



11 Oportunidades

Propuestas para un nuevo gobierno

1. Mandos policíacos regionalizados **2.** Abrir discrecionalmente PEMEX, sin sacrificar la soberanía petrolera **3.** Redefinir, transparentar y mejorar la eficiencia de los subsidios energéticos **4.** Trabajo comunitario como alternativa a la prisión **5.** Formalizar la coordinación interinstitucional entre reguladores **6.** Otorgar autonomía plena a los órganos reguladores **7.** Sistema autosustentable de becas y créditos en educación superior **8.** Priorización de delitos **9.** Convertir al campo en un verdadero recurso estratégico **10.** Propuesta de Ley de Implementación de la Reforma Penal Constitucional **11.** Garantizar procesos legales expeditos en materia de competencia

México 2013

D.R. 2013, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)

Jaime Balmes no. 11 Edificio D, 20. piso Col. Los Morales Polanco, 11510 México, D.F.

T. +52 (55) 59851010

www.cidac.org

Coordinación editorial: Fernanda Morales

Diseño y formación: Beatriz Contreras y Fabiola Martínez

Usted puede descargar, copiar, o imprimir los contenidos de este reporte para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y material docente, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a CIDAC como fuente de información.

El documento en formato digital se encuentra disponible en: www.cidac.org

Reconocimientos

11 Oportunidades. Propuestas para un nuevo gobierno es resultado del esfuerzo de los integrantes del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Verónica Baz
Directora General del CIDAC

Antonio de la Cuesta
Dirección del proyecto

Rafael Ch
María José Contreras
Rafael Gutiérrez
Fernanda Morales
Eduardo Reyes
Marien Rivera
Miguel Ángel Salamanca
Clara Schettino

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) es un think tank independiente, sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

El CIDAC cuenta con un patronato responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como sus publicaciones, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.

11 Oportunidades. Propuestas para un nuevo gobierno.

México 2012. Las elecciones del 1 de julio reflejaron un mandato ciudadano a favor de la alternancia en la Presidencia de la República, así como un reacomodo de fuerzas en el Congreso de la Unión. En términos generales, tres grandes partidos han consolidado su presencia dentro del espectro político, mientras otros cuatro han garantizado su registro a nivel nacional y aspiran a acrecentar su presencia en el marco de un pluralismo todavía en ciernes. Si bien sólo uno ostentará la titularidad del Poder Ejecutivo y éste, además, tendrá la primera minoría en ambas cámaras del Poder Legislativo, los otros partidos políticos están llamados a desempeñar un papel relevante, no sólo para el adecuado funcionamiento del gobierno, sino en la responsabilidad de generar cambios desde diferentes posiciones de poder.

Han transcurrido doce años a partir de la primera alternancia democrática de 2000, y quince desde que el Congreso dejó de ser feudo de las mayorías del partido en Los Pinos. Al desaparecer la hegemonía de un color partidista, el debate plural, tanto al interior de los órganos legislativos federales, como entre los tres Poderes de la Unión, parece haber llegado para quedarse. Esto ha abonado a la paulatina construcción de una cultura de diálogo que, aunque aún es perfectible, es indispensable a fin de incorporar a la discusión pública las diversas visiones presentes en la sociedad. Sin embargo, un elemento fundamental para explotar las virtudes de la pluralidad, y no caer en los riesgos del caos que puede emanar de su enviciamiento, es el fomento a un diálogo incluyente, respetuoso y, sobretodo, informado.

Por muchos años, incluso desde antes de 2000, prácticamente todas las corrientes partidistas y amplios sectores de la sociedad civil han coincidido en la necesidad de legislar las llamadas “reformas estructurales” (fiscal, laboral, política, energética, entre otras). No obstante, a lo largo de la última década, las reformas emprendidas han distado de ser estructurales y han quedado cortas en cuanto a su eficacia y, en no pocos casos, en su implementación. Del mismo modo, legislaciones complementarias que impulsarían y harían más eficaces las reformas ya aprobadas, suelen dejarse para mejor ocasión. Este yerro legislativo –por cierto, no exclusivo del Congreso mexicano—tiende a acumular políticas potencialmente virtuosas en el pantano jurídico de meras buenas intenciones.

El Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), ante la oportunidad que significa un nuevo sexenio, se ha dado a la tarea de colocar sobre la mesa once propuestas sobre temas específicos que tocan rubros como seguridad pública, energía, competencia y regulación, educación superior y campo. Por medio de este ejercicio, CIDAC pretende abrir espacios para la discusión de estos asuntos y, por medio de plantear, escuchar y debatir ideas con especialistas en cada materia, construir iniciativas sólidas e informadas que, en un momento dado, pudieran aterrizar en políticas públicas en beneficio del desarrollo de México.

Índice

1.	Mandos policíacos regionalizados	9
2.	Abrir discrecionalmente PEMEX, sin sacrificar la soberanía petrolera	13
3.	Redefinir, transparentar y mejorar la eficiencia de los subsidios energéticos	17
4.	Trabajo comunitario como alternativa a la prisión	21
5.	Formalizar la coordinación interinstitucional entre reguladores	25
6.	Otorgar autonomía plena a los órganos reguladores	29
7.	Sistema autosustentable de becas y créditos en educación superior	33
8.	Priorización de delitos	37
9.	Convertir al campo en un verdadero recurso estratégico	41
10.	Propuesta de Ley de Implementación de la Reforma Penal Constitucional	45
11.	Garantizar procesos legales expeditos en materia de competencia	49

1 . Mandos policíacos regionalizados

Crear un mapa sobre el estado que guardan las policías municipales en el país, con la finalidad de identificar qué esquema de autoridad policiaca es el más conveniente para cada estado, región y municipio.

Identifiquemos el problema

La imperiosidad por contar con cuerpos policíacos más eficaces ante el deterioro que ha sufrido la seguridad pública en México en los últimos años, ha dado paso a un debate sobre si los mandos centralizados podrían lograr mejores resultados que el actual esquema de municipalización. En este espíritu, el 6 de octubre de 2010, el Poder Ejecutivo envió al Senado de la República la Iniciativa de Mando Único Policial. Dicha propuesta plantea la creación de 32 policías (una por entidad federativa), producto de concentrar todos los mandos municipales bajo una sola autoridad desde la capital de su respectivo estado. El espíritu de esta modificación al esquema de policías en México no únicamente se enfoca en tener mejores capacidades operativas, sino en ser más eficientes en la capacitación y los controles de confianza aplicados a sus elementos.

La Iniciativa de Mando Único Policial se encuentra estancada en su proceso legislativo por una razón fundamental: la falta de consenso respecto a la centralización de la autoridad. En este sentido, dicha propuesta plantea reformas constitucionales encaminadas a la eliminación —idealmente con carácter temporal— de las potestades del municipio en materia policiaca. Según la iniciativa, en un primer momento, todas las policías municipales del país pasarían a potestad del mando único estatal, aunque éstas podrían desincorporarse de él en cuanto recibieran la certificación por parte de la autoridad correspondiente. No obstante, al parecer hay desconfianza entre algunos municipios respecto a que si se aprueba el esquema de Mando Único, nunca volverán a recuperar la potestad sobre sus policías. Además, no debe desestimarse el factor de los recursos que los ayuntamientos dejarían de recibir por concepto de seguridad pública.

Ya sea con el modelo de centralización temporal o con el de municipalización hoy vigente, lo cierto es que es imperativo encontrar una solución encaminada a mejorar la calidad y eficiencia de las policías en todos los niveles de gobierno.

Pregunta clave

¿Cómo podríamos concebir un modelo de organización de mandos policiacos que concilie la voluntad del Municipio Libre, con la necesidad de tener cuerpos eficientes de seguridad pública en todos los niveles de gobierno?

¿Cuál es la Opinión de los expertos

María Elena Morera

Presidenta de la organización Causa en Común

Si el municipio ha de mantenerse como la célula de organización política más importante dentro del sistema federal en México, habría que fortalecer tanto sus capacidades, como los mecanismos de colaboración con las autoridades estatales y federales.

Por diferencias políticas, suele suceder que una autoridad central no atiende de la misma manera a jurisdicciones menores. En ciertos casos, un gobierno estatal de un color, podría caer en la tentación de discriminar a autoridades municipales de distinto signo político.

Desde el punto de vista financiero, la administración de las policías desde un mando único sería más sencilla. Lo mismo ocurriría tal vez con la operación, siempre y cuando ésta tomara en cuenta las necesidades particulares de cada comunidad. En el Distrito Federal, por ejemplo, a pesar de la existencia de un mando único de toda la vida, la sectorización que se ha emprendido en los últimos años por parte del gobierno local pudiera ser una alternativa a evaluar.

Si los municipios no se sienten capaces, o no asumen sus responsabilidades derivadas de la operación de sus policías, entonces tampoco deberían tener derecho a acceder a recursos para seguridad pública.

Es clave que policías y ciudadanos sean más cercanos. Con ello, se genera más confianza de la sociedad ante sus autoridades.

Antonio De la Cuesta

Investigador y analista político del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)

Es fundamental preservar al municipio y sus facultades constitucionales establecidas en el artículo 115.

La Iniciativa de Mando Único, en su planteamiento original, pone en riesgo a la figura del municipio libre y, por tanto, a la base del sistema federal. En todo caso, deberán clarificarse tanto los derechos como las obligaciones de los distintos niveles de gobierno, es decir, no ser federalistas cuando se quiere autonomía en el uso de los recursos, y centralistas cuando se prefiere deslindarse de algún asunto de manejo incómodo o con costos políticos altos.

En el Distrito Federal funciona un esquema de mando único, donde el responsable de la policía es el gobierno central. Si los delegados tuvieran cierta incidencia en los mandos policíacos de sus respectivas jurisdicciones, podría convertirse en un mecanismo interesante de rendición de cuentas para ellos.

Ciertamente, no cuentan siquiera con un cuerpo de policía poco más de 400 municipios de los alrededor de 2,100 que existen en el país. La centralización podría llenar estos vacíos. Otra opción sería la regionalización de los mandos, donde municipios pequeños pudieran coaligarse con el propósito de consolidar un cuerpo policiaco para un área geográfica determinada. Esto más o menos lo plantea la iniciativa que envió hace un par de años el presidente Calderón, a través de la figura de policías metropolitanas. Sin embargo, ese modelo tendría la limitante no sólo de la contigüidad –que, a mi juicio, debe mantenerse—, sino de la jurisdiccionalidad –deben ser municipios pertenecientes a una misma entidad –lo cual podría analizarse y, en su caso, reconsiderarse.

La centralización tiene el riesgo de dificultar la proximidad e identificación entre ciudadanía y policías. No obstante, cada caso particular tendría que ser evaluado para tomar la decisión más adecuada y, tal vez, realizar una centralización discrecional basada en el estado actual de los cuerpos policiacos municipales a lo largo del país.

En conclusión...

En términos generales, el Mando Único Policial implicaría colocar las policías de los estados y municipios bajo el mando de los gobernadores, autorizar policías municipales únicamente donde se encuentren certificadas –aunque, en principio, todos los mandos locales se tendrían que adscribir a su respectiva autoridad estatal mientras se les certifica—, eliminar la facultad de los ayuntamientos para expedir bandos de policía, así como la creación de la figura de policías metropolitanas (municipios contiguos dentro de un mismo estado que decidan poner bajo un único mando metropolitano sus fuerzas de policía, es decir, un modelo de regionalización).

Previo a claudicar definitivamente ante la tentación de centralizar los mandos policíacos y dar de cierta forma marcha atrás a los esfuerzos de algunos municipios por mejorar sus cuerpos de seguridad pública, sería conveniente realizar una evaluación puntual de dónde ha habido avances a nivel municipal y dónde ni siquiera se ha hecho el esfuerzo. Con base en esto –ejercicio que ya tiene cierto sustento en los datos compilados por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Pública (SETEC)—, se podría diseñar un mapa para identificar dónde es deseable la centralización, dónde podría funcionar mejor la regionalización, y dónde los municipios ya llevan un camino andado que más bien se pudiera ver entorpecido con la entrada en vigor de un mando único estatal.

La instrumentación de programas más agresivos de capacitación, profesionalización y certificación, sin quitarle el mando a los ayuntamientos, así como la creación tanto de policías metropolitanas, como de policías regionales (esquema donde municipios con menos de 50 mil habitantes puedan coaligarse con otros municipios contiguos con las mismas características, pero que en su conjunto no excedan los 100 mil habitantes, y conformen un mando policíaco común para su región), podrían ser una alternativa viable en el paulatino reordenamiento de los cuerpos de seguridad pública en el país.

2. Abrir discrecionalmente PEMEX, sin sacrificar la soberanía petrolera

Establecer un esquema de apertura discrecional de PEMEX en áreas donde México pueda explotar sus ventajas comparativas sin necesidad de ceder la propiedad de los hidrocarburos.

Identifiquemos el problema

A finales de agosto de 2012, el presidente Calderón anunció el descubrimiento de un yacimiento de petróleo en aguas profundas (cercano a las costas de Tamaulipas), el cual se calcula podría generar hasta 400 millones de barriles. Desde hace algunos años, se estima que el potencial de explotación en aguas profundas del Golfo de México significaría una importante fuente de ingresos para el Estado mexicano. Sin embargo, contar con grandes reservorios petrolíferos ya no es suficiente, si no se tiene la capacidad tecnológica necesaria para explotarlos.

En la actualidad, PEMEX continúa maniatado por un régimen de contrataciones que dificulta maximizar la potencialidad de la riqueza petrolera a favor de los mexicanos. Ya se han dado ciertos avances tales como la aprobación, el 24 de noviembre de 2010, del Modelo Genérico de Contrato Integral de Exploración y Producción. No obstante, las empresas participantes en dicho esquema aún quedan restringidas a actuar únicamente como prestadoras de servicios, y no atraen la inversión en el sector de empresas que generen mayor valor. Es cierto que las empresas mexicanas están mejor preparadas para ser competitivas en materia de servicios que en cuestiones de más complejidad. Sin embargo, eso no debiera restringir la apertura en sectores donde la inversión privada, nacional y/o extranjera, pudiera aportar a México activos financieros, tecnológicos y científicos necesarios para obtener el máximo beneficio de su principal recurso energético.

Por último, cabe resaltar que PEMEX soporta una enorme carga fiscal por parte de Hacienda (entre 1998 y 2005 llegó a niveles de 111% anual promedio). Así, independientemente de hacer modificaciones al régimen fiscal de la paraestatal, es indispensable incrementar sus dividendos por medio de la productividad, la inversión y el valor agregado.

Si México no pondera las trabas que un esquema petrolero cerrado impone a su competitividad, otras opciones dentro del mercado internacional continuarán siendo más atractivas que la nuestra. El desperdicio de esta oportunidad podría ser demasiado costoso para las futuras generaciones.

Pregunta clave

¿Cuál sería el paso a seguir para hacer el modelo contractual de PEMEX más atractivo y, por ende, competitivo internacionalmente?

¿Cuál es la Opinión de los expertos

Miriam Grunstein

Profesora investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

La apertura en el sistema de contratos debe acompañarse de un replanteamiento del modelo institucional y fiscal que rige la paraestatal. Una de las condiciones para esta apertura tendría que ser la existencia de un regulador que de alguna manera estructure al mercado de áreas petroleras y lo someta a procesos competitivos.

PEMEX debe abrirse en aquellos proyectos donde requiera de empresas con mayores capacidades para soportar el riesgo tecnológico y operativo de ciertos proyectos. Del mismo modo, la paraestatal deberá evaluar en qué proyectos sí tiene una capacidad suficiente —e incluso mejor que otra empresa en el mundo— para maximizar su aprovechamiento. Ejemplo de esto último son varios proyectos de explotación tierra adentro.

Las posibilidades de incrementar la producción de crudo dependen de incursionar en proyectos de alto riesgo.

Podría estudiarse la modalidad de contratos de producción compartida, en los cuales no es necesario ceder la propiedad de los hidrocarburos, sino que se otorga parte del producto a la empresa contratada a manera de contraprestación.

La ponderación política sigue pesando más que la económica en la toma de decisiones del sector petrolero. Esto ha sido nocivo para su óptimo desarrollo. Se suele temer a la palabra privatización dadas algunas malas experiencias de los procesos de este tipo que se dieron durante la década de 1990 en México. Sin embargo, la apertura a la participación privada no implica privatización. Asimismo, si se privilegia la transparencia y la verdadera competencia, dicha apertura podría acarrear más beneficios que perjuicios al sector.

Víctor Rodríguez

Profesor investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Es cierto que el esquema actual de contrataciones en el sector petrolero es demasiado rígido para emprender modalidades de alto riesgo. Sin embargo, antes de cualquier tipo de apertura en términos de los contratos de PEMEX, será necesario trabajar en modificaciones a su régimen fiscal a fin de garantizar una recaudación adecuada y efectiva.

La reconfiguración del modelo contractual hacia una mayor apertura a la inversión privada, dependerá del enfoque que se privilegie entre la atracción de capitales, el compartir el riesgo, o una combinación de ambos. También deberá evaluar si se cede la propiedad de los hidrocarburos o, en su defecto, la renta petrolera. Otra alternativa podría ser que PEMEX invirtiera parte de la renta petrolera en investigación y desarrollo en áreas del proceso productivo donde hoy no es competitivo, aunque esto sería algo de más largo plazo.

La ventaja de los contratos de servicios sobre los de producción compartida es que, en los primeros, se pueden calcular los costos con mayor precisión; en los segundos, la magnitud de la contraprestación depende del recurso que se vaya extrayendo, lo cual da menor certidumbre y suele sujetar los estimados originales a negociaciones.

PEMEX debe dejar de ser intermediario entre el Estado y los operadores petroleros. Estas acciones las tendría que conducir una comisión reguladora del subsuelo –por ejemplo— o asignarle esa función a un órgano ya existente como la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Si esto ocurriera, toda el área de contratación de la paraestatal tendría que incorporarse al organismo regulador correspondiente.

La apertura es un proceso difícilmente reversible, ya que darle marcha atrás resultaría muy costoso. Por ello, si se decide hacerlo, será indispensable diseñar un esquema adecuado que pueda adaptarse a las necesidades de PEMEX como empresa sin ponerla en riesgo a ella o a la soberanía petrolera.

En conclusión...

Es una realidad que, debido al alto riesgo asociado a la exploración y producción de petróleo, resulta razonable diversificarlo por medio de asociaciones que, además, permitan ganar experiencias y generar desarrollo tecnológico en el país. En el mundo existen un sin número de casos de asociaciones exitosas que han permitido a otros países desarrollar su mercado interno, generar empleo productivo, atraer mayor inversión y mejorar la calidad de vida de su población, sin poner en riesgo su soberanía energética.

Con el propósito de hacer más competitivo a México en lo referente a su principal recurso energético y en un sector donde el potencial de contar con ventajas comparativas es enorme —en particular por ser vecinos de uno de los principales consumidores de energía del mundo—, el país debería continuar los esfuerzos emprendidos para integrar a PEMEX a modelos internacionales de contratación.

Permitir la inversión privada sin con ello “entregar” la propiedad de los hidrocarburos es perfectamente posible. Un esquema de contratos de producción compartida en áreas de alto riesgo o donde PEMEX no cuente con las capacidades óptimas de operación, acompañados de una adecuada regulación que funcione bajo los principios de transparencia y salvaguarda de los intereses del Estado, podría ser la llave hacia la verdadera modernización de la paraestatal. Asimismo, órganos como la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), tendrían que desempeñar un papel significativo con el objetivo de velar porque los recursos petroleros no salgan de la potestad del Estado.

3. Redefinir, transparentar y mejorar la eficiencia de los subsidios energéticos

Transparentar la redefinición de los subsidios energéticos a fin de fomentar el consumo racional, reducir la regresividad y financiar la transición energética.

Identifiquemos el problema

En México, los subsidios tocan a todo tipo de sectores económicos, desde el agropecuario, el de transportes y comunicaciones, el de servicios públicos y, por supuesto, el energético. De acuerdo con el artículo 28 constitucional, “se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta”. Complementariamente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece, en su artículo 2, que los subsidios son “asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que [...] se otorgan [...] para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general”. Sin embargo, a pesar de que el marco jurídico rector de los subsidios en el país prescribe su carácter general, temporal, no pernicioso al erario público y benéfico al fomento económico, en la realidad esto dista mucho de cumplirse.

Si hablamos específicamente de los subsidios energéticos –gasolina, electricidad y gas LP-, éstos costaron al erario, entre 2005 y 2010, un promedio de 200 mil millones de pesos (mdp) anuales. Para 2011, la cifra combinada de los tres subsidios ascendió a 274 mil millones de pesos (poco más de 9 veces el presupuesto aprobado para la UNAM ese mismo año). Poco a poco, el gobierno mexicano, a través del Presupuesto de Egresos, ha emprendido una disminución paulatina de los subsidios a los energéticos, aunque la medida ha sido altamente impopular, en particular en lo referente a la gasolina.

La aversión a la política de reducción de subsidios por considerarla perjudicial a la población de menores ingresos, se encuentra mal sustentada. Los subsidios energéticos benefician en mayor medida a los consumidores con mayores ingresos. El 30% más pobre de la población recibe alrededor del 17% de los subsidios, mientras que el 30% de la población con mayores ingresos recibe el 34% de los mismos. En segundo lugar, los subsidios energéticos generan un alto costo de oportunidad en términos de la pérdida de inversión productiva de estos recursos. Finalmente, generan consecuencias negativas sobre el medio ambiente, particularmente al incentivar el aumento en consumo de combustibles fósiles. En resumen, mantener los subsidios energéticos implicaría costos a mediano plazo muy graves para México.

Pregunta clave

¿Debemos de redefinir el esquema actual de subsidios energéticos, y de hacerlo, cómo debería de modificarse dicho esquema, particularmente el de los subsidios al Gas LP, la gasolina y la electricidad?

¿Cuál es la Opinión de los expertos

Manuel Molano

Investigador del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

El esquema actual de los subsidios energéticos debe repensarse desde varios ángulos: 1) Desarrollo tecnológico; 2) Finanzas públicas; 3) Destrucción de valor del sector petrolero; 4) política de competencia (abrirla más en la distribución de gasolinas y sus derivados).

La política pública debe tomar en cuenta los beneficios de largo plazo que implicaría emprender la transición energética.

La cuestión debería centrarse en subsidiar personas (las que más lo necesiten por su bajo nivel de ingreso) y no consumos. Por ello, un régimen de transferencias directas podría ser menos regresivo que un subsidio.

Los eventuales aumentos de precios por la reestructuración de subsidios pueden generar inflación con el ajuste generalizado de los precios, pero no habría una espiral inflacionaria, ya que los precios eventualmente tenderían a estabilizarse.

En lo referente a la transición energética, por ejemplo, el pago por el servicio eléctrico podría amortizar equipos fotovoltaicos. Esto ya se hace en algunos países africanos.

Es muy importante detectar dónde están los costos de ajuste de la infraestructura energética actual, e irlos ajustando paulatinamente para concretar una transición exitosa.

Víctor Carreón

Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Los subsidios generan patrones de consumo ineficientes, ya que los consumidores no consideran los costos reales de la producción.

Los subsidios a la electricidad, por ejemplo, no generan incentivos para la instalación de plantas eólicas o solares para generarla, ya que la hacen poco competitiva como opción. En cuanto a las gasolinas, su subsidio incentiva usos poco óptimos de los vehículos.

La reestructuración del esquema de subsidios debe estar encaminada a apoyar a las personas de menores ingresos.

Los beneficios que perciben los consumidores directamente en sus bolsillos con el subsidio, podrían remplazarse por modelos de amortización para la instalación de infraestructura alternativa, por ejemplo, de paneles solares. De hecho, algunos estudios indican que los hogares con bajos consumos de energía, podrían ser autosuficientes con energía solar.

En el caso del subsidio al gas LP, éste debería focalizarse hacia quienes más lo necesiten, para que así deje de ser una manera de captura de rentas en beneficio de un grupo, es decir, de los distribuidores.

En conclusión...

En México, el subsidio energético se ha justificado para completar metas sociales—como la reducción de la pobreza, la desigualdad o la distribución de ciertos bienes básicos de consumo—, la promoción de nuevas tecnologías —particularmente las verdes—, modificar artificialmente las conductas de consumo y de producción —como el incremento del consumo de combustibles más eficientes—, e inclusive, suavizar el alza y la volatilidad de precios. Sin embargo, en CIDAC observamos que no se ha determinado el uso puntual de éste instrumento de política, en gran parte por la inexistencia de una dirección general de las políticas públicas energéticas del país. El resultado es un instrumento altamente regresivo, que dado su monto representa un costo de oportunidad grande en términos de finanzas públicas y ha impactado fuertemente el medio ambiente del país.

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Energía 2012-2026 de la Secretaría de Energía, resulta crucial para la viabilidad del país en la materia “transitar a subsidios focalizados, transparentando y presupuestando explícitamente estos apoyos a quienes más los necesitan”.

La eliminación total de los subsidios a gasolina, gas LP y tarifas eléctricas sería una medida impopular, poco viable políticamente y, en un país con los niveles de desigualdad de México, demasiado agresivo contra el grueso de la población. No obstante, mantener el esquema actual también sería contraproducente, no sólo en términos macroeconómicos sino, en el mediano plazo, para el consumidor. Por tal razón, la redefinición de los subsidios energéticos debe contemplar un plan para reducir su regresividad, transparentar su ejercicio, aplicarlos de forma más eficiente, generar beneficios de mediano plazo en términos del ahorro al consumidor por medio de la instalación de infraestructura energética más barata y funcional, y tener en operación tecnologías menos lesivas contra el medio ambiente. Por último, con el propósito de fomentar una cultura de “pagar por lo que se consume”, la cual a su vez incentiva el consumo responsable, debe acompañarse de políticas de transparencia en el gasto para no crear suspicacias de que el ahorro en subsidios se estuviere canalizando a intereses distintos a los del beneficio público.

4. Trabajo comunitario como alternativa a la prisión

Crear esquemas de trabajo comunitario a fin de que funjan como alternativa a las penas de prisión para un catálogo de delitos menores.

Identifiquemos el problema

Las reformas constitucionales al sistema penal y de procuración de justicia aprobadas en 2008 destacan, entre otras cuestiones, una nueva perspectiva sobre la solución de controversias en México. El espíritu de esta sección de las reformas, pretende dejar la pena de privación de la libertad como última opción para castigar aquellos delitos considerados de mayor gravedad. Con ello, se incluyó en la redacción del artículo 17 de la Constitución la implementación de mecanismos alternativos a la reclusión con el propósito de reparar el daño causado por la comisión de un delito. En este tenor, el 17 de abril de 2012, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de decreto a fin de expedir la Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones. Esta iniciativa, todavía en trámite de dictamen en el Senado de la República, establecerá las bases generales de aplicación de los llamados “sustitutivos penales”: semilibertad, tratamiento en libertad, multas y trabajo a favor de la comunidad.

El mencionado proyecto de Ley del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones trata el tema del trabajo y la industria penitenciarios y delinea sus características. Éste se refiere sólo a las labores con carácter de optativas que un interno puede llevar a cabo dentro de los límites de la perimetral externa de su respectivo centro de reclusión. Sin embargo, la regulación del denominado “trabajo a favor de la comunidad” está ausente. Según se entiende, esta modalidad de sanción se aplicaría a personas que hayan cometido determinado tipo de delito que el juez considere no sea motivo de privación de la libertad. Esta opción para castigar delitos menores podría reducir la fuerte presión existente sobre el sistema penitenciario, cuyas instalaciones presentan un problema de sobrepoblación cada vez más preocupante. Asimismo, se querría evitar poner en contacto a delincuentes menores con criminales de alta o media peligrosidad como suele suceder en la actualidad.

Tener claridad en cuanto a cuáles serían los mecanismos idóneos para la ejecución de sanciones de trabajo comunitario fuera de la prisión, constituiría un paso importante en la aplicación de la reforma penal constitucional de 2008.

Pregunta clave

¿Cuál sería el mejor esquema para implementar la pena de trabajo a favor de la comunidad, a fin de que éste cumpla con los principios de restitución del daño, reinserción social, al tiempo que no resulte lesivo para los derechos humanos del sancionado?

¿Cuál es la Opinión de los expertos

Elena Azaola

Profesora investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)

La opción de las sanciones distintas a la prisión para jóvenes y primodelincuentes, evita que se arraiguen en la carrera criminal. La sanción de trabajo comunitario sería una alternativa de penalidad. De hecho, ya existe la posibilidad de que los jueces, en casos determinados, puedan prescribir dicha modalidad de sanción, pero no lo hacen porque no hay un diseño de sistema que pueda implementarlo y supervisarlo.

Si un delito tuvo que ver con la destrucción o maltrato de un bien público, la sanción podría consistir en la reparación y conservación de dichos bienes. En suma, la penalidad podría ser más acorde al principio de reparación del daño y de la no repetición de la ofensa.

Por otra parte, el trabajo penitenciario debe continuar siendo voluntario. No obstante, hay centros de reclusión donde los reos quisieran trabajar, pero no cuentan con las condiciones para hacerlo.

Los presos tendrían derecho a tener un trabajo intramuros y percibir una remuneración por ello. Incluso, sería conveniente que las empresas tuvieran acuerdos con las penitenciarías, no sólo para ofrecer trabajo intramuros, sino establecer mecanismos a fin de que tengan abiertas oportunidades de laborar al quedar libres.

Tanto el trabajo penitenciario como el trabajo a favor de la comunidad, deberán estar regulados de tal forma en que no se conviertan en herramienta para fomentar prácticas comerciales indebidas.

Martín Barrón

Profesor investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)

La capacidad de las 418 prisiones que había en el país en diciembre de 2011 está muy rebasada. Alrededor de 230 mil internos debían repartirse unos 187 mil espacios.

La reforma penal de 2008 establece constitucionalmente que la pena de prisión preventiva debiera ser excepcional. Asimismo, el espíritu de la reforma va más allá y pretende establecer mecanismos de solución de controversias que incluso resuelvan diferendos, sin necesidad de un juicio. Sin embargo, el tema penitenciario es donde menos se ha avanzado en dicha reforma.

La prisión ha fracasado en rehabilitar, resocializar, readaptar y reinsertar a los delincuentes.

Las penas alternativas no deberán remitirse exclusivamente al trabajo comunitario, sino a otras opciones como medidas de suspensión o condonación, libertad a prueba, medidas sustitutivas parciales de la privación de la libertad, arrestos de tiempo libre, indemnización al ofendido, suspensión condicional de la pena, dispensa, envío a instituciones de prueba, penas accesorias, entre otras.

Respecto al trabajo a favor de la comunidad, resulta fundamental que éste sea socialmente aceptado como una modalidad de pena. La pena de trabajo comunitario pondría en evidencia a una persona y quedaría estigmatizada. Por ello, la sociedad tendría que aceptar al trabajo comunitario como una sanción, y no como una forma de evidenciar a un delincuente. Aun cuando alguien quedara registrado con los denominados “antecedentes no penales”, sus derechos podrían quedar vulnerados en cualquier caso al quedar “marcado” en los archivos ministeriales.

En conclusión...

En congruencia con el espíritu de la reforma penal de 2008, aquellos delitos considerados como no graves, las faltas administrativas, la sanción a menores de edad y primodelincuentes, pudieran implicar penas que no necesariamente deriven en reclusión carcelaria. Una de los posibles substitutivos penales que podrían contemplarse es el trabajo a favor de la comunidad. No obstante, a pesar de ya estar previsto en la ley y que, de hecho, lo están tratando de poner en práctica algunos sistemas estatales de procuración de justicia, no existe aún un modelo sobre cómo, bajo qué condiciones y reglas operaría el trabajo comunitario. Ante esta falta de claridad en el esquema, los jueces tienden a no sancionar con esta clase de penalidad.

Los substitutivos penales son una alternativa práctica para solucionar problemas como la sobrepoblación carcelaria y el contacto de internos de mayor peligrosidad con delincuentes menores. En este último punto, quienes purgan penas por delitos no graves suelen ser víctimas de abusos y extorsión –tanto por parte de los reclusos como de algunas autoridades—o, por el contrario, se terminan incorporando a redes criminales más complejas al conocer determinados contactos dentro de los centros de reclusión.

Al diseñar un esquema de trabajo comunitario en libertad, deberán tomarse en cuenta factores como la garantía de condiciones laborales dignas; claridad en cuanto a si se otorgaría algún tipo de remuneración por el mismo; certeza de que ni la autoridad, ni algún eventual particular que coadyuve en la operación de esta clase de esquema de sanciones, tome una ventaja abusiva del mismo; que sus características no propicien la estigmatización del sentenciado; y que se asegure una adecuada reparación del daño.

5. Formalizar la coordinación interinstitucional entre reguladores

Construir un marco legal que establezca las bases y normas para la coordinación interinstitucional entre órganos reguladores.

Identifiquemos el problema

En México, mucho de lo que hacen los reguladores sectoriales depende de lo que haya hecho previamente la Comisión Federal de Competencia (CFC). Además, las atribuciones en materia de competencia de los órganos antimonopolios y los reguladores sectoriales, muchas veces concurren. Lo anterior ha provocado varios problemas de coordinación. De la misma manera, el mandato de algunos reguladores es igual, parecido, o está relacionado con el mandato de otros órganos reguladores. Es por esto que fomentar la coordinación entre ellos es de vital importancia para generar economías de escala y contar con una regulación eficiente.

Lo ideal para el correcto funcionamiento de los órganos reguladores en México, y para la promoción de la libre competencia, sería que la CFC liderara la coordinación en temas de competencia con otros entes reguladores en el país. Esto no está contemplado en las obligaciones de los reguladores hoy en día. Es decir, en México no existe ningún mecanismo institucional que fomente ese diálogo interinstitucional entre los órganos reguladores. Lo anterior significa que si CFC no tuviera una buena voluntad de comunicación con los reguladores sectoriales, podría ponerse en riesgo la consistencia de la política de competencia, lo cual a su vez, podría comprometer el sistema de competencia.

Parece existir un consenso en cuanto a que un mejor diálogo entre la CFC y los reguladores sectoriales, contribuiría a la congruencia de la política de competencia evitando contradicciones. Sin embargo, no existen acuerdos respecto a cómo deben diseñarse estos mecanismos de coordinación interinstitucional y si incluso éstos podrían ser previstos en la ley.

Pregunta clave

¿Cuáles serían los mecanismos más adecuados para contar con una mejor coordinación interinstitucional entre los órganos reguladores, incluso sin necesidad de plasmarlo en una ley?

¿Cuál es la Opinión de los expertos

Irene Levy

Presidenta de Observatel e investigadora de la Universidad Iberoamericana (UIA)

Antes de establecer cualquier clase de mecanismo de cooperación o coordinación interinstitucional, deben definirse con claridad las facultades de cada regulador, y evitar procedimientos que generen una dinámica de “doble ventanilla”.

El término “cooperación” no implica un carácter vinculante en las relaciones entre reguladores. Por otra parte, las consultas entre reguladores tendrían que ser de carácter obligatorio. Así, si se plantea alguna obligatoriedad debe referirse sólo al proceso de consulta, no al carácter vinculatorio de sus resultados.

No hay que olvidar el tema de la transparencia en las resoluciones de los órganos reguladores. Esto con el propósito de que, tras los procesos deliberativos correspondientes, los cuales se encuentran reservados por ley en la actualidad, puedan darse a conocer públicamente por lo menos las posturas de los involucrados.

El esquema actual de coordinación y/o cooperación informal entre reguladores puede que funcione, aunque ello va en detrimento de una rendición de cuentas formal. Al existir, pero no ser públicas o transparentes las consultas, se genera inseguridad jurídica entre los actores, así como incertidumbre entre los agentes económicos y la sociedad interesada.

Al no haber transparencia en los mecanismos de coordinación informales, no es posible saber si se atienden o no las recomendaciones que se emiten entre ellos.

César Hernández

Secretaría de Economía (durante la administración 2006-2012)

Más que una reforma constitucional o legal compleja, sería más útil y práctico refinar y clarificar los mecanismos de coordinación que ya están estipulados en las leyes vigentes.

La consulta entre reguladores no tendría que ser necesariamente obligatoria. En México, ya existen opiniones vinculantes cuando éstas son votadas por unanimidad, y no vinculantes cuando hubiera una objeción por parte del Ejecutivo federal, o cuando estuviera lo suficientemente fundada.

La CFC podría solicitar dictámenes a los reguladores sectoriales y realizar reuniones anuales con ellos, con el objetivo de definir estrategias o agendas coordinadas. Con esto en mente, se podría estudiar el modelo del artículo 17 de la Ley de Defensa de la Competencia (15/2007) de España. En dicha legislación se marca con claridad que “la Comisión Nacional de Competencia [española] y los reguladores sectoriales cooperarán en el ejercicio de sus funciones en los asuntos de interés común, respetando, en todo caso, las competencias atribuidas a cada uno de ellos”.

En teoría, el papel de los reguladores debiera ser analizar concentraciones, estudiar conductas, generar respuestas ex –post, dictar sanciones, entre otras. Intervenir en la regulación ex –ante, no suele ser una facultad de dichas instituciones centrales. Eso correspondería a los reguladores sectoriales. Esa es la clase de facultades y responsabilidades que no quedan del todo claro aún en la legislación mexicana.

Sería importante que los órganos reguladores pudieran solicitar dictámenes de sus contrapartes en temas que tuvieran algún tipo de relación con la competencia de los otros o, al menos, pedir la emisión de una opinión.

Las capacidades de concertación y negociación en quienes encabezan y operan los órganos reguladores son fundamentales. En el mismo sentido, garantizar la transparencia de su funcionamiento, delimitar bien facultades y clarificar responsabilidades resultará central.

En conclusión...

El fomento a la coordinación interinstitucional entre todos los órganos reguladores es crucial para un óptimo funcionamiento de este naciente sistema en México. Esto requeriría, en primer lugar, un cambio legal para darle poder vinculatorio a todas las opiniones de la CFC. Se necesitaría también que dicho organismo emitiera lineamientos para casos sectoriales, así como una obligación para los demás órganos reguladores de remitir a la Comisión cualquier asunto que involucre posibles violaciones en materia de competencia. Como mínimo, que los diversos reguladores con fines relacionados con la competencia, pudieran celebrar reuniones periódicas a fin de transparentar sus actuaciones y buscar mecanismos más adecuados de coordinación.

Finalmente, es importante que haya, en la medida que el procedimiento regulatorio lo permitiera, mayor transparencia en cuanto a cuáles son las posturas en conflicto. Esto generaría menos incertidumbre producto de especulaciones emanadas en las discusiones públicas, lo cual, a su vez, suele distorsionar hechos, no necesariamente por mala fe, sino por carencia de información precisa.

6. Otorgar autonomía plena a los órganos reguladores

Establecer constitucionalmente la figura de “órganos reguladores autónomos” y sentar las bases para su adecuada descentralización.

Identifiquemos el problema

La regulación es un mecanismo que se utiliza con la finalidad de alinear los incentivos de las empresas para proveer servicios o productos de buena calidad y a precios competitivos, incluso cuando no existan condiciones óptimas de competencia.

Desde su surgimiento, los órganos reguladores en México presentan serios problemas de diseño institucional, debido a que fueron colocados bajo la figura de “órganos desconcentrados”, es decir, como órganos administrativos jerárquicamente subordinados a las Secretarías de Estado con facultades específicas. Dicha figura representa un sistema legal poco flexible que no es compatible con su naturaleza.

La figura de “órganos desconcentrados” disminuye la autonomía por la vía jurídica, política, administrativa y presupuestal, fomenta la interferencia política, genera conflictos de interés y debilita la interlocución vertical y horizontal.

La falta de reguladores equipados técnicamente, con recursos y facultades para cumplir con sus objetivos, se traduce en mercados concentrados que inhiben la competencia y suelen generar abusos en detrimento de los consumidores. Así, el fortalecimiento de los órganos reguladores es la mejor manera de asegurar que se corrijan las fallas de mercado derivadas de una concentración o de la existencia de monopolios estatales o naturales, sobre todo en mercados clave.

En la actualidad, existe un gran debate en cuanto a qué estructura institucional deberían tener los órganos reguladores para garantizar el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados. Encontrar un esquema óptimo de autonomía evitaría que estas instituciones no se conviertan en la práctica en burocracias sometidas a entes gubernamentales que, en ciertos casos, llegan a ser juez y parte en la solución de controversias.

Pregunta clave

¿Qué elementos deberían considerarse en la creación de la figura de “órganos reguladores autónomos” y qué instrumentos jurídicos y presupuestales deberían otorgárseles con el fin de contar con reguladores fuertes?

¿Cuál es la Opinión de los expertos

Alejandro Faya

Universidad Iberoamericana

En el origen de su discusión, los reguladores fueron pensados como agencias independientes, pero se consideró más adecuado colocarlos en la categoría de “órganos desconcentrados”. Esto, de alguna manera, contradecía un poco la teoría respecto a la naturaleza óptima de estas instituciones.

La autonomía debe ser un medio y no un fin en el sistema de reguladores. Para el óptimo funcionamiento de los reguladores, es posible identificar, con base en la experiencia internacional, cuatro factores comunes: 1) autonomía funcional; 2) atribuciones de identificación, sanción, investigación y, en ciertos casos, diseño de política pública y legislación; 3) recursos suficientes y personal especializado; 4) mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

No todos los reguladores en México tienen mandatos difusos. La CFC, por ejemplo, lo tiene bastante claro y se encuentra consagrado en la Ley Federal de Competencia Económica. En cambio, un órgano como la Comisión Reguladora de Energía (CRE), sí podría tener estas complicaciones en su mandato al mezclar condiciones de competencia, con tarifas, con usuarios.

La reforma fundamental –aunque compleja—sería otorgarle autonomía constitucional a los reguladores.

La rectoría económica que ejercen los órganos reguladores en varios países, en México no está funcionando del todo. El poder de los monopolios, la desprotección de los consumidores, y la ineficiencia de los mercados continúan prevaleciendo a pesar de los reguladores.

Otro conflicto que suele presentarse en el sistema mexicano, es que hay una parálisis regulatoria vía tribunales, lo cual parece una acción del Estado contra sí mismo.

Dirk Zavala

Ingeniería Jurídica y Económica, A.C.

Es necesario concebir un nuevo enfoque para los reguladores. Sin embargo, en cualquier reforma –y en esta particularmente—, será importante considerar tanto los factores jurídicos como extrajurídicos propios del sistema mexicano. Cualquier progreso en la toma de decisiones tendría que enfocarse en pasar de un sistema de toma de decisiones con fines más políticos, a uno que genere en verdad políticas públicas e instituciones que ayuden a maximizar el interés social. Por ejemplo, el nombramiento de los titulares de los órganos reguladores está permeado por intereses políticos, más que por criterios técnicos.

El sistema en México suele caracterizarse por la no observancia de la normatividad, por la opacidad, por la ausencia de rendición de cuentas. Por tal razón, puede que la autonomía y la fuerza jurídica no serían del todo suficientes para hacer más eficaces a los reguladores.

Los reguladores deberían incorporar a su marco normativo la transparencia y la rendición de cuentas, así como figuras específicas como los servicios profesionales de carrera y regímenes claros de responsabilidades de funcionarios públicos

En México, los reguladores sí cuentan con presupuestos más o menos suficientes, y sí tienen facultades específicas. No obstante, sí podría diseñarse algún esquema de incentivos para mejorar su desempeño. Asimismo, un andamiaje jurídico sólido es insuficiente si no se tiene claro qué y cómo se van a hacer las cosas.

Una de las reformas fundamentales que los reguladores tendrían que emprender es la de la formación y profesionalización de sus cuadros.

En conclusión...

CIDAC ha impulsado la creación de la figura constitucional del órgano regulador autónomo. Dicha propuesta ha encontrado buena aceptación, aunque también ha sido enriquecida con la opinión de analistas y legisladores, en el sentido de que la autonomía de los órganos reguladores requeriría ir acompañada de otros elementos como la profesionalización de sus cuadros, métodos de elección de sus consejeros que puedan garantizar la prevalencia de un criterio técnico sobre uno político, entre otras.

La propuesta para otorgar autonomía constitucional a los órganos reguladores, implicaría una reforma al artículo 25 de nuestra carta magna. Dicha modificación establecería la figura de reguladores autónomos, por lo menos en las materias que ya contempla la Constitución, es decir, telecomunicaciones, energía y competencia económica.

Por otra parte, la creación de servicios profesionales de carrera en los órganos reguladores deberá complementar el otorgamiento de autonomía a dichas instituciones. Asimismo, con la finalidad de consolidar aún más el carácter autónomo de dichos organismos, debería evaluarse la opción de eventualmente marginar tanto al Ejecutivo como al Legislativo Federal del nombramiento y ratificación de los comisionados (lo que requeriría reformas constitucionales a los artículos 76, 78 y 89). Una de las críticas recurrentes a órganos colegiados –no todos con autonomía plena—como el IFAI, la CNDH o el IFE, es que sus titulares y/o consejeros/comisionados reciben el visto bueno de partidos políticos, lo que suele generar conflictos de intereses en detrimento de criterios técnicos o meritocráticos en el momento de su selección. Un método propuesto como alternativa sería que los mismos órganos colegiados pudieran elegir a sus sucesores entre los miembros del servicio profesional de carrera, y bajo el estricto seguimiento a criterios de evaluación de gestión y jerarquía en escalafón.

7. Sistema autosustentable de becas y créditos en educación superior

Otorgarle mayor sustentabilidad al Programa Nacional de Becas aplicado en educación superior, por medio de un modelo mixto de becas y créditos, que a su vez pueda vincularse con eventuales empleadores de los egresados.

Identifiquemos el problema

Según el Consejo Nacional de Población, México se acerca a la fase final de la transición demográfica. Durante las siguientes tres décadas contaremos con una ventana de oportunidad derivada de la alta concentración de la población joven. Por este motivo, se debe estimular un círculo virtuoso entre empleo, ahorro e inversión. No obstante, esto sólo podrá llevarse a cabo si se vencen inercias y rezagos sociales y económicos, como la limitada escolaridad y calificación de la población en edad productiva. Por este motivo, es de la mayor relevancia impulsar políticas públicas que contengan a la población estudiantil dentro de las aulas.

Este problema tiene múltiples facetas que abarcan a los oferentes del servicio (centros educativos y gobierno) como a los demandantes del mismo (estudiantes y padres de familia). Sin embargo, un elemento fundamental del mismo detectado por la Encuesta Nacional de Juventud, es que 42.6% de los jóvenes abandona las aulas por necesidades económicas.

Actualmente, el gobierno federal tiene una serie de políticas que buscan compensar a los grupos de menores recursos. Por desgracia, conforme el bono demográfico alcanza su cenit, los recursos se van volviendo insuficientes. En este sentido, CONEVAL, en su evaluación del Programa Nacional de Becas (PRONABES), señala que el mayor riesgo del Programa “se localiza en la falta de presupuesto si se considera el incremento de la población objetivo.”

Si bien la demanda por espacios de educación superior es creciente dado el avance de la pirámide demográfica, también es digno de tomarse en cuenta que no es suficiente aparejarla con la oferta. La finalidad de ascender en el escalafón educativo es adquirir mayores –e idealmente, mejores—capacidades para ejercer una profesión o insertarse con éxito en el mercado laboral. Sin embargo, egresar de alguna institución universitaria no asegura al alumno un lugar en algún trabajo –vinculado o no con su preparación—, mucho menos que, si lo consigue, sea bien remunerado según sus habilidades, y ya no se diga tener perspectivas de crecimiento y desarrollo profesional a mediano y largo plazo

Pregunta clave

¿Cuál puede ser la mejor manera de resolver la problemática de recursos, al tiempo que se atiende la desigualdad –con criterios no sólo de pobreza y/o marginación, sino también de mérito—, en la obtención de apoyos para estudios de educación superior?

¿Cuál es la Opinión de los expertos

Sergio Cárdenas

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

El sistema de PRONABES podría manejarse como un instrumento para obligar a las instituciones de educación superior a responder a la demanda del mercado y a mejorar su calidad.

En su actual modalidad de operación, PRONABES no parece estar generando los incentivos correctos. Existe un recurso disponible para que los jóvenes lo aprovechen invirtiéndolo en su educación superior, pero no siempre la opción institucional que seleccionan es la adecuada. De hecho, la oferta de educación superior –en particular en el ámbito privado—, al responder a la demanda masificada, ha crecido en magnitud aunque no siempre en calidad.

La proliferación de “universidades de cochera” y la apertura de ciertas carreras en universidades privadas, responden a criterios que tienen que ver con costos para la institución, y no en la creación de cuadros enfocados en responder a la demanda de la planta productiva.

PRONABES podría servir como un mecanismo para rendir cuentas, por medio de la evaluación sobre qué están obteniendo los alumnos al invertir su beca en tal o cual institución. Uno de los criterios primordiales a considerar en este examen sería si en verdad se le están dando herramientas al alumno para tener un buen futuro en el mercado laboral.

PRONABES tendría que evolucionar hacia un sistema de créditos y así conseguir una mayor sustentabilidad. Un régimen ideal del programa podría incluir tanto becas como créditos.

Por otra parte, si se pretende focalizar los apoyos, será importante preguntarse: ¿qué tipo de carreras se querría promover?; ¿en verdad esta clase de recursos coadyuva para evitar la deserción y fomentar una mejor calidad y preparación en la educación?

Marco Antonio Fernández

Consultor de la OCDE y el Banco Mundial

La distribución ineficiente del dinero destinado a la educación, no ayuda a resolver el principal problema del ramo: su calidad.

Aún queda pendiente crear un entorno para que la educación superior esté bien conectada con las necesidades de la planta productiva del país.

Quienes están recibiendo apoyos económicos para estudiar, no necesariamente están adquiriendo los conocimientos que necesitan para ser competitivos en el mercado laboral. Es importante lograr una focalización de los recursos destinados a educación superior.

PRONABES podría tener un potencial mucho mayor como mecanismo coadyuvante de la movilidad social.

En el corto plazo, la masificación de la educación superior no es un problema, sobretodo en los estados. El problema es que se suele hacer un diagnóstico general, a partir de revisar la situación de las grandes universidades públicas del centro del país.

Los apoyos a la educación superior en México operan de un modo que fomenta la regresividad, es decir, no ayuda a quienes más lo necesitarían, tanto por su posición económico, como por sus talentos académicos.

En conclusión...

De acuerdo a lo sucedido en los últimos años, dada la escasez de sitios en las principales universidades públicas del país (en específico en las distintas escuelas y facultades del IPN y la UNAM), miles de jóvenes quedan fuera de esos centros educativos. Eso no es nuevo. Lo novedoso es que han surgido escuelas privadas que ofrecen carreras a bajo costo y, con frecuencia, de igual calidad. Entonces, aunque la oferta pudiera aparejar la demanda, eso sólo ocasiona que los jóvenes estén adscritos a una actividad, pero que no siempre los conducirá a adquirir una preparación profesional competitiva. Lo óptimo sería que la magnitud de la oferta creciera al mismo ritmo que su calidad. Asimismo, que esa oferta estuviera vinculada y fuera congruente en cierto sentido con las demandas del mercado laboral.

Por su parte, PRONABES ha sido una herramienta útil para que miles de jóvenes puedan acceder a otras opciones de educación superior. La desventaja es que estos apoyos no llegan siempre a quienes más los necesitan (por falta de recursos) y merecen (por sus buenos antecedentes escolares). También han fomentado de algún modo el surgimiento de instituciones ávidas de captar esos recursos, pero que no están sometidas a controles estrictos sobre la calidad de lo que imparten. Si se considera que los recursos de PRONABES de todos modos son limitados, sería importante no sólo hacerlos crecer, sino operarlos en esquemas de mayor sostenibilidad, mejor asignación y, por supuesto, más eficiencia en cuanto al resultado deseado: ofrecer a los alumnos oportunidades de preparación.

CIDAC propone la concepción de un sistema donde se privilegien los criterios de mérito y necesidad económica en la asignación de becas, se pueda evaluar a las instituciones de educación superior susceptibles de recibir alumnos beneficiarios de dichos apoyos, se otorguen créditos educativos que pudieran ser amortizados tanto por dinero público como por empresas con necesidades específicas de personal especializado, y se cierre el círculo de vinculación entre el mercado laboral y el sistema de educación superior.

8. Priorización de delitos

Crear un esquema flexible de priorización en la persecución del crimen, el cual permita asignar con oportunidad los recursos necesarios a la atención de aquellos delitos con mayor impacto en la percepción de inseguridad de la ciudadanía, y que han logrado modificar sus patrones de conducta.

Identifiquemos el problema

En México, por mandato de ley, todos los delitos que se denuncian -desde los menos agresivos hasta los más graves- deben ser procesados por el Ministerio Público de la misma manera. Al no contar con una estrategia de priorización de casos, los mismos recursos se utilizan para resolver un robo de celular que un secuestro. En lugar de inteligencia criminal, lo que se observa es un trámite burocrático donde se prioriza darle cauce, sin evaluar cuánto se le debe invertir en realidad a un caso para lograr articular la evidencia suficiente y probar la culpabilidad de un delincuente frente a un juez. Por otra parte, es indispensable reconocer que ningún sistema de justicia en el mundo tiene la capacidad de procesar todos los delitos cometidos en una jurisdicción determinada. Así, las limitaciones propias de todos los regímenes de procuración de justicia, aunado a una inadecuada administración de los recursos humanos y materiales para la persecución del delito, acrecientan la impunidad.

La impunidad manda dos graves señales a la población: 1) Eleva su percepción de inseguridad desde dos distintas perspectivas: no sólo por la probabilidad de ser víctima, sino por la incapacidad del Estado de brindarles protección; 2) La posibilidad de delinquir sin ser castigado hace del crimen una actividad muy redituable y, por tanto, epidémica.

La importancia de la percepción ciudadana respecto a los grados de impunidad dentro de una comunidad no es cuestión menor. La población toma en cuenta información de crímenes pasados y genera una expectativa de riesgo que modifica sus decisiones en el presente y en el futuro. Por ejemplo, en el caso de México, a raíz de la violencia:

- 44% de los ciudadanos dejaron de salir de noche
- 25% de los ciudadanos dejaron de tomar taxis
- 21% de los ciudadanos dejaron de salir a comer o cenar
- Las empresas elevaron sus costos de seguridad en más de 11%

En suma, una sociedad con miedo, es una que tiene pocos incentivos para realizar sus actividades con normalidad y, por tanto, no puede explotar adecuadamente sus potencialidades económicas y sociales. Del lado de la autoridad, la consecuencia es –en un sistema democrático—el castigo ciudadano por medio de la reprobación en las urnas.

Pregunta clave

¿Debe impulsarse un modelo de priorización de delitos al interior de los Ministerios Públicos basado en un catálogo de delitos conformado por aquellos que más afectan la percepción de inseguridad de los ciudadanos?

¿Cuál es la Opinión de los expertos

Alejandro Hope

Director del Proyecto MC2 (*Menos Crimen, Menos Castigo*) (IMCO-México Evalúa)

No se pueden atender todos los delitos, por lo que la priorización es necesaria. La cuestión es establecer con claridad los criterios para aplicarla. En este sentido, el análisis del impacto en la percepción ciudadana es muy válido, aunque no debe dejarse de tomar en cuenta las bases sentadas por el legislador al momento de diseñar los códigos penales. Asimismo, debe considerarse que el componente de la percepción tiene una alta carga de subjetividad.

Ciertamente, los códigos tienden a ser muy estáticos y suelen no adaptarse al desarrollo de la coyuntura.

La actual percepción de la procuración de justicia está vinculada con una noción muy tradicional de crimen y castigo. Entre la sociedad, existe la percepción de que si alguien no pisa la cárcel, no se está haciendo justicia.

Es necesario elevar los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidades de los ministerios públicos a nivel local. En muchos casos, lo primero que se intenta cuando se investiga un delito es encontrar elementos para poder transferir la responsabilidad de las investigaciones a un fuero distinto.

Sería interesante evaluar la posibilidad de generar un sistema de incentivos para que los ministerios públicos eleven su porcentaje de consignaciones. Un modelo extremo de ello es el utilizado en Estados Unidos, donde los fiscales son sometidos a elección popular. Este esquema tiende a alinear los intereses de los procuradores de justicia con los de su electorado.

Jaime López-Aranda

Ex Director del Centro Nacional de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública (CNI-SNSP)

Formalmente, no es viable proponer una priorización del delito. Sin embargo, en la práctica, dicha priorización ya sucede desde la perspectiva de cuántos recursos humanos, materiales y económicos se están destinando a la persecución de determinados delitos. Se suelen crear fiscalías especiales para la atención de delitos como el secuestro, pero no se le ha dado el mismo tratamiento a otros crímenes graves, por ejemplo, los casos de homicidios masivos.

Es necesario ser cuidadoso, y no poner tanto énfasis en la presión social como medida para determinar una priorización. Sin menospreciar su relevancia, no se debe perder de vista que dicho elemento suele sustentarse en causas mucho más abstractas y poco articuladas.

El enfoque tendría que ir sobre cuánto nos cuesta investigar cada delito, y luego ver si dicho esfuerzo corresponde a la priorización que el legislador estableció previamente. Por otra parte, la asignación de recursos tendría que operar con mayor flexibilidad, a fin de que se responda con eficacia a cada coyuntura, y no empantanar la estructura en un solo tema, llámese combate a las drogas o abatimiento de la violencia.

La saturación del sistema en cuanto al número de delitos que se atienden, no necesariamente es el origen del problema. En sí, no bastaría con liberar al sistema de casos “superfluos” desde algún punto de vista, sino de dotarlo de mayores capacidades.

Se tienen que generar incentivos para premiar el éxito de las acciones de los ministerios públicos y sus agentes de investigación. En paralelo, es fundamental implementar una jerarquización de cuadros según capacidades y la consecuente remuneración con base en preparación y, sobretodo, habilidades para atender y resolver casos.

En conclusión...

Para modificar el escenario de violencia que se vive en México es necesario reconocer las limitaciones que enfrenta el sistema de justicia actual y focalizar sus recursos y esfuerzos. Para ganar la lucha contra la violencia habrá que romper con los círculos viciosos que generan la percepción de inseguridad e impunidad en la población. Si debemos elegir batallas, habrá que elegir aquellas que representen mejor las preocupaciones de los mexicanos.

Habrá que aceptar que sólo la priorización de los delitos permitirá aumentar la probabilidad de sancionar a quien rompe la ley. Al mismo tiempo, el Ministerio Público y las corporaciones policíacas deberán especializarse y contar con recursos de inteligencia criminal suficientes para probar la culpabilidad de los responsables de delitos graves y complejos. Por último, el castigo a los delitos más graves genera una amenaza creíble que desincentiva los delitos menores.

La propuesta se enfoca en la instrumentación de un modelo de política criminal que priorice la persecución de los delitos y empiece por aquellos que impactan en mayor medida la percepción de inseguridad de la ciudadanía pues son éstos, y no otros, los que han logrado modificar sus patrones de conducta.

9. Convertir al campo en un verdadero recurso estratégico

Estudiar mecanismos de reestructuración de los recursos del campo para fomentar la producción de cultivos más competitivos, sin poner en riesgo la seguridad alimentaria.

Identifiquemos el problema

El campo mexicano enfrenta cinco problemas principales: 1) no tiene crecimiento sostenido; 2) está por llegarse al límite de uso de tierras cultivables; 3) altas pérdidas por insuficiencia de infraestructura adecuada de almacenamiento, transporte, y la falta de estandarización en la producción agrícola; 4) bajo grado de autosuficiencia alimentaria agrícola; 5) baja productividad relativa a la producción agrícola de otros países. Estas problemáticas confluyen en la situación que guarda la producción de granos básicos en México.

Actualmente, el maíz es producido por el 85% de los 6.68 millones de campesinos en México (14.27% del personal ocupado total nacional). La superficie cosechada disminuyó de su máximo histórico de 9.1 millones de hectáreas en 1995 a 7.8 millones en 2010 (caída del 13.6%). Durante los últimos siete años, la productividad se ha mantenido prácticamente sin alteraciones acompañada de una reducción en los precios al productor de 7.1% de 2007 a 2010. Lo mismo sucedió con el frijol, cuya superficie cosechada disminuyó en 21% de 1995 a 2010 (de 2.4 millones de hectáreas sembradas a 1.9 millones). Sin embargo, la productividad sólo aumentó en 5% de 1995 a 2005, y de 2006 a 2010 la productividad cayó en 12%.

Por otra parte, México es deficitario en la producción de granos. En 2011, el país importó 94.3% de la soya que consume, 75.4% del arroz, 50.9% del trigo y 25.9% del maíz. Si bien es cierto que ninguna nación tiene la capacidad fáctica de la autosuficiencia alimentaria, hay algunas cuyas fortalezas en esta materia los hacen menos vulnerables tanto a fluctuaciones de precios en los mercados internacionales, como a fenómenos de escasez derivados, en particular, de desastres naturales o ciclos agrícolas desfavorables.

Aunque México ha aumentado su tierra cultivable en cerca de 15% en un lapso de 40 años (21.6 millones de hectáreas en 1970 contra 25.1 millones en 2009), diversos factores han impedido que el país explote de manera adecuada su potencial productivo. No obstante, el aumento de la tierra cultivable es cada vez más limitado, en especial por factores medioambientales. Entonces, con los recursos a disposición, es importante encontrar fórmulas para elevar tanto la productividad como la competitividad del campo mexicano.

Pregunta clave

¿Cómo reestructurar los recursos del campo utilizados en la producción de granos agrícolas básicos para elevar el rendimiento y el valor agregado del campo mexicano?

¿Cuál es la Opinión de los expertos

Luis Antonio Ramírez

Ex diputado federal en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión

Los recursos de apoyo al campo se asignan en buena medida a programas asistencialistas y no al fomento de la producción y al aseguramiento de la seguridad alimentaria del país.

El concepto de seguridad alimentaria es distinto al de autosuficiencia. Este último término se refiere a que el país tendría que producir todo lo que consume, lo cual es imposible. En cambio, la seguridad alimentaria está vinculada al acceso permanente a alimentos para una población determinada.

El Estado debe contar con una política de producción de granos, fundamentada en la planeación a largo plazo, la certidumbre económica para el productor mediante programas bien definidos de apoyo al ingreso objetivo y a la comercialización, así como al fortalecimiento de los programas de prevención y manejo de riesgos.

El desarrollo rural debe enfocarse en lograr la seguridad alimentaria y en la eventual reducción del precio de los alimentos.

Existen 70 millones de hectáreas de tierra de uso común que se encuentran desaprovechadas.

Se requeriría capacitar a los pequeños productores para hacerlos más competitivos dentro del mercado.

La idea de la creación de una reserva estratégica de granos en México es una medida digna de estudiarse, además de que va en concordancia con las recomendaciones del G-20.

Antonio Purón

McKinsey & Co.

El desperdicio de recursos fiscales en la orientación de la producción nacional de granos hacia métodos de muy baja productividad, es muy elevado y poco financiable.

La capacitación y reorientación hacia actividades de mayor valor agregado debe ser la prioridad. En la actualidad, los recursos humanos del campo se malgastan en la agricultura de subsistencia (principalmente en los cultivos de maíz y frijol).

El campo mexicano se ha dividido en uno de alta productividad y especialización, frente a otro dependiente intrínsecamente de las dádivas del gobierno.

La meta principal de la política pública en el campo debe ser la maximización de su productividad y contribución económica, y el fomento de la movilidad de los agentes productivos hacia actividades de mayor valor agregado (por ejemplo, industria, servicios y turismo).

Se suele confundir “soberanía” con “autarquía”. La soberanía nacional debiera fundamentarse en fomentar y asegurar el acceso a los mejores insumos de producción a nivel mundial, sin obligar a las cadenas económicas a conformarse con el uso de bienes y servicios intermedios ineficientes, por ejemplo, granos de alto costo.

Los subsidios al campo tienen un carácter altamente regresivo, ya que terminan beneficiando a los grupos de control corporativista y a las grandes empresas productoras. Tampoco ayudan al adecuado desarrollo de infraestructura de agua, tierra y recursos humanos.

El verdadero ataque a la soberanía nacional se da cuando se permite que unos cuantos grupos de control monopólico, quienes acaban siendo los mayores beneficiarios de los subsidios agrícolas, actúen fuera de escrutinio público y utilizando recursos que pertenecen a la sociedad en su conjunto.

En conclusión...

La producción y consumo de granos básicos en México, particularmente maíz y frijol, forman parte de la estructura social y cultural del país dada su amplia extensión en términos de tierra cultivable, personal ocupado y niveles de consumo. De hecho, tres cuartas partes de las calorías diarias y 80% de la proteína que consume un habitante en medio rural provienen de estos dos cultivos. Nadie cuestiona la importancia de estos dos cultivos en particular. No obstante, su producción se ha enquistado en un sistema ineficiente y poco competitivo. Esto en buena medida se debe al esquema de subsidios agrícolas, ya que su operación es regresiva (beneficia más a los grandes productores) y genera incentivos negativos para la migración a cultivos de mayores rendimientos y valor agregado.

Cuando se habla de reestructurar la asignación de recursos al campo hacia cultivos más competitivos, de inmediato surgen los argumentos en una supuesta defensa de la soberanía alimentaria. Este concepto, además de caduco, es inviable. En contraste, la llamada “seguridad alimentaria”, es decir, garantizar –en la medida de lo posible—el acceso constante de la población a alimentos, sí puede lograrse en una combinación entre producción interna eficiente e importaciones estratégicas.

Dada la creciente demanda por alimentos, no sólo en México sino en el mundo entero, es fundamental fomentar el estudio de nuevos mecanismos para reestructurar los recursos utilizados por los granos básicos, con tal de elevar su rendimiento y eficiencia –nunca desapa-
recerlos o hacernos cada vez más dependientes de fuentes externas para su abasto—, así como eventualmente impulsar la migración hacia otros cultivos de mayor valor agregado.

10. Propuesta de Ley de Implementación de la Reforma Penal Constitucional

Diseñar desde el Ejecutivo Federal una Ley de Implementación de la Reforma Penal Constitucional, con el propósito de ayudar a los estados a cumplir con los plazos de su aplicación.

Identifiquemos el problema

En junio de 2008 se aprobó la reforma constitucional en materia penal y de procuración de justicia más extensa de la historia. Su principal objetivo fue transitar de un sistema penal inquisitivo hacia uno de corte acusatorio-adversarial. En 2016, todo el país deberá operar bajo este nuevo esquema. Las ventajas en términos de eficiencia, transparencia, apego al debido proceso, respeto a los derechos humanos de víctimas y procesados y, en general, calidad de la justicia, beneficiarán a ciudadanos y autoridades por igual. Sin embargo, la implementación de la reforma ha quedado relegada y apenas un mínimo porcentaje de entidades han logrado transformar y operar, por completo, bajo las nuevas directrices. Del mismo modo, en el ámbito federal, los avances son poco menos que incipientes.

Uno de los factores clave para explicar los retrasos en la implementación de la reforma penal —además de la falta de voluntad política de algunos actores—, es la carencia de una ruta crítica más allá de la *vacatio legis* establecida en el segundo transitorio del decreto de 2008. A la fecha, el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Penal ha rendido pocos resultados en cuanto a la armonización de la puesta en práctica de los mandatos constitucionales en las 32 entidades federativas. En este sentido, los órganos de implementación estatales han seguido sus propios ritmos y, a la luz de los avances reportados, es preocupante que el límite de junio de 2016 está cada vez más cerca.

Mientras los cimientos del sistema no se consoliden de forma armónica, los esfuerzos aislados y disímiles entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno, no tendrán el impacto positivo deseado en el mejoramiento del entorno de seguridad y justicia en el país. El liderazgo del próximo Presidente de la República y su colaboración con gobiernos locales y sociedad civil en el proceso de implementación, podría resultar crucial para llevarlo a buen término, en tiempo y forma.

Pregunta clave

¿Cuáles podrían ser los mecanismos de mayor idoneidad y viabilidad para que el próximo Presidente de la República, en su calidad de titular del Ejecutivo Federal, pudiera ejercer un liderazgo más fuerte de cara a la adecuada implementación de la reforma penal en todo el país?

¿Cuál es la Opinión de los expertos

Carlos Ríos

Presidente del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)

La falta de un modelo nacional de implementación de la reforma de 2008, da lugar a distintas interpretaciones respecto a conceptos jurídicos que tendrían que operar bajo conceptos homólogos.

En su momento, el presidente Calderón asumió el liderazgo primordialmente sobre algunos temas de la implementación –como la regulación del arraigo–, pero dejó pendientes otros como los modelos procesales para el control de determinados actos. Al dejar esta vinculación incompleta, en el ejemplo del arraigo, ésta figura se ha convertido en constante violatoria del debido proceso, la presunción de inocencia, y demás derechos que la reforma de 2008 pretendía salvaguardar. Así, en la práctica, la disparidad en la implementación de la reforma ha privilegiado el enfoque de la seguridad pública sobre el del debido proceso.

El asunto de la implementación de la reforma penal se ha empantanado por las discusiones sobre la distribución de los recursos, y no tanto por la clarificación de los avances en la materia. Del mismo modo, se requeriría crear una instancia de coordinación que tuviera mayor interlocución con el resto de los titulares encargados de la reforma a nivel estatal.

Sería adecuado crear una Ley de Implementación de la Reforma Constitucional de 2008, y no dejar esto a nivel del acuerdo administrativo bajo el cual opera el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Penal. Por otra parte, si se optara por la conformación de, por ejemplo, un Consejo Nacional para la Implementación de la Reforma Penal, ello obligaría a una reforma constitucional. En cambio, una ley de implementación podría dar una pauta legal desde la Federación para que las entidades pudieran actuar con mayor claridad.

Guillermo Zepeda

Consejero del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)

El titular del Ejecutivo Federal sería un actor clave a fin de impulsar un eventual modelo de implementación, enfocado a establecer una ruta crítica que ayude a las entidades a ponerse al corriente de sus rezagos referentes a la reforma constitucional de 2008.

La creación de un Consejo Nacional para la Implementación de la Reforma Penal, al estilo del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), podría derivar en la politización del organismo, con efectos no tan positivos similares a lo ocurrido con el CNSP. En un esquema de esa índole, los gobernadores son mayoría y pueden fácilmente pasar por encima de los controles que pretendiera imponer la Federación. El modelo de consejo nacional no ha sido un buen mecanismo para coaccionar o para sancionar, incluso en lo referente a la asignación de recursos, a los que incumplen con las metas acordadas. Ahora bien, si se incluyera la participación de la sociedad civil, podría resultar interesante en caso de que ese sector pudiera tener la capacidad de romper con la mayoría ostentada por los gobernadores, en particular al momento de tratar la rendición de resultados.

En el esquema actual de implementación, encabezado de algún modo por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación (SETEC), ante la exigencia de dicha instancia para que las entidades contaran con un órgano implementador, condicionando la asignación de recursos a ello, algunos estados sólo convirtieron sus respectivos consejos estatales de seguridad pública en esa clase de figura. Esta medida, en muchos casos intempestiva, se hizo con la simple finalidad de no perder ese recurso. Por otro lado, otras entidades no tienen los recursos como incentivo, ya que les saldría más caro implementar las exigencias de la SETEC que mantenerse sin dicho dinero.

Es fundamental tener un mecanismo de armonización en temas torales como el juicio de amparo, la legislación sobre el amparo, y la capacitación a jueces federales. La finalidad de esto sería evitar colisiones entre jueces federales y jueces de distrito, ya que éstos últimos suelen desconocer el nuevo sistema y, por vía del amparo, están conociendo de casos que inician en instancias donde ya se aplican los principios de la reforma.

En conclusión...

Una correcta implementación de la reforma penal permitirá elevar los estándares de calidad en la procuración de justicia pues su diseño aumenta el número de controles dentro del proceso penal. Además, ayudará a descongestionar al Ministerio Público y al Poder Judicial al establecer procesos no jurisdiccionales y castigos alternos para delitos menores.

Aun cuando no es posible obligar a las entidades a ajustarse a un calendario con plazos específicos mandados desde la Federación, sí podría ser una alternativa que, por la vía de un diseño de Ley Federal de Implementación, se establecieran pautas generales con el propósito de coadyuvar en los esfuerzos de los estados por ponerse al corriente en la materia.

Paralelo a esto, se sugiere analizar la viabilidad de conformar un Consejo Nacional de Implementación de la Reforma Penal, donde no sólo tuvieran presencia los gobiernos federal y locales (por medio de los gobernadores y los titulares de sus respectivos órganos de implementación), sino que también la sociedad civil estuviera representada a manera de contrapeso. Esto último, además de aportarle al Consejo un elemento ciudadano, daría mayores incentivos a los ejecutivos estatales para conciliar sus intereses con los de la sociedad.

11. Garantizar procesos legales expeditos en materia de competencia

Establecer un procedimiento similar al juicio de amparo como exclusivo en la reglamentación del juicio administrativo ordinario del recurso de reconsideración en materia de competencia económica, con el propósito de no disminuir la autoridad de los órganos reguladores.

Identifiquemos el problema

En México, las decisiones de los reguladores son muy fáciles de apelar o prolongar, además de que los tiempos de revisión son muy largos. La reforma al artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), publicada el 10 de mayo de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, establece que las resoluciones de la Comisión Federal de Competencia (CFC) podrían ser recurribles, de manera optativa, mediante el recurso de reconsideración, pero también mediante el juicio ordinario administrativo ante juzgados de distrito y tribunales especializados en materia de competencia económica. Esta posibilidad tiene el potencial de empantanar los ya de por sí delicados y detallados procesos de regulación.

El problema principal de la reforma de 2011 se encuentra en que la naturaleza de los juicios ordinarios en materia administrativa es tratar controversias entre una autoridad del Estado y un particular respecto a cuestiones privadas, no en cuestiones públicas como sería el caso de un privado oponiéndose a una determinación de un regulador. El juicio ordinario incluye normas, recursos y defensas que permiten extender indefinidamente los juicios. De esta manera, con este nuevo procedimiento, los procesos legales en materia de competencia podrían alargarse aún más, lo cual disminuye el poder práctico de los reguladores.

Si bien la reforma de 2011 también representa un avance por considerar instancias especializadas en materia de competencia económica, por medio del uso de los juicios administrativos ordinarios se resta autoridad y eficacia a las mediadas tomadas por la CFC.

La inclusión del juicio ordinario administrativo federal es repetir el procedimiento seguido en forma de juicio que ya se llevó a cabo ante la CFC, generando duplicidad de procedimientos y afectando, no sólo la existencia de vías expeditas que reduzcan los costos de resolución de disputas y una mayor previsibilidad de las interacciones económicas, sino además, el interés de los consumidores.

Pregunta clave

¿De qué manera se puede construir un argumento sólido y convincente para que, si bien se conserve la figura de tribunales especializados en materia de competencia económica, se establezca como figura legal única al juicio de amparo a fin de solucionar controversias respecto a resoluciones de los órganos reguladores?

¿Cuál es la Opinión de los expertos

Miguel Flores

Comisión Federal de Competencia (CFC)

La reforma de 2011 a la LFCE, la cual permite el recurso de reconsideración y el juicio ordinario administrativo como vías para recurrir una resolución de la CFC, plantea un conflicto donde una autoridad soberana pone en entredicho su propio estatus al someterlo a un proceso ordinario que se utiliza para dirimir sobre casos privados, y no sobre bienes públicos. Esto es poner a la autoridad en el mismo plano que un particular.

La repetición de la Litis, como lo establece la reforma de 2011, dificultaría el proceso al posibilitar apelaciones, amparos y recursos de inconstitucionalidad.

De entrar en vigor la reforma al artículo 39 de la LFCE, se estaría poniendo en peligro la totalidad del sistema regulatorio.

En contra de las resoluciones de la CFC, procede el juicio de amparo indirecto. Esto reduce las plazas de resolución, y da firmeza a las decisiones del organismo.

Ciertos grupos estarían interesados en el establecimiento del juicio ordinario administrativo dentro del proceso regulatorio, ya que ésta entorpece los trabajos de la CFC y así podrían evitar o eludir la capacidad de sanción de la Comisión.

El Poder Judicial, a través de la figura del juicio de amparo, cuenta con una herramienta suficiente a fin de evitar, en caso de presentarse, algún error de legalidad o una resolución de la Comisión que fuera contraria a la Constitución.

A fin de mejorar el sistema, los jueces, además de ser expertos en Derecho, podrían capacitarse en conocimientos avanzados en el rubro económico. En todo caso, si hubiera esta clase de jueces, éstos interpretarían las cuestiones jurídicas con un conocimiento económico de cómo se llevaron a cabo los procedimientos.

José Roldán

Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

La intervención de los jueces, en el caso de las resoluciones de los órganos reguladores, debe ser una revisión de un acto de autoridad y no un juicio entre dos partes iguales.

La CFC tiene un interés público que es la persecución de prácticas monopólicas y de prácticas contrarias a la competencia. La reforma al artículo 39 de la LFCE da paso al empoderamiento de los cabilderos, los intereses contrapuestos, y la “mano invisible” de quienes quieren entorpecer la labor de la CFC.

Cuando la CFC toma una decisión, tiene un efecto de ser un acto administrativo y, por tanto, cuando es demandado el juicio, una de las primeras cuestiones que va a atener que resolver el juez es si establece medidas para suspender los efectos de una resolución, y en qué medida. O bien, si el acto de la Comisión guarda firmeza, no se suspende y, por lo tanto, podrá surtir efectos en tanto se decide.

El problema con que los jueces ordinarios intervengan en resoluciones de la Comisión radica en una falta de especialización institucional en la materia. Los jueces están hechos para controlar cuestiones jurídicas y no económicas.

Lo ideal sería la derogación del artículo 39 de la LFCE. Sin embargo, ante lo improbable de ello, lo que pudiera proceder es establecer que las reglas del ordinario administrativo sean las mismas que para las del amparo que funciona actualmente.

En conclusión...

Es un gran avance que la reforma de 2011 al artículo 39 de la LFCE considere juzgados de distrito y tribunales especializados. Sin embargo, la opción de interponer un recurso de reconsideración por medio de un juicio ordinario administrativo resulta inadecuada y podría afectar gravemente la protección del proceso de competencia y libre concurrencia en distintas áreas de la economía nacional.

Antes del establecimiento del recurso de reconsideración por ley, el Poder Judicial procesaba las inconformidades respecto a las resoluciones de los órganos de competencia únicamente por la vía del juicio de amparo. Esto es un acto donde un poder de la Federación funciona como contrapeso de una instancia gubernamental como lo son los reguladores. El establecimiento de un juicio ordinario administrativo, rebaja la condición de la autoridad a la de un mero particular. Esto no parece adecuado, sobretodo en un entorno de competencia donde el Estado establece las condiciones mínimas para que los actores económicos se desarrollen, siempre y cuando éstos no afecten los intereses de la nación y abusen de ciertas prácticas, en particular las de carácter monopolístico u oligopólico.

La propuesta es que, si bien el juicio ordinario administrativo da pie a que tribunales y jueces especializados pudieran tratar asuntos vinculados con las resoluciones de los reguladores, su diseño debería inspirarse en procesos expeditos y claros, encabezados por personal debidamente capacitado en el conocimiento del rubro, y con menores resquicios para recursos dilatorios e impunidad. Una posible solución es fijar reglas para dicha clase de juicios, al menos en materia de competencia económica, y, dado el correcto funcionamiento que a la fecha ha tenido la figura del juicio de amparo, éste podría tomarse como modelo para su reglamentación.

Agradecimientos

Nuestro profundo agradecimiento a los expertos que con sus comentarios enriquecieron el contenido de este documento.

Elena Azaola
Martín Barrón
Verónica Baz
Sergio Cárdenas
Víctor Carreón
Antonio de la Cuesta
Alejandro Faya
Marco Antonio Fernández
Miguel Flores
Alejandrina García
Miriam Grunstein
César Hernández
Alejandro Hope
Irene Levy
Jaime López-Aranda
Manuel Molano
María Elena Morera
Antonio Purón
Luis Antonio Ramírez
Carlos Ríos
Víctor Rodríguez
José Roldán
Dirk Zavala
Guillermo Zepeda