

*Francisco José Paoli Bolio\**

---

## **Las reformas logradas y la reforma pendiente en la política nacional**

**SUMARIO:** I. Preámbulo. II. La primera mitad del período 2012- 2015. III. Seis reformas fundamentales IV. Las elecciones intermedias 2015. V. Sobre la reforma que podría hacerse convocando el entusiasmo de los mexicanos para empezar a salir de la crisis. VI. Bibliografía.

### **I. Preámbulo**

A diferencia de mi trabajo anterior, centrado en la medida, en el actual presentaré una sola propuesta, después del análisis de las reformas fundamentales aprobadas a nivel constitucional y la información relevante sobre las elecciones que tendrán lugar el primer domingo de junio de 2015. Se trata de una sola propuesta que puede recoger algunas de las que se han hecho recientemente, incluyendo la de 2011 sobre derechos humanos. Detallo un poco esta propuesta en la forma que la concibo y sugiero procedimientos que podrían hacerla viable, a sabiendas de que tiene bastante de utópico, pero entendiendo también que la utopía no es “algo irrealizable”, sino algo que todavía no tiene lugar (sin topos) pero que puede abrirse un espacio para que sea realizable. Este espacio se empieza a abrir con los planteamientos teóricos y la condensación programática que pueden incluirse en una Constitución nueva que nos merecemos los mexi-

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

canos, en vista de la obsolescencia -en gran medida pero no total- de la que está a punto de cumplir cien años, puesta en vigor el 5 de febrero de 1917.

## II. La primera mitad del período 2012- 2015

En una reconstrucción de actos política y constitucionalmente significativos, hay que empezar diciendo que el primer año del período presidencial (2012-2018), debe ser recordado como de éxito relativo del presidente y su grupo político.

Mucha gente no sólo le concedió el beneficio de la duda, sino que tuvo expectativas de que las cosas iban a cambiar y que, lo que no se había logrado en los dos sexenios panistas, se alcanzaría en este periodo de priistas pródigos que habían vuelto por sus fueros a la casa del padre: los Pinos.

No se formó un gabinete demasiado plural, formalmente hablando, ya que si bien se incorporó a Rosario Robles que había sido presidenta del PRD, ella había renunciado a ese partido y había participado en la campaña de 2012 en las filas de Peña Nieto, con lo cual hubo un acercamiento estrecho al PRI.

José Guerra Abud, SEMARNAT, que fue promovido por el Partido Verde, partido que fue aliado con el PRI en la carrera presidencial. El Canciller José Antonio Mead, venía de ser un secretario de Estado en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), era un funcionario profesional sin partido, que podía trabajar igual con el gobierno del PAN que con el del PRI, como lo ha demostrado y el resto de los miembros del gabinete fueron personajes muy destacados del partido tricolor, entre ellos ex gobernadores: Miguel Ángel Osorio Chong, SEGOB; Jesús Murillo Karam, PGR; Emilio Chuayffet, SEP; Pedro Joaquín Coldwell, SENER; Enrique Martínez y Martínez SAGARPA; y destacados parlamentarios priistas como Luis Videgaray, SHCP; Jorge Carlos Ramírez Marín, SEDATU; Alfonso Navarrete Prida, SETRAB; o Claudia Ruiz Massieu, Turismo.

Menciono a estos secretarios por ser titulares de las carteras muy importantes, que se ubican claramente en la formación tricolor.<sup>1</sup> También quiero destacar, como se hizo en su momento, que el equipo del presidente Peña Nieto, estaba compuesto de gente experimentada que “sabían cómo hacerlo”, lo cual planteaba una crítica a la grave ineficacia política que tuvieron los dos presiden-

<sup>1</sup> Uno de los tres colores es el verde que se une al blanco y rojo de la bandera, aunque se hace uno poco más desvanecido que el del lábaro y más próximo al ecologista...

tes anteriores panistas, que requirieron formarse con personajes priistas, a los que entregaron carteras de la mayor relevancia.

El primero fue un año en el que se lograron cambios fundamentales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Varias reformas de gran magnitud se lograron aprobar y poner en vigor, en los primeros años del gobierno que el PRI había recuperado la presidencia de la república y la mayor parte de las gubernaturas de las entidades federativas. El país había estado esperando por muchos años algunas de ellas. Comentaré seis de ellas que enuncio en el orden de importancia de mayor a menor, según mi parecer: Educativa, Energética, Telecomunicaciones, Justicia penal, Político electoral y Hacendaria.

Todas esas reformas requirieron cambios constitucionales y, por tanto, un esfuerzo mayúsculo de negociación política entre las diversas fuerzas representadas en el Congreso, que exige mayoría calificada de dos tercios de los legisladores federales de cada Cámara, para aprobar ese tipo de reformas y la anuencia de la mayoría de las legislaturas de los entidades federativas; no se me escapa que este esfuerzo de negociación, venía de la que derivó en el “Pacto Por México”, que suscribieron las fuerzas políticas principales con el presidente de la república, y que repercutieron favorablemente para el prestigio y la aceptación que tuvo su gobierno en su primer año y medio de gobierno.

También contribuyó aparentemente a otorgar el beneficio de la duda, la promesa del presidente de acabar con las confrontaciones violentas que habían hecho correr mucha sangre y muchos desaparecidos, secuestrados y afectados por el crimen organizado, y la aprobación de la Ley de Víctimas que el de Calderón se había negado a promulgar.

### III. Seis reformas fundamentales

Comento brevemente a continuación las seis reformas mencionadas en el orden de importancia que considero tienen, sin dejar de advertir que hay algunas otras modificaciones constitucionales relevantes que también se hicieron, pero que tienen a mi juicio menor significación, como la laboral que en realidad se hizo a finales del período presidencial anterior encabezado por Felipe Calderón, con la aprobación del presidente electo Enrique Peña Nieto. Me refiero a estas seis no sólo por considerarlas las más importantes, sino porque sería extenderme demasiado comentarlas todas, creo que con la revisión de estas reformas, que frecuentemente llaman estructurales, podemos tener una idea de lo que se hizo los primeros catorce meses del gobierno priista de nuevo cuño.

El segundo año completo de gobierno fue el 2014 y en ese período empezaron a surgir y promoverse obstáculos para aterrizar las reformas en varios ámbitos, entre los que destacan el legislativo, el sindical y el de los movimientos políticos que se oponen a ellas.

Además ese año fue de caída del crecimiento Económico (PIB) y de los precios del petróleo y en el que se produjeron crímenes que laceraron al conjunto de la sociedad mexicana, como el de Tlatlaya (Estado de México) e Iguala-Ayotzina (Estado de Guerrero). Ese año también se puso en marcha una acción criticada como heterodoxa, por la cual el gobierno federal invade al de Michoacán.

A finales de 2014, el gobierno federal empieza a caminar cubierto de sombras y abrumado por el creciente descrédito, para acentuar esta circunstancia, los medios reportan un aparente conflicto de intereses en el que incurrió el presidente Peña Nieto, al otorgar contratos millonarios a la empresa HIGA, al mismo tiempo que recibía de ella una casa muy lujosa en un barrio elegante de la Ciudad de México. Después, se divulgó que el secretario Videgaray,<sup>2</sup> también había recibido en venta de la misma empresa, a un precio bajo y con un crédito muy blando de reducidos intereses, una casa de campo en el Club de golf de Malinalco.

### *Reforma Educativa*

Desde los primeros días de su gobierno, el presidente Peña Nieto envió una iniciativa<sup>3</sup> al Congreso para modificar los artículos 3º y 73 de la Constitución. Los temas fundamentales de la reforma planteados en la reforma constitucional fueron los siguientes: el Estado debe garantizar la calidad de la educación en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior; los profesores deben incorporarse al servicio docente, mediante concursos de oposición que seleccione a los mejores aspirantes, que quedarán sujetos a evaluaciones que se reglamentarían en la Ley del Servicio Profesional Docente; se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y se otorga autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE); se amplían los márgenes de autonomía en los que deben funcionar las escuelas con intervención de cuerpos sociales (edu-

<sup>2</sup> El secretario de Hacienda de Peña Nieto, había sido su jefe de finanzas en el gobierno del Estado de México.

<sup>3</sup> Fue presentada a la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2012.

cadores, padres de familia y miembros de las comunidades que atienden) y se amplíen el número de las escuelas de tiempo completo.

Las leyes secundarias previstas en la Constitución fueron aprobadas en el curso del año 2013; a la reforma educativa se han opuesto el Partido del Trabajo, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y los maestros disidentes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). En algunos estados los opositores a la reforma han logrado detenerla, total o parcialmente.

La educativa me parece la reforma más importante, porque está prevista para tener impacto positivo, de manera muy clara y directa, en el conjunto de la población que está requiriendo una educación de calidad.

La educación pública que es la que reciben alrededor de treinta millones de niños y jóvenes que están incorporados a ella en los diversos niveles, es de muy baja calidad, según las valoraciones nacionales y sobre todo internacionales de los sistemas educativos; por ejemplo, el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA)<sup>4</sup> en la prueba aplicada en 2012, México aparece en el último lugar de los países miembros de la OCDE.

Sabemos que los países que han salido del atraso y han logrado un éxito en el terreno económico y social, han puesto el acento para lograr una excelencia educativa, por otra parte, independientemente de las calificaciones nacionales e internacionales, también tenemos en cuenta que la mejoría en la educación es una que tiene impacto en el desarrollo de las personas y de las familias y que no se trata sólo de una posibilidad para ganar más dinero y prestigio, sino para formar ciudadanos conscientes de sus derechos y sus obligaciones, para dar elementos a todas las personas a fin de que puedan disfrutar de una vida digna y provechosa. La actividad educativa tiene el mayor impacto en las posibilidades de ascenso social, pero es primeramente una condición de elevación humana, que atiende muy directamente la dignidad que tienen como personas.

Desafortunadamente la reforma educativa ha sido reducida en sus posibilidades y aún bloqueada en sus realizaciones por un conjunto de factores.

El primero que destaco es el de la reducción de sus alcances hecho en las leyes secundarias, que reglamentan la reforma constitucional.

<sup>4</sup> Este Programa es promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), desarrolla desde el año 2000 una prueba cada 3 años, a estudiantes de 15 años, para medir sus competencias en tres áreas: matemáticas, lectura y ciencias. La prueba supone que a esa edad, los educandos están concluyendo su educación básica y establecida como obligatoria en la mayor parte de los países del mundo. En la prueba aplicada en 2012, fueron evaluados 65 países y participaron más de 510 mil estudiantes.

En segundo lugar, está el bloqueo político que se ha hecho por parte de los profesores, fundamentalmente los agrupados en la llamada Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), pero no exclusivamente por ese organismo.

En tercer lugar por la corrupción que ha permeado al conjunto de los trabajadores de la educación que se advierte en varios indicadores como son el desconocimiento del número de plazas docentes, escuelas a las que están adscritas y estudiantes que atienden efectivamente los profesores, en un primer momento tuvo un efecto positivo la detención y destitución de la profesora Elba Esther Gordillo, cabeza por un buen número de años del Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE), pero puede decirse que la mayor parte de los dirigentes de las secciones sindicales del SNTE también recibieron injustificadamente, recursos, prestaciones y privilegios y que ninguno de ellos ha sido denunciado o sujeto a juicio. Las autoridades gubernamentales llegaron a un acuerdo de tolerancia de los dirigentes magisteriales, a cambio de que apoyaran la reforma educativa, lo que estos no han hecho diligentemente, hay secciones sindicales del SNTE que tienen el control de ellas o un gran ascendiente por el número de miembros que está incorporado a la CNTE, como son los casos muy señalados de secciones de Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán, que están abiertamente opuestos a la reforma educativa como fue aprobada a nivel constitucional y promueven su derogación, además promueven paros en las actividades de las escuelas que afectan a millones de niños y los retrasan aún más en su desarrollo personal y familiar, lo cual es una violación flagrante al derecho fundamental a la educación que tenemos todas las personas.

También están las acciones que buscan impedir la evaluación de los docentes que es una de las medidas clave de la reforma y que impiden la celebración del censo para que sepamos con cuantos profesores contamos en el país y a qué escuelas están prestando sus servicios, una nota aparecida en el periódico *Reforma* es especialmente indicativa de esta situación, por lo que la reproduzco:

“Líderes de la CNTE afirmaron que para ellos la reforma educativa tampoco es negociable ni aplicable en entidades como Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas. El titular de la SEO, Emilio Chuayffet, advirtió a sus homólogos estatales que la reforma educativa no admite excepciones.

-Coincido con el señor Chuayffet, la reforma educativa no es negociable y por lo mismo no es aplicable, dijo Juan José Ortega, dirigente de la sección 18 de Michoacán” La reforma no la vamos a negociar, la vamos a evitar” (Reforma, 2015).

En otras entidades hay dificultades severas para aplicar la reforma educativa, aunque la oposición a ella se hace de manera más discreta y va minimizando sus avances. Buena parte de los secretarios y subsecretarios de educación

básica en los estados, son miembros del SNTE y desarrollan una oposición hormiga, lenta pero eficaz, a la aplicación de la reforma.

La reforma constitucional en materia educativa ha logrado avanzar en algunos aspectos, a pesar de los bloqueos referidos. Menciono dos relevantes: 1) Se aprobaron las tres leyes secundarias que reglamentan el artículo 3º, la principal de ellas, Ley General del Servicio Profesional Docente, fue rebajada en sus alcances previstos por la reforma constitucional por los legisladores en el Congreso. 2) Se aprobó la integración del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), integrado por personas calificadas en ese ámbito; y este Instituto ha desarrollado pruebas que se han empezado a aplicar a los aspirantes de maestros que quieren ganar plazas y a estudiantes que cursan varios niveles educativos.

### *Reforma Energética*

La iniciativa fue presentada por el primer mandatario el 12 de agosto de 2013 y después de un debate importante, en el Congreso, aunque no hubiera trascendido con amplitud a la ciudadanía, se aprobó, promulgó y publicó en el DOF el 21 de diciembre de ese año. Para muchos esta es la reforma más importante en términos del impulso al crecimiento económico que puede proporcionar al país, porque se argumentó que puede atraer la inversión privada, nacional y extranjera y puede generar un número considerable de empleos; además la reforma permite asociaciones con empresas dueñas de la tecnología de punta para explotar eficientemente el petróleo, la iniciativa del presidente, tiene como base fundamental la que presentará el grupo parlamentario del PAN; se reforman en consonancia con la iniciativa panista, los artículos constitucionales 25, que incorpora el concepto de “empresas productivas del Estado”; el 27 en cuyo séptimo párrafo dispone: “Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado a través de contratos con éstas o con particulares; en cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.”

Finalmente en el sexto párrafo del artículo 28 se crea “un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo

séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.” Así como el PRD se consideró padre de la reforma hacendaria, el PAN ha declarado que algunas de las ideas fundamentales de su iniciativa son las bases de la reforma energética.

Las expectativas que ha generado la reforma energética, se han venido reduciendo por varios factores, entre los que destaca el desarrollo tecnológico para producir energía de fuentes distintas de los hidrocarburos y en consecuencia la caída de los precios internacionales del petróleo. Las empresas de países más desarrollados disponen de esa tecnología en sus versiones más actualizadas.

Hasta ahora parece que hay un buen número de empresas privadas transnacionales que están interesadas en asociarse con Pemex y empresas privadas mexicanas, para explotar más adecuadamente los hidrocarburos; sin embargo, no se ha logrado que la reforma permita la creación de empleos y el crecimiento económico (del PIB) en 2014.

### *Reforma de Telecomunicaciones*

El 11 de junio de 2013, fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) las reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones que se incluyeron en los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el 6º se regula en derecho a la información y la protección a los datos personales; el 7º establece la inviolabilidad de la difusión de opiniones, información e ideas; los artículos 27 y 28 son adicionados para dar al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) la facultad de otorgar y revocar concesiones en materia de Telecomunicaciones y radiodifusión; el artículo 73 otorga al Congreso la facultad expresa para dictar leyes en materia de tecnologías de información y comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones (incluida la regulación de la banda ancha); el 78 suprime la facultad de la Comisión Permanente (del Congreso) para ratificar los nombramientos de los integrantes de los órganos reguladores (IFETEL y Comisión de Competencia) y el 94 otorga facultades al Consejo de la Judicatura para que determine el número, la división en circuitos, la competencia territorial y especialización de los juzgados y tribunales en las materias de telecomunicaciones y competencia económica.

Las reformas constitucionales incluyeron una serie de artículos transitorios en los que se previenen los tiempos en que las leyes secundarias debe ser expedidas; estos plazos fueron desatendidos y la discusión sobre las leyes secundarias se ha extendido, provocando incertidumbre. Diversos actores en ese ámbito,

notoriamente el senador Javier Corral, argumentaron que las normas constitucionales aprobadas no están siendo asimiladas en la iniciativa del presidente Peña Nieto para regular las telecomunicaciones y la radiodifusión.

### *Reforma de la justicia penal*

Menciono y comento esta reforma en primer lugar, porque se han empezado a establecer las partes que la conforman desde 2008. El 18 de agosto de ese año se publicó en el DOF un conjunto de reformas a la Constitución en sus artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, además de las fracciones XXI y XXIII del artículo 73 (que otorga facultades al Congreso) y VII del 115 (que define la cuestión municipal) y la XIII del apartado B del 123, para establecer una serie de normas que otorgan garantías a los ciudadanos que son indiciados, detenidos o arraigados como presuntos responsables de delitos. La reforma constitucional fue hecha siguiendo los siguientes principios: 1) publicidad, es decir que los juicios se lleven en forma pública y abierta; 2) oralidad, que significa que ya no deben utilizarse largos –e ilegibles- expedientes, aunque se lleve un registro con documentos que contienen evidencias o pruebas; 3) contradicción: las partes quedan con capacidad igual para argumentar ante el juez; 4) el juez debe estar presente en el acto de ofrecimientos de pruebas y debe analizarlas y valorarlas de inmediato; y 5) la presunción de inocencia del inculpado hasta que no se le dicte sentencia condenatoria.

El artículo 20 es clave en esta reforma porque establece: “El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación”, que expliqué líneas atrás. Hay otro elemento que quiero destacar en el artículo veinte, fracción IX “Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula”.

Las reformas anteriores se hicieron durante la administración del presidente Calderón, fueron complementadas por otras normas y modificaciones constitucionales, como la Ley de Víctimas (aprobada en enero de 2013) ya durante el gobierno del presidente Peña Nieto; la modificación del artículo 102 constitucional que sustituye a la Procuraduría General de la República, por una Fiscalía General de la República, que se define como órgano público autónomo, que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes y el puesto tendrá una duración de 9 años; en la entrada en vigor de la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales que establece disposiciones para perfeccionar el nuevo sistema oral acusatorio, publicada en el DOF el 9 de enero de 2014.

La reforma al sistema de justicia penal ha sido impulsada durante los dos últimos gobiernos federales, aunque no se ha completado, porque las legislaturas de las entidades no han completado el proceso de adaptación de sus normas y porque no se ha creado formalmente la Fiscalía General; el plazo para que se ponga en vigor el nuevo sistema penal oral y acusatorio es el año de 2016.

A finales de febrero de 2015 presentó su renuncia a la PGR Jesús Murillo Karam, el presidente Peña Nieto nombró Procuradora a la abogada Arely Gómez, que al ser aprobada por el Senado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, se enfilará a ser la nueva Fiscal Federal por nueve años. Este cambio en el gabinete, le permite al presidente Peña Nieto ganar un poco de tiempo y dejar atrás una etapa en la que Murillo condujo con poco tino las investigaciones de los casos de Tlatlaya y Ayotzinapa, poniendo por delante de la procuración de justicia una cara nueva, femenina, con aprobación sustantiva de los senadores.<sup>5</sup>

### *Reforma Político-electoral*

Esta reforma se hace fundamentalmente a través de los cambios y adiciones que se introducen en el artículo 41 de la Constitución, los cuales entraron en vigor tras su publicación en el DOF el 10 de febrero de 2014; enumero las modificaciones que introdujeron nuevas instituciones en este artículo:

- Creación del Instituto Nacional Electoral (INE) que sustituye al IFE; El Consejo General del INE estará integrado por 10 consejeros electorales y un consejero presidente; el INE es dotado con nuevas facultades y organismos para la fiscalización de los recursos de partidos y candidatos, vengan éstos del financiamiento público o del privado; y apertura a un financiamiento privado mayor que el anteriormente autorizado; facultad del INE para designar a los integrantes de los consejos generales de los organismos públicos electorales (OPLES) de las entidades federativas (ya no se llamarán institutos) que tendrán todos consejos generales con siete miembros; administración por el INE de los tiempos que correspondan en las entidades federativas para uso electoral en radio y televisión y capacidad para suspender la difusión de mensa-

<sup>5</sup> Digo sustantiva porque los senadores del PRI, PAN y PRD, casi totalidad y con muy pocas excepciones, aprobaron la designación de la Procuradora y futura Fiscal.

- jes de partidos y candidatos de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, cuando el contenido de éstos viole la ley; finalmente el INE podrá asumir la organización y control de los procesos electorales de las entidades federativas.
- Reelección consecutiva de legisladores federales y locales por un período no mayor de 12 años (es decir tres reelecciones para diputados de mayoría relativa y una para senadores).
  - Candidaturas independientes.
  - Incremento del porcentaje de la votación nacional necesario para sostener el registro de los partidos políticos nacionales, del 2 al 3 por ciento.
  - Candidaturas a legisladores federales y locales en igual proporción para hombres y mujeres (50% para cada género obligatoriamente).
  - Se establece como nueva causal de nulidad de las elecciones cuando se excedan los gastos de campaña en un 5% del monto total autorizado, también cuando se compre cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos previstos por la ley y cuando se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita en las campañas electorales.

El PAN y el PRD impulsaron la idea de sustituir al IFE por el INE, lo cual fue aceptado por el PRI, el PAN estableció la condición de que primero se presentara y aprobaran las leyes secundarias en materia electoral y después las correspondientes a la reforma energética.

Las reformas estructurales han venido siendo bloqueadas, reducidas en anuladas en algunos aspectos; este parece un proceso normal: primero se aprueban reformas en la Constitución en términos muy amplios en cuanto a su apertura, innovación y alcances; y luego se van reduciendo, posponiendo y haciendo más estrechas las leyes secundarias que las reglamentan, o bien dando menos profundidad y dientes a los cambios poniendo condiciones o demasiados requisitos, que en la práctica las invalidan o dejan en una mínima posibilidad de concretarse.

Los poderes fácticos también entran en acción para reducir, bloquear o cancelar las grandes reformas., el ejecutivo hace lo suyo por medio de reglamentos y en la aplicación de políticas públicas que se diseñan para concretar las reformas, completando así la acción de angostamiento y hasta nulificación de las leyes en la práctica, esto es lo que algunos llaman la “ley del embudo”: se

plantean las reformas de manera muy amplia en la entrada y luego se va angostando la salida, este proceso reductivo y hasta nugatorio de las reformas estructurales se ha venido constatando patentemente en relación con las reformas educativa, de telecomunicaciones y política-electoral.

### *Reforma Hacendaria*

El 8 de septiembre de 2013 el presidente Enrique Peña Nieto presentó una iniciativa en la que se plantea la reforma a diversas leyes: Código Fiscal de la Federación, Ley Aduanera, Ley de Coordinación Fiscal, Ley General de Contabilidad Gubernamental, leyes del IVA, IEPS, ISR y Derechos., además se propuso en esa iniciativa la derogación de las disposiciones que crearon el IETU e IDE y la Ley de Ingresos.

En principio parecía que el proyecto de reforma hacendaria o fiscal, iba a darse por acuerdo entre el PRI y el PAN, e iba a incluir el pago del IVA en alimentos y medicinas. Ese proyecto no se presentó en la iniciativa presidencial, porque negociaron la reforma entre el PRI y el PRD, a la cual el PAN se opuso por considerar que con ella se pondrían más contribuciones a la clase media y se frenaría la economía y la recaudación del Estado no se incrementaría en forma sustancial; en la iniciativa se aceptaron algunos planteamientos importantes del PRD, como el aumento en las tasas del ISR, que se gravaran las ganancias de la Bolsa de Valores, la revisión de algunos regímenes de privilegio (como el de la consolidación de la deuda de empresas) y desde luego, no se estableció el IVA en medicinas y alimentos.

El gobierno y el PRI, quisieron atraer al PRD en la negociación y lo lograron, al menos al PRD de Nueva Izquierda (“Chuchos”), esta reforma fue presu- mida abiertamente por esa corriente perredista como suya.

El PAN se manifestó radicalmente en contra, votó en contra de ella y salió a los medios airado por la reforma fiscal que sacó adelante el presidente Peña Nieto con el PRI, el PRD y el Partido Verde.

La reforma llamada Hacendaria, es fundamentalmente recaudatoria y si ha funcionado para que el Estado reciba más ingresos, sin embargo, no parece haber sido capaz de impulsar el crecimiento económico, ni ser estimulante para las empresas que pagan impuestos de manera significativa, los regímenes de excepción sólo fueron tocados parcialmente y permanecen sin pagar impuestos en lo que les correspondería las empresas mayores, nacionales e internacionales.

Las grandes reformas aludidas van siendo rebajas en su significación y posibilidades reales de cambio con varios procedimientos, legales e ilegales, como detallé en relación con la reforma educativa. Primero la reducción se hace en las leyes reglamentarias de las disposiciones constitucionales. Después vienen los bloqueos de facto que operan poderes fácticos como el sindical o el de los monopolios.

#### IV. Las elecciones intermedias 2015

El proceso electoral que tendrá lugar el primer domingo de julio de este año, no sólo se dará a nivel federal para cambiar la Cámara de Diputados, sino que paralelamente se desarrollarán 17 elecciones locales en las entidades federativas, en nueve de ellas las habrá para gobernador: Baja California Sur, Sonora, Guerrero, Colima, Campeche, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí y Querétaro. En las restantes siete entidades, sólo las habrá para elegir gobiernos municipales y congresos locales.

Concurren a estas elecciones 10 partidos, 7 que ya estaban registrados (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, MC y PANAL), y tres con registro nuevo (MORENA, Partido Humanista y Partido Encuentro Social). Es previsible que varios de ellos no alcancen el 3% de la votación Nacional que la ley exige para que mantengan su registro.

Serán las elecciones más caras de la historia, a pesar de que son “intermedias” y no presidenciales. El analista político Jorge Alcocer, calculó el costo total del proceso en alrededor de 37 mil millones de pesos, contando los presupuestos de todas las instituciones públicas que participan en él. (Aristeguinoticias, 2015).

El desglose de ese cálculo es el siguiente: cerca de 19 mil millones para el INE, lo que incluye los recursos que se asignan a los partidos políticos registrados; los organismos públicos locales electorales (OPLES) 15 mil millones de pesos; y 3 mil millones para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Serán más costosas que las presidenciales de 2012, además del cálculo de Alcocer, habría que agregar las aportaciones privadas autorizadas que en esta elección podrán ser mayores que en elecciones anteriores en las que no podían ir más allá del 10% de las públicas; y además también se agregarían al costo de las elecciones de 2015, las ilegales cuyo monto es literalmente incalculable, pero sabemos que se hace.

Por otra parte, por primera vez habrá candidatos independientes de los partidos políticos que contendrán en las elecciones federales y locales autorizados por la Constitución y las leyes electorales de ambos niveles, otra no-

vedad es que los partidos tendrán que otorgar candidaturas en un cincuenta por ciento a cada género.

La izquierda del espectro político llega a estas elecciones muy subdividida; cuatro partidos se autodefinen de izquierda: PRD, PT, MC y Morena, ellos se dividirán la votación y es previsible que PRD y Morena queden en el escenario como dos partidos medianos que tendrán alrededor del 10% de la votación, mientras el PAN y el PRI recibirán porcentajes de más de 20 y más de 30% respectivamente.

Es una incógnita si el PRD seguirá siendo la primera fuerza de la izquierda o pasará a serlo Morena, esto tendrá un impacto notable en algunas entidades como el Distrito Federal (la joya mayor del PRD hasta ahora) y Guerrero, gobernadas por el partido del sol azteca. En las elecciones de 2015 Morena le disputará muchas posiciones.

Las elecciones de 2015 plantean muchas más interrogantes, pero una muy notable es la crisis del árbitro electoral, el INE, que está operando en el proceso con muchas dificultades, ha sido muy destacada la situación conflictiva en que se vio envuelto el Instituto con el abandono de siete de los diez partidos con registro, del Consejo General. Los partidos disidentes se quejan de que el INE no ha sancionado al PVEM en forma oportuna, cuando ese partido ha violado la ley flagrantemente, se ha formado un bloque de tres partidos PRI-PVEM y Nueva Alianza que se apoyan mutuamente e irán coaligados en un número amplio de elecciones, en distritos federales y en procesos estatales y municipales.

El conflicto del INE se da a tres meses de la celebración de las elecciones que tendrán lugar el 7 de junio de este año. En ese organismo autónomo que se estrena –al menos en nombre, presupuesto y Consejo General renovado–, persiste el procesamiento por cuotas para los partidos en la selección de consejeros electorales. Los partidos mayores siguen decidiendo cuáles serán las cuotas de consejeros que se otorgarán a cada uno y luego se enfrentan en la arena interna del Instituto, provocando una crisis de proporciones serias, en pleno proceso electoral.

## **V. Sobre la reforma que podría hacerse convocando el entusiasmo de los mexicanos para empezar a salir de la crisis**

En mi colaboración para el libro México 2012, me incliné por proponer cambios y medida política. La situación que vivimos los habitantes de México es tan grave, tan inquietante, tan desesperada, que me atrevo a proponer algo radical, es decir, un cambio de la Constitución Política que pueda atacar de raíz los proble-

mas más graves que está padeciendo la sociedad mexicana, creando una nueva Ley Fundamental que oriente la vida social, económica, política y cultural del país, una nueva Constitución que inspire al pueblo de México a caminar confiado hacia las metas que le propone un conjunto de constituyentes de alta calidad moral, que analizan la situación actual, debaten entre sí y formulan la propuesta de nueva Norma Suprema para la nación mexicana.

El Estado mexicano vive el momento más corrupto de su historia, por todos lados surgen evidencias o indicios de esa corrupción metastásica, que llega masivamente a todos los niveles de la administración pública, y que es propiciada desde todos los ámbitos de la actividad privada en los que se colabora para obtener de manera indebida, la obtención de contratos, permisos, concesiones y privilegios que otorga el Estado. La defensa de las personas y sus comunidades más primarias como son las familias y las escuelas.

Las instituciones públicas se han debilitado mucho, especialmente las encargadas de perseguir a los delincuentes y administrar justicia, todos los días aparecen en los medios informativos, indicios y hasta pruebas de que, tanto dichas instituciones como la administración pública en sus tres niveles, son incapaces de cumplir cabalmente con su cometido. También tenemos claro los mexicanos que si no se entrega dinero o bienes a los funcionarios y empleados públicos, los asuntos no caminan; por otra parte, las grandes empresas y sindicatos disfrutaban de un tratamiento de excepción y no les cobran los impuestos o derechos que debería cobrarseles de acuerdo con la ley, o bien, se les devuelven millones de pesos de impuestos que cubrieron, pero que después, por recursos legales que estas empresas interponen.

Ante esta situación tan grave me atrevo a proponer la preparación de una nueva constitución política que surja de una revisión integral de la actual, esto ocurrió en 1916, cuando Venustiano Carranza y su equipo de gobierno propuso al país la formación de un constituyente originario y un proyecto de Constitución que partía de postulados hechos en la anterior de 1857, en cuyo nombre se levantó en armas.

Argumento brevemente a continuación varios puntos que permitan ampliar esta propuesta:

— Una nueva Constitución puede provocar un cambio amplio en la sociedad y el Estado mexicanos puede también provocar entusiasmo para superar la angustiosa situación en la que vivimos, tras una etapa larga de violencia sangrienta, miles de muertos y desaparecidos y destrucción, práctica de muchas instituciones públicas que estaban diseñadas para lograr el bien común y se han reconvertido regresivamente en protectoras de intereses parciales.

Preparar una nueva Constitución de la república y que en ella se establezca una nueva forma de gobierno, que sustituya al desgastado y monopólico sistema presidencialista, por otro más cooperativo en el que distintas fuerzas de la sociedad se empoderen, participen más ampliamente en la deliberación y se hagan cargo de las decisiones fundamentales. Estas fuerzas positivas pueden fomentar la producción amplia de bienes y servicios básicos para el desarrollo de la vida humana en forma digna, promover la distribución más equitativa de la riqueza lo que permitiría tener una sociedad más igualitaria; esta medida ya la proponía en el libro *México 2012*, coordinado por Arturo Oropeza y publicado ese año por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En los tiempos que corren la han impulsado líderes sociales como Javier Sicilia, el obispo Raúl Vera y un conjunto de constitucionalistas que ven en una nueva Carta Fundamental, la unificación de un país disperso y la reconstrucción de un tejido social solidario, que se ha destruido en gran medida.

- Insisto ahora en la medida siguiendo el camino apuntado en esa publicación: una reforma a la CPEUM en la que autorice la realización de un referendo en el que se decida por la ciudadanía, si se hace una revisión integral de esa norma fundamental. Si ese referendo aprueba por mayoría absoluta, la revisión integral, se podría convocar a la elección de un constituyente, que sería equivalente a uno de tipo *originario*. No se si se pueda determinar que los “tiempos están maduros” para hacer un cambio mayor a la Constitución, como sugiere el jurista Gustavo Zagrebelsky, porque esta es una interpretación de esa madurez alcanzada, que previsiblemente tendrá quienes la acepten y quienes no la acepten, pero la idea del referendo constitucional permitiría a la ciudadanía decidir mayoritariamente si se promueve o no un constituyente, con un mandato expreso para debatir sobre una nueva Constitución y, en caso de que ese referendo lo apruebe, podría elegirse un poder constituyente que hiciera una revisión integral de la Ley Fundamental.
- El Constituyente debiera funcionar por un período breve de cuatro meses, sus integrantes no recibirían dietas, sino que trabajarían honoríficamente y tendrían que ser electos a partir de candidaturas independientes, entre personas que reúnan requisitos de alta calidad moral y prestigio.<sup>6</sup> Considero que los partidos políticos como tales no debieran participar en la elección de los

<sup>6</sup> Me lleva a esta propuesta el enorme desprestigio en el que han caído los partidos políticos.

constituyentes, aunque los integrantes de los partidos como ciudadanos, si podrían participar, sin aportar recursos a las campañas, que se desarrollarían con debates que se tendrían por los candidatos independientes, en los medios masivos de información en tiempos del Estado. Los debates podrían desarrollarse por un mes en las entidades federativas, para que sus ciudadanos residentes en ellas pudieran tener elementos para elegir a los diputados constituyentes de cada una.

- Propongo que se diseñe un constituyente pequeño de alrededor de cien integrantes.<sup>7</sup> Las asambleas demasiado amplias no son propicias ni para la deliberación ni para llegar a acuerdos después de los debates, tanto en comisiones, como en el pleno.
- Deliberar sobre una nueva Constitución y prepararla puede permitir que se vislumbren salidas a los problemas graves que padecemos, estimulen fórmulas para el crecimiento económico, un nuevo sistema educativo, de salud y de justicia, creando estímulos para la participación ciudadana, la auditoría social y la creación de un sistema eficaz de rendición de cuentas.

Este proceso constituyente, después de la reforma constitucional y del referendo, que autorice un proceso instituyente integral, podría llevarse a cabo en la segunda mitad del año 2015 o a más tardar en el primer semestre de 2016, a fin de que dispusiéramos de una nueva Constitución Política que normara una nueva forma de gobierno, prescrito para el que tuviéramos en 2018.

<sup>7</sup> Sugiero un criterio para elegir un pequeño constituyente, basado en población representada, donde las entidades que tengan 3 millones de habitantes o más, sus ciudadanos elijan 5 diputados constituyentes y las que tengan menos de tres millones de habitantes, elijan 3 diputados constituyentes. Esto podría dar una cifra cercana a los 100 constituyentes, sin que ella tenga que ser exacta.

## VI. Bibliografía

Aristeguinoticias. (2 de marzo de 2015).

Reforma. (2 de marzo de 2015). pág. 7 seccion nacional.