en buena medida de la evolución favorable de la situación económica, ésta es justamente la clave que nos va a permitir explicar si estas medidas tienen o no éxito.

Por supuesto, para ello se requerirá de remodelar la política macroeconómica, introducir una serie de mecanismos que logren atajar los efectos de la crisis, políticas anticíclicas que eviten la destrucción, la elevada destrucción de empleo postcrisis y recuperar la importancia de la inversión pública como motor de crecimiento de la economía.

Esta política o esta estrategia, esta prioridad se ha abandonado ya desde algunos años, de hecho en el presupuesto de este año ya se registra una pérdida en la importancia de la inversión pública; habrá que retomar esta prioridad para facilitar la creación de empleo.

Y finalmente fortalecer el mercado interno, es decir, en la medida en que las condiciones de la demanda interna favorezcan, por supuesto, habrá un mayor dinamismo de la actividad.

Por último quisiera simplemente señalar que estas medidas también van a depender de la eficacia que tengan en su articulación con otras reformas o con otras medidas de política pública.

Y en la siguiente lámina se ilustra cual podría ser esta articulación de las medidas, por supuesto, como ya se señaló en la mesa anterior, hay una vinculación importante con la reforma fiscal, no sólo porque se introduce el



régimen de incorporación fiscal, que cuyo propósito justamente es reducir en cierta medida la informalidad laboral.

En la medida en que estos mecanismos no estén bien aceitados, que no haya una exigencia de registro en la administración tributaria y, como consecuencia, una obligación de registro en la seguridad social, estos mecanismos estarán fallando; cosa que de momento no se ve porque la inscripción a la seguridad social como resultado de la incorporación fiscal es solamente voluntaria, y esto quizá nos da certidumbre de las reducciones de la informalidad que se espera tener con estas medidas.

También se espera que esta articulación se dé, por ejemplo, con la reforma financiera, es decir se requiere facilitar el acceso del financiamiento, particularmente de las pequeñas empresas, es decir, de todo aquel sector que no tiene posibilidades de acceder al financiamiento de la banca comercial o del sistema financiero comercial. Es importante que la reforma financiera haga su tarea, cumpla con determinados objetivos de acercar el crédito para que estas pequeñas empresas no rompan un ciclo de vida tan pronto, no lleguen a la quiebra en menos de cinco años, que es lo que marca la literatura. Y que la banca de desarrollo también llegue o canalice recursos a distintas actividades que van a fortalecer justamente la creación de empleo.

Pero quizá la articulación más importante que haya que destacar es la articulación con la reforma a la seguridad social que, dicho sea de paso, está pendiente, fue quizá una promesa que de momento no se ha cumplido.

Y que la reforma social y hacendaría se introdujeron sólo un par de mecanismos, el seguro de desempleo, como ya se señaló en la mesa anterior, y la pensión universal. Sin embargo estos dos instrumentos no permiten asegurar que con ellos se modifique la estructura de la seguridad social y logre facilitar o articularse adecuadamente con las decisiones de política laboral, por supuesto, lo que se requiere en este caso es la construcción de un sistema de cobertura universal que esté integrado institucionalmente y homogéneo en sus prestaciones y que además este desvinculado con el acceso o su acceso este desvinculado a la condición laboral.

En fin, esto simplemente para ilustrar la importancia de la articulación con otras medidas y la importancia de echar a andar una reforma profunda en la seguridad social, que esté acompañada también con otras medidas de política laboral, como puede ser la desindexación del salario mínimo que en estos momentos también está pendiente de dictaminación y aprobación junto

con las otras medidas del seguro de desempleo y de pensión universal, en fin.

Esta articulación a nuestro juicio es relevante para que las distintas medidas de la reforma laboral puedan funcionar.

Quisiera dejarlo aquí, en todo caso algunas reflexiones generales me gustaría hacerlas al final de la segunda intervención.

Gracias.

**MODERADOR:** Muy bien. Muchas gracias al doctor Martínez Soria.

Y ahora le doy el uso de la palabra al profesor Clemente Ruiz Durán.

**PROF. CLEMENTE RUIZ DURÁN:** Agradezco a los organizadores el que se me haya invitado a participar aquí con un tema difícil, que es la cuestión del trabajo decente.

El país es un país con muchas ideas, pero con limitada capacidad para implementar los conceptos. En esa perspectiva la discusión tiene que ver mucho de qué manera instrumentamos lo que vamos adoptando como conceptos.

Aquí el concepto de trabajo decente y su inclusión en la Ley Federal de Trabajo, yo creo que es una ganancia para el país, es una ganancia porque el concepto en sí mismo lo que hace es ampliar la visión que se tenía, que debía de incluir un trabajo cuando nosotros diéramos un contrato.

Este concepto del trabajo decente es un concepto que fue introducido en 1999 por la OIT en sus deliberaciones, el cual, si ustedes se dan cuenta, significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que genere un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres, es la instalación de un sistema de bienestar social en forma generalizada.

Para esto entonces cuando se empezó a discutir en la OIT hace prácticamente 16 años, se establecieron cuatro pilares fundamentales, el acceso al empleo, la seguridad en el empleo, los derechos laborales y el

diálogo social. Esto da una cobertura sumamente amplia de lo que debía de estar incluyendo el trabajo decente.

Ahora, nosotros como país empezamos a discutir y adoptamos en 2012 en la Ley Federal del Trabajo el concepto de trabajo decente, quisiera releer lo que se incluyó en la ley, “se entiende por trabajo digno o decente a aquel que respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, no existe discriminación por origen étnico nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condiciones migratorias, opiniones, preferencias sexuales, estado civil. Se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador, se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos y se cuentan condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgo de trabajo”.

Es decir, lo tenemos todo ahí, las discusiones que ya se han venido haciendo, ¿qué es lo que diríamos? Que se cumpla la ley.

Y entonces ahí es donde está lo más difícil, en un país que desgraciadamente la ley no se cumple en su totalidad, el establecer un concepto tan amplio como éste es padrísimo, pero la implementación, dada esa falta de capacidad del país la OIT desde Ginebra ha estado estableciendo grupos alrededor del mundo para poder discutir esto y poder elaborar lo que se pudiera llamar un índice de trabajo decente.

¿Con qué fin un índice de trabajo decente? Un índice de trabajo decente que pudiera ser publicado periódicamente y se pudiera en esa perspectiva estar en condiciones de hacer efectivo los derechos que el trabajo decente está señalando.

Ahora, yo he estado involucrado durante los últimos 11 años, desde 2004, en tratar de hacer un índice de trabajo decente, en 2013 presentamos el primer producto, que lo estoy dejando aquí a la mesa, sobre la situación del trabajo decente en México.

Y lo que hicimos también es un libro, “México: Buenas prácticas para impulsar el trabajo decente”. Es decir, aquellos lugares en el país en donde se está tratando de avanzar en ciertas prácticas para que el trabajo decente sea una realidad.

En lo que resta de mi exposición voy a tratar de darles a ustedes idea de lo que hemos estado trabajando, y en discusión de la OIT con la Secretaría del

Trabajo, con los sindicatos y con las diferentes fuerzas políticas y sociales de México.

Entonces en este sentido lo que hemos llegado a esa conclusión es muy preliminar de lo que debía de establecer un índice, porque sabemos que cualquiera de los pilares sobre los cuales estamos trabajando, el definir lo mal puede también llevar a una situación desastrosa en términos de la implementación.

Lo que les voy a presentar es una cuestión, tómenlo como preliminar, discutan qué más se tiene que incluir para que a efectos de la consulta que se está haciendo pudiéramos llegar a una conclusión de qué es lo que debemos estar incorporando en ese índice, para establecer un diálogo entre los trabajadores, las empresas y el gobierno de qué manera lo tenemos que estar cumpliendo.

¿Por qué? Porque una vez que establezcamos el índice, que se debía de publicar periódicamente, entonces vamos hacer una medición como las otras cuestiones que hemos venido haciendo, es decir, vamos a cumplirlo y vamos hacer que se cumpla por legislación.

Por ejemplo, en acceso al empleo, ¿cuáles son los elementos que hemos discutido que debía de incluir este índice de trabajo decente? Tasa de desocupación. Aquellas personas que trabajan menos de 35 horas que buscan aumentar su jornada laboral para aumentar su ingreso.

Indicador de insuficiencia de ingresos. Porcentaje de trabajadores que no reciben ingresos y ganan menos de tres salarios mínimos.

Tasa de trabajo asalariado. Porcentaje de trabajos subordinados y remunerados con percepciones salariales.

Tasa de crecimiento de empleo formal y formalidad laboral como proporción de la PEA.

Entonces qué nos resulta de este ejercicio.

¿En acceso al empleo qué vemos? La tasa de subocupación se está incrementando en el país, la tasa de trabajo asalariado aumento ligeramente, pero básicamente está estancado, el indicador de insuficiencia de ingresos, es decir, el trabajo que está recibiendo y los ingresos está aumentando drásticamente, es decir, la insuficiencia de ingresos para los trabajadores del país está aumentando mucho.

La tasa de crecimiento formal creció ligeramente y la formalidad laboral como proporción de la PEA aumentó.

¿Qué hicimos? Porque dijimos: Esos son los indicadores nacionales, pero el país tiene un territorio amplio y disperso en el cual la ley no se observa de la misma forma.

Entonces hicimos indicadores para cada una de las entidades federativas.

¿Con qué fin se hace un indicador para cada una de las entidades federativas? Porque lo que proponemos nosotros que se haga es precisamente que se monitoree el proceso del trabajo decente en cada una de las entidades federativas, que es la forma como se puede aplicar la ley.

Entonces haciendo que los gobernadores acepten este índice y lo tengan que vigilar, los presidentes municipales y todo mundo en el país.

En esta perspectiva lo que hacemos es, por ejemplo, la perspectiva de 2013 respecto a 2015. Los que avanzan se subirían y los que disminuyen estarían bajando.

Y entonces tenemos que hay estados en situaciones críticas en términos generales de acceso al empleo, los peores calificados en este sentido sobre una base de un índice de 10 serían los estados del sureste. Sería en donde tendríamos que tomar mayor consideración en las situaciones de trabajo que prevalecen en esas entidades.

Y los estados en donde mejor situados están serían los estados más bien industriales, que es en donde se está observando una mejor situación.

Después esto lo podemos ver más claramente con mapas en donde podríamos las situaciones, las regiones de situación de urgencia en donde debíamos de estar actuando, y que es precisamente el sureste empezando y contaminado con Michoacán, en ese sentido que también tiene una situación difícil de acceso al empleo.

Después seguridad en el empleo, que ya se discutió aquí, no hay seguridad en el empleo, la situación es sumamente difícil. Y en esto los accidentes de trabajo por cada 100 trabajadores asegurados bajo prima de riesgo, enfermedades de trabajo por cada 10 mil trabajadores y población ocupada con seguridad social sobre el total de los trabajadores subordinados.

¿Qué nos da este resultado? Lo que nos da es que en una cuestión, es el porcentaje de accidentes de trabajo sobre el total de asegurados, ahí tenemos tasas muy limitadas, es decir, ahí sería una cuestión de que cuando formalizamos nosotros el empleo, entonces ya formalizado la situaciones de enfermedades y accidentes, creemos que no hay problema.

El problema es que la mayoría no están formalizados. Entonces ahí tenemos un problema, los asegurados permanentes como proporción de la población ocupada, pues se mantiene estancado, es decir, no logramos avances sustantivos.

Y entonces aquí cambia un poco la situación, porque entonces algunas entidades federativas, Zacatecas e Hidalgo son las que quedarían más bajo en términos de la seguridad, ¿por qué Zacatecas e Hidalgo? Se preguntarán ustedes, porque entonces hay actividades, como la minería, que tienen una gran incidencia de accidentes de trabajo.

Entonces ahí podemos focalizar la cuestión de que entonces haya ciertas corporaciones y ciertas empresas que debemos de monitorear de una manera más precisa para poder entonces en esta circunstancia modificar la situación.

Y ustedes se dan cuenta, el mapa entonces ya no es igual que el anterior, porque entonces se suma el Estado de Zacatecas y se suman los estados mineros básicamente.

Indicadores de derechos laborales. Un problema que no hemos lograr eliminar en este país es la cuestión del trabajo infantil, esta cuestión del trabajo infantil es un crimen que sigamos permitiéndolo en este país y, sin embargo, todavía tenemos menores de 12 a 15 años que laboran de acuerdo al ENOE.

Ustedes preguntarán, ¿por qué los niños más chiquitos los toman en consideración? Porque no hay una cuestión de una sistemática de recopilación, sino que es por una encuesta.

Entonces todos estos indicadores están sacados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Van a ver, es crítico, pero es una situación que debiera de estar también los niños de cualquier edad, trabajadores subordinados y remunerados con contrato escrito, ¿qué es lo que ha pasado? Las tasas de condiciones críticas de ocupación.

Y entonces aquí nos encontramos que la población, tenemos un siete por ciento aquí más o menos de niños de 12 a 15 años que trabajan, población con contrato escrito, la mitad de la población, las tasas de condiciones precarias de ocupación es aproximadamente un 12 por ciento.

Entonces acá se nos vuelve a colocar, los estados agrícolas, en este caso Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca son los que saldrían más mal calificados en un índice de trabajo decente.

Y entonces aquí el mapa se amplía, lo rojo, y nos reduce lo verde. Lo que tenemos son condiciones de derechos laborales mejor preservados en esta situación.

El eje cuatro, que es el diálogo social, ¿de qué manera se puede medir el diálogo social? Ahí tenemos un problema, bienvenidas todas las ideas que se pudieran establecer en este concepto, ¿qué pasa con el diálogo social, de qué manera lo medimos, está avanzando o no está avanzando el diálogo social para precisamente poder hacer una transformación laboral?

El indicador que por lo pronto tenemos como medida es la cuestión de la sindicalización, la tasa de sindicalización aumenta o no aumenta, en una sociedad en donde se dispersa progresivamente la sindicalización, pues ésta es una tasa, más o menos nos da un indicador de cómo está avanzando ese diálogo entre las diferentes fuerzas productivas.

Y entonces lo que nos damos cuenta es que en lugar de avanzar está retrocediendo esa tasa de sindicalización, y bajo esa perspectiva tenemos que buscar mecanismos de diálogo entre los trabajadores, las empresas y el gobierno, vamos a contrapelo de lo que está sucediendo en la economía mundial, se llegan a pactos tripartitas en la mayoría de los países europeos, en la mayoría de los países asiáticos. Y en México, nosotros, la tasa de sindicalización va para abajo.

Entonces quiere decir que tenemos que encontrar pactos de diálogos entre las diferentes fuerzas, creo que en estas mesas debía de ser precisamente en lo de la reforma laboral, debían de entonces citarse a las diferentes fuerzas políticas a que pudieran discutir esta cuestión del diálogo social.

Entonces aquí lo que vemos nosotros, en términos del diálogo social, lo que vemos es que el país se pinta de rojo, se pinta de rojo porque prácticamente no hay sindicalización, y entonces no hay diálogos en realidad. Y entonces lo

que tenemos que flexibilizar es esa manera como establecemos los diálogos para poder realmente aspirar a un trabajo decente.

Algunas consideraciones para el futuro simplemente. Elaborar un indicador de trabajo decente acordado con los diversos participantes en el mercado laboral, es decir, que no sea una cuestión académica nada más, sino que sean trabajadores, empresas e instituciones.

En la elaboración del índice debería de ser periódica con el fin de servir para las negociaciones sobre las condiciones de vida de los trabajadores. En esta perspectiva una vez acordado los componentes del índice debería de ser publicado por INEGI y la Secretaría del Trabajo en forma regular.

El índice acordado serviría de mecanismo para monitorear la reforma laboral, instrumentada en 2012, tanto a nivel nacional, como estatal.

Se propone monitorear las buenas prácticas del empleo decente en las entidades federativas como un mecanismo para alentar su adopción y con ello contribuir al cumplimiento de los indicadores de trabajo.

Estamos dejando aquí una discusión abierta en términos de que reforma laboral, si queremos que se apegue a lo que la misma reforma laboral dijo, tenemos que tener indicadores, porque de lo contrario seguiremos con buenas intenciones simplemente.

Muchísimas gracias.

**MODERADOR:** Le agradezco al profesor Clemente Ruíz Durán su presentación, y también agradezco que ya no haya incluido más indicadores porque me preocupaba cómo cada vez se iba tiñendo de rojo el mapa, sugiriendo que las condiciones en el mercado laboral son muy preocupantes conforme vamos agregando indicadores de acuerdo a lo que planteó en su estudio sobre el trabajo decente.

Muchas gracias, profesor Ruíz Durán.

Y ahora le doy el uso de la palabra a Norma Samaniego.

**NORMA SAMANIEGO:** Agradezco en primer lugar al Senado y al Instituto Belisario Domínguez esta invitación a compartir algunas reflexiones sobre un tema tan importante como es el de la reforma laboral.



Para iniciar mi plática me gustaría dar un pequeño antecedente para situar el contexto de la reforma laboral en México dentro de lo que está sucediendo en el mundo en este ámbito, qué ha sucedido y hacia dónde se han orientado las reformas laborales recientes en todo el mundo.

Si vemos hay tres campos a los que se han orientado las reformas laborales. Una, a modificar el tipo de contrato de trabajo.

Dos, a fortalecer la protección social.

Tres, a las cuestiones relativas a la contratación colectiva.

A grandes rasgos estos son los campos en los que en el mundo se han movido las reformas laborales recientes.

Dentro del contrato de trabajo, por ejemplo, se han efectuado modificaciones a la duración, a las modalidades, a la terminación de la relación laboral y a las condiciones de trabajo. En esos campos se han centrado las reformas mundiales.

En la parte de protección social, porque no solamente ha habido reformas al contrato, sino a la protección social, se han ubicado en las redes de protección social, en los seguros de desempleo, que ha sido un campo muy frecuente de reformas y en los sistemas de seguridad social.

Y por último, en las relaciones colectivas de trabajo también ha habido reformas importantes en todo el mundo, fundamentalmente Corea del Norte, China, en la libertad de asociación, en la libertad de negociación colectiva, en cuestiones de democracia sindical y en cuestiones de transparencia.

Todas estas reformas han sido en cierta medida articuladas, y las más exitosas son aquellas que al mismo tiempo que han promovido modificaciones al contrato de trabajo, porque sí es cierto, estamos en un esquema de producción muy distinto al que había cuando surgieron las legislaciones laborales actuales; también es cierto que estamos en otra condición en cuestión de protección social.

Entonces cuando no hay avances simultáneos en ambos campos es cuando han tenido mayores deficiencias las reformas laborales en el mundo.

Ha habido, como ven ustedes, una gran actividad de reformas en las últimas décadas. Aquí se puede ver, en los últimos años qué ha sucedido en la Unión Europea.

Otro ámbito, aquí no se observa muy bien, pero es en los distintos países de América Latina, en los distintos temas en que ha habido reformas laborales también en los últimos años.

Aquí pueden observar ustedes una línea blanca vertical que corresponde a México, es decir, México fue un país atípico, es decir, fue uno de los únicos países en el mundo en las últimas décadas en que prácticamente no tuvo reforma laboral.

¿Por qué se requería una reforma laboral en el caso de México? Por un lado, se tenía una legislación obsoleta, databa de 1931 con algunos cambios en 1970, pero era esencialmente la de 1931 lo esencial la que prevalecía. Y en este lapso las condiciones del mercado de trabajo mundial han cambiado diametralmente.

Entonces se trataba de un caso excepcional en el mundo de inmovilidad en cierto tipo de regulación.

Por otra parte también es cierto que había sido creada para un mundo de trabajo diferente, se había basado en el modelo de producción de la gran empresa industrial automotriz o en la gran empresa ferrocarrilera. Tenía deficiencias en relación a la empresa pequeña y mediana, una respuesta inadecuada a trabajo no industrial.

No respondía también a nuevas modalidades de trabajo, tampoco al trabajo no sindicalizado, lo dejaba en un limbo y no respondía ni regulaba nuevas situaciones, necesidades y problemas.

Por otra parte en el ámbito de seguridad social había quedado totalmente atrasada e insuficiente, se centraba exclusivamente en el trabajo asalariado, su cobertura era notoriamente limitada e insuficiente, había riesgos de trabajo no cubiertos, como es el seguro de desempleo, que ya se había generalizado en todo el mundo, y en nuestro caso también estábamos en una excepción, aunque ya se preveía de desde la Constitución; hasta este momento no lo tenemos todavía.

Estaba basada en supuestos que ya no se cumplen, por ejemplo, en cotizaciones interrumpidas de los trabajadores durante toda su vida laboral para tener derecho a una pensión más o menos aceptable, y planteaba grandes riesgos financieros, sigue planteando el esquema de seguridad social.

Es decir, tenemos un sistema de seguridad social atrasado e insuficiente.

Por otra parte planteaba deficiencias enormes en democracia, transparencia, libertad sindical, tenía cláusulas muy lesivas a la democracia sindical y la libertad de asociación; cuando negociamos el acuerdo laboral con América del Norte fue una de las principales críticas que se hacían a la legislación laboral en México.

Faltaba un rendimiento de cuentas claras y había opacidad tanto de los sindicatos, como de las propias autoridades laborales.

Un tercer problema es que se habían creado instituciones disfuncionales de justicia laboral, los tribunales de trabajo están adscritos al Poder Ejecutivo, mientras que prácticamente en todas las sociedades democráticas, estos han pasado al Poder Judicial.

Había una gran acumulación, rezagos en juicios laborales, parcialidad, juicios lesivos tanto a trabajadores, como a empresas.

De hecho en su origen el tripartismo en materia de justicia laboral se había planteado como un medio de arbitraje más bien que un tribunal de decisión, y se adoptó en esta forma lo cual, desde mi punto de vista, es también un rezago respecto a lo que sucede en el mundo.

Por otra parte había quedado también rezagada en materia de cuestiones como equidad de género y discriminación.

Ahora, estos eran los problemas, ¿en qué áreas se centró la reforma? La reforma se centró en la flexibilización, sí era necesaria, yo estoy de acuerdo que el mundo de trabajo había cambiado, ya no era posible fijar las reglas en horarios fijos, en esquemas de descanso exactamente iguales, la terminación del trabajo estaba muy cargada a la empresa, más que a un esquema de seguridad social, etcétera, había muchísimas cosas que flexibilizar.

Era el único país de América Latina que no tenía contrato de período de prueba, por ejemplo, en Europa eso está generalizado, el único país que no tenía el contrato de formación inicial.

Luego se hizo aquí la flexibilidad en contrato de prueba a formación inicial, contrato por hora y algo se hizo en outsourcing o en subcontratación, después voy a entrar a cómo se hizo y qué pasó.

Después otro tema importante en que se legisló fue la terminación de la relación laboral.

Y aparte otros temas que se tocaron fueron retoques en cuestión de igualdad de género y discriminación, por ejemplo, se dio la licencia de paternidad, se hicieron más claras las cláusulas contra la discriminación, más amplias, nacionalidad, género, origen étnico, etcétera.

Posteriormente, no en la reforma del 2012, pero más adelante se reformó lo relativo a trabajo de menores, subiendo la prohibición hasta los 14 años fuera del círculo familiar.

Se hicieron avances parciales en la cuestión de democracia, transparencia y libertad de asociación, por ejemplo, en avances se suprimió la cláusula de exclusión, aunque esto ya había sido resuelto por la Suprema Corte, que era algo indebido, simplemente se ratificó esto en la ley.

Se ampliaron las obligaciones de rendición de cuentas de los sindicatos a sus agremiados, antes esto era totalmente secreto.

Se creó la obligación de las juntas de hacer públicos los contratos, esto también era un tema totalmente secreto. Yo recuerdo que cuando yo estuve en la Secretaría hace muchísimos años, los temas de saber cuántos trabajadores pertenecían a cada sindicato era secreto total, más hacer público el contenido de los contratos. Hoy esto ya se solucionó en la ley.

Se crearon, sin embargo, avances parciales, por ejemplo, en la votación se había propuesto el voto secreto, pero esto quedó a medias, porque se le dio una entrada, es decir, voto secreto, pero aparte se mantuvo la posibilidad de que a decisión de la Asamblea hubiera votación directa o indirecta. Es decir, se dejó a medias en el avance del voto secreto.

No se admitió, por ejemplo, la votación previa de los trabajadores como condición de titularidad de un sindicato, lo que deja abierta la puerta a la creación de sindicatos de protección o sindicatos blancos.

El tema de justicia laboral para nada se tomó, ni los mecanismos tripartita, no se tocó, siguen adscritos al Ejecutivo, tampoco se examinaron sus problemas de su composición corporativa, frecuente parcialidad, etcétera.

Ya les decía, originalmente habían sido originados los cuerpos tripartitas en el mundo como organismos de avenencia o arbitrales, no como tribunales.

Sobre esto, ¿qué me queda como conclusión? Uno, la reforma laboral era una necesidad en el país, se había venido posponiendo por oposición de los propios sindicatos a los cuales no les convenía que modificaran ciertas reglas, es decir, como la del voto secreto, la cláusula de exclusión y otras cosas que se iban a tener que modificarle al entrar a una reforma laboral.

Entonces teníamos un caso atípico en el mundo, presentaba fuertes rezagos en varios ámbitos, ya los mencionamos hace un momento en el tipo y contenido de los contratos, eran muy rígidos, la protección social incompleta e insuficiente, déficit, democracia y transparencia en instituciones de trabajo. Y había quedado atrasada en nuevas regulaciones en el mundo en regulación de discriminación y acoso.

Sin embargo, sólo se centró en algunos aspectos de flexibilización, pero sin tocar al mismo tiempo nada de protección, es decir, había la propuesta del seguro de desempleo que tenía ya varios problemas, que los hemos discutido aquí en una mesa hace algunos meses, pero que está totalmente detenido, pero tiene problemas serios.

Se puede trabajar en flexibilización siempre y cuando al mismo tiempo se avance en protección. En el mundo se está borrando la frontera entre trabajo asalariado y trabajo por cuenta propia.

Entonces si seguimos concentrando la protección social y la seguridad social en el trabajo asalariado y abrimos la flexibilización, lo que estamos haciendo es desmantelar las instituciones que había, que son obsoletas, pero sin crear las nuevas instituciones del trabajo.

En algunos de los cambios que se hicieron en la parte de flexibilización la redacción es muy confusa, tal es el caso del trabajo por hora, que de hecho casi prácticamente ni se ha utilizado, porque hay muchísimas dudas.

En materia de subcontratación éste es un tema que a mí en lo particular me preocupa mucho, porque si bien hay algunas cláusulas que tratan de evitar que sea una mera simulación, no son claras tampoco, y esto ha venido cundiendo en forma tremenda, se ha venido cambiando la subcontratación, no porque haya subcontratación que no sea válida, sino porque hay mucha subcontratación que simplemente es evasión de regulaciones y desprotección.

En Chile, por ejemplo, que se acaba de regular esta materia se dividió el tipo de subcontratación en dos clases y se hacen previsiones distintas para estas dos clases de subcontratación; en México se resolvió todo. Yo creo que es un tema al que pronto se va a tener que entrar de nueva cuenta.

En otros aspectos hubo avances parciales, lo que decíamos, la democracia sindical y transparencia, pero no completos, no estamos al día en la materia, aparte el que no fue acompañada por los cambios en la protección social, que también están haciendo crisis y que es importante entrar a revisar las instituciones sobre las que recae la justicia salarial y los mecanismos para la fijación de los salarios mínimos.

La reforma laboral era indispensable, y ésta es mi última conclusión, pero quizá fue sobrevendida, y una legislación por sí misma no va a generar más empleos, la generación de empleos está más relacionada con el desempeño económico del país.

Muchísimas gracias.

**MODERADOR:** Muchas gracias a Norma Samaniego por su participación.

Voy a dar paso a algunas preguntas que nos enviaron, las voy a presentar en un cierto orden, pero a los panelistas si sienten que quieren responder algunas de las otras preguntas, son bienvenidos hacerlo.

Voy a empezar con una pregunta que es general, creo que podría dirigirse hacia el doctor Martínez Soria, que es, ¿cómo es posible que empleados poco preparados puedan lograr entrar o aspirar a un trabajo digno? Considerando que en México lo que predomina es un bajo nivel escolar.

Esa la dejo, si alguien más también quiere responder es bienvenido.

Hay un par de preguntas relacionadas con las características del trabajo, que creo podría responder el profesor Clemente Ruíz, que es, ¿cómo mejorar las condiciones de trabajo en el sector agrícola? Me parece con la idea del trabajo decente.

Y la otra es que cuando se firman contratos de tiempo determinado eso le impide al trabajador generar antigüedad, y cómo la ley podría ayudar a prever que se considere la antigüedad considerando este tipo de contratos que se pueden estar firmando.

Una pregunta relativa a los sindicatos, que quizá Norma sea la persona apropiada dado que habló de alguna manera de esos temas, en la que se dice que se ha mencionado reiteradamente los sindicatos como una figura indispensable de interlocución de trabajadores con la empresa.

Sin embargo la experiencia nacional de los sindicatos no es necesariamente positiva, como en el caso de los mineros, maestros, etcétera.

Por lo tanto, independientemente del voto secreto, que se planteó acá, qué otras medidas se podrían plantear para prevenir malos manejos de los líderes.

Después hay una pregunta a mí dirigida, que voy a leerla en lo que responden los demás, porque es como una tesis resumida.

Entonces les doy paso a que respondan primero los panelistas.

Empezamos como en el orden que presentaron.

Doctor Martínez Soria, por favor.

**DR. JESÚS WALDO MARTÍNEZ SORIA:** La primer pregunta está por una parte relacionada con la dotación de capital humano, es decir, la capacidad técnica y de conocimientos que tiene la población para que en esa medida se puedan transferir mayores niveles de productividad al sistema económico.

Y en ese sentido hay que decir que si bien hasta hace algunas décadas la dotación de capital humano en México no era lo suficientemente alta como para que eso representase mejores ingresos a la población.

En las últimas décadas sí que se ha percibido un crecimiento de esta dotación de capital humano, el problema es la desconexión que tiene, la oferta de trabajadores altamente capacitados con respecto a la demanda de empleos, es decir, en el fondo estamos ante un problema justamente de una falta de capacidades productivas para poder captar a todo el personal que pueda representar altos niveles de productividad.

Y luego por otra parte el fenómeno también está relacionado con la responsabilidad que tienen tanto empresas, como algunas instituciones públicas de obligar a la capacitación que tienen o que deben tener los trabajadores.

Dicho o reconocido, incluso, por las propias instituciones federales del trabajo, la capacitación, aunque en algunos casos sea obligatoria no se cumple, la tasa de cumplimiento es relativamente baja, me parece que anda por el 30 por ciento.

Otro aspecto que dificulta también ese proceso de capacitación es la alta rotación del trabajo, que genera un círculo vicioso con los salarios, con los ingresos, es decir, en la medida en que se demanden, que se ofrezcan una serie de empleos de baja calificación y de bajos ingresos, habrá poca retención de trabajadores, habrá pocas expectativas de mantener a los trabajadores en esos empleos.

Y entonces la rotación se incrementará, la salida de trabajadores de estos puestos de empleo será mayor generando otro tipo de externalidades como el incremento de la informalidad o esta crónica estación de trabajadores en la subocupación o en otras actividades que no representan o que no responden a sus capacidades.

Quisiera aprovechar la intervención simplemente para quizá propiciar una serie de reflexiones, algo más generales, regresando un poco al tema de la articulación de la reforma laboral con el sistema de seguridad social, con la reforma fiscal, con algunas otras medidas de política pública.

Quizá convendría reflexionar sobre si este paquete de reformas que hemos tenido en los últimos años constituye una estrategia o una verdadera estrategia de crecimiento para promover el crecimiento en el país, si de veras atienden los fenómenos estructurales que impiden tener un mejor desarrollo social y económico de nuestro país.

Y si, en todo caso, las distintas modificaciones van a mejorar la intervención del Estado en la economía y en la sociedad como para alcanzar mejores niveles de bienestar.

Esto es una reflexión abierta, por supuesto espero que al término de estos dos días el Seminario logremos acumular una serie de elementos que nos permitan tener una respuesta al respecto; en principio luce complicado encontrar todos estos mecanismos de articulación entre las reformas como para sostener que sí se trate de una estrategia que pueda llevarnos a un mejor nivel de desarrollo en el país.

**PROF. CLEMENTE RUÍZ DURÁN:** Creo que sí estamos ante una situación sumamente difícil en el país, porque la situación entre campo y ciudad es cada vez más notoria las diferencias.

Y cuando hablamos nosotros de las reformas, pues hacen falta muchas reformas, pero falta que las reformas también lleven una reingeniería del Estado.



Creo que las instituciones están debilitadas, no cumplen con su función, son ineficientes e ineficaces. Y por lo mismo todo esto que hemos estado hablando en estos momentos requiere de una reingeniería.

Creo que muchas de las cuestiones, reforma laboral, reforma financiera, reforma fiscal, bajo el esquema en el que están organizados actualmente las políticas, por mucho que queramos no se van a llevar a cabo.

No están funcionando las cosas, es decir, más gasto social con los mismos programas, no va a pasar nada, es decir, dentro de dos años nos volveremos a encontrar en algún foro y veremos de que no ha cambiado la situación.

Respecto al campo, indudablemente de que la desprotección de los trabajadores es todavía mayor que la desprotección en las zonas urbanas.

Ahora tenemos el caso de Baja California muy reciente en donde vimos la cuestión de los jornaleros. Ahí tenemos que pensar de que las diferentes reformas de las que hemos estado hablando hacen caso omiso de situaciones de emergencia y de situaciones tan críticas como la de los jornaleros en Baja California.

Se necesita una cuestión de cómo reorganizar las instituciones para que realmente estén pendiente de esa situación, pero por otra parte se habla aquí de que los sindicatos han sido buenos y malos, sí es cierto.

Lo que es cierto es que también tenemos una forma de diálogo cada vez más débil entre los trabajadores para defender sus derechos.

Entonces en ese sentido yo estoy en pro de la sindicalización de todos los trabajadores, y sindicalización es agruparnos y defender nuestros derechos, porque es la sociedad misma la que tiene que hacer valer sus derechos. Y los sindicatos, pues aquellos que se tengan que modificar hay que establecer una reingeniería también para ello.

Ya decía Norma aquí algunas cosas que debíamos de observar en esta situación, pero creo que la tasa de sindicalización debía de aumentar, el mapa que vimos ahí, que les mostré, quiere decir de qué manera establecemos el diálogo entre los trabajadores en las empresas y el Estado. No hay forma de establecer el diálogo.

Entonces creo que si vamos hacer una reforma laboral exitosa para el futuro, tenemos que pasar por mecanismos de diálogo y mecanismos de

socialización de los problemas que sean vigentes y que puedan cumplirse de acuerdo a ciertos indicadores. Eso es lo único que estamos planteando.

Esta situación de “ya está la reforma laboral”, ¿cómo la monitoreas? No están monitoreando nada, ni nadie nos está diciendo que por aquí o por allá.

Tenemos que tener esta perspectiva y ese universo claro de qué es lo que queremos monitorear y qué queremos cumplir.

Yo creo que la tarea para el país es compleja, pero estamos en un momento, con estas audiencias y con los seminarios que se están teniendo en el país, creo que es un momento propicio para poder impulsar una nueva etapa en el desarrollo laboral del país.

Gracias.

**MODERADOR:** Muchas gracias.

Ahora le paso la palabra a Norma Samaniego.

**NORMA SAMANIEGO:** Gracias.

Yo creo que no debemos aspirar a que todo trabajo sea sindicalizado, en el mundo han cambiado muchas cosas, el trabajo masivo está desapareciendo, como decía, la división entre trabajo asalariado y trabajo por cuenta propia ya es muy tenue.

Entonces debemos crear las condiciones para que un trabajador que trabaje por cuenta propia o fuera del sindicato tenga protección.

Cuando existan condiciones para creación de sindicatos, que los sindicatos sean legítimos en primer lugar, la legitimidad es una condición esencial, que exista transparencia, transparencia hacia la sociedad y transparencia hacia los agremiados. Es decir, los fondos que el Estado aporta a los sindicatos y las cuotas de los sindicatos a los agremiados eso debe ser totalmente transparente, lo mismo el contenido de los contratos.

Los elementos son legitimidad del sindicato, transparencia y rendimiento de cuentas.

Creo yo que eso sería lo básico.

A veces tendemos a hablar de manera totalmente generalizada y negativa sobre los sindicatos, pero en la experiencia que yo he tenido de muchos años, creo que los sindicatos más lesivos son aquellos en donde hay connivencia, ya sea connivencia entre el sindicato y entre el gobierno, que han creado situaciones muy serias en diversas empresas públicas, pero no ha sido solamente el sindicato, ha sido una connivencia o la connivencia entre los sindicatos y empresas para creación de sindicatos blancos.

Creo yo que los sindicatos que realmente representan los intereses legítimos del trabajador, también están atentos a que la empresa siga vigente y la fuente de trabajo.

Yo creo que son estos tres campos en los que debe ponerse muchísima atención y avanzar a transparencia, legitimidad y rendimiento de cuentas.

Muchas gracias.

**MODERADOR:** Muchas gracias a los ponentes.

Sólo voy a mencionar brevemente, porque me parece importante y no que se pienso que censuro un comentario que me enviaron aquí, donde alguien denuncia que los empleados locales en la red consular mexicana en Estados Unidos tienen malas condiciones laborales, incluyendo que son contratos temporales, que los obligan a trabajar el fin de semana, que no generan derechos de antigüedad, etcétera.

Y consideran que esto al no respetarse las leyes laborales en Estados Unidos es una situación evidentemente indeseable.

Pedían que lo comentaran, pero como seguramente nadie conoce los detalles específicos, creo que es muy difícil pronunciarse al respecto, pero al menos hago la mención de este comentario que me enviaron sobre la situación de los consulados laborales, donde hay 600 trabajadores mexicanos en Estados Unidos.

Lo menciono nada más.

Sin más, les agradezco a los panelistas, creo que lo que se discutió en esta mesa, junto con lo que se discutió en la mesa anterior, pues releva un poco lo que ya había dicho Héctor Villareal, y retomo lo que decía que las reformas en México parece ser que son en gerundio, hay que estarlas haciendo.

Y aquí no porque ya se hayan aprobado reformas necesariamente ahí debemos detenernos, sino justamente se pueden evaluar, que es lo que de alguna manera se ha empezado hacer en foros como éste, se pueden mejorar.

En ese sentido me parece que las discusiones que se han tenido tanto en esta mesa, como en la anterior son muy relevantes.

El Instituto Belisario Domínguez continuará realizando este tipo de foros, tipos de evaluaciones para seguir contribuyendo al mejor diseño de las reformas en México.

Sin más, vamos a pasar inmediatamente a la siguiente mesa, que es la mesa sobre la reforma financiera. Solamente a los panelistas unos presentes por parte del Instituto Belisario Domínguez y sus respectivos diplomadas. Y les pido un aplauso para ellos.

**---o0o---**

### MESA 3. REFORMA FINANCIERA

#### **VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA MESA DE ANÁLISIS DE LAS REFORMAS FINANCIERAS, DURANTE EL SEMINARIO “REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS”.**

---

**MODERADOR:** Buenas tardes. Vamos a dar inicio a la Tercera de las Mesas de este interesantísimo Seminario y que tiene que ver con la parte de la Reforma Financiera.

Quisiera yo decir, de entrada, simplemente que el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, sin duda que está haciendo un interesantísimo esfuerzo de analizar ex post al trabajo propiamente legislativo que dio lugar a un nuevo marco jurídico en México y que de acuerdo con lo que se hablaba en esta última mesa alguien decía hay que hacer una reforma del Estado, pues propiamente todo este esfuerzo legislativo sin precedentes en México que sucedió recientemente y durante un periodo muy, muy breve, de apenas dos o tres años, de alguna manera significa un replanteamiento de la estructura legal, de la estructura del Estado mexicano, pero que evidentemente por un lado genera expectativas, pero por otra parte es obvio que es un proceso que tendrá que irse revisando, que tendrá que irse actualizando y que como ya se dijo un par de ocasiones hay que verlo en gerundio, es algo que no concluyó con este primer esfuerzo por importante que haya sido desde el punto de vista histórico, por qué no decirlo, políticamente hablando muy, muy interesante, muy observado desde luego en México y en el mundo.

Y aquí de lo que se trata ahora es de revisar cada uno de los ocho de los 12 temas que son considerados como las grandes reformas transformadoras, y en lo particular en esta mesa el tema de la Reforma Financiera, pero sí en un contexto de ver cómo todas ellas, las 12 reformas y particularmente las del estudio que son estas ocho, interactúan entre sí porque queda claro que la reforma laboral como se acaba de concluir ahora no puede cargársele la responsabilidad de la generación de empleos si no hay una actividad económica dinámica.

La parte financiera es un agente para que las empresas, los agentes económicos puedan movilizarse, puedan invertir que es la única vía para la cual se pueden crear los empleos que se requieren y así sucesivamente entre las distintas reformas.

No puede pensarse el desarrollo de un país y una infraestructura moderna y esto no son solamente carreteras, caminos, puentes, escuelas, hospitales, son también por ejemplo en las telecomunicaciones, la energía, etcétera.

Entonces, creo que hay que empezar por felicitar este esfuerzo del Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República por emprender este esfuerzo, que normalmente es un esfuerzo que se da desde fuera, no desde dentro del propio Poder Legislativo de revisar lo que se hizo.

Y como lo decía en la mañana en la primera de las mesas el senador Cordero, ojalá que estas discusiones se diesen con mayor frecuencia, así abiertas plurales.

En el tema particular de la reforma financiera habría que decir que se partió de un diagnóstico que de manera muy, muy resumida plantea dos temas como problemas centrales en el México de hace dos años, que es cuando se hizo la reforma, y es muy sencillo.

En México, el acceso al crédito al financiamiento es muy complicado, prácticamente difícil o imposible para algunos sectores amplios y además es caro. Entonces, el objetivo de esta reforma que se puede simplificar en esa forma es la inversa, vamos a hacer lo que se deba hacer para facilitar el acceso al financiamiento y que además sea barato.

Se puede hacer una lista larga de razones y de tablas que demuestren que en México el crédito es más caro que en los países en general, por supuesto que los países latinoamericanos. Ya hemos visto hoy en la mañana a lo largo de las presentaciones que se han hecho de que desgraciadamente nuestro producto crece por debajo del producto potencial, nos lo decía la representante del BID en México, hemos visto cómo la productividad está estancada en los últimos 15 años en cero por ciento, y si nos vamos a los últimos 25 años es regresiva, a menos 0.4 por ciento.

Entonces, hay una serie de indicadores clave que no hablan de un estado de salud correcto. Entonces, en el tema de la Reforma Financiera que se dice así de breve y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero apenas de 2014, es decir, hace año y medio, estamos hablando de que lo que se publicó fue un paquete de 13 decretos que modificaron 31 distintas leyes también a dos códigos y crearon una nueva Ley así de grande. Creo que de todas las 12 Reformas es la que más impactó, la que más número de cuerpos legislativos afectó.

Razón por la cual creo que podríamos pensar en abordar esto en una clasificación que como todas las clasificaciones son metodológicamente hablando válidas, pero que alguien podría estar en desacuerdo. Pero creo que es muy claro que se diferencien.

Por ejemplo, Banca Comercial, Banca de Desarrollo, Mercado de Valores, intermediarios financieros no bancarios, inclusión financiera, educación financiera, estabilidad del sistema financiero y donde este último asunto siendo crucial es un elemento transversal.

Creemos que los resultados no es fácil evaluarlos cuando el paquete apenas se publicó en enero del año pasado y a partir de ahí se han venido haciendo o publicando lo que serían las disposiciones secundarias.

Aquí a excepción de otras reformas fue solamente un mandato, solamente un caso de reforma constitucional, el resto fue de leyes ya secundarias, pero para que puedan funcionar por ejemplo en la reforma de la Ley Orgánica de equis banco pues tiene que hacerse lo correspondiente.

Entonces, apenas esta segunda fase empezó a darse en la segunda mitad del año pasado y continúa y concluirá hasta entrado ya 2016. Entonces, ¿cómo evaluar una Reforma que se puede decir que todavía ni siquiera, salvo algunas excepciones, está en pleno funcionamiento? Bueno, pues la respuesta es básicamente lo que se puede hacer es reflexionar sobre lo que se tenga utilizando el recurso más valioso que es el talento que está muy bien representado entre quienes nos van a acompañar o nos están acompañando en esta mesa.

Antes de presentarles, yo quisiera adelantar algunas preguntas que ya de por sí fueron planteadas y que se pretendería de alguna manera resolver con lo que nuestros panelistas van hoy a plantear.

Una sería, ¿cuál es la problemática del sector que la Reforma pretende resolver?

Otra es, ¿cuál es la principal fortaleza de la Reforma, así como fue planteada para resolver esta problemática?

Una tercera sería, ¿cuáles son a la fecha los principales avances y desafíos de esta Reforma?

Otra que ya refería es, ¿cuál es la relación de esta Reforma con las otras para hacer posible su éxito?

Y la última sería, ¿qué elementos clave quedaron fuera de esta Reforma?

Como lo hemos visto, la opinión pública está muy atenta y en un principio se creó una gran expectativa del éxito del país a partir simplemente del hecho de las reformas, pero también como veíamos en algún artículo de un medio muy influyente recientemente pues ya están poniendo en duda que las Reformas vayan a poder sacar el problema central, que es el de la pobreza y el de la desigualdad de nuestro país.

Voy a presentar en el orden en el que van a participar nuestros ponentes.

Aquí a mi izquierda nuestro primer ponente, Juan Manuel Andrade Hernández, quien realizó estudios de doctorado en Economía, en Dow University, en los Estados Unidos; es maestro en teoría económica por el ITAM, ingeniero en electrónica y comunicaciones por el ITESM. A ver si te defines, Juan Manuel, cuál de las dos cosas, porque son muy diferentes.

Cuenta con experiencia como profesor en las materias de elección social y economía política en el ITAM y actualmente se desempeña como investigador de factibilidad hacendaria en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Fue antes coordinador de proyectos en la Fundación IDEA C230 Consultores y estuvo en la Comisión Nacional de Valores, perdón, la Secretaría de Hacienda en la Unidad de Banca y Ahorro, en la Unidad de Banca de Desarrollo.

Y, en fin, por joven que se vea Juan Manuel tiene una experiencia profesionalmente hablando muy interesante.

Después está aquí el doctor Guillermo Zamarripa Escamilla, quien realizó sus estudios profesionales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde es licenciado en Economía y además es también Contador Público; y tiene también una maestría de Administración de Negocios por la Universidad de Chicago.

Él ha estado en varias áreas del sector privado y después en lo público, tanto en instituciones como valores Finamex, Banco Internacional, etcétera; estuvo en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de 1994 al 2000, de la cual fue Vicepresidente de Supervisión de Instituciones Financieras, y de 2005 a 2010 se desempeñó como titular de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Actualmente es Director General de la Fundación de Estudios Financieros FUNDEP y profesor en el ITAM.

Y en tercer lugar, el licenciado Jorge Gaxiola Moraila, que es socio fundador del despacho Gaxiola Calvo, S.C., que se dedica a brindar servicios de consultoría jurídico, estudios de apoyo en proyectos legislativos, financiamiento, infraestructura y derecho financiero fundamentalmente.

Él ha sido profesor de la Escuela Libre de Derecho desde 1987 hasta la fecha, de la que fue rector de 2008 a 2010, ha publicado diversos artículos en materia jurídico financiera y de filosofía jurídica; así como participado en su momento en la redacción del Diccionario Jurídico Mexicano de la UNAM.

A todos ustedes sean muy bienvenidos al Senado de la República a este Seminario.

Y sin más empezamos.

Juan Manuel, por favor.

**DR. JUAN MANUEL ANDRADE HERNÁNDEZ:** Buena tardes, Manuel.

Quisiera en primer lugar agradecer el foro que hoy nos abre el Senado para platicar sobre la Reforma Financiera, en particular para tratar de abordar las preguntas que nos has puesto sobre la mesa, para lo cual saludo a los distinguidos miembros de la mesa y al público en general.

Como ya se mencionó, la Reforma Financiera habría que entenderla desde una perspectiva de acceso limitado al crédito y a un alto costo, esto precisamente imposibilita que el sistema financiero cumpla con sus principales funciones que son, en primer lugar, canalizar mayores recursos del ahorro a la inversión, lograr fortalecer el patrimonio de las familias y hacer que éstas puedan evitar precisamente épocas catastróficas.

Todo esto, si lo vemos, genera un mayor incentivo para el crecimiento económico. Es por esta razón que como ya bien lo comentaba Manuel, la Reforma Financiera se planteó dos propósitos principales que son, en primer lugar, que en México haya más crédito y, en segundo, que éste sea más barato. Para lo cual se modificó el marco normativo precisamente de la Banca Comercial, la Banca de Desarrollo, el mercado de valores, algunos intermediarios financieros no bancarios como es el caso de las SOFOMES y el sector de crédito y ahorro popular, y de forma complementaria se fortaleció

a la CONDUSEF para garantizar el apoyo, bueno, más que el apoyo la protección de los usuarios de los servicios y de forma particular también a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que ésta pudiera garantizar la estabilidad de todo el sistema.

Entonces, como bien lo comenta Manuel fue una reforma amplia en el sentido de que podemos ver que con 13 decretos se modificaron 31 leyes, dos códigos y una nueva ley. Sin embargo, a pesar de esta amplitud es interesante destacar que la Reforma únicamente contó con una exposición de motivos que se enfocó puntualmente las medidas que planteó.

Todo esto nos lleva como a decir: “Bueno, ¿y cuál es la problemática generalizada del sistema financiero? Para lo cual sí necesitaríamos establecer un diagnóstico, de forma que con éstas se pudieran delimitar las causas y efectos que cualquier política pública o que cualquiera iniciativa debería estar atendiendo e impulsando.

En este sentido, una vez que se tenga el diagnóstico se puede ya diseminar que la problemática general del sistema financiero se puede descomponer en dos partes torales. La primera es que para México, para ciertos sectores, y enfatizamos para ciertos sectores, es difícil el acceso al crédito; y la segunda parte es que precisamente para estos sectores es costoso el crédito.

Déjenme poner sobre la mesa algunas cifras para poder ejemplificar esto.

Es bien sabido que en últimas fechas y ya de hecho en las anteriores ponencias se puso sobre la mesa, el sector público demanda fuertes cantidades de capital, lo cual imposibilita que estos recursos vayan al sector privado; en otras palabras, que se impulse la oferta crediticia hacia el sector privado.

En este sentido, el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público en 2014 se ubicó en 41.8 por ciento del PIB, mientras que el saldo del financiamiento al sector privado no financió, y enfatizamos no financió, se ubicó solamente en 35.8 por ciento del PIB. Esto nos da una dimensión de que los recursos del sistema financiero no son inagotables, o sea, tenemos una limitación ahí, entonces tendríamos que ya ponernos a trabajar sobre qué esfuerzos debemos de consensar para que estos recursos cada vez sean más una realidad para mayores sectores en México.

Por otro lado, en materia de precios, sabemos que son las PyMES mexicana las que enfrentan una tasa más amplia en comparación con las de sus pares en economías desarrolladas y en otros países asiáticos. Esta cifra, o bueno,

concretamente la tasa de interés promedio para las PyMES en México se ubica en 8.6 por ciento, mientras que en Corea ésta es de 5.2 por ciento; además son precisamente las PyMES mexicanas las que enfrentan una tasa de interés más alta en comparación con la de las grandes empresas, quienes pagan en México únicamente 5.1 por ciento y son las que concentran tres cuartas partes de la cartera empresarial.

Todo este marco general ya nos empieza a dilucidar cómo estamos en el sistema financiero, sin embargo, es necesario irnos hacia lo particular para poder entender cómo están actuando los jugadores del sistema, entendiendo que por un lado tenemos a los intermediarios financieros y que por el otro tenemos a los usuarios.

Todo esto sí nos permitiría establecer líneas de causalidad que precisamente nos pudieran favorecer la evaluación de la consistencia de las medidas que la Reforma planteó y con esto poder delimitar las condicionantes del éxito de la misma Reforma.

En este sentido, voy a permitirme poner algunos ejemplos y los principales hechos.

La Banca Comercial en México se encuentra altamente concentrada, lo cual imposibilita que genere mayores condiciones de competencia, ya que sólo cuatro Bancos concentran al menos el 60 por ciento de cualquier tipo de cartera crediticia.

Por su parte, la historia nos ha mostrado que la Banca de Desarrollo ha venido operando de forma prudencial y que a través del sistema de garantías ha encontrado un mecanismo eficiente para garantizar e impulsar el crédito al sector privado.

Sin embargo, no debemos de olvidarnos que el hecho de que la Banca de Desarrollo opere de esta forma proviene de que viene de un proceso de saneamiento que fue motivado por los periodos de alta volatilidad de la época de los 70's y los 80's, en las cuales la falta de controles prudenciales la llevaron a la quiebra.

Por su parte, el mercado de valores en comparación con otras economías desarrolladas se encuentra menos desarrollado además de que está altamente concentrado. Sabemos que 12 empresas tienen el 60 por ciento de la oferta del mercado de capitales, mientras que únicamente cinco intermediarios tienen más del 50 por ciento de la colocación de los valores.

Por su parte, la falta de inclusión financiera imposibilita que mayores recursos del ahorro se vayan a la inversión y, por otro lado, coopta la posibilidad de que un mayor número de personas y empresas en México accedan al crédito. Asimismo, la falta de educación financiera genera que las personas y los usuarios en particular tomemos decisiones desinformadas y también podamos tener decisiones sub-óptimas.

Todo esto ya nos da un marco general y particular de lo que está pasando en México, concretamente del sistema financiero. Es por esto que ya teniendo este marco podemos establecer que sí, efectivamente la Reforma Financiera terminó por fortalecer la regulación del Sistema Financiero Mexicano al tiempo que presenta grandes fortalezas, pero también exhibe áreas de oportunidad y desafíos que de concretarse entonces sí podrían hacer que el crédito fue una realidad para cada rincón del país en México.

Déjenme poner algunos ejemplos.

Actualmente, gracias a la Reforma Financiera, cualquier usuario que tenga un crédito hipotecario puede transferir su crédito de una entidad a otra entidad sin que ello conlleve a que incurra en nuevos gastos por la escrituración.

No obstante, es importante destacar que fuera de esta medida se quedaron tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE.

¿A qué nos referimos? El INFONAVIT y el FOVISSSTE pueden ser receptores de los créditos, sin embargo, no pueden dejar que sus acreditados se vayan a otra entidad, y es bien sabido que precisamente estos dos institutos públicos son los que concentran la mayor cantidad de la cartera.

Además esta medida es facultativa mas no obligatoria, lo que significa que un usuario que quiera cambiar su crédito de una entidad a otra entidad tiene que cubrir los requisitos que le ponga la nueva entidad, lo que significa –y todos sabemos- que son precisamente los bancos los que tienen a través de sus áreas de análisis de riesgos los requisitos más restrictivos.

Por esto, es que el éxito de esta medida estará supeditado a la difusión que se haga sobre la medida, que los mexicanos, o bueno, que los usuarios entendamos perfectamente cómo operar con la nueva reglamentación, y más allá, que exista un fuerte componente de educación financiera, el cual permita que los usuarios alcancen a entender perfectamente qué está en juego y cómo poder transferir su hipoteca de un lado a otro.

Por otro lado, sabemos que el nuevo marco regulatorio otorgó flexibilidad a la Banca de Desarrollo y todo esto se hizo para que precisamente tuviera una estructura operacional y organizacional más fuerte que le permitiera ser competitiva y llevar el crédito hacia los sectores estratégicos.

Sin embargo, el reto está en que esa flexibilidad se traduzca en mayor crédito a los sectores que tradicionalmente han sido desatendidos. Por este lado es que precisamente debemos de establecer una política pública integral que diga a quiénes se les va a apoyar, con cuantos recursos se les va a apoyar, cómo se fortalecerá su acceso al crédito y de verdad establecer indicadores de seguimiento de progreso económico de estos sectores que permitan ahora sí decir que la Banca de Desarrollo está cumpliendo con su mandato.

Asimismo, el mercado de valores estableció una medida para flexibilizar el tiempo en el cual cualquier empresa puede acceder a los recursos de bolsa, pasando de 3 a 10 años. Sin embargo, la medida deberá estar complementada por mayores estrategias en salidas de bolsa, mayor capital de riesgo y que un mayor número de actores de banca de inversión se especialicen en emprendedores y empresas de menor tamaño; además de que tenemos que romper la dinámica y el paradigma de que la Bolsa Mexicana de Valores es de uso exclusivo para las grandes empresas. Todo este mercado sí podría ayudar a desarrollar el mercado.

Es por esto que retomo la tesis en el cual se dice que precisamente la reforma financiera terminó por fortalecer el marco regulatorio del Sistema Financiero Mexicano, lo cual favorece su solidez, sobre todo en el mundo en el cual todos los sistemas financieros están interconectados y sabemos que si uno no está contaminado podría generar grandes estragos en los otros. Por ello, más allá de simples términos legales el reto para la reforma financiera es que se establezcan los incentivos adecuados para que todas las partes que involucra el sistema financiero actúa incorrectamente y que el sistema financiero canalice mayores recursos a las zonas que tradicionalmente han sido desatendidas en un entorno de mayores capacidades económico y financieras, y donde todos los usuarios creamos en plena operación del sistema y se han vigilado los controles regulatorios que de otra forma nos llevarían a volver a experimentar crisis que ya enfrentamos en el pasado.

Por esto quisiera también poner sobre la mesa quién de nosotros entiende el funcionamiento del sistema financiero entendido por cada una de las autoridades y todos los actores que ello involucra para poder tomar decisiones óptimas que salvaguarden tanto los intereses de nuestro propio hogar como los intereses del funcionamiento colectivo del sistema.

Muchas gracias.

**MODERADOR:** Muchas gracias, Juan Manuel.

Vamos ahora a solicitar a Guillermo Zamarripa Escamilla, Director General de la Fundación de Estudios Financieros, para que haga su presentación.

**GUILLERMO ZAMARRIPA ESCAMILLA:** Muy buenas tardes tengan todos ustedes.

Primero que nada agradecer a Manuel Pérez Cárdenas y al Instituto Belisario Domínguez del Senado, la invitación a participar en este Foro.

Y, segundo, una felicitación porque parte de lo que voy a comentar es un trabajo que hizo el Instituto de Evaluación de la Reforma Financiera que está bastante bien hecho, es bastante profundo, persigue un objetivo de evaluación de la Reforma que yo creo que es bastante bueno.

Ahora, como gente académica parte de lo que tengo que hacer es criticar algo que esté escrito, si no, no sería un buen académico.

Entonces, parte de lo que voy a hacer en mi presentación es dar algunos puntos de vista en la Reforma Financiera, pero también dar algunos comentarios respecto al documento.

El primer punto es, yo coincido con que la Reforma Financiera no tiene un diagnóstico. Tiene un diagnóstico bastante simple y que yo llamaría superficial en dos o tres datos muy generales que son obvios, pero no lo llega a justificar a fondo.

Parte de lo que busca el documento es tratar de presentar un diagnóstico y un diagnóstico en tres elementos de la reforma. Primero, hay el tema de en México hay poco crédito, debemos dar más créditos; segundo, las tasas son altas, debemos tener tasas más bajas; y el tercer elemento que yo pongo es el de grado de desarrollo financiero en México.

Entonces, vamos al primer punto, creo que no se ve muy bien por el tamaño de la tele, pero lo que trae ahí es un comparativo internacional de financiamiento interno al sector privado entre el PIB, y obviamente el de hasta allá es México, el más chiquito, lo estamos comparando en esa gráfica con países desarrollados y se ve muy bajo.

Entonces, si yo veo solamente ese dato pues en México hay muy poco crédito. Si yo analizo países que tienen niveles de crédito parecidos al de México me encuentro con otros países latinoamericanos como puede ser Perú y me encuentro con países de África.

Entonces, México es un país más grande, más desarrollado, debería haber más crédito. Yo creo que esa es una primera contestación al problema relativamente sencilla, pero el tema es hasta dónde. Si yo me voy hasta los que tienen 100 y 150 el PIB y que acaban de pasar por una crisis financiera pues yo tampoco quiero repetir lo que vivimos en 95, 96 o 97, entonces hay poco crédito pero cuál debería ser el nivel de crédito óptimo de la economía.

Y eso me lleva a una siguiente pregunta que es la más importante, y es, ¿hay razones que justifiquen que el nivel de crédito de la economía mexicana debe ser más bajo al de otros países, por ejemplo de Latinoamérica o no la hay?

Yo creo que esa no es una pregunta que se responda con un solo elemento, hay que entender todo el funcionamiento del mercado. Y ahí presento en la siguiente lámina, que está fatal por los colores, que no se ven casi los puntitos, y es una lámina que grafica lo que es el nivel de crédito a PIB en las economías con el nivel de informalidad.

Y lo que yo tengo es una línea con pendiente decreciente, que dice que a más informalidad que está en el eje vertical menor nivel de profundización financiera. Y la pregunta es, ¿México dónde está en el tema de informalidad? Pues arriba.

Entonces, ahí yo tengo una explicación de por qué no puedo comparar directamente el nivel de crédito a PIB de México con Polonia; en Polonia relativamente poca informalidad y en México hay mucha más informalidad. Entonces, yo creo que hay varios factores estructurales que dicen en México el crédito no puede ser tan alto. Yo sí estoy convencido que el nivel actual es bajo, pero tampoco creo que el nivel de crédito a PIB de la economía mexicana deba ser muy superior a 50 por ciento.

Entonces, el potencial que se tiene es importante, pero es mucho menos de lo que vemos al compararnos con el nivel de crédito a PIB que hay en países como Chile.

Entonces, yo creo que esa contrafactual de hay factores que expliquen el bajo nivel de crédito en la economía mexicana es muy importante tenerlo claro porque nos dice el límite propio de la Reforma Financiera.

Vamos a la siguiente. El segundo elemento, y esa es una gráfica que viene, el estudio ya es comparativo internacional de tasas de interés de créditos hipotecarios. Y México es el naranja y está carísimo, se ve contra las dos barritas de la derecha y de la izquierda, que son Estados Unidos y Alemania, y no crean que alcanzo a leer desde aquí, sino me las aprendí, para que no se sientan mal.

Y la diferencia se ve muy importante. Ahora, cuando uno lee los pies de página que tampoco alcanzo a leer aquí lo que yo tengo es estoy comparando peras con manzanas, estoy comparando el promedio de tasa de interés de la cartera hipotecaria hoy en el sistema bancario mexicano con la mejor oferta de hipoteca en Estados Unidos y en Alemania, son peras con manzanas, yo no puedo comparar un promedio de cartera con la mejor oferta, eso desde el punto de vista inicial.

Y el segundo tema es, también hay factores estructurales de la economía que hacen que el costo del crédito sea distinto y la pregunta es a cuánto se fondea el gobierno americano a 10 años y a cuánto se fondea el gobierno mexicano a 10 años en su moneda local.

Hay un "Expred" muy importante en el costo de fondo de los americanos en 10 años y el costo de fondo del gobierno mexicano a 10 años. Ese costo de fondos a 10 años obviamente a la hora que lo veo en crédito hipotecario a 10 años, la hipoteca en México tiene que ser más cara que la americana.

El tema importante, yo con esto no quiero decir que las tasas en México sean baratas, yo lo que creo que se tiene que hacer es una evaluación consistente para estimar realmente qué tanto es más cara la oferta de crédito en México o no.

Yo en particular la mejor tasa ahorita directa de crédito hipotecario anda en 8 y fracción. Yo creo que sí hay un diferencial de tasas no explicadas por factores estructurales no debemos estar hablando más de 50 o 100 puntos básicos, no la diferencia de siete u ocho puntos porcentuales que esté en la gráfica. Pero yo creo que eso hay que tratar de hacerlo.

Si pasamos a la siguiente es tarjetas de crédito. México está hasta acá, es 42 por ciento, es la tasa promedio de todas las tarjetas de crédito de acuerdo al portafolio de la bancaria. Yo la comparo con la mejor tasa de interés de una tarjeta de crédito en diferentes países, pues en Estados Unidos, la gente de tarjetas son mercadólogos extraordinarios y siempre inventan cosas nuevas para ir ganando mercado, etcétera. Entonces, nos hicieron creer que los clientes Platino éramos muy importantes y ahora que ya somos muchos



sacan la tarjeta negra. Lo más probable que allá en Estados Unidos sean la tasa en la tarjeta negra que es una tarjeta de gente de muy alto ingreso y es muy normal que la tasa sea muy baja, y en Australia anda por el 12 por ciento y México en 42.

Entonces, nuevamente no estoy comparando cosas consistentes, si yo quiero comparar cuál es la mejor oferta de tarjeta de crédito en tasa y quizás ponerla ahí y obviamente no va a estar al nivel de los bajos, pero igual y estás en los 13 y 14 por ciento, entonces tú estás hablando de márgenes que se ven menos escandalosos y yo creo que aquí el punto es muy importante porque es, sí yo creo que quizás aquí las tasas son un poco más altas, pero yo creo que es mucho menos de lo que las comparaciones más simples y directas dicen, hay que entender muchas cosas y hay que saber y ahí en tarjetas de crédito en particular hay un tema que es muy importante, cuál es la mora implícita de un cliente mexicano y de un cliente americano, si aquí en promedio no pagan 8 por ciento y allá no pagan el 3 por ciento, pues el crédito en México va a ser más caro porque somos más incumplidos para el pago.

Entonces, hay costos que se deben internalizar. Yo creo que hay que tratar de tener elementos para realmente llevar a una evaluación detallada de cuánto es y cuánto es el potencial que se tiene realmente para bajar las tasas de interés que yo creo es menor al que mucha gente piensa.

La siguiente tiene que ver con desarrollo financiero, ahí es una muestra de países que tienen el índice de desarrollo financiero contra PIB per cápita, no se ve porque ahí hay varios países latinoamericanos, pero el punto de México está prácticamente sobre la línea recta.

Entonces, ¿qué quiere decir? En estas evaluaciones internacionales de desarrollo financiero, obviamente el nivel de desarrollo financiero va de acuerdo a la riqueza del país. El nivel de desarrollo financiero que tiene México es muy consistente con el nivel de PIB per cápita de México.

Si bien tenemos nuestro sistema pequeño, las tasas quizás son un poco más altas, pero nuestro desarrollo financiero no es muy distinto a donde deberíamos estar de acuerdo a nuestro nivel de ingreso; digo, no podemos tener en México un sistema financiero con el nivel de desarrollo de Inglaterra o de Estados Unidos porque no estamos ahí en temas de desarrollo económico.

Y yo creo que esta gráfica es bien poderosa porque el desarrollo en nuestra industria y también de nuestra regulación por ahí va.

Ese es el contexto. Ahora, en el análisis se presenta un buen resumen de cuáles son los cambios legales, bastante exhaustivo, etcétera, y después hay un análisis de coyuntura, y vamos a la siguiente y ahí me voy a permitir comentar.

Hay varios temas que comentan los impactos y demás y yo voy a tomarme una postura un poco radical, crítica de la reforma financiera en cuanto a una variable. La reforma financiera nos dicen es mucho más crédito y más barato, pero hay que leer cada cosa y hay que entender cuál es el impacto.

Ventas atadas, ventas atadas nos dice es muy importante, ya no se puede ni hay ciertas excepciones, realmente cuál va a ser el impacto en el tamaño del crédito en México de que ya se prohíban las ventas atadas, porque si yo voy por la hipoteca que me vendan a fuerza el seguro que quiere el Banco con el precio que quiere el Banco, el consumidor va a ganar y yo creo que como consumidores nos va a ir bien, pero no va a aumentar la profundización financiera por prohibir las ventas atadas tres puntos del PIB. Entonces, su impacto va a ser algo en beneficio al consumidor, pero está acotado.

Luego tenemos redes de medios, la parte de medios de disposición. Hay un duopolio en las cámaras de compensación y tal es perverso, pues sí, ya las van a abrir, no va a cabildear mucho, desde el punto de vista yo consumidor cuando paso mi tarjeta en el comercio antes si le cobraban al comercio el 1.5, el 2 yo ni lo veía, entonces es un tema que claro que va a ayudar, pero estamos hablando de la infraestructura de medios de pago electrónicos, un tema bastante micro del sistema financiero.

Portabilidad de productos, yo creo que es bueno, ahora ahí sólo aplica a ciertos productos hace sentido, si yo tengo un crédito con uno y me quiero ir con otro banco porque me dan mejor tasa pues tengo que hacer toda la revisión de crédito para que digan: "Sí, vente para acá".

Entonces, sólo hace sentido para ciertos productos. Y la pregunta es a quién beneficia la portabilidad a los que ya están adentro nada más, no es un tema de inclusión y de ampliación.

Si yo tengo mi nómina en Santander y en Inbursa me dan mejores condiciones yo gano, consumidor, que ya estoy adentro recibiendo mi nómina electrónica de pasándome de aquí a acá, punto, no bancarizo.

Entonces, sí ayuda mejor a competencia pero el impacto es limitado. La subrogación hipotecaria que nos han dicho es maravillosa, sí es maravillosa

pero para quién, para el que tiene una hipoteca y lleva dos o tres años pagándola, para el individuo de a pie que no tiene hipoteca no le es relevante.

Entonces, por qué me ofrece hoy un banco a mí que tengo una hipoteca que vengo pagando cuatro años una mejor tasa. Porque yo cuatro años he demostrado que he pagado religiosamente mi mensualidad. Entonces, dicen: "Este es buen pagador, hay buenas tasas, en vez del 11 que tiene le doy el 9.5".

Esa es la razón económica del fondo. Entonces, sí tiene un impacto pero la población beneficiada es, los que tienen una hipoteca privada con bancos, es decir, los ya bancarizados.

Sociedades de información crediticia es algo que yo no entiendo de la reforma. No, no, es que hay que crear un buró privado. Pues cuál es el problema, el diagnóstico.

Las SAPIB, amplíemos el plazo para convertirte en Sociedad Anónima Bursátil de 3 a 10 años, yo no veo colas de SAPIB's que se desistan porque el plazo de tres años era insuficiente.

Entonces, ese cambio es bueno, no me malentiendan, pero lo que yo estoy diciendo es, al final muchos de estos cambios nos llevan a tener un mejor esquema legal, un mejor marco jurídico en el sector financiero, mejor marco jurídico en el sector financiero, pero no están transformando de fondo la estructura del sistema financiero, simplemente están actualizando la regulación financiera.

Las SOFOMES es una joya, las SOFOMES eran de reguladas porque el crédito se concebía como una actividad libre, los no bancarios en otros países son de regulados, crecen mucho, y en México qué estamos haciendo, una industria incipiente; no, venga para acá, compadre, vamos a regularte.

No es consistente con un tema de más crédito y más barato, es consistente con un tema de quiero un sistema más seguro y sin accidentes. Entonces, la reforma financiera también tiene muchos elementos de tener un régimen más estricto para que no tenga sobresaltos el sistema. Eso casi no nos lo dice, pero muchas de las reglas, si ve uno el número de reglas que favorecen la competencia, contra el número de reglas que favorecen la solvencia y son restrictivas pues éstas son mucho más que las de competencia. Si ve uno las demás crédito contra las de más prudencia también sucede lo mismo.

Entonces, la reforma financiera tiene este ángulo no publicitado de que era un régimen muy prudente, muy observado que al final te impone ciertos costos operativos que al final los usuarios enfrentan.

Vamos a la siguiente. Hacen un análisis muy interesante de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, pero yo coincido con las fortalezas y debilidades que identifican, pero al final ninguna de estas fortalezas ni ninguna de las debilidades es algo que sea catastrófico o totalmente bueno para el sector.

Entonces, muchos de estos cambios en sí mismos, repito, es modernizar al sector, tener un marco bueno, adecuado, abrirte más de competencia que tiene un impacto a ciertos sectores, abrirte más de crédito, abrir cosas pero no están cambiando de fondo las reglas del juego como sí ocurrió en otros sectores de las reformas, como es la parte energética, como es la parte de telecomunicaciones, aquí no estoy cambiando las reglas fundamentales.

Ahora, para medir el impacto a futuro –y pasamos a la siguiente y última lámina- yo tengo un problema. Esta es la historia del financiamiento total, interno y externo en México al sector privado durante los últimos 12 años, vean la tendencia. Ahí tienen un escaloncito en 2008-2009, un tropezón, y luego vean el crecimiento.

La pregunta es, ¿cuánto del crecimiento del crédito de 2015 se debe a la reforma financiera y cuánto se debe a una cierta inercia que se ve en esa gráfica?

Yo creo que esa es una contribución que puede ser muy importante, o sea, realmente qué me empujó fuerte la reforma financiera y qué no. Hoy como que se ve que no hay grandes cosas que vayan a empujar a más de lo que viene creciendo el crédito de los últimos seis años que es tres veces el crecimiento del PIB.

Ahora, dicho lo anterior, la reforma financiera, más bien dicho, el sector financiero va a ser muy importante como complemento a ciertas reformas. Y ese yo creo que puede ser el rol más importante.

A mí el tema de la fibra E, que se anunció, yo creo que es un anuncio operativo de un instrumento de valores, es algo menor para un informe presidencial, pero es el sector financiero siendo el vehículo para canalizar ahorro e inversión, producto de una reforma estructural en otro sector.

Entonces, yo lo que creo es que sí tenemos un sector financiero sólido, solvente, con regulación que está cambiando, que no sufrió un cambio estructural, pero que tiene las bases para dar ese empujón si salen las condiciones para que haya proyectos importantes en materia energética y en materia de infraestructura.

Si los ponemos en términos deportivos sería como una de las posiciones más ingratas en el fútbol, que es el medio de contención recuperador de balón, que ahí está sufriendo y corriendo por la cancha, dando patadas, etcétera, pero nunca salen en primera plana porque hizo algo glorioso, es una labor de sacrificio.

Yo creo que ese es un poco el rol del sector financiero, en la economía es dar las condiciones para que otras reformas puedan materializarse.

Con eso concluyo. Muchas gracias.

**MODERADOR:** Solicitamos a continuación al licenciado Jorge Gaxiola Moraila, sus comentarios.

**LIC. JORGE GAXIOLA MORAILA:** Buenas tardes a todos, muy buenas tardes al presidium.

Muchas gracias por la invitación del Instituto Belisario Domínguez, que me da la oportunidad de estar emocionado en el Senado de la República con todos ustedes.

Y a Manuel Pérez Cárdenas que condujo, por lo que puedo ver, los trabajos del Instituto y permitió la producción de este diagnóstico y este análisis de oportunidades y fortalezas del sistema financiero que coincido con Guillermo Zamarripa, es buenísimo; tengo críticas, tengo diferencias como debe de ser, pero es un trabajo serio, es un trabajo muy documentado, es un trabajo completo, es un trabajo con prospectiva, y no solamente se conforma con eso, sino que adiciona una tabla de control y probablemente es el tema que yo quisiera enfatizar más el día de hoy.

Las reformas son el gerundio, hay que estar reformando, pero lo que nos interesa más como mexicanos, al menos a mí como mexicano, no son las leyes, es la realidad y hay que estar al pendiente de qué pasa con las reformas, qué pasa con las reformas en el mundo real.

Y la existencia de esta tabla de control me parece que es responsable y que es importante, muy, muy importante.

Así es que en primer lugar gracias y muchas felicidades, me llena de gusto ver que el Poder Legislativo tiene un soporte técnico con información, con análisis, con control muy confiable.

Verán que lo que quiero comunicarles a ustedes son las cuatro cosas que quizás algunos puedan leer en la pantalla, y como yo soy más viejo que Guillermo Zamarripa traigo mi acordeón, a la próxima lo voy a hacer.

El primer punto lo explicó él y yo no puedo mejorar la explicación, hay tensión en los objetivos de la regulación.

Si ustedes ven en la siguiente lámina cuáles son los objetivos, esa vamos a omitirla por favor, esa nos la saltamos, tampoco es posible leerlos, pero se los voy a platicar.

Están presentados como una pirámide yo creo que muy bien acomodada donde todo ensambla así cual un rompecabezas concluido felizmente, pero si vemos los cuatro objetivos que presenta la iniciativa nos damos cuenta de que tienen tensiones muy fuertes entre sí y que el dilema de la reforma como es el dilema de toda la regulación y particularmente la regulación de la actividad económica es qué sacrificar y qué tanto para beneficiar la otra parte y qué tanto y cómo. Es el problema de la armonización, de objetivos en tensión que no pueden satisfacerse al 100 por ciento.

De los cinco objetivos que presenta la iniciativa voy a destacar dos que ya dijo Guillermo Zamarripa, más crédito y más barato, queremos más crédito y lo queremos más barato.

Y el otro, un sistema financiero más sólido, solvente, líquido, controlado, transparente, mayor protección al consumidor, claro que queremos todo eso, por supuesto que lo queremos.

¿Cómo hacemos para conseguir las dos cosas al mismo tiempo? ¿Qué tanto vamos a soltar el crédito a riesgo de debilitar la solvencia y la liquidez o viceversa?

Es la gran discusión de la regulación financiera, me parece que históricamente el mundo y México un poquito atrás, pero en el mismo sentido da un paso para adelante y un paso para atrás. Tuvimos una época de desregulación financiera global muy intensa, que concluyó con el desastre de 2008 en el mundo que ustedes conocen, una expansión expansiva al crédito, falta de supervisión sobre intermediarios financieros, voraces e inmorales que

produjeron un desastre en las familias, en los sistemas financieros, en las economías y no es exagerado decir que en el mundo, no en México del todo afortunadamente, pero fue terrible.

O la otra, que es lo que sucedió después de la crisis de 2008 son reformas financieras de mucho control, de mucha exigencia de solvencia, de liquidez, de autoridades que están encima, afortunadamente, de las instituciones, limitaciones a la operación, requisitos sobre requisitos para poderle dar crédito a alguien por supuesto.

Y entonces eso lo que produce es más tranquilidad sobre el sistema y sus impactos estructurales en economía, pero me temo menos expansión del crédito y me temo menos barato porque todo cuesta, desgraciadamente todo cuesta.

La siguiente lámina lo que tiene es el catálogo de objetivos de la regulación internacional del Fondo Monetario, expedidos en octubre del 2010. Casi todos, que no pueden leerse, se los cuento muy rápidamente, tienen que ver con la solvencia y con la liquidez de las instituciones, con eso tienen que ver, y si vemos cómo está construida la Reforma Financiera Mexicana nos daremos cuenta de que satisface todos los extremos de este guión, que por cierto fue tomado también por la Ley Dodd-Frank, en Estados Unidos, un año después, en 2011, que es una ley enormemente restrictiva para la actividad de las instituciones financieras porque me parece que se lo merecían o necesitaban, pero produce un efecto de contracción de crédito.

Por eso las dos siguientes láminas pretenden hacer un contraste. En esta primera se hace un catálogo de ganancias regulatorias, cómo puede ganar más crédito y más barato con la reforma financiera. Pues hay cosas que sí están desde luego, ya se mencionó, más competencia, buró casi universal, o sea, más información, más información a los clientes que pueden producir una competencia más sana y una reducción en los precios; portabilidad de operaciones, lo ha mencionado Juan Manuel y lo ha mencionado Guillermo, una participación más activa de Banca de Desarrollo.

También entra la reforma a más crédito y más barato por otra vertiente que a mí me interesa mucho mencionar y con la que voy a cerrar esta participación, y tiene que ver con el costo de la recuperación de la cartera vencida, es decir, que se tarde uno menos tiempo y cueste menos dinero hacer efectivas las garantías o recuperar los créditos que no se pagan.

Es obvio que entre más créditos no se pagan y entre más costoso ver recuperar los créditos que no se pagan más contracción de crédito hay y más

altas son las tasas. Es uno de los problemas graves que tenemos en México, un alto costo y un transaccional y económico en la recuperación en un entorno de incertidumbre.

La siguiente lámina tiene la contrapartida, tiene los costos, mucho más regulación, mucho más supervisión. Quiero destacar en esta ocasión, por favor, con todo respeto, muchísima más discrecionalidad de las autoridades, muchísima más incertidumbre para la operación del sistema financiero, muchísimo más costo operativo, muchísimo más; mucho más restricciones para hacer negocios, mucho más requisitos para hacer negocios y no estoy diciendo que esté mal necesariamente, lo que creo que debemos hacernos como país es preguntarnos, ¿tenemos el punto virtuoso de equilibrio entre la expansión de crédito y la disminución de tasas que necesitamos y los costos de operación? Creo que esa es la pregunta que hay que hacer y que hay que mantener la vista en este punto.

Y es una de las conclusiones de la Comisión Federal de Competencia Económica cuando hace su estudio sobre el sistema financiero. Una de las cosas que dice es, hay que tener cuidado porque hay demasiada discrecionalidad en la regulación del sistema financiero, y eso significa costos y puede significar también barreras de entrada, no cualquiera entra al sistema financiero porque hay que cumplir una cantidad de requisitos justificados, espero que totalmente en función de la seguridad y solvencia que requiere el sistema.

En la siguiente lámina pueden ver cómo intento transitar al segundo tema, que lo voy casi, casi a omitir porque Guillermo ya lo dijo con claridad, queremos más crédito y más barato, necesitamos no solamente mejores, más competencia y más incentivos en las instituciones, sino sobre todo necesitamos más demanda. ¿A quién se le puede prestar, a quién se le puede prestar que tenga información sobre sus ingresos, que esté dado de alta en Hacienda?

Una pequeña empresa que esté debidamente organizada, yo tengo la impresión y vivo más o menos cerca de ellos, de que los Bancos, y las SOFOMES y las entidades financieras quieren hacer negocios con la mayor cantidad de gentes y lo que quieren ver es cómo le llegan a la mayor cantidad de gentes y lo están haciendo, ha habido una expansión en el crédito, pero hay áreas de la sociedad mexicana que por pobreza, informalidad, marginación no es posible penetrar a través del sistema institucional por su control de riesgos y por su regulación.



Entonces, necesitamos fundamentalmente atacar un problema de raíz. Necesitamos una economía más formal.

Según estos datos del 2012, el 47 por ciento de la población económicamente activa estaba dada de alta en el Seguro Social, los datos ustedes lo conocen, el impacto en expansión del crédito me parece que es evidente.

Creo que la reforma se da, y lo planteaba Manuel Pérez Cárdenas, en un momento de muchísimas reformas muy difíciles de analizar, muy difíciles de asimilar y muy difíciles también de poner en operación y poner en práctica.

Probablemente estamos viviendo una inflación legislativa y las reformas se hacen en gerundio, hay que estar reformando, pero que no sea cuantitativo el asunto, tenemos que estar muy claros de cuál es el objetivo social que estamos persiguiendo, cuál va a ser el impacto en la realidad y de qué manera la ley, que es una de las muchas herramientas para cambiar la realidad, puede incidir en su cambio y no conformarnos con cambiar la ley y esperar a que el resto del mundo quiera parecerse a ella como por un efecto mágico. No sucede así, pudiera ser quizá lo más fácil, pero como país necesitamos mucho más.

Inflación legislativa y paradigma constitucional. Un cambio en la manera de funcionar del Poder Judicial hace que el riesgo de la operación mercantil y financiera sea mayor y que produzca una contracción en la actividad económica y un aumento en los precios.

La siguiente la vamos a poner muy rápido, imposible leer, pero son las leyes que se modificaron con la reforma financiera.

De 1990 a 1994 se habían expedido 19 leyes para el sistema financiero y se habían reformado 180 veces. Mucho o poco ustedes me dirán, pero tampoco parece plausible la idea de que ahora sí urgía una reforma financiera que no hemos hecho nunca.

Habíamos estado ajustándonos a tendencias internacionales y resolviendo problemas internos constantemente desde luego como Poder Legislativo y también como autoridades reguladoras.

Esas 38 leyes que fueron modificadas, voy a llamar leyes a todas para no distinguir de los códigos por simplicidad, requerían la expedición de 222 disposiciones en un periodo de un año, de las cuales ya se expidieron la mayoría, lo cual significaba que si ustedes consideran los días hábiles del

año 2014, todos los días tenía que aparecer publicada una disposición secundaria a la reforma financiera.

Y ustedes dirán, hay mucho que leer, no importa lo que hay que leer, hay mucho que instrumentar en los cambios de ingeniería en funcionamiento de autoridad y en los cambios de operación de los intermediarios financieros, cambios de sistemas, cambios en capacitación del personal, redistribución de formatos a lo largo de la red en más de 2 mil 500 municipios.

Esto tiene un impacto y un costo que cuando es justificado hay que pagarlo con gusto, cuando es excesivo hay que remediarlo.

La reforma financiera al mismo tiempo que una reforma fundamental importante, más de fondo en competencia económica, energía, telecomunicaciones, disciplina financiera local que acaba de aprobar la reforma constitucional en el congreso, transparencia y protección de datos que tiene incidencia sobre el sector, anticorrupción, fiscalía especial, política electoral, y bueno, podemos seguirnos de largo.

¿Y qué constitución tenemos y cómo están armonizados los artículos entre sí dentro de la constitución y qué significan? ¿Y las leyes secundarias de todo esto cuándo se analizaron sistemáticamente?

Yo creo que no ha habido tiempo de eso y no quiero que paren las reformas, pero quiero que haya el tiempo suficiente de asimilación y entendimiento de qué es lo que ha pasado con lo que hemos hecho y qué está sucediendo con esos cambios.

Muchos de ellos lo que representan es protección, protección a los derechos, protección a la sociedad, me alegra mucho que así sea, pero también significan costos, riesgos y en alguna medida un impacto en la posibilidad de expandir la actividad económica y el crédito y en la posibilidad de disminuir los precios.

El costo regulatorio, lo decía ayer Zamarilla con elegancia pero lo dijo bien, lo pagamos los consumidores, eso así sucede, ya sabrá Dios por qué, Dios y algunas otras gentes.

Bueno, ésta puede parecer un poco fuera de contexto y tiene que ver con las reformas judiciales. Ya hay dos maneras de entrar a esta cuestión de reforma judicial.

La primera, la reforma financiera tiene un capítulo de reformas para recuperación de los créditos, un capítulo o un decreto vamos a llamarlo mejor.

¿Cuál es la tesis? Si es más barato recuperar los créditos y los juicios son más cortos, son más eficientes o son más baratos, son más seguros, el riesgo va a ser menor, el crédito va a ser mayor y los precios van a ser menores.

En todo eso estoy de acuerdo, hicieron modificaciones a varias leyes dentro de la reforma financiera que me parecen afortunadas, creo que ayudan a que los litigios sean un poco menos tramposos y me parece que detectar muy bien muchas de las habilidades de los litigantes para dilatar los juicios de recuperación las más de las veces fraudulentamente para reducir el riesgo y producir una disminución, el riesgo jurídico y una mejoría en el sistema financiero. Esa es una aproximación y creo que en general es positiva.

Coincido con Guillermo Zamarripa en que no es estructural, no es que digas ese cambió el sistema de recuperación de cartera, se le hicieron algunos ajustes me parece acertados, atinados, menores, oportunos, sabios, prudentes me parece, menores.

¿Dónde está la revolución? ¿Dónde está el cambio estructural? En la manera de entender el Poder Judicial su trabajo, su función, y esto con motivo o con pretexto, sería una buena discusión, de la reforma al artículo 1º constitucional de 2011, la jerarquía de los derechos humanos o la obligatoriedad de aplicar los derechos humanos en todos los actos de autoridad en forma que para los tribunales resulta ampliamente discrecional.

Por supuesto nadie podría estar en desacuerdo con los derechos humanos y nadie podría estar en desacuerdo en que se protejan y que el Poder Judicial haga una función básica en ese trabajo. Estamos absolutamente de acuerdo en ello, la pregunta es cómo.

Con motivo de jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia que han dado una interpretación al artículo 1º de la Constitución, una interpretación en alguna medida no literal, no es algo que se derive del texto de la constitución.

En cada juicio en primera instancia, en segunda instancia, amparo, cada juicio el juez tiene que hacer prácticamente un análisis de justicia, además de un análisis de legalidad.

Entonces, ¿qué es lo que sucede? Aquí en el Congreso están haciendo los balances entre los objetivos de la regulación, qué tanta solvencia y qué tanta expansión del crédito, cuál es la fórmula exacta, hasta dónde tenemos que

proteger a los acreditados y expandir, y después de un análisis, un debate, una consulta social el juez puede tomar la ley y decir: “Esta ley no aplica al caso porque es contraria al principio de dignidad, que está en el Pacto de San José”.

Y entonces lo que hace es dictar la sentencia sin aplicar la ley porque la Suprema Corte lo autoriza a hacerlo. Este es un criterio publicado por la Suprema Corte en 2011.

¿Y qué ha sucedido? Que lo han estado haciendo y lo han estado haciendo de una manera en ocasiones muy afortunada porque hay casos de injusticia que requieren de protección y la protección más cercana que tiene la gente muchas veces es un juez y en otras ocasiones creo que es inconsciencia de los efectos que puede tener en la actividad económica y, por lo tanto, los derechos humanos del resto de la sociedad.

Déjenme poner algunos ejemplos:

Hay sentencias judiciales que dicen que una hipoteca no se ejecuta si las razones que tuvo el deudor para no pagar fueron apropiadas en la discreción personal del juez. Sentencia de Colegiado, o sea, última, se acabó.

Estamos haciendo una compilación de sentencias, llevamos ya bastantes donde lo que hacen los jueces es cambiar las tasas de interés de los créditos retroactivamente. El fundamento es el artículo 21 del Pacto de San José, de Derechos Humanos.

Ustedes dirán, ¿el artículo 21 dice que los jueces pueden cambiar las tasas? No. El artículo 21 dice que no se debe explotar a los seres humanos.

Entonces, cuando el juez considera que una tasa como hemos TIE más 8 es alta, la baja a TIE; o cuando ha visto que una tasa del 30 por ciento es alta la baja al 6 por ciento o al 9 porque son las que están respectivamente en el Código Civil y en el Código de Comercio.

¿Esto puede ser bueno para el deudor que gana ese juicio? Yo creo que sí.  
¿Eso puede ser bueno para el país, para la expansión del sistema financiero, para la reducción de tasas de interés, para la inclusión del crédito? Yo creo que no.

Yo creo que los jueces tienen que hacer justicia dentro del marco de las leyes que el Congreso establece con anterioridad a la celebración de los contratos,

y si bien esto no es una mesa para discutir la reforma judicial sí quiero destacar el tema, más crédito más barato.

Veamos por favor los factores de riesgo en la recuperación dentro del marco de esta reforma al funcionamiento judicial.

La siguiente la vamos a omitir porque ya todos deberíamos de estar comiendo, la siguiente también.

Para concluir, mejorar leyes es el principio, tenemos que apostar al desarrollo institucional.

Qué bueno que el Belisario Domínguez está trabajando así porque yo creo es algo que ha hecho muchísima falta en el país, detectar las necesidades reales de cambios legislativos y medir los impactos.

Quiero hacer énfasis, permítanmelo por favor, medir los impactos técnicamente.

En los objetivos del Instituto está claro qué es lo que tiene que hacer, investigar y dialogar con la sociedad, lo que está haciendo el Instituto es investigar y dialogar con la sociedad y creo que es lo que hay que hacer para que los niveles de responsabilidad en la elaboración y expedición de las leyes sean cada vez mejores y crecientes.

¿Podemos regresar a recuperación? Obviamente no vamos los números, pero déjenme darles la idea.

Esta primera lámina tiene el resultado de una base de datos de muchas operaciones hipotecarias, unas cientos de miles de operaciones hipotecarias recientes, la fecha es 2013, acerca de cuánto tiempo tardó el Banco en recuperar la garantía a partir de que empezó el juicio cuando el crédito se había cumplido durante varios años.

En el estado de Oaxaca el promedio son 688 días de la demanda a la sentencia, en el estado de Michoacán fueron 248 días. Y si lo comparan con otros países del mundo la diferencia existe, pero no es tan alarmante.

La que sí es alarmante es la siguiente: ejecución. Cuánto tiempo pasa de que hay una sentencia final donde se ordena la ejecución de la hipoteca y la hipoteca se ejecuta efectivamente en Morelos 98 días, en el Estado de México 386 días, Baja California Sur 376 días. O sea, si ganaste el juicio apenas empezaste el proceso de recuperación.

Si a esto le agregamos el elemento de incertidumbre que traté de describir anteriormente estamos encontrando un costo de crédito y un elemento inhibitor de su expansión muy claro.

Esta es una parte importante a destacar y casi termino con esto. Uno de los puntos de la reforma financiera es obligar al Poder Judicial de la Federación a aceptar los juicios de carácter mercantil, es decir, los juicios donde participan los comerciantes, los empresarios y, por supuesto, los bancos y el resto de las entidades financieras.

¿Qué es lo que pasa? Como los jueces federales se han especializado en amparo tratan de que los juicios mercantiles se vean por los jueces locales.

En esta gráfica lo que se ve es que el 6 por ciento de los juicios que llevan los tribunales federales civiles, los que deberían de llevar estos juicios son juicios civiles efectivamente, no son amparos, apenas menos del 7 por ciento lo hacen para dirimir controversias y están concentrados en amparo.

Si vieran ustedes los colores se darían cuenta que en materia civil, 14.5 por ciento condena, administrativa 3.5 y todo lo demás es una forma de perder o porque desecharon la demanda o porque se caducó o porque le dieron razón al deudor.

La reforma financiera ordena que los tribunales federales reciban los juicios mercantiles y los juicios del sector financiero, y no solamente eso, ordena que se crean tribunales especializados, que tengan conocimientos apropiados para procesar este tipo de temas.

Tenemos una buena medida, pero es una medida que no se ha implementado y que me gustaría que fuera incluida en el cuadro de control.

Como se pueden dar cuenta con esto termino, agradeciéndoles mucho su atención.

Y si me permiten hacer una síntesis muy rápida. Felicidades por el trabajo y por favor el cuadro de control incluyan variables sobre el comportamiento de la realidad, cuáles están siendo los impactos, cuáles están siendo los costos, cuáles están siendo los costos regulatorios para que sean los que deben de ser y no más allá de los indispensables.

De nuevo, muchas gracias. Buenas tardes.

**MODERADOR:** Muchas gracias, licenciado Gaxiola.

Nada más brevísimamente antes de pasar a algunas preguntas comentar lo que ya creo que habrán advertido ustedes, que los panelistas hicieron su tarea, revisaron los avances que en este tema de la reforma financiera haya logrado el Instituto Belisario Domínguez.

Y señalar que en relación con esto de las ocho reformas que se están analizando hoy y mañana ya hay avances y que se van a enriquecer con la discusión que está teniendo con las preguntas que se están recibiendo de parte de ustedes y de aquí hacia diciembre es una recta final que dará como resultado un libro seguramente que va a ser muy importante y muy trascendente que dará cuenta de todos estos temas hacia la opinión pública en general del país y, por supuesto, para los senadores y las senadoras con el propósito de mejorar su trabajo.

Bueno, las preguntas son varias, algunas ya vienen etiquetadas para quién se plantean, otras no, trataré de agruparlas y yo les rogaría si pudiera para no irnos deteniendo pues son muchas y no dejar tampoco sin contestar.

Para toda la mesa está por ejemplo, ¿cómo saber cuál es la causa y cuál es el efecto al discutir mora en los pagos y costo de los créditos? ¿No será que en México hay más tardanza en los pagos y más cartera vencida justamente porque los créditos son muy caros? Esta es una.

Otra es, ¿cuál sería una medida efectiva para incrementar el crédito a las micro y pequeñas empresas?

Y una tercera es, ¿algunas de las medidas tiene un impacto significativo en la concentración bancaria? O sea, supongo que para restarla cuál sería una medida importante para incrementar la competencia.

Para Juan Manuel Andrade, le preguntan: La COFECE hizo un estudio sobre la concentración bancaria y el crédito otorgado, se estableció la supuesta competencia en el sector pero está claro que no es así. ¿Por qué tanta discrepancia entre las instituciones sobre la concentración bancaria? Supongo que son puntos de vista distintos sobre eso.

Para el profesor Zamarripa: el sistema financiero ha fallado en apoyo a la economía, creación y permanencia de la pequeña empresa, la banca social quedó sin concretarse, ¿ésta puede complementar la Banca de Desarrollo? Esta es la pregunta.

Otra es, si el crédito no debe ser más grande al 50 por ciento, ¿entonces a quién va dirigido este crédito?

Otra es, ¿es posible expandir más el crédito a sectores de bajos ingresos? ¿Hay algún límite? ¿Debería haber un tope a tasas de interés porque no hay mucho margen para bajar la tasa de interés? Es una doble pregunta relacionada.

Y finalmente su opinión sobre la flexibilización de la Banca de Desarrollo y particularmente el de mayores salarios al personal de la Banca de Desarrollo. ¿Tiene algún impacto en mejor financiamiento, en mayor financiamiento en sectores estratégicos?

Al licenciado Jorge Gaxiola le preguntan: ¿es factible crear una sociedad de información crediticia del gobierno, impactaría en la concentración del mercado, cómo debería de funcionar?

¿Qué impedimento tendrá el sistema judicial para implementar la nueva legislación para ser más expedito y efectivo el cobro de garantías?

Y finalmente, hay empresas como HIR Casas que están ofreciendo créditos hipotecarios supuestamente con tasas más bajas, ¿qué garantías tiene uno con este tipo de empresas, son confiables?

Estas son las preguntas, yo sé que habrán de hacer un esfuerzo de síntesis para contestarlas, muchas gracias.

Si les parece en el orden en que fueron planteadas.

**DR. JUAN MANUEL ANDRADE HERNÁNDEZ:** Bueno, creo que la que me daría primero a la tarea de contestar es alguna medida efectiva para incrementar el crédito MIPyMES.

Creo que parte de la respuesta si no enteramente podría ser a través de la Banca de Desarrollo, concretamente a través del sistema de garantías siempre y cuando en su diseño se introduzcan elementos que busquen, como ya lo había mencionado, financiar aquellas actividades y aquellas MIPyMES, que de otra forma no tendrían o serían sujetas de crédito por un intermediario financiero privado.

A lo que voy es que así como a nosotros, como ya lo comentaba Guillermo, a nosotros se nos ofrecen créditos nómina, tarjetas de crédito con cuestiones preferenciales, pues a los emprendedores cuando dan muestra, bueno



emprendedores y empresarios, cuando dan muestra de que tienen las Afores de toda su empresa o una tarjeta de crédito para fondear el capital de trabajo de la misma pues de repente les habla Bancomer, Santander o cualquier otra institución para decirles que les ofrecen una tasa preferencial empresarial TIE más 4, TIE más 5, lo que pudiera ser.

¿Esto qué es lo que está pasando? Obviamente con el mecanismo de subastas que actualmente opera NAFIN, se ha venido a apretar esta tasa y ha generado mayor competencia en el sector. No obstante, no se les pide que estén constituyendo carteras de nuevas MIPyMES y nuevas MIPyMES entendiendo porque cualquier crédito empresarial ahorita en México te pide que tengas dos años de constitución en la empresa.

Para eso creo que ya tuviste que haber pasado la línea de existencia de cualquier riesgo que te pida que precisamente cierres operaciones antes de dos años.

Entonces, por eso a lo que voy es de que en ese diseño del sistema de garantías es donde sí se puede potencializar que un mayor número de MIPyMES tengan capacidad de acceder al crédito siempre y cuando sean formales, y como ya se puso sobre la mesa, va a haber una línea en la cual ya si tenemos empresas que no están registradas en Hacienda, no tienen registrados a sus trabajadores en el IMSS, de plano a esas cómo podemos ayudarlas, o sea, el tema va más allá de que únicamente se quiera que precisamente mayor número de MIPyMES accedan al crédito. Esa era la primera y muy sucintamente.

Y en cuanto al estudio de la COFECE, no es que estemos diciendo que un estudio dice una cosa y otra cosa, y nosotros estemos tocando otra línea de 180 grados en diferente posición. A lo que vamos es que todos sabemos que, por ejemplo, Bancomer en todos los sectores es la autoridad preponderante –por ponerlo así- o el banco preponderante que tiene la mayor parte de la cartera, casi en todos, salvo Banorte e IXE que lo tienen en el financiamiento que sea el gobierno.

Entonces, lo único que queremos decir que ahí hay ya como un problema sistémico, pero no necesariamente perdónenme pero no es problema, sino que muchas veces los mismos usuarios nosotros somos cautivos, o sea, veámoslo desde el punto de vista.

O sea, quién quiere pagar una tarjeta de crédito en un banco, su crédito hipotecario en otro banco, ir por su afore a aclarar en algún depósito extra que hace el afore en otro banco. Realmente se vuelve un tema precisamente

de servicios y las economías de escala y alcance que tienen las mismas instituciones.

Entonces, fortalecer la competencia en el sector si bien va apuntando a que muchos bancos de nicho están como abriendo brecha pero lamentablemente muchas veces los mismos usuarios no conocemos de las ventajas de ese tipo de bancos y todo esto se reduce en tema de educación financiera y de andar buscando.

Entonces, creo que eso más que nada sería mi respuesta para estas dos preguntas. Gracias.

**GUILLERMO ZAMARRIPA ESCAMILLA:** Bueno, voy a tratar de contestar las preguntas de manera breve.

El primero, causa efecto entre mora y tasa de interés, tardanza, etcétera. Es una pregunta bien complicada, pero voy a tratar de contestarla poniendo dos situaciones diferentes y yo creo que hoy no es el principal factor que explican.

Me voy a 95, crisis. Las tasas se fueron del 10 al 50, al 60, yo tenía compañeros de trabajo que tenían hipotecas a tasa variable y su mensualidad se les multiplicó por cuatro de un mes a otro.

Es cierto, digo, obviamente mucha gente llegan y la gente ahí sí afectó la mora y fue parte de lo que generó problemas en crédito empresarial, en crédito hipotecario, etcétera. Entonces, sí hay una relación, pero vamos a un mundo donde yo saco un crédito personal, la tasa de acuerdo a mi nivel de riesgo puede ser 15, 25, 30 o 40, la que sea, pero yo sé que tengo que pagar 2 mil pesos mensuales por los próximos 24 meses.

O sea, ahí la tasa no va directamente a la mora, yo sé mi capacidad y en principio cuando lo saqué sabía que podía pagar esa cantidad al mes. Entonces, por qué viene luego la mora, porque quizás hay un choque, me despidieron, entonces me quedé sin ingreso, etcétera, pero no es la tasa.

Entonces, en un mundo donde muchos productos ya hay certeza en la tasa, sea la que sea, fija, la relación no va directo a la mora, más bien la tasa cubre parte de la mora ahora.

El producto más complicado y donde hay luego historias bastante curiosas es el de tarjeta de crédito, pero en tarjeta de crédito no juega también la tasa, el problema es la revolvencia del crédito de dispongo pago el mínimo, vuelvo a

comprar, etcétera, y a veces lo que hace que la gente entre en un círculo perverso no es la tasa, es el hábito y el funcionamiento del crédito revolvente.

Por eso hay mucha gente en el sector financiero que han sido comerciales toda su vida que dicen que empezar a dar tu primer crédito formal con tarjeta de crédito es malo, porque es el producto más difícil. El crédito personal yo sé cuánto tengo que pagar por cuanto.

Entonces, yo creo que no hay esa causalidad, en ciertos casos se puede dar y luego más bien la complejidad del producto.

El tema del crédito PyME yo creo que es algo bien complicado. Si vemos los datos históricos de los últimos 3 o 4 años, el crédito PyME ha aumentado de manera importante; si ve uno los datos de empresas no atendidas, lo que dice la realidad es, es cierto que ha aumentado pero hay mucho mercado no atendido.

¿Qué temas veo yo ahí que limitan la operatividad del mercado? Conocimiento del cliente, capacidad de demostración de ingresos y el tema del apoyo de garantías.

Yo ahí creo que algo que limita el desarrollo más dinámico del crédito PyME es que los programas de garantías del Gobierno se han quedado en el paradigma de hace seis, siete, ocho años, que fue cuando tuvieron un impacto importante, y si ocho años después sigues haciendo lo mismo ya tu impacto no es relevante, porque esa distorsión del mercado ya lo conociste.

Entonces, yo creo que parte del mercado PyME para potenciar esa profundización tiene que ver con hacer cosas diferentes, ver donde están las asimetrías los dos años de requisitos, cómo el Gobierno Federal con su programa de garantías atiende esa población y la vas metiendo yo creo que ahí se requiere mucha creatividad de gobierno del sector privado para resolver ese problema.

Impacto en la concentración bancaria, el sistema es muy concentrado, yo lo veo menos concentrado que otras industrias del país, cuando uno ve otros países el sector bancario tiende a ser concentrado. Yo veo, si bien hay cosas para mejorar la concentración yo veo que hay también reglas del propio gobierno que favorecen la concentración; ejemplos: prevención de lavado de dinero, pues yo tengo que ir a la sucursal, tengo que hacer esto y esto; yo, cliente, con quién voy a ir, con un banco de red grande. O sea, si tengo que ir a una sucursal entonces tengo que ir a una sucursal voy a ir con ellos. Entonces, hay muchas reglas que favorecen tamaño grande y concentración,

la regla de liquidez del Banco de México favorece a los grandes y a otro par de bancos sobre los bancos de menor tamaño, porque los grandes son los que tienen la red de sucursal y tienen la red de sucursal y tienen la captación.

Entonces, el tema de concentración es bastante más complejo porque la propia legislación y regulación en muchas cosas favorece la concentración. Entonces, ahí hay una dualidad que es importante, el tema de banca social, mi visión de banca social, yo coincido, sigue sin concretarse, yo creo que ahí hay muchos intereses en parte del sector de banca social que han tenido la capacidad de mermar evoluciones regulatorias que eran muy importantes y que hicieron que hubiera legislación que es totalmente regresiva en términos de evolución de la banca social, yo creo que es un gran pendiente, yo creo que es algo que le falta al sector financiero mexicano.

Pero repito, hay ahí muchos intereses creados principalmente en algunas cooperativas de ahorro y crédito que lo que han hecho es frenar el desarrollo de este tipo de intermediarios. Y por algunas dudas no tienen acceso a operaciones que pueden hacer en otros países y que los hacen ser muy competitivas.

Por ejemplo, la banca social en Alemania opera como cualquier banco, aquí la banca social, las cooperativas grandes no operan como cualquier banco, no tienen acceso al sistema de pagos directo, no pueden emitir chequeras, toda una serie de cosas.

Ese es un gran pendiente en cuanto a arquitectura del sector financiero mexicano.

Lo que decía de un objetivo de llegar al 50 del PIB yo creo que dice hay espacio para crecer el crédito, 17, 18 por ciento puntos del PIB en crédito es muy importante. Lo más relevante es que esta derrama crediticia no se dé de un golpe porque la probabilidad de regarla es altísima.

Lo que se tiene que inducir es un proceso de profundización financiera de dos puntos y medio del PIB anual durante los próximos 10 o 15 años para que esto se dé de manera ordenada y no tengamos un sobresalto por una expansión abrupta.

Y en este sentido, el crédito debe ir a todos los sectores, sector infraestructura energético, pero también que sea crédito a las personas de bajos ingresos a las PyMES para tratar de fomentar la igualdad.

¿Qué es lo importante en tener composición del crédito? Una economía sana, subcrédito el que sea tiene la siguiente composición.

Primer rubro más importante, crédito empresarial; segundo, hipotecario; el menor es el crédito al consumo.

En México tenemos la ventaja que la estructura de financiamiento al sector privado tiene esa estructura empresarial, es el más grande, luego hipotecario y consumos el menor, la cosa es cómo lo creces en todos los sectores focalízate PyME en menores ingresos, etcétera.

Tope a tasas de interés, a mí por mi formación dogmática lo aborrezco, pero yo creo que ahí un tema que es muy importante, que no he visto estadísticas interesantes de evolución de tasas de interés, que esa es otra dinámica importante que hay que entender, cuál es la dinámica de la tasa de interés del crédito hipotecario o de los diferentes tipos de crédito, los últimos 10 años, y ver si esta dinámica está llevándonos a algún lugar.

En particular, en el hipotecario es el que tengo más claro, sí hay un proceso de convergencia a niveles de tasas más competitivas y yo creo que es lo que hay que entender y generar las condiciones para que estos procesos de baja de tasas se den, que es lo que ha venido pasando en varios sectores.

Mi opinión sobre el tema de la Banca de Desarrollo, en particular los salarios aquí están abriendo la caja de pandora en un recinto como este, y voy a dar mi opinión.

Yo creo que lo que empezó el Presidente Calderón en 2006 es una aberración al servicio público al no aumentar salarios de funcionarios que después de 9 o 10 años han visto mermado su poder adquisitivo, y el tener salarios funcionarios honestos, de primer nivel lo están mermando.

Yo creo que esta puesta que hicieron en la Banca de Desarrollo de liberar los salarios, porque al final los Bancos de Desarrollo compiten con los bancos privados, entonces tienes que tener sueldos más o menos en mercado, es una medida que es bien importante que puede revertir algo que estructuralmente al servicio público le está haciendo mucho daño y le va a seguir haciendo mucho daño si permanece toda esta filosofía.

Y con eso concluyo.

**MODERADOR:** Es la hora del postre, pero el postre puede ser muy chiquito si a ustedes les parece bien.

Voy a tomar mi propio orden para contestar tres cosas y creo que es rapidísimamente.

Si una empresa distinta a un banco da un crédito hipotecario a tasas más bajas que un banco tómenlo y tómenlo sobre todo si les da la casa, porque si es un arreglo así de que la casa dentro de dos años, entonces hay que revisarlo con mucho cuidado, pero es así tal cual comparado sin letra chica tómenlo y avísenme por favor, puede ser.

Sociedades de información crediticia del gobierno desde luego que se puede y no solamente se puede, sino que la reforma financiera menciona la posibilidad, no digo la prevé porque ni falta hacía que se dijera, el gobierno a través de ciertos procedimientos puede hacer empresas de participación estatal y participar en la actividad económica, no hacía ninguna falta, se puede hacer.

Yo creo que el gran dilema aquí es si el gobierno va a participar en el sistema de información crediticia que es un incentivo muy importante de pago, yo creo que es una de las virtudes de nuestro sistema en burós de créditos, funcionan bien, y si funcionan bien en favor del crédito, más crédito y más barato, más que y muchas otras cosas.

Yo creo que tienen un dilema y el dilema es, lo voy a hacer siendo dueño del buró o lo voy a hacer regulando el buró, y la opción que ha tomado hasta ahora el regularlo y regularlo muy estrictamente obligándolos a compartir sus bases de datos y a ofrecerlas a los usuarios a precios controlados, aquí hay un tema de control de precios, se puede hacer, yo creo que no es necesario hacerlo, yo creo que una buena regulación es suficiente, pero está el tema en la mesa, actualmente hay dos organizaciones que tienen dos burós de crédito funcionando con base de datos compartidas.

Finalmente impedimento judicial para reformas, voy a aprovechar para recalcar lo que dije anteriormente.

El Poder Judicial, sobre todo los poderes judiciales locales que son los que operan en este tipo de actividad como la económica están olvidados, están olvidados del presupuesto, están olvidados de la atención de la opinión pública, están olvidados de las prioridades nacionales, ganan poco, los voltean a ver poco, tienen poco presupuesto, no tienen tecnología, tienen una cantidad de juicios espantosos, son grandes olvidados y no es de extrañarnos que funcionen mal.

Yo creo que tenemos que ver al Poder Judicial como un elemento fundamental para la justicia antes que nada, pero también como un elemento fundamental para el crecimiento económico y esa segunda parte creo que se nos olvida y como país algo que tenemos que hacer por la justicia y por el crecimiento económico es invertir seriamente en la justicia, asegurar que tiene transparencia y asegurar que tiene rendición de cuentas, todo eso cuesta pero todo eso estoy seguro reditúa la participación del Poder Judicial Federal en la actividad económica especializada es un pendiente de la reforma que no dejo de mencionar, pero quisiera quedarme con esta última idea.

Si no hay poderes judiciales suficientemente capacitados y talentosos y solventes y respaldados y autónomos para hacer este trabajo vamos a tener una afectación en las vidas de las personas y en el crecimiento económico que ya estamos padeciendo.

Bueno, son las 3:10 de la tarde, yo creo que ya no hay lugar para nada. Han sido riquísimas las contribuciones, los comentarios de nuestros panelistas.

Yo a ellos en nombre del Senado de la República, del Instituto Belisario Domínguez les expreso nuestro mayor agradecimiento, creo que su contribución es rica y se va a notar en el producto final que ya mencionábamos.

A todos y cada uno de ustedes también agradecerles su presencia y recordarles que a las 4:15 va a haber un breve receso, de aquí a las 4:15 para regresar al tema de la reforma energética dentro de este Seminario Reforma Estructural. Y pedirles me acompañen con un reconocimiento a nuestros panelistas a quienes en nombre del Senado y del Instituto voy a hacer entrega de estos reconocimientos.

Muy buenas tardes, gracias a todos.

- - -o0o- - -

## MESA 4. REFORMA ENERGÉTICA

### **VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA MESA DE ANÁLISIS DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS, DURANTE EL SEMINARIO “REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS”.**

---

---

**MODERADOR:** Buenas tardes a todos. Muchas gracias por acompañarnos.

Vamos a dar paso a esta última mesa del día de hoy, de las mesas económicas y les propongo cambiar un poco la dinámica, hacerla más flexible para esta mesa.

Como han visto de las otras mesas teníamos una serie de preguntas que los panelistas estaban contestando de alguna forma en sus ponencias, pero ahora lo que les propongo en vez de tener tres ponencias seguidas, más bien poner las preguntas sobre la mesa y tener dos rondas de preguntas internas que privilegien el diálogo entre los panelistas y que nos den un poco más de tiempo para preguntas del público.

Entonces, si les parece empezamos.

Brevemente esta reforma como todas las que hemos visto el día de hoy es bastante importante, esta sí creo que es un caso del libro de texto de lo que es una reforma estructural y tiene un gran potencial para el desarrollo económico y en general de la vida del desarrollo de nuestro país.

Así que sin más preámbulo voy a pasar a presentar a nuestros panelistas.

Primero presento a Jaime Río Monges, quien es candidato doctor en estudio de desarrollo por la Universidad de Sussex, maestro en reducción de pobreza y administración del desarrollo por la Universidad de Birmingham, además de ser licenciado en economía por el Centro de Investigación y Docencia Económica.

Actualmente se desempeña como investigador en análisis prospectivo y presupuestario en la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.

Anteriormente Jaime se desempeñó como Director General de Planeación en la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco; como director en la Auditoría Superior de la Federación, también como director en SAGARPA y como especialista en análisis económico y sectorial en FIRA Banco de México.



Nuestro segundo panelista es Jordi Herrera Flores. Jordi es licenciado en economía por la Universidad Iberoamericana, donde también ha sido profesor de asignatura dentro del departamento de Economía.

En el servicio público destaca su trayectoria dentro del sector energético. En una primera etapa dentro de la Secretaría de Energía donde fue titular de la Unidad de Promoción de Inversiones, y luego Subsecretario de Planeación Energética y Desarrollo Tecnológico.

Posteriormente fue Director General de Pemex-Gas y Petroquímica Básica, y a partir de septiembre de 2011 fue nombrado Secretario de Energía.

Ha participado en distintos órganos de gobierno de las empresas públicas del sector energético siendo los más trascendentes el presidente de la Junta de Gobierno de CFE y presidente del Consejo de Administración de Pemex.

Ha participado también como ponente en importantes foros internacionales como el Foro Económico Mundial Capítulo energía, el Foro Económico Mundial Capítulo Latinoamérica y el Foro Mundial de Energía.

En lo que respecta al sector privado ha sido socio fundador de distintas empresas de servicio y actualmente se desempeña como consultor en planeación estratégica, de negocios, temas económicos y energéticos desde su propio despacho Fractal Consultores.

Y también es un gusto poder presentar al maestro Francisco Salazar Diez de Sollano. Francisco fue nombrado por primera vez Presidente de la Comisión Reguladora de Energía en diciembre del 2005 y en 2010 fue ratificado para un segundo periodo que concluye en 2015.

En 2006 fue electo como Vicepresidente primero de la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía y desde 2012 se desempeña como su Presidente; en 2015 fue electo Presidente del Capítulo México del Consejo Mundial de Energía.

Francisco estudió ingeniería química en la Universidad autónoma de San Luis Potosí y cuenta con una maestría en economía con especialidad en finanzas públicas, así como un diplomado en economía de mercados globales, ambos por la London School Economic and Political Science.

También tiene un diplomado en derecho parlamentario por la Universidad Iberoamericana, ha escrito diversos artículos y participado como autor de

varios libros en materia de políticas económicas ambientales y regulación del sector energético.

Así que procedamos a esta sesión que va a ser más bien, como les decía, un diálogo.

Y voy a poner sobre la mesa tres preguntas que les pediré nos platicuen, nos ayuden a resolverlas y permitiendo también un diálogo entre los expositores.

Así que la primera es, ¿cuál es la problemática del sector que la reforma energética pretende resolver?

La segunda, ¿cuál es la principal fortaleza de la reforma para resolver esta problemática?

Y la tercera, ¿qué elementos clave quedaron fuera de la reforma?

Le doy la palabra primero a Jaime del Río.

**JAIME RÍO MORGES:** Buenas tardes.

Es un honor compartir esta mesa con tan distinguidas personalidades y hablar ante tan distinguido auditorio.

Muy brevemente voy a tratar de abordar algunos elementos para contribuir a ver un poco la respuesta, me voy a concentrar sobre todo en la primera pregunta y quizá algunos elementos de las otras dos.

Quisiera comenzar diciendo que esta reforma tuvo una sólida base de diagnóstico en las distintas iniciativas de reforma energética que se presentaron, partimos de una reforma que sí fue ampliamente diagnosticada.

Únicamente se complementaron algunos elementos a partir de una revisión de literatura y de análisis de datos, de fuentes oficiales, nacionales e internacionales.

Podemos identificar algunos de los principales problemas que aquejan al sector energético de México. Me voy a concentrar ahorita, quizá son solamente algunos de ellos por cuestiones de tiempo, y para no votar tanto en la discusión quisiera dar nada más un bosquejo muy general.

Lo voy a dividir en el subsector hidrocarburos, en el subsector eléctrico y en energía renovables. Y comenzaría diciendo que en hidrocarburos México ha

enfrentado en primer lugar la reducción de la plataforma de producción de petróleo, esto ya se ha venido dando de algunos años atrás a la fecha, no se ha podido restablecer algunas causas directas de este problema han sido los siguientes.

En primer lugar, México ha padecido un fenómeno que es un fenómeno mundial y es la declinación de los campos petroleros de fácil extracción de petróleo, prefiero a los de aguas someras, que son aguas profundas, hasta de 500 metros de profundidad y campos terrestres.

Entonces, al agotarse estos campos nos vemos en la necesidad de incurrir en proyectos más riesgosos, más complejos como los de aguas profundas o ultra profundas.

En segundo lugar, Pemex ha tenido, ha enfrentado diversas restricciones financieras, tecnológicas y legales. Aquí hay algunos factores que podrían explicar esta segunda causa directa.

En primer lugar históricamente Pemex ha sido un gran soporte en las finanzas públicas de este país, se ha tenido un rol muy importante para mantener el equilibrio fiscal del gobierno de México. Esto evidentemente ha sido positivo para las finanzas públicas en cierto aspecto que le ha dado recursos, sin embargo, también le ha reducido los recursos disponibles a Pemex para poder invertir en infraestructura, en proyectos, en tecnología, etcétera.

Detrás de esto hay un problema de fondo muy fuerte, es la dependencia de las finanzas públicas respecto a los ingresos petroleros.

En segundo lugar, no todo ha sido factores exógenos a Pemex, también creo que ha tenido mucho que ver la administración interna de los recursos humanos, recursos financieros, recursos físicos que ha hecho el propio Pemex.

Tenemos algunas situaciones complicadas como un pasivo laboral muy elevado, un endeudamiento muy elevado, juntos tanto esta dependencia del gobierno de los recursos de Pemex, como la administración interna de esta empresa han derivado que Pemex desde hace algunos años, no sé exactamente bien la fecha, debo ser sincero, porque los estados financieros de la empresa lo reportan desde el año 2009 y desde esa fecha el patrimonio de Pemex es negativo.

Hay un tercer que ha complicado este problema, y es que Pemex ha estado impedido hasta antes de la reforma legalmente para poderse asociar con

otras empresas, esto le ha reducido la posibilidad de poder mitigar el riesgo financiero en proyectos complejos, como estos que acabo de mencionar de aguas profundas o ultraprofundas.

Algunas medidas que ha impulsado la reforma energética para hacerle frente a esta situación han sido el tratar de multiplicar la capacidad productiva de México en términos de exploración y extracción de petróleo al abrir la puerta para que otras empresas además de Pemex puedan participar en su sector.

Por supuesto Pemex también se pudo asociar con otras empresas, lo cual podría ser benéfico para que reduzca ese riesgo financiero sobre todo en proyectos complejos y riesgosos.

Una medida adicional ha sido el cambio al régimen fiscal de Pemex. Se hicieron algunas modificaciones, se esperaría que Pemex pueda contar con mayores recursos disponibles para hacer inversiones, para operar de forma competitiva en un entorno de mayor competencia de mercado, pero esto tendrá que ser necesariamente seguido a través del tiempo para ver si se verifica.

Un segundo problema, bueno de una vez abordo la tercera pregunta: ¿qué desafío ya se ha enfrentado actualmente en esta primera etapa de implementación de la reforma? Un escenario de precios internacionales del petróleo bajos, por supuesto ha desincentivado la inversión de empresas petroleras, como ya se vio en la primera licitación de la ronda uno; de 14 áreas petroleras que se licitaron sólo se adjudicaron dos.

En segundo lugar, México ha enfrentado el problema de una creciente dependencia externa en gas natural y petrolíferos, petrolíferos me refiero a gasolinas, diesel, gas LP.

Aquí hay una causa directa inmediata y es que México ha producido por debajo de su potencial estos combustibles, cómo siendo el noveno país productor mundial de petróleo tiene que ser dependiente de petrolíferos o cómo teniendo la sexta reserva potencial de gas shale a nivel mundial tenía que estar dependiendo también de la importación de este hidrocarburo.

Hay algunas causas inherentes también a este problema, como han sido la falta de inversión en la producción de gas natural, de petrolíferos, de infraestructura para su almacenamiento, su distribución, transporte.

Una relativa rentabilidad mayor, sobre todo en la época de los precios altos del petróleo de extraer y vender petróleo crudo en lugar de producir gas natural o petrolíferos.

Aquí entra una de las críticas que se hicieron en el diagnóstico oficial, parte de los diagnósticos oficiales y es que en este esquema de subsidiarias que ha prevalecido en Pemex donde por un lado tienes una subsidiaria que se dedica a exploración y producción, otra que se dedica a refinación, etcétera, pareciera que no se da una lógica integral de una sola empresa que está tratando de maximizar o utilizar utilidades, sino que cada una de estas subsidiarias está tratando de hacerlo de forma individual.

Evidentemente en el corto plazo sonaba muy interesante el vender el petróleo crudo si estaba siendo muy bien pagado por supuesto, pero si esto le restaba recursos a una subsidiaria que sea de refinación y no se ponía suficiente atención en tratar de mejorar la infraestructura, la eficiencia, etcétera, pues al final de cuentas también es parte de la explicación de por qué Pemex en conjunto ha tenido un patrimonio negativo.

Otra causa ha sido lo que acabo de mencionar, existen áreas de oportunidad para mejorar la eficiencia del sistema de refinación de Pemex en México.

Algunas medidas que se han contemplado en la reforma igualmente ha sido invitar a otras empresas a que participen en la transformación de hidrocarburos en la extracción de gas natural por supuesto, ya se mencionó, igual Pemex se puede asociar, también se contemplan algunas veces adicionales como aumentar a través de esta participación privada aumentar la competencia, inclusive se van a dar ciertos plazos para que otras empresas además de Pemex puedan importar con mucho mayor libertad gas natural y petrolíferos.

Evidentemente aquí el reto va a ser de entrada aumentar el nivel de eficiencia de nuestro sistema de refinación en México en un contexto de mayor competencia de mercado y como ya mencioné, en un contexto en el cual en el mediano plazo inclusive se va a permitir a otras empresas que incrementen sus importaciones estos combustibles.

Aquí nada más quisiera enfatizar que hay un gran desafío. México podría llegar a ser importador neto de hidrocarburos en algunos años si continúa esta tendencia de una creciente dependencia en gas natural y petrolíferos.

En tercer lugar hay un tema que en lo particular me interesa mucho porque está estrechamente vinculado con las finanzas públicas y es el que en México

hasta antes de la reforma no teníamos un mecanismo para poder aprovechar la riqueza petrolera para la generación de ahorro de largo plazo en beneficio de generaciones futuras.

La riqueza petrolera conforme entraba prácticamente en automático se destinaba el Presupuesto de Egresos de la Federación y se gastaba.

Evidentemente detrás de esto, como ya mencionaba hace un momento, está la dependencia de las finanzas públicas que se ha mantenido desde hace mucho tiempo respecto a los ingresos petroleros.

Un factor que también subyace a esta dependencia es el hecho de que México está muy rezagado a nivel de los países de la OCDE en términos de la proporción que representa la recaudación tributaria respecto al Producto Interno Bruto, de hecho estamos en último lugar, al menos hasta 2013 estábamos en último lugar.

Aquí hago un paréntesis. Ciertamente con la reforma hacendaria se ha empezado a avanzar en aumentar la recaudación, ya se dan los primeros resultados, en la mesa de la mañana escuchábamos que se hablaba más o menos cerca de 1.5 del PIB adicional en términos de recaudación, lo cual es muy positivo. Esto ha reducido por supuesto la dependencia que tienen nuestros ingresos públicos respecto de los ingresos petroleros, pero también está el hecho de que en este contexto hemos tenido bajos precios del petróleo, han sido los dos factores los que explican esta reducción la dependencia, aparente.

¿Cómo reacciona la Reforma frente a este problema? Se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo, el cual empezó a operar a partir de este año 2015. Este fondo es un fondo soberano de riqueza como el que tienen la mayoría de los países petroleros del mundo.

La finalidad del Fondo Mexicano es poder recibir todos los ingresos petroleros con excepción de aquellos que se obtengan por la aplicación del Impuestos Sobre la Renta en actividades petroleras y distribuirlos, con transparencia, con mecanismos que van a facilitar mucho la trazabilidad de a qué se están dedicando estos recursos, algo que en el pasado era difícil de poder dilucidar con claridad; y entre otras cosas, el Fondo Mexicano tendrá que hacer transferencias anuales al Presupuesto de Egresos de la Federación y a distintos fondos, incluyendo fondos de estabilización y algunos fondos específicos para proyectos muy particulares, como un Fondo CONACYT, etcétera.

Una vez que el fondo cumpla con estas transferencias anuales que están fijadas en una proporción del PIB dentro del mercado legal de ese instrumento, si le quedan recursos excedentes podrá acumular ahorro de largo plazo en una reserva; si se acumula lo suficiente con ciertas condiciones, específicamente si este ahorro de largo plazo llega a ser superior al 3 por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior, entonces podrá empezar a destinarse parte de este ahorro de largo plazo para invertir en proyectos de impulso al desarrollo como serían proyectos de energías renovables, proyectos en desarrollo industrial, el sistema de pensión universal, entre otros.

Otra parte se quedará en la reserva del fondo y se tendrá que invertir en un portafolio de instrumentos financieros con la finalidad de obtener un rendimiento.

Para finalizar, quisiera enfatizar que en mi opinión esta es una de las grandes fortalezas de la reforma energética, en mi opinión es la mayor.

Por primera vez si se cumplen ciertas condiciones por supuesto, México podrá aprovechar de forma intertemporal e intergeneracional un recurso que por sí mismo era transitorio como es la renta petrolera; si se facilita la acumulación de ahorro de largo plazo se podrá generar una palanca de desarrollo a partir de este fondo.

Mejor cedo la palabra.

**JORDI HERRERA FLORES:** Gracias.

Ante todo buenas tardes, muchas gracias por esta invitación, normalmente a uno lo invitan previo a que se den las reformas y en muy rara ocasión también y por cierto en el mismo salón hablar de la evaluación de las mismas, y creo que este es un ejercicio muy importante.

Si bien es sólo un año y un año en el sector energético es un suspiro, es muy difícil poder determinar el éxito de la reforma con tan pocos meses de haber transcurrido, pero en términos generales podemos empezar a plantear si es el modelo adecuado para el país, si no dadas muchas circunstancias.

Empezaría alrededor de la problemática y quisiera dividirla en dos. Lo que es realidad nacional con entorno internacional y creo que hay que hablar mucho del entorno internacional.

Lo primero es qué se estaba viviendo, pues evidente es el tema de la caída en la producción petrolera, este gigante Cantarell que sirvió por tantos y tantos años del país, empezó su etapa normal de crecimiento en su producción y simplemente el país no se había preparado para sustituir la cantidad de barriles que estaba perdiendo Cantarell en su proceso declinatorio natural.

Segundo, y también ya fue muy bien apuntado por Jaime, el hecho de la creciente dependencia al exterior en la cadena de valor del petróleo, particularmente efectivamente en todos los petrolíferos diciéndolo coloquialmente, lo que mucho estamos dependiendo en el exterior en términos de combustibles, que la razón detrás, la razón primordial detrás de estas dos premisas es que al gobierno de la República se le había agotado el dinero público, ya no hacía sentido ni daba la magnitud para seguirle cobrando impuestos a los mexicanos para poder financiarlos a Petróleos Mexicanos.

Simplemente por magnitudes ya se antojaba muy complejo el que esta ecuación fuera sostenible en el tiempo y más también, como se ha dicho aquí, que como al resto de las economías del mundo, al resto de los países productores, conforme nos vamos saliendo del garbanzo de la libra que fue Cantarell, cualquier otro desarrollo, cualquier otra cuenta, cualquier otro yacimiento por naturaleza iba a ser más caro. Y eso es lo que estamos viviendo en últimos años a Petróleos Mexicanos, se acabó el petróleo sencillo o barato y nos estamos moviendo a cuencas donde son más complejas y, por lo tanto, más caras y el recurso público se torna ineficiente por todas las presiones que tiene el Gobierno Federal en cuanto corresponde al Gasto Público.

En la parte de hidrocarburos, en términos generales podríamos ir ante la falta de inversión llegamos a dos escenarios que llevó a caída de producción y la creciente dependencia al exterior en todos los productos.

Y en la parte eléctrica, si bien México es uno de los países con mayor porcentaje de cobertura eléctrica, la problemática obedece a otras cosas; por ejemplo, el determinar una canasta de generación de electricidad que esté diversificada, éramos monodependientes del combustóleo, ahora habría que preguntarse si no estamos presionando demasiado a ser monodependientes del gas natural, pero ese es el problema genérico que se tenía del lado eléctrico y también aunado al alto costo de la inversión en infraestructura.

Simplemente cabe mencionar que las dos grandes hidroeléctricas que hizo la CFE en la costa Pacífico del país pues andaba en los 2 mil millones de pesos,



lo cual hacía inviable el poderle dotar de infraestructura sólo con CFE con el paso del tiempo.

Al final del día lo que estaba significando este rezago en el sector energético era que las empresas no tenían los insumos energéticos, nótese combustibles o electricidad para competir con otros países.

Hace décadas competíamos para que las empresas no se fueran a China, pero en años recientes digamos un lustro, cinco años, estábamos compitiendo para que las empresas no migraran de un lado, lado mexicano, al otro lado del río, lado americano.

El fenómeno que se estaba dando era que las empresas ya no se iban a Asia o Asia Pacífico, sino simplemente por tener insumos competitivos se estaba moviendo al sur de Estados Unidos, particularmente a Texas y todo lo que sucedió ahí.

Por eso decía yo que en términos de la problemática no podemos ser ausentes o ajenos a lo que internacionalmente está sucediendo y hay dos ejemplos; uno es, los precios del barril del petróleo y el otro es lo nuevo que está surgiendo en torno a tecnologías.

Precio del petróleo yo creo que en una mala práctica de planeación se pensó que la constante hacia el futuro iban a ser barriles de 100 dólares el barril, pero la realidad es que hace cinco años estaban en 80, hace 10 años estaban en 60 y en 2013 estaban a 40; es decir, habría que hacer un ejercicio mucho más certero inclusive como objetivo de política pública para determinar cuál es el precio de equilibrio de largo plazo, que quizá es uno de los factores ajenos a la reforma; faltó o se eliminó dicho propiamente la planeación de largo plazo y creo que esto es algo que se tiene que remediar a la brevedad posible, y nos quedamos con esta sensación de que perdimos todo porque se perdieron los barriles de 100 dólares y ahora nos encontramos con barriles al día de hoy de 46 dólares.

La verdad es que lo constante en el tiempo son precios bajos y la excepción son los precios altos, pero se creó esta percepción de que tendría que ser en otro sentido.

Y, por otro lado, además de que nos estábamos moviendo a yacimientos más complejos nos salíamos de tierra, nos salíamos de aguas someras para movernos hacia aguas profundas, los descubrimientos que se hicieron muy cercanos a la línea de visión marítima entre México y Estados Unidos, y aparece en el mundo esto tan controvertido del mundo de los yacimientos no

convencionales, comúnmente conocidos como el Shell, no sólo es el Shell, son muchas otras cuencas que se encuentran en muchas latitudes del mundo, que provocaban que México tuviera que tomar la decisión entre ir a la velocidad de Petróleos Mexicanos con la restricción presupuestal o como bien ya lo ha dicho Jaime, poder llegar al potencial que tiene el país.

Lo que estaba de fondo como problemática es que Pemex no estaba cumpliendo a la velocidad o al tamaño de las necesidades que tenía el país y había que buscarle un nuevo cauce a la nación y esto es lo que se plantea dentro de la Reforma.

Coincido también de manera importante de que de todas las cosas que se presentan en esta reforma recordar que entre nuevas leyes y modificación existentes fueron más de 25 leyes, esto es un paquete importantísimo que se procesó en un periodo de tiempo muy pequeño.

Se podrían hablar de muchas virtudes, muchos beneficios, pero a mí también el que más me gusta es el fondo soberano. El fondo soberano si bien en el corto plazo queda apretado por las finanzas públicas, como ya se dijo, cuando la política fiscal empieza a cubrir un poco más de las áreas de necesidad que tiene el gasto público, podremos aspirar a tener una visión de largo plazo que no es otra cosa que tener un sector energético sostenible y sustentable, dejar de comernos la riqueza hoy para sacrificar a las generaciones de mañana, sino por el contrario, tener este –permítanme la expresión- guardadito ahí en el Fondo Mexicano del Petróleo, que permita a través de infraestructura o a través de inversiones siempre productivas el poder transmitir la riqueza de hoy a las siguientes generaciones.

Es un poco lo que de fondo está detrás de la Reforma Energética, el quitarnos este cortoplacismo y empezar a ver hacia adelante.

En términos generales yo diría que dado el entorno que se tenía complejo con nuestras empresas públicas CFE y Pemex, con lo complejo que se tornó el entorno internacional habría que agregar también cambio climático, en términos generales cumple la reforma, se adapta el país a las necesidades que se tienen por parte de los ciudadanos aunque, y lo dejaré para algún otro punto, creo que sí hay cosas que se han dejado fuera de la mesa que son importantes hacia el futuro y que debieran ser materia de nuevas discusiones en el Congreso de la República para poder tener una vez más la actualización del sector energético dado un nuevo cambio.

**MODERADOR:** Muchas gracias.

Francisco, por favor.

**FRANCISCO SALAZAR DIEZ DE SOLLANO:** Muchas gracias.

Y en primer lugar también quiero agradecer la invitación para estar el día de hoy platicando de estos temas que me parecen sumamente relevantes.

No quiero yo repetir lo que ya han expresado de manera bastante elocuente tanto Jaime como Jordi, sino que lo que quisiera yo hacer es un esfuerzo de síntesis de lo que ellos expresaron bajo la siguiente lógica.

¿Cuáles son las dimensiones que se tienen que utilizar para juzgar la política energética? Son fundamentalmente tres desde el punto de vista de un país como consumidor.

Estas tres son las que se conocen como el trilema energético, que en Europa también se le conoce como el trilema de las AAA, que traducido en español puede ser seguridad de suministro, competitividad y sustentabilidad.

Entonces, lo que tendríamos que ponernos a pensar es si la política energética que existía y el marco, sobre todo, legal que daba lugar a la política energética cumplía con estas dimensiones; es decir, nos garantizaba el suministro, nos garantizaba competitividad y era sustentable.

La verdad es que el marco legal anterior difícilmente permitía que estas tres dimensiones se pudieran cumplir de manera adecuada.

Tanto Jordi como Jaime han dado ejemplos de estos, déjenme añadir algunos más.

Por ejemplo, en el tema de seguridad de suministro, y esto es algo que apenas se va a empezar a resolver. Tenemos en el país un nivel de almacenamiento de tres días, muchas veces vivimos al borde de la crisis en el caso del suministro de gasolinas, de hecho a principios de este año tuvimos problemas en cuanto a la seguridad de suministro con los combustibles.

Por ejemplo, en el tema de competitividad podíamos decir que teníamos una industria eléctrica competitiva, la verdad es que no, nuestra industria manufacturera, nuestra industria productiva incluso tenía problemas para mantener sus inversiones, empresas mexicanas incluso se iban a otras partes por un problema de competitividad y esta competitividad a veces se veía disfrazada, que por ejemplo en el caso de los combustibles gracias al subsidio que existió durante mucho tiempo no se reflejaban los precios reales o los

costos reales de proveer el servicios, pero si se hubieran reflejado pues claramente habrían revelado la falta de competitividad.

Y desde el punto de vista de sustentabilidad, y aquí hay que ver la sustentabilidad en dos dimensiones, no se trata solamente de hablar de la sustentabilidad ambiental, sino también de la sustentabilidad social.

Cada vez es más importante el buscar que los proyectos energéticos tengan una relación aceptable con la comunidad. En fenómeno del “nimbi”, el fenómeno de toda esta oposición al desarrollo de infraestructura es cada vez más fuerte y, por lo tanto, el sector energético tiene que buscar cómo es compatible, cómo hacer compatible su desarrollo con la sociedad.

Y aunque se había avanzado de una manera muy importante, la Reforma del 2008 yo creo que uno de los elementos a los que le apostó de manera relevante fue al tema de la sustentabilidad, con la expedición de la ley para el aprovechamiento de las fuentes renovables y la transición energética y con la ley de aprovechamiento sustentable de energía se avanzó mucho en esa dirección.

Sin embargo, también claramente había un problema porque estaba dentro de un esquema que dificultaba la inversión privada y, por lo tanto, el capital requerido para que el sector energético fuera más sustentable.

Entonces, en este sentido también hacía falta avanzar en este tema. Por ejemplo, en el tema de aceptación social, uno de los puntos importantes a lo largo de la reforma fue éste que se incorporó.

Entonces, evaluando la reforma a la luz de estos tres ejes que conforman el criterio de juicio de una política energética en el país pues claramente hubo un avance muy importante y estos eran los problemas que se trataban de resolver.

Ahora, México no es solamente un país que juega como consumidor, sino un país que juega como productor y como un productor relevante. Y en este sentido entonces se puede hablar de una cuarta dimensión, y esta cuarta dimensión es la del aprovechamiento del recurso.

Y aquí también teníamos problemas, yo no me voy a meter más en este tema porque lo han expresado muy bien, pero enfrentábamos y enfrentamos todavía un problema para una administración en el largo plazo que sea reacional del recurso.

Y lo que trata de hacer la reforma es precisamente poner orden también en esta cuarta dimensión.

Ahora, ¿cuál es la fortaleza de la reforma para resolver esta problemática? Yo veo dos fortalezas importantes. Primero, hay un cambio fundamental en la organización industrial. Uno de los elementos que impedían que se pudiera avanzar en estas dimensiones que he señalado anteriormente es que teníamos una organización industrial que no favorecía la competencia. Ya de entrada eso mataba en la posibilidad de que nuestro sector fuera competitivo.

Teníamos, por ejemplo, tanto en el caso del sector energético, un monopolio verticalmente integrado en el caso de hidrocarburos en algunas actividades también había un monopolio integrado verticalmente.

El sector privado cuando participaba no necesariamente lo hacía en condiciones de competencia, sino lo hacía en condiciones de proveedor de servicios de estos monopolios verticalmente integrados, o cuando en el sector eléctrico había cierta posibilidad de competencia era una competencia por el mercado por ejemplo de cierta expansión que habría Comisión Federal de Electricidad o en una especie de mercado sombra que había en la generación, pero no era una plena competencia ni una plena competencia por el mercado y una plena competencia en el mercado.

Entonces, había un problema con la organización industrial. La forma en que se trataba de resolver esto era a través de la regulación y ciertamente en ausencia de competencia la regulación es el segundo mejor, pero si podemos tener competencia es mucho mejor el esquema de arquitectura de mercado.

Y lo que hizo la reforma fue precisamente cambiar la organización industrial, permitir competencia donde ésta era posible y en el caso por ejemplo del sector hidrocarburos había muchísimas oportunidades para introducir competencia desde la exploración y la explotación hasta toda la comercialización de los hidrocarburos, de los petrolíferos, en el desarrollo por ejemplo de la refinación del tratamiento de los hidrocarburos; en fin, a lo largo de toda la cadena había oportunidades para introducir competencia y también al mismo tiempo que se introducía competencia liberar las restricciones que había en el acceso a capital, porque el problema de seguridad de suministro es también un problema que está vinculado con el acceso a capital.

Pemex no intervenía lo suficiente en infraestructura, porque naturalmente con recursos escasos privilegiaba y esto era lo más racional y seguirá siendo lo más racional, privilegiaba la exploración y la producción de hidrocarburos.

Entonces, cuando se introduce competencia se liberaliza y se permite que el sector privado participe. Entonces, también se está resolviendo esta restricción que había al acceso de capital, porque además el capital público tenía un costo de oportunidades relevantes frente a actividades en la que nadie puede sustituir al Estado; en cambio, en el sector industrial y en el sector industrial energético claramente el sector privado puede aportar y ahí no hay desde construcción no necesariamente se requiere una exclusividad del estado, más bien no se requiere una exclusividad del estado.

Pero el otro punto que le dio fortaleza a la reforma fue que en paralelo con este cambio a la organización industrial también hubo un rediseño institucional muy importante. Creo que se reconoció que no se podía ser ingenuo, que no se podía apostar solamente a la liberación, sino que esta liberalización tenía que ser acompañada de regulación, porque además en ciertos sectores, en ciertas actividades del sector energético hay infraestructura que tiene economías de escala importante, hay monopolios naturales en ciertas actividades que requieren ser regulados.

Pero no solamente eso, partimos de una circunstancia en la que mercados que potencialmente podrían ser competitivos están concentrados originalmente. Entonces, hay que acompañar esta liberalización, esta desconcentración del mercado con regulación para que pueda haber una transición ordenada.

Y esta transición ordenada, el único ente que puede realizarla es el Estado y el estado se fortaleció en las tres dimensiones que ya participaba. Se fortaleció naturalmente primero en su dimensión de hacedor de política pública, la Secretaría de Energía se fortaleció, muchas de las funciones que anteriormente estaban en otras dependencias y que naturalmente encajaban más en la Secretaría de Energía le fueron transferidas a la Secretaría de Energía.

También se fortaleció y aquí creo que también hubo un avance muy importante en su función reguladora, los reguladores existentes tanto la Comisión Nacional de Hidrocarburos como la Comisión Reguladora de Energía se fortalecieron, quedaron dentro del ámbito del estado que a mí esto se me hace muy importante dentro del ámbito de gobierno, de hecho aquí no se perdió la visión que para mí es muy importante en la que hay una conexión fundamental entre la regulación y la política pública, la regulación no puede ir por vía separada de la política pública, está vinculada estrechamente, pero al mismo tiempo entonces que se reconocía esto se fortalecía a los órganos reguladores.

Y además se creó otro regulador muy importante, que es el regulador de la seguridad industrial y la protección al ambiente. Y la razón por la que se creó este regulador separado es también para evitar el conflicto de interés que podría haber entre aquellos reguladores que tenían un mandato de promoción de desarrollo y aquellos que tienen un mandato de cuidar la seguridad, de cuidar las instalaciones, de cuidar sobre todo a la persona humana y de cuidar al medio ambiente. Entonces, los reguladores se fortalecieron.

Y la otra dimensión en la que participaba el Estado, que era esta dimensión operativa en la que aquí no era necesario que lo hiciera todo el Estado y por eso fue muy importante que se abriera la participación del sector privado, pero de todas maneras era importante que se fortaleciera ese rol del estado como operador a través de las anteriormente paraestatales.

Entonces, se le dio aquí un mandato nuevo a estas empresas, ya tenían un mandato de creación de valor, pero se avanza de una manera importante para que puedan tener mucho mayor libertad operativa.

Y con esto termino enlazando a la tercer pregunta que se hacía, ¿qué elementos clave que se podría decir que quedaron fuera? Yo apuntaría uno vinculado precisamente a este tercer aspecto.

Yo creo que donde nos quedamos un poco cortos y hay que entender que esta discusión de la reforma se dio en un ambiente que no era tan sencillo desde el punto de vista político, pero un elemento a que mi juicio, y este es mi punto de vista muy personal, un elemento que quedó pendiente es el fortalecimiento de las empresas estatales, de las empresas productivas del Estado permitiéndoles capitalizarse en el mercado de capitales.

Y esto por dos dimensiones porque esto les habría dado acceso a más recursos, y segundo, porque para que una empresa pueda funcionar bien requiere de dos presiones: la presión del mercado, la presión de la competencia que ésta sí se realizó con el cambio de organización industrial, pero también requiere la presión interna de los accionistas.

Y aquí es en donde el haber tenido acceso al mercado de capitales habría generado una dinámica distinta dentro de la empresa que le habría podido ayudar a ser todavía más eficiente.

La eficiencia se va a lograr ciertamente con la competencia pero no va a ser suficiente, requerimos también que esta empresa sea responsable ante sus accionistas y los accionistas pueden ser los mismos mexicanos.

Entonces, esto es un elemento en donde yo creo que eventualmente con el paso del tiempo tendremos que seguir avanzando. De hecho esta es la historia de muchas de las reformas que han ocurrido en el mundo, se cambia la organización industrial pero después también se cambia la organización interna de las empresas del Estado, esto es lo que ocurrió con las empresas productivas o las empresas paraestatales que han sido exitosas, hicieron primero este cambio, pero luego también internamente se reorganizaron.

Entonces, creo que estos son los puntos que ayudan al menos a mi juicio a tratar de responder estas preguntas que en esta primera ronda se plantearon.

**MODERADOR:** Muchas gracias, Francisco.

Y voy a pasar a hacer otras dos preguntas y ahora sí empezar a incorporar las preguntas que ya nos llegaron del público. Si tienen más preguntas por favor envíenlas para seguirlas tomando en cuenta.

Entonces, el segundo paquete de preguntas y aquí me gustaría que hubiera un poco más de interacción es, ¿cuáles son los principales avances y desafíos de la reforma hasta este momento?

Y me gustaría que por favor hiciéramos un énfasis en varias cosas, al menos desde el punto de vista de las empresas productivas del Estado, han llegado ya varias preguntas, qué tan preparadas están para competir en el mercado, están o no en una desventaja, y tomar en cuenta los aspectos internos de esta reorganización que hablaba Francisco, por ejemplo en el caso de Pemex y CFE también su pasivo laboral.

Por otro lado, desde el punto de vista de los reguladores cuáles son los principales desafíos que están enfrentando.

Y desde el punto de vista ambiental, cuáles son los desafíos que deben de tener en cuenta conforme va avanzando la implementación de la reforma.

La segunda pregunta es, ¿cómo se relaciona esta reforma con otras? Ya salió un poco el punto de cómo se relaciona con el aspecto de finanzas públicas, pero cómo esta reforma ayuda a potenciar otras o cómo podría ser un inhibidor del éxito de otras reformas.

Así que le regreso la palabra a Jaime.

**JAIME RÍO MORGES:** Muchas gracias. Comienzo por la última parte.



Hay un gran potencial porque la reforma energética se armonice con la reforma hacendaria en un punto muy particular, y es en el que voy a estar insistiendo mucho en esta presentación, es en el de tratar de reducir la dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros y aquí retomo un poquito de una de las preguntas anteriores, que dejó fuera la reforma.

Una de las iniciativas de reforma energética que se presentaron y se discutieron en el Senado tenía una propuesta muy, muy interesante que si se hubiera retomado y se hubiera plasmado en la reforma energética probada creo que hubiera sido muy positivo para el país y me refiero a una propuesta de reducir gradualmente la contribución del Fondo Mexicano del Petróleo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esa propuesta en esa iniciativa hablaba de un periodo de transición de 10 años en el que se tendría que reducir al menos al 50 por ciento esa contribución.

Entonces, eso en mi opinión es lo más importante o de las cosas más importantes que quedaron fuera de la Reforma.

Si la reforma energética, como ya mencioné, pudiera armonizarse en una sinergia positiva con la hacendaria, y se trazara así como se proponía en esa iniciativa, una estrategia gradual, vamos bajándole a esa dependencia de las finanzas públicas, a los ingresos petroleros, ya hace un momento ya se mencionaba ya se están tomando los primeros pasos en este sentido, la reforma hacendaria ya está pudiendo captar más recursos por la tributación, eso es positivo, sin embargo todavía se antoja que se podría plasmar esa estrategia de reducción gradual. Y esto implicaría por supuesto un gran esfuerzo, implicaría analizar en primer lugar en mi opinión todas las áreas de oportunidad para mejorar el desempeño del gasto público, en términos de eficiencia, de eficacia, de calidad, de impacto, de transparencia y rendición de cuentas.

Pero también quizá valdría la pena estar evaluando continuamente si el impacto de la reforma hacendaria es el suficiente para que le permita a México tener una recaudación tributaria como proporción de su PIB llegar a un nivel más cercano al promedio de la OCDE, términos sostenibles y progresivos de preferencia por supuesto.

Yo diría que en mi opinión ese es el primer gran desafío, bueno, no es el primero, pero es un desafío que no nada más nos va a afectar ahorita en el

corto y mediano plazos, sino es un desafío de gran visión, cómo poder zafarnos de esa dependencia.

Y nada más quisiera hablar brevemente de un caso internacional que en lo particular a mí me ha llamado mucho la atención, y es el caso del Fondo Petrolero Noruego.

Nosotros analizamos 15 de los principales fondos soberanos de riqueza a nivel mundial, y si tuviera que extraer la principal lección de esa experiencia internacional como mejor práctica definitivamente me remitiría a la política que siguió Noruega en limitar las transferencias de su fondo petrolero al presupuesto de su gobierno en un monto que no fuese superior al rendimiento anual esperado de este fondo petrolero, y sólo en circunstancias muy especiales en las que el gobierno incurría en déficits presupuestarios no petroleros.

Esto ha sido la clave para que un país con un potencial petrolero inclusive menor que el de México haya sido capaz de conformar el fondo soberano de riqueza más grande y exitoso, en mi opinión, del mundo; el más grande sí lo es, exitoso quizás en mi opinión mía pero también creo que de mucha gente.

Y este ejemplo lo podríamos tomar como un ejemplo a seguir, quizá alguien podría decir: Bueno, de entrada México no es Noruega, eso es cierto, pero el nivel de desarrollo tan alto que tiene Noruega no ha sido impedimento para que países mucho menos desarrollados y me voy a referir a un caso particular de un país pequeño con un nivel de desarrollo no sólo muy inferior de Noruega, sino inclusive inferior al de México como es Timor Oriental, un país pequeño petrolero, inclusive de reciente independencia hace algunos años, haya podido replicar esa práctica noruega de limitar las transferencias de su fondo petrolero al presupuesto público y ya está teniendo resultados positivos.

Yo lo dejaría hasta ahí.

**JORDI HERRERA FLORES:** Correcto.

Yo creo que para hablar de avances y desafíos decía yo en la primera intervención es muy temprano para poder determinar avances, no sé, ni se puede ni se debe evaluar con respecto a la etapa uno de la ronda uno, ni se puede ni se debe evaluar con las recientes publicadas normas para el mercado eléctrico.

Es decir, estamos viendo apenas las primeras luces del día en cuanto a lo que será la reforma energética que se concibió con la reforma constitucional del precio y el paquete legislativo del 14.

Yo creo que para poder determinar los desafíos hay que volver un poco con los faltantes y quizá para mí el mayor faltante es poder contestar una pregunta muy simple, el hacer la pregunta es simple, pero la respuesta no está clara y está totalmente ausente del paquete legislativo, que es para qué hicimos la Reforma Energética. Hay quienes dicen que era para fortalecer a las empresas del Estado.

Entonces, si ese era el objetivo entonces se debe de evaluar con respecto a ello y poder determinar si están o no en condiciones.

Si el objetivo era recaudatorio entonces hay que medirlo con respecto a cuántos puntos del PIB iba a aportar esta reforma. Si el objetivo era maximizar la producción petrolera pues entonces alguien en algún lado debiera decir México debe producir tantos millones de barriles diarios, o combinaciones de todas estas anteriores.

Yo creo que el gran ausente en la reforma es que no existe un objetivo claro y conciso de política pública, cada quien interpreta y más en las dinámicas parlamentarias, el objetivo de la reforma de acuerdo a su propia visión y a su propia convicción.

Para mí se vuelve fundamental el que se reincorpore el horizonte de largo plazo esto que decía yo de una política energética de Estado, del Estado mexicano, que puede estar mucho más allá de cinco, 10 o 15 años la naturaleza del sector energético es de largo alcance, para entonces sí poder determinar y estar más allá de las administraciones y poder tener objetivos bien específicos.

Nadie hoy puede decir si México en el 2025 va a tener dos o cinco millones de barriles. ¿Por qué? Porque no está establecido como objetivo en ningún lado, ni tampoco está establecido en ningún lado que la reforma es para recaudar 3, 4, 5 puntos del PIB extra ya sea el próximo año o la próxima administración o en 15 años.

Esta ausencia de una definición de política pública va a llevar a un debate que nos va a desgastar mucho como país y que va a llevar a tentaciones de ir hacia atrás, de poder revertir mucho de lo que la reforma estaba dando.

En realidad la propuesta tomada de las distintas iniciativas que se dieron iniciando desde la parte constitucional, de lo que se trataba era de hacer crecer la economía mexicana, que está vinculada con la otra pregunta que es cómo se relaciona con las otras reformas estructurales.

Si el objetivo de la reforma energética es que junto con las otras reformas se logre más inversión y esa inversión se traduzca en empleo, entonces será mucho más fácil poderlo medir. Entonces, sí podremos decir después de las cinco etapas de la ronda uno si se va a cumplir con el objetivo de atraer inversiones en el país y, por lo tanto, que haya empleos, desarrollo regional y varios, etcétera. Yo creo que hay que empezar por ahí y poderlo determinar.

Y en este orden de ideas para mí queda insuficiente el tema de la agenda verde, llamémosla así, de los incentivos que se le deben de dar al desarrollo de la energía no sólo limpia como queda en las definiciones, sino claramente la energía renovable o un sector energético bajo en emisiones, creo que este debate también está pendiente ahí, un sinnúmero de iniciativas que están todavía por tener su proceso legislativo y que es la verdadera discusión del Siglo XXI.

Es decir, en algún momento del Siglo XXI se va a dejar de utilizar al hidrocarburo, ¿para cuando esto suceda cómo va a estar México? ¿México va a estar preparado o no va a estar preparado, qué avances dimos y qué cosas quedaron pendientes? Que nos llevó otra vez al tema de la ausencia de una política de Estado, una política energética de Estado, de largo plazo, de largo aliento que entonces nos puede encaminar hacia ella.

Porque tener en el 2050 o en el 2075, el año que ustedes quieran, 10 millones de barriles cuando el resto de la humanidad va a estar en paneles solares, por poner un ejemplo, va a ser un error de política pública, de política energética o la ausencia de un objetivo claramente representado.

Yo creo que esta combinación dependientes entre largo plazo, una definición clara de para qué queremos la reforma y atender de una vez por todas el tema de sustentabilidad, porque no sólo tenemos una gran dotación de recursos naturales de hidrocarburos, sino también y al mismo tiempo y de mucho mayor valía para el futuro, tenemos una extraordinaria dotación de insumos energéticos renovables; el sol, el aire, el agua, la geotermia y varios etcétera, etcétera.

México podría administrar el crecimiento, las necesidades de crecimiento, la demanda de energía eléctrica con pura energía renovable. ¿Qué falta? Que lo definamos y aceptemos que esa es una de las alternativas hacia el futuro que en el corto plazo tiene un sobre costo, pero que en el largo plazo sin duda

tendrá beneficios no sólo ambientales, sino también otra vez en creación de economía, de empleo, de inversión, etcétera.

Si tomamos la reforma como un todo yo encuentro algunos elementos, y con esto cerraría, simplemente decir dónde están los desafíos.

Por la parte pública es lograr que en las empresas productivas del Estado, las que tenemos y probablemente las que hagan falta hacia el futuro sean realmente eficientes. ¿Para qué tienen que ser eficientes? Para poder competir con otros, que haya competencia en el mercado.

Y logrando que las empresas productivas del Estado sean eficientes en un marco de competencia esto tiene que dar como resultado competitividad para el país que podamos seguir en el marco de las Naciones siendo líderes en muchas de las materias que nos hacen crear empleo, que se atraigan inversiones, que se dé desarrollo regional y algo fundamental que para mí estuvo ajeno en todas las discusiones, que el ciudadano, que el mexicano, que las familias a lo largo y ancho del país puedan decidir libremente qué insumo energético van a consumir en sus hogares, qué tipo de gasolina, de qué marca, de qué precio, qué tipo de electricidad, habrá quien diga yo quiero 100 por ciento energía renovable y habrá quien diga yo no, yo quiero el precio más bajo.

Y estas son las premisas básicas que quedaron ajenas al debate. Cómo el Estado mexicano debe de seguir apoyando a las familias más pobres del país porque destinan una cantidad muy importante de recursos dentro de su ingreso familiar para energía y que por ese derecho que tiene el ciudadano mexicano, las familias, de poder elegir sus energéticos que podamos ayudar a que tengan los recursos suficientes y a que tengan la libertad de escoger.

En gasolinas el supuesto más o menos se va a dar en las áreas donde haya competencia, áreas geográficas, pero en la electricidad no.

Tenemos dos varas distintas para medir a dos de las grandes instituciones del país y esto nos va a pasar factura hacia adelante porque al final del día política pública que provenga desde las leyes mismas que no sirva al ciudadano probablemente no sirven si esa política pública. Y ahí es donde debemos de volver a centrar el debate, que el ciudadano tenga opciones, que estas opciones sean las mejores y el esto se acomodará por indicativos del mercado.

**MODERADOR:** Muchas gracias.

Francisco, por favor.

**FRANCISCO SALAZAR DIEZ DE SOLLANO:** Gracias.

Ciertamente es muy pronto como para poder hacer un juicio sobre lo exitoso que está siendo la reforma o no y, sobre todo, esto a la luz e que la implementación de la misma reforma toma bastante tiempo, a pesar de que los plazos que están contemplados en el marco legal son bastante cortos.

De todas maneras en este contexto creo que hay ciertas cosas que son avances precisamente en la implementación.

La Reforma Constitucional se publicó el 20 de diciembre del 2013, para agosto del 2014 ya teníamos todo el marco de las leyes secundarias que haberlas realizado en ese espacio de tiempo es realmente de reconocer, porque este tipo de reformas en otras partes del mundo, en primer lugar difícilmente se hacen tratando de abarcar todos los sectores, las típicas reformas que ocurre en los sectores energéticos, en otras partes del mundo atacan problema por problema o se van sector por sector.

Difícilmente vemos una reforma energética que ocurre simultáneamente en la parte de hidrocarburos y en la parte de electricidad.

Entonces, haber sacado todo este paquete de legislación secundaria en un periodo de menos de un año me parece que es de reconocer es bastante relevante y fue un avance, el primero que se requería para la implementación.

Desde el punto de vista legal la implementación tiene cuatro pasos, el primero era el cambio constitucional que ya ocurrió, el segundo era el de las leyes secundarias que ya también ocurrió; el tercero también ya ocurrió, ¿cuál era el tercero? Era el relativo a la expedición de los reglamentos, la tercera parte de la expedición de la implementación.

Los reglamentos se publicaron el 31 de octubre del año pasado, 10 meses después de la reforma constitucional, y falta o está en desarrollo la cuarta parte de implementación, que es la más complicada y quizá la más importante, y es la que tiene que ver con toda la regulación, todos los instrumentos regulatorios.

Si tuvimos una buena reforma constitucional con una buena legislación secundaria, si no tenemos reglamentos e instrumentos regulatorios adecuados ponemos en riesgo lo que se avanzó a nivel de la reforma constitucional y las leyes secundarias.

Y el proceso de implementación es un proceso bastante ambicioso, en donde la cantidad de instrumentos regulatorios a expedir se cuentan por decenas en las distintas instituciones; normas, disposiciones administrativas, directivas, lineamientos, bases, en fin, hay una serie de instrumentos que se tienen que estar expidiendo.

Se ha avanzado en algunos de una manera importante. Por ejemplo, incluso en el caso de hidrocarburos, ya estamos en alguna parte bastante avanzados, en la parte de hidrocarburos se llevó a cabo la ronda cero, estamos en la implementación de la ronda uno, ya hay lineamientos incluso específicos, por ejemplo acaban de salir los lineamientos para el uso de la información en el centro de información de hidrocarburos, están también los lineamientos en las disposiciones de medición.

En el caso por ejemplo de también esta parte ya están los contratos que se han ido naturalmente modificando en función de lo que se ha ido viendo en la primer fase de la ronda uno.

Entonces, ha habido un importante avance ahí, está todavía pendiente varias de las fases de la ronda uno y todavía seguiremos viendo implementación regulatoria importante, falta por ejemplo toda la parte de seguridad industrial y protección al ambiente que le corresponde a I CEA, pero en donde además no se trata tampoco de inventar el agua tibia, lo que hay que hacer es tomar las mejores prácticas de otras partes y simplemente empezarlas a aplicar aquí.

En la parte de electricidad también ha habido avances importantes, quizá el más relevante de todo es que ya está en las bases del mercado, además de las bases del mercado están ya también los criterios para la interconexión de centrales eléctricas y la conexión de los centros de conexión.

Ya se han expedido por ejemplo todas las disposiciones para los permisos de generación, también las disposiciones para los permisos de suministro calificado y suministro de último recurso. Están ya incluso también publicadas las tarifas de transmisión.

Faltan algunas cosas, como qué falta. Faltan las tarifas de distribución naturalmente, las tarifas de suministro básico, faltan también por ejemplo las disposiciones relativas a los permisos de suministro básico, faltan también las normas de separación que éstas están sujetas a su vez a un elemento muy importante en la reforma eléctrica que es la separación legal de Comisión Federal de Electricidad.

Entonces, hay un avance importante, pero ciertamente hasta que no esté completo este marco pues vamos a poder ir viendo qué tan exitosa está siendo la reforma.

La ventaja que tenemos de esta cuarta etapa, sin embargo, es que al mismo tiempo que es la más detallada, también es la que tiene mayor flexibilidad como para ajustarse, el proceso mismo de emisión regulatoria es un proceso que no es tan rígido como el que corresponde por ejemplo a las leyes.

En el caso de un instrumento regulatorio el órgano que lo expidió puede modificarlo, simplemente sí tiene que hacer una consulta pública en COFEMER, y si las cosas se tienen que ir adecuando se puede hacer relativamente fácil. Entonces, aquí tenemos una ventaja.

Entonces, ciertamente hay un avance importante en todo lo que es la última fase del mercado legal regulatorio, pero todavía falta mucho e insisto, creo que es demasiado pronto como para hacer un juicio.

En este sentido también, quizá el desafío más importante está en la velocidad con la que se ha venido implementando la reforma. La implementación de este tipo de reformas, además que como yo decía, no se hacen o difícilmente se hacen abarcando todos los sectores, toma muchísimos años.

Las reformas tan sencillas que tienen que ver con algunos ajustes por ejemplo en la parte del sector eléctrico toman muchas veces cinco años para implementarse, en hidrocarburos también tardan ese tipo de periodos de tiempo para implementarse.

Entonces, el gran desafío es que los plazos que se pusieron en la ley implica que esto se tiene que hacer rápido, y bueno, ciertamente hay el riesgo equivocarse.

Afortunadamente una de las ventajas que tenemos con la reforma es que es una reforma que ocurre después de que en varias partes se han tratado de implementar reformas sectoriales parecidas y entonces hay una experiencia de los errores y de las cosas que funcionan bien que se toma en cuenta.

Y finalmente en relación con la relación que tiene esta reforma con otras reformas para que sea exitosa, se ha hablado mucho de la relación que hay con la reforma fiscal y ciertamente quizás sea la más importante.



En relación por ejemplo con la reforma laboral o la reforma financiera hay una relación que no es muy distinta de las que hay con otras industrias, pero hay una reforma que muchas veces se pierde de vista que me parece que es fundamental para que esta reforma energética tenga un éxito importante, y es la reforma educativa.

La reforma educativa es fundamental porque el sector energético en México y en realidad en el mundo está sufriendo de un fenómeno en el que las personas que tienen experiencia y que tienen capacidades se están saliendo de la industria y no está llegando la siguiente cuadrilla, hay una escasez de recursos humanos, capacitados y formados para atender este sector.

Y una cosa que es bien importante de señalar es que en este sector se paga muy bien, es decir, es un sector en donde se paga por gente preparada, por gente capacitada.

Y en México deberíamos de aprovechar en reformar todo nuestro sistema educativo para orientar en la formación de profesionistas que lleguen a esta industria porque van a ser profesionistas muy bien pagados, van a ser profesionistas que van a tener estabilidad laboral, que van a tener crecimiento económico. Entonces, tenemos que apostarle.

Y aquí hay cosas tan básicas como incluso desde la educación básica cambiar el gusto que hay de los estudiantes de primaria para las ciencias exactas, para las matemáticas, de tal manera que tengamos una oferta de alumnos importantes que puedan ir hacia carreras técnicas y hacia carreras profesionales de ciencias exactas y ciencias matemáticas que se requerirán para este sector.

Me parece, insisto, que este es un tema que a veces se pierde de vista, pero que es fundamental, hay este vínculo con la reforma educativa que a veces se parece perder de vista.

**MODERADOR:** Muchas gracias, Francisco.

Nos quedan seis minutos, entonces es un espacio para intervenciones de dos minutos. Voy a hacer la última pregunta que alcanzamos poner sobre la mesa, que es sobre la ley de transición energética, cuáles podrían ser sus principales aportaciones en materia de medio ambiente y también les pido que aprovechen esta oportunidad para darnos sus comentarios finales. Muchas gracias.

**INTERVENCIÓN:** Bueno, rápidamente y voy a tocar lo de la atención energética.

Me gustaría retomar alguno de los puntos que mencionó Jordi sumamente importantes. Mencionaba ya en su primera intervención de esta encarecimiento en términos energéticos y económicos de las distintas alternativas para extraer el petróleo, no convencionales.

Posteriormente también en la segunda intervención mencionaba que hay un lapso, hay un time ahí de que posiblemente en algunas décadas el petróleo aunque no se haya votado ya no va a ser demandado como un combustible, por lo menos su demanda como combustible puede reducirse de manera tan significativa que su precio se puede venir dramáticamente abajo.

Entonces, yo quisiera acentuar esa oportunidad que tenemos ahorita como país que está entrando tarde a este juego de los fondos soberanos de riqueza, el primero me parece que surgió en Arabia Saudita, en 1952, como saben nosotros tenemos nuestra expropiación petrolera en el 38, es hasta ahorita en el 2015 que en el último tramo posiblemente de aprovechamiento de una riqueza petrolera estamos tomando una buena decisión muy tarde lamentablemente, pero por lo menos como dicen más vale tarde que nunca, de poder generar ahorro de largo plazo con un recurso que no es renovable y aunque no se termine se puede caer dramáticamente su precio.

En mi opinión hay dos retos vinculados a este escenario que se puede presentar en algunas décadas.

En primer lugar otra vez retomo el tema de la dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros.

Vamos a suponer que este escenario ya no se estuviera alcanzando. Qué pasaría si hoy en día de plano el precio del petróleo no está en 40 dólares, sino que estuviera en cinco dólares, si así estamos sufriendo terriblemente en las finanzas públicas con esta caída al precio imagínense cómo estaríamos. Entonces, tenemos el tiempo apenas justo para tomar las decisiones estratégicas para reducir esa dependencia.

Y en términos de dependencia energética respecto a los combustibles fósiles creo que también estamos muy a tiempo. Como bien mencionaba Jordi, si pusiéramos un gran énfasis en las energías renovables por supuesto podríamos estar reduciendo esa vulnerabilidad y no sólo puede venir por esta cuestión en la caída en el precio del petróleo, sino seguramente la presión

internacional en términos de calentamiento global, cambio climático cada vez va a ser mayor, las metas no se están cumpliendo.

Hace algunos años se hablaba de limitar el calentamiento global a no más allá de 2 grados centígrados al final del siglo. Hay estudios, y no quiero ser muy dramático con esto, pero hay estudios que demuestran que si en este planeta llegáramos a rebasar el umbral de un incremento de 6 grados centígrados en la superficie de la tierra y de las capas bajas de la atmósfera se puede generar un efecto en cadena tan fuerte que se descongelaría el gas metano que es uno de los principales gases de efecto invernadero del fondo de los océanos. Esto puede generar un efecto dramático no sólo para las economías, para las formas de vida.

Entonces, también estamos muy a tiempo dejar de ser dependientes de los combustibles fósiles.

Se mencionaba el tema de la ley de transición energética. Entiendo que todavía está en un proceso de discusión, ojalá que avance porque ciertamente son ese tipo de leyes las que necesitamos tomar muy en serio para afrontar con responsabilidad el futuro, no sólo como país, sino como humanidad entera. Gracias.

**FRANCISCO SALAZAR DIEZ DE SOLLANO:** Bueno, creo que lo evidente es que vamos a estar discutiendo no sólo en México sino en el mundo sobre energía prácticamente de aquí para años y décadas que vienen, porque constantemente se tienen nuevas tecnologías, se tienen nuevos retos, cambio climático, continuamente se tienen nuevos desafíos. En nuestro caso claramente el tema está total y absolutamente vinculado con finanzas públicas.

Entonces, lo primero es acostumbrarnos a que vamos a estar en un proceso de mejora continua del marco jurídico en torno al sector energético, es irremediable porque así es la naturaleza del sector.

Lo importante es de nuevo, y perdón la insistencia, levantar un poquito la vista hacia el horizonte y ver más allá de lo que está sucediendo en el mercado el día de hoy.

A mí no me gusta que cuando prendemos los noticieros lo mismo nos ponen la cotización del dólar que del barril, siendo que nadie toma decisiones de extraer o no barriles con respecto al día de hoy, sino con el valor esperado que se tiene en el futuro dadas las inversiones que se hicieron años atrás o

las inversiones el día de hoy que tendrán efecto por ejemplo en aguas profundas, el primer barril saldrá en 10 años.

Entonces, en realidad lo que tenemos que hacer es acostumbrarnos a que habrá un proceso legislativo de mejora continua. Creo yo que lo deseable es poder tener una política transexenal, una política de Estado que vaya más allá de las administraciones, esto me parece fundamental, y empezar a generar riqueza que acabe en beneficio claro y directo para los ciudadanos, y por ciudadanos entendemos a las familias mexicanas.

De nada servirá una reforma con un fondo petrolero inmensamente rico si todos seguimos con esta percepción de que pagamos demasiado por la gasolina o pagamos demasiado por la electricidad, lo que debe de traducirse esto es que vengan inversiones, que esas inversiones generen competencia y que con la competencia entonces se empiecen a disminuir los costos y esto empiece a aliviar las finanzas de las familias de las personas.

Yo creo que será un camino largo, tengo una preocupación sobre las empresas productivas del Estado, en este proceso de revisión yo creo que hay que ver con detenimiento efectivamente los pasivos generados históricamente en uno y otro, proporcionalmente es más peligroso, déjenme ponerlo en este orden de ideas, el pasivo o la suma de los pasivos en CFE que en Pemex. En Pemex llama mucho la atención el monto, pero cuando vemos el monto contra los ingresos esperados a futuro no es tan grave, pero creo que parte de las discusiones tendrá que definir en qué tipo de empresa productiva del estado queremos.

Queremos una que sea como en telecomunicaciones, que sea dominante o que no sea dominante, que permita que haya condiciones de mercado que no permita, lo puede hacer para todos los productos en todos los nichos de la cadena, no lo sé, la verdad honestamente no lo sé, habría que revisar para qué sí puede ser competitivo una empresa productiva del Estado y en qué áreas tendrá que cederla al mercado, otra vez nunca por encima del beneficio superior que es el beneficio de los ciudadanos, tener empresas productivas del Estado muy exitosas, multimillonarias, pero a tener afectaciones sobre los consumidores no hace ningún sentido.

Es lo que decía yo en términos de recaudación, no se puede tener esta especie de Robin Hood al revés, que suban los impuestos a los ciudadanos para financiar a las empresas del Estado, sino por el contrario, que sean las empresas del Estado las que sigan ayudando sobre todo a los mexicanos que más lo necesitan.

Irremediablemente el tema de sustentabilidad. Se está configurando un gran acuerdo global para la reunión de fines de año en París, eso nos va a obligar de una u otra manera a revisar lo que se ha planteado en la Reforma de 2008, en la Reforma de 2014 y seguramente que nos hará tocar una vez más el marco jurídico para el país, para estar en línea los objetivos del planeta con respecto a reducción de gases de efecto-invernadero.

Pero otra vez, no nos asustemos, lo normal será una continua revisión del marco jurídico porque cambia mucho el entorno, el chiste es ver el entorno a la luz de un plazo mucho mayor que el día de hoy y los cambios tecnológicos, que creo que va a hacer lo que sea el gran generador de nuevas oportunidades para nuestro país, los grandes tecnológicos que harán que no sólo se produzca energía de una manera diferente, sino que se consuma la energía de una manera diferente.

Y simplemente agradecer mucho la oportunidad de comentar después de la aprobación y encantado de poder estar aquí. Muchas gracias.

**MODERADOR:** Muchas gracias.

Francisco.

**FRANCISCO SALAZAR DIEZ DE SOLLANO:** Hay un tema que yo decía que fue importante en la reforma del 2008 y fue el relativo a la Ley de Aprovechamiento de fuentes renovables de energía y transición energética de la ley de aprovechamiento sustentable de energía.

Si bien estas dos leyes fueron una base muy importante el problema que tienen es que están o responden al marco de organización industrial anterior y, por lo tanto, requieren evolucionar.

Y en este sentido uno de los elementos que se requiere para completar o para que la reforma energética sea completa es una nueva ley al respecto, la ley o la iniciativa que se ha venido discutiendo es la ley o la iniciativa de la ley de transición energética, que me parece que es un buen esfuerzo pero yo creo que requiere mejorarse quizá en un par de aspectos.

Primero, yo creo que hay que cambiarle el nombre. Ley de Transición Energética no nos lleva a lo que queremos, lo que queremos es que haya sustentabilidad en el sector, entonces debería de ser más bien ley de sustentabilidad energética más que de transición, debemos de ya superar la transición y estar en un sector energético que sea sustentable.

La otra cosa que me parece importante es que perdemos de vista o a veces en la discusión nos enfocamos solamente en la parte eléctrica y nos enfocamos en la parte eléctrica porque el sector eléctrico es uno de los sectores que más emiten gases de efecto-invernadero.

Pero hay otras áreas de consumo en donde tenemos problemas importantes que necesitan ser atendidos, por ejemplo, en el sector transporte; en el sector transporte necesitamos generar incentivos para que haya una eficiencia mayor en la industria.

Por eso no necesitamos solamente apostar, o esta ley tiene que concentrarse en estos aspectos que no están siendo cubiertos.

Si me apuran ustedes la parte eléctrica con lo que se introdujo en la ley de la industria eléctrica y con lo que ya existe en la ley de aprovechamientos de energía renovables puede salir más o menos, pero lo que sí necesita mejorarse sustancialmente es el resto de las cosas.

Y entonces es ahí en donde tenemos que apostarle en la construcción de esta iniciativa en donde tiene que ver cómo se mejora esta iniciativa que yo insisto, es un paso muy importante pero que tiene para ser completa qué abordar también estos otros aspectos que luego muchas veces se nos olvidan en el debate.

Y yo creo que esto es lo que habría que tomar en cuenta ahora que el Senado justo está discutiendo la iniciativa que mandó la Cámara de Diputados.

Eso es lo que yo tendría que decir al respecto. Muchas gracias.

**MODERADOR:** Muchísimas gracias, Francisco, y a los tres panelistas.

Antes de concluir nada más los avisos parroquiales. Recordarles que mañana continúa el Seminario, a las 9:00 de la mañana tendremos la conferencia magistral de Héctor Ficks Fierro, que es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y de ahí pasamos a las mesas muy interesantes, porque como no todo en la vida son temas económicos pues mañana tenemos que ver todos los demás temas que son más interesantes como la reforma educativa, la electoral, la de derechos humanos y la de justicia penal. Así que les pido que nos acompañen mañana también durante este evento.

Y por último, les pido que nos acompañen por favor con un aplauso como un reconocimiento a nuestros expositores. Muchísimas gracias, ha sido una mesa muy interesante.

Muchas gracias a todos por su presencia.

--o0o--

**MÉXICO, D.F., 24 DE SEPTIEMBRE DE 2015.**

**Conferencia magistral. Dr. Héctor Fix Fierro. “LA EDUCATIVA, LA POLÍTICO-ELECTORAL, DERECHOS HUMANOS Y DE JUSTICIA PENAL”**

**Presentador:** Muy buenos días tengan todas y todos, bienvenidos al Senado de la República. También un saludo a todo el auditorio que nos está siguiendo desde el Canal del Congreso.

Para mí es un honor hoy presentar en el presídium a nuestro ponente magistral, el doctor Héctor Fix Fierro, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

También me acompaña el maestro Noel Pérez, Director General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.

Así reanudamos las actividades de este Seminario: “Reformas Estructurales: Avances y Desafíos” en este su segundo día.

Su objetivo es analizar ocho de las Reformas Estructurales aprobadas en los últimos años.

El día de ayer se abordaron las reformas que tienen como propósito elevar la productividad de los factores como medio para detonar el crecimiento y el desarrollo económico del país. Estas reformas son: “La fiscal, laboral, financiera y energética”.

El día de hoy reanudamos el diálogo con las reformas que buscan fortalecer el sistema de derechos y el régimen democrático, es decir, la educativa, la político-electoral, derechos humanos y de justicia penal.

Así que tenemos una jornada bastante nutrida en adelante.

Este Seminario forma parte de un proyecto de investigación entre las Dirección General de Investigación Estratégica y de Finanzas de este Instituto, cuyo propósito es analizar la consistencia entre el diagnóstico, la legislación aprobada y los resultados esperados de las reformas antes mencionadas.

De igual forma se estudiaron sus procesos de implementación para entender:

1.- Los factores que condicionan el cumplimiento de sus objetivos, entre los cuales podemos encontrar múltiples variables, como puede ser la capacidad institucional del Estado Mexicano para instrumentarlas, los jugadores que tienen poder de veto no sólo movimientos sociales, gremiales o grupos de poder fáctico; los cambios aprobados, es decir, toda la armonización, los desafíos de la armonización



legislativa no sólo a nivel subnacional, sino a raíz de la reforma al artículo primero constitucional en materia de derechos humanos.

Toda la armonización legislativa a nivel constitucional y de leyes federales que se deriva del cumplimiento de los tratados internacionales que México ha suscrito.

2.- Otro de los procesos de implementación que estamos entendiendo son los efectos derivados de cada reforma, es decir, ¿la reforma en qué se traduce? Si generó nuevas instituciones, políticas públicas, si acaso tuvo en algún momento impacto presupuestal; nuevamente los desafíos de la armonización legislativa con leyes secundarias, subnacionales y reglamentarias.

Y finalmente buscamos comprender de qué manera las reformas interactúan entre sí, ese va a ser el último capítulo, la última reflexión de este seminario y de este proyecto de investigación, reconociendo que el éxito de una reforma depende del logro de objetivos de la otra.

Por ejemplo, la reforma energética, reducir la dependencia de los ingresos petroleros para el gasto público, el gasto corriente del gobierno, del Estado, de la Administración Pública Federal depende, en muy buena medida, de que los objetivos que se plantea la reforma fiscal, es decir, amentar la base tributaria, tengan éxito.

De este modo no podemos entender las reformas de manera aislada, sino como un parte integral cuyos objetivos están atados, están irremediamente atados.

En este contexto, el propósito de este evento es tener un diálogo abierto y plural con diversos expertos en la materia, con los legisladores y con la sociedad civil que nos permita profundizar principalmente sobre:

- 1.- Las problemáticas sectoriales que se pretenden resolver con las reformas.
- 2.- La congruencia entre la legislación aprobada y el logro de los objetivos que se plantaron en un inicio.
- 3.- El Proceso de implementación.
- 4.- Los obstáculos que podrían limitar su éxito y,
- 5.- Como ya lo había mencionado, su interacción con otras reformas.

Con este proyecto de investigación, el Instituto Belisario Domínguez está contribuyendo en una tarea fundamental del Senado de la República, que es dar seguimiento a las propias decisiones que los representantes populares, los representantes de las entidades federativas han tomado.

Es decir, con ello también se coadyuva a ejercer las funciones de supervisión y de control del Senado sobre los otros poderes del Estado.

Las conclusiones que de aquí se deriven, nos permitirán contar con una visión más amplia y plural sobre los retos para el éxito de las reformas, con lo cual vamos a enriquecer los trabajos de investigación que se presentarán en un primer momento, ya muy pronto en los próximos van a poder consultar en nuestra página los cuadernos de investigación, pero después los vamos a integrar en un libro y ese va a ser el producto final del Instituto Belisario Domínguez y les pedimos que estén muy atentos porque recibirán nuevamente una invitación para comentarlo, para presentarlo, etcétera.

Entonces esperemos seguir contando con su interés, con su apoyo y con su disposición para seguir en este diálogo, que la verdad es que nos parece muy importante que la ciudadanía, la sociedad civil participe y conozca y examine los trabajos del Senado, ese es uno de los grandes objetivos del Instituto Belisario Domínguez.

Sin mayor preámbulo, quisiera darle la palabra a nuestro ponente magistral, a quien agradecemos mucho su disposición, la generosidad de hoy acompañarnos, al doctor Héctor Fix Fierro, quien viene a platicarnos un poco sobre el impacto de las reformas en el ámbito constitucional, entre otros temas.

Doctor Fix Fierro, bienvenido.

**Dr. Héctor Fix Fierro, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas:**  
Muchísimas gracias, muy buenos días.

Agradezco, en primer término, la invitación del Instituto Belisario Domínguez y en particular a su equipo de jóvenes y entusiastas investigadores, al maestro Encinas, al maestro Pérez Benítez que me acompañan aquí en la mesa.

Me parece de la mayor trascendencia hacer este ejercicio de revisión general de las principales reformas de los últimos años. Han sido muchas las reformas, incluso quienes profesionalmente estamos más o menos al tanto de cómo va cambiando la Constitución y el orden jurídico ya nos perdemos un poco y ya no sabemos de cuándo fueron las reformas y si ya pasaron o, en fin.

Provoca alguna sonrisa, pero sí es un tema que hay que tomar en cuenta, esto de tener una visión más de conjunto y creo que eso es un ejercicio muy valioso.

Me han pedido que haga una reflexión más amplia no sobre alguna de las reformas en particular, sino sobre lo que yo llamaría el horizonte constitucional de estas reformas.

Quisiera yo hacer alguna reflexión para tratar de contestar preguntas, como las siguientes:

¿Qué impacto ha tenido el proceso de las reformas estructurales en la Constitución?

¿Era necesario reformar la Constitución en todos estos casos?

¿Qué percepción tiene la población de los cambios constitucionales?

¿Qué clase de país y de proyecto de nación es el que están delineando las reformas estructurales?

Entonces, en los siguientes minutos yo quisiera darles algunos elementos de reflexión, que pienso que también son preguntas que hay que plantearse para saber, como las grandes preguntas de la vida, ¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?

Primero, les daría yo algunos datos cuantitativos sobre la reforma constitucional en México, que creo que también nos ayudan a situar, en su contexto, los cambios de los últimos años.

Al día de hoy. No sé, no revisé el Diario Oficial, a la mejor hoy sale una reforma y entonces mis datos ya están desactualizados, pero al día de hoy la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido 642 modificaciones a través de 225 decretos de reforma.

Y aquí hay un tema de cómo contabilizarlos cambios a la Constitución, aquí yo he seguido el método que tiene la página Web de la Cámara de Diputados, que es considerar como una reforma las modificaciones que se hagan a un artículo constitucional en un decreto, es decir, en un decreto se pueden hacer varios cambios, agregarle, quitarle fracciones, en fin una serie de cosas, pero si eso aparece en un decreto se contabiliza como una reforma.

Si hiciéramos otra contabilidad, pues serían muchísimos más, habría que hacer un estudio más bueno.

¿Qué es lo interesante? De esos cambios y decretos, el 67 por ciento, exactamente dos tercios, son reformas posteriores a 1982.

Los dos últimos períodos de gobierno, el del Presidente Calderón y lo que va del Presidente Peña Nieto, han realizado casi un tercio de todas las reformas de la Constitución, el 31.2 por ciento a través de 58 decretos que es un 26 por ciento de todos los decretos de reforma.

Ahora, si vemos los cambios en términos del texto constitucional, yo les diría que la Constitución original de 1917 tenía una extensión de aproximadamente 21 mil palabras.

Al día de hoy, los artículos de la Constitución, quitando el preámbulo y los artículos transitorios, tienen más de 66 mil palabras de extensión, es decir, que tenemos ahora un texto que es tres veces, tiene tres veces la extensión de la Constitución de 1917.

Entonces podríamos decir que no sólo tenemos una nueva Constitución, sino que tenemos dos nuevas constituciones, porque en total son tres veces el texto.

Y vemos claramente que este crecimiento del texto constitucional empieza, fundamentalmente, otra vez en 1982 con el sexenio del Presidente de la Madrid. Cuando el Presidente de la Madrid llega a la Presidencia, el texto constitucional tiene un poquito menos de 30 mil palabras.

En estos 30 años la Constitución ha crecido casi en 40 mil palabras y nuevamente son los dos últimos períodos de gobierno los que han hecho que el texto aumente muchísimo más, 20 mil palabras, un tercio del texto actual de la extensión total de la Constitución de 1917 proviene del gobierno del Presidente Calderón y lo que va del gobierno del Presidente Peña Nieto. Y, por lo que podemos ver, las reformas no han concluido.

¿Qué nos dicen estos datos? Yo pienso que se pueden hacer varias reflexiones.

La primera reflexión sería que las reformas estructurales que se están examinando en el seminario, son parte de un ciclo modernizador que empieza justamente en 1982 con el Presidente de la Madrid, creo que es realmente con su gobierno que empieza la actualización, la modernización de la Constitución.

Hasta esa fecha pues sí cada presidente enviaba iniciativas de cambios a la Constitución, a veces para delinear algún proyecto particular o formalizar algunas decisiones políticas y económicas importantes, incluso algunas de esas reformas no se quedaron en la Constitución, piensen ustedes la educación socialista que se introdujo en 1934 y que se modificó a fines de 1946 y algunas otras.

Pero realmente creo que no, hasta ese momento no hubo un intento más o menos sostenido y sistemático de modernización y de actualización de la Constitución, de creación de nuevas instituciones, etcétera, de acuerdo con el movimiento del derecho constitucional en el mundo.

Aquí ampliamos un poco más la perspectiva y vemos que estas reformas vienen de atrás, es un ciclo que se inicia hace algo más de 30 años y creo yo que todavía no termina, pero que en lo fundamental hemos delineado un nuevo orden constitucional.

Segundo: ¿Qué nos dicen los datos de la reforma constitucional? Que la lógica del cambio de la Constitución, en México, ha sido circunstancial y fragmentario, es decir, se ha ido haciendo conforme se van logrando los consensos puntuales que van logrando las fuerzas políticas.

En otros países de América Latina, la gran mayoría, con excepción de cuatro, a partir de '78 todos tienen una nueva Constitución, por distintas razones, por crisis o rupturas constitucionales han convocado a un Congreso Constituyente y han hecho una nueva Constitución.

Creo que nosotros hemos hecho sustancialmente lo mismo, pero de una manera, yo sé que hay una corriente importante de opinión en México que dice que es el momento de hacer una nueva Constitución, pero en rigor ya la hemos hecho, lo que pasa es que lo hemos ido haciendo de manera muy parcial, muy paulatina, con el resultado de que al final, y creo que esto es lo importante, nuestra Constitución incorpora los avances más importantes del constitucionalismo contemporáneo.

Si comparan nuestra Constitución con la de Bolivia, a la mejor es un caso más bien extremo, pero no sé, Colombia, Brasil, Chile, Perú, etcétera. Ustedes verán que lo sustancial, lo más importante del orden constitucional también lo tenemos.

Que lo tenemos un poco desordenado eso ya es otro tema, pero al final hay una equivalencia en la Constitución.

Tercero: ¿Qué nos dicen estos datos? Nos dicen que la reforma constitucional son un reflejo de la dinámica política de creciente diversidad y de mayor competencia entre las fuerzas políticas del país.

Hace algunos años había quienes pensábamos que al impedir que un solo partido pudiera reformar la Constitución, cuando se puso en la Constitución que ningún partido podía tener, por ejemplo, más de 300 diputados, con eso se estableció un impedimento para que un solo partido pudiera hacer una iniciativa de reforma constitucional que prosperara.

Pensamos algunos, ingenuamente, que eso iba a ser más pausado el ritmo de las reformas constitucionales, y resulta que ocurrió todo lo contrario, se generó un incentivo muy fuerte para que se hicieran acuerdos entre los partidos políticos y pudieran hacerse cambios a la Constitución.

Entonces, a pesar de que se hable luego de la parálisis legislativa y de los conflictos y las controversias entre los partidos, pero si lo vemos en términos del cambio constitucional, son muchos más los acuerdos que se han logrado, que los disensos o los antagonismos que aparentemente se producen.

Pero sí hay que subrayar que todos estos acuerdos han sido parciales y puntuales, de acuerdo con las circunstancias del momento, pero todos han hecho avanzar, de alguna manera, la reforma constitucional.

Entonces estos acuerdos han alimentado, han acelerado la máquina de la reforma constitucional, si lo podemos decir así y creo yo que eso ha tenido tres efectos importantes.

El primero es que se han puesto cosas en la Constitución que estrictamente no era necesario ponerlas en la Constitución. Aquí no vamos a entrar en definiciones doctrinales sobre qué es una Constitución y qué se puede poner o no en la Constitución, la verdad es que políticamente se ha hecho así.

Pero si ven ustedes las ocho reformas que se están analizando en el seminario, cinco implicaron cambios importantes al texto constitucional y curiosamente las reformas que no implicaron un cambio constitucional con la fiscal, la laboral, la financiera que son las que se examinaron el día de ayer.

Y de las que sí implicaron cambio constitucional, creo yo que en tres, no era estrictamente necesario reformar la Constitución.

La educativa creo que no era imprescindible ponerlo en la Constitución.

La de derechos humanos créanme que tampoco, haciendo una interpretación se podría llegar a la conclusión de que los derechos humanos de los tratados internacionales ya formaban parte de nuestro orden jurídico. Sí, para darles el mismo rango de la Constitución para eso sí era necesario modificar el texto constitucional, pero en mucho se podía trabajar sin necesidad de cambiar la Constitución.

Incluso también la de justicia penal, y la prueba está que el nuevo Sistema de Justicia Penal se empezó a implantar en varios estados antes de que cambiara la Constitución General.

Entonces, estrictamente no era necesario, pero vemos que en la dinámica política y en la necesidad de darles relevancia y un valor simbólico a los cambios, es que se decide ponerlas en la Constitución.

El segundo efecto ya lo comentamos, que es el crecimiento del texto constitucional y creo que este crecimiento se ha acelerado y se ha hecho más agudo en los últimos años, porque –y ésta es mi hipótesis- son ahora los partidos políticos los que controlan la dinámica a la reforma constitucional y no el Presidente de la República.

El Presidente sigue siendo muy importante en el envío de iniciativas, en la negociación de los cambios, pero a la hora de escribir las reformas y poner los detalles, creo yo que sí son los acuerdos de los partidos. Y está muy claro que los partidos tienen un interés en plasmar en la Constitución, hasta en sus últimos detalles, los acuerdos que van logrando para evitar lo que vulgarmente se llama el mayoriteo legislativo; si ya está en la Constitución, pues entonces es difícil que uno o dos partidos hagan alianza para modificar esos acuerdos e incluso puede ser que también, de manera más o menos implícita, se le está quitando, por ejemplo a la Suprema Corte o a los tribunales, la posibilidad de hacer mucha interpretación que pudiera cambiar el sentido de los acuerdos.

Entonces pongamos todo con puntos y comas en la Constitución, los minutos de transmisión de campañas electorales en medios electrónicos, casi, casi las preguntas que se les van a hacer a los comisionados del IFETEL o de la COFECO, porque eso es una garantía y así lo ven los partidos políticos y desde un cierto punto de vista es comprensible, es racional y difícilmente lo vamos a cambiar.

Un tercer efecto, y aquí sí entramos en un terreno más especulativo, porque realmente no lo hemos medido, es que se produce, pienso yo, una enajenación creciente entre la Constitución y la población.

En el Instituto de Investigaciones Jurídicas hemos hecho dos encuestas nacionales de cultura constitucional. Una en el año de 2003, otra en el año de 2011 con el apoyo del Instituto Federal Electoral y hemos planteado, a las personas, una serie de preguntas que tienen que ver con su conocimiento de la Constitución y otros temas.

Sin entrar en un análisis de detalle, podría yo decirles que entre los resultados importantes de estas encuestas está uno que es bastante obvio: “La gente piensa que no conoce la Constitución”.

Es decir, si uno pregunta: ¿Qué tanto conoce la Constitución? Las personas, pues no sé, creo que un cinco por ciento dice que mucho. Claro, no les pedimos detalles, y luego hay como un 90 por ciento que dice poco o nada.

Esto hay que matizarlo porque si hace uno ya preguntas más específicas sobre funciones de los poderes y demás, la gente tiene una idea qué hace el Poder Judicial, qué hace el Poder Legislativo, etcétera.

Entonces su desconocimiento se refiere al librito, al texto, no necesariamente a la realidad constitucional.

Pero lo que es interesante es que esos mismos porcentajes de personas son los que dicen que no se cumple la Constitución, es decir, quien la conoce poco piensa que se cumple poco; quien dice que no la conoce nada, pues piensa también, lógicamente, que no se cumple nada. Entonces sí hay una barrera al conocimiento de la Constitución.

Creo que también está claro que la gente no se identifica con la Constitución, no la siente suya y con tantos cambios es lógico que cada vez sea menos así y, sin embargo, la gente tiene la expectativa de que se van a seguir haciendo cambios, se da una especie de círculo, porque el hecho de que se esté cambiando transmite el mensaje de que le falta a la Constitución y entonces hay que seguirla cambiando.

La pregunta que hicimos específica fue: ¿Piensa usted que la Constitución que tenemos es adecuada para las necesidades del país o ya no es adecuada para las necesidades del país?

Y la mayoría dice que no.

¿Por qué? Porque percibe esto que se está cambiando todo el tiempo, entonces algo le falta, entonces hay que seguirla cambiando hasta que lleguemos a un punto en el que sea una Constitución adecuada para lo que tenemos.

Y claro, una conclusión secundaria de este ejercicio, es que sí deberíamos pensar en cómo acercar nuevamente la Constitución a la población, no es una cosa trivial por esta reflexión que ha hecho, sobre todo, un profesor alemán, el profesor *Petaheverle*, y es que él dice “que la Constitución no es nada más una norma jurídica, sino es un patrimonio cultural, un patrimonio histórico, un patrimonio simbólico y es la única forma que es común a todas las personas que viven en una sociedad”.

Hay muchas leyes con las que nunca vamos a tener nada que ver y ojalá no tuviéramos nada que ver, las leyes penales por ejemplo, pero la Constitución es la única con la que sí tenemos algo que ver y todos deberíamos opinar y todos deberíamos estar conscientes de la Constitución.

En la escuela algo se les enseña a los niños y traen en la cabeza el artículo tercero, el 27, el 123. Eso está muy bien, pero yo creo que es insuficiente.

Habría que pensar seriamente, no es algo secundario ni trivial, que sí pudiéramos volver a lograr algún tipo de identificación con la Constitución.

Paso a la siguiente pregunta: ¿Qué clase de nación y de proyecto de nación están delineando las reformas? Y estoy pensando no nada más en las recientes, sino en las de los últimos 30 años.

Hay quien dice que ya no hay proyecto de nación, que se ha perdido, dan por supuesto que existía y que se ha perdido, y con ello quieren decir que no están de acuerdo con el rumbo que ha tomado el país, justamente los últimos 30 años y piensan que esto debería cambiar.

Yo sí creo que hay un proyecto de nación, incluso prefería hablar de un horizonte de nación y luego voy a explicar por qué utilizó esta palabra, y ese proyecto y ese horizonte creo que ha sido el mismo desde nuestra etapa independiente, ser un país moderno. Eso es lo que quisieron los primeros constituyentes de '24 y creo que siguen siendo las coordenadas de nuestro cambio constitucional.

¿Qué significa ser un país moderno? Ser un país desarrollado en lo económico, con prosperidad, con justicia, con igualdad, con respeto a la ley.

Y todos esos son principios que ya están en la Constitución, están el artículo primero, están en el artículo tercero, están en el artículo 40 que dice que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República democrática, representativa, federal, laica, etcétera, y otros artículos más.



¿Cómo se insertan las reformas en estos principios? Nos acercan más a esa modernidad como quiera que la definamos, incluso me atrevería yo a decir que lo que han hecho todas estas reformas es normalizar al país.

La verdad es que si ustedes se ponen a estudiar nuestra Constitución del año de 1982, pues ahí hay una serie de cosas raras, vamos a decirlo así, en comparación con muchos otros países.

Un ejemplo muy evidente el artículo 130 en lo relativo a las relaciones de la iglesia y el Estado. Se explica un régimen tremendamente anticlerical que se puede explicar por las circunstancias históricas del '17, pero que en el contexto del mundo en el que vivimos eran francamente extremas.

La reforma que se hizo en el '92, que hay gente que no le gusta, pero está bien, pienso que lo que hizo fue simplemente normalizarnos, ponernos más o menos en el mismo canal en el que están la mayoría de los países, con las peculiaridades del caso mexicano.

Yo creo que es un efecto de la democracia. La democracia al reorientar, vamos a decir un poquito en términos de la sociedad, el desarrollo institucional va encontrando a veces un camino medio en el que el país se normaliza, se parece más a los demás países, incluso si me permiten ustedes decirlo así, hasta se vuelve más aburrido.

Nos gusta mucho decir que como México no hay dos y que somos especiales y distintos, pero la verdad es que si estudiamos las cosas vemos que el efecto de todos estos cambios es hacernos más parecidos a la mayoría de los países. Y yo en lo personal pienso que eso no está mal.

Y con esto llego al último punto con el que me gustaría terminar.

¿Por qué hablo yo de horizonte de nación y no de proyecto de nación?

Yo siento que hablar de proyecto implica una especie de programa fijo, un proyecto, uno que digamos sea el principal o el único que podamos tener, con objetivos que están ahí y que no cambian.

Pero si hablamos de horizonte tenemos que darnos cuenta que un horizonte se mueve, que un horizonte no está fijo e incluso se da el efecto de que mientras más nos aproximamos al horizonte, pues más parece que no lo alcanzamos e incluso nos alejamos de él.

Piensen ustedes en los derechos humanos, tenemos ahora una especie de obsesión por los derechos humanos; cambiamos la Constitución en el 2011 y tenemos las comisiones de derechos humanos y las sentencias de la Corte

Interamericana, en fin, toda una serie de cambios que le dan al concepto una presencia, una visibilidad muy importante.

Pero se produce el efecto paradójico, creo yo, de que mientras más tratamos de protegerlos y defender los derechos, parece que hay más violaciones, incluso hay quien habla que estamos en una crisis de derechos humanos. Puede ser que así sea, pero yo siento que parte de éstos es un efecto de percepción.

Piensen ustedes. Por ejemplo, si empezamos a hablar de discriminación que fue un concepto que se introdujo en la Constitución en el artículo primero, perdón, creo que sí fue en el primero, en el año de 2001, cuando se hizo la reforma en materia indígena se puso la prohibición de la discriminación.

Nos empezamos a dar cuenta que muchas prácticas que teníamos en nuestra sociedad era discriminación. Si no las veíamos porque no teníamos el lente o el concepto que nos permitiera percibirlos y entonces empezamos a ver discriminación por todos lados.

Entonces es que esas discriminaciones se estaban produciendo o ya venían de antes. Yo pienso que hay un efecto de percepción que es difícil medir cuando empezamos a ver las cosas con un cierto lente. Entonces, claro estamos en una crisis de derechos humanos.

Y esto me lleva a una cosa que no hemos mencionado y que rara vez entra en los análisis de este tipo de cuestiones, y es que México forma parte de una sociedad, la sociedad mundial. No estamos solos.

Estamos muy acostumbrados a pensar que todo es parte de unas dinámicas internas del país, intereses, etcétera, de los grupos y de los partidos, pero no nos damos cuenta que el mundo es más grande, se ha hecho más chico, pero el mundo es más grande, formamos parte de una sociedad que alguna corriente de sociólogos llama sociedad mundial.

Y esa sociedad está configurada, en mucho, por una cultura institucionalizada que les impone a los estados ciertos estándares y ciertos criterios de legitimidad.

Si alguna comunidad quiere convertirse en un estado, formar parte de la sociedad mundial o de la sociedad internacional, tiene que cumplir una serie de requisitos, es como entrar en un club, hay toda una serie de requisitos que hay que cumplir para poder formar parte de ese club, y eso a veces no lo vemos con claridad.

Hay casos extremos, a la mejor Corea del Norte o qué sé yo, pero en general los países más o menos tratan de seguir esos estándares, porque son los que son legítimos, son los estados democráticos, son los estados que defienden y protegen los derechos humanos.

Esta cultura institucionalizada tiene impactos en muchísimos ámbitos; muchísimas decisiones que toman luego los órganos nacionales, en realidad vienen de fuera o de alguna manera están enfocadas desde un ángulo internacional, no es nada más lo económico, sino que también hay ámbitos como, ya mencionamos, los derechos humanos, la salud.

Acuérdense ustedes la epidemia de Influenza en el 2009, realmente quienes diseñaron mucho de la estrategia y de lo que se hizo fue en la Organización Mundial de la Salud. Las autoridades mexicanas estuvieron constantemente en acuerdo y en comunicación con la Organización Mundial de la Salud.

Y así pueden agregar ustedes el turismo, la educación, el entretenimiento, la ciencia. La ciencia claramente sería por estándares que no son nacionales.

Si uno quiere hacer ciencia y ser tomado en cuenta en el mundo de la ciencia, pues tiene que hacer las cosas de una cierta manera y no puede haber una física mexicana o una biología soviética, en su momento.

En la Alemania Nazi también tenían la idea de una ciencia nacional, eso no tiene mucho sentido.

Y aquí vemos que los estados, es como una carrera, se esfuerzan por lograr estos estándares, por ajustarse a las exigencias de esta cultura que está allá afuera y resulta que a veces cuando van llegando a algunas de las metas, pues las metas ya cambiaron, las metas se elevaron, se hicieron más exigentes y entonces por eso digo que es un horizonte al que no llegamos.

Esta sociedad mundial es una fuente de cambio también que no controlamos. Aquí podemos hacer muchas cosas y muchas reformas, pero esto que viene de fuera es algo que genera una presión sobre las estructuras internas. Y como dicen los sociólogos que han estudiado esto, genera siempre una brecha.

Muchas veces las capacidades que tiene un Estado para ajustarse a todos estos estándares no existen o son muy débiles y hay que generarlas, y eso es uno de los problemas que tiene México.

Si de repente nos dicen que tenemos que hacer una serie de cambios para la transparencia, pues nos damos cuenta que tenemos, no tenemos una cultura de transparencia, hay que generarla, no tenemos las instituciones, no tenemos los procedimientos y eso toma mucho tiempo y sin embargo la presión externa es real.

Lo vemos ahora con el caso de Ayotzinapa, ya no es ni siquiera un asunto municipal, sino ya es un asunto internacional con toda una serie de ramificaciones internacionales y el Estado Mexicano está sometido a una presión muy fuerte para hacer las cosas de un cierto modo.

Podemos estar de acuerdo o no, esa sea la manera de hacerlo, pero sin duda es muy fuerte.

Mi idea es que tomemos en cuenta que todas estas reformas tenemos que verlas en este contexto de la sociedad global, de la sociedad mundial y de cómo existe. Bueno, en la que tienen mucha influencia los países más avanzados, eso hay que reconocerlo, hay una cultura global, una cultura mundial que es la que constantemente está estableciendo los objetivos, diríamos las metas, los horizontes hacia lo cual se tiene que desarrollar los países.

Y esto es algo que por ejemplo don Lucas Alamán vio con mucha claridad en un texto que tiene sobre la Constitución del '24, dice: "Bueno, pues adoptamos una Constitución que es muy distinta y está muy apartada de los usos y costumbres de la sociedad".

Si nos pusimos unas metas realmente elevadas y resulta que la sociedad sobre lo que eso se implanta, pues está en otras coordenadas.

Y dice incluso, dice: "Nos hemos dado esa Constitución y resulta que ahora todas las leyes que heredamos de la época Colonial ya quedaron desfasadas, hay que formarlas todas".

Y fue tal el desorden y los conflictos de la primera parte del Siglo XIX, que el Congreso nunca alcanzó a reformar las leyes coloniales, sino hasta fines del Siglo XIX, que realmente se empezaron a hacer los códigos y las leyes que más o menos se ajustaban a las normas constitucionales.

Entonces esto genera siempre una discrepancia que es fuente de conflictos.

En esa época y es algo que asociamos muchas veces con los conservadores, hubo un intento como de sustraerse a estas presiones o estos objetivos externos.

La verdad es que los conservadores también tenían una idea de una modernidad para el país, lo que pasa es que pensaban que el ritmo y el tipo de los cambios deberían ser diferentes, pero realmente ahora es muy difícil sustraerse.

Hay una gran discusión sobre la globalización y si es algo bueno o es algo malo, podemos pensar lo que queramos, pero no le podemos dar la vuelta, incluso los países que aparentemente están más reacios a incorporarse a esta sociedad, como Corea del Norte, ahora venía leyendo en el periódico, que están haciendo, que tienen ahora turismo, ingreso de divisas y una serie de cosas que uno no esperaría de un gobierno como ese.

También Cuba, Cuba está buscando un camino para de alguna manera incorporarse más claramente en esta sociedad mundial.

Yo creo que ese es el desafío de las reformas estructurales, no hay certidumbre de que vayamos a superar ese desafío, pero yo pienso que tratándose de nuestro país debemos ser optimistas. Quizás podemos ser pesimistas sobre Afganistán o algún país que está en una situación realmente complicada, pero aquí vivimos, es nuestro país, aquí nacieron nuestros hijos y entonces creo que debemos ser optimistas y trabajar para lograr esta modernidad que ya no está tan clara, pero sigue siendo un horizonte.

Terminaría diciendo que, por ejemplo para mí desde un punto de vista, desde este punto de vista no tiene sentido hablar de postmodernidad, simplemente porque no hemos abandonado las coordenadas de la modernidad.

Lo que estamos viendo, la llamada globalización, pues no es más que la ampliación y la extensión de la modernidad al resto del planeta.

¿Qué es lo que está haciendo China? China quiere ser un país moderno, a la mejor tomando unos elementos de la modernidad y otros no. Está bien, México también lo intentó.

Al final, creo yo, en el largo plazo no se puede, no es un paquete que uno pueda comprar selectivamente, entonces creo que es mejor verlo con claridad porque conlleva toda una serie de cosas, pero que aún así los países y los estados nacionales tienen posibilidades de modular y de matizar muchos de los cambios y hacerlos funcionar en términos de lo que son los proyectos o los intereses nacionales.

Muchas gracias.

**Presentador:** Agradecemos mucho al doctor Fix Fierro esta magnífica ponencia magistral que, sin duda, nos va a ayudar mucho, a dotar de una perspectiva jurídica constitucionalista.

Esta visión en conjunto del impacto de las reformas estructurales y su proceso de implementación.

Nos llegaron cinco preguntas que creo que podríamos agrupar en dos rondas.

Una que es más de carácter conceptual. Y otra que habla más de la mecánica política en México.

Al respecto, sobre la segunda. José Juan López le pregunta: “No cree usted que la enajenación de la Constitución con la gente es por la percepción correcta o no, de que no responde a la solución de sus necesidades, sino a los intereses de los partidos políticos, la tan traída y llevada partidocracia”.

¿Y qué se está proponiendo para cambiar esta percepción?

Y otra pregunta es: “El Pacto por México, ¿consenso o desvirtuar el Poder Legislativo?”

**Dr. Héctor Fix Fierro, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas:**  
Muchas gracias.

Son preguntas complejas, diré nada más algunas palabras.

Pues sí, les decía yo, no hemos estudiado con precisión esto que podríamos llamar quizá enajenación de la Constitución respecto de la gente, de la población.

Pero yo sí creo que es algo que existe y que depende de las percepciones de la gente. Si la gente ve que la Constitución se cambia constantemente, que muchos problemas no se resuelven y que básicamente son los partidos quienes tienen en sus manos este procedimiento, pues sí pueden llegar a la conclusión de que la Constitución es hacer cierto punto irrelevante, incluso hay quien ha hecho ese argumento seriamente.

Yo recuerdo algún texto de Carlos Castillo Peraza que decía: “Reformar la Constitución con frecuencia, no es una buena cosa, porque la estamos desvirtuando, estamos mandando el mensaje de que es una cosa que se hace, como se reforma cualquier otra ley o reglamento”.

Y en segundo lugar vemos que con esos cambios no hay realmente modificaciones o modificaciones perceptibles en un primer momento. Y entonces pues eso sí puede transmitir a la gente el mensaje de que la Constitución es irrelevante.

Y como les decía también, la idea de que son adecuadas las necesidades del país y no porque la están cambiando y entonces se genera este círculo donde se alimenta, diríamos, la máquina de la reforma constitucional.

Yo no estoy en contra de que se cambie la Constitución, por supuesto que no estoy en contra de que los partidos se pongan de acuerdo y pongan en las leyes y en la Constitución lo que piensan que el país necesita, pero sí pienso que la dinámica de los últimos años sí puede tener el efecto y si lo tratáramos de medir así saldría, de que la gente ya ve a la Constitución como algo muy lejano con lo que no se identifica y que no le produce orgullo.

Y pienso que sí, la Constitución sí es nuestra, si es producto de nuestra historia pues sí debería generar algún tipo de satisfacción y de orgullo.

¿Qué se está haciendo para cambiar esa percepción? Pues casi nada diría yo.

Y si me permiten hacer un comercial muy breve, les comentaré que en el Instituto de Investigaciones Jurídicas estamos trabajando en un proyecto para hacer un nuevo texto constitucional, a partir del actual, reordenar, reacomodar, corregir,

sistematizar e incluso pensar en un mecanismo donde se pudieran hacer reformas, los detalles del texto constitucional sin cambiar la Constitución.

Estamos proponiendo crear una cosa que llamamos Ley de Desarrollo Constitucional, que sería una especie de Ley Reglamentaria de la Constitución donde se podrían introducir muchos de los detalles de la regulación constitucional y dejar, sin cambiar el procedimiento de reforma, dejar en la Constitución realmente las bases y los fundamentos del orden constitucional.

Si alguien tiene interés, puede ver este ejercicio en la página Web del Instituto de Investigaciones Jurídicas, arriba del lado derecho hay un banner que dice: "Constitución reordenada y consolidada".

Incluso ahí hay una gráfica muy interesante de cómo reacomodamos los artículos de la Constitución, está en colores y gráfico. La verdad es que a los jóvenes les llamará mucho la atención.

Pensamos que si este ejercicio se hiciera, si se aprobara en nuestro país, podría volver a generar una idea de: "Me gusta esta Constitución, la puedo estudiar, la puedo entender y puedo identificarme con ella".

La pregunta del Pacto por México.

Esto de los acuerdos siempre tiene sus lados menos claros, es una buena cosa que haya acuerdos, sin duda, pero sí podríamos pensar que el hecho de que las cúpulas de los partidos se pongan, entre en alianzas y arreglos, pues sí puede implicar que desde un punto de vista estrictamente formal de las competencias de los poderes, pues sí se están un poco sobreponiendo a ellas, pero hay que reconocer que la vida política no funciona sin partidos políticos, son realmente ellos los que deciden, los que deciden en el Ejecutivo, los que deciden en el Legislativo y los que deciden en muchos otros ámbitos.

Que esto tiene sus aspectos insatisfactorios. Sí, pero yo pienso que peor estaríamos sin partidos políticos.

Hace algunos años estuve en un seminario en Chile, donde se hizo un repaso de cómo estaba la situación de los países de América del Sur y a mí me quedó clarísimo que los partidos, perdón, que los países que no tenían un sistema de partidos estaban peor que los que sí tenían, aunque fuera un sistema deficiente y débil.

Así que aunque no nos gusten mucho, tenemos que cuidar a nuestros partidos. Tenemos que tratar, bueno, encauzarlos de que vayan por donde la sociedad quiere, pero créanme que es muy importante, aunque por todo el desprestigio que hayan acumulado, merecido o no, aún así son una pieza indispensable de una democracia y por eso los necesitamos y los tenemos que impulsar.

Entonces, pues no sé si eso dé un poco respuesta a la pregunta.

Muchas gracias.

**Presentador:** Todavía no acabamos.

Antes de pasar a la segunda ronda de preguntas, quisiera dar la bienvenida al senador Romero Hicks, Presidente de la Comisión de Educación con quien estamos sumamente agradecidos por haber aceptado conducir los trabajos de la siguiente mesa de Reforma Educativa, que por cierto ya entre el público veo al doctor *Weys*, al doctor Olac Fuentes.

Muchas gracias por su asistencia, senador.

La segunda tanda, como les decía, tiene que ver más con cuestiones técnicas jurídicas y un poco de teoría, porque incluso citan a la SAL, dice: "Para la SAL la constitución es la suma de los factores reales de poder, ¿cree usted que para el caso mexicano se cumple esta afirmación?"

La siguiente pregunta para el doctor Fix, es de la licenciada Teresa Sánchez: ¿Qué opina de que en la reforma energética se le haya dado más peso y texto a los artículos transitorios, que a los artículos reformados?"

Y finalmente, Gerardo Vázquez, ahí me vas a tener que ayudar con la última palabra, porque no alcanzo a divisar.

Dice: "Usted señala que las reformas no eran necesarias, ¿pero qué piensa de la Constitución motorizada? Sí estaba en lo correcto."

**Dr. Héctor Fix Fierro, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas:**  
Muchas gracias.

Esta idea de la SAL, que viene de una Ferdinand Nasal que fue uno de los fundadores del Partido Social Demócrata Alemán y que creo que perdió la vida en un duelo, una cosa muy poco moderna, pero así le tocó.

Tiene una conferencia clásica del año de 1862 que se llama, que se intitula ¿Qué es una Constitución? Y él lo que dice es: "La Constitución no es un pedazo de papel, sino la Constitución, dice él, son los factores reales, las relaciones de poder que hay en una sociedad y entonces dice los banqueros son parte de esos factores, el rey o el emperador, los partidos, en fin, todos esos son factores reales de poder."

Pero la pregunta que surge de la conferencia de la SAL es, y que tiene que ver eso con el pedazo de papel, porque finalmente el pedazo de papel también lo necesitamos.



Sí podríamos pensar una Constitución que estuviera ya en el aire y que no reflejara las relaciones de poder de la sociedad, y eso ocurre hasta cierto punto en todas partes.

Pero una cosa que es evidente, es que con el tiempo esos factores reales de poder tienen que encontrar algún lugar en la Constitución y el ejemplo más claro son los mismos partidos políticos.

Los partidos políticos se empiezan a consolidar en el Siglo IX, principios del Siglo XX y se empiezan a constitucionalizar a partir de la segunda mitad del Siglo XX.

Claro, la Constitución no va a decir, no va a describir exactamente qué son los partidos y cómo funciona, la Constitución va a poner unas normas y si quieren ustedes una imagen hasta cierto punto ideal de esos factores, pero esos factores están ahí, de alguna manera sí se reflejan en el documento y eso hace que se pueda encausar de alguna manera los factores.

Pero creo que no sería correcto decir que el documento o el pedazo de papel, como decía la SAL, pues es irrelevante, no tiene nada que ver, justamente como han destacado algunos autores; la vida constitucional se da en esta interacción, en esta dinámica entre lo que dice el documento y lo que se va construyendo en la realidad y ni una ni otra de las partes las podemos entender, sino sólo en esa conjunción.

Lo de los artículos transitorios se ha convertido en una ciencia, la verdad no los he estudiado, se los digo con franqueza, pero sí se ha vuelto tan compleja la reforma constitucional en términos luego de su aplicación, de su entrada en vigor y de las leyes que se necesitan para que se implemente, etcétera, que eso ha hecho crecer la parte transitoria de los decretos de reforma.

Esos artículos transitorios no forman parte de la Constitución, forman parte de los decretos de reforma y creo que mis colegas y yo no hemos estudiado exactamente cuál es su valor jurídico.

Por ahí recuerdo algún artículo en el periódico del doctor Miguel Carbonel, que hablaba de la Constitución Transitoria, y sí es un problema porque tenemos el texto.

Y si ustedes ven por ejemplo la versión de la página de la Cámara de Diputados, tiene un cuadro el principio que, dice: "Los artículos tales y las...éstos entran en vigor tal".

Y nosotros vemos el texto y no nos damos cuenta que es un texto que tiene toda una serie de problemas la aplicación en el tiempo.

El artículo 20 que viene de la reforma de 2008, pues en algunas partes del país está vigente y en otras no, los estados que no han hecho la reforma, ya serán pocos, esa parte de la Constitución todavía no entra en vigor para ellos.

Entonces sí se genera un desorden todavía mayor, diría yo, una complejidad que quizá ni los mismos constitucionalistas acaban de desbrozar para el funcionamiento de las reformas y creo que eso es un reflejo de la complejidad de la materia.

Es decir, cambiar todo un régimen, toda una idea del funcionamiento del sector energético del país, pues es algo que no se hace de un día para otro, no se hace tampoco de un día para otro el nuevo proceso penal.

Entonces toda esta extensión de lo transitorio, de cómo se va a desarrollar en el tiempo, pues tiene que volverse algo bastante complejo.

Y la otra pregunta era qué.

**Presentador:** La Constitución Motorizada.

**Dr. Héctor Fix Fierro, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas:** Que si no eran necesarias las reformas.

Puede ser que las reformas como reformas sí fueran necesarias. La pregunta es si era estrictamente necesario, jurídicamente necesario ponerlas en la Constitución.

Yo pienso que la mayoría no, pero el hecho de que se hayan puesto en la Constitución significa algo y no es nada más, creo yo, por el mero capricho, por el mero interés de los partidos políticos, sino que también, y esto no lo mencioné, pero en realidad el país lo hemos diseñado primero en la ley, eso no ha cambiado, eso empezó así en 1824 y no lo hemos modificado hasta ahora, hay una fuerza muy grande que hace que primero pongamos en las leyes y en la Constitución a dónde queremos llegar, es como la ruta, la hoja de ruta para el país.

Y después nos preocupamos de que mucho de eso no se cumple. Y entonces a ver cómo le hacemos para que se logre hacer realidad.

Y a base de este ejercicio que parece en un primer momento utópico o irreal, pues hemos logrado cosas que no parecían que se pudieran lograr.

Me he preguntado muchas veces: Si revivieran los constituyentes del '57, ¿les gustaría o les disgustaría el México de hoy?

Hay mucha gente que me dice: No, estarían horrorizados, se volverían a morir.

No, yo creo que estarían encantados, estarían felices, ese país que en '57 ni siquiera era seguro que fuera a subsistir como país, ahora existe y una serie de batallas, vamos a decir, de ese momento están ganadas.

Tenemos un estado laico aunque haya críticas y cosas y tenemos un país federal, aunque no esté claro el federalismo que tenemos, y tenemos una República y

tenemos una democracia y tenemos muchas cosas que en '57 nada más estaban en el papel.

Entonces vean ustedes cómo lo que se pone en el papel tiene efectos, nada más hay que tener un poquito de paciencia y, por supuesto, ponerse a trabajar para que eso que está en el papel, si nos convence que es la ruta que debemos seguir, pues lo hagamos realidad.

Gracias.

**Presentador:** Muchísimas gracias, doctor Héctor Fix Fierro, por compartir estos minutos y reflexiones con nosotros. Estamos seguros que este diálogo abonará a generar conocimiento que contribuya a la toma de decisiones informadas de este Senado de la República.

Para hacer ajuste de tiempo y respetar el tiempo también de los ponentes de la siguiente mesa, no vamos a hacer receso en esta ocasión, acabando la mesa podrá haber un *coffee break* pero sigámonos de corrido.

Entonces nada más permítenos ajustar aquí arriba la mesa.

Les agradecemos mucho su asistencia y les pido nuevamente un fuerte aplauso para despedir a nuestro ponente magistral Héctor Fix Fierro.

-- o0o --

## MESA 5. REFORMA EDUCATIVA

### “REFORMA ESTRUCTURAL EDUCATIVA”

**Sen. Romero Hicks:** Muy buen día.

Gracias a todas las personas que nos siguen aquí en la Sala y los que están de manera remota.

Nos corresponde a nosotros la Reforma Estructural Educativa, que es la primera en el marco del Pacto por México, y para esta ocasión vamos a tener tres presentaciones y después un diálogo, que espero sea muy nutrido.

Voy a empezar haciendo un comentario preliminar y no quiero echar a perder la fiesta.

Lo primero que voy a comentar es que esto no es una Reforma Educativa.

¿Es una Reforma Estructural? Sí, pero no es una Reforma Educativa, no toca el alma de la educación.

Por ejemplo, hay organismo internacionales que nos señalan que para que esto sea una Reforma Educativa se requieren al menos cuatro elementos, y de los cuatro solamente dos empiezan a atenderse y dos no están presentes todavía.

¿Qué se requiere para una Reforma Educativa? Primero ver el alma del modelo educativo, no es parte de la reforma hasta este momento.

Segundo, el que haya una participación muy activa de la comunidad educativa de escuelas, padres, maestros, alumnos, egresados tampoco es parte de la reforma.

¿Qué es lo que sí toca? Un tercer elemento que persigue el tener docentes de calidad.

Y un cuarto elemento a través de la propia evaluación.

Y en el caso de la docencia, lo que se quiere hacer es un Servicio Profesional Docente.

¿Qué debe contener una Reforma Educativa? Tenemos que ver el modelo, qué enseñamos, cómo enseñamos, con qué materiales y la formación profesional docente está incompleta porque no incluye el paso inicial que es la formación normal, no se ha tocado el modelo de educación normal y siempre tendríamos que preguntarnos para qué enseñamos.

¿Para la ciudadanía, para la vida, para la convivencia, para vivir en un mundo contemporáneo? En fin.

¿Cómo se originó esto? El primero de diciembre protesta al cargo el Presidente Enrique Peña Nieto, el domingo 2 se anuncia la creación del Pacto por México, 95 prioridades, cinco grandes ejes, y el 10 de diciembre, lunes, se hace el primer turno de la reforma pretendidamente educativa, que es el primer paquete, se manda a la Cámara de Diputados y se quieren modificar dos artículos de la Constitución.

Primero el artículo tercero, que es el que parte de la sustancia de lo educativo y el 73 facultando al Congreso de la Unión para legislar en materia del Servicio Profesional Docente.

Entre lo que llega a la Cámara de Diputados, pasa a senadores y luego a las legislaturas locales del Constituyente Permanente, debo destacar que se hicieron cuatro incorporaciones muy importantes que no venían en la reforma.

La primera, que era una ausencia, es el derecho a una educación de calidad.

Se decía, en 18 ocasiones la palabra calidad de la iniciativa, sin embargo no se garantizaba el derecho a una educación de calidad. Esto va a abrir todo un mundo inimaginable, probablemente de litigios y de quejas de otro tipo, porque en este momento un alumno, un profesor, un padre de familia, un directivo podrá levantar la mano y decir yo no puedo o no estoy recibiendo una educación de calidad.

Segundo elemento que tampoco venía, era la evaluación obligatoria, venía la evaluación como algo potestativo, pero no venía en carácter imperativo.

El tercero es un atavismo ideológico no resuelto en este país y tiene que ver con el tema del monopolio de los contenidos educativos, de forma tal que se pone en la Constitución que los padres de familia y los maestros podrán opinar sobre los planes y programa de estudio.

Hace un momento el doctor Fix comentaba si esto era necesario en la Constitución. No, no era necesario en la Constitución, pero es tal la necesidad de darle visibilidad que se pusieron en la Constitución.

Y finalmente el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el INEE se transforma en un órgano autónomo y se diseña un Sistema Nacional de Evaluación.

Junto con esto, en esta modalidad rara de república atípica de hacer transitorios, y en México no hay nada más permanente que lo transitorio, se mandatan algunos artículos transitorios, que en realidad no deberían estar en la Constitución, pero así se consideró para darle mayor fuerza.

Uno, es hacer un sistema de información educativa, porque aunque parezca raro, en ese momento y ahora todavía no sabemos cuántos alumnos, cuántos maestros y cuántas escuelas tenemos. Ese censo no se ha hecho y se le solicita al INEGI que haga un censo al respecto.

En Oaxaca, Guerrero y Michoacán todavía no sabemos, y parte de Chiapas.

Segundo, se incluye la autonomía de gestión en las escuelas.

Tercero, las escuelas de tiempo completo y luego viene alguna situación extrema para la prohibición de los alimentos no nutritivos, que me explicaron los abogados, unos porque otros no estaban de acuerdo, que era necesario tenerlo en transitorio para evitar los litigios.

En concreto, ¿en qué consiste la reforma?

Uno, nos da como objetivo una educación de calidad.

Dos, brazos que tiene que son la profesionalización docente y la evaluación, y finalmente esto se hace a través de ciertas participaciones.

Lo que vamos a pedirles a los panelistas el día de hoy, es que nos vayan comentando si esta fue la estrategia correcta, cuáles son los avances, cuáles son los pendientes, qué requeriría.

Para algunos de nosotros esto es apenas una primera generación de reformas administrativo-laborales, pero no llega a ser una reforma educativa y para eso podemos comentar mucho en su oportunidad.

Y hemos invitado a tres panelistas.

El primer turno le corresponderá a don Rodolfo Ramírez, él es profesor de educación primaria de origen, estudió en la Escuela Nacional de Maestros, luego estudio zoología en la Universidad Nacional, tiene una maestría en educación en el CINVESTAV, fue Director de Investigación Educativa en la Secretaría de Educación Pública, ha tenido una labor editorial significativa y está trabajando de manera muy activa en el Instituto Belisario Domínguez que nos apoya aquí en el Senado como investigador, particularmente en el tema educativo.

Rodolfo, por favor.

**Mtro. Rodolfo Ramírez:** Muchas gracias, senador, y muchas gracias a quienes nos acompañan en esta reunión.

Creo que estamos en un momento muy importante para hacer un alto en el camino y una reflexión acerca de los fundamentos y acerca de los primeros pasos de la reforma.

En primer lugar, porque han pasado ya casi tres años desde su anuncio y casi dos años desde el inicio de su aplicación tras la aprobación de las leyes secundarias.

En efecto, estas leyes secundarias, la del Servicio Profesional Docente, la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, las reformas a la Ley General se aprobaron en septiembre de 2013.

Pero el corpus legislativo de la reforma se completó realmente con la aprobación de la Ley de Coordinación Fiscal, que estableció una serie de medidas no anunciadas antes, pero que formaban parte muy importante del soporte institucional de esta reforma.

Yo creo, pienso que el seguimiento de las reformas, este proyecto que está desarrollando el Instituto en varias de su áreas, tiene mucho sentido y mucha importancia, porque puede convertirse en un elemento virtuoso de las políticas, que consiste en aportar información para la corrección oportuna de aquello que no está funcionando o de aquello que fue mal diseñado o insuficientemente fundamentado.

Entonces, mi reflexión tiene este propósito.

Primero, repasar los fundamentos de la reforma, algunos elementos que se tienen que tener en cuenta cuando se habla de reformas educativas,

particularmente en el Sistema Mexicano y algunos datos sobre la experiencia de su puesta en marcha, en particular sobre la evaluación para la promoción, para el desempeño docente que ha comenzado y que si bien es cierto no es la línea única de la reforma, es con mucho su línea central, la línea más importante.

Entonces en la primera lámina, yo quiero recordarles simplemente que el planteamiento general de la reforma asumíó, ya el senador lo mencionaba, como objetivo principal, dice: "Mejorar la calidad y también la cobertura de la educación".

Y para ello, aunque después hubo mucho debate sobre la caracterización de la reforma, el Pacto por México decía vamos a poner en marcha una reforma legal y administrativa, en esos términos, con tres propósitos que están apuntados ahí: "El de aumentar la calidad, entendido en términos muy prácticos como mejores resultados en pruebas tipo PISA, así lo decía claramente el Pacto, aumentar la matrícula en educación media superior y en educación superior y recuperar la rectoría del Estado en el Sistema Educativo". Estoy citando brevemente.

Fue este tercer anuncio el que despertó y concitó un gran apoyo de la opinión pública. Veremos más adelante por qué.

Pero el objetivo de calidad, de mejorar la calidad ha sido un objetivo que se ha planteado, por lo menos desde los años '80.

Recuerdo que don Jesús Reyes Heróles en su toma de posesión como Secretario de Educación, al anunciar su ideario, su programa de acción señaló que marchábamos hacia una revolución educativa, su propósito principal era mejorar la calidad, además de transformar el sistema.

Ese fue el propósito también del acuerdo nacional de 1992, creo yo la primera gran acción de reforma en los últimos 25 años y también el propósito de la Alianza para la Calidad de la Educación suscrita en 2008 entre el Poder Ejecutivo y la dirigente del Comité Ejecutivo Nacional.

Aquí hay una, surge entonces una primera pregunta: "Si el objetivo es el mismo que hace más o menos 25 años, ¿por qué las medidas son distintas?"

¿Qué es lo que ha sucedido en este período? Que necesitamos una reforma que incluso corrige lo que había establecido la reforma de 1992 con la recentralización de gran parte de la administración educativa, principalmente la nómina, pero no solamente, también la carrera profesional.



Difiere de ella al poner menos énfasis en la cuestión pedagógica y más énfasis en el reordenamiento administrativo del Sistema.

¿Era necesario o es necesario, es imprescindible este reordenamiento administración como una condición para que tenga lugar la reforma pedagógica?

Creo que todas estas preguntas tendrían que haber sido contestadas en un diagnóstico explícito, que es una característica positiva que tienen las políticas o las reformas.

Sin embargo, aquí hay que decir que esta propuesta sólo tuvo algunos elementos explícitos, pero la mayor parte fueron elementos simples, un diagnóstico implícito que por sus obras o por sus medidas conoceremos.

Es decir, no está expuesto en ningún documento, las iniciativas de reforma constitucional, es el más amplio, pero esa red causal que provoca el problema de calidad.

Pues bien, el otro elemento que considero que hay que tomar en cuenta, es que esas tres reformas han tratado de cambiar lo que sucede en un Sistema Educativo muy complejo.

En primer lugar, por sus dimensiones. Tenemos alrededor de 30 millones de estudiantes, si contamos toda la educación obligatoria, es decir, hasta la educación media.

Tenemos casi 600 mil profesores sólo en educación primaria y números igualmente muy altos, 80 mil más o menos en educación preescolar y así.

Pero la complejidad no sólo refiere a la dimensión, refiere también a que tenemos un sistema altamente heterogéneo, es decir, son cientos de miles de escuelas muy distintas, no sólo por su ubicación, sino también por los recursos, por la población que atiende y por el tipo de profesores que trabajan ahí.

Podemos decir, en buena medida, que hay un sistema segmentado, pero en ese sistema tan grande existen muchos intereses y muchas expectativas de millones de personas, tanto los niños, las madres o padres de familia, como los propios profesores.

Es un sistema entonces que no es maleable, dúctil en el sentido físico; manejable, no es una sustancia blanda que se pueda cambiar más o menos a voluntad, por más que la voluntad política sea lo primero que necesitamos para iniciar un cambio de estas dimensiones.

Pero se trata entonces de un sistema complejo cuya sustancia es también compleja, porque la idea de formar capacidades y de hacer que las personas comprendan conceptos y la dinámica del mundo social es natural involucra no sólo algunas capacidades técnicas, sino también convicciones y creencias. Y esas creencias son las que no se pueden cambiar mediante algunas instrucciones.

¿Cuáles son? A mi modo de ver y del equipo con el que he estado trabajando y dando seguimiento a esta reforma, entre otros proyectos que desarrollamos en el área de equidad y derechos sociales en el Instituto. En primer lugar asumió que era necesario crear nuevas condiciones institucionales para hacer posible una educación de calidad.

Yo creo que esto es un punto de discusión muy importante, el Artículo 3º uno de sus cambios principales fue dar fundamento a una nueva regulación del trabajo docente que acabó con la permanencia indefinida que prácticamente existía en el servicio educativo.

También postuló la necesidad de reordenar administrativamente al sistema, aunque no hubo, insisto, un diagnóstico amplio, se sabía y se sabe de una fuga muy importante de recursos, de la utilización de plazas, etcétera, para fines de orden político.

¿Qué escogió? Aquí yo creo que es donde se dio una bifurcación, si todo mundo estaba de acuerdo en reordenar administrativamente el sistema para limpiarlo de la corrupción; cómo fue que la medida principal se fue convirtiendo, que la medida principal la ocupó la evaluación del desempeño docente.

Me parece que la línea de reordenamiento institucional de combate a la corrupción, de recuperación de rectoría del sistema, que yo lo entiendo como la supremacía el interés público en el sistema educativo, y no la de ningún interés particular, sea este gremial o individual.

Creo que eso es totalmente justo, era necesario para un sistema capturado por una dirigencia sindical que lo había tenido prácticamente desde mediados de siglo, no era un fenómeno nuevo, pero claramente agudizado a partir de la alianza por la calidad de la educación.

El supuesto de la reforma es que la evaluación del desempeño docente, evaluación para el ingreso, evaluación para la promoción será la medida que nos dará la solución a lo que se fue considerando el problema principal.

Yo creo que aquí hay una deficiencia en el diseño, en los términos en que lo menciona también el senador Romero Hicks por ausencia de otros elementos; se fue pensando que el único o el problema central era el desempeño de los profesores, que en cierta parte lo es.

La idea es obtener de la evaluación al profesor idóneo, la propia evaluación nos diría qué necesidades de asistencia técnica tienen los centros escolares e inclusive cada profesor. Se confiaba o se confió tanto en el alcance de la evaluación de tal manera que nos diría prácticamente cuál era la necesidad de cada persona, y en una sola emisión.

Obtendríamos así profesores idóneos, si paralelamente se mejoran las condiciones de las escuelas, su infraestructura y su funcionamiento y se mejoran los programas y materiales educativos, véase cómo este elemento central aparece como un elemento más, y no como la guía de una reforma educativa obtendríamos la mejora de la calidad.

Echar andar esta reforma requería de un soporte institucional fuerte, y eso explica la creación de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional, el establecimiento del Fondo de Nómina Educativa y el nuevo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación ya autónomo.

Al aprobarse las leyes secundarias, también se aprobó un calendario, y creo que aquí hubo una adición importante a la complicación que estaba comenzando a representar ya la reforma.

La propia idea de evaluación, su periodicidad, el número de profesores hacía que cada año centenares de miles de profesores tendrían que ser evaluados por el Instituto, pero la evaluación postulada en la leyes y en la propia Constitución es una evaluación que requiere, no una prueba y mucho menos una prueba de opción múltiple, sino la observación directa del trabajo docente, y así lo comprometió el INEE en sus primeros lineamientos.

Así quedó el esquema de evaluación, ésta es la nueva carrera docente, se evalúa cada cuatro años, mi postura desde aquel momento ha sido que se trata de una evaluación que desconfía, pero desconfía no sólo de los evaluados, de los profesores, sino de sí misma.

Porque si es verdad que evalúa competencias y desempeño, no era necesario sujetar a las personas a evaluación, pues ahí prácticamente es la de ingreso al año del servicio al segundo año, al sexto año, al décimo, etcétera. Y siempre manteniendo en vilo la posibilidad de la permanencia. No ocurre así en muchas instituciones o en la mayoría de instituciones de educación superior.

Desconfía de los propios resultados y de la fuerza de evaluación, una evaluación que se concentre en desempeño y en competencias profesionales, nos informaría de lo que es capaz de hacer una persona en el trabajo, y esas capacidades no desaparecen al cabo de cuatro años.

Es decir, hay aquí, me parece, un exceso, pero necesitamos, lo que nos plantea la reforma es que vamos a tener una evaluación de muy alta calidad. Y me parece que la puesta en marcha de la reforma, las primeras acciones de evaluación están demostrando que la implementación puede acabar con los propios objetivos de la reforma.

¿Por qué? Porque echar andar una buena evaluación para cada profesor de este país desde instancias externas, exige la construcción de una gran capacidad institucional que tendría que involucrar a decenas de miles de evaluadores. Estos evaluadores no podrían formarse en línea por más útiles que sean las nuevas tecnologías de comunicación y formación.

Se trata de aprender a mirar de otra manera el trabajo docente, se requiere tiempo de observación, eso no se puede recoger con algunas anécdotas, pero pienso yo que mucho menos se puede recoger con unos testimonios escaneados, que es donde el tiempo ha ido llevando el planteamiento inicial, el planteamiento inicial decía: Observaremos el trabajo en las aulas. Correcto, los evaluadores serán personas muy competentes, correcto.

Hoy lo que sabemos es que los evaluadores fueron formados en línea, no dudo que muchos sean competentes.

Y la observación ha sido sustituida por el envío de trabajos mediante una plataforma que hasta ahora ha tenido muchas fallas y que ha obligado a una cuarta fecha de recolección de información.

En esta lámina, estoy a punto de llegar a dos testimonios y la conclusión. Ilustramos, Concepción Torres y un servidor, el proceso, sólo uno de los concursos de evaluación que se han desarrollado ahora; pues tenemos en 2014, tal como lo mandaba la ley, una convocatoria para asesores técnico-pedagógica, una figura que ya existía en el sistema que ha apoyado mucho

en la promoción de la reformas, aunque también ha sido utilizado como refugio de intereses no legítimos en algunos casos.

Esa convocatoria realmente no tuvo efectos reales, prácticamente no conocemos casos donde se hayan nombrado asesores temporales después de que hubiesen regresado al plantel, tal como lo mandaba la ley.

En 2015 la autoridad educativa local emite una convocatoria para promoción a asesor técnico-pedagógico alrededor de 15 mil puestos.

Queremos mostrar también quiénes intervienen, qué papel tiene el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Secretaría Federal, las oficinas centrales y las autoridades locales.

La Secretaría establece un nuevo perfil para asesores técnicos-pedagógicos cambiando una idea que se había estado trabajando sólidamente como asesores pedagógicos generales, y los convierte ahora en asignatura.

El INEE ejerce su función y valida tras observaciones seguramente ese perfil.

¿Qué sigue ahí? ¿Quién se hace cargo de los instrumentos en este proceso? Pero también en el de evaluación de directores y supervisores la Secretaría de Educación contrató al Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior, un organismo privado, asociación civil, para elaborar los exámenes; el flujo de acciones dice que el INEE válida el examen, pero es claro que no lo elaboró, como ahora es bastante conocido ya.

Se da la aplicación coordinado por varios elementos, incluyendo la Coordinación Nacional, la autoridad local.

El caso es que hasta el momento, después de tener alrededor de tres mil profesores declarados idóneos para ese puesto, el proceso está inconcluso, en muchos lugares ni siquiera se ha llamado a quiénes, hace más de un mes, recibieron los resultados positivos idóneos y no idóneos.

Identifico otro problema, este instrumento es notoriamente insuficiente para saber qué sabe y qué podrá ser una persona en términos de asesoría, en términos de dirección o supervisión.

Pienso que estamos en el primer proceso y muy a tiempo entonces para corregir esta deficiencia que puede ser muy fuerte.

He recogido dos testimonios, hemos recogido muchos, seleccioné aquí dos. El testimonio de una profesora del occidente del país: “Nosotras al igual que varias maestras sustentantes al cargo de supervisión, coincidimos en que el instrumento de evaluación presentó severas fallas en su diseño, con frecuencia nos enfrentamos a reactivos mal redactados, otros en los que no había congruencia entre preguntas y respuestas, algunos contenidos totalmente desconocidos y también hubo preguntas no acordes con el enfoque ni los perfiles y parámetros”.

Siguiente testimonio, una profesora, en este caso del Distrito Federal sobre la reforma: “Al principio parecía que iba bien, pero a la hora de la puesta en marcha, los maestros trabajando como siempre, los libros de texto que comenzaron a cambiar ahí quedaron, los planes y programas dicen, varias interpretaciones salen y muchos conservan sus más viejas formas de trabajo, mecanizaciones, pruebas de opción múltiple, las nuevas subdirectores, puesto creado por el Distrito Federal, son las asesoras técnicas de antes, no toman su papel, están de relleno en la dirección.

En mi escuela no hay maestro de TIC's, la directora resolviendo a la antigua problemas inmediatos, sin un plan a mediano y largo plazo, pura simulación.

Sobre los tutores acaban de pasar un papel para ver quién quería ser tutor, y nadie quiso”.

Muchas cosas expuestas rápidamente en estos dos testimonios son ciertos, hubo ya un primer déficit en la primera selección de profesores nuevos, no se cumplió en muchos casos con la tutoría.

El seguimiento de la reforma revela que tenemos severos problemas, no sólo en el diseño que ya había señalado el senador, sino también, me parecen críticos, que pueden hacer crisis en la puesta en marcha de las primeras acciones.

La reforma nunca gozó de una gran credibilidad y apoyo entre los profesores, los problemas de implementación están poniendo todavía más, abonando al descrédito y, por lo tanto, a la falta de involucramiento.

Término rápidamente con unas ideas de cierre.

Creo que la reforma comenzó el establecimiento de un nuevo sistema laboral, está avanzando con dificultades hacia el reordenamiento administrativo, pero ha dejado de lado problemas estructurales del sistema escolar, en particular la escolarización precaria a la que están sujetos miles y miles de niñas, niños

en los servicios educativos dedicados a las comunidades más pobres, pero no ubicados sólo ahí, sino también en las zonas urbanas marginadas.

Queda pendiente la profesionalización de las autoridades superiores en cada sistema educativo de cada estado.

Yo sostengo que es necesario también someter a concurso los puestos directivos principales, de secretario de educación, subsecretarios, etcétera, en cada una de las entidades federativas, garantizar la profesionalización de estas figuras podría ser realmente un motor para el cambio

Se optó, hay que revisar, por un diseño institucional con orientación centralizadora, con escasa participación de gobiernos estatales, quizás se trate de un shock temporal, una terapia de shock para sanear el sistema, pero nadie nos ha dicho su duración.

Y así que la reforma parece tener pocos aliados en los estados.

Se avanzó aceleradamente en la construcción del nuevo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Coordinación del Servicio Profesional Docente, pero eso mismo hizo que se observen debilidades en la creación de las bases para una evaluación de calidad, especialmente en la formación de evaluadores en el tipo de evaluación que se ha decidido para el desempeño y en la elaboración de los exámenes que siguen siendo de opción múltiple aún con toda la tecnología a la que podemos acceder hoy.

La reforma del sistema, su descolonización, como se dice, en virtud de que había sido ocupado y utilizado para intereses particulares ha quedado inconclusa, en las administraciones estatales sigue habiendo una gran influencia de los grupos dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de distintos signo ideológico, pueden ser; pero subrayo aquí que no sólo era Oaxaca ni es solamente el caso de Oaxaca.

Y sigue haciendo falta una política expresamente dirigida a mejorar la calidad educativa, esto es cambiar el currículo realmente operante, el que cada profesor echa a andar cada día, que no sólo es cambiar el libro llamado "plan y programas de estudio". Una concepción realmente distinta de la formación inicial y continua de profesores.

Finalmente pienso que tenemos que hacernos cargo de que hasta hoy, no sólo por falta de una política de comunicación, sino por un diálogo, la falta de un diálogo consistente cara a cara con los actores en cada entidad, en cada región, en cada zona escolar.

Lo que está privando, lo que podemos observar de los muchos testimonios recogidos y de lo que hemos podido observar directamente en los estados, es que el ambiente que domina es un ambiente de incertidumbre, de temor, que va mucho más allá de las movilizaciones encabezadas por la coordinadora.

Este ambiente de incertidumbre y temor está bastante más extendido en casi todas las entidades del país, se observan casos de estrés, etcétera.

Y quiero terminar diciendo es que en ese ambiente no puede surgir la innovación educativa que tanta falta le hace a este país.

Muchas gracias.

**Sen Romero Hicks.** : Muchas gracias, don Rodolfo.

La segunda participación corresponde al doctor Eduardo Báez, él es investigador del CINVESTAV, es pedagogo y sociólogo, ha sido editor de la revista Mexicana de Investigación Educativa.

Aunque esta reforma tiene una mayor visibilidad en la parte de educación básica, hay que recordar que también incorpora la educación media superior, no así la educación superior, es una de las grandes omisiones a este momento, gran parte de su línea de investigación está en el eje de la educación media superior.

Doctor Báez, por favor.

**Dr. Eduardo Báez, investigador del CINVESTAV:** Muchas gracias por la invitación.

Si vemos el crecimiento del sistema de educación media superior en los años 90- 2010 vemos que sí crecía, se duplicaba de 1990 a 2010 de 2.1 millones a 4.2. Y como crecía encima del crecimiento poblacional también mejoraba la cobertura, se duplicaba del 20 por ciento al 50 por ciento.

Un poco como explicó el ponente anterior, por presión internacional eso se consideraba insuficiente, porque si vemos la próxima lámina, nosotros llegamos en el año 2010 a solamente a 57.90 por ciento de los jóvenes que alcanzaban el tercer grado de bachillerato, comparado con 80 por ciento que en Chile o en Argentina, en países comparables.



También vemos ahí muy claramente que el problema empieza en la educación secundaria, digamos, hasta ahí llega el 90 por ciento, luego ya al final de la secundaria un 40 por ciento se perdió. Luego todavía no entran o desertan o abandonan, de los que entran a media superior otro 40 por ciento antes de terminar.

Eso era de alguna manera de emprender una reforma a cambios en la educación media superior.

Evidentemente las causas de esa insuficiente atención a la media superior tiene que ver un lado con la disponibilidad de instituciones para acoger a los jóvenes, por otro lado también con el interés de los jóvenes en sus familias de estudiar la educación media superior.

En ese hay una encuesta muy interesante, es la encuesta nacional de deserción de la educación media superior, y vemos ahí las razones que dan para no asistir o para haber desertado.

Vemos que los primeros dos socios más importantes son las económicas, las agrupamos, que comprenden un 43 por ciento.

Luego siguen diversas razones escolares, como no entiendo lo que explican, reprobé, etcétera, que son casi 30 por ciento.

Y luego las personales que parecen bajas aquí como “me embaracé y me casé”, pero si tomamos, como he mencionado, entre las tres principales razones, son mucho más importantes y entre las mujeres llegan al 20 o 30 por ciento.

Vemos que hay tres grandes causas, uno es la económica, otra es la escolar y luego las personales.

¿Cuáles eran los hitos de los cambios o de las reformas de la educación media superior? Se creó en 2005 la Subsecretaría de Educación Media Superior, para de alguna manera purificar la diversidad de instituciones, se creó en 2008 el marco curricular común basado en competencias. También en este sentido un marco curricular común que diera como unos mínimos comunes y una directriz común a esa diversidad de instituciones, diversidad tanto en el sentido de sostenimiento federal, estatal, privado, etcétera, universitario, como el tipo de instituciones.

Y en 2012 la reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación media superior y con la obligatoriedad de lograrlo en 2021 o 2022.

Veamos lo que se hizo con el marco curricular común basado en competencias. A mí me pareció una idea interesante, porque dado a la diversidad de contenidos que había en la educación media superior. La noción de competencias parte de la idea que nos centremos en lo que consideremos como habilidades centrales, en lo que consideremos como conceptos o temas centrales en situación de uso privado y social, por ejemplo, para la salud personal, para el cuidado de salud pública.

Que no nos vayamos con la idea de que tenemos que tratar todos los contenidos de biología o de química, sino los tratemos en el sentido de cómo voy a trabajar, cómo voy a usar ese tipo de conocimiento

Se establecieron competencias generales, bien hecho, pongamos, “elige y práctica estilo”, competencias disciplinarias, básicas, por ejemplo, en ciencias sociales, conoce el conocimiento histórico geográfico, económico, político como construcciones en constante elaboración.

Y luego competencias extendidas, según modalidad podrían ser profundizados, era un poco como hacer una nueva Constitución, lo que pasaba debajo de la Constitución, las leyes, el currículum, el plan de estudio.

Se quedaron los planes de estudio así como estaban, con sus materias de siempre, por ejemplo, luego les voy hablar más delante de un telebachillerato comunitario en comunidades rurales. Y pues se quedó el plan de estudio con matemáticas uno, dos, tres, cuatro; quiere decir que no Álgebra, dos Geometría, cuatro funciones. Aunque como veremos también más adelante, la mayoría de las personas que estudian ahí no saben mucho más que los números enteros.

También hubo un programa de formación docente de directores de la educación media superior, lo que era muy de mencionarse y elogiarse, porque por primera vez que hubo un programa masivo de formación, como no hay formaciones de profesores de educación media ni media superior, pues se contrata cualquier tipo profesional cercano al enseñar y sin inducción se le lanza al ruedo.

Y aquí sí hubo un primer programa formativo, lamentablemente estaba muy abstracto basado en artículos teóricos, basado en las competencias genéricas y con poca relación con lo que tenía que enseñar el profesor.

Ahorita en los recientes foros de consulta que hubo sobre la reforma, resulta claro que los profesores lo único que entendieron es que ya no debían de dictar clases, sino que tenían que enseñar, trabajar en equipo y ser más activos.

¿Cuáles son los objetivos y políticas de la actual gestión? Aumentar la cobertura y disminuir el abandono escolar. En medio hay una medida muy fuerte, muy importante, que son las becas.

Esas de las becas es muy importante, han logrado un aumento importante, sobre todo las becas de educación media superior, de manera que hoy en día un 50 por ciento de los alumnos en escuelas públicas recibe una beca, una beca que va entre 650 y mil 55 pesos al mes. Eso evidentemente aumenta tanto el interés por acceder, por estar en la educación media superior, como disminuir la deserción o el abandono. Y como nos dijo un padre en una familia indígena: Nosotros trabajamos en el campo, los muchachos y las muchachas trabajan en la escuela. Lo entienden como ingreso familiar, trabajan unos en el trabajo, otros en la escuela, todos trabajan, todos tenemos un ingreso.

Ha tenido efectos positivos el asunto de las becas, por ejemplo, vemos que hay equidad entre hombres y mujeres, hay más mujeres que terminan la educación media superior que hombres.

Algo muy sorprendente, hay más permanencia y menos deserción en el campo que en la Ciudad, en el campo, mi estimación, es el único ingreso posible es la beca.

¿En cómo tratar de lograr la cobertura de la Subsecretaría de Educación Media Superior? Ahí ellos mismos exponen sus instrumentos fundamentales, unos son los fondos de inversión para infraestructura, fondos de ampliación de cobertura que permiten emplear más docentes.

Luego abajo tenemos también la transición, de la secundaria al bachillerato me atiende becas de PROSPERA, sobre todo en zonas rurales, dos nuevas modalidades, el telebachillerato comunitario, del cual voy hablar un poco, y la prepa en línea, que es más bien dirigido a jóvenes, adultos que trabajan, etcétera, y luego el movimiento contra el abandono escolar.

El movimiento contra el abandono escolar tenía una meta muy ambiciosa, la deserción escolar tradicionalmente lograba como un 15 por ciento, y se propone llegar a 2007 a nueve por ciento, casi ir a la mitad de la deserción.

¿Cuáles son las medidas que se ponen en marcha para eso? Fundamentalmente cada director de escuela, cada escuela debe de tener un plan para reducir a la mitad su deserción.

Hay cosas como seguimiento, recomendaciones muy importantes como seguimiento de estudiantes en riesgo, alerta sobre asistencia de reprobaciones, tutorías, etcétera, pero también se corre un riesgo muy fuerte.

El riesgo que las acciones se limitan a lo más fácil, mejorar indicadores de permanencia, al pasar los estudiantes al siguiente semestre se garantizara el aprendizaje.

En el caso de algún estado los coordinadores académicos de un subsistema hayan decidido que todo maestro no debe reprobado más que 10 por ciento de sus alumnos.

Entonces imagínense en un sistema donde ingresa el joven sin saber mucho matemáticas, está en cuarto semestre, tiene que aprender funciones, pero el maestro solamente debe reprobado el 10 por ciento.

Un ejemplo de ampliación de cobertura, el telebachillerato comunitario. Se puso la idea de que hay ocho mil comunidades en el país que tienen telesecundaria, pero no hay bachillerato cercano a menos de cinco kilómetros.

Por eso entonces ahí se va a poner un telebachillerato, telebachillerato esto es un poco mal, porque de tele no tiene mucho que ver, si no es con videos, pero en el fondo es con libros, en el fondo es con menos maestros, con tres maestros, en lugar de todos los maestros de todas las materias.

Se contratan tres maestros con 20 horas cada uno, uno de ellos es director, se contrata con 30 horas, y funciona mayoritariamente en contraturno en escuela secundaria, 80 se localizan en comunidades rurales, 30 son indígenas.

Hay cosas curiosas, cosa que suena eminentemente rural, está muy difundido en estados como Yucatán y Aguascalientes, Aguascalientes es según, me acuerdo, plano, urbano. Entonces me pregunto qué hacen los telebachilleratos ahí.

¿Cuál es la estructura organizativa? El telebachillerato que son esos tres docentes.

La idea es interesante, vamos a tener un docente para matemáticas, ciencias experimentales, otro para ciencias sociales, otro para comunicación; nada más que el de matemáticas y ciencias experimentales está contratado por 20 horas, en el primer semestre da 10 horas, ahí está mal, en el tercer semestre da 14 horas, ya son 24; ahora que entra el quinto semestre se agregan nueve horas más, tiene que dar 33 horas de clase con 20 horas contratados.

Querían un aumento del número de profesores, pero el presupuesto no se autorizó.

Vimos ahora, esto no tiene que ver exclusivamente con los telebachilleratos, pero con las recientes evaluaciones de PLANEA, y vimos que la evaluación de los logros de aprendizaje que iba en el nivel, que es el nivel más bajo, 43 por ciento de los estudiantes solamente logran el nivel uno y 51 por ciento de matemáticas solamente logran el nivel uno de aprendizaje.

Podemos decir, tal vez no esté justo esa evaluación, pero si vemos otras evaluaciones, lo que podemos estar más o menos seguros que un tercio de los estudiantes no logra el nivel uno de aprendizaje.

Vimos lo que es el nivel uno de aprendizaje. El nivel uno es alumnos que apenas han desarrollado habilidades básicas para la lectura, quiere decir que no han logrado, no son jóvenes que con dificultad relacionen información de diversos temas con sus conocimientos previos, así como para lograr conclusiones simples.

En el caso de matemáticas son alumnos que sólo pueden resolver problemas directos que requieren operaciones básicas con números enteros e identificar elementos gráficos, no son capaz de aplicar procedimientos aritméticos y geométricos.

Llego a mis conclusiones. El ideal democrático, más fácilmente dicho, veo claramente de esta política de educación media superior que se ha dado prioridad a la ampliación de la cobertura con descuido de la calidad.

Podría uno argumento, así como el ponente anterior, aquí hacemos leyes, primero ponemos las escuelas y después nos preocupamos por la calidad. Así se ha hecho, el sistema normalmente es muy apto para aumentar el número de alumnos y el número de plazas.

Yo dudo mucho que después venga la mejor calidad.

Entonces, a mi gusto, en un sistema democrático se da acceso a todos, según sus capacidades, intereses en instituciones de calidad.

En realidad lo que estamos haciendo es priorizar, ampliar la cobertura y descuidamos la calidad, la calidad es claramente desigual entre las instituciones, como vimos en el caso del telebachillerato, pero tenían otros ejemplo, CONALEP y Colegio de Bachilleres que tienen más deserción, peores resultados, tienen también un mayor número de alumnos, por ejemplo, 50 alumnos o más en los primeros semestres.

Un punto muy importante a mi gusto es, se simula la igualdad al mantener los mismos estándares curriculares en todas las modalidades, somos un país justo, porque damos lo mismo a las escuelas rurales, tienen funciones, ya somos iguales.

En un ideal democrática las escuelas certifican las competencias, a mi gusto actualmente muchas escuelas certifican la tenacidad para mantenerse dentro del sistema, son ciudadanos que nos relevan, se mantienen.

Si nos ponemos a reflexionar, queremos formar ciudadanos competentes, responsables, yo creo que fracasamos por un momento.

¿Queremos mantener a los jóvenes dentro de las escuelas, fuera de la calle? A lo mejor la película es exitosa, porque las escuelas son más seguras que la calle.

Hasta aquí. Gracias.

**Sen. Romero Hicks:** Doctor Báez, muy estimulante la presentación, particularmente dirigida a nivel medio superior.

La tercera intervención será de Olac Fuentes, él tiene su formación académica en ciencias a la filosofía, ha sido investigador en el CINVESTAV, ha sido subsecretario de educación básica y normal y actualmente es investigador del Programa Universitario de Estudios de Desarrollo de la Universidad Nacional. Y es uno de los que tiene una gran cantidad de obra crítica publicada en torno a nuestro sistema educativo.

**Olac Fuentes, investigador del Programa Universitario de Estudios de Desarrollo de la Universidad Nacional:** Gracias, senador.

Muy rápidamente agradecerle al Senado de la República, al Instituto Belisario Domínguez esta invitación, creo que es una discusión muy oportuna, estamos a la mitad del tramo sexenal.

Y creo que independientemente de las muchas cosas que falta por hacer, hay tiempo también, como se decía, de corregir, de reorientar algunas que se empezaron ya a aplicar.

Yo quisiera concentrar mi intervención en algo que decía el senador Romero Hicks, en las cosas propiamente educativas que debiendo estar, no están, y que generan una ausencia fundamental, pero que además distorsionan y limitan la confiabilidad de medidas que se están tomando en el terreno propiamente de la evaluación.

Menciono la situación de que ha persistido un currículum la educación básica que proviene de la Alianza por la Calidad de la Educación, definido por competencias de un carácter insólitamente enciclopédico, elaborado bajo la conducción del grupo más cercano, personalmente a la profesora Elba Esther Gordillo, ese es el que sigue guiando formalmente la práctica de la enseñanza en la educación básica, y llega a coexistir con las primeras etapas de la evaluación.

Entonces de lo que hemos visto con maestros cercanos, conocidos, se les piden testimonios, evidencias, que apareció como término nuevo, de su trabajo de planeación y de los productos del trabajo de los estudiantes. Se les pide que expliquen, que argumenten en términos pedagógicos por qué hicieron eso de lo que están presentando testimonio.

En la hipótesis de que estas evidencias muestren la capacidad para planificar la creatividad, la adaptación, la respuesta al interés de los estudiantes, cuando a lo largo del año escolar previo y de los años anteriores, lo que se le pedía a estos profesores era avanzar, avanzar en el cumplimiento de las múltiples objetivos de enseñanza tradicional, factual, elementos procedimentales sin ninguna posibilidad de adaptación y creatividad

Y hoy tenemos efectivamente una situación muy tensa en el interior del magisterio que entra a esta primera etapa de evaluación, porque ellos no trabajan así, como hoy se les pide que den evidencias; si nos dijeran realmente por qué hicieron las cosas, las actividades, lo que nos dirían es porque viene en el programa y el supervisor me lo exige.

Se ha creado un mercado informal, que ustedes pueden ver en internet, de asesores, consejeros, cursos, algunos de ellos bastante caros, para

enseñarles a los maestros cómo construir evidencias de algo que en su inmensa mayoría no hicieron porque no se los pedía y porque en realidad no los dejaban hacerlo, detenerse en una actividad creativa y original implica retrasarse en el logro de la realmente innumerable cantidad de competencias que están en el programa.

Entonces aquí hay un reto práctico, pero además hay obviamente un reto conceptual

Si la reforma se hubiera afrontado en abstracto de manera ortodoxa, lo primero hubiera sido efectivamente qué es lo que queremos aprendan las generaciones mexicanas de hoy y del futuro, bajo qué mecanismos, bajo qué organización.

¿Qué tienen que saber hacer los maestros para alcanzar estas finalidades? Por razones que conocemos y que tienen, sin duda, su propia justificación, se empezó con los maestros y su evaluación como si se vieran en el vacío.

De manera que este mal arranque que hemos tenido se explica mucho por esto, efectivamente, hay inseguridad, pero también hay, yo diría, un extendido y profundo enojo entre los maestros que entran a esta primera etapa de evaluación, la implementación es defectuosa.

En particular es imposible, sólo reitero lo que decía Rodolfo Ramírez, evaluar con eso el desempeño, es distinto evaluar el conocimiento, en general para eso pueden servir los exámenes de opción de múltiple, pero con ellos no se puede evaluar las formas de hacer las cosas.

Lo que un maestro recuerda de conocimiento en situación de examen no es necesariamente lo que está en juego cuando trabaja, y hay muchas cosas que sí están en juego, que no aparecen en un examen de este tipo.

Yo creo que los propios teóricos de la evaluación importantes reconocen claramente que en este terreno hay límites, y por eso hace más de dos años por la invitación del propio Senado de la República, se planteó una necesidad de buscar estos mecanismos y estos sistemas que permitieran mirar el desempeño, que es la única manera de evaluarlo.

En el caso de otras profesiones, que también están centradas en el desempeño, por ejemplo, en el caso de los médicos, la calidad del desempeño se muestra de manera trágica, es menos visible y menos dramático en el caso de los maestros, pero creo que muchas de las evidencias que tenemos apuntan en este sentido.



Entonces ahí hay un primer elemento, no de los pendientes, sino de lo ya planteado, que creo que debería de ser discutido, por supuesto, si no es ingenuo esperar en el propio Poder Ejecutivo; pero también la responsabilidad que ha mostrado en otros asuntos por las Cámaras del Congreso de la Unión.

Pero dejando este núcleo de problemas ahí, quisiera tocar tres cuestiones de carácter centralmente educativo que no se han manejado realmente hasta ahora. La primera es la propuesta educativa, el modelo educativo, como se le empezó a llamar, hace alrededor de dos años hubo un proceso de consulta, se desarrolló en todo el país, un grupo técnico elaboró conclusiones. Y no hemos vuelto a saber nada del asunto.

Creo que hemos perdido tiempo, que se ha perdido tiempo en una situación que pudo haber avanzado, sobre todo si meditamos en la complejidad de lo que implica usar el término “modelo educativo”, porque el modelo educativo no es un plan de estudios, incluye un plan de estudios, pero contempla una enorme cantidad de cosas mucho más complejas que preexisten al plan de estudio, incluso, lo deben definir.

Yo tengo el temor de que ante las presiones del tiempo y esta trágica situación en la que importa más cumplir el calendario, porque el Presidente dijo o porque el Congreso dijo que para tal fecha, que trabajar en la calidad de la sustancia de la acción pública.

Tengo el temor de que aparezcan, aquí está el modelo, es un plan de estudios, quizá no tan terriblemente malo, como el que está en vigor, pero eso no ayuda mucho a cambiar la situación.

Creo que la historia educativa del país, sobre todo recientemente, es la historia de muchas reformas y muy pocos cambios, las cosas siguen siendo en lo fundamental muy parecidas a lo que lo fueron hace 30, 40, 50 años; dicen por ahí que si un hombre de mi respetable edad regresa a su secundaria, más allá de aparatos extraños y de vocabulario nuevo, no va a encontrar muchas cosas que no estuvieran en su esencia ya entonces en la escuela. Y ha habido reformas en una enorme cantidad.

Entonces creo que en la idea de modelo, y lo menciono muy rápidamente, tendríamos que considerar por lo menos los siguientes factores. Lo primero es una definición de cuáles son las prioridades formativas fundamentales, claras y viables antes del plan de estudios, a qué le tiramos hoy en día con

estos jóvenes, con estos adolescentes que están desarrollando su educación fundamental.

Hablo de un establecimiento de prioridades claro, viable y que genuinamente destaque prioridades.

Aquí la costumbre es que al anunciar las finalidades de la educación, mentalmente los planificadores hacen un coctel con Aristóteles, Einstein y la Madre Teresa, y entonces esas son las finalidades de la educación, esto es retórica pura y contribuye un poco a este problema que señalaba Eduardo, perdemos lo fundamental por las pretensiones de los muchos.

Déjenme nada más poner un ejemplo, tanto la evaluación de PLANEA, como las de PISA, desde el año 2000, antes que nada, nos están diciendo una cosa. Los niveles de comprensión, de operación intelectual de los estudiantes después de 12 años de escolaridad son bajísimos. Y esto tiene que ver porque su capacidad lectora es muy elemental.

Cada tres años que PISA regresa nos dice lo mismo, y nadie, salvo el escándalo de una semana que encabeza el diario Reforma, nadie se volvió a acordar del asunto.

Entonces cuando hablamos de prioridades fundamentales, viables, una tiene que ser el dominio del lenguaje es el centro de la formación escolar, escrito y leído, hablado y escuchado, no tiene que haber más asignaturas de español. Lo que tiene que haber es un uso profundo cada vez más complejo de la lectura en todas las asignaturas y en todas las actividades; no se trata de esta mentalidad que tenemos de hacerle a cada cosa su apartado.

Y lo cierto es que las prácticas lectoras en la educación desde primaria, hasta la licenciatura, son extraordinariamente pobres, y nace aquí en la escuela paradójicamente un problema de lo que los franceses llaman "iletrismo", es decir, la gente puede codificar, cómo no, pero no puede construir una imagen ordenada, coherente la cual sea capaz de explicar, de exponer y de criticar.

Es asunto que no se resuelve con el paso del tiempo ni a lo largo de la vida escolar. Yo me he topado, si me permiten, con una frase, con un párrafo de don Daniel Cosío Villegas, está haciendo una comparación con un poco de inquina, por cierto, entre Sebastián Lerdo de Tejada y Díaz cuando apuntan como rivales a la sucesión de Juárez.

Entonces dice don Daniel, Lerdo era un intelectual, como se dice ahora, o un letrado, como se decía entonces, y tenía la cabeza conformada para pensar

y gustar de las ideas; Díaz no era un intelectual y estaba bastante cerca del analfabetismo, padecimiento éste que no se cura con un título profesional.

Aparte de la gracia y la mala leche de don Daniel, me hizo pensar en esta situación que se progresa en la cadena escolar, pero no se progresa en la profundidad de esta competencia fundamental.

A estas prioridades tenemos que alinear los saberes que consideramos básicos realmente fundamentales, y durante décadas nos hemos resistido a repensar este asunto, como decía Eduardo, lo seguimos pensando por disciplinas, ¿qué tiene que saber de historia? Yo creo que esa no es la pregunta pertinente, porque entonces nos vamos a la historia como la conciben los historiadores.

Lo que tendríamos que preguntarnos en todo caso es qué es realmente importante que los chavos de estas generaciones aprendan del pasado, del género humano y de los mexicanos.

Y eso nos permite usar las tijeras para descargar esta lápida, no hay pípila que pueda cargar, que es el currículum de la educación básica.

Tenemos que promover prácticas pedagógicas que sean congruentes con las prioridades y actividades que los muchachos puedan realizar, que sean congruentes con las prioridades. Se sigue dictando con singular entusiasmo en todas las escuelas mexicanas, la lectura es elemental.

Y luego hemos tenido la virtud de poner de cabeza a las posibilidades de la informática para que se inserten a la pobreza de las prácticas. Y entonces lo que se hace hoy es cortar y pegar o fusilar con menos piedad que las escuadras de Stalin.

Entonces con estos rasgos de modernidad el problema se resuelve, pero se genera además un entusiasmo absolutamente infundado respecto a las posibilidades que por sí mismas tienen las tecnologías.

Hace un poco más de una semana la OCDE publicó los resultados de un estudio comparativo internacional sobre uso de tecnología en el salón de clase, México no participó en esta evaluación, pero los resultados son enormemente, sorprendentes.

Los sistemas que aparecen siempre arriba, China, Shanghái, Singapur, Finlandia, tiene una muy baja intensidad tecnológica, países que están en un

plano bastante discreto, como España, como Suecia, Gran Bretaña, son los que se llevan la palma en la intensidad de tecnología.

De modo que nuestro modelo tendríamos que discutir qué lugar le damos donde sí pueda servir, porque lo que se muestra es. La tecnología puede hacer más eficiente lo que ya era eficiente, pero no crea la eficiencia ni la calidad ahí donde no existe, lo cual es además bastante obvio, el que no sabe leer en el papel, tampoco sabe leer en la pantalla, tampoco entiende. Hay una gran cantidad de cosas explorar por ahí.

Si me permites, tomo unos cuantos minutos para mencionar los otros, yo nada más piso este botón y ya no encuentro en dónde está el freno.

El pendiente de perfilar el sistema de apoyo a la formación permanente de los maestros, esto es urgente hacerlo con pertinencia, con riqueza y con respeto a los maestros. Y pensar muy bien, yo creo que ahí el Legislativo tiene que decir en el sistema de estímulos económicos.

No tenemos que remitirnos a los múltiples ejemplos internacionales sobre cómo no se deben hacer las cosas, basta fijarnos en la historia de carrera magisterial.

En los últimos años carrera magisterial en estímulos le costó a México alrededor de 65 mil millones de pesos al año atendiendo cerca de medio millón de maestros.

Si ustedes han visto un efecto positivo de estar en carrera magisterial en relación con no estarlo en cuanto a la calidad del entusiasmo docente, yo les agradecería que me lo comunicaran para salir de la depresión.

El otro caso que está pendiente es el de normales, la formación de maestros, que no es exclusivamente normales.

En estas paradojas, contradicciones a sincronía, que yo mencionaba, en tanto se planteaba la reforma se permitió que culminara una reforma de normales centrada también en competencias con un plan mucho peor que el que podía haber existido antes.

Entonces queda ahí un pendiente para corregir y para generar algo que sea congruente con lo que se espera del asunto. Y ahí quiero decir, ahora sí, senador, que yo advierto en la Secretaría de Educación y en las instituciones universitarias un trato bastante desdeñoso y prepotente hacia las escuelas normales.

Les quiero comentar que en los propios datos de la evaluación de primer ingreso, las escuelas normales públicas con todas las complicadísimas broncas y perversiones que existen, tienen el porcentaje más alto de solicitantes de plaza calificados como idóneos, muy por encima de las normales particulares y muy por encima de las instituciones no normalistas, está en los informes del INEE.

De manera que es indispensable un acercamiento respetuoso, comprensivo y diferenciador de este asunto, tenemos escuelas normales que le darían vergüenza a cualquiera, pero tenemos muchas en donde cuando menos un núcleo importante de maestros sostiene un nivel de trabajo realmente muy agradable.

Muchas gracias.

**Sen. Romero Hicks:** Agradezco a los tres expositores.

Hemos recibido una nutrida cantidad de preguntas. Lo que sugiero, en aras del tiempo, es que voy a mencionar para cada uno en general el paquete y voy a apelar a su gran capacidad de análisis y síntesis y concreción para el uso del tiempo sin inhibir su propio estilo.

Para don Rodolfo Ramírez viene una cantidad significativa, por ejemplo, le pregunta, ¿qué futuro ve en esta reforma administrativa el sistema educativo? ¿Qué propone de manera real para una mejor calidad de la educación? ¿Qué propósitos tiene la evaluación particularmente en lo que se refiere a educación básica? ¿Por qué los maestros están tan amenazados o por qué se sienten tan amenazados? Que es algo recurrente, ¿por qué no crear mejor programas educativos y capacitar al maestro en su correcta aplicación?

Se señala que la educación es la base elemental del desarrollo y que tome en cuenta el pasado y el presente para definir el futuro que queremos. La pregunta es, ¿es necesario abrir el debate y la participación en todo el país de padres, estudiantes y docentes? Que es parte de la omisión que hemos tenido, no hubo un debate ni existe de manera abierta.

¿Qué se va hacer para mejorar las deficiencias operativas que se han descubierto? Hay una referencia en el Estado de México en el que se tienen dos sindicatos, la aplicación de las evaluaciones tuvo muchos problemas para niños y jóvenes sin maestros y los grandes contrastes, municipios con pobreza extrema, conurbados en las grandes ciudades, en fin.

Y también si el proceso de evaluación para ingreso y permanencia es necesario para fortalecer y formar en competencias.

Y finalmente, si todavía no ha habido una generación completa de egresados de la reforma 2011, ¿cuál es el sustento para afirmar una serie de situaciones?

Entre otras.

Para don Eduardo, ¿cuál es su opinión sobre la aplicación de la reforma en el tipo media superior? Cuando es común que la mayoría de los docentes son universitarios, que suelen dominar los contenidos disciplinares, pero no necesariamente el ámbito pedagógico, los jóvenes en la actualidad son distintos y determinados por el entorno en donde se encuentra cada plantel.

¿Por qué se necesita una evaluación constante al docente si el plan de cobertura de educación consta en la creación de telebachilleratos?

Y también las estrategias para mejorar la inequidad de recursos que existen en los niveles educativos: Básico, medio y superior.

Y en la última presentación, que fue la de don Olac Fuentes, su opinión sobre la decisión de algunos docentes de jubilarse ante tantas exigencias e incertidumbre, considerando que son profesores con experiencia y han resuelto en el camino los problemas que se han presentado. Y lo felicitan ampliamente por su exposición.

Las causas de la ampliación del tiempo para entregar evidencias didácticas en educación básica para evaluar.

Y también una pregunta, si no se retoma el camino y se hacen ajustes, ¿qué opina sobre este supuesto?

Los docentes que tengan excelente memoria a corto plazo son los que serán seleccionados como idóneos, pues aprobarán el examen, pero eso no asegura que tengan las habilidades y compromiso para formar a los alumnos.

Y cuáles son los argumentos que hacen suponer que un maestro idóneo será el que ostente una licenciatura en docencia en lugar de una licenciatura en educación preescolar, una educación primaria. Es una variedad de preguntas.

Lo que les pediría es en el orden en que fueron interviniendo, si hacen una aproximación para referirnos al tipo de inquietudes que hemos recibido.

Don Rodolfo, por favor.

**Rodolfo Ramírez:** Muchas gracias, senador. Entiendo que ya tenemos el tiempo encima.

Primera cuestión, creo que hay una sobrevaloración de la función de la evaluación en el caso del desempeño docente, y lo ha habido también en el caso de la evaluación del aprendizaje.

Y pienso que hay que partir de la idea de que la evaluación informa del estado de la cuestión, según la propia calidad de la evaluación, es decir, no nos va a informar aquello para esa prueba o esa evaluación que no se reduce a una prueba no está preparada.

No nos informa de las causas y mucho menos nos da una explicación acerca de lo que provoca la situación.

Tampoco nos informa si la evaluación se reduce a una prueba a la capacidad de acción que tiene una persona para generar ambientes y aprendizajes, para conducir el diálogo con los estudiantes, etcétera.

Entonces yo creo que siendo muy importante se debe de considerar siempre como una fuente de información para generar acciones de formación y correctivas en otro orden.

Si nosotros apostamos todo a la evaluación del desempeño docente, como hoy está en el énfasis, estamos optando por una medida básicamente correctiva. Lo que se tiene que hacer es apostar por la formación inicial de profesores y por el fortalecimiento de la educación básica y media, que es antecedente de la licenciatura.

Comprender que el trabajo docente es un trabajo complejo, obliga también a repensar esta medida de abrir la docencia para cualquier profesionista. Esta idea de abrir la docencia para cualquier profesionista, si bien se presenta como una de liberar, para liberar la profesión; en realidad lo que concibe es que enseñar es informar, es transmitir información y, por lo tanto, cualquiera que lea bien podría hacerlo.

El futuro de esta reforma. Yo creo que hay que fortalecer la parte de reordenamiento administrativo y de combate a la corrupción, eso sería un

aporte muy importante, no puede funcionar tampoco la innovación pedagógica en un sistema descompuesto, donde lo que vale no es el trabajo, sino la lealtad y otro tipo de orden. Yo pienso que eso aunque sea doloroso eso es positivo y que por eso hay también resistencia porque hay intereses afectados.

Pero si no se logra involucrar a los profesores en un diálogo verdadero, es decir, en una evaluación auténtica, porque valor también es reflexionar sobre lo que uno puede hacer y por qué no lo puede hacer.

El riesgo que está en puerta es reiterar la feria de simulaciones, que está empezando ya a ocurrir para sortear las evaluaciones y no para mejorar la calidad del trabajo.

Creo que ese es un riesgo mayúsculo que el seguimiento de la política educativa tiene que advertir, y pienso que también el Poder Legislativo en su función de control y supervisión tiene que señalarlo.

Eso es todo. Muchas gracias.

**Sen. Romero Hicks:** Gracias, Rodolfo.

Don Eduardo.

**Dr. Eduardo Báez, investigador del CINVESTAV:** Sí quisiera de una vez continuar con lo que dice Rodolfo, digamos, de alguna manera si mantenemos la presión sobre las cifras del logro tanto de expansión de escuelas, como sobre el logro de disminuir la deserción y descuidamos la calidad, sí, vamos a fomentar una cultura de simulación muy fuerte.

Y es una cultura de simulación que empieza, en experiencia de los estudiantes siempre ha existido, pero está convocado, acentuando más, con tal de que entrego, copiado, pegado y ya, me van a aprobar, con tal de que no falte demasiado, me van a aprobar.

Estamos poniendo a los maestros con esa presión, porque la simulación, no es un invento de los profesores, la simulación viene desde arriba, lo tenemos que tener claro, la simulación viene desde el momento que se hace una reforma curricular, que sí cambia a la constitución de competencias genéricas, pero no cambia los planes de estudio y cosas por el estilo.

Creo que también es muy importante la pregunta que señalaban, digamos, ¿qué tipo de maestros tenemos en media superior? Son profesionistas de la



materia que van a enseñar, si alguien estudió ingeniería, entonces enseña matemática, química, física, eso sin problema.

Lo cual es medio falso, porque no sabe qué es lo central en la física, qué es lo central, qué debe enseñar y cómo debe enseñar. Y es un gran problema en México, en general no tenemos tácticas especiales, a veces se piensa que por un lado están los contenidos y por otro lado los métodos. Eso no es así.

El centro del asunto es cómo enseño física, cómo enseño a leer y a escribir y no qué métodos en general tengo para las cosas. Y para eso necesitaríamos también apoyo de las universidades, por ejemplo, en México, como dicen mis colegas de educación superior, producimos un mismo número de ingenieros que Francia, nada más que la mayoría están desempleados.

Entonces por qué no ponemos – no están desempleados, no tienen ningún empleo, no tienen empleo como ingenieros – entonces por qué no ponemos también la opción de que estudien pedagogía y didáctica mientras estudian. Yo creo que sería de gran importancia para mejorar el nivel de la educación media, tanto secundaria, como la media superior.

**Sen. Romero Hicks:** Un comentario final, en el mundo académico no hay conclusiones, porque siempre hay punto y seguido y punto y aparte, la conclusión es como un pensamiento que se detiene, y éste no es el caso.

A manera solamente personal trataré de sumarizar algunas afirmaciones. Primero, hay que huir de la leyenda negra que todo está mal y la leyenda rosa que todo está bien, y aquí escuchamos contrastes.

Esto no es todavía una reforma educativa, se necesitan hacer muchas cosas más para tener una reforma educativa.

Los grandes actores de la educación son los padres de familia y los maestros, y en la reflexión casi no han participado.

Entonces para cambiar de fondo se requiere ver el alma, y el alma se da en una comunidad de aprendizaje que es el centro educativo, que tiene padres, maestros, alumnos, directivos y, en algunos casos, los propios egresados.

La evaluación tiene que verse como un instrumento, como una finalidad, la evaluación por sí misma no va a cambiar las cosas.

En las tres reflexiones de los especialistas notamos críticas muy importantes a la incertidumbre que genera en el personal académico, y particularmente que aunque es un actor indispensable e insustituible es insuficiente, se requieren otros elementos. Los retos de la educación siguen permaneciendo, más cobertura, más calidad, más equidad, más pertinencia.

Y me da la impresión de que gran parte de la concentración se ha dirigido más a educación básica que a media superior. Y en media superior, para darnos solamente un idea de la anarquía infeliz que tenemos, hay más de 250 planes de estudio. Entonces lo que tenemos son microesfuerzos macrodesintegrados o microimprovisaciones macrodesintegradas.

No es para que haya necesariamente un sólo currículum nacional, sin embargo sí hay problemas graves, un alumno de Chiapas vino a la Ciudad de México, tiene prácticamente que empezar de cero su formación media superior.

Y en los comentarios valiosos siguen quedando aspectos muy importantes, nosotros empezando diciendo que esto no era una reforma todavía, traíamos unas láminas, pero no voy abusar ya del tiempo, sino haré solamente las expresiones siguientes.

Primero. Falta revisar el modelo educativo, si no hay cambio de alma es insuficiente.

Segundo. Hay que revisar el modelo de educación normal.

Tercero. Hay aspectos laborales que hoy no se tocaron, pero que todavía no se han mencionado, el régimen laboral público es prácticamente de 1946, necesitamos avanzar en temas importantes de democracia, transparencia sindical, rendición de cuentas, la libertad social de los maestros, la obligatoriedad o no del patrón de retener las cuotas sindicales; está el tema del federalismo educativo, que de alguna manera se dijo, porque de la reforma constitucional se han hecho cuatro cambios adicionales:

Uno. La general de educación.

Dos. Una ley especial para la evaluación, la del INEE.

Tres. La del Servicio Profesional Docente.

Y dos más, la niñez y adolescencia y el cambio de la Ley de Coordinación Fiscal.

Falta revisar el federalismo educativo, hoy la nómina se paga de manera centralizada, perdón por aludir a la experiencia personal, tuve la oportunidad de ser gobernador de mi entidad, y en mi momento a mí me tocaba negociar con el sindicato y pagar la nómina.

Hoy los gobernados ni pagan la nómina ni negocian con el sindicato.

Entonces se ha abreviado sí la relación laboral, pero si bajo el principio de que el paga manda, pues hoy lo que tenemos es un Gobierno Federal que sí paga y no quiere mandar y que permite muchas omisiones en el camino, hay que entrar a fondo a media superior, hay que incorporar educación superior, no se ha hecho. Y en infraestructura y financiamiento tenemos algunas deficiencias demasiado graves.

Entonces éste es un proceso que ya venía, que no inicia necesariamente a partir de diciembre de 2012, al que le damos una gran bienvenida porque ha tenido gran visibilidad en una vitrina donde tenemos que hacer las cosas.

Y al final del día lo que viene es escribir la página, y esa página nos toca a todos, y no va a venir solamente desde la esfera gubernamental, se requiere el maestro, el padre de familia, el alumno, el directivo, la sociedad completa, porque la educación no se hace solamente en un lugar llamado escuela, la educación es durante y para toda la vida.

Entonces seguiremos reflexionando, seguiremos preguntándonos, seguiremos buscando respuestas.

Muchas gracias a todos.

**Presentador:** Muchas gracias a todos por su asistencia.

Vamos a un muy breve receso y continuar con la siguiente mesa, que es “La reforma político-electoral”.

Gracias a Eduardo, al maestro Olac y al senador Romero Hicks por acompañarnos en esta importante discusión.

- - o0o - -

## MESA 6. REFORMA ELECTORAL

### “EL ANÁLISIS DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL”

**Presentador:** Buenas tardes. Gracias por seguir acompañándonos, un saludo nuevamente a quienes nos siguen desde el canal del Congreso y desde el portal en internet.

Continuamos con el Seminario Reformas Estructuras, Avances y Desafíos en este su segundo día.

Y ahora con la mesa seis “El análisis de la reforma político-electoral”.

Para ello nos acompañarán los especialistas en la materia Víctor Alarcón Olguín, Irma Méndez de Hoyos y Roberto Castellanos Cereceda.

Daré sus semblanzas conforme vayan presentando su ponencia.

Vamos a comenzar este panel con la exposición de Roberto Castellanos Cereceda, quien es candidato a doctor en ciencias políticas sociales por la UNAM y maestro en estudios del desarrollo por la Universidad de Sussex en Inglaterra.

Fue coordinador académico y de investigación aplicada en la Fundación Este País A.C. y director de transparencia en la Secretaría de Desarrollo Social, ha publicado artículos y ensayos en materia de políticas públicas, bienestar y políticas sociales en revistas como: Este País, México Social, Nexos, Estado, Gobierno y Gestión Pública. Publicaciones de otras casas editoriales.

Es miembro del Grupo de Investigación en Gobierno, Políticas y Administración Pública y, lo más importante, tenemos el gusto de que actualmente se desempeñe como investigador nivel “c” en el Instituto Belisario Domínguez en el área de sistema político y federalismo.

Roberto presentará los avances en la investigación sobre los desafíos en la instrumentación de la reforma político-electoral.

**Roberto Castellanos Cereceda, investigador nivel “c” en el Instituto Belisario Domínguez:** Alejandro, muchas gracias.

En efecto, lo que voy a compartir con ustedes, el propósito de esta intervención mía inicial es un poco plantear en términos generales cuáles son

algunos de los puntos más importantes que hemos identificado en el estudio sobre la reforma político-electoral, que tiene dos componentes, yo me enfocaré o el estudio se enfoca fundamentalmente en la materia electoral. Y abordaré cuáles son los cuatro grandes temas que estamos estudiando y que les presentaré ahora.

El contenido de esta presentación, un poco para llevar relación y los elementos de esta intervención. Primeramente me abocaré a plantear cuáles son los problemas a los que la reforma responde, algunos de estos problemas identificados por las mismas iniciativas que se presentaron de los distintos grupos parlamentarios y partidos. Otras que hemos ido identificando como también problemas de los cuales reacciona esta reforma.

Después algunos elementos de la implementación y de los resultados que hemos tenido ya, ésta es una reforma quizá distintiva del resto de las reformas que se han analizado y se estarán analizando aún en este seminario en el sentido que hay un buen cúmulo de resultados ya disponibles, y plantearé algunos de ellos, cada uno de los rubros que plantaré probablemente pueda ser materia de suyo, de una misma mesa. Y entonces será en términos generales.

Y cierro planteando algunos elementos, que considero que son desafíos que hemos identificado como desafíos de esta reforma político-electoral.

En primer lugar, pasando al siguiente ámbito, el primer rubro, ¿cuáles son los problemas que atiende la reforma? Y aquí hay que decir que prácticamente toda reforma político, reforma electoral trata de atender o responde a dos fines o dos grandes rubros de problemáticas.

Uno es el de la representación política y el otro es el de la construcción de un gobierno eficaz o como hace que el ejercicio de gobierno sea más eficaz.

Y estos dos rubros, por supuesto, están también presentes como problemática que trata de atender la reforma política.

En materia de representación hay asuntos que tienen que ver con el sistema de partidos, por supuesto, sin duda cómo se organizan las elecciones, hay un énfasis en los distintos actores, en los distintos documentos que uno puede revisar de iniciativas de los partidos en sentido de darle mayor certidumbre a los procesos electorales. Y hacia este rubro apunta este tipo de problemas identificados.

También está el tema de cómo mejorar el ejercicio de gobierno y, sobre todo, aquí el tema que se enfatiza es el de cómo ayudar a construir mayorías, por supuesto, hacia allá va la propuesta, por ejemplo, de tener gobiernos de coalición, que no es un tema que estemos abordando en este estudio, no abordaré ahora, pero está ahí presente en el paquete general de la reforma, tal como se aprobó, al menos la constitucional en febrero de año pasado.

Pero hay también, y esto es una característica prácticamente constante en todas las reformas electorales en los últimos 15, 20 años, es que también se deriva esta reforma de una serie de insatisfacciones con los resultados electorales previos o con el proceso electoral previo, temas de fiscalización, temas de la injerencia de poderes locales en procesos y órganos locales, alto gasto en los partidos, temas de democracia electoral.

También hay un elemento de contexto que está presente y que uno puede conectar las propuestas de reforma que son reacción a estos elementos. Uno, hay un déficit de legitimidad y representatividad, hay una desconfianza enorme en los partidos políticos y las instituciones en general, una percepción de que el desempeño de los gobiernos, a pesar de la alternancia en los gobiernos no está dando los frutos esperados. Por supuesto, hay un contexto de exigencia, un término que José Woldenberg utiliza mucho, me parece que es útil, que hay un contexto de exigencia creciente.

Estos son los elementos y los problemas que trata de abordar la reforma.

¿Cuáles son los componentes de la reforma? Aquí solamente los mencionaré muy rápidamente, los cuatro que nosotros estamos analizando en el estudio son la nueva arquitectura institucional, que se construye el nuevo sistema electoral, ya deja de ser federal para convertirse en nacional, se centraliza, digamos, el nuevo modelo de fiscalización, las candidaturas independientes y la paridad de género.

Las razones por las cuales nos parecía importante tocar estos cuatro temas o hacer un estudio para ver la evolución, la implementación y resultados, es porque en primer lugar en el contexto del diseño de la reforma político-electoral, estos eran asuntos que iban a tener una implementación y resultados inmediatos. Ahí lo podrán ver, hay varios elementos, como el tema de la coalición, la posibilidad de generar gobiernos por coalición o la reelección, que no iban a entrar en vigor inmediatamente, sino hasta el 2018; son elementos muy importantes, pero no podemos saber realmente qué va a ocurrir sino hasta después.

Y también hay otros temas que aún no se han implementado, aunque están presentes en la iniciativa, que tiene que ver con la autonomía del CONEVAL ya es un hecho al menos en términos constitucionales, pero no tenemos una ley reglamentaria aún. Y también la autonomía de la Fiscalía General de la República.

Esos son algunos componentes que están presentes, pero que no se han implementado.

También es importante estos elementos, porque son centrales para el sistema electoral, para el sistema de partidos, por supuesto, y por eso nos parecía que había que poner el foco y atención a ellos.

En los siguientes minutos lo que haré entonces es presentar, de cada uno de estos cuatro elementos, de cuatro elementos o cuatro componentes, algunos avances en su implementación y en sus resultados.

El primero de ellos tiene que ver con la nueva arquitectura institucional, y básicamente con la transformación del IFE en el INE, el Instituto Nacional Electoral y en la creación de los órganos públicos locales electorales.

Éste es un cambio fundamental, trascendental, estructural del sistema electoral donde se centralicen, el INE adquiere un conjunto de funciones y atribuciones que normalmente o anteriormente le correspondía a los órganos locales; inicia todo un proceso muy importante de construcción de este nuevo sistema.

Aquí me gustaría enfatizar que hay dos supuestos importantes que están detrás de este componente de la reforma.

Y uno que había que mejorar o tratar de mejorar la calidad de la organización de las elecciones a nivel de los estados, porque ésta era disímula, era diversa y, por lo tanto, lo mucho que había avanzado el IFE en muchos años podía ser benéfico y podría tratar ese expertis de llevarse hacia los estados.

El segundo porque había queja de muchos partidos políticos de que muchos órganos electorales locales estaban siendo intervenidos o por gobernadores o por algunos otros actores y que, por lo tanto, era necesario que el órgano rector nacional pudiera intervenir. Estos eran dos de los principales supuestos.

Lo que hasta ahora ha hecho el INE es una tarea realmente monumental, me parece, se han creado 32 nuevos consejos generales de los órganos locales,

19 de ellos en 2004, 13 de ellos en este año, cinco todavía no se designan, cinco consejos, los tendríamos para 2000, para octubre. Estamos hablando de 224 consejeros de tres mil 300 aspirantes.

Y un elemento importante, me parece que hay que mencionar y que no necesariamente está vinculado estrictamente con paridad de género, aunque temáticamente hablando sí es importante; hubo un cuidado de que hubiera una presencia importante de mujeres en los consejos generales de estos órganos, de manera que ahora 54 por ciento son presididos por mujeres.

Uno de los resultados, incluso, observaciones que se han hecho críticas a este tema, es que se ha elevado mucho el costo de la organización de las elecciones y en general el costo, el gasto electoral. Es cierto, 2015 con 18 mil, poco más de 18 mil 500 millones de pesos es el proceso electoral, el año donde más se ha gastado en este tema en la historia reciente; la gráfica que ustedes pueden ver ahí son, eso es importante, son a pesos constantes, son comparables los distintos años.

Si bien es muy alto, tampoco es tan alto en comparación con procesos previos, si uno lo ve, el gasto de operación, por ejemplo, sin incluir la prerrogativa de los partidos, en 2015 solamente 30 por ciento es superior a 2009, y respecto de 2012 solamente 11 por ciento superior.

Sí hay una tendencia al incremento, pero en todo caso el gasto en 2015 es parte de esa tendencia y no es un despunte desproporcional.

El siguiente aspecto o rubro en este repaso general de alguno de los resultados más importantes del estudio que está en curso, tiene que ver con el nuevo modelo de fiscalización de recursos, y aquí hay por lo menos cuatro novedades importantes de este modelo.

Uno es que se establece como causa de nulidad el rebase en topes de campañas vinculado, por supuesto, con una inquietud e insistencia de partidos en procesos electorales previos, específicamente 2012, pero se convierte como una causal de nulidad.

Otro es que el INE va a fiscalizar no solamente las campañas de los partidos y candidatos a nivel federal, sino también las nacionales, es parte de este proceso de nacionalización o de centralización, si se quiere.

Hay también una reducción en los plazos de fiscalización, esto es muy importante, sólo debe de tomarle al INE 37 días hacer la fiscalización de todas las campañas, de todos los reportes que presentan los partidos y candidatos,



y además hay un sistema integral de fiscalización electrónica al cual los partidos tienen que ir incorporando todas las transacciones que van realizando.

Solamente para dar una idea de la magnitud de lo que ha significado, el INE tuvo que revisar los informes presentados por 13 mil 550 candidatos, en su gran mayoría, por supuesto, a nivel local, dado que el año pasado tuvimos procesos electorales en 17 entidades, 7 de junio, después fue la de Chiapas. Y esto implicó más de un millón de operaciones o de transacciones.

Entonces es un volumen realmente amplio, todo esto había que monitorearlo durante la jornada, pero sobre todo hacer un dictamen de revisión y dictamen de los informes que presentan los partidos en tan sólo 37 días.

Además otro aspecto importante es que se le faculta al INE para hacer verificación de espectaculares, actos de campaña para que pueda, en efecto, constatar que se está llevando a cabo lo que se dice.

Dos elementos que destacaría de esto como resultado, parece menor, porque estamos quizá ya acostumbrados, pero se sigue manteniendo la preponderancia y el financiamiento público en las campañas tanto en lo federal, como en lo local, digamos, entre ocho, nueve pesos de cada 10 son de financiamiento público, esto es importante, porque es una característica del sistema de financiamiento de nuestro país de los partidos políticos.

Y una segunda observación importante es que de este enorme volumen de revisión, de dictámenes que se hizo de los partidos políticos, solamente se presentaron 107 impugnaciones, las cuales el Tribunal, la Sala Superior dictaminó que, en efecto, había bases en algunas de ellas para hacer correcciones y revisar los dictámenes. Y al menos dos de las observaciones destacan:

Uno, que hubo dificultades en el uso y operación del sistema, esto dicho por los partidos políticos, en parte puede responder porque es un sistema electrónico nuevo, parte de un proceso de aprendizaje, pero quizá habría que profundizar, creemos más si ésta es la única causa que lo explica.

Y otro, omisiones en algunos análisis de gasto que tienen que ver con la entrega extemporánea de algunos de los reportes por parte de los partidos políticos.

Pasamos ahora al tema de candidaturas independientes, éste es probablemente el tema, uno de los temas más novedosos del proceso electoral, que más llamó la atención del proceso electoral.

Sin duda, las candidaturas independientes, que ya existían en nuestro país, ya existían a nivel local, a nivel federal se había establecido la figura en el ámbito constitucional desde antes de esta elección, pero realmente se reglamentan y se hacen, por lo tanto, efectivas en términos de su aplicación hasta esta ocasión.

Más allá de los nombres, que seguramente todos los conocemos, un poco dar un contexto general a estos elementos.

En el ámbito de los diputados federales hubo 54 aspirantes, terminaron quedando solamente 22 candidatos efectivos como candidatos independientes, eso significa que el resto no logró reunir los elementos necesarios, básicamente las firmas, que son dos por ciento de la lista nominal del distrito en donde se buscaba obtener la candidatura. Y quedó en 22.

Y de estos solamente un candidato fue el ganador, y tendremos ahora un candidato independiente como diputado electo que ganó con el 42.5 por ciento de los resultados de la votación.

En el ámbito de los diputados locales, hubo 216 aspirantes, sólo 28 candidatos y un diputado electo que ganó con el 37.5 por ciento, Pedro Kumamoto en Jalisco, Distrito 10 de aquel estado. En el caso del diputado federal, como ustedes lo saben, es Manuel Clouthier.

En los ayuntamientos, hubo 182 aspirantes, sólo 70 candidatos finalmente, y solamente en tres alcaldías hubo triunfo, en García, Nuevo León, en Comonfort, Guanajuato y en Morelia, fue el tercero.

Aquí el rango más o menos, la más competida fue la de Morelia, fue el que ganó con el 27.4 por ciento de los votos.

Lo que podemos observar en términos muy generales con estos datos, a pesar de su reciente incorporación al escenario político, y justamente por los elementos que ya mencionaba yo del contexto en el cual se encuentran los partidos políticos de desencanto, de rechazo a todo aquello que suene política o partidos, es que estos candidatos resultaron ser atractivos.

Por supuesto, llama la atención que habiendo tantos aspirantes hayan quedado tan pocos candidatos, y en parte esto tiene que ver con las

dificultades mismas como una de las causas para poder acceder a la candidatura, tiene que ver con la lista, la firma, la obtención de las firmas, pero también con todo el proceso.

Aquí nosotros identificamos que hay sí un elemento de inequidad en relación con los partidos políticos y los requerimientos para formar un partido político, de pronto si uno hace la comparación en algunos casos daría la impresión que es más fácil formar un partido político que tener una candidatura independiente.

Y además hay un tema de que mientras que los partidos sí pueden tener acceso a radio y televisión, por ejemplo, en las precampañas, intercampaña, los candidatos independientes no pueden hacer.

También hay que decir que surgió un elemento, que también podríamos llamar de inequidad, pero a la inversa, y tiene que ver con el financiamiento privado de las candidaturas independientes. La Sala Superior del Tribunal estableció ante una impugnación que se presentó, que los candidatos independientes podrían recibir financiamiento privado por un monto igual al tope de campaña restándole el financiamiento público.

Esto provocó, por ejemplo, que en el caso del único candidato a un gobierno de un estado, candidato independiente que ganó, que es Jesús Rodríguez en Nuevo León, pudo recibir un monto de financiamiento privado muy superior al que los partidos políticos podrían recibir.

Si se mantiene esta tendencia, el riesgo aquí es que se abra, por supuesto, la posibilidad de que el financiamiento privado sea muy superior al público revertiendo lo que en la Constitución se establece para los partidos políticos.

El último tema tiene que ver con la paridad de género, éste me parece que muestra un avance muy importante en la representación política de las mujeres en los órganos legislativos, solamente traigo aquí datos legislativos, pero también ha ido avanzando en el ámbito de los ayuntamientos, regidurías, en el ámbito local.

Y solamente destacaría que hay un incremento importante más en algunos estados que en otros, un incremento importante en la cantidad de mujeres que son y llegaron a los congresos, son diputadas electas. En tres de estos congresos las mujeres serán el 50 por ciento o más de la cantidad de diputados que los integran, y en cinco más estará muy cercano a esta proporción.

Entonces aquí hay un avance muy importante, nos parece en la paridad de género.

Lo que parece importante y relevante señalar es que falta ver si este acceso a la representación política se manifiesta también en la participación en toma de decisiones sustantivas, al menos en el ámbito del Congreso. Un ejercicio muy preliminar que hemos hecho todavía, porque no han tomado posesión todos los congresos que fueron electos en la elección.

Indica que mientras que sí algunos congresos locales hay más o menos número similar de mujeres que presiden comisiones, en otros casos, por ejemplo, sigue siendo minoritario.

Dejo como punto final algunas reflexiones en torno a los desafíos de estos cuatro rubros de la reforma.

En el primer aspecto sobre la nueva arquitecta institucional. Ahí parecería que se aplicó, un poco lo que nosotros creemos, que se aplicó una política general de absorber, de que el INE absorbiera, la creación del INE supusiera la absorción de un conjunto de atribuciones para todas las entidades federativas, sin tomar en cuenta que hay problemáticas diversas; si en efecto habíamos problemas de organización electoral en distintos estados, quizá hubiera sido importante pensar, analizar, diagnosticar con mayor claridad cuáles eran esos problemas y si podría haber un tipo de política distinta, hay incluso algunos que hablan de que se afecta el principio de subsidiariedad en el sentido de que es el órgano, la entidad más cercana al ciudadano, la que tendría que atender los problemas locales, en lugar que sea una más distante desde el centro el INE el que lo resolviera.

La pregunta es, por supuesto, si se logró desincentivar, evitar o acotar la intervención de los actores locales, esto creo que está abierto, habrá que irlo viendo, irlo analizando, esto es una reforma que sigue en marcha.

Y yo creo que un desafío importante es que el INE no solamente, más bien que el INE desarrolle o contribuya a desarrollar las capacidades. Y me parece, por lo que se ha visto hasta ahora, que hacía podría ir la intención.

En el tema de fiscalización yo creo que habrá que seguir depurando y fortaleciendo las capacidades de fiscalización del INE.

Queda pendiente un tema muy importante, que es el del sistema de contabilidad en línea, el cual todos los ciudadanos en principio podrían tener

acceso, esto la Constitución lo mandaba, pero no fue posible hacerlo por distintas dificultades en el diseño mismo del sistema y en su aplicación.

Por supuesto, el desafío es seguir desincentivando fuentes ilícitas de recursos en un contexto donde el dinero resulta ser los recursos muy importantes para ganar elecciones, y una vez que se ganan elecciones para tener acceso a puestos de ejercicio de gobierno, donde también hay recursos.

En el caso de las candidaturas independientes, me parece que el tema de financiamiento privado que mencionaba es uno de los más importantes, como dar certidumbre legal a este tema.

Por supuesto, estar muy atentos a lo que está sucediendo en distintas entidades federativas donde comienza a establecerse mayores restricciones al acceso de ciudadanos a esta opción de candidaturas independientes, y habrá que cuidar. Aquí se discutirá probablemente o se presentará en la siguiente mesa sobre el tema de derechos, pero hay una postura en el sentido de que una interpretación pro-persona supone que no se puede, a nivel local, revertir lo que ya se ha ganado en términos de derecho a nivel nacional, cuando menos en la Constitución.

Va a ser un desafío el ejercicio de gobierno para estos nuevos candidatos, nos parece, y por supuesto habrá que cuidar que el apoyo al candidato, los candidatos independientes no refuerce la retórica antipolítica o antipartidista, sino que simplemente se constituya en un elemento adicional del contexto de exigencia que ayude a mejorar la calidad del trabajo de los partidos políticos.

Y por último solamente reiterar que en el caso de paridad de género sí parecería que el avance muy importante que hay en la mayor representación de las mujeres en distintos órganos, debe de aparejarse con una mayor participación en cargos y posiciones de toma de decisiones en estos mismos ámbitos.

Hasta ahí lo dejaría.

Gracias.

**Presentador:** Muchas gracias, Roberto, por esta exposición tan descriptiva sobre el proceso de instrumentación de la reforma.

Aprovecho para darle la bienvenida a Rafael Estrada Michael, Director General de INACIPE, quien será nuestro panelista en la siguiente mesa sobre la Reforma de Derechos Humanos.

A mí también me complace mucho presentar a nuestro siguiente panelista, porque cualquier estudiante de ciencia política, necesariamente un autor de referencia que tuvo durante su carrera, es el doctor Víctor Alarcón Olguín, quien es doctor en estudios sociales con especialidad en procesos políticos por la UAM, Campus Iztapalapa y maestro en gobierno y estudios internacionales por la Universidad de Notre Dame; es profesor investigador Titular “C” en el Departamento de Sociología de la misma universidad y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1; sus líneas de investigación incluyen elecciones, partidos políticos y poder legislativo en el México actual y desarrollo e institucionalización de la ciencia política en México y América Latina; alguna de sus publicaciones más recientes son Elecciones 2012, Evaluación e Implicaciones Políticas y Fórmulas de Asignación e Indicadores Electorales, Teoría y Aplicaciones para el Distrito Federal. Justamente platicábamos sobre las asignaciones en el Distrito Federal que se dieron recientemente; y actualmente es Presidente del Consejo Directivo de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Víctor, bienvenido y muchas gracias por aceptar nuestra invitación.

**Dr. Víctor Alarcón Olguín, doctor en estudios sociales con especialidad en procesos políticos por la UAM:** Al contrario, muchas gracias, Alejandro y desde luego agradezco mucho la hospitalidad, como siempre, de esta casa de la democracia que es el Senado de la República y muy especialmente al Instituto Belisario Domínguez con quien me une un vínculo histórico importante desde hace casi ya más de 15 años, participando en actividades muy diversas, desde incluso cuando se llamaba Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, antes de que se convirtiera en el Instituto Belisario Domínguez y del cual también yo tuve el privilegio de ser miembro de su Consejo Consultivo entre los años 2008 y 2013.

Para mí es un gusto acompañar también a Roberto Castellanos, amigo de mucho tiempo y sobre todo siempre encontrarme en estas complicidades que la vida nos ofrece siempre, a mi querida amiga Irma Méndez y que ahora sí que en este asunto de andar bregando sobre cómo tener mejores instituciones electorales, pues Irma también es una referencia siempre importante, siempre solidaria y siempre polémica, como seguramente lo va a ser también en esta oportunidad.

En el tiempo que muy gentilmente me han asignado, me voy a ceñir a los lineamientos que nos sugirieron, precisamente para ubicar la problemática en esta temática, y pues son las cinco preguntas que si las ponemos atrás, precisamente estos lineamientos que ahí ustedes están viendo, pues

básicamente lo que vamos a tratar de cubrir es una valoración, desde luego con todo y la limitación y obviamente la autopercepción que también a veces puede ser de mucha ayuda y a veces quizás obviamente puede ser limitativa.

Pero por lo menos estos cinco puntos, que espero que ya ustedes hayan podido tener la oportunidad de ubicarlo, para ahorrar tiempo en términos del desahogo de la sesión, pues ya ustedes puedan ir ubicando.

Pasamos a la siguiente diapositiva. Desde mi punto de vista la problemática, en eso coincido muy claramente con el primer punto asentado por Roberto Castellanos, es de que la problemática que tenemos es una problemática que no solamente es de 15, 20 años, el problema es que ya quienes tenemos más canas ya lo vemos viviendo desde 1977 y de '79 cuando incluso todavía uno no tenía las posibilidades de ejercer el voto de manera plena, pero uno percibía muy claramente que había problemas de confianza, problemas de un auténtico apego a la representación, un problema auténtico de realmente saber si el voto es o no respetado y de alguna manera cómo ver que el voto muchas veces en muchas partes de este país no es obtenido de manera lícita, no es obtenido de manera puntual y desde luego incluso con conatos de violencia.

Es decir, de alguna manera creo que si algo esta Elección 2015 nos dio como un elemento no muy agradable, es ver el retorno de la violencia política a niveles que habíamos supuesto desterrados en muchas partes del país.

Segundo, la situación misma de cómo también los propios partidos políticos están en un nivel de desapego, precisamente de lo que podríamos llamar las áreas de oportunidad y de alguna manera cómo estos actores están buscando resquicios en la propia legislación, para inmediatamente empezar a tratar de tomar ventajas comparativas, más allá de lo que una competencia leal en un sentido efectivo de convencer al ciudadano para obtener el voto, pues está ahí presente.

Si bien ciertamente puedo decir, con Roberto, que 107 impugnaciones no son un número alto, el problema es que muchas otras se quedaron en el camino y muchas otras precisamente no se pudieron dar a cuenta por las amenazas explícitas del crimen organizado y por las amenazas explícitas de castigo de falta de disciplinamiento en los partidos políticos, es decir, la falta también de democracia interna.

En ese sentido creo que hay muchos elementos que hay que empezar a rastrear de manera muy esencial, creo que Irma podrá documentar de mucha mejor manera temas como las malas prácticas electorales, pero simplemente

yo quiero apuntar algo que sin que yo asuma públicamente esta función, pero sí debo señalar que en el actual proceso electoral tuve el privilegio de ser integrante del Comité Técnico de Evaluación del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral de este proceso, patrocinado por el Tribunal Electoral, el INE y la Secretaría de Gobernación, que precisamente las organizaciones de la sociedad civil nos están haciendo llegar sus informes y muchos de esos informes están empezando a destacar.

Ciertamente este tipo de situaciones, donde contra lo que puede festinarse en muchos otros aspectos, como las declaraciones de la Misión de la OEA, la Misión de la Unión Europea, en realidad las organizaciones de sociedad civil están encontrando un mapa completamente distinto al que estas dos organizaciones internacionales presentaron en sus informes.

Entonces eso creo que sí algo que nos debe llamar poderosamente la atención y por eso es una responsabilidad pública de quien habla, precisamente llamar la atención sobre este hecho, porque sí es un elemento que, más allá de los elementos estructurales o formales hay una realidad política electoral a la que debemos empezar a atender con mucha urgencia, con mucha incidencia y que ya necesariamente pasa por cambiar o hacer más o menos leyes, se trata de incidir realmente en las prácticas cotidianas de la ciudadanía y de los políticos para que realmente esta representación política tenga un efecto sustancial y determinante para empezar aquí a evitar este concepto de democracia defectiva que hemos estado detectando desde muchos ámbitos en las encuestas de cultura política, en la baja credibilidad que tiene la democracia como un elemento instrumental, como un instrumento precisamente, un mecanismo precisamente para garantizar la sociabilidad no solamente política, sino incluso la sociabilidad cotidiana a nivel civismo.

Esto me parece a mí que, este aspecto, por eso es de mucha importancia ver la manera en cómo hacer un serio llamado a los partidos políticos a que dejen de buscar la lógica simplemente de la rentabilidad de corto plazo y que más bien reconstruyan y se reconstituya en muchas de sus prácticas y en muchos de sus elementos.

Es decir, a costa de que no solamente se trate de que se les pueda rebasar o no con las candidaturas independientes, que también ya estamos viendo la reacción negativa que en muchas partes de la República los mismos partidos políticos y la clase política está viendo sobre este asunto.

Y por el otro lado también la situación de cómo garantizar cierta gobernabilidad y estabilidad que el propio Sistema Político no va a poder



sostener solamente y únicamente con la obtención de resultados electorales. Creo que ahí es otro punto muy importante para atender.

Sin embargo, precisamente creo que frente a la debilidad creo que hay una fortaleza, que todavía tenemos un Sistema de Partidos fuerte, que tenemos todavía un Sistema de Partidos que tiene cierta todavía capacidad, cierta incidencia superior a lo que puedan hacer otro tipo de organizaciones, aunque es un reclamo cada vez más continuo y más constante de que las organizaciones de sociedad civil queremos participar en la evaluación, en la supervisión, en la fiscalización y en el seguimiento y la rendición de cuentas que el propio Sistema Electoral y de Partidos no se tiene que dar así mismo, sino que lo tiene que dar de cara a la sociedad. Entonces ahí también es otro elemento a poner sobre la mesa.

La Reforma Electoral no puede estar, como se decía incluso en la Reforma Educativa en el panel anterior, la Reforma Electoral del futuro no se puede hacer solamente con los partidos.

Las reformas de candidaturas independientes se lograron gracias a la acción importante de colectivos de sociedad civil, como Reforma Política hace tres años, es decir, donde los ciudadanos marcaron literalmente aquí en pasillos, se les detenía: “Y usted ¿cuándo va a aprobar la reforma y por qué no ha aprobado la reforma?”

Entonces salvo que haya ese tipo de presión pública de organizaciones de sociedad civil, pues entonces la única forma de hacerlo correctamente es que nos permitan entrar por esa misma puerta, tan ancha para entrar como salir y no entrar por las azoteas o por las rendijas.

Es decir, creo que en ese sentido también tenemos que tener una sociedad política adulta, corresponsable y que permitan ese crecimiento de la sociedad civil, y creo que la próxima Reforma Electoral tendría que tener mucha mayor incidencia de los colegios de profesionales, de las organizaciones académicas para poder entonces delimitar realmente cómo podemos hacer una reforma político-electoral que no solamente se dedique a reformar artículos, suponiendo que eso es lo que va a disuadir o no a las entidades a que hagan o que se porten bien o se porten mal.

No, se trata de una reforma integral que incluya a la ciudadanía y los hábitos ciudadanos para poder entonces erradicar muchas de estas prácticas que por falta de información o por intimidación precisamente estamos observando su reincidencia a lo largo del territorio nacional.

Y en ese sentido, más allá de que sea una reforma, de que si castigamos o no a los partidos, de que si les quitamos o no recursos, ayudemos a los partidos a que gasten mejor y que gasten en lo que deben de gastar su dinero.

Es decir, creo que en ese sentido la cuestión es que por ejemplo los resultados importantes, positivos que yo veo como lo que se nos pedía, coincido plenamente con Roberto, justamente creo que los dos, las dos grandes piezas de esta arquitectura buena que tuvimos en estas elecciones, pues se refieren precisamente a paridad de género y candidaturas independientes, y yo diría efectivamente monitoreo de medios, porque sin monitoreo de medios, aunque mucha gente ha puesto la cuestión en fiscalización, sin monitoreo de medios no hubiera aparecido el caso del Partido Verde.

Es decir, ahí hay algo que es muy importante que de las nuevas atribuciones que se le fueron dando al IFE, entonces IFE en 2007, 2008 al presente, algo ha resultado positivo, precisamente de que en esa parte la incidencia de la autoridad electoral ha podido acotar de mejor manera la incidencia del debate y el nivel de ese debate en los medios de comunicación.

Estamos a punto también de terminar la discusión, sino es que ya está prácticamente concluida la discusión sobre la Ley Reglamentaria del Derecho de Réplica, un tema ausentísimo, que precisamente creo que esperamos que pueda abonar incluso todavía a la civilidad política entre los partidos y que también eso le dé un mejor mecanismo de protección a los periodistas, que eso a mí me parece un tema súper importante, que en todo caso habrá que seguir insistiendo que esa ley de derecho de réplica también tenga un apartado mucho más puntual sobre cómo se va a defender el derecho de protección a la vida y la integridad física de los periodistas, y de cualquier ciudadano que ejerza con determinación su derecho a la libertad de expresión y de reunión para poder manifestar su punto de vista.

En ese sentido sí me parece a mí que el tema de monitoreo tiene un resultado incidental, pero que yo veo promisorio, que eso se pueda seguir insistiendo de que si bien cuesta mucho mantener un sistema de monitoreo y mantener un sistema de información financiera, pues sí son dos puntuales muy importantes para darle visibilidad y un sentido de transparencia y de responsabilidad pública a los propios actores de la contienda.

La siguiente es la de Fiscalización, es decir, el Sistema de Información Financiera llegó tarde por problemas de licitación que muchos de ustedes saben que la empresa española que se había comprometido con el INE no lo hizo a tiempo y entonces tuvo que entrar una situación emergente y gracias

incluso a una de nuestras instituciones importantes como es la UNAM eso pudo, como también ya la UNAM se pudo hacer cargo del Sistema de Monitoreo como instancia de coadyuvancia, gracias a una institución del Estado Mexicano pudimos salvar buena parte de esta elección.

La otra parte también es justamente lo que decía, el incremento de las situaciones de patronazgo, es decir, de obligar a los funcionarios públicos a atender mítines, etcétera y además ahora encontrando formas más sofisticadas, que son los apoyos cruzados.

Los apoyos cruzados que implica: “Yo mando a tu gente de tal entidad, la mando a tu otra entidad para que no pueda ser rastreada; te mando a ti recursos y tú me mandas de tu entidad para que entonces las actividades no se puedan rastrear tan fácilmente”.

La triangulación de bienes y servicios y de militantes, precisamente es una de las formas de evasión que se han podido incluso llevar al nivel de los nombramientos cruzados, es decir, yo pongo a tu hermana y yo pongo a tu novia, pero tú pones a mi mamá y tú pones a mi compadre.

En esa cuestión es lo que estamos detectando en la observación electoral, los nombramientos cruzados y los apoyos cruzados y la salida lamentable de recursos de estas mismas casas de soberanía, que eso también es un tema que el Poder Legislativo no puede seguir siendo opaco con este tema de destinar recursos a las campañas electorales a través de los grupos parlamentarios.

Es decir, y eso hay que decirlo con todas sus letras para poder también cortar de tajo con uno de los cánceres que hacen que los propios partidos se den un balazo en un pie, cuando en realidad podrían ser realmente actores muy importantes para la construcción democrática.

Ese aspecto también sí me parece importante, como decíamos, con el tema de la violencia política, la muerte de candidatos a municipales en varias partes del país, candidatos a diputados.

Realmente creo que es un tema muy importante de cómo atender la incidencia del crimen organizado o incluso de grupos de interés que incluso apelan a la violencia para tratar de obtener el apoyo de los ciudadanos.

Lo que sí veo que pueden ser como desafíos y problemas también. Desde luego aquí también ya se mencionaba por parte de Roberto el tema de cómo terminar de generar la armonización del nuevo modelo nacional donde ahora

el INE tiene que organizar un Servicio Profesional Electoral en dos pistas, tanto en instancias centrales, como en las instancias de los OPLE's, el mismo nombramiento que no ha estado exento, incluso de abiertas acusaciones de los propios partidos políticos diciendo que hay "datos cargados", aún cuando los procesos de evaluación se han tratado precisamente de tener con un mayor esfuerzo y espíritu de selectividad, a través del apoyo de CENEVAL, a partir del apoyo de instancias académicas.

Como en el Primer Concurso de OPLE's, se hizo bajo la supervisión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en la fase de ensayo y el CIDE en la segunda etapa, la que está concluyendo y, la tercera no tengo quién es la instancia asignada para revisar los OPLE's que faltan.

Pero bajo esa circunstancia el principal problema es que seguimos teniendo el Síndrome de Daniel Bautista, de la Olimpiada de Moscú para los que sean más jóvenes. En 1980 el marchista mexicana Daniel Bautista iba ganando razonablemente bien a los soviéticos, en casa obviamente los soviéticos, pasan por un túnel y de repente entra Daniel Bautista y no sale.

Y entonces cuando sale, pues sale echando pestes y todo.

¿Y qué pasó? Pues en el lapso de lo que era el kilómetro que duraba el túnel éste le pusieron las tres amonestaciones los árbitros y donde no había ninguna cámara que pudiera registrar ese evento.

Esto es lo que pasa muchas veces cuando viene ya la fase de la selección curricular, que ya pasaron la parte formal de técnica, pero viene la parte política y donde los partidos vetan y los consejeros vetan o palomean y entonces ahí es donde Daniel Bautista perdió la carrera.

Digamos, esa fase sigue siendo uno de los temas importantísimos de que tenemos que tener un sentido de integralidad transparente para poder cubrir todas y cada de una de las etapas y que esto no se preste a ningún tipo de suspicacia.

Entonces en ese sentido, desde luego, son decisiones políticas, pero sí son decisiones que sí tienen que erradicar, de entrada, la partidización del Servicio Profesional Electoral.

En lo personal que yo he sido participante', igual que Irma en muchos otros de estos procesos, yo en lo personal a mí ya me queda muy clara una conclusión: "O se salen los partidos y esto se vuelve un Servicio Profesional de Carrera escalafonario, como el Servicio Exterior Mexicano o la carrera

judicial o no va a haber nunca ningún mecanismo que alcance a conformar a los propios partidos para estructurar la autoridad electoral tanto en tribunales, como en institutos electorales.

Si los partidos políticos no están dispuestos a cortarse ese brazo y evitar la perversión o el intento de colonización y perversión de los institutos electorales, no va haber forma de evitar que las elecciones mexicanas sigan estando empañadas con un dejo de duda sobre la imparcialidad, en algún nivel de la autoridad electoral sea jurisdiccional o administrativa o penal.

Es decir, si no hay un auténtico Servicio Civil de Carrera escalafonaria y que además los años de antigüedad sean los preferentes para pasar de vocal ejecutivo a director ejecutivo. Entonces no podremos tener la certeza de quienes llegan tienen un ámbito de experiencia probada en la gestión y en la administración del Servicio Profesional, no son ángeles pero sí podemos garantizar que al menos, por lo menos sepan de la materia y entonces en ese sentido sí me parece que es importante valorar ese aspecto.

¿Cuáles serían entonces algunos otros elementos condicionantes para que el tema electoral deje de ser un factor tan preocupante y que siempre nos lleve a la Noria para volver a sacar agua cada tres años?

Lo primero es, precisamente, facilitar la coordinación del INE con el INAI en términos de transparencia, en términos de la Secretaría de la Función Pública, es decir, para poder responsabilizar a aquellos funcionarios que estén desviando recursos y tengan una implicación de responsabilidad y fincarles las responsabilidades debidas y, desde luego con la Auditoría Superior de la Federación.

Es decir, para poder hacer un complemento efectivo de cómo se está dando el gasto electoral y no solamente de los partidos, sino la del propio INE, es decir, el INE también tiene que ser sujeto de transparencia y a veces eso se nos olvida, los institutos autónomos no son ínsulas de impunidad, sino también deben pregonar con el ejemplo de también estar sujetos a la transparencia.

Y, por el otro lado, también fortalecer la coordinación, que eso yo creo que ha sido muy afortunado con el Servicio de Administración Tributaria, el SAT, para poder precisamente hacer los monitoreos de las cuentas de los partidos y los gastos que precisamente en los cuales inciden.

Desde luego fortalecer también, seguir avanzando en una actualización que había quedado muy pendiente desde la última reforma, habíamos tenido 20

años sin una actualización del aspecto del capítulo de delitos electorales que antes estaba en el Código Penal Federal, hoy tenemos una ley especializada en la materia, pues hay que seguir perfeccionándola, hay que tratar que esa sea de un mayor conocimiento de la ciudadanía y que eso precisamente fortalezca la capacidad de auditoría ciudadana y de denuncia ciudadana para evitar esas malas prácticas.

Por otro lado también, como decía, los partidos políticos tienen mucho temor de que se les corte el dinero, pero creo que podemos ayudarlos a que, insisto, no a que pierdan dinero, sino que lo gasten mejor y entonces hay que premiarlos con ciertas actividades que pueden ser mucho más provechosas, como el empoderamiento ciudadano, capacitar a sus militantes, generar mecanismos precisamente de educación cívica, que ellos inviertan en ciudadanía y que eso sea lo que permita que puedan obtener incluso, con resultados evidentes, que eso les permita tener más dinero para reinvertirlo en los propios ciudadanos.

Es decir, menos gastos de administración, que no sirven de mucho, menos lujos, pero sí más contacto con la ciudadanía y eso creo que puede ser un elemento interesante de que puedan incluso tener un nivel de participación ciudadana adecuado.

Y por el otro lado, también la idea de reducción del costo general de la administración electoral y asumir también que dentro de los procesos que también se le han dado al INE, que ha sido una cantidad enorme de atribuciones, es muy difícil que podamos valorar si solamente es a cuestión de aplicarle un presupuesto de base cero como a cualquiera de las otras dependencias de la Administración Pública Federal o de los institutos autónomos, sino que es más bien un tema que nosotros tenemos que generar este tipo de situaciones.

Me voy acercando precisamente al cierre y veo cuáles serían algunos elementos también importantes.

Uno, la Reforma Política dio base a la reelección. La reelección hay que complementarla con la revocación de mandato, es decir, no podemos extender cheques en blanco a legisladores que van a tener ahora todas las ventajas con respecto a otros competidores, si es que no podemos hacer una exigencia sobre su desempeño y que precisamente esto sea un elemento que permita que estos legisladores se dediquen de tiempo completo a su trabajo y no solamente o compartan responsabilidades siendo dirigentes partidarios.

Es decir, los legisladores no deben ser delegados de su partido en los procesos electorales, no pueden ser operadores electorales, los legisladores deben ser legisladores de tiempo completo, y eso se debe castigar.

Si los legisladores se ausentan de su curul para ir a hacer operación política, entonces debemos tener la posibilidad, como ciudadanos, de pedirle que dedíquese a su partido o dedíquese a representarlos.

Ese es un elemento importante de la Reforma Electoral futura, política de que necesitamos legisladores de tiempo completo. Adiós a los operadores políticos disfrazados con sueldo a cargo del erario del Poder Legislativo Federal.

Y por otra parte también generar la armonización de los tiempos electorales y los tiempos jurisdiccionales, justo lo que decía Roberto, tenemos tiempos muy limitados, entonces tenemos que realmente armonizarlos, ya es una observación que los propios consejeros electorales y los magistrados están solicitando que se revisen estos tiempos por la cantidad y el volumen de asuntos a resolver.

Elementos que serían, precisamente, pues es este tema de la observación electoral, ampliar el espacio de las auditorías ciudadanas, facilitar un poco en ese sentido ese trabajo.

Y sobre todo la parte que a mí me gustaría resaltar es esto, enfatizar en la cultura de los derechos humanos, en la cultura de la legalidad y en la cultura de la paz, son elementos muy importante que tenemos que garantizar que desde las escuelas podamos recuperar el espacio de la construcción del civismo, de la educación cívica como un elemento donde podamos recuperar elementos fundamentales para volver a sincronizar a la ciudadanía con el tema de la democracia.

Entonces en ese sentido a mí me parece un tema central que tenemos que perseverar que haya en la Reforma Educativa, que se aliente el regreso de la materia de civismo desde la educación preescolar, en la educación primaria y secundaria y la preparatoria para forjar buenos ciudadanos que estén comprometidos con el deber cívico de participar en la vida pública electoral.

Finalmente, mi conclusión es, hemos estado sobre todo en dos bloques, la conclusión que tienen ustedes atrás mía, es tratar de culminar el esfuerzo que viene desde 2007-2008 con la armonización de muchos estos temas que ya fueron anticipados por Roberto, pero sí asumir, insisto, que no se trata nada más de una reforma, simplemente de ajustar artículos, sino realmente una

cruzada ciudadana, una cruzada política para corregir una buena parte de los elementos constitutivos y configurativos de la manera en que estamos pensando.

Y la última, no basta entonces un presupuesto de base cero, necesitamos tener una sociedad que recobre su salud moral, su salud cívica para que de alguna manera podamos asumir que vamos a estar en condiciones de poder afrontar los retos que nos exige la democracia que hemos tratado de construir, precisamente desde hace un poco más de 40 años.

Muchísimas gracias por su atención.

**Presentador:** Muchas gracias, Víctor.

Aprovecho también para darle la bienvenida a Luis González Plascencia, una de las voces más autorizadas en materia de derechos humanos del país y que nos estará acompañando también en el siguiente panel sobre la reforma de derechos humanos.

Ahora es turno de presentar a Irma Méndez de Hoyos, quien es doctora en gobierno por la Universidad de Essex del Reino Unido, profesora e investigadora de tiempo completo en FLACSO y coordinadora nacional de la Red de Investigación de la Calidad de la Democracia en México; desde 2003 imparte cursos sobre partidos políticos, elecciones, órganos electorales en México y América Latina, conducta electoral y políticas públicas en FLACSO, también ha dado clases en el CIDE, en la UNAM y la UNAM, así como en institutos electorales de varias entidades federativas; ella es miembro también del Sistema Nacional de Investigadores de la República Mexicana.

Muy bienvenida, Irma, te paso la palabra.

**Dra. Irma Méndez de Hoyos, doctora en gobierno por la Universidad de Essex del Reino Unido:** Muchas gracias.

Muchas gracias por la invitación, es para mí un honor estar aquí con ustedes y, sobre todo, tratando de desentrañar esto de la reforma electoral, política en conjunto con el resto de las reformas estructurales.

Efectivamente, gracias, Víctor, qué bueno que los anticipaste, a veces resulta que me gusta provocar.

Lo primero que quiero decirles es que las reformas prometen mucho y entregan poco en general en todos los países, pero aquí nos encanta,



digamos el negocio de los políticos es vender, en todo el mundo vender la idea y la ilusión de que con una reforma podemos efectivamente cambiar prácticamente el destino de los países. Y ese es el negocio de los políticos en todo el mundo, insisto.

Y es mucho el trabajo de la ciudadanía, de las organizaciones, de los académicos el empujar para que esto no se quede solamente en intenciones, pero efectivamente, modifica, las reformas tienden normalmente a sobreestimar la capacidad de cambio de las instituciones y al mismo tiempo el interés de los actores para desenvolverse bajo nuevas reglas.

Entonces, tendríamos que ser más críticos y moderar sobre todo las expectativas y ser capaces de construir reformas de largo plazo, en algún momento, yo trabajé mucho tiempo en el IFE, ahora INE, se había contratado un proceso de reingeniería institucional y dice el facilitador: ¿cómo ven al IFE en 20 años? Y la respuesta prácticamente de todos los Consejeros fue: no, no, apenas nos pusimos de acuerdo para como están las reglas de ahorita, no nos imaginamos qué sería esto en 20 años.

Creo que sí nos hace falta esta idea de reformas de más largo plazo, muy graduales y que moderen, sean flexibles ante las oportunidades efectivas de cambio. Recordemos, las reformas de verdad prometen mucho entregan poco.

¿Cómo evaluar las reformas? Bueno, hay muchas maneras, a mí lo primero que se te viene a la mente es los fines, veamos qué tanto se lograron los fines, los objetivos, las metas, uno de los objetivos de esta reforma de 2014 fue precisamente elevar la calidad de las elecciones a nivel federal y local y yo me pregunto si efectivamente lo logramos. Me queda de verdad una gran duda, pero también la podemos evaluar respecto de la satisfacción de quienes impulsaron la reforma y ahora parece que nadie quiere hacerse cargo del muerto. Los partidos finalmente tampoco quedaron satisfechos con la reforma.

Otra manera de juzgarla es por la satisfacción del cliente, nosotros ciudadanos qué tan satisfecho, yo me siento muy insatisfecha, honestamente creo que hay, fueron demasiados, pusieron demasiados cambios al mismo tiempo que no permitieron a las propias instituciones gradualmente adaptarse a cuestiones como un Sistema Nacional Electoral que tiene pros y contras. Pero finalmente tenía el objetivo de estandarizar la calidad de los procesos, del proceso electoral que está integrado por muchas etapas y que es muy complejo. Entonces, la verdad que se hizo a golpe y porrazo honestamente.

Otra manera, por los déficit que hemos marcado los expertos y finalmente por lo que no ha cambiado, y yo me voy a sentar desafortunadamente en esta parte por lo no ha cambiado.

Y voy a hablar básicamente de la materia que en México se le ha llamado delitos electorales pero que en realidad es una canasta muy grande que incluye diversas materias.

Desde hace dos años he venido trabajando la parte de elecciones pero particularmente de calidad hacia arriba y hacia abajo en una perspectiva nueva a nivel mundial que se ha estado impulsando por parte de organismos internacionales y que tiene que ver con la integridad y el reconocimiento de las malas prácticas, es más allá de las leyes, están las leyes pero qué pasa con la implementación de las leyes, con las prácticas cotidianas de los partidos políticos y de los partidos.

Es un repensar cómo tendríamos que ir ajustando los modelos de elecciones y mirar hacia lo que poco cambia, que son las malas prácticas y que hay un gran debate sobre si la política finalmente y las elecciones pueden concebirse en la democracia moderna sin malas prácticas. Y una gran conclusión es no, pero hay que limitarlas a lo máximo porque su capacidad de erosión sobre la confianza en las instituciones, la legitimidad de los gobiernos y los gobernantes, es decir, dañan la confianza en cualquier país de una manera impresionante, bueno, los dejas crecer y aquello se te vuelve lo que ha pasado en otros países, le ponen presidentes.

Y aquí se ha hecho, ¿por qué no aprendemos de Guatemala? Yo creo que pasar por ese tipo de situaciones no las queremos, creo, ni ver porque es un proceso de inestabilidad generalizada que no es deseable para ningún país.

En esta perspectiva se reconoce que hay malas prácticas, dice Pippa Norris de primer orden y de segundo orden, o hay quienes hablan de fraude y malas prácticas.

Sarah Ber con la que estuve platicando, estuve trabajando en el 2013 haciendo una estancia de investigación en Inglaterra habla de tres formas de manipulación, la manipulación de las instituciones electorales, los órganos como el IFE, los OPLEs, el INE, órganos electorales en general, pero también de las propias leyes electorales, la manipulación de la decisión electoral que tiene que ver con cómo afectas la forma en la que el votante, el ciudadano toma una decisión, la compra del voto y la coacción del voto altera las condiciones sobre las que un hombre o una mujer tendría que estar

decidiendo su voto. Y la manipulación de la administración electoral, que es todo este ciclo.

Yo parto de que sí hay una diferencia importante entre fraude y malas prácticas y que es relevante incorporarlo a la discusión en México porque no es lo mismo utilizar recursos de procedencia ilícita en mi campaña y hacer de alguna manera una componenda con el crimen organizado que vender mi voto o comprar mi voto; están metidos en este momento en la ley mexicana todo en un mismo paquete y hay un proceso de criminalización que sigue mucho la tradición en América Latina que es: todo es delito, vamos a la cárcel. Les voy a contar cuántos hay en la cárcel por todo esto, nadie.

Es importante discutir porque las malas prácticas, como lo ponía el otro día un colega es, como jugar desleal dentro de las reglas y ponía el ejemplo del dopaje, o sea, yo estaba exponiendo y me dijo: mira, me vino a la mente lo del dopaje y me parece muy claro, y si finalmente sigues en el juego, cumples en general las reglas pero eres desleal y eso no es lo mismo que romper las reglas, el fraude es yo relleno la urna y hago ganar a alguien que no ganaría, que no hubiera ganado si no le hubiera ayudado con los votos.

Una mala práctica es sesgar una decisión dentro de los órganos electorales, es decir, no, no, tampoco, tampoco violó tanto, no fue tan grave, no fue tan definitivo ese promocional, bueno, no, no está diciendo: voten, voten, entonces realmente eso es sesgar, si inclino la cancha a favor de alguien, no lo estoy haciendo ganar, estoy modificando las condiciones de la competencia a favor de algunos partidos y en contra de otros.

Esas son las malas prácticas, es ser desleal dentro de las reglas del juego y eso hay que tratar de minimizarlo, insisto, erosiona la legitimidad, erosiona la confianza en las instituciones y erosiona la forma en la que finalmente a quienes elegimos pueden gobernar, así de grave puede ser.

A ver, voy a enseñarles un poco de estas malas prácticas y cómo efectivamente gracias a las reformas del 90 para acá hemos logrado eliminar lo que yo llamaría prácticamente lo que es fraude, o sea, viene siendo cada vez más vemos como este tipo de prácticas como el carrusel disminuyen pero crecen otras.

Los siguientes datos son de la encuesta, una encuesta a expertos que aplicamos en FLACSO. Una de las primeras preguntas que hicimos fue qué tanta injerencia tiene el gobernador en ese entonces en los órganos electorales, ahora vamos a replicar sobre los OPLEs pero eso todavía no están disponibles los datos.

Y encontramos que sí, efectivamente, y haría, hay estados como Veracruz, Chiapas, Tabasco que, bueno, qué les digo el gobernador tenía una injerencia directa y altísima.

Sin embargo, estas prácticas fraudulentas como que voten los muertos, carrusel o anular los votos de la oposición cada vez más disminuyen en la mayoría de los estados, son localizadas estas prácticas. Como vemos, el uno es uno hubo, el dos, es decir, ya prácticamente casi todos los estados están debajo de, hubo algunas irregularidades, como éstas.

Pero qué es lo que ha venido apareciendo y empieza a aparecer, incluso en el primer lugar del 2015, desde el 2012 y después en el 2015, que es la compra de votantes, la compra de votos, la coacción de votantes, encontramos que la coacción de votantes fue alta en 12 estados, la compra de votos fue alta en 18 estados, el gasto del candidato del gobierno o del gobernador fue alto en 18 estados.

Entonces, han ido variando este tipo de prácticas, creo que sí tenemos que reconocer que hay un avance en el sentido de que la voluntad del electorado deja de alterarse de manera radical; sin embargo, empiezan ese tipo de prácticas que son como desleales.

Ésta es una gráfica en la que se muestran, es con datos de la FEPADE, cómo de 2006 a 2009 y después a 2012 el segmento café es el que tiene que ver con la alteración del Registro Federal de Electores, hasta ese año la práctica muy usual de parte de los partidos políticos era lo que se le llama el turismo electoral, que es llevar prácticamente comunidades completas de un estado a otro en aquellos distritos en donde están muy competidos y pueden ganar o perder por casi mil votos, me llevo a la comunidad de 2 mil, los empadrono allá, votan y me permiten ganar y ya después los regreso y los llevo para arriba y para abajo, algo terrible pero que fue disminuyendo conforme se fueron cerrando los espacios de discrecionalidad en el Registro Federal de Electores y en el IFE.

Estos son los datos de 2012 respecto de la compra de votos, según Ulises Beltrán, dice 73 por ciento no recibió absolutamente nada de los candidatos, el 19 por ciento recibió, sí, pero artículos promocionales, la gorra, la camiseta, la pluma, etcétera. Y ubica en prácticamente 7 por ciento lo que sería la compra de votantes.

Este es también de Ulises Beltrán en el que ya lo ve por partido, por partido efectivamente pareciera que fue Peña Nieto, el PRI, bueno, la coalición PRI-

Verde la que hizo un mayor uso, no solamente de artículos promocionales, casi 15 por ciento, sino también lo que podría considerarse como compra del voto.

Y esto es la compra de voto pero por segmento de población, entonces, lo que Ulises Beltrán y creo que lo muestra muy bien es cómo en donde hay más compra de voto es en los sectores de nivel medio, bajo o muy bajo de ingreso.

La última es la de las despensas, materiales, dinero en efectivo que es, efectivamente, el segmento más crudo y rudo de la compra de votos y como qué tanto finalmente puede alterar 1.5 por ciento, 1.6; esto es del 2015, este es de Guy, dice: “¿Con qué partidos relaciona el fraude?” Todos los partidos están implicados, aquí nadie se salva, desafortunadamente es una práctica muy extendida y la utilizan todos y cuando entrevistas a los candidatos y a los representantes partidistas y a los funcionarios partidistas te dicen: es que el otro lo hace, por supuesto que no me da ni un buen argumento ni una justificación.

Ahora, esta práctica de la compra del voto es muy complejo la línea divisoria entre los programas sociales y la compra de votos y la coacción es muy delgada, no aquí en el mundo, en Europa la discusión es en qué medida los programas sociales, el estados de bienestar genera clientelismo, la gran diferencia es que allá no se atreven a ponerle, a darle un bulto de cemento a alguien ni a darle cinco pesos pero el clientelismo existe, hay quienes dicen que clientelismo y compra de voto es lo mismo y yo el otro día que estaba yo en Perú en un evento, en un congreso les decía: es que no es lo mismo, no es lo mismo, los incentivos son distintos.

El caso es que en este momento como está la Ley General de Delitos Electorales esto que ven atrás no puede contar como compra de votos, no se acredita el delito, y bueno, tengo 50 fotografías de éstas, podría aburrirme, pero no es mi objetivo, no se acredita como delito.

¿Por qué? Porque el proceso para acreditar una práctica como éstas como delito que termine en la cárcel es muy complicado y los partidos no sé por qué me da la impresión, piensa mal, decía mi papá y acertarás, diseñaron una Ley de Delitos Electorales que no es aplicable para sus prácticas cotidianas, desleales. Ese es el centro del problema.

Es un avance la ley, bueno, quisiera, sí, sí es pero es muy relativo, pasamos de un código electoral que tenía una forma más gradual de entender que había faltas y había delitos para el 2014 nos volcamos, bueno, desde antes

pasa al Código Federal Penal toda la parte de delito se le quita al Código Electoral y pasa al Código Penal y ahí es donde empieza a meterse todo en esta canasta de los delitos electorales.

A ver, está tipificada la coacción de votos, por ejemplo, la coacción de votos de acuerdo a la Ley General en materia de Delitos Electorales tienen 50, 100 días de multa, prisión de seis meses, la compra de votos, multa, seis a tres años de cárcel, el uso de recursos ilícitos, de mil a 5 mil días de multa y de cinco a 15 años de prisión.

Ahora, cómo explicar que en este año que hubo la aplicación por primera vez de la Ley General de Delitos Electorales aumentaron las penas, ahora está penalizado con la cárcel tanto la compra como la venta del voto, si tú vendes tu voto te puedes ir a la cárcel, si tú compras el voto te puedes ir a la cárcel.

Pues habla muy mal el hecho de que se haya aprobado una Ley General de Delitos Electorales y hoy en día eso que tipifican como delitos electorales se haya incrementado de manera exponencial.

Entonces, por qué pasa esto, por qué finalmente aumentan las penas, aumentan los castigos pero eso no tiene una incidencia en que los partidos políticos deciden no hacerlo.

Y bueno, hay varias cosas, primero hay un contexto institucional erosionado, hay un problema en la aplicación de la ley; es decir, se aplican las leyes pero no se cumplen. Hay una falta de coercibilidad en la ley, la ley no cumple con los estándares mínimos de coercibilidad que es tú digas cuándo, cómo y dónde, compra de votos qué voy a entender por la compra de votos, cuándo voy a juzgar, por eso les ponía el periódico, la nota del periódico porque éste es el típico caso que llega a la Fiscalía, a la FEPADE en la que prácticamente no pueden hacer nada.

¿Por qué? Porque cuando llega el Ministerio Público y le dice: ¿señora a usted le compraron el voto? No. ¿Pero le entregaron una despensa? Sí. ¿Le dijeron por quién votar? No y el camión puede estar pintado de verde o puede ser del PRD; es decir, puede haber un camión completo lleno de despensas con la bandera de uno de los partidos políticos, entregar las despensas, pero como no hay explícitamente la solicitud del voto no están comprando el voto y entonces no hay delito qué perseguir.

Los sesgos de lo otro, otra parte del contexto institucional erosionado son los sesgos de los órganos electorales.

Y termino con este contexto político erosionado que tiene que ver con la corrupción. A ver, en todo esto, en delitos electorales y malas prácticas lo que hay es una ecuación muy simple de efectividad y costos, cuando el costo que tienen que pagar los partidos políticos por comprar el voto, por coaccionar, por utilizar este tipo de malas prácticas es nulo, ¿qué hacen? Lo utilizan. El costo es bajísimo, es marginal, es lo mismo que pasa cuando tiramos la basura.

Entonces, creo que lo que desde esta parte de la reforma electoral me parece que es crucial, es entender que si queremos disminuir de manera radical el cúmulo de malas prácticas y delitos electorales tendremos que repensar los incentivos y los castigos que estamos aplicando realmente, de los que realmente se pueden aplicar para disminuir este tipo de malas prácticas que erosionan al sistema político.

Los ausentes de la reforma 2013 a 2014 mayor claridad en los mecanismo del control de malas prácticas, la despenalización de los delitos electorales. Es decir, hacer de esta canastota que metieron todo, hacer una diferenciación entre lo que efectivamente es delito, como el uso de recursos de procedencia ilícita, a nadie le cabe duda y que le quiten por favor a la compra de votos y a la venta de votos de llevarte a la cárcel porque finalmente no se puede aplicar.

Y hacer, tomar medidas mucho más simples, como las amonestaciones y después la cancelación del registro de su candidato en el distrito en el que finalmente hay evidencia de compra de votos, su candidato ya no puede participar, así de simple, en vez de andar pensando en andarlos metiendo a la cárcel.

Conclusiones.

Yo creo que tenemos que tomar en cuenta que la capacidad de manipulación es infinita, como decía mi profesor en el doctorado: la política es de malos contra malos no de malos contra buenos; entonces, tenemos que partir de ese principio para entender que los incentivos que tienen los partidos son muchísimos para manipular, pero que como ciudadanos, como expertos y como sociedad tenemos el derecho y la obligación de cerrarle el paso a este tipo de prácticas que finalmente erosionan a nuestros gobiernos y a nuestros sistemas de convivencia.

Creo que hay que darle autonomía a la FEPADE e integrarla a los órganos electorales porque hasta ahora es parte del Poder Ejecutivo y hay que hacer

un proceso gradual de sanciones, hay que repensar los costos y beneficios y oportunidades que te da la Ley General de Delitos Electorales.

Muchas gracias.

**Presentador:** Muchas gracias por esta excelente exposición, Irma.

La verdad es que cada una de las mesas, de la temática que se aborda en cada una de las mesas podría ameritar y debería un seminario de dos días, pero bueno, la hemos acotado porque la intención del seminario era ver la visión panorámica, la visión de conjunto del impacto de las reformas estructurales.

Tal es la complejidad de cada una de las mesas y las inquietudes del público que llegaron 15 preguntas, si las contestáramos todas nos quedaríamos aquí el resto de la tarde, pero traté de hacer un esfuerzo de agrupar las inquietudes en algunas categorías y apelo a la extraordinaria capacidad de síntesis de nuestros ponentes para responder y dar un mensaje final.

Y también pueden acercarse a nuestros ponentes y a nuestros panelistas una vez que acabemos esta mesa.

Bueno, una preocupación son los candados a los independientes en los estados, en algunas de las entidades federativas, otra los resultados en materia de transparencia; es decir, la posibilidad de inhabilitar o cancelar registros a partidos políticos por rebase en los topes de gasto de campaña o en la compra de voto. Una preocupación recurrente del público es la reducción del costo de las campañas y de lo que se le destina para sus actividades habituales a los partidos políticos. Otra tiene que ver con las coaliciones, ¿qué opinan sobre las coaliciones, sobre la figura legal?

Otra es los beneficios de las asociaciones políticas nacionales con la reforma política electoral, hubo alguno, hay una insistencia del auditorio sobre la participación ciudadana, la inclusión de la sociedad civil y principalmente de los jóvenes, si hubo algún impacto en la reforma política en esto. Y hay quien pregunta sobre la paridad de género, ¿por qué la paridad de género en las candidaturas no se tradujo en una conformación 250 hombres y 250 mujeres en San Lázaro?

Si te parece, Roberto, en tres minutos poder responder, si no hay mayor problema.



**Roberto Castellanos Cereceda, investigador nivel “C” en el Instituto Belisario Domínguez:** Perfecto, voy a hacer el esfuerzo.

A ver, comentaré quizá nada más algunos temas o haré algunas puntualizaciones respecto a algunos de los temas que tocaste, empiezo por éste último.

Una cosa puede explicar el hecho de que la paridad en las candidaturas no se refleje directamente en la integración de los congresos porque evidentemente no todas aquellas candidaturas donde había mujer ganaron y no hay una equiparación perfecta de un elemento o del acceso a una candidatura con la integración de final del Órgano Legislativo.

Aquí hay algunos estudios que se han hecho ya en otro seminario, de hecho que en una de las mesas, que de hecho por cierto, Víctor Alarcón moderó justo sobre el tema de paridad; alguien mencionaba que, bueno, hay un tema de en qué distrito, si es más o menos competido las mujeres son candidatas de un partido; es decir, en algunos casos se ha encontrado y demás, creo que esto se conecta creo estirando el concepto de malas prácticas, se conecta con ese tema porque se colocan en algunos casos, en algunos distritos muy competidos o dentro cree un partido que va a tener pocas posibilidades de triunfo a una mujer.

O aquellas mujeres que creen que son menos competitivas, porque también puede haber casos de que mujeres sean mucho más competitivas que otros, que hombres incluso. Entonces, creo que eso lo explica en parte.

La verdad es que no sé muy bien cuáles son los datos de jóvenes, creo que ese es un tema muy importante, los datos en términos de su voto, en términos de sus mecanismos de participación, en general me parece que hay desencanto y sobre todo de los jóvenes respecto de los partidos políticos y por supuesto hay un trabajo que hacer. Yo creo que las coaliciones deberían de seguir existiendo, es un instrumento con el cual los partidos políticos pueden, si coinciden, en su plataforma, en su ideología o en su praxis coaligarse y poder ofrecer una opción compartida.

Dicho sea de paso, creo la existencia de coaliciones también da cuenta de que quizá el tema de los gobiernos de coalición a la mejor no era tan necesario; es decir, la opción ahí estaba o podría existir, incluso como está planteado en los términos actuales de la reforma constitucional.

Yo creo que en caso de las candidaturas independientes es clave seguir como sociedad, los expertos en el tema, hay distintos actores, seguir

defendiendo que siga siendo una opción real y que se mantenga en el ámbito federal y en el ámbito local una opción real de representación de los ciudadanos. Porque creo que contribuye al contexto de exigencia.

Pero tratar de enfatizar que eso no significa la desaparición de los partidos, los partidos aunque sean los malos de la película son malos que necesitan estar presentes porque es un instrumento necesario por muchas razones que no podré decir ahora.

Entonces, hasta ahí dejaría, apuntaría sólo a esos temas generales.

**Presentador:** Muchas gracias.

Doctor Alarcón.

**Dr. Víctor Alarcón Olgún, doctor en estudios sociales con especialidad en procesos políticos por la UAM:** Sí, gracias. Muy rápidamente igual, también haciendo ese esfuerzo de síntesis.

Bueno, abonando a lo que decía Roberto en términos de paridad de género es que el problema que tenemos es que eso es un aspecto de interpretación del juzgador; es decir, explícitamente no hay un mandato de posición, es decir, el mandato de posición que es la regla que ya indica formalmente que se deben de asignar tantas curules como distritos reservados.

Es decir, ese tema creo que es uno de los temas que habrá que visualizar junto con el tema de la alternancia, sobre todo ahora en el contexto de reelección; es decir, eso va a dificultar enormemente la integración de una Cámara con paridad, ¿por qué? Porque si un legislador hombre se reelige y reelige y reelige y si ganan por mayoría, pues no hay forma de derrotar una decisión que hace el electorado.

Entonces, eso también, eso hay que darse cuenta de los límites que una reforma en ese sentido conlleva. Entonces, la paridad desde luego ha avanzado sustancialmente en cuanto a la selección de candidaturas, pero tomemos en cuenta que va a haber un problema operativo cuando los legisladores estén acreditando reelección.

Entonces, en eso puede haber posibilidades iguales entre hombres y mujeres pero eso no lo garantiza; entonces, ahí sí es un tema para que las organizaciones de sociedad civil, sobre todo las que están trabajando en materia de género toman en cuenta ese límite, objetivo que va a implicar la reelección legislativa; es decir, ahí es un tope donde no se va a poder hacer

nada, absolutamente nada si un hombre gana en la curul en su distrito, eso va a ser insuperable.

Entonces, yo creo que ahí sí tenemos que estarnos muy a la idea de que nos hemos acercado mucho a garantizar la igualdad de oportunidades, pero la igualdad de resultados en todo caso va a tener que pensarse en otros términos.

Yo creo que otro elemento muy interesante, alguien hablaba de las APN, yo creo que ahí hay un dato importantísimo, nuestro sistema electoral es un sistema subutilizado y voy a decir por qué, porque precisamente la organización ciudadana la hemos colocado en posiciones extremas, o vamos a la posición beligerante justiciera de la sociedad civil a través de las candidaturas independientes o vamos con los malos, muy malos, re que te malos, que bien decía Irma, que son los partidos.

Entonces, esa polarización me parece que ha subutilizado los mecanismos intermedios que tenemos como las APN, como los partidos políticos estatales que realmente podrían dar un nivel de mayor oxigenación e incluso yo sería de la idea de promover partidos municipales, yo vengo de la experiencia de conocer la experiencia de Costa Rica con los llamados partidos cantonales y son mecanismos que permiten un micro universo mucho más apegado a la realidad política cuando se tienen partidos cantonales que aquí sí eran partidos municipales y partidos regionales o partidos que puedan formar coaliciones.

En ese caso yo creo que sí el sistema de coaliciones para efectos electorales podría tener una mayor flexibilidad en el sentido de que los partidos políticos nacionales o el caso argentino que también es muy ejemplar en ese tipo de flexibilización en donde la participación de los electores encuentre entonces un nivel adecuado y no solamente espera encontrar el partido nacional, que muchas veces lo percibe muy alejado o poco aterrizado a sus necesidades específicas.

Entonces, nuestro sistema electoral tiene una beta, poco explorada, poco utilizada, que serían los partidos locales y las APN pero también flexibilizar, insisto, a partidos regionales por circunscripción o permitir coaliciones por circunscripción y partidos municipales.

La otra cuestión que me parece importante, en gastos de campaña, yo soy de los..., y financiamiento, aquí voy a hacer una cosa muy rápida, yo soy de los que defiende la idea de que debe haber padrones de donadores como en Estados Unidos; es decir, registro previo ante Secretaría de Hacienda, señor

Alejandro yo quiero apoyar al candidato tal, lo voy a apoyar con 5 mil pesos y aquí están mis 5 mil pesos registrados y tengo un tiempo límite para recaudar dinero.

Una vez que se cierra el plazo de recaudación de dinero ya no hay forma de cotejar o tener dinero por otra vía.

Si yo obtengo un registro de que hay un dinero que rebasa el tope de gastos entonces el señor pierde automáticamente la candidatura o la elección si se comprueban en cualquiera de las etapas del proceso.

Entonces, padrón de donadores tiene que ser una obligación previa en precampañas y antes del inicio de las campañas para poder tener claridad quiénes apoyan a los candidatos y por qué los están apoyando. Entonces, padrón de donadores.

Y la cuestión también central, cero utilitarios solamente quiero donar, lo voy a donar en dinero y el partido político a través de la fiscalización directa de las compras que hace a través del INE, precisamente podré ver en qué se gasta ese dinero y no aparecen 250 mil spot de Televisa apoyando generosamente un candidato, no aparecen las mochilitas, no aparecen los espectaculares, no aparecen los promocionales en los Cineminutos y entonces ahí sí, a toro pasado ya no hay forma de hacer reparación de daño.

Entonces, hay que decir muy claramente, cero utilitarios y padrón de donadores, si es que la iniciativa privada quiere tener alguna incidencia y también con eso le decimos bye a Televisa y Tv Azteca, cero promocionales en televisión también.

Entonces, en ese sentido el ciudadano común tiene que tener un mayor incremento, una mayor obligación de informarse con los propios partidos políticos en sus portales, con el portal del INE, la declaración de transparencia, el 3 x 3, etcétera, todos los elementos tenemos un sistema de comunicación política que puede hacer prescindible a las televisoras y por lo tanto entonces también cortamos otro de los nudos gordianos que han viciado de entrada y han sucumbido o han subyugado a los propios partidos políticos.

Entonces, en general yo diría que más o menos ahí tendríamos varias áreas de oportunidad y creo que si a un humilde profesor universitario se le están ocurriendo estas cosas, que aparte incluso diría que hay una reforma importante hacer con el material electoral; es decir, las boletas y las actas electorales para que sean debidamente contabilizadas y no tengamos paquetes raros en donde la última copia que le toca al último partido es la

número 10 donde ya no se ve nada ni siquiera nada, o sea, entonces podamos utilizar precisamente los medios digitales.

Es decir, para poder autenticar, contar las boletas enfrente de todos como si fueran billetes de dólar y pasan por lectores ópticos y automáticamente sabemos la autenticidad de una boleta o no, si sale o no del paquete.

Entonces, todo este tipo de cuestiones, en serio, después de 30 años, insisto, a un humilde profesor universitario, si a mí se me ocurre por qué no se le ha ocurrido a los partidos políticos.

Muchas gracias.

**Dra. Irma Méndez de Hoyos, doctora en gobierno por la Universidad de Essex del Reino Unido:** Yo dos comentarios, uno sobre las coaliciones, yo creo que las coaliciones, yo hice un estudio sobre coaliciones a nivel estatal y son muy buenas en el sentido de la competitividad, han logrado la alternancia en muchos estados; sin embargo, malas noticias, son pésimos gobiernos porque son de Chile y manteca, o sea, no tienen rumbo, no le rinden cuentas, o sea, si de por sí no le rinden cuentas a los partidos los gobernadores de sus propios partidos menos cuando no tienen a alguien que los ancle.

Porque finalmente hay que entender que cualquier político tiene interés en su carrera política, entonces, como tiene interés en la carrera política y la carrera política en México es esencialmente partidista; cualquier que está frente a un gobierno lo que pretende es sí rendirle en algún sentido buenas cuentas a su partido para que éste lo siga promocionando, su carrera política siga adelante.

Ese es el beneficio de los partidos, aquellas coaliciones en donde lanzan a un equis porque no se pusieron de acuerdo y entonces hacen una coalición PAN, PRD, esos gobiernos no, de verdad es terrible.

Me ha tocado analizar las plataformas electorales de esos candidatos, perdón, pero es una mezcla, es un licuado de ideas inconexas, que bueno, no quiero decirles. Sí, un coctel molotov, la verdad, entonces no, no es recomendable.

Las malas prácticas están vinculadas al dinero de las campañas, al dinero y al costo de las campañas, si ahí compré votos es porque hay mucho dinero, si intentamos disminuir el dinero que hay en las campañas y aumentamos los controles podemos disminuir, tanto el costo de las campañas como la compra

de votos y otras malas prácticas asociadas, hay que seguir la pista del dinero y tratar de ponerle la soga al cuello.

Muchas gracias.

**Presentador:** Con esto damos por concluida la mesa sobre la Reforma Político-Electoral.

Por favor, no se muevan de sus asientos para hacer ajuste de tiempo, vamos a seguir con la siguiente mesa que es la de Derechos Humanos, antes de irnos a un receso.

Nada más les pido un fuerte aplauso nuevamente para dar la despedida a Víctor Alarcón y a la doctora Irma Méndez de Hoyos y el Senado de la República les entregará estos presentes.

Sólo un ajuste de tiempo aquí en la mesa y reanudamos.

-- o0o --

## **MESA 6. REFORMA EN DERECHOS HUMANOS**

### **“EL ANÁLISIS DE LA REFORMA EN DERECHOS HUMANOS”**

**Presentador:** Muchas gracias a todos por continuar con nosotros.

En esta ocasión toca el análisis de la reforma en derechos humanos, para lo cual agradecemos su generosa participación a nuestros panelistas, a quien de inmediato presentaré, tenemos ya cierto ajuste en el tiempo, cierta presión de tiempo de manera que intentaremos concluir con los tiempos reglamentarios, 15 minutos en una primera intervención y luego tres minutos adicionales en una segunda intervención.

Bien, quisiera presentar entonces a Carolina Espinosa Luna, ella es doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México, es maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora; licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, es la UAM Azcapotzalco, perdón.

Se desempeñó como Subdirectora de Investigación en el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Actualmente se desempeña como Investigadora adscrita al área de Derechos Humanos de Seguridad y Justicia en el Instituto Belisario Domínguez.

Agradecemos también la presencia de Luis González Plasencia, él es doctor en Ciencias Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el INACIPE, y es maestro en leyes con especialidad en Sociología del Derecho en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica con sede en Oñati, España.

Es también licenciado en Psicología por la UNAM y en octubre de 2009 fue electo Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ha sido profesor e investigador de tiempo completo en el Instituto Nacional de Ciencias Penales en el departamento de derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana y en el Instituto de la Judicatura Federal.

Asimismo, ha desarrollado investigaciones para la UNICEF, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto de Capacitación Penitenciaria. Actualmente es secretario académico de la Universidad Autónoma de Tlaxcala e Investigador Nacional Nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadores. Muchas gracias, por estar con nosotros.

Rafael Estrada Michel es doctor en derecho por la Universidad de Salamanca, abogado por la Escuela Libre de Derecho, diplomado en Antropología Jurídica por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, grado en derecho constitucional.

Fue titular de la Unidad de Atención a la Población Vulnerable del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Director General de Capacitación y Difusión del Sistema de Justicia Penal en la Secretaría de Gobernación.

Actualmente es Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales y Consejero en el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores con el Nivel 2.

A todos ellos les agradezco mucho su asistencia.

Y comenzamos entonces, sin mayores preámbulos la participación de Carolina Espinosa, por favor.

**Dra. Carolina Espinosa Luna, doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México:** Gracias, Juan.

A partir de la reforma constitucional de derechos humanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2011, el artículo 1° constitucional establece que todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, continúa el texto constitucional, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

En coherencia con este precepto el Presidente de la República señaló en su último informe que la persona humana se encuentra en el centro de todas las acciones y programas de su gobierno.

El mandato constitucional y la asunción del Presidente son las principales motivaciones del trabajo que aquí presento. En el marco de este seminario mi participación se basa en una reflexión sobre los retos que enfrenten las



reformas estructurales desde una perspectiva de derechos humanos. Es decir, y esto debo aclararlo.

No me corresponde hacer un análisis de la reforma de derechos humanos en sí misma, antes bien mi encomienda trata de identificar las consecuencias que derivan de esta reforma para todas las demás.

Comenzaré con la reforma al sistema de justicia penal que será expuesta hoy mismo por la tarde. Esta reforma puede tener quizás dos objetivos fundamentales. Uno, garantiza los derechos de las personas víctimas e imputadas y al mismo tiempo hace más eficientes y efectivos los procesos penales.

Desde un enfoque de derechos esta reforma plantea, evidentemente, numerosas implicaciones, dos de las que ha sido más discutidas son la flexibilización de los criterios para librar órdenes de aprehensión y la figura del arraigo.

Durante la discusión legislativa previa a la aprobación del decreto de reforma se señaló que ambas medidas podían posibilitar abusos y violaciones a los derechos humanos, particularmente se observó que restringían la libertad personal, vulneraban el derecho al debido proceso y podían devenir en detenciones arbitrarias.

Ambas disposiciones se aprobaron con el argumento de que la implementación de los juicios orales y la incorporación constitucional del principio de presunción de inocencia funcionarían como garantías para evitar que estas disposiciones permitieran abusos y violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, se publicó en la prensa hace unos cuatro días que el subsidio para la implementación del nuevo sistema de justicia penal se vería reducido de 1009 a 713 millones de pesos. De ser así, esto no sólo pondría en aprieto a los responsables de la aplicación de la reforma al sistema de justicia, sino que podría devenir en una grave afectación a los derechos de las personas involucradas en los procesos penales de procuración e impartición de justicia.

Y de manera indirecta, aunque no quede tan claro, puede también perjudicar la economía del país, porque como se señaló el día de ayer en la Conferencia Magistral de este Seminario, la reforma al sistema de justicia penal es especialmente relevante para el éxito de numerosas reformas y en particular para el crecimiento y el desarrollo económico, para las reformas de carácter económico, porque una sociedad en donde hace valer el Estado de derecho

es más atractiva para las inversiones y desarrollo económico local, regional y nacional.

Hay muchísimos más puntos pero no puedo abordarlos todos, voy a irme sólo en los que me parecen relevantes.

Paso entonces a la reforma laboral. Desde una perspectiva de derechos esta reforma ha sido criticada desde su inicio porque obstaculiza el acceso a la antigüedad, a las prestaciones sociales, a la acumulación de cotización, dejó desprotegidas a las trabajadoras del hogar que laboran de entrada por salida, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y resultó incompleta en la democratización sindical.

Por otro lado parece que la reforma laboral no ha resultado suficientemente efectiva, según una nota publicada por CNN en expansión, a tres años de la reforma laboral no se crearon los empleos que se esperaba generar, esto se debe, como se señaló ayer en este seminario y se ha señalado en otros espacios a que la creación de empleos se relaciona más con el desempeño económico del país que con las figuras de contratación dispuestas en la reforma, contratación por hora, contratación temporal, etcétera.

Figuras que ya se venían practicando en México, más aún Luis Foncerrada señaló también ayer en este foro que recientemente se habían perdido 120 mil empleos en el país, de acuerdo con datos que él obtuvo de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI.

Entonces, desde un enfoque de derechos esta reforma puede tener puntos atinados, como la incorporación del concepto del trabajo digno o decente, el reconocimiento de derechos específicos para mujeres trabajadoras, entre otros que no señalo porque estos temas ya han sido bastante discutidos.

Sin embargo, la reforma implica una grave vulneración al derecho a la estabilidad laboral y no ofrece garantías para el ejercicio del derecho a la seguridad jurídica de los trabajadores.

En el caso de esta reforma nos enfrentamos al problema de aumentar el empleo y la productividad garantizando a su vez los derechos laborales en un contexto de débil crecimiento económico, que dicho sea de paso, no es nuevo ni privativo de México.

En este sentido, el reto de la reforma laboral, como señaló Norma Samaniego en la mesa relativa a esta reforma, es armonizar la necesaria flexibilidad

laboral que responde, que impone el contexto global y al mismo tiempo garantizar criterios de protección para los trabajadores.

Es necesario generar equilibrios entre ambos objetivos y éste es un reto indiscutible de esta reforma. Y como veremos prácticamente en todas se generan como esta tensión entre objetivos y entre generar un equilibrio.

Paso rápidamente a la reforma educativa, ésta fue discutida hoy, seguramente la mayoría de ustedes estuvieron ahí y aquí nada más quiero señalar dos puntos de la reforma educativa. Una, que de acuerdo con el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales la educación debe cumplir con cuatro características: disponibilidad de escuelas docentes, programas y recursos en cantidad suficiente; accesibilidad a la educación en términos materiales, económicos y de igualdad y no discriminación, y calidad de la enseñanza y adaptabilidad de la misma en función de los contextos sociales y comunitarios.

Otro punto que deseo señalar y ahorita los vinculo, es de que Katarina Tomasevski quien fuera relatora de las Naciones Unidas para el derecho a la educación señaló, y esto es muy importante, que la educación debe ser entendida como un derecho civil, político, económico, social y cultural.

El primer punto, el que la observación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es relevante para el análisis de la reforma laboral, educativa, porque como se comentó en esta mesa, la evaluación docente por definición es insuficiente para garantizar el derecho a la educación en todos los términos que señala el Comité DESC.

Además, de las propias deficiencias que el proceso de evaluación implica y que ya fueron señaladas en la mesa respectiva. Por otro lado, ¿qué implica que el derecho a la educación se ha entendido en unas dimensiones, como civil, político, económico, social y cultural? Que si se entiende de este modo se puede comprender su articulación con el resto de las reformas estructurales.

En el sentido de generar profesionales, personas capacitadas que puedan incorporarse al resto de los ámbitos y los sectores productivos de este país. Esto se mencionó incluso ayer en la reforma energética y se puso mucho énfasis en este punto.

El éxito de la reforma educativa es fundamental para el éxito de la reforma energética porque necesitamos personal capacitado y bien formado y lo mismo puede decirse, agrego yo, del sistema de justicia de como se

mencionó hace rato del sistema político, la creación de ciudadanos que tengan consciencia de sus derechos políticos, etcétera.

Cuando comenté esto con una persona especialista en la reforma educativa me dijo: se tienen demasiadas expectativas sobre la educación básica.

Esto es especialmente preocupante porque si partimos del supuesto de que las reformas están necesariamente articuladas el fracaso en una puede tener consecuencias o de hecho están teniendo consecuencias devastadoras o acaso catastróficas, –perdón, por el dramatismo– en otras reformas.

Bien, paso a la energética. En principio la reforma energética parece ajena al tema de los derechos humanos, sin embargo, organizaciones como Fundar, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro y Greenpeace México han denunciado que esta reforma ha violado varios derechos.

En primer lugar el propio proceso de aprobación de la reforma señalan estas organizaciones, violó el derecho de acceso a la información, de consulta pública y de participación, además, violó el derecho a la consulta previa, libre e informada y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

En segundo lugar figuras como la servidumbre legal que incluye la reforma obliga a la población a rentar sus terrenos frente a las empresas privadas en contra de su voluntad.

En tercer lugar, la reforma supone que el Estado comparta las utilidades de la explotación del petróleo con las empresas privadas, lo que puede afectar –señalan las organizaciones– el gasto público destinado a garantizar derechos sociales.

Y por último, la fracturación hidráulica implica graves afectaciones ambientales que resultan contrarias a los compromisos en esta materia adquiridos por el Estado mexicano.

Estas organizaciones fueron a Washington a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este año a hacer estos planteamientos para que se hiciera una revisión de la reforma bajo una perspectiva de derechos.

El día de ayer en la mesa sobre reforma energética se señaló que el criterio de juicio de una política energética abarca tres dimensiones: seguridad, competitividad y sustentabilidad ambiental y social.

Esta última dimensión relativa a los derechos humanos, económicos, sociales y ambientales no ha sido suficientemente instrumentada en la reforma energética.

O sea, como podemos ir viendo, es clara una articulación entre las distintas reformas y esto se reconoce incluso por quienes estuvieron en la mesa de la reforma energética.

Además, como se señaló ayer, esta reforma está lejos de ser una auténtica política de Estado en materia energética que ofrezca mayores garantías de certidumbre a largo plazo.

Reforma fiscal.

Se ha discutido mucho a quién afecta más esta reforma, pero partiendo de una mirada de derechos hay elementos para suponer que la reforma fiscal ha afectado el derecho a un nivel de vida adecuado de los propietarios de pequeños establecimientos y a sus familias, yo sé que esto puede ser problemático pero permítanme por favor ilustrarlo.

Según publicaciones de la revista Forbes declaraciones del Presidente de la Asociación Nacional de Pequeños Comerciantes y del Presidente de la Asociación Latinoamericana de Micros, Pequeños y Medianos Empresarios, declaraciones en distintos momentos y publicaciones en este año, miles de pequeños negocios o tienditas han cerrado debido a los impuestos a los productos calóricos, a las dificultades de ser parte de registro de incorporación fiscal y por la inseguridad pública.

Me hago cargo de que sería demasiado simplista acusar a la reforma fiscal del fracaso de numerosos negocios, como me lo advirtieron ayer atinadamente; sin embargo, quisiera llamar la atención sobre un punto particular. Los pequeños negocios establecidos en comunidades rurales.

En 2014 los censos del INEGI económicos captaron poco más de 320 mil establecimientos dedicados al comercio en localidades rurales, es decir, comunidades que tienen una población menor a 2 mil 500 habitantes que no son cabecera municipal y que no se hallan en un corredor turístico o industrial.

Quiero que tengan en cuenta las condiciones de infraestructura de pobreza de estas localidades rurales en los estados más pobres de este país. Muchos de estos establecimientos son tienditas que establecen familias que se trasladan por caminos de terracería porque ni siquiera cuentan con carreteras

a las cabeceras municipales a surtirse de productos, refrescos, cafés, galletas, etcétera, que venden a su vez en sus propias comunidades.

En atención a los requerimientos de la reforma fiscal, al menos en algunos estados, los gobiernos estatales han presionado a los gobiernos municipales para que éstos a su vez obliguen a los pequeños negocios a que cumplan con el régimen de incorporación fiscal, so pena de negarles las licencias de venta.

Si a eso le agregamos que los dueños de estos establecimientos no tienen conocimientos, habilidades ni recursos para aplicar las leyes fiscales, amén de que se encuentran en localidades que carecen de la infraestructura necesaria para el acceso a internet o terminales bancarias, entonces resulta factible pensar que muchos de ellos opten por cerrar sus negocios, por desobedecer a la autoridad municipal o buscar fuentes de ingreso al margen de la ley.

Como señaló ayer Foncerrada, aludiendo a las cifras oficiales sobre el desempleo, 2 millones de desempleados no explican los niveles de inseguridad, pero 20 millones sí, señalando las discrepancias entre las cifras sobre desempleo.

Éste, sin duda, un destacado punto de vinculación entre la reforma de derechos humanos, el derecho a una vida digna de las familias que poseen estos negocios, la reforma al sistema de seguridad y justicia que condiciona también la venta de los productos y el flujo de la economía y por supuesto la reforma fiscal.

Ayer también me advertían de que parece ser que hay un programa para facilitar las condiciones a estas localidades de que realmente se incorporen al régimen y que tiene estos beneficios. Bueno, precisamente es uno de los retos; no estoy señalando en todo caso algunos problemas.

Reforma financiera.

Esta reforma tiene implicaciones para los derechos humanos de los usuarios de las instituciones financieras, particularmente su derecho a la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las instituciones financieras, según el artículo 4° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

La dependencia responsable de proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios es precisamente la CONDUSEF, de acuerdo con un

comunicado de esta Comisión las quejas contra los despachos de cobranza aumentaron 224 por ciento, con respecto al primer semestre del año pasado, al pasar de 4 mil 997 en 2014 a 16 mil 216 durante los primeros seis meses de 2015. Este es un indicador o puede ser un indicador de los derechos de los deudores.

Ayer se comentó y éste es otro punto especialmente problemático, comentó Jorge Gaxiola que numerosas sentencias judiciales en los casos de los deudores se están dictando en favor de los deudores de créditos hipotecarios, quienes por diversas razones han dejado de hacer sus pagos. En el argumento de los jueces, –según Gaxiola– su argumento es que sí, se tiene que decidir entre favorecer a un banco o a una persona que no pueda seguir pagando su hipoteca en un marco de derechos se decide a favor del derecho a la vivienda del deudor, esto es sumamente razonable.

El problema, comentó el especialista, es que si este tipo de sentencias se multiplican entonces se corre el riesgo de que los bancos dejen de dar créditos o aumenten las tasas de interés, lo que terminaría afectando no sólo a una familia que no puede pagar su hipotecas, sino a la economía del país.

Aquí déjenme hacer una aclaración, no tengo yo los datos de las sentencias, habría que revisar, efectivamente, si se está dando de este modo y habrá que analizar las afectaciones de éstos, efectivamente, en la economía. Lo que me interesa señalar aquí es la articulación entre las reformas estructurales o la eventual articulación entre las reformas.

Y cómo no es posible tener un discurso dicotómico entre una sociedad civil exacerbada que demanda a como dé lugar la incorporación de los tratados internacionales y un discurso económico completamente ignorante de los derechos que el Estado está obligado a cumplir.

Y creo que las reformas se enfrentan a ese rato de generar un equilibrio. Ya me queda poco tiempo y me falta bastante.

La reforma político-electoral que es la última, aquí ya se acaba de señalar, igual no lo voy a retomar, el tema es el de las candidaturas independientes, numerosos estados han establecido, los congresos locales han establecido requisitos para las candidaturas mucho más exigentes que la Ley Federal, entonces, es una oportunidad para aplicar, como mencionó Roberto, el principio pro persona establecido en el artículo 1º constitucional, salvo que los expertos me corrijan.

¿Pero con qué propósito? Con el propósito de garantizar el derecho a votar y ser votado y ofrecer mayores alternativas para los ciudadanos. Me queda claro que la Corte Interamericana incluso ha sido regresiva en este derecho, es una discusión, pero en todo caso se trata de generar las discusiones y el debate para ver de qué manera se aplican estos principios, para concluir.

El propósito de este ensayo ha sido reflexionar sobre los retos de las reformas estructurales de un enfoque de derechos. Para arribar una conclusión general es necesario aclarar varios puntos. En primer lugar y creo que esto es fundamental, es necesario distinguir la naturaleza normativa y la naturaleza social de las disposiciones constitucionales y legales.

Según Daniel Chernilo, investigador chileno, el carácter normativo de una pretensión normativa que se basa en un principio universal es su apelación a fundamentos cuya estabilidad y validez son superiores a la contingencia histórica de viabilidad cultural de los hechos sociales.

Por otro lado, continua el investigador, lo propiamente sociológico de las pretensiones normativas es que tales apelaciones se ven sometidas a las exigencias más diversas en distintos contextos históricos y sociales, se entiende la diferencia entre apelar a principios universales que hacen la fracción del contexto y en su dimensión social están sujetos a las condiciones económicas, políticas y sociales del entorno en el que se aplica. Entonces, esto es fundamental para comprender el alcance de las reformas.

En otro planteamiento Chris Forgione, investigador británico que se ha dedicado a hacer estudios comparados de historia constitucional llegó a la conclusión de que las sociedades modernas están orientadas al desarrollo de normas abstractas cuyo despliegue responde más al intento de evitar o resolver conflictos antes que a la implementación de principios generales.

En otras palabras y resumiendo para mis propios objetivos ambos planteamientos. Las disposiciones constitucionales surgen para evitar o prevenir conflictos y su aplicación responde a las condiciones del contexto económico, político y social, más que a la obediencia mecánica de principios universales, si no comprendemos esto no vamos a comprender las posibilidades del alcance de las reformas estructurales.

En segundo lugar y considerando lo anterior, debemos hacernos cargo de que nunca antes en la historia constitucional de este país, salvo que me desmientan, el Estado mexicano ya ha tenido tantas obligaciones en materia de derechos humanos, esto haciendo una interpretación sumamente amplia del 1° constitucional; ya sé que anteriormente estaban incluidos en el artículo,



creo que el 133, pero esto como que lo hace de manera más indiscutible esa obligación.

También la reforma de derechos humanos abarca todo el conjunto de derechos, tenemos que estar muy claros de éstos, referidas a todos los grupos de población en todas las obligaciones estatales; es decir, la tarea del Estado, asumiendo una interpretación amplia de la reforma es enorme a este respecto.

Por otro lado, en el contexto internacional los derechos humanos se han convertido en criterios de legitimidad de las sociedades democráticas, que es lo que decía en la Conferencia Magistral esta mañana, los estados están obligados a adaptarse a las exigencias normativas internacionales y a eso obedece esta reforma constitucional.

Al mismo tiempo la sociedad civil ha ido madurando y se ha ido diversificando; es decir, las obligaciones jurídicas y las exigencias sociales al Estado mexicano en materia de derechos me parece que son de una magnitud sin precedentes. ¿En qué contexto surge o se da esto? En un contexto en donde el crecimiento económico del país ha sido más débil de lo que se esperaba, o sea, hay más exigencias en derechos sociales viviendo educación, justicia, etcétera, en un contexto de un crecimiento económico sumamente débil, además de que no podemos ignorar el contexto internacional de la crisis financiera en aquella de los precios del petróleo, etcétera.

Entonces estos aspectos globales no pueden ser omitidos cuando se trata de hacer planteamientos en materia de derechos y de cualquier política pública.

Finalmente, pero no menos importante, en la ciencia de la administración y ejercicio de gobierno y cito a Guillermo Cejudo, no hay un paradigma global que resuelva todos los problemas del sector público, disminuya sus costos, aumente la calidad de los servicios y, con todo ello, satisfaga las expectativas ciudadanas.

Lo que quiero señalar es de que estos, bueno, dejando de lado la cuestión del uso transparente de los recursos, que me queda claro que las reformas pasan por ahí; lo que quiero señalar es que éstas condiciones no es un problema que tengan frente así los gobernantes en nuestro país, sino una condición y un punto de partida de su accionar —y aquí estoy parafraseando a Richard Rose— este escenario caracterizado por incertidumbre, complejidad y contingencia es en el que estamos todos parados, del medio del cual estamos obligados a tomar decisiones.

A juzgar por las discusiones públicas previas y posteriores a la promulgación de las reformas, y las que se han dado en este seminario, en medio de este contexto, las reformas estructurales parece que han ofrecido únicamente modificaciones marginales que no tienen satisfechas ni a los actores económicos, que tenían grandes expectativas sobre ellas ni a las fuerzas políticas y sociales que se opusieron a la reforma ni a la ciudadanía.

El problema, creo, es que no hemos sido capaces de trascender las miradas sumamente parciales o es derecho o es economía o es ganancia o es eficiencia y ver la complejidad de los problemas públicos y el necesario acoplamiento estructural entre las reformas, asumiendo que persiguen distintos objetivos en tanto responden a conflictos de la más diversa materia.

Entonces, ya, se acabó, ya para fundamentar, pues sí, es difícil identificar una fuerza política que tenga una estrategia consensuada y realista que permita generar un equilibrio entre propósitos de distinta naturaleza; no se ve que haya una fuerza en este país que genere esos equilibrios que necesita la implementación de la reforma, o al menos si uno revisa las discusiones legislativas, es difícil observar ahí a alguien que tenga esa fuerza y ese poder.

Entonces, pues sí, se debe generar consensos, pues si bien los derechos no están sujetos a plebiscito no se puede negar que son construcciones sociales que requieren del reconocimiento de la pluralidad humana, la complejidad social y por tanto el consenso de actores sociales, políticos y económicos; y el alcance de estos acuerdos va a depender de la manera en que se definan los problemas de los recursos, o sea, el alcance del Estado y de la voluntad política de los gobernantes para generar equilibrios en un marco de derechos.

Muchas gracias.

**Presentador:** Muchas gracias, Carolina y una disculpa. Me toca a mí la función incordiosa de limitar los tiempos, pero intentaremos al final de estas primeras intervenciones rescatar algunos minutos para algunas reflexiones finales.

Ahora, quisiera ceder la palabra, por favor, a Luis González Plascencia.

**Dr. Luis González Plascencia, Doctor en Ciencias Penales del INACIPE:**  
Muchas gracias, muy buenas tardes a todas y a todos.

Inicio agradeciendo a Alejandro Encinas por la invitación, a Carolina, por supuesto, al Instituto, por la oportunidad de platicar con ustedes y de

compartir la mesa con amigos y colegas de la calidad de quienes me acompañan.

Voy a empezar un poco por donde Caro terminó y es señalando la relevancia que la reforma de derechos humanos tiene frente a las demás reformas estructurales.

En mi opinión, la reforma del Artículo 1° tiene muchos significados y tiene muchas implicaciones, entre las cuales habría que preguntarse o más bien habría que tener claro, que esta reforma no solamente es una reforma a la Constitución y todo lo que de ahí derivado, sino que tiene implícito un modelo de Estado, que creo que eso se aprecia poco, un modelo de Estado que va a tener implicaciones no solamente en la redefinición de los roles que tienen los poderes del Estado y los órganos autónomos, todas las instituciones del Estado, en la manera en la que deben funcionar estas instituciones del Estado, tiene implicaciones en términos de cómo entender la soberanía, la independencia o más bien la interdependencia entre todos estos poderes y sobre el rol fundamental que juegan los derechos humanos como un articulador, digamos, o como un referente, más bien, de lo que se debe y lo que no se debe hacer, lo que debe hacer el Estado y lo que no debe hacer el Estado y lo que no puede dejar de hacer el Estado en función de estos derechos.

Lo cual tiene un impacto, como bien planteaba Caro, y me gustó mucho la ponencia porque creo hay muy poco que se haya escrito sobre este tema, lo cual significa en los hechos que las reformas posteriores al 2011 y las previas al 2011, tienen que ser elaboradas o releídas en clave de derechos humanos.

Es decir, no puede ocurrir que tengamos estas reformas corriendo cada una por su lado porque cada una de ellas representa una mirada del Estado sobre los problemas que atienden y esa mirada, en mi opinión, no puede estar desvinculada de lo que hoy dice el Artículo 1° constitucional.

Por eso es necesario releer la reforma penal del 2008 en clave de derechos humanos, por eso es necesario releer la reforma educativa, etcétera, etcétera, todas las que decía, Carolina.

Y lo que significa también un rol diferente para el Poder Judicial, un rol que hoy no solamente o más bien, mucho menos en términos de activismo judicial y mucho más en términos de la eficacia de las sentencias para ir generando la doctrina necesaria para que la reforma se vaya completando.

Hace un ratito, la maestra de FLACSO decía, y estoy totalmente de acuerdo con ella, que con frecuencia las reformas prometen mucho y entregan nada, yo sólo decir que somos excelentes reformadores, pero pésimos implementadores.

Tenemos muy buenas reformas en el papel que a la hora de materializarse simplemente no logrados hacerlo, tenemos muchos ejemplos, el ejemplo de la reforma penal del 2008, creo que bastaría para ello.

Y en ese sentido, entonces, hay que entender que la reforma, perdón, que el texto legal, el nuevo texto legal, de la reforma de la que se trate, es solamente una parte, es un marco de todo lo que hay que desarrollar en materia doctrinaria y que se va a materializar en política, en política pública o en política institucional, lo cual va a permitir, digamos, darle vida a estas reformas y a eso está llamado el Poder Judicial. Por eso la importancia que tiene el Poder Judicial en esta lógica de un estado constitucional de derechos.

Esta es una de las virtudes que yo le veo a la reforma en sí misma, es decir, la reforma trae consigo un modelo de Estado, hay una visión de Estado que además estaba más o menos clara entre todos los que empujaron esta reforma estructural de derechos humanos.

A veces un poco en broma, un poco en serio, decíamos que apelábamos a que a veces los congresos, no sólo el mexicano, sino en general, trabajan un poco como la inteligencia de las hormigas o de las abejas, que los individuos en su conjunto, aunque no sepan claramente qué es lo que están haciendo cada uno, logran cosas muy importantes como colectivo y éste es un ejemplo en ese sentido porque el logro que se obtiene es de verdad un logro sin precedente.

En mi opinión, hay una discusión teórica que no voy a hacer al respecto, pero fundamos un nuevo orden constitucional a partir del verano de 2011 y eso es un poco la tarea que le toca, le ha tocado, le tocaba y espero no deje de tocarle, precisamente, al Poder Judicial.

La reforma en sí misma, me parece, resuelve una serie de cuestiones que generaban mucho debate en el pasado, no voy a abundar en ellas, simplemente las voy a plantear.

Una de las más importantes era el rol que jugaban los tratados internacionales en relación con la propia Constitución y lo resuelve de una manera magistral porque no se mete con los tratados como continentes, sino con las normas, es decir, con los contenidos de los tratados y lo que dice es:

a partir de este momento todas las normas protectoras de derechos humanos, sin importar si están en un tratado de derechos humanos o en un tratado de cualquier otra naturaleza, forman parte de nuestro orden constitucional.

Y con eso salvan el debate sobre si los tratados están arriba o abajo y por eso no entran en contradicción con lo dispuesto en el Artículo 133, 133 que permite entender que en materias que no son relacionadas con los derechos humanos, los tratados están como instrumentos, digamos, por debajo de la Constitución.

Con eso genera un mecanismo al mismo tiempo de incorporación de derechos humanos que resulta automático, porque cada vez que se firme un tratado internacional, si en ese tratado internacional hay una norma protectora de derechos humanos, automáticamente ya no se requiere de ningún otro procedimiento, automáticamente forma parte del orden constitucional. El problema de las jerarquías queda resuelto de esta manera.

En segundo lugar, incorpora un criterio de interpretación que también me parece fundamental porque cuando se define al principio pro persona, como el criterio de interpretación de las normas de derechos humanos, se define al mismo tiempo la posibilidad de entender, entonces, la interpretación y la aplicación de los derechos humanos, por lo menos en dos sentidos, pro derechos y contra derechos.

Es decir, si hay un pro derecho, entonces, hay una interpretación que podría hacerse por lo menos no favorable a los derechos, si les parece mejor.

Y con eso crea una especie de espiral, a mí me gusta plantearlo con esta imagen, de un espiral que comienza en el legislativo y termina en el Poder Judicial, que es un espiral que en el tiempo tendría que funcionar para expulsar las normas contra derechos y para incorporar las normas pro derechos.

En el legislativo porque las obligaciones de las que hablaba Caro, que efectivamente se plantean por primera vez en ese nivel, le imponen al legislativo un límite a su capacidad de legislar; es decir, desde el punto de la reforma, el legislativo solamente podrá legislar pro derechos, resultaría absurdo que el legislativo pudiera legislar contra derechos; sin embargo, como la racionalidad en el legislativo es una racionalidad, digamos, fundamentalmente política, aunque en principio, en mi opinión, debería ser exigible que los productos legislativos fuesen pro derechos, existe la posibilidad de que no lo sean.

Y para eso contamos con estos instrumentos jurídicos, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales que permiten llevar al Poder Judicial estos casos para que sea el Poder Judicial el que diga, entonces, si estas normas son pro o en contra o contra derechos y eventualmente para que la Suprema Corte de Justicia expulse estas normas de estos ordenamientos.

Y por eso decía yo que se plantea un orden distinto entre los poderes, porque entonces ya no se entienden ni se puede seguir planteando la idea, de que los poderes son soberanos, porque la Constitución con esta reforma otorga la soberanía a los derechos; es decir, los derechos se convierten en el eje de esa soberanía y los poderes tienen que responderles a estos derechos; por eso es que existe esta posibilidad, digamos, de interpenetración entre todos los poderes, entre los tres poderes.

Además resulta congruente con una reforma previa que es del año 2001, si no me equivoco, que es más bien una adición, la adición del último párrafo del Artículo 1° constitucional, que es la cláusula antidiscriminación que se reconoce así por la formulación que tiene, pero que tiene dentro como contenido una formulación jurídica de la dignidad humana, porque al plantear los elementos que plantea como elementos sobre los cuales existe la prohibición de discriminación, equipara esos elementos a cualquier otra manifestación de dignidad y por lo menos otorga, digamos, alguna objetividad a este concepto, que suele ser un concepto elusivo y que se traduce en tres elementos fundamentales: la identidad individual, la identidad colectiva y la situación material de las personas.

Con eso nada más la reforma da suficiente como para hacer, como decía, una relectura del orden constitucional, hacer un replanteamiento del orden constitucional, no por casualidad la Corte inaugura una nueva época a partir del 10 de junio del 2011 y potencia la posibilidad, digamos, de darle mucha más creatividad al Poder Judicial para poder asegurar esta reforma.

Y creo que, un buen ejemplo de ello, aunque no de la mejor manera, fue el resultado de la consulta que se hace sobre el caso Rosendo Radilla y que entre otras ventajas interesantes plantea la posibilidad del control difuso de la Constitución y de la convencionalidad, estos dos elementos no solamente ahora, digamos, la obligación del Poder Judicial no sólo es el control de constitucionalidad, sino también el control de convencionalidad.

Y en cualquiera de las dos posibilidades, tanto el control difuso, que es el que hacen los jueces locales, que antes lo tenían prohibido, como el control

concentrado que es el que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación y creo que también algunos colegiados.

Entonces, eso le da al tema de los derechos una fisiología, y también plantea una manera diferente de apreciar el positivismo clásico en la Constitución, porque ahora una norma no es válida solamente porque es vigente, sino que es válida por su capacidad de responder a los derechos humanos y eso, digamos, que me gusta a mí el concepto de fisiología porque da una idea de dinamismo, no de las normas como *locus*, no como lugares, sino más bien como funciones, como una dinámica que se da y que requiere de un ejercicio importante para lograr la armonía.

Pero ése es el ideal, eso es, digamos, los que trabajamos para empujar esa reforma, nos imaginamos y queríamos que ocurriera, en los hechos las cosas son diferentes por varias razones, primero porque —no crean que estoy chateando, es que aquí tengo anotadas mis notas— primero porque todavía existen pendientes importantes respecto del desarrollo ulterior de la propia reforma.

Es decir, toda la legislación secundaria que es necesario elaborar para que la reforma tenga congruencia y ahí hay que considerar dos cosas; tanto las omisiones que hasta hoy existen, es decir, aquellas normas que no se han desarrollado, que siguen estando pendientes como el tema de la armonía, entre esas nuevas normas que se están desarrollando y la propia Constitución.

También resulta aquí incongruente que las normas que se desarrollan, la legislación secundaria que se desarrolla, se desarrolla, digamos, con la perspectiva contra derechos, es decir, con una perspectiva que no garantice la armonía con el propio Artículo 1° constitucional.

Y en esa lógica estarían entonces todas estas reformas de las que hablaba Carolina, que aunque ya no habría omisión legislativa ahí porque efectivamente era importante legislar en educación, en energía, en tal, tal, el problema es más bien si son armónicas estas nuevas reformas con el Artículo 1° de la Constitución.

Y un poco los efectos que son muy importantes también porque paradójicamente la reforma ha tenido efectos contraproducentes, en un primer nivel identifico efectos de carácter doctrinario.

Hoy la Corte que ha tenido una presencia muy importante, también hay que reconocer que ha sido errática, de pronto nos sorprende con decisiones muy

bien fundadas en materia de derechos humanos y de pronto nos ofende inclusive con algunas otras que toma.

Y me parece que se debe a, por una parte, la incomprensión del alcance de la propia reforma, que en el caso de los jueces es una cosa gravísima porque si acabamos de decir que una de las pretensiones de la reforma era fortalecer al Poder Judicial, si los jueces no entienden la reforma, entonces, el riesgo de una aplicación errada de la reforma es altísimo.

Y eso tiene que ver con la doctrina constitucional que está detrás de la labor de los jueces y particularmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin entrar en demasiado detalle, por algunas resoluciones que se han planteado, parece, porque por lo menos no se ponen de acuerdo entre si van a asumir una doctrina principialista, que tiene unas consecuencias específicas o van a asumir una doctrina garantista, que tiene unas consecuencias de otra naturaleza.

En el primer caso estamos hablando de una concepción más valorativa de la propia reforma, de la idea de que la Constitución tiene valores y entonces hay que identificar los principios que representan a esos valores y realizar interpretaciones de los mismos para ponderar derechos.

Una visión garantista, por el contrario, lo que plantea son reglas claras que se tienen que obedecer, que se tienen que ejecutar, las consecuencias de uno u otro modelo, como ustedes se podrán dar cuenta, son de la mayor importancia a nosotros, afectan ni más ni menos que a la seguridad jurídica, porque no sabemos entonces cuándo va a actuar de una manera y cuando va a actuar de otra.

Por supuesto, todo eso ocurre en un contexto político particular, sobre todo en materia de seguridad, porque así es cómo hay que leer algunas decisiones que ahora se convierten en regresivas. La contradicción de tesis, cuyo número nunca me recuerdo, pero que regresa a la discusión sobre la jerarquía de los derechos y termina planteando que cuando hay restricciones en la Constitución —no recuerdo cuál es el nombre técnico que se ocupa— restricciones constitucionales, éstas están por encima de los derechos humanos.

Yo no entiendo cómo llegaron a esa conclusión, hay toda una elaboración, estaba yo viendo la resolución, hay toda una elaboración, pero esa resolución es contradictoria de la Constitución, se vuelve una decisión inconstitucional, tomada ni más ni menos que por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, eventualmente eso tendrá que ser denunciado ante la Corte Interamericana



o bien, sería buenísimo que un juez ejerciera control difuso de la Constitución e inaplicara esa resolución, a ver qué pasa, pero obviamente ahí los jueces no siempre se atreven y en el Poder Judicial no hay muchos mártires que digamos; sin embargo, sería interesante ver qué pasa.

Entonces, esos efectos hay que verlos, hay efectos positivos desde luego aunque muy acotados, porque también se ha desarrollado una doctrina interesante, por ejemplo, en materia de derechos de las mujeres, en materia de derechos de las comunidades, el LGBTTTI, aunque ya a la ahora de traducirse a política pública, vemos restricciones notables.

La Ciudad de México es la única, por ejemplo, en donde las mujeres pueden decidir si abortan o no abortan en el marco de lo que plantea el Código Penal; la Ciudad de México inició todo este proceso de los matrimonios igualitarios, que ahora por vía judicial empieza a extenderse hacia otros estados y es curioso ver que los estados, sabiendo que tienen la obligación de reformar sus códigos civiles, se esperan hasta que viene la resolución judicial para casar a esas dos personas que interpusieron las demandas y con todo y eso se siguen resistiendo a las modificaciones en los códigos civiles.

Dos escenarios que me parecen a mí sumamente preocupantes y que plantearían, digamos, los efectos negativos contraproducentes, inclusive, de una incomprensión de la reforma o de una decisión de no aplicar la reforma como debe de aplicarse.

Por una parte, el contexto de violencia que tenemos en el país, que es absolutamente contradictorio. No voy a ahondar ahora en cifras que ustedes las conocen, pero el número de personas que han perdido la vida, el número de desaparecidos, el número de personas desplazadas, contradiría cualquier posible efecto positivo de la reforma.

Y del otro lado, esto que también tocaba Carolina, que me parece fundamental, el tema de las violaciones que podríamos llamar de cuello blanco de derechos humanos, violaciones que no se cometen directamente por el Estado pero que se prohíjan desde el Estado.

Y que están relacionadas con los megaproyectos que están afectando la situación en las comunidades, muchos lugares del país; las mimas, los parques eólicos, las presas, una cantidad importantísima de megaproyectos que se están desarrollando en el país y que tienen un trasfondo de mercado, porque hay que decirlo con toda claridad, porque a veces parece ser que estos megaproyectos se justifican desde la perspectiva del desarrollo regional, el desarrollo de las regiones en donde están, pero cuando uno le

escarba un poquito, y hay muchos estudios en ese sentido, lo que resalta es el rol importante que tienen las empresas, las empresas transnacionales interesadas en estos megaproyectos.

Y eso está produciendo, a su vez, una serie de violaciones en materia económica, social, cultural, porque también hay afectaciones a los derechos culturales de las poblaciones afectadas, de manera tal que el escenario, si tuviéramos que evaluar la reforma de derechos humanos contra la realidad, la verdad es que las cosas no solamente no han cambiado, sino que más bien han empeorado.

A mí, cuando me invitaron a este foro, me dio mucho gusto ver que estaba la reforma de derechos humanos porque normalmente no se cita entre las reformas estructurales, probablemente porque no fue una de las que impulsó el actual gobierno, por la razón que sea, se ha dejado un poco al lado.

Pero lo que a mí me gustaría dejar sentado aquí, y con eso concluiría, es la importancia que tiene esta reforma frente a todas las demás reformas.

La importancia que tiene esta reforma de derechos humanos y por lo tanto, la importancia de entender que si queremos que esta reforma de verdad se implemente con éxito, la capacitación que es absolutamente necesaria en todos los servidores públicos, no solamente en los jueces, sino en todos, en los que están detrás de las ventanillas atendiendo a las personas, en las y los diputados, las y los senadores, todos los miembros del Poder Ejecutivo, en todos, esa capacitación tiene que obedecer a una estrategia de Estado.

No puede dejarse como ocurrió con la reforma penal constitucional para que particulares la lleven adelante, porque si no empiezan a ocurrir todos estos cortos circuitos.

Es fundamental que instituciones como el INACIPE, como el Instituto de la Judicatura Federal, instituciones de Estado planeen y programen una capacitación con una visión de Estado, antes que eso ocurra, tenemos que ponernos de acuerdo en la doctrina que va a estar detrás.

Pero no tengo duda de que si el tema se suelta para que la capacitación la empiecen a dar organizaciones o consultorías y tal, el efecto va a ser todavía peor.

Muchísimas gracias por haberme invitado y por permitirme estar con ustedes.

Gracias.

**Presentador:** Muchas gracias al doctor Luis González Plascencia.

Ahora, por favor, le cedo la palabra a Rafael Estrada Michel.

**Lic. Rafael Estrada Michel, Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca:** Muchas gracias, señor moderador.

Híjole, ¿por dónde empezar? Ha sido un verdadero privilegio escuchar a Carolina y a Luis, yo agradezco mucho al Instituto Belisario Domínguez y en particular a Carolina Espinosa, que hayan pensado en mí para estar en esta mesa tan difícil de resumir dada la riqueza, la enorme complejidad de lo que han planteado ambos.

Y por otro lado, también la complejidad enorme que representó una reforma, como decía muy bien Luis González Plascencia, estructural donde las hay, quizá la más estructural porque cambió nuestra forma de acercarnos al derecho, como es la reforma de derechos humanos de 2011 y que como muy bien señalaba la doctora Espinosa, permea al resto de las reformas y yo diría que a toda la normatividad y al desarrollo de los principios.

Ahorita nos metemos en ese lío, que es bastante fuerte, como acaba de señalar el propio Luis, todos los principios que operan en nuestra joven democracia que se ha pretendido traducir en una joven también, estructura constitucional y democrática de derecho.

A ver, ¿por dónde empezar? Yo empezaría por el principio, qué dice el Artículo 1º que es tan estructural y cómo ha cambiado la forma en que los operadores jurídicos tenemos que acercarnos a la realidad de lo jurídico.

Y aquí hay un primer problema que dejaba apuntado Luis hace un instante, ¿cómo le hacemos para operar esta transición estructural sin operadores jurídicos? Para no hablar más que en primera persona, ¿cómo le hacemos los que fuimos formados en el exactismo de la ley? Artículos 14 y 16, para todo y por su orden que además se tradujeron en un enorme negocio para abogados litigantes y para operadores, que desde los procesos judiciales se beneficiaban de ese pretendido exactismo, que algunos le llamaron cultura de la legalidad, tenía muy poco de cultura, porque finalmente la legalidad es otra cosa; implica que los servidores públicos no podemos hacer más que aquello que la ley nos señale, pero implica también garantizar irrestrictamente la libertad y la autonomía en la decisión de los particulares.

Y esto se tradujo a final de cuentas en que no, en que todo se tenía que resolver como si fuera un juicio del orden fiscal, todos, incluso los del orden penal, civil, mercantil, etcétera, a partir de una pretendida exacta aplicación de la ley, herencia —a Carolina que le gusta la historia constitucional— de herencia nefanda, creo yo, de las bases orgánicas de 1843.

Ya ven que a nosotros lo único que conservamos del pensamiento conservador es lo malo, lo bueno del pensamiento conservador no merece conservarse, en fin.

A partir de ahí heredamos eso, a nadie se nos ocurrió decir, que venían de las bases orgánicas, se reprodujo en la Constitución del 57, en la de 17 felizmente, más bien, alegremente e infelizmente y vivimos en esa suerte de legalidad recreativa, regeneración del principio de legalidad de la base de la pirámide normativa hasta su pináculo, decía don Felipe Tena Ramírez célebremente; todos lo estudiamos en la Facultad de Derecho una y otra vez, esta recreación de la legalidad.

Y por el otro lado, una situación de injusticia material patente, lacerante y además en crecimiento expansivo, a veces escandaloso, también perdónenme el dramatismo, pues eso es básicamente el resumen de nuestra historia constitucional en este punto.

Yo creo que lo que dice ahora el Artículo 1° constitucional es algo que nos obliga a generar nuevas y nuevos operadores del derecho, desde el punto de vista cultural y por eso quizá, ya que este foro se llama “Avances y desafíos en las reformas estructurales” ésta es la reforma, y miren que yo me he metido en una difícilita que es la del proceso penal y llevo ocho años viendo cómo la hacemos para sacarla adelante, decía Luis, y es bien difícil de sacar adelante, pero ésta es quizá todavía más complicada porque no depende de un desarrollo normativo.

Lo que está dicho en la Constitución, podemos pensar, se ha pensado en una ley reglamentaria del Artículo 1° constitucional, todavía falta que nos pongamos de acuerdo si la Ley de Víctimas y los fondos que establece es la ley adecuada a la que se refiere el transitorio de la reforma de 2011 para la reparación del daño, pero básicamente el problema no es legicéntrico ni puede serlo más normativo, la Constitución dice, lo que dice y es suficiente con lo que dice, a mi manera de ver, para que la perspectiva de derechos humanos se establezca de manera definitiva en nuestro orden constitucional.

Es decir, estructural, basificante, propio de un Estado constitucional, fíjense la tautología que señala el profesor Häberle, las constituciones de los estados

constitucionales. Un Estado no constitucional puede tener una Constitución escrita, pero eso no es una Constitución, es una ley superior que se respeta pero si no respeta derechos humanos, como muy bien señalaba Luis, no hay Constitución ahí.

Bueno, el problema no es tanto de nivel normativo, el problema está en el nivel cultural, el problema está en el desarrollo cultural y de prácticas que hagan los operadores jurídicos, principalmente aunque no limitativamente, los operadores desde cede jurisprudencial, es un problema jurisprudencial, es decir, de prudencia de lo justo, de prudencia de los derechos humanos y su aplicación efectiva.

Y en ese sentido, pues los avances que están en la estructuración de este nuevo paradigma, de que ya podamos pensar el derecho por fin, después de 250 años más o menos de una tradicional legicéntrica, por fin, podemos pensar el derecho como lo que es, como derecho.

Este paradigma horizontal de pluralismo jurídico que nos obliga a encontrar, si es necesario debajo de las piedras la solución que de manera más amplia proteja los derechos humanos de las personas, ahí donde esté.

Yo no creo que nada más a las normas relativas a derechos humanos que estén contenidos en los tratados internacionales, pero eso sí ya es ir muy lejos y hay quien ha dicho, bueno, es que señor, qué barbaridad, los cimientos, no, yo creo que si la solución está en el Reglamento de Tránsito del último municipio perdido, en la última Sierra del país y esa solución es la que mejor protege los derechos humanos, ésa es la que hay que aplicar, por supuesto, la que esté en lo que los españoles llaman, incluyendo los estatutos de autonomía que van a hacer tan discutidos este fin de semana, por cierto, las comunidades autónomas, pues nosotros también tendríamos que buscar si esa solución es más pro persona, están en las constituciones de los estados federados a la unión mexicana, por ejemplo.

Pero en fin, más allá de esta discusión, que es interesante, porque abre nuestros sistemas de fuentes jurídicas a un pluralismo jurídico bastante apasionante y creo yo, mucho más rico, mucho más complejo, el gran problema, permítanme abrir un paréntesis, el gran problema de nuestro acercamiento al derecho fue, pretender simplificar lo que de suyo es complejo —el sueño de la razón produce monstruos, pintó Goya— y pretender reducir todo a 3 mil artículos de un código civil a 250 de un código penal o a 136 de una constitución general es pretender reducir lo complejo, los volúmenes y volúmenes, y volúmenes de complejidad a una solución simplista.

Ya ha dicho Edgar Morán, creo que con toda razón, que reducir los problemas a una solución simple, no sólo no es resolver los problemas, sino que es el problema en sí mismo, no pensar las cosas complejamente es no pretender resolver nada, pero además generar un nuevo problema, bueno cierro el paréntesis.

Yo creo que los desafíos están en buena medida, en lo que decía Carolina Espinosa, en la visión sistémica, en ver que la perspectiva de derechos humanos, conserva una perspectiva transversal, como podría ser la perspectiva de género, no implica que todos los derechos sean derechos humanos, si todos los derechos son derechos humanos, pues vamos quitándole el adjetivo humano, verdad, ya, perspectiva de derechos.

No todos los derechos son derechos humanos, yo no tengo el derecho a que se me supla la deficiencia de la queja porque contesté una demanda de carácter civil fuera del plazo para contestar.

Ha habido resoluciones pretendidamente pro persona ya de nuestros tribunales en este sentido, verdaderamente absurdo.

Tampoco tengo el derecho humano a dejar de pagar mi hipoteca, un poco de lo que planteabas, Carolina, no lo tengo, podría pensarse que el derecho a la vivienda, pero eso es desestructurar todo el sistema económico y el sistema económico que tenemos, es el que tenemos, tiene toda la razón Jorge Gaxiola en lo que dijo.

La perspectiva de derechos humanos no puede implicar que tengamos que desmontar plenamente todo lo alcanzado en otras áreas del derecho en los últimos, dos, tres, cuatro siglos. Lo que sí implica es que ni aun la Constitución General de la Republica y hay un desafío enorme conforme al nombre de este coloquio, ni aun la Constitución General de la República, como muy bien decía Luis González Plascencia, tiene la posibilidad de violar derechos humanos.

Las restricciones constitucionales a las que él se refería, del Artículo 1º, primer párrafo, son restricciones que para antes que cualquier otra cosa, dice el profesor Alexi, volviendo a las tautologías, tienen que ser constitucionales, proporcionadas, no puedes poner en el texto constitucional cualquier cosa so pena de que estás hablando de un texto constitucional, paradójicamente inconstitucional.

La Constitución no puede violar derechos humanos nada más porque es la Constitución, para ser claros, y aquí tenemos un reto cultural enorme, que no

se resuelve a base de leyes, en esto como en tantas otras cosas, decía don Emilio Rabasa, precisamente cuando criticaba el Artículo 14, la ley muestra su incurable impotencia, éste es un tema de operación jurídica correcta, de operación jurídica, jurídica.

Un poquito como en el año 1978, se preguntaban en España, ¿cómo le hacemos para transitar a la democracia si no tenemos demócratas? Bueno, pues un poco es el mismo asunto, cómo le hacemos para transitar a una nueva operación jurídica plural, con perspectiva de derechos, que supere el egocentrismo y la egolatría con una paradigma horizontal, haciendo la crítica de la pirámide.

Este auditorio se llama Octavio Paz, hermosamente, Octavio Paz llamaba a hacer la crítica de la pirámide en cuanto al sistema político, cuando se refirió a Tlatelolco y sus conversaciones con Claude Fell y la vuelta al laberinto de la soledad, bueno, pues un poco otra analogía; Octavio Paz estudió derecho pero no era jurista y odiaba el derecho y no le hacía, no lo culpo, desde luego, pero Octavio Paz no pensó en que debíamos hacer lo que hoy tenemos que hacer, la crítica de la pirámide normativa, la crítica de la pirámide jurídica, hay que desmontar ese sistema porque, entre otras cosas, la Constitución General de la República nos impone a partir de 2012 que ya no podemos pensar en términos verticales el derecho, ni en términos monistas, no hay una sola fuente del derecho, si ya lo decía el Artículo 133 constitucional, ahora lo ponemos aquí, como decía el recordado don Jorge Carpizo, lo ponemos en el Artículo 1º para que ya no haya género de dudas.

Hoy por hoy la cláusula de apertura y cierre de todo razonamiento constitucional en México, ergo, de todo razonamiento jurídico es la no discriminación, la cláusula de no discriminación, la cláusula pro dignitate unidad al pro persona.

Yo no creo que exista la disyuntiva entre aplicar principios o reglas, hoy por hoy la Constitución nos impone un sentido principialista; hoy por hoy, yo le digo a mis amigos de licenciatura, es el mejor momento para ser abogada o abogado en México, porque hay que ir a buscar la solución que verdaderamente dignifique a la persona humana, que no menoscabe su dignidad, que mejor proteja sus derechos allá donde esté, ahí donde la encontremos.

En este sentido somos una suerte de perros sabuesos de las soluciones más pro persona y más pro dignitate y también en este sentido no cualquier solución legal nos puede parecer plenamente jurídica.

Se dan cuenta del enorme reto, es un reto del orden cultural, hay quienes critican mucho esta posición y dicen: bueno, es que cuando todo lo pones en términos culturales quiere decir que no hay una solución científica ni empírica, cultural, pues sí, la cultura, a ver cuándo cambia la cultura, no, es que es un tema de incentivos para que la cultura, los operadores jurídicos dé una vuelta de 180 grados.

Lo que nos impone el pluralismo jurídico y la búsqueda de las soluciones pro persona y pro dignitate es un reto enorme, es un desafío total a la forma, entre otras, en como educamos no sólo a las y los abogados en el país, sino en general a toda la población para hacerse cargo de esta perspectiva transversal.

Ahora, si no todos los derechos humanos son derechos humanos, lo que le podemos pedir hoy por hoy a nuestros tribunales y no sólo al Tribunal de Constitucionalidad, que es la Suprema Corte, sino en general a todos los tribunales, por lo que dice el segundo y tercer párrafo del Artículo 1º, a todos los jueces de la República es que nos expliquen cuáles son los derechos humanos.

Y para esto hay varias posiciones, así como queremos tener una teoría de la Constitución, que nos digan qué es la Constitución para que entendamos cuándo las restricciones constitucionales son válidas y cuándo no, también queremos que nos digan cuáles son los derechos humanos.

Y la mala noticia es que no todos los derechos son humanos, desde otra perspectiva, es una buena noticia porque quiere decir que hay unos derechos más importantes que otros y que hay regular, proteger, garantizar, preservar, como dice, el tercer párrafo del Artículo 1º, de manera reforzada.

¿Cuáles serán los derechos humanos? Los derechos humanos son primero que nada, eso, humanos, universales, están asociados a la dignidad humana, no se pierden.

Si yo le pruebo la culpabilidad de un crimen atroz contra la humanidad a una persona, fuera de toda duda razonable, la condeno en una sentencia que cause estado, ya no hay duda, pues ese señor sigue siendo una persona humana, con tanta dignidad como cualquier otra; en ese sentido las cárceles son sitios de privación de la libertad, pero no de privación de la dignidad de las personas.

La gente tiene que tener ahí un espacio para dormir, tiene que tener una comida digna de seres humanos, tiene que tener acceso al trabajo, al deporte,



al desarrollo, todo lo que le permita la reinserción, principio, principio no regla, principio establecido en el Artículo 18 constitucional.

Por otro lado, los derechos humanos y esto es quizá lo más importante porque es un tema cultural, son derechos incondicionados, no hay un sinalagma, ésta es una palabra muy pomposa de los abogados, pero no tiene mayor ciencia, es newtoniana, digamos.

El sinalagma implica que ahí donde hay un derecho tiene que haber una obligación igual y opuesta, como la segunda Ley de Newton o la que sea, yo reprobé física y por eso soy abogado.

Aquí no, en los derechos humanos no, hay quien ha dicho, es que tienes que cumplir tus obligaciones humanas para tener garantía efectiva de tus derechos humanos, no, no importa que yo no pague impuestos, es más no importa que me dedique a actividades atroces, que sea un delincuente ya aprobado, perdón, haya cometido un acto delincencial fuera de toda duda razonable para perder mis derechos humanos, no es así, no tengo que cumplir ninguna obligación, mi dignidad humana no depende del cumplimiento de un sinalagma como el que acabo de mencionar, son incondicionados los derechos humanos.

Y por otro lado, son innegables, inalienables, yo no me puedo deshacer, me gustaría o seguramente a ustedes les gustaría que me deshiciera en favor de alguno de ustedes, de mi libertad de expresión, pero no puedo vendérselas ni donárselas, eso implicaría que ya nos iríamos a comer más rápido, pero yo no les puede vender mi derecho a la libertad de expresión.

Y son fundamentales, aquí está el gran asunto, fundamentan, basifican, le dan sustrato, le dan cimiento a la convivencia humana, no cualquier derecho, no el derecho, incluso, a cobrar una deuda, pero sí el derecho a tener acceso a la justicia para poder cobrar una deuda.

El derecho al debido proceso, el derecho a no ser torturado, a no ser sometido a prácticas crueles, inhumanas, degradantes, eso sí son derechos fundamentales; pero mi derecho, por ejemplo, a que ustedes no estén cotorreando en este foro, a que no estén durmiéndose, bueno, pues sería muy agradable para mí, yo diría qué divertida es mi conferencia, qué padre, pero no es un derecho fundamental ni lo puedo reivindicar como tal ni puedo pretender que el Estado lo garantice como tal.

Así es que la visión sistémica a la que se refería la doctora Espinosa, es fundamental, el nuevo paradigma nos implica que repensemos nuestro juicio

de amparo, por ejemplo, ya no cabe el amparo legalidad como lo conocimos y como nos lo aprendimos de memoria, 14 y 16, ya no cabe.

Lo que deberíamos estar discutiendo ahora que va a haber dos vacantes en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que los senadores de la República en esta casa, tendrían que preguntarle a las y los candidatos es, ¿tú qué opinas del principio de legalidad, vas a seguir casando sentencias una y otra vez en términos del Artículo 14 y 16 o vas a hacer lo que dice el Artículo 1° que tienes que hacer? Contéstame, es fundamental, yo quiero saber qué operadores jurídicos va a haber en el máximo tribunal.

Ley de Ejecución de Sentencias que está aquí precisamente discutiéndose hoy por hoy en el Senado de la República.

Sistema Nacional de Anticorrupción y Sistema de Transparencia, por supuesto, que eso tiene que ver con los derechos humanos en una perspectiva sistémica.

La reforma penal, va a haber mesas, es estructural donde las haya, pero se refiere a principios constitucionales, los del Artículo 20, el proceso penal y en general, yo creo que todos los procesos en la República, pues ya no tienen que ser procesos sujetos al contradictorio, acusatorios, adversariales, con la oralidad como instrumento, con la igualdad de armas y con algo que desapareció curiosamente de nuestros textos constitucionales en la expresión literal, desde 1814 Decreto Constitucional de Apatzingán hasta 2008, una cosa que parece fundamental de un Estado constitucional y democrático que se llama “presunción de inocencia”.

Todos los procesos en este país, lo dice en el Artículo 1° y el Artículo 20, deben partir de que los que están sujetos a ese proceso se presumen inocentes hasta que se demuestre fuera de toda duda razonable lo contrario, en todos los ámbitos del derecho, no sólo en el penal, pero por supuesto que en el penal tiene una importancia radical.

Sistema de atención a víctimas del delito y del abuso del poder y las violaciones a los derechos humanos, las fiscalías, autonomía del Ministerio Público que tanto se ha discutido y que ya está en el texto constitucional.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en general el sistema de ombudsman en el país tanto el orgánico como en las prácticas y procesos que llevan a una garantía efectiva.

¿Qué entendemos por restricciones a la Constitución? Yo creo que eso no puede tener una solución abstracta, general e impersonal en una ley; quizá una ley reglamentaria al Artículo 1º nos podría dar algunas luces, pero la solución no está ahí, la solución está en lo que nos digan los jueces en lo que operen los agentes del Ministerio Público, el más público y republicano de todos los ministerios.

A veces se nos olvida lo que significan las cosas, el Ministerio Público es eso, es el representante de buena fe de la sociedad, es un Ministerio Público y constitucional donde los haya y el proceso penal, como ha dicho, hermosamente Claus Roxine, es el sismógrafo del Estado constitucional, ahí es donde se nota si hay, en serio estado constitucional o no.

Decía Mandela o Nils Christie, en las cárceles, pues sí, donde está la gente más vulnerable y el más vulnerable y el más débil, esto lo sabe muy bien, Luis González Plascencia y lo ha dicho una y otra vez, yo que he sido, creo que fui el primero de sus beneficiarios, porque aquí Luison me dio, casi sin conocerme, una carta de recomendación para que el Estado mexicano cumpliera conmigo su obligación de derecho a la educación y me pagara una beca y yo le agradezco mucho tanto al Estado mexicano como a Luis, en sus inicios de ombudsman, cuando todavía era un ombudsman informal.

En fin, el desafío está y en términos culturales, jurisprudenciales, en términos de generación de un nuevo acercamiento a los principios del derecho.

¿A qué derechos y obligaciones les corresponde, en efecto, una perspectiva de derechos humanos? Bueno, ¿a qué derechos y obligaciones les corresponde la aplicación de los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad que establece la Constitución? Esa es efectivamente como decía, Carolina, la gran pregunta estructural de esta reforma estructural.

Y yo simplemente quiero decir que esos principios le son aplicables, sí y sólo sí a los derechos que sean a) universales, b) incondicionados, c) inenajenables y d) fundamentales para la convivencia; todo lo demás lo podemos seguir resolviendo a la antigüita con nuestro principio de legalidad, así, 14 y 16, pero esto no, en la dignidad de la persona humana en la cárcel, por ejemplo, no, los derechos de las víctimas de los delitos, no, eso requiere una perspectiva de derechos humanos.

Y termino, con un caso, se ha dicho, bueno pero es que entonces, ¿qué interpreto pro persona? Los derechos del victimario o los derechos de la víctima, está mal dicho, incluso, así, los derechos del proceso, acusado,

indiciado, o los derechos de la presunta víctima del delito; son dos cosas completamente distintas, hay que analizar cada uno de las partes en el proceso, qué derechos tiene que sean de carácter universal, incondicionado e inajenable y fundamental y eso es interpretarlos lo más pro dignitate y pro persona que se pueda, lo más. Son derechos distintos.

Yo no, si soy víctima del delito no tengo el derecho a que mi victimario, entre comillas, sea sujeto a un indebido proceso, al contrario, tengo el derecho a la verdad y la verdad sólo se obtiene a través de un correcto procesamiento de los hechos, de lo que estamos hablando es de hechos, de pruebas, de valoraciones y de aterrizaje de los principios en la normatividad y en las prácticas constitucionales.

Por su atención, muchas gracias.

**Presentador:** Muchas gracias, al doctor Rafael Estrada, ahora por cuestiones de tiempo, aunque tenemos algunas preguntas ya planteadas por el público, quisiera resumir muy brevemente y plantearlas a la mesa para ver la posibilidad de su respuesta y si no, en todo caso, ofrecernos algunas reflexiones generales para finalizar esta sesión.

Nos pregunta el público, ¿por qué tras más de cuatro años no se ha creado una ley reglamentaria del Artículo 1° constitucional?, ¿cuál es la diferencia entre los derechos fundamentales y las garantías individuales?

Se preguntan si con estas dificultades que se están imponiendo en las regulaciones en algunos estados a las candidaturas independientes, no se puede apelar o puede ser factible la apelación a los derechos humanos, en estos casos.

Se preguntan, ¿cómo ayuda la reforma, esta reforma a evitar la corrupción en las instituciones de impartición de justicia? Si el Estado de Derecho no existe o faltan condiciones democráticas para cumplir esto, cómo la reforma puede ayudar al cumplimiento de la reforma.

Y finalmente, algunas preguntas sobre aspectos laborales, dadas las condiciones de precariedad que sufre el mercado de trabajo, si los derechos laborales, no se pueden, en todo caso, interpretar también como derechos humanos.

Y si es violatorio de derechos humanos obligar a los internos, me imagino que se refiere a los internos en las prisiones, a trabajar.

Y una última, cómo implementar de forma adecuada esta reforma, cuando no todos los ciudadanos comprenden el concepto de derechos humanos, ¿qué autoridad tendría, en todo caso, intervenir?

Planteo las preguntas de manera abierta.

Cómo implementar de forma adecuada esta reforma, cuando no todos los ciudadanos comprenden el concepto de derechos humanos.

Las dejo abiertas, por supuesto, nos quedan dos minutos por intervención y comenzamos nuevamente con Carolina Espinosa.

Gracias.

**Dra. Carolina Espinosa Luna, Doctora en Ciencias Social con especialidad en Sociología por el Centro de estudios sociológicos del Colegio de México:** Yo preferiría que respondieran primero los especialistas, tienen más conocimiento sobre las preguntas.

**Lic. Rafael Estrada Michel, Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca:** Yo cedo mi espacio a la doctora Espinosa y además lo que preparó es magnífico, como muy bien dijo Luis González Plascencia, hay muy poco escrito sobre esto y lo que ella hace es una perspectiva muy integral desde todas las atalayas del tema.

Pero, bueno, rapidísimo para que le quede más tiempo a los especialistas verdaderos.

Ley Reglamentaria al Artículo 1º, ya me referí al punto, creo que no es necesaria, basta con una aplicación del texto constitucional.

La diferencia entre los derechos fundamentales y las garantías individuales, es una diferencia como casi todo en el estado constitucional histórica y de perspectiva histórica.

Hemos hecho grandes análisis filosóficos sobre el tema y los filósofos, como siempre, dice Carpintero que es un gran maestro, que un filósofo cuando no entiende algo, lo postula, lo mismo pasa aquí.

¿Por qué no le decimos derechos humanos? Bueno, pues porque el señor Rabasa precisamente criticaba lo metafísico de la Constitución de 1857, que decía con muy poca perspectiva de género, “derechos del hombre” y decía:

“eso es metafísico, no necesitamos derechos humanos, lo que necesitamos son garantías efectivas”.

Y el constituyente de 1916, 17 que fue vergonzantemente porque nunca lo aceptó, heredero de Rabasa, del gran jurista Emilio Rabasa, lo que hizo fue, ah, sí, pues como es metafísico y ontología constitucional, quítales derechos del hombre y ponle garantías individuales, así de sencillo.

Pero en las escuelas de derecho se nos enseñaba que eran sinónimos y no lo son, las garantías, como muy bien explicó Luis González Plascencia, las garantías tienen que ver con lo que los portugueses y brasileños llaman la seguridad de los derechos. Es decir, los mecanismos jurisdiccionales o no de protección efectiva de los derechos, no son los derechos en sí mismos y menos en su carácter sustantivo.

Las candidaturas independientes, lo que ha dicho el doctor Castellanos, me parece en este sentido sumamente revelador y completo, en la mesa anterior; finalmente, sí es un tema de acceso a un derecho que curiosamente durante mucho tiempo y largas épocas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su jurisprudencia, fue considerado con un argumento topográfico, ridículo de ubicación en el texto constitucional, un derecho no humano, no fundamental, los derechos políticos.

Decía más o menos la Corte, así de grotesco, hace mucho tiempo para que nadie se enoje, decía que el derecho a votar y ser votado no era un derecho humano porque no estaba entre los primeros 29 artículos de la Constitución, como estaba en el Artículo 30, 31, 32, ya no era derecho humano, de veras, no estoy exagerando, a ese grado llegó nuestro legicentrismo, nuestra alegolatría.

¿Ayuda a evitar la corrupción? Bueno, hay como todo, mal hecho, el bien mal hecho. Decía el maestro Gómez Morín, es peor que el mal, mal instrumentado, esto puede salir peor la cosa.

Por ejemplo, criterio de oportunidad, los agentes del Ministerio Público, si lo dejamos sin ningún tipo de control ni por la vía del ombudsman, ni por la vía jurisdiccional, puede generar ahí una nueva ruta, un nuevo cause hacia prácticas de corrupción todavía peores.

Así es que esto, como todo, depende si lo haces bien o lo haces mal, existe en México el Estado de derecho, a mí esa expresión del Estado de derecho es como la de cultura y legalidad, la inventaron los alemanes porque no les quieren decir rule of law, que hay que ponerlo en sentido activo más que en

rule of law en sentido pasivo law rules, pero como no querían imitar a los ingleses con su Carta Magna que está cumpliendo este año, por cierto, 800 años, fíjense 800 años, decía Gordon Brown y tenía toda la razón, el premier británico, que el problema en cuanto al establecimiento del Estado de derecho, son los primeros 500 años, ya después la cosa se pone fácil.

A mí la expresión no me encanta, hay Estado de derecho, a veces hay cumplimiento de los principios constitucionales e incluso de las reglas que son jurídicas y a veces no. Hay o no un ambiente respetuoso de lo jurídico, yo lo pondría en esos términos, el derecho prevalece en la mayoría de los casos y protege a la mayoría de las personas posibles, como decía Jeremy Bentham o no, esas son las preguntas, hay Estado de derecho, hombre, pues a veces sí hay Estado de derecho, si ustedes me firman un pagaré, yo voy a hacer como sea, pero voy a hacer que me lo paguen, ¿hay Estado de derecho ahí? Sí.

¿Rige el Estado de derecho en nuestras prisiones o en nuestro sistema de salud? La mayor parte de las quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se refiere al Sistema de Salud Pública, fíjense, qué cosa tan curiosa y tan expresiva, tan sintomática; en las escuelas, pues a veces no, a veces no.

¿En qué país hay Estado de derecho? En Alemania, no, pues no les tengo ni qué decir, ahorita que se suban a su coche, si es Volkswagen, me contestan ahorita la pregunta.

¿Trabajar en las cárceles, trabajar en las cárceles violenta los derechos humanos? Lo estábamos discutiendo el otro día, precisamente con Miguel **Sarry**, yo creo que no, es una medida siempre que se cumpla con el principio tendente a reinsertar, como dice la Constitución, al interno, yo creo que se vale, claro, trabajos no degradantes, no inhumanos y en la medida de lo posible, voluntarios.

Pero mantener la disciplina en los centros de internamiento no me parece necesariamente ir en contra, Miguel Sarry, dice que sí, ir en contra de los términos estrictos de la sentencia condenatoria, pero esto puede discutirse una y otra vez, desde una perspectiva de derechos.

¿Cómo implementar? Pues es un problema mayúsculo, si implementar la reforma penal ha sido complicado y eso que clarito se dice qué leyes tienen que establecerse, cuánto dura la capacitación, que una vacatio legis de muchísimo tiempo, hasta el año que entra, ocho años tuvo esa reforma para ser instrumentada.

La de derechos humanos, me temo que como en el poema de Machado, no hay más que caminarle, se hace camino al andar y no hay otra forma. Es la cuarta noble verdad del Buda, la verdad del sendero.

¿Y cuándo la vamos a acabar de implementar? Pues ahora sí que como dijo el filósofo de Güemes, cuando acabemos.

Muchas gracias.

**Presentador:** Muchas gracias, nuevamente a Rafael Estrada.

Ahora, por favor, Luis González Plascencia.

**Dr. Luis González Plascencia, Doctor en Ciencias Penales del INACIPE:** Gracias. Son un montón de cosas que aproveché la tarjeta de los tres minutos para tratar de anotar, ahora voy a intentar descifrar lo que puse aquí.

Sobre el tema de la ley reglamentaria, ya no me pronuncio, estoy totalmente de acuerdo con Rafa.

La diferencia entre derechos y garantías, creo que es muy sencillo de entender, si pensamos en los derechos como expectativas y si vemos a las garantías como el camino que nos lleva al cumplimiento de esas expectativas, si lo hiciéramos gráficamente si el derecho está allá arriba, lo que necesitamos es una escalera para alcanzar ese derecho, esa escalera es la garantía.

Entonces, coincido en la explicación histórica que daba Rafa y desafortunadamente sigue habiendo esa confusión, que creo que se puede aclarar de esa manera.

Las candidaturas independientes, me pareció, me ha parecido muy interesante cómo se han venido desarrollando las cosas en los últimos, digamos, 20 años, con la aparición de lo que podríamos denominar, quizás, a lo mejor un poco apresuradamente, pero creo que estamos frente a la aparición de nuevas representaciones; es decir, que están dejando a los partidos políticos de alguna manera pues como formas de representación más arcaica.

Hace ratito, en la discusión que se tenía en la mesa, que me pareció muy interesante, se hablaba del tema de la paridad entre hombres y mujeres, y ahora habría que plantear, si no es necesario también, garantizar la



representación, por ejemplo, de las poblaciones indígenas, si no es necesario garantizar la representación de la comunidad, LGBTTTI y creo que ahí es en donde empatan muy bien, el tema de los derechos humanos, de la dignidad humana con el asunto de las candidaturas independientes, porque en el fondo ahí lo que se estaría planteando es si se requiere de un partido convencional para llevar adelante estas nuevas representaciones a los congresos.

Sobre el tema del Estado de derecho, coincido plenamente también con Rafa, nada más añadiría un tema, yo creo que un elemento para poder medir qué tan eficaz es ese Estado de derecho, es la predictibilidad, la seguridad jurídica, finalmente se traduce en la posibilidad de predecir, qué va a pasar, que yo pueda saber, que si hago "a" me va a pasar "b", en sentido positivo y en sentido negativo, y en mi opinión, eso es lo que no pasa en este país.

No tenemos, o más bien, sí pasa pero en sentido negativo, es decir, ahí donde esperaríamos que pasara "a", pasa a "c", pero esa predictibilidad no es a la que me estoy refiriendo, me estoy refiriendo a la predictibilidad que tendría que derivarse de la certeza de funcionamiento de las normas en ese Estado de derecho.

Sobre la corrupción, yo soy un convencido de que los derechos humanos son el mejor camino para evitar la corrupción, pero para eso hay que desarrollar una doctrina sobre los derechos humanos.

¿Qué significan los derechos humanos? Voy a tratar de explicarlo muy rápidamente como yo lo entiendo y como lo llevé adelante en mi gestión en la CDHDF, porque para mí, los derechos humanos representan una especie de moral post convencional; es decir, representan una posición que no puede estar sujeta a ninguna otra forma de moralidad o de interés, ni del Estado ni de los poderes fácticos ni de la sociedad civil, tiene que estar por encima de eso para poder garantizar la participación igualitaria de todos los intereses posibles, de todas las formas de moralidad, de todos los estilos de vida posibles en una sociedad plural como en la que vivimos nosotros.

Eso y lo que implica es la definición de un espacio público, un espacio simbólico público que para ser público, es decir, para ser de todos, requiere ser de nadie y si garantizáramos ese espacio público, entonces, tendríamos condiciones para hacer de ese espacio público la posibilidad de respeto y de, digamos, invasión de los intereses y de las posiciones morales o de los estilos de vida de los demás

Es la única forma, en mi opinión y lo puedo decir además porque como he dicho, lo llevé a cabo, o sea, es algo que hicimos en la Comisión, en donde

teníamos que tratar una gran pluralidad de temas y solamente así era posible, con eso y con la definición también de derechos fundamentales que era muy importante, podíamos armonizar problemas que parecían inarmonizables, que los entendiera la ciudadanía y que los entendieran los políticos es otra cosa.

Pero, por ejemplo, cuando se planteó todo el asunto de las marchas y de los plantones, esa idea del espacio público, se puede llevar a ese debate sin ningún problema y entonces se genera la capacidad de armonizar dos situaciones; una de ellas, que representa un derecho fundamental que es la libertad de protesta y otra que no representa un derecho fundamental, que es la libertad de transitar por la calle, porque no hay un derecho fundamental a transitar por Reforma o a transitar por Avenida Juárez o por donde sea.

El derecho al libre tránsito, hay que interpretarlo de una manera diferente, pero como redituaba esta oposición entonces era, es más o menos sencillo construir una incompatibilidad entre estos derechos, esa incompatibilidad no existe.

Si definimos el espacio público, como lo hice hace un momento, es posible armonizar perfectamente bien el derecho a la protesta con las libertades que tiene cualquier ciudadano para transitar por la ciudad.

Lo que se necesita es simplemente un mecanismo administrativo, un mecanismo que permita prever la menor cantidad de molestias frente a este derecho.

Y por otro lado, también desde el punto de vista de los compromisos que también creo que es la pregunta que hacían, ¿cómo implementábamos esta reforma si la sociedad no entiende claramente de qué va? Bueno, ahí hay un componente educativo fundamental y por eso, la reforma educativa es tan importante, también decían en la mesa anterior sobre regresar civismo, alguno de los ponentes, sobre regresar civismo. Yo digo sí, siempre y cuando por sí mismo entendamos una cultura de derechos, una educación en derechos humanos, mejor dicho.

Porque si ustedes se acuerdan, muchos que están aquí son muy jóvenes y a lo mejor ya no llevaron civismo, pero lo que nos enseñaron ahí era el himno, a cantar el himno, a venerar la bandera, todo el panteón de héroes de nuestro país, que es importante, pero que frente a esta otra necesidad de generar ciudadanía respetuosa de los derechos, ahí, ese es el lugar privilegiado, el salón de clase, el salón de clases donde por primera vez nos enfrentamos a gente extraña, donde por primera vez nos enfrentamos a que no nos van a

cumplir nuestros caprichos, que si en nuestra casa nos decían que éramos bonitas o bonitos, ahí nos van a decir exactamente lo feo que somos porque va a haber quién nos va a señalar el principal defecto y nos va a poner un apodo.

Ahí es en donde vamos a empezar a ver todos estos conflictos que si no aprendemos a resolver de manera pacífica, más bien lo que va a ocurrir, como ha ocurrido, es que aprendemos más bien que la violencia funciona para resolver esos conflictos.

Yo creo que hay una tarea importantísima por cumplir que estaría relacionada con entender ese espacio público como un espacio de respeto, es decir, desde niños, desde pequeñitos saber qué tenemos que garantizar ese espacio de respeto y de reconocimiento y de inclusión respecto de los demás que nos rodean, si hiciéramos eso, me parece que más allá de cualquier reforma ni siquiera necesitaríamos una reforma legal, si lográramos incorporar eso, como un valor importante de la convivencia humana, tendríamos una sociedad respetuosa de los derechos, aunque no lo supiera.

Gracias.

**Presentador:** Nuevamente, gracias a Luis González Plascencia.

Por favor, para finalizar, Carolina Espinosa.

**Dra. Carolina Espinosa Luna, Doctora en Ciencias Social con especialidad en Sociología por el centro de estudios sociológicos del Colegio de México:** No, yo creo que ya respondieron bastante bien a las preguntas, yo sólo quiero agradecer a Alejandro Encinas su idea de crear e impulsar esta mesa, el Director General de Investigación Estratégica, quiero agradecer a Rafael y a Luis que aceptaran nuestra invitación, me siento honrada y privilegiada.

Muchas gracias y a Waldo por moderar esta mesa.

**Dr. Luis González Plascencia, Doctor en Ciencias Penales del INACIPE:** Una última cosa, nada más quiero decir rápido que, no es que le diera yo la carta sin conocerlo, yo sabía de sus aptitudes, no crean que le doy carta a cualquiera.

**Dra. Carolina Espinosa Luna, Doctora en Ciencias Social con especialidad en Sociología por el centro de estudios sociológicos del Colegio de México:** Y también me dio a mí una carta para entrar al COLMEX.

**Lic. Rafael Estrada Michel, Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca:** En mi caso fue un acto de absoluta irresponsabilidad.

Muchas gracias.

**Presentador:** Con estas reflexiones terminamos esta mesa. Por favor, continuaremos en punto de las 4:15 de la tarde para iniciar el análisis de la reforma de la justicia.

Por su asistencia y atención, muchas gracias y provecho.

-- o0o --

## MESA 8. REFORMA DE JUSTICIA PENAL

### “REFORMA DE JUSTICIA PENAL”

**Presentador:** Bienvenidos a esta última mesa sobre la “Reforma de Justicia Penal”, que siendo una reforma que se aprobó en 2008 la estamos incluyendo en este paquete de análisis dado que su proceso de implementación basta 2016, pero también porque es una reforma transversal que impacta en varios aspectos de la vida económica, social y política de nuestro país.

Tenemos una serie de preguntas que queremos resolver en esta mesa y en general son las mismas que hemos venido platicando durante todo el Seminario, entender cuál es la problemática sectorial que se pretendía al resolver con esta reforma, cuál es su principal fortaleza, cuáles son los avances y los desafíos en el proceso de implementación y la relación con otras reformas.

Los panelistas son panelistas de altísima calidad y con una combinación muy interesante, los tres con experiencia en la investigación y también con experiencia en el campo, en el proceso de aplicación. Así que es una visión muy rica.

Voy a pasar a presentar a nuestros panelistas en el orden en el que van a participar.

Primero, Carlos Galindo López, quien es candidato a doctor en filosofía de la ciencia por la UNAM; además es maestro por el Max Planck Institute For Democracy Crisorch de Alemania; maestro en demografía por el Colegio de México y actuario por la UNAM. Actualmente es investigador adscrito al área de Derechos Humanos, Seguridad y Justicia en el Instituto Belisario Domínguez.

Nuestro segundo panelista es Virgilio Tanús, quien es doctor en derecho penal por la Universidad Complutense de Madrid, en España; es miembro de la barra mexicana del Colegio de Abogados; director del área de Derecho Penal de la Asociación Jurídica Mexicana o Libanesa al Mohamed; y miembro de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, además de socio, fundador y director de la firma Tanús Salazar y Bücher.

Nuestro tercer panelista es Guillermo Zepeda Lecuona, quien es doctor en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con especialidad en sociología jurídica; es maestro en políticas públicas por el ITAM, abogado por la Universidad de Guadalajara y actualmente es el

director de Jurimetría, iniciativas para el estado de derecho. Es académico del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Oriente y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 2.

Así que bienvenidos y le cedo la palabra a Carlos Galindo.

**Mtro. Carlos Galindo López, Investigador Adscrito al Área de Derechos Humanos, Seguridad y Justicia en el Instituto Belisario Domínguez:** Muchas gracias por seguir aquí todavía con nosotros y gracias al canal del Congreso que también está grabando el Seminario.

Vamos a hablar de la última reforma. Y yo quisiera abocarme a contestar una pregunta, ¿por qué incluir la reforma al sistema de justicia en la revisión de las reformas estructurales?

Como ya dijo Noel, es una reforma de 2008, ¿por qué vamos a discutir esta reforma ahorita? Y afortunadamente en las mesas anteriores del propio Seminario ya varios ponentes han hablado de la importancia de la reforma de justicia; ya van varios ponentes que dicen: “Sí, mi reforma, la energética, la fiscal, la financiera podría ir por buen camino siempre y cuando haya bases jurídicas y haya un sistema de justicia que funciona”. Entonces, afortunadamente ya tenemos una buena introducción.

Y entonces voy a empezar a hablar acerca de cuál es el problema que pretende atender esta reforma, de dónde nació y esa es una de mis primeras explicaciones de por qué la estamos incluyendo.

Es una reforma que tiene muchos orígenes. Uno, el origen más mediático es el famoso documental de “Presunto Culpable”, pero es una reforma que nació de muchos lugares.

Uno de los orígenes que me parece más emblemático para esta reforma y para la de Derechos Humanos de 2011, es un diagnóstico del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Este diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México hecho en 2003 ya planteaba ambas reformas.

La primera recomendación de este diagnóstico hecha al gobierno mexicano fue reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la Constitución y reconocemos a los Tratados de Derechos Humanos una jerarquía superior a los órdenes normativos federales y locales; es decir, la reforma de 2011 ya estaba esbozada en ese diagnóstico.

Después las recomendaciones que tienen que ver con derechos humanos y con el sistema ombudsman, el primer bloque de las recomendaciones que hace el Alto Comisionado es sobre el sistema de justicia.

Y lo que dice el Alto Comisionado sobre México dice: "Para México hay que promover una profunda transformación en el sistema de justicia que garantice el estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas, que abandone el modelo del plan inquisitorio que promueve el acusatorio, que proveerá el derecho para los adolescentes.

Desde este diagnóstico ya se esbozan ambas reformas. Y una pregunta bien importante es por qué haciendo un diagnóstico de derechos humanos el primer bloque de recomendaciones es sobre la justicia penal. Y la respuesta es que es una solución operativa.

La idea no es llevar todo a delito penal, la idea no es que como decían en la mesa anterior de política, si hay mapacheo electoral se convierte en un delito que lleva a la gente a la cárcel, como la venta de votos o como la compra de votos; pero la justicia penal es el garrote último como dice Roberto Ochoa, es el castigo máximo que tiene el Estado mexicano para sancionar conductas contrarias a la sociedad y al propio estado.

Si ese garrote último no funciona entonces qué otros castigos administrativos civiles van a funcionar. Dicho de una manera más llana y clara.

Si encontramos una fosa con 72 cuerpos en San Fernando y no se investiga adecuadamente ese multihomicidio, qué podemos esperar de que se investigue la compra de votos, qué podemos esperar que se investigue el reparto de despensas.

Si no se investiga adecuadamente la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa, ¿qué podemos esperar de una denuncia de discriminación laboral?

Si el garrote máximo que tiene el Estado, sabemos que nunca vamos a llegar allá y el día que lleguemos no va a funcionar, ¿qué podemos esperar de otros castigos menores y de otras sanciones menores y de otro tipo de juicios menores o de negociaciones o de conflictos menores?

Por eso desde el 2003 el diagnóstico de Alto Comisionado es lo que hay que arreglar es la justicia en México.

¿Qué más dice este diagnóstico? Dice: entre otros derechos hay que garantizar en México el derecho al debido proceso. ¿Qué tipo de recomendaciones da y hacia dónde dice que hay que llevar esta reforma?

Dice: Bueno, hay que elevar el rango constitucional el principio de presunción de inocencia, que es básicamente el tema fuerte que discute el famoso documental de “Presunto Culpable”; hay que adoptar un sistema penal acusatorio, con juicios orales, hay que establecer la secrecía de las investigaciones y la policía de los juicios, y lo dice claramente, dice hay que reformar radicalmente, es decir, desde la raíz el sistema procesal penal a fin de eliminar totalmente las atribuciones para jurisdiccionales del Ministerio Público, particularmente en el desahogo y la valoración de las pruebas.

Hay que respetar el derecho de las víctimas, entablar acciones penales y el derecho de los familiares a la coadyuvancia, es decir, eliminar los vestigios del monopolio de la acción penal que tenía el Ministerio Público.

Hay que reducir, entre otras cosas, el encarcelamiento preventivo, la famosa prisión preventiva, hay que regular la abogacía, ahora le llamamos la colocación a esta discusión de los abogados. Pero como pueden ver, desde 2003 el Estado mexicano tiene más o menos clara la hoja de ruta, la gran pregunta es por qué 12 años después seguimos platicando hacia dónde deberíamos de ir caminando y no hemos tenido avances fuertes durante toda la década pasada.

¿Qué dice este diagnóstico también y hacia dónde apunta que debe de avanzar esta reforma? Pues tenía propuestas normativas claras y dice este diagnóstico: “Hay que establecer constitucionalmente la autonomía del Ministerio Público siempre y cuando se establezca primero un sistema procesal de corte acusatorio”.

Es decir, la famosa fiscalía general que estamos discutiendo ahora ya estaba pensada como parte de la reforma del sistema de justicia, sólo que por los tiempos de acomodo iba primero la reforma de juicios orales y después darle autonomía a la Procuraduría General de la República y convertirla en fiscalía.

Todas estas grandes reformas que vemos al sistema de justicia tenían ya más o menos un plan e iban más o menos caminando hacia algún lugar.

También entre estas recomendaciones lo que dice la reforma de justicia dice: hay que independizar del Ejecutivo a las defensorías públicas de las entidades federativas y hay que convertirlos en órganos autónomos.



Una propuesta interesante de Malagón y Carlos Elizondo qué tal que convirtamos el sistema ombudsman en las defensorías públicas porque ya son organismos autónomos y les damos esta independencia que desde 2003 sabemos que entender las defensorías públicas.

¿Qué más dice? Nos decía que había que reformar la constitución de forma que todos los tribunales que actualmente dependen del Ejecutivo se adscriban al Poder Judicial, es decir, tribunales laborales agrarios para adolescentes contenciosos administrativos.

¿Qué otra recomendación tenía este diagnóstico? Fortalecer la independencia de los consejos de la judicatura y sacarlos del ámbito de depender por ejemplo los jueces y magistrados de la Suprema Corte o del Poder Judicial de la Federación.

Como pueden ver el plan original de esta reforma era un plan de gran calado y entonces viene mi primera respuesta. De todas las reformas esta es una reforma que verdaderamente implica una transformación estructural, implica transformar el Poder Ejecutivo, implica transformar el Poder Judicial, implica crear órganos autónomos, implica crear todo un marco normativo nuevo para cambiar cómo se administra la justicia en México.

Y entonces cuando dicen una de las preguntas de las más estructurales es, cuál es la problemática que pretendía cambiar esta reforma, pues no era una problemática, era cambiar por completo el sistema de justicia de este país, había que trastocar los poderes, había que cambiar el marco normativo y crear una nueva justicia en México. Ese es el diagnóstico que teníamos previo a avanzar en la reforma.

Entonces, la primera gran respuesta es por qué la reforma de justicia merece entrar en discusión de reformas estructurales. Porque es una de las pocas que verdaderamente trastoca todo el Estado mexicano, realmente nos cambia las bases de la estructura.

Pero hay otras razones más de por qué discutir esta reforma junto al paquete de reformas estructurales aprobadas al inicio de esta administración. No sólo porque por sí misma sea una reforma estructural, sino porque además hay otros temas importantes que tocan con las demás reformas.

¿Qué ha pasado en Naciones Unidas en la última década? Pues hay una iniciativa nueva en Naciones Unidas que se llama el imperio de la ley o la aplicación de la ley, nuestra traducción más o menos equiparable sea el estado de derecho; es una de las iniciativas más nuevas que hay, nació entre

2003 y 2005, y de 2007 a 2008 se empezaron a hacer grupos de trabajo, unidades y programas de acción.

¿Qué dice Naciones Unidas? Dice: en un mundo cada vez más interconectado los progresos en las áreas de desarrollo, seguridad y derechos humanos debe venir mano a mano. No habrá desarrollos sin seguridad y no habrá seguridad sin desarrollo, y ambos, desarrollo y seguridad, dependen del respeto de los derechos humanos y del cumplimiento de las leyes, en inglés es del imperio de la ley.

Para Naciones Unidas, en la última década lo que quedó muy claro es que si la justicia no funciona no podemos tener desarrollo; si no hay seguridad para los ciudadanos no podemos tener desarrollo y el entramado que se forma para avanzar tiene que avanzar juntos y de manera de irse acompañando mutuamente.

¿Qué se está desarrollando en Naciones Unidas ahorita que es la iniciativa más nueva que hay?

Naciones Unidas se ha comprometido en un proceso de fortalecimiento y cumplimiento de la ley a nivel nacional e internacional.

Ya hay varios temas que están relacionados con el cumplimiento de la ley, sobre los cuales Naciones Unidas ya ha desarrollado un sistema amplio de trabajo integral; por ejemplo, y es interesante considerar hacia dónde está caminando, el tema de las constituciones.

Naciones Unidas ya tiene un programa para delinear, afinar, reformar las constituciones de los países, especialmente cuando en la intervención post-conflicto o post-crisis, es para ayudar a construir la paz, lo que dicen es que hay que trabajar sobre las constituciones e intentar darles un sentido de protección y de construcción del estado de derecho.

¿Qué otro tema? Reducción de la pobreza, por ejemplo. En un tema ya fundamental de cumplimiento de la ley donde hay un trabajo integral es en la reducción de la pobreza, en la equidad de género y, por supuesto, en la construcción del mantenimiento de la paz, en la justicia informal, en la justicia transicional y, sobre todo, en la medición de la efectividad de todos estos temas. Ya para esta nueva iniciativa ya son temas integrales.

Esta iniciativa de Naciones Unidas es poco conocida, pero lo que sí es muy conocido es la discusión de la agenda post-2015.

Se acuerdan de las metas de desarrollo del milenio, se vencen ahora, desde hace varios años sabemos que la mayoría de los países no lograron cumplir todas las metas, y entonces ya llevan varios años en la discusión de qué es lo que sigue, por qué no logramos cumplir con las metas de desarrollo y hacia dónde hay que caminar. Y en la discusión de la agenda post-2015, lo que salió es esta nueva iniciativa que estaba platicando.

Entonces, ahora en las nuevas metas, en los objetivos de desarrollo sustentable lo que entra como algo novedoso es la justicia.

Para lograr las metas de desarrollo en la agenda post-2015, lo que se dice ahora muy claramente es que se necesita impulsar la justicia, hay que promover sociedades seguras, pacíficas y con instrucciones fuertes.

La piedra angular para construir el desarrollo de ahora en adelante es ahora la justicia y entonces estamos entrando ahora sí en ese trabajo coordinado de todas las agencias de Naciones Unidas del programa de desarrollo, del fondo de población, de UNICEF, que están viendo que todos sus temas tienen que trastocarse por un enfocar de cumplimiento de la ley.

Entonces, otra respuesta de por qué incluir esta reforma en la discusión general, es porque la reforma del sistema de justicia es una condición necesaria para el desarrollo.

Si estamos pensando que la reforma energética, la fiscal, la financiera nos van a traer desarrollo sí es posible, pero si no tenemos un sistema de justicia que funcione lo más probable es que no van a generar los resultados que estamos esperando las demás reformas.

Esa fue la discusión internacional. Ahora qué pasa con la discusión en México, qué pasa con la justicia de las reformas estructurales en México.

Gerardo Esquivel y Fausto Hernández, por ejemplo, desde 2009, es decir, antes de que se aprobara el paquete de reformas estructurales que ya estaban discutiendo en el país, publicaron un estudio muy interesante y precisamente se preguntan cómo vamos a lograr para que las reformas le den el crecimiento que necesitamos en México.

Y lo que dicen ellos es, lo dicen claramente, dicen: Argumentamos que este conjunto de reformas, principalmente la fiscal y energética, necesitan primero un marco institucional subyacente para funcionar, esto significa en particular una reforma de justicia y otra sobre competitividad.

¿Qué tipo de ideas analizan Gerardo Esquivel y Fausto Hernández? Utilizan ideas por ejemplo de Isterlifist y Lederman, ellos dicen: El principal factor que contribuye a la falta de convergencia de los ingresos *per cápita* entre México y los Estados Unidos es la baja calidad de las instituciones mexicanas, por ejemplo, la baja calidad del cumplimiento de sus leyes, de su integridad y efectividad gubernamental, de su calidad regulatoria.

Es decir, ya desde antes de aprobarse el paquete de reformas estructurales ya había estas discusiones donde decían la piedra angular sobre la que se va a construir todo lo demás es la reforma a la justicia mexicana.

Por ejemplo, Viridiana Ríos, relacionada con el Wilson Center, con INCO también escribió un artículo que dice: “Para México el crecimiento económico depende de la justicia”.

¿Por qué ha tenido México un desempeño tan pobre? Estudios recientes indican que un factor de suma importancia es su débil sistema de justicia. Y además dice cosas que nos parecería a nosotros como obvias.

Por ejemplo, en México la aplicación efectiva a las leyes contra la corrupción, el comportamiento predatorio y la informalidad requiere que las personas inocentes sean mantenidas fuera de prisión y que las culpables –ahí está mal la lámina- reciban penas justas por sus crímenes.

Parecería una verdad de Perogrullo, parecería un cliché, pero cuando vemos las cifras de cuánta gente está en prisión sin recibir sentencia nos damos cuenta que en México hay muchas personas que por ley están consideradas inocentes, porque está el principio de presunción de inocencia, no es inocente hasta que no se demuestre lo contrario.

Y si atendemos de cada 10 personas que están en la cárcel entre 4 y 5 no han recibido sentencia quiere decir que no se ha demostrado su culpabilidad; por lo tanto, por ley son inocentes.

Cuando uno ve que la mitad, la gente que está en prisión en México tiene ese problema dice qué pasa con la justicia en México, y entonces esa discusión que persigue muy local de cómo funcionan las prisiones y cómo funcionan los juzgados en México, Viridiana Ríos cada vez que ve a Fausto Hernández y muchos otros analistas la llevan hasta las implicaciones económicas y lo que ven ellos es que sin un funcionamiento adecuado el crecimiento económico en México seguirá siendo pobre y estando estancado.

Otro ejemplo más dramático. La organización central, ciudadana y consumidor, dedicada a estudiar temas fundamentalmente económicos sacó un artículo sobre los riesgos contra la industria energética en México.

¿Cuáles son los principales riesgos que ellos ven para que avance la reforma energética? Los principales riesgos que ellos ven son la fragmentación del crimen organizado, su impacto en la seguridad de la industria energética, ven que las petroleras están en la mira del crimen organizado y ven que el costo de la inseguridad en la industria energética es demasiado alto para los nuevos competidores.

Es decir, por donde le busquemos, ya sea teóricamente hablando, por ejemplo Viridiana Ríos ve mucho el cumplimiento de contratos, el pago de los deudores, ayer también lo estaban platicando o de plano entrarle a temas del crimen organizado, vemos que la economía en México depende mucho de que la justicia funcione bien.

Otra respuesta de por qué discutir y por qué analizar esta reforma, es porque la reforma al sistema de justicia es una condición necesaria para el éxito de las demás reformas estructurales.

Y finalmente quiero dejar una última reflexión. Si se fijan fui de lo particular, de la importancia de reforma por sí misma y la fuimos llevando a temas económicos. ¿Por qué? Porque el seminario era hablar de toda la reforma sin intentar encontrar algún tipo de sinergias y convergencias.

No quiero con esto implicar que se analice la reforma de una manera utilitaria, pero creo que es muy importante enfatizar que las reformas no están aisladas y que esta es una piedra angular de todas las demás.

Entonces, ya cierro con esto, acerca de la justicia de la economía. La OCDE en 2015, es decir, a principios de este año publicó en su serie de estudios económicos un análisis de las reformas estructurales en México.

Dice lo mismo que los demás analistas económicos que les he platicado, dice: "México ha emprendido un audaz paquete de reformas estructurales y si México desea aprovechar al máximo este impresionante paquete era fortalecer su capacidad institucional y de gobernanza".

Y según el análisis econométrico que hace la OCDE del impacto de las reformas estructurales dice: "De todas las reformas la reforma del sistema de justicia será la que tendrá el mayor impacto en el crecimiento del PIB de un aumento en la productividad". Y ahí está el análisis si ustedes lo quieren ver.

De todas las reformas estructurales por qué vamos a hablar de la reforma de justicia, porque la propia reforma al sistema de justicia logrará un impacto importante, si no es que el mayor, en el crecimiento del PIB.

Me parece que es importante porque es una de las reformas más olvidadas ahora que hablamos de las estructurales y me parece que es importante que tanto economistas, como politólogos, como sociólogos, como abogados arrojemos un poco el ideal de esta reforma.

Y les he hablado ahora de los ideales y ahora tengo dos expertos para hablarnos de la implementación y la evaluación, y vamos a evitar contrastar lo que se pensaba y lo que se idealizaba y hacia dónde queríamos avanzar, hacia dónde estamos avanzando.

**Presentador:** Muchas gracias, Carlos.

Y ahora le cedo la palabra a Virgilio Tanús.

**Dr. Virgilio Tanús, Fundador y Director de la Firma Tanús Salazar y Bücher:** Buenas tardes. Gracias por la invitación.

Ahorita escuchamos el deber ser y ahora hablemos de lo que en realidad está ocurriendo y cuáles son los problemas de la implementación de esa reforma.

Sin duda un buen sistema de justicia penal ayuda a dar credibilidad, certeza, transferencia a quienes piensan invertir en este país, sin duda sí.

Ahora, si esperamos que un buen sistema de justicia penal sea un motor en la economía me parece alta la expectativa. ¿Y a qué voy? La política criminal son todas aquellas políticas y lineamientos que hace el Estado para tratar de incidir y disminuir los índices delictivos.

La política criminal no fue creada para subsanar las deficiencias de la política social, el derecho penal no ha sido creado para subsanar las carencias del resto de los ordenamientos. Ahora tenemos a nivel global lo que llamamos la expansión al derecho penal, cada vez recurrimos más a crear figuras delictivas, cada vez recurrimos más al incremento de penalidades, y miren, si la existencia de tipos penales, es decir, de conductas prohibidas fuera la solución olvidémonos del resto del ordenamiento y que todo fuera derecho penal y la sociedad funcionaría perfectamente bien.

Es decir, la amenaza, la existencia de una posible imposición de pena no necesariamente hace que el sistema funcione. Si fuera así, países que por ejemplo incluso imponen pena de muerte que mayor amenaza que esa no hay, hoy son los países con mayores índices delictivos.

¿Cuál es la conclusión en ese sentido? ¿La política criminal eficiente ayuda? Sin duda, pero la política criminal no está hecha para subsanar deficiencias de la política social.

¿Qué es lo que se requiere para que esto verdaderamente funcione? Mejor nivel educativo, mejor nivel de ingreso, mejor nivel de salud. Esos son los síntomas que verdaderamente inciden en la disminución de los índices delictivos, que si cuando se comete el delito queremos que el sistema funcione, encontremos la verdad histórica y la sancionemos, sin duda, pero me parece que hay que tener en un plano de mucha claridad y de una expectativa real lo que el derecho penal y la política criminal tienen a su alcance.

Cambiando de tema. La reforma estructural que se hace de 2008 respecto a todo el tema de la implementación del sistema acusatorio sin duda es benéfica, sin duda es bueno que hayamos transitado del que llamamos sistema inquisitivo mixto o sistema tradicional de justicia penal a un sistema acusatorio, sin duda era necesario; el problema que estamos teniendo es en la implementación de ese sistema.

¿Por qué? Porque no sólo son un cambio de reglas, es verdaderamente un cambio de mentalidad, que si somos los mismos operadores los que operábamos a un sistema y el nuevo no es fácil hacer ese cambio de mentalidad para jueces, ministerios públicos y, sobre todo, la policía.

En los sistemas o en los países que realmente imponen y respetan el sistema acusatorio, la figura más importante es la policía, uno no va al Ministerio Público a denunciar, uno va a la policía a denunciar. La policía investiga, le presenta esa investigación al fiscal, el fiscal la pule, la diseña jurídicamente y la presenta en una acusación ante un juez.

En México dijimos: “Dejaremos la investigación al 100 por ciento en manos de la policía”. La respuesta fue clara, no estamos listos. Entonces, a nuestro sistema le estamos llamando sistema acusatorio, pero tiene ciertas diferencias con lo que en verdad a nivel global es un sistema acusatorio.

¿Cuáles son las grandes bondades del sistema acusatorio, sobre todo de lo que sí está imponiéndose ahora en nuestro país? Presunto Culpable fue un

claro ejemplo de que cuando alguien está en una audiencia el juez no está ni enterado de lo que está pasando en la audiencia, y el juez llega a imponerme 45 años de prisión cuando ni siquiera me conoció. Uno diría: "Bueno, si me vas a imponer 60 años de prisión cuando menos dame la oportunidad de conocerme".

Este sistema acusatorio sí da esa transparencia, desaparece la figura de los Secretarios de Acuerdos y estamos directamente en presencia de un juez. No podemos celebrar una audiencia si no está el juez. Eso se llama principio de inmediatez y se respeta perfectamente la inmediatez, concentración, contradicción, continuidad, publicidad que son principios que rigen el sistema acusatorio.

Aquí hago una crítica. ¿Esos principios se respetan a cabalidad? Sí pero se respetan prácticamente en la fase judicial, no en la fase de investigación. Y entonces aquí me permito y los invito a que nos cuestionemos, de qué me sirve que cuando yo llego frente a un juez tenga yo todas las garantías si la Procuraduría lleva un año investigándome a mis espaldas, no me dieron la oportunidad de defenderme o de enterarme de la imputación, me aprehenden y me ingresan a un centro penitenciario, y voy a tener tres días para presentar una defensa respecto a una acusación que llevan integrando en mi contra, a mis espaldas sin mi conocimiento durante un año. La cancha no está pareja.

Entonces, el sistema acusatorio tiene necesariamente no sólo que aplicarse en Poder Judicial, que sí se está aplicando, tiene que aplicarse necesariamente a nivel de Poder Ejecutivo en la Procuraduría. Mientras la Procuraduría y los Ministerios Públicos puedan seguir integrando investigaciones sin que yo tenga conocimiento de esa investigación se va a generar constantemente violación de derechos humanos aunque a nivel judicial me lo respeten.

Las violaciones de no permitirme defenderme en la fase de investigación no hay vuelta atrás, difícilmente voy a poder obtener una resolución favorable o justa.

Este sistema llamado de juicios orales contradictoriamente o curiosamente, justamente lo que busca es que no lleguemos a la fase de juicio oral.

Este nuevo sistema acusatorio en realidad lo que pretende es que despresuremos al Poder Judicial y que en realidad sólo lleguen a la fase de juicio oral aquellos asuntos que verdaderamente no tuvieron oportunidad de encontrar un mecanismo o una salida alterna negociada quizá entre las partes, lo cual a grandes rasgos se ha visto de manera positiva, pero



entonces me hago yo ese cuestionamiento, todos esos principios que rigen el sistema acusatorio y donde verdaderamente se ve y se viven esos principios son precisamente la audiencia de juicio oral.

Y entonces este sistema lo que provoca es que no lleguemos a la fase de juicio oral. Entonces, me parece un tanto contradictorio.

¿Es verdad que si todos los asuntos llegan a juicio oral vamos a colapsar el sistema? Sin duda es cierto y es bueno que haya salidas alternas. ¿Pero qué está ocurriendo en la práctica los que estamos todos los días operando ese sistema en procuración o en tribunales? Se están generando esas salidas alternas o esos mecanismos alternos de solución y entonces los particulares somos los que estamos empezando a tener una influencia, una fuerza y un poder para decidir lo que la acción penal hasta donde puede o no llegar, lo cual también es peligroso, porque supuestamente el derecho penal es esencialmente un derecho público.

Y ahora los particulares, entiéndase derecho privado, somos los que en la gran mayoría de las ocasiones estamos resolviendo las cuestiones que se deben de perseguir a nivel judicial.

¿Obviamente este sistema qué busca? Que nos quitemos esa sed de venganza que traemos del sistema anterior. No es fácil, ni siquiera sé si es lo correcto, pero es lo que busca el sistema y lo acabamos de ver.

Por ejemplo, en el asunto del hospital en Cuajimalpa, de la explosión, el asunto ya terminó, ya se acabó, hubo acuerdos reparatorios y hubo gente que falleció, muchos daños materiales, mucha gente lesionada y nadie terminó en prisión; no lo quiero criticar, simplemente hacia allá va el sistema.

Entonces, yo pongo en la mesa una preocupación que es si en el sistema que tenemos actual se hace un uso desmedido de la prisión preventiva, lo cual es correcto y se hace un uso desmedido de la prisión al momento de imponer penas altas, aún así los índices delictivos están en ese margen, si en este sistema no hay prisión o va a ser verdaderamente una excepción me preocupa el tema reincidencias que va a ser una realidad.

Entonces, sin duda es un sistema de muy buena fe y el problema y la crítica que yo aquí hago es que no sé si estamos culturalmente preparados para ese sistema. Sin duda es una norma de voluntad política el haber creado y echado a andar esta reforma de 2008 y por algo se empieza, pero me parece que vamos a pagar durante un tiempo un costo relativamente alto en lo que empezamos a tener una implementación adecuada.

Por ejemplo, en Chile nuestro código nacional es prácticamente una copia del código chileno, son 30 millones de habitantes y con una delincuencia importantemente inferior a la nuestra, y aún así se tardaron aproximadamente unos 10 años en asimilar el sistema.

Entonces, en este país, es decir, todavía tenemos un buen tramo por recorrer.

Entonces, necesariamente este sistema no debemos de interpretarlo como únicamente para efectos judiciales, ese es un gran error y es lo que está ocurriendo.

Si en la Procuraduría, en la fase de investigación no se respetan esos derechos, aunque esos derechos me los pretendan respetar a nivel judicial me parece que de poco va a servir.

Esta reforma o paquete de reformas no sólo trata de este tema procedimental o procesal del derecho penal, sino al final también trata o debiera tratar sobre derecho penitenciario, que ese sí es un discurso prácticamente o había estado olvidado en la política, es un tema incómodo.

Todos sabemos lo que hay que hacer, el problema es la voluntad política de hacerlo. Si le vamos a poner a la gente 50 años de prisión, bueno pues podría salir con un par de doctorados, con varios oficios conocidos y trabajados y no lo hacemos.

Entonces, la persona que es castigada a nivel judicial no sólo es una privación de su libertad de tránsito, sino que durante esos 25, 30, 40 años qué vamos a esperar de esa gente y de su familia. Créanme que habría lista de espera de industrias y de empresas que dirían: Yo quiero ingresar mi industria en el reclusorio Oriente.

¿Cuál es uno de los costos más altos hoy de cualquier empresa? Su seguridad. Aquí quiero pensar que ya no tendríamos que gastar en seguridad. Si voy a tener a una persona 24 horas en un establecimiento penitenciario puede perfectamente estudiar, puede perfectamente trabajar, y esto no es nuevo, la Constitución del artículo 18 y 22 lo establecen de toda la vida, pero ha sido letra muerta.

¿Y por qué es políticamente complicado? ¿Cómo justificar que la persona que cometió un crimen y que está 40 años de prisión va a tener una fuente de ingreso y mantener dignamente a su familia si la gente que está afuera y que nos portamos bien no tenemos trabajo?

Perdón, que ese sea otro discurso y que sea un tema de política social y ver cómo lo corregimos, pero la gente que está detenida se supone que no está detenida porque es un castigo, la detenemos porque según nosotros, nuestro sistema va a ayudarla a readaptarse socialmente. Dudo que una persona se pueda readaptar en las condiciones en las que hoy estamos en los reclusorios, nuestra capacidad es de equis número de gente y en la realidad lo superamos, por mucho la capacidad de los reclusorios, se duerme lo que llamamos de Cristo, esto es, colgamos la sábana y nos dormimos en el aire porque no cabemos.

Uno entra a un reclusorio en España y lo primero que ve es una mesa de billar, una computadora y una biblioteca. Pero si no es premio. No, pero ya está privado de su libertad, se supone que hasta ahí debemos de llegar. En las condiciones en las que hoy están no podemos esperar que haya una readaptación social y por eso hay esa reincidencia y la Constitución dice que no puede haber cadena perpetua pero sí imponemos 150 años de prisión, yo le llamo cadena perpetua.

Entonces, tenemos que dejar de tener dobles discursos, la Constitución normalmente y afortunadamente lo establece de manera correcta pero se requiere voluntad política para que esa letra constitucional sea real y, sobre todo, en tema penitenciario que desafortunadamente ha sido abandonado el discurso político.

Muchas gracias a todos.

**Presentador:** Muchas gracias, Virgilio, por aterrizarlos de nuevo.

Y ahora le cedo la palabra a Guillermo.

**Dr. Guillermo Zepeda Lecuona, Académico del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Oriente y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 2:** Muy buenas tardes.

Con su permiso y también con la venia del moderador me gustaría dirigirme desde el pódium para poder ver las gráficas que voy a comentar para no estar volteando a cada instante.

Muy buenas tardes. Agradezco mucho la invitación del Senado de la República en este foro que ya se ha comentado aquí la trascendencia del tema de la justicia, que es una auténtica también reforma estructural y también el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo se ha incluido en

sus medidas de bienestar y de calidad de vida el de estado de derecho, además de educación, de ingreso, de salud, también el tema de vulnerabilidad, amenazas contra las personas también está incluida en esta visión del desarrollo humano.

Decía Norberto Bobbio y creo que aquí se ha ilustrado muy bien, creo que está muy bien diseñada la mesa, que toda institución jurídica se puede analizar desde tres planos o en tres niveles: el nivel axiológico, valorativo, lo que debe ser el derecho; luego un nivel estructural, las normas, cómo este derecho abstracto que está en los valores lo hacemos una garantía concreta los abogados en un esquema de leyes; y un tercer nivel, que es el de la vida cotidiana, la eficacia de ese derecho.

Aquí como se comentaba tenemos un derecho indiscutido a que nadie puede ser considerado culpable hasta que no haya en su contra una sentencia, una sanción o una condena judicial e inapelable, nos queda a todos muy claro porque todos lo suscribimos y, sin embargo, en el siguiente peldaño es cómo esa abstracción de una presunción de inocencia se traduce en un régimen razonable de aplicación de la prisión preventiva, que también es un problema.

Y en el nivel de la eficacia es: eficaz o no el principio de que debe ser excepcional el principio de inocencia y de una prisión preventiva excepcional, pues el día de hoy 109 mil 700 personas que se presumen inocentes ante la Constitución van a dormir en la práctica en una prisión, como si ya fueran sentenciados.

Me dedico como sociólogo al derecho a este último nivel, aunque siempre tiene que haber este diálogo entre los tres niveles, como dice Sergio García Ramírez, deductivamente que los principios se traduzcan en acciones, en principios jurídicos, en garantías y en acciones o políticas públicas inductivamente, que la realidad refleje lo que el legislador y las grandes convenciones entre materia de derechos humanos, de los filósofos, de los políticos que estén alineados.

Me dedico a verificar, he coordinado en los últimos cinco años un equipo de colegas, somos 11 investigadores que estuvimos mucho tiempo trabajando en el diagnóstico; entonces, está así la situación de nuestro sistema penal, es un sistema penal muy desproporcionado, tiene un incremento sistemático de penas, sobre criminalizamos conductas menores, esto que ya se decía, la expansión penal, el populismo penal, la pirotecnia legislativa de estar aumentando penas en vez de resolver los problemas fundamentales del sistema penal.

Y ahora hemos estado yendo a los Estados en donde opera el nuevo sistema para ver si se están cumpliendo las expectativas, y hemos presenciado en nueve Estados que comenzaron con el nuevo sistema de justicia más de 430 audiencias con un instrumento que hemos desarrollado, junto con el Centro de Estudio De Justicia de las Américas, ver cuánto dura la audiencia, ver si el Ministerio Público lee, reitera en la sala de audiencias el contenido de su carpeta de investigación, si el defensor hace una argumentación sólida; todo este tipo de cuestiones cualitativas.

Y aquí también presentamos algunos aspectos estadísticos, que siempre cruzamos con el trabajo de campo.

Bueno, lo que llega a denuncia, como ustedes saben, es apenas el 7 por ciento de lo que realmente ocurre en el país, según las muestras de victimización, hay alrededor de 28 millones de delitos al año y sólo se denuncian un millón 800.

Y algo muy importante, que a veces los abogados no reflejamos en nuestra operación diaria, es que solemos darle una solución estándar a un problema que es muy diverso; es decir, tenemos delitos evidentemente como los que nos han robado la calma como sociedad, crimen organizado, violaciones, homicidios, ejecuciones, robo con violencia, asaltos, secuestros, estos 10 delitos de alto impacto que nos han robado la calma.

También tenemos que de cada tres delitos denunciados es un delito patrimonial no violento, después de robo y lesiones, el delito que más se persigue en México en el Sistema Tradicional es el de daño en las cosas, generalmente derivados de accidentes de tránsito, nos damos el lujo de gastar alrededor de mil 800 millones de pesos al año en: 12 mil pesos de averiguación previa, 14 mil pesos de proceso penal, para ver quién abolló una salpicadera, 7 mil, 8 mil pesos.

Este sistema de desproporción, pongo el ejemplo que nuestro sistema tradicional es como una sala de audiencias de un hospital, al que llegan y se les atiende por igual como van llegando, lo mismo al que se le rompió una uña que al que le viene dando un infarto; a los dos en este hospital imaginario se les ingresa y si llegó primero el de la uña, primero se atiende al de la uña, cuando el sentido común nos diría que sería suficiente con una enfermera o un prestador de servicio social lo atendiera, le pusiera un vendaje, le curara la herida; no, el gerente de este hospital imaginario dice: "No, el señor tiene derecho constitucional a un cirujano", y baja el cirujano a ponerle la curita en su dedo; y después, como llegó después, se atiende, si está vivo todavía, al que le dio el infarto, se va sobre esta persona, a los dos se les da la misma

atención, el turno, a los dos se les da una cama con los costos que esto implica en el Hospital, y por si acaso a los dos se les da quimioterapia.

Es decir, una solución con un proceso penal con todas sus instancias, con todas sus formalidades, con un defensor público atento para que se desahoguen las audiencias cuando son conflictos muy diversos; a lo mejor bastaría el curita para la persona que tiene una lesión menor y lo que hacemos los abogados es que les damos solución estándar a conflictos muy diversos, y creo que es una de las aportaciones del nuevo sistema de justicia, que es la parte bonita, noble del sistema, la descongestión.

Aquí tengo algunas notas de los otros temas que mis colegas abordaron, que podríamos comentar en un espacio posterior; entonces, el nuevo sistema de justicia penal pretende atender el sistema de proporcionalidad en la aplicación, esta cuestión de la mínima intervención penal, hacer del proceso penal la última salida y de la prisión la última medida.

Cada tipo de delito merece, requiere, exige una política preventiva específica, tiene casusas diversas, mucha de la violencia incipiente es fruto, como aquí se ha comentado, de una desigualdad social. Lo ha dicho también el doctor Sergio García Ramírez, no le pidamos a la justicia penal que haga lo que no hace la justicia social.

Y cada una merece una política de persecución, una sanción; el 96 por ciento de los delitos en México prevé pena privativa de libertad, cuando muchas de ellas, de este amplio espectro de conflictividad y de afectación a las víctimas, tiene demandas muy particulares.

En nuestro Sistema Penal Tradicional el 59 por ciento de las condenas, es decir, ya que pagaron 12 mil pesos de averiguación previa, 14 mil pesos de proceso penal en competencia local, el 59 por ciento llega a sanciones de menos de tres años de prisión, que esto equivale en nuestro medio legal a delitos menores; si son de menos de dos años se conmuta por una multa, y si es de mayor de dos y menor de tres, casi de inmediato califica para una prelibertad, y en eso estamos el 59 por ciento de recursos dedicados a estos delitos, la mayoría de ellos menores.

Y lamentablemente muchas personas estuvieron en prisión preventiva.

Ahora, ¿cómo está funcionando el nuevo sistema de justicia? Como aquí se ha comentado muy bien, no es sólo un cambio de leyes, deben adaptarse y consolidarse prácticas, es un desafío al modelo de gestión; es decir, cómo atendemos a las emergencias que llegan a este hospital, porque en las

prácticas muchas veces la tendencia sigue siendo a criminalizar conductas, los abogados etiquetamos de inmediato: culpable-víctima; y sin hacer un análisis particular de la conflictividad.

Hoy, analizando los 14 Estados que ya tienen más de un año operando el nuevo Sistema de Justicia Penal, tenemos como una tipología, tres categorías de Estados: una de ella donde están cuatro, cinco Estados: Baja California, Nuevo León, en los que se está desarrollando en mayor o menor medida el potencial que tiene el nuevo Sistema de Justicia Penal en cuanto a descongestión, en cuanto a reducción de la impunidad de los delitos de alto impacto.

La promesa, supuestamente, de esta descongestión es: descongestionamos los casos menores para que ahora sí el Ministerio Público se dedique a reducir, invertir la impunidad, a romper este espiral de violencia de impunidad en los delitos de alto impacto.

Actualmente participo en el Comité de Seguimiento y Evaluación de la Reforma que prevé los transitorios del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Entonces, hay cuatro o cinco Estados en esta categoría, están desarrollando bien el potencial, tienen indicadores de excelencia y ahí se documentan buenas prácticas.

En Baja California el Centro de Atención Temprana y de Justicia Alternativa tiene ISO-9001/2008, para mantener esa certificación deben de atender a las personas antes de 17 minutos, sino la pierden y se les hace una encuesta de salud, y el 95 por ciento de los usuarios dicen haber tenido una atención algo o muy satisfactoria; es decir, se hace una evaluación cualitativa.

Hay otra categoría de Estados en los que las aportaciones del nuevo Sistema son marginales, el Estado de México es uno de cada tres reclusos de este país o está en el Estado de México o está en el Distrito Federal, o está en Jalisco, entonces baja uno por ciento su ocupación penitenciaria, luego sube 0.5, es decir, están en el margen de la prisión preventiva escasamente baja.

En los seis Estados en los que está desarrollando todo su potencial el nuevo Sistema de Justicia Penal anualmente seis mil personas evitan la experiencia de la prisión preventiva gracias a las medidas cautelares distintas de la prisión, y que en una audiencia oral el defensor puede decir: "Señor, se robó unas galletas de una tienda de conveniencia, no es ningún peligro para la sociedad, no hay riesgo de fuga", y una audiencia abierta, además con

medidas cautelares que funcionan, servicios previos a juicio, se documenta y se dice: “Esta persona efectivamente tiene un trabajo conocido, tiene un domicilio fijo, los riesgos de que se evada para no enfrentar la responsabilidad del robo de una galletas es mínimo, además se puede anticipar que vamos a llegar a una solución alternativa”.

En cambio, en estos Estados es marginal el cambio, y hay otros Estados que yo los denomino que tienen nuevo sistema de Justicia Penal, pero tienen las viejas prácticas.

En Durango la prisión preventiva es más severa y más grave en el nuevo Sistema de Justicia que en el anterior, 75 por ciento de las personas están en prisión preventiva en esta entidad; de los que están en prisión, tres de cada cuatro están tras las rejas, no tienen sentencia.

En el tema de la justicia alternativa, anualmente se resuelven más de 100 mil, estas son cifras, las publicadas, las de 2013, que también es un desafío el tema de la información, el tema más importante para la sociedad, tenemos dos años de rezago en las cifras, hay 10 Estados cuyos poderes judiciales no reportan lo que antes reportaban al censo nacional de inversión de justicia de INEGI; tres Procuradurías, Campeche, Chihuahua y Jalisco, no reportan al censo nacional de procuración de justicia, el desahogo de esos asuntos, y por eso tenemos que ir a campo y actualmente tenemos un sistema de 42 indicadores, que está haciéndose el primer levantamiento para tenerlo cada cuatro meses y no estar analizando con tanto rezago la realidad.

Entonces, son 100 mil asuntos los que se resuelven por la vía de la solución de alternativa. De estos 100 mil asuntos, 44 por ciento se concentra en delitos como: daño en las cosas, lesiones culposas, que tienen mucho que ver con accidentes de tránsito, y el tema de amenazas, estas materias concentran el 44 por ciento de casos que se resuelven a través de mecanismos alternativos.

Por ejemplo, en Campeche, por cada 10 asuntos que se turnan al Ministerio Público, nueve se canalizan a la justicia alternativa; en cambio, hay Estados como el Estado de México, 0.8 por ciento de los asuntos que llegan al Ministerio Público se canalizan a la justicia administrativa, tiene que ver con que el fuerte de los centros está en el ámbito judicial, y la buena práctica es que en la misma ventanilla y en el mismo lugar estén los Ministerios Públicos que investigan y también está el Centro de Mediación.

En muchos lugares del Estado de México hay que trasladarse en camión a los usuarios a otro punto del Municipio o a otra Entidad para acudir a un centro de mediación.



Ya actualmente se están capacitando 40 mediadores para fortalecer centros de mediación de la propia Procuraduría.

Entonces, hay mucho potencial. En Estados como Jalisco sólo el 1 por ciento, Morelos el 4 por ciento, cuando en Estados como Baja California, como Chihuahua, el 24, 25 por ciento se está resolviendo por mecanismos alternativos, y además con altos estándares; es decir, eso es muy importante, que son facilitadores certificados, porque también antes, con la figura del perdón de la víctima, en el sistema tradicional había agencias conciliadoras, pero no eran facilitadores certificados, no tenían procedimientos.

Yo recuerdo cuando entrevistaba a estos agentes del ministerio público conciliadores, me encontré cosas interesantes; por ejemplo, uno de ellos me presumía su metodología, que yo lo denominé “el método del cigarrito”, les decía: “A ver, ustedes tienen un problema, tuvieron un accidente de tráfico, el señor quiere 7 mil pesos por la salpicadera en la Agencia, pero usted dice que un compadre suyo que hace talachas se lo resuelve por 2 mil 500, aquí hay un conflicto, me voy a fumar este cigarrito acá afuera, si cuando regrese no tienen una solución los consigo a ambos”. Era una propuesta que no podían rechazar, llegaban y ya hasta eran compadres.

Pero a veces estos mecanismos pavimentan cráteres; es decir, no hay este empoderamiento de las personas, no se les devuelve, no se les facilita realmente la mediación, no se hace que se empaticen, y por lo tanto se les impone una solución, y un dato clave es que un criterio de excelencia es que más del 85 por ciento de los acuerdos reparatorios se cumplan, sino caen en desprestigio y en ilegitimidad esos mecanismos.

En Oaxaca, en Baja California se cumplen alrededor del 90 por ciento de los acuerdos reparatorios, y hay un área de seguimiento especializada y tiene una metodología, en este caso del cigarrito nadie salía beneficiado, la sociedad no recibía la atención que merece, la víctima seguramente no estaba reparado al 100 por ciento su daño, no se les evitaba la experiencia no amable de estos procedimientos e incluso el funcionario iba a acabar con un enfisema pulmonar. Nadie se beneficiaba de estos mecanismos.

Entonces, son soluciones y hay lugares de excelencia en donde se está haciendo, hay otros donde tienen todavía mucho potencial para ser más accesibles y eficaces.

Lo que ya comentaba, se resuelven el 15 por ciento de los asuntos y 20 en los judicializados en Oaxaca, se cumple con el 87 por ciento de los acuerdos

reparatorios, son cifras de 2014; hay Estados que desarrollan todo el potencial; en Durango ha caído la tasa de cumplimiento a niveles inferiores del 40 por ciento, si permitimos esto, nadie va a creer en los acuerdos reparatorios y todos van a quedar inconformes y van a querer volver al esquema sobre criminalización.

Como aquí bien se ha dicho, bajan los casos que llegan a los jueces en promedio, en estos tres Estados, alrededor del 25 por ciento los casos que llegan ante un juez, muchos se supone que son canalizados a la justicia alternativa.

Hay problemas serios, como aquí se ha comentado, una investigación, se ha desplomado la tasa de investigación; por ejemplo, en Jalisco, en el Distrito de Puerto Vallarta, donde antes se consignaban en seis meses alrededor de 430 casos, ahora se han consignado alrededor de 47.

Se ha desplomado y no todos se han destinado a la mediación. Hay pánico escénico de ir a defender una investigación en audiencias, si hay un problema real se tiene que fortalecer el área de investigación, porque la apuesta es revertir la impunidad y la impunidad no en todos los delitos está retrocediendo en estos Estados.

Sí se ha cumplido la promesa. Por ejemplo, en el caso de Chihuahua y Morelos, donde antes de la Reforma, como en el resto del país, que no tienen el nuevo sistema, el 55, 60 por ciento de los casos terminaban con una condena de menos de tres años.

Como ven ustedes, prácticamente bajaron en un 70 por ciento las condenas de menos de un año, y las demás de 17 años, que son delitos de mayor impacto, se han sextuplicado respecto de las sentencias previas.

Y llamo su atención de que incluyen el procedimiento abreviado. En el caso de Chihuahua por cada caso que llega a juicio oral, nueve se van a procedimiento abreviado que, como ustedes saben, implica una reducción de la sanción; y a pesar de esa reducción de la sanción, las penas promedio se han incrementado en más del 35, 40 por ciento. Ya los casos menores no llegan a la sala de audiencias.

Antes habíamos documentado en Baja California, de los últimos casos que se llevaron en el viejo sistema, fue un joven de 19 años que se roba una patineta de la banqueta, pero la hipótesis del ministerio público dice que no, que se la robó del jardín de la casa, entonces es robo con allanamiento

demorada, lo que lo convierte en un robo de patineta grave, y se va el joven a prisión preventiva.

Este tipo de casos en audiencias, que ya no establecen el sistema de catálogo de delitos graves, ha bajado, y ahora los que llegan a sede del juez penal son de mayor gravedad; lo mismo sucede con Morelos, como pueden ver ustedes, se desplazan hacia la derecha con todo y los procedimientos abreviados que predominan en este ámbito.

Como les comento, son tres, cuatro, cinco Estados los que están en este ámbito, y hay otros en los que se mantiene igual, todavía se sancionan muchos de daños en las cosas, en algunos Estados con el nuevo sistema, pero en otros sí está funcionando adecuadamente.

También en el tema penitenciario ocurre lo mismo: hay Estados como Baja California, Nuevo León, Morelos y Yucatán, que han bajado muy significativamente el tema de la prisión preventiva.

Esto que hizo Baja California o que ha hecho Guanajuato, que lo han hecho Jalisco, Distrito Federal, Sonora y Estado de México, mientras que en 2009 Baja California era el segundo sistema penitenciario más atorado de México, en México hemos, en los últimos 10 años, duplicado el número de personas en prisión, sin que nos sintamos dos veces más seguros. Quiere decir, este extravío de la política criminal que se ensaña en los delitos menores; el 70 por ciento de las personas que están en prisión preventiva están por robo, y la mitad de ellos robaron sin violencia menos de 2 mil pesos.

Es decir, la desproporción de dejar a alguien con antecedente penal y con estigma de ex convicto cuando se les pudo haber evitado esta experiencia.

Baja California desde 2012 está en el lugar 14 entre los Sistemas Penitenciarios del país en cuanto a su ocupación, y no se cayó a pedazos, simplemente se hizo un uso más reflexivo de la sanción, la medida cautelar de prisión preventiva.

Lo mismo que Guanajuato, mientras que Nayarit, Jalisco, Distrito Federal siguen teniendo penales, el Estado de México, el Penal de Chalco está al 450 por ciento de su capacidad; o sea, ahí la reinserción es humor negro, nadie puede reinsertarse en estas condiciones.

Y por eso hemos documentado en campo las buenas prácticas. Cuando uno va a los Estados de Sonora, Jalisco, donde está empezando el nuevo sistema de justicia penal, dice: "No inventen el agua tibia, traigan el área de atención

a víctimas de Nuevo León”, el Sistema Estatal de Justicia Alternativa de Baja California, que aquí se han estado estandarizando los protocolos, el manual de implementación, la unidad de medidas cautelares de Morelos, los Centros de Seguimiento en Oaxaca, las mejores prácticas que hemos documentado podrían desarrollar todo el potencial del nuevo sistema y hacer real la promesa de un sistema de justicia más equitativo, un sistema acusatorio realmente equilibrado; en general, justicia y eficiencia para nuestro país, que tiene en este sentido una asignatura todavía pendiente, y efectivamente, tratar de reducir la brecha que nos está haciendo retrasar los beneficios que se podrían derivar de una buena o adecuada implementación del nuevo sistema de justicia penal.

Muchas gracias.

**Presentador:** Muchas gracias, Guillermo. Nos han llegado varias preguntas, cuatro están relacionadas con la Reforma y hay otras sobre otros temas.

Voy a planteárselas a la mesa en un paquete primero y luego una segunda ronda de preguntas, y ahí pasamos a las conclusiones.

Bueno, le voy a pedir a Virgilio que nos dé sus comentarios, después a Carlos y después a Guillermo.

La primera pregunta es, ¿es correcta la percepción de que el nuevo sistema es sumamente garantista?

La segunda, ¿esta Reforma contribuye a revertir la tendencia de desigualdad en la aplicación de la justicia a personas con menores recursos?

La tercera, pregunta sobre si la prisa en la implementación del nuevo sistema podría generar violación a los derechos humanos, sobre todo en las entidades más rezagas.

Y la cuarta, es, ¿si la falta de resultados se debe a la Reforma o a que la sociedad no está capacitada o preparada para el nuevo sistema?

Virgilio, por favor.

**VIRGILIO TANUS NAMNUM:** Gracias. Que el nuevo sistema, la pregunta es si es demasiado o sumamente garantista, sí, sí es muy garantista, y qué bueno que sea garantista; es decir, no lo veo como una crítica el que sea garantista, lo que debe de ser es que sea garantista para todas las partes, y que sea lo que llamamos “igualdad de armas” o igualdad entre las partes.

Mientras más garantías tengamos como víctima ofendido o mientras más garantías tengamos como parte inculpada o imputado, debemos entender que la resolución que emita el órgano jurisdiccional estará pegada a derecho, habrá un respeto al debido proceso y nadie podrá cuestionar o criticar dicha resolución o dicho trámite en el procedimiento.

Por lo tanto, ¿si es más garantista que el sistema anterior? Sí, pero no me parecería una crítica; al contrario, lo que creo es que mientras más garantistas sean los procesos, es mejor para ambas partes.

Respecto al tema de que las personas con menores recursos, si el sistema funcionará igual, es una gran pregunta. Este sistema busca no hacer un uso desmedido de la prisión preventiva, lo cual, sin duda, es un acierto; es decir, sobre todos esos principios impera uno que se llama “presunción de inocencia”.

Si no se me ha demostrado plenamente mi responsabilidad, ¿por qué me quieren privado de mi libertad durante ese proceso?

Entonces, el nuevo código nacional prevé, dentro de sus medidas cautelares, hay 15 medidas, y dentro de esas medias se establecen distintas opciones para que la persona pueda garantizarle al órgano jurisdiccional que no se va a sustraer de la acción de la justicia mientras enfrenta el proceso.

Tradicionalmente era una cuestión económica, de fianza, y si no teníamos la capacidad económica de garantizar o pagar esa fianza, es justamente una doble injusticia, porque hay mucha gente privada de su libertad enfrentando procesos simplemente porque no podían garantizar esa fianza.

No tengo tan claro en este momento que en delitos patrimoniales, donde necesariamente, me parecería lógico pensar, que el juez nos siga exigiendo: “Quieres gozar de libertad, repara el daño, o por lo menos garantiza el daño”. Y si no tengo para garantizarlo, es muy probable que el Ministerio Público solicite una prisión preventiva.

Bueno, por lo menos en el Distrito Federal entramos apenas en enero con este nuevo código, entonces todavía no hemos tenido tanto precedente, pero sin duda este nuevo código lo que busca es hacer un menor uso de la prisión preventiva, lo cual me parece que sí beneficia a la gente de escasos recursos económicos.

Que si el nuevo sistema implica una violación, va a implicar una violación porque no estamos todavía capacitados. Sí, sin duda, estamos en una transición y estamos en un aprendizaje, hubieras sido deseable que el Código Nacional en lugar de haberse publicado en 2014 lo hubiéramos publicado en 2008 con la Reforma, hubiera sido lo deseable, porque en 2008 nos dicen: “Bueno, tienen ocho años”, pero no teníamos código.

Entonces, uno volteaba a ver otros países y veía experiencias, pero mientras no tuviéramos un Código aquí, la verdad es que muchos no echaban a andar su reloj en los Estados.

Entonces, sin duda, estamos cometiendo muchos errores, sí, los que lo operamos como abogados, los jueces, los ministerios públicos, y sin duda vamos a pagar ciertos platos rotos en esa transición.

Me parece que la capacitación es indispensable para todos aquellos que somos operadores del sistema, y yo hago mucho énfasis en la policía. El Sistema Acusatorio debería descansar en una investigación realizada por policía capacitada.

El Tribunal, reconozco, está muy bien capacitado, se han destinado muchos recursos y los jueces han estado bien capacitados; las Procuradurías es obviamente un recurso mucho más alto por la magnitud de gente, pero se han implementado cursos de capacitación.

La policía me parece que es la parte aún más rezagada, y mientras a la policía no la tengamos debidamente capacitada, sin duda el sistema no va a dar los frutos que esperamos.

Gracias.

**PRESENTADOR:** Muchas gracias, Virgilio.

Carlos, por favor.

**CARLOS:** Como respuesta a las tres preguntas, en las mesas de ayer dijeron varias veces: “Las Reformas se dicen en gerundio, porque estamos reformando, y las Reformas van avanzando y va siendo todo un proceso”.

La respuesta a esas preguntas me parece que es la misma, este es un proceso que está avanzando, la brújula es bastante buena, la brújula es muy idealista; hay grandes valores universales que estamos tratando de proteger, la implementación es otra cosa.

Pero como la Reforma está avanzando, como se está reformando, tiene la oportunidad de corregir los errores; por ejemplo, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, todavía había un dictamen hace un año, todavía estaba un dictamen que salió de aquí de Senadores hacia Cámara de Diputados, intentando reformar el propio Código Nacional de Procedimientos Penales que se acaba de publicar.

Como estamos en este proceso de ir sacando leyes y de ir reformando, se puede sacar todavía el Código Penal Nacional para tipificar delitos a nivel nacional, falta la Ley de Ejecución de Penas, falta la Ley para adolescentes, como estamos en este proceso de ir sacando la reglamentación, todavía muchos errores se pueden ir corrigiendo.

Y esta es una historia de que estamos reformando desde 2008, pero es una historia que estamos reformando desde hace siglos, y entonces las grandes discusiones de qué queremos en este país, es una oportunidad histórica, aunque sea chiquita, es una gran oportunidad histórica.

En el Siglo, antes de la Revolución, los jueces tenían todo el poder, el juez investigaba, mandaba a detener, le aplicaba la pena de prisión y metía a la cárcel a las personas, y se pensó que esto era una gran injusticia; entonces, llega Carranza con la obsesión del 17 y dice: "No podemos dejar todo el poder en los jueces --que no dijeron esto, pero es como ciencia ficción--, es esta historia del gran poder absoluto en un solo juez que hace todo, hay que ponerle un contrapeso y hay que inventar el Ministerio Público fuerte para que sirva de contrapeso a los jueces".

Y entonces todo el siguiente siglo fue fortalecer al Ministerio Público para que sirviera de contrapeso a los jueces, se pasó de tueste; entonces, ahora todo el poder está en el Ministerio Público y los jueces tienen muy poco poder frente a los juicios.

En este nuevo siglo, en el tercer siglo, lo que estamos pensando es en un nuevo balance de poderes. La Reforma idealmente contemplaría que la PGR fuera autónoma e independiente del Poder Ejecutivo, y entonces tendríamos que la policía dependerá del Poder Ejecutivo, la PGR autónoma y el Poder Judicial por otra parte.

En Colombia la PGR depende del Poder Legislativo.

¿Cómo es la idea, qué pesos y contrapesos podemos tener para sustentar y para defender estos grandes principios universales? Y entonces la pregunta

de que si es muy garantista, sí, porque sale de las quejas de la PGR y de algunas Procuradurías Estatales, que dicen: “Yo no puedo enjuiciar, no puedo llegar y condenar a la gente que encuentro”, pero no, la idea es que sea todavía más garantista este sistema, y la idea es que haga contrapeso.

Entonces, pensando en que estamos reformando, hay que poner atención en qué va a pasar con la Fiscalía General de la República, que está considerada en la Reforma Política, pero es parte de la Reforma del tema de justicia.

¿A qué hora va a tener autonomía la fiscalía y cómo va a ser la autonomía de la fiscalía, y cómo vas a tener el contrapeso entre policías, fiscales y jueces?

Y finalmente, un tema que a mí antes me llamaba la atención, ahora me molesta un poco, son estas preguntas de si nos falta cultura a la sociedad, será que no estamos capacitando adecuadamente.

En varias mesas de todo el Seminario se ha dicho que la Reforma clave es la Reforma de Educación, porque si educamos a la gente en educación financiera los Bancos no van a abusar de ellos; si educamos a la gente en energía renovable, no vamos a ocupar tanta gasolina y vamos a cambiar el país; si educamos a la gente en cómo funcionan los juicios orales, entonces el país va a...

Sí y no, es decir, la capacitación es indispensable, claro que sí; la educación es indispensable, claro que sí, son piezas fundamentales de cómo se ha avanzado en el país, pero la discusión no puede quedarse ahí, la solución operativa pragmática no puede decir: “Vamos a educar a los niños, a enseñarles los 10 mandamientos, les enseñamos: no robarás y no matarás, y entonces dentro de 50 años tendremos un país más justo”.

Esa no puede ser la única solución, la solución operativa está en hacer avanzar las Reformas.

**PRESENTADOR:** Muchas gracias, Carlos.

Guillermo, por favor.

**GUILLERMO ZEPEDA LECUONA:** Muchas gracias. Efectivamente, coincido, es garantista, y de hecho tenemos que ver con muchas reservas e investigar a fondo que, por ejemplo, hay entidades donde obviamente el procedimiento abreviado implica, aunque se han dado varios casos, la condena, se han dado casos de absolución.



Pero se supone que los casos que llegan a juicio oral son los más controvertidos y donde no tendría que asustarnos una tasa de absolución del 40 por ciento, 30 por ciento, no nos debería asustar, porque, como aquí se ha dicho, sólo el 4 por ciento de los asuntos que entran al sistema terminan con un juicio oral, pero el imputado no se va a alguna salida alterna si se le propone el tema, por ejemplo, del procedimiento abreviado, es porque confía en su estrategia de defensa, en su inocencia, en el caso de ser así.

Y hay entidades como Baja California, donde los primeros 22 casos de juicio oral fueron condenas; es decir, el nuevo sistema no puede ser tan perfecto que no haya este tipo de cuestiones.

Hay otras entidades donde sí hay un número significativo, aunque siempre es abajo del 5 por ciento de los asuntos que llegan a sentencia los que reciben una absolución.

En el sistema tradicional es del 12 por ciento la tasa de absolución, y es garantista, como aquí se ha señalado, qué bueno, en cuanto a que establece estándares, eleva los estándares y, sobre todo, resuelve una parte del tema cultural, que se me hace muy interesante.

El tema de la desigualdad, como en todas las instituciones el tema de la desigualdad en nuestro país es monumental, hay 40 millones de mexicanos que simplemente no tienen acceso a las instituciones y otros 30, 35 millones tendrán acceso en coordinaciones de mucha inequidad.

En materia penal, creo que se ha trabajado mucho en el tema de la defensoría pública, se ha consolidado en muchos de los Estados en donde está operando la Reforma, tienen 85 por ciento, incluso en algunos Estados el 90 por ciento de los casos los llevan defensores públicos, porque los imputados y en general la sociedad los ve como elementos bien preparados en sus argumentaciones en Oaxaca, los he visto en Chihuahua, son muy sólidos los defensores públicos.

Se está invirtiendo e incluso hay seis defensorías públicas en el país, las que tienen su área propia de peritos, que esto fortalece mucho lo acusatorio, realmente que tengan igualdad de armas, tienen áreas especializadas de peritos, en la de Nuevo León incluso tienen un presupuesto previsto para recibir apoyo de despachos externos en casos muy complicados; de hacer investigación también de los asuntos, y son del nuevo sistema de justicia penal.

Entonces, creo que el tema de desigualdad tiene muchos desafíos, las buenas prácticas que hemos documentado son: el tema salarial, defensores y ministerios Públicos; en Oaxaca, por ejemplo, ganan 13 mil pesos, llegó Baja California y les ofreció 27, y se llevó a la mitad de los ministerios públicos, se quejaba mucho el Procurador de allá y se llevó a cuatro de los 19 defensores que tenían muy capacitados.

Estas prisas si violan los derechos humanos; de hecho, hay muchas personas que dicen: “Oye, una persona que está sufriendo una prisión preventiva terrible, desproporcionada, porque todavía no se hacen las adecuaciones en su Entidad, podría ampararse para recibir”, es un planteamiento.

Miguel dice que sí, pero en el tema, sí se tomaron muchas medidas tardías; por ejemplo, la administración que impulsó la Reforma Constitucional no presentó las reformas al código de procedimientos penales federales, fue hasta la siguiente administración donde se habló de un código único.

Entonces, muchos apostaron porque no iba a permanecer este límite en cuanto a la fecha de implementación, y muchos tendrán que precipitar la implementación, pero se debe dar un seguimiento para evitar que bajen los estándares en la calidad.

No llegan los resultados, decíamos, en una parte muy significativa de los Estados con el nuevo sistema, evidentemente el mayor resultado es la inmediación, que aquí se comentaba. Hay un estudio que hicimos CJA y lo publicó CTC, está en línea, sobre los siete Estados que comenzaron con el nuevo sistema, y en las 270 audiencias que estuvimos en esos siete Estados, obviamente en todas estuvo el juez, en todas estuvo el ministerio público, cuando antes en el documental de “presunto culpable” se refería efectivamente a la ausencia que hacía que la sentencia en México no fuera un acto jurídico, ni siquiera fuera un acto jurisdiccional, era un acto de fe, el juez decía: “Esto dicen que pasó”, y firmaban sentencias, como aquí se dice, de muchos años sin tener los fundamentos y que le constaran los hechos.

Y sí, el tema de las garantías y la cultura, yo creo que es muy importante no relajar los estándares, nuestro sistema tradicional subsidiaba las ineficiencias de la investigación, incluso hace 60 años decía: “Los mexicanos hicieron algo que ni en el medio se les ocurrió, darle validez plena a las diligencias que hace ante sí mismo el Ministerio Público sin ningún contrapeso, y también Miguel decía del sistema anterior: “Les llegan los casos, cuando llegue a sede judicial el asunto, se reciben todas las garantías, cuando ya no le sirven de nada al imputado, porque ya la averiguación previa llegaba con tal carga probatoria que era difícil desvirtuar a lo largo del proceso, y que tiene que ver

mucho con que el nuevo sistema de justicia aumenta los estándares y que tiene que haber el mayor efecto didáctico, que si a un policía le sancionan una mala detención, él también reciba algún tipo de sanción de consecuencia, que en la actualidad se sigue torturando, se sigue violentando en las detenciones, porque no hay consecuencias, son eficaces de momento.

Por ejemplo, en el caso actual, fueron 12 años eficaces, las ineficiencias y las arbitrariedades de la investigación, debemos de fortalecer esta parte de sanción para mantener estándares que merecemos en el sistema de justicia.

**Presentador:** Muchas gracias, Guillermo.

Si pueden, por favor, en dos minutos, para concluir y responder una última pregunta que nos enviaron, que es, ¿cómo determinar una adecuada tipificación de un delito como grave con prisión preventiva comparando como peor la piratería ante un delito de asesinato imprudencial múltiple que se repara antes de un juicio?

**Virgilio Tanus Namnum:** En dos minutos es imposible. Tenemos que partir de un principio que entendemos como principio de proporcionalidad, y trataré en dos minutos de explicarlo.

El derecho penal es la herramienta más drástica con la que cuenta un estado democrático de derecho; por lo tanto, tenemos que hacer el menor uso posible de ese derecho penal.

Por tanto, ese derecho penal únicamente debe de intervenir frente a los ataques y a los bienes jurídicos más importantes, y frente a los ataques más lesivos a esos bienes jurídicos.

Luego entonces, ¿cómo contrastar un homicidio culposo múltiple con una piratería, y por qué uno sí podrá ser grave y otro no? Si tratamos de encontrarle un sustento a esa posición, es que el homicidio imprudencial si bien es cierto fue un ataque frente a un bien jurídico, que es el de mayor relevancia, que es la vida, el tema importante fue la intención del sujeto activo.

Si salimos en este momento y tomamos nuestro vehículo y desafortunadamente privamos de la vida a alguien, sin duda el bien jurídico es de mucho mayor relevancia que la piratería, pero no tuvo la intención de privar de la vida a esa persona, y eso el legislador y el juez sin duda lo tiene que tomar en cuenta al momento de sancionar, finalmente es un accidente de tránsito, aunque sea una vida la que estemos perdiendo.

En cambio, la piratería sin duda es un delito doloso, es decir, conozco los elementos del delito, quiero cometer ese delito, quiero obtener ese resultado y por ello el legislador sanciona de una manera con mayor fuerza ese tipo de conductas.

Esa sería la respuesta.

**Carlos:** Ya lo explicó muy bien Virgilio, el principio de la proporcionalidad, y voy a insistir en el tema anterior, porque me parece que es importante para cerrar con eso.

Es una Reforma que está avanzando y entonces todavía está la discusión pendiente de cómo vamos a tipificar los delitos, por ejemplo, cómo vamos a decir cuál es grave y cuál no es grave, y la discusión está pendiente, porque todavía estamos discutiendo y sacamos un código penal nacional único para todo el país, donde la tipificación de los delitos sea pareja en todo el territorio.

Si seguimos sacando leyes generales que tipifiquen el secuestro, por ejemplo, o si seguimos avanzando con códigos estatales, cómo vamos a acabar de construir esta Reforma, y ese es el punto importante.

Como la discusión todavía está avanzando, como la discusión está muy fuerte, por ejemplo, en vamos a sacar una Ley General de Desaparición forzada, donde se tipifique más seriamente cierto tipo de privación de la libertad versus la Ley General del Secuestro se tipifica de otra forma, otro tipo de privación a la libertad.

Si se pide dinero o no al momento de que ocurre esta conducta delictiva, como la discusión todavía está avanzando, todavía es momento de incidir en ella, y me parece que ese es una de las moralejas o lecciones más importantes de este Seminario.

Si la sociedad no arroja las Reformas, no las acompaña y no intenta corregir sus errores, y no intenta remediar su mala implementación, las Reformas van a fallar.

Si la sociedad, si los legisladores, si los funcionarios, si las organizaciones civiles arrojan las Reformas y las acompañan, es probable que podamos construir un mejor país.

**Guillermo Zepeda Lecuona:** Yo creo que esto permite este planteamiento, hacer una reflexión sobre la naturaleza de los mecanismos alternativos y cómo se legislaron en nuestro país.

Aquí se estableció a lo mejor con cierta desconfianza en los asesores victimales o en los funcionarios, que por Ley todos los que alcancen perdón de la víctima, todos los que deseen por querrela, quedan al alcance de la justicia alternativa, y ya depende de la legislación estatal que proceda su aplicación.

En el caso de este homicidio múltiple, si no hay algún agravante que lo haga una conducción culpable de vehículo, como en algunos Estados dicen que si está en estado de ebriedad la persona, no entra en esta categoría de delitos susceptibles de ser mediados; si hay un exceso de velocidad, que en algunos Estados no permiten y lo canalizarían a sí recibir una sanción o un proceso penal.

Pero en el resto, mientras sea imprudencial, sin ninguna otra, debe de canalizarse.

Y es muy importante, y aprovecho para referirlo, la parte del asesor victimal a mí me tocó un caso en Chihuahua, donde es una persona que se robó unos tubos de cobre de una casa, que él creía que estaba abandonada, porque estaba muy maltratada, estaba autoconstruyendo esta persona y dijo: “Me vienen muy bien estos tubos de cobre”, literalmente la familia escuchó pasos en la azotea, salió, lo logró detener la policía.

Yo radico en Jalisco, esto en Jalisco era un robo de tubos de cobre grave, porque es escalamiento de vivienda habitada, que son dos agravantes: con allanamiento demorada, prisión preventiva.

En el nuevo sistema se pondera y se dijo: “No, se va esto a una suspensión de procedimientos de pruebas, se puede ir a o bien hasta una conciliación, y el asesor victimal dijo: “Que se le repare el daño, pero pido además, como una de las condiciones de la suspensión, que el Juez imponga un proceso de justicia restaurativa”, y a lo mejor a algunos les podía parecer excesivo, y el asesor victimal dijo: “No, es que esas personas ya fueron vulneradas en su ámbito más íntimo y necesitan ponerle rostro a esta persona y ver que está igual o peor de asustado que ellos”, porque si no se va a quedar siempre con: “Ya una vez entró, ahora me va a tener coraje”, se hizo el ejercicio y la familia se queda más tranquila de que dice: “Al menos éste no se va a volver a meter a mi casa”. Es decir, le queda claro que es una persona que tiene un rostro.

Entonces, que el asesor victimal diga cuál es la medida adecuada para la solución alternativa, que realmente reestablezca la tranquilidad y no solamente repare el daño.

Entonces, yo creo que es muy importante y nuestra legislación a veces simplemente de un plumazo mete grandes categorías de conductas por desconfianza en los operadores del sistema.

**Presentador:** Para ser justos con el poco tiempo que le di a Virgilio para responder una pregunta tan complicada, le cedo otro espacio, por favor, para que nos comente. Tiene un comentario y para su conclusión.

**Virgilio Tanus Namnum:** Lo que decíamos “igualdad”.

Nada más comentando respecto a lo que dijo Carlos, sin duda creo que una de las Reformas que más estaríamos todos esperando es un código penal único, que la verdad es muy complicado de lograr, porque el procesal son las reglas del juego, que no le quito mérito, pero es mucho más sencillo armar un código procesal que tratar de unificar un código penal, ¿por qué? ¿Y cuáles son los temas que lo hacen complicado?

La verdad nadie discute el homicidio, nadie discute el robo, nadie discute un fraude, pero lo que lo hace muy complicado son aquellos comportamientos que estamos entre el delito y lo inmoral, en algunos Estados todavía tenemos adulterios, difamación, bigamia, abigeato.

Entonces, ese tipo de conductas es lo que hace muy complicado que todos los Estados de la República nos pudiéramos poner de acuerdo, aunque sería deseable que la vida valiera igual en Tijuana que en Mérida, que en el Distrito Federal, y que sepamos que no sólo las reglas del juego son las mismas, sino también los delitos, porque además su tipificación es distinta.

Entonces, quizá aprobar un homicidio en Guanajuato sea distinto al Distrito Federal, lo cual no suena sensato, somos mexicanos en todo el territorio, y países con sentimientos mucho más separatistas tienen un código único.

Entonces, sería deseable alcanzar esa Reforma y tener un Código Penal único y un Código procesal, como penalistas y gentes que operamos el sistema obviamente hacia allá vamos.

Bueno, ya nada más como conclusión, ¿por qué se genera toda esta Reforma? Sin duda, hay una palabra, que es “desconfianza”; desconfianza en el sistema, desconfianza en quienes la operamos, Ministerios Públicos, jueces, sistema penitenciario, desde el día uno que se denuncia un delito hasta el día uno que la persona sale de prisión.

Ninguno de los actores, yo creo que en una estadística seguramente salimos bastante mal con una calificación, este sistema lo que busca es generar mayor certidumbre, mayor confianza, y eso sólo se va a generar con transparencia.

Entonces, insisto, el principio de publicidad es extraordinario, que está en el Sistema, porque imagínense que estamos ahorita en una audiencia y ustedes están, todos, presentes en esa audiencia, entonces lo que resuelva el juez nadie va a poder decir si hubo algún arreglo o no en lo obscuro, o si los argumentos que se establecieron fueron los correctos o no.

Simplemente abogaríamos porque todos esos principios se traduzcan y también se implementen en la fase de procuración y de investigación, para que ahí sí la cancha esté pareja.

Muchas gracias.

**Presentador:** Bueno, con esto damos por concluida la última de las mesas del Seminario “Reformas Estructurales, Avances y Desafíos”.

Les pido un fuerte aplauso para Guillermo Zepeda Lecuona y Virgilio Tanus Namnum, nuestros ponentes, a quienes les entregamos un reconocimiento a los presentes por parte del Instituto.

Algunos anuncios, agradecimientos, antes de cerrar, sobre todo agradecer a las autoridades del Senado de la República, al Instituto Belisario Domínguez, al Senador Barbosa, que es Presidente del Comité Directivo, por permitirnos abrir este espacio de reflexión.

A todos nuestros panelistas, de verdad, muchas gracias, sus intervenciones van a ser determinantes para el éxito de este estudio que intenta analizar el éxito o los factores que condicionan el éxito de las Reformas estructurales.

Y tres ideas, para concluir: una, que si estas Reformas no se asientan en la sociedad, si la sociedad no las hace suyas, difícilmente podrán instrumentarse; es decir, la suerte de las Reformas depende de la legitimidad, del consentimiento que reciban por parte de la sociedad civil.

Segunda idea: a lo largo de estas dos intensas jornadas de análisis sobre Reformas, creo que hemos llegado a la sensación de que esta idea o creencia ampliamente arraigada de que los problemas del país están sobre-diagnosticados y que, por lo tanto, ha llegado la hora de las soluciones, creo que está equivocada, creo que todavía tenemos que seguir analizando,

estudiando, recolectando más información y datos que nos permitan tener diagnósticos más certeros, porque en la medida en que tengamos diagnósticos certeros tendremos mayor precisión hacia dónde dirigir la acción y la solución de los problemas, pero no nos vayamos con la finta de que ya estamos sobre-diagnosticados y que ya podemos prescindir del análisis.

Y por eso, la tercera idea, creo que no solamente las Reformas, sino también el análisis de las Reformas se conjuntan en gerundio.

Muchísimas gracias por su asistencia. De verdad les agradecemos muchísimo, y le cedo la palabra al Director General de Finanzas, muchas gracias, porque este es un trabajo en conjunto entre la Dirección de Investigación Estratégica y la Dirección General de Finanzas, y también al equipo técnico del Instituto Belisario Domínguez, desde luego Sarahí, Silvia, Adriana, a todos los que están ahí detrás, que a veces no conocemos mucho sus rostros, pero su apoyo es realmente indispensable para la suerte de este Seminario.

Un anuncio brevemente: a partir de la próxima semana podrán recoger sus constancias de asistencia en Donceles 14, en el Mezanine, muchos de ustedes ya han estado ahí, precisamente en las oficinas de las compañeras.

**Intervención:** Gracias, Alejandro. Nada más reiterar el reconocimiento a todos ustedes, a nuestros invitados, al público, a todas las personas que nos apoyaron, que la verdad sin ustedes no hubiera sido posible, y a las autoridades del Senado por permitirnos trabajar acá y enriquecer la labor de investigación del Instituto Belisario Domínguez.

Y como ayer vimos que es indispensable incorporar el concepto de trabajo decente a la práctica, y ya son más de las 06:20 de la tarde, pues declaremos clausurado este Seminario.

Gracias.

- - -o0o- - -