

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE PEÑA NIETO

- Luis Ignacio Román Morales* ▪

Hegel dice en alguna parte que todos los grandes hechos y personajes de la historia universal aparecen, como si dijéramos, dos veces. Pero se le olvidó agregar: una vez como tragedia y la otra como farsa.¹

La administración gubernamental de Enrique Peña Nieto proviene de un proceso electoral sumamente cuestionado, al igual que la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994). El gobierno actual, lo mismo que el de 1988–1994, se plantea una nueva serie de reformas económicas y sociales. Esta administración necesita legitimarse por el descrédito histórico de su partido, al igual que en 1988. El gobierno de Felipe Calderón

* Es economista por la UNAM, maestro y doctor en Economía por la Universidad de París. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II, y profesor titular en el ITESO.

1. Karl Marx. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*.

(2006–2012) tuvo, como una de sus últimas grandes adquisiciones, un gran avión de nueva generación para el nuevo gobernante, al igual que lo hizo Miguel de la Madrid a fines de 1988. Para legitimarse, Peña Nieto ha recurrido al establecimiento de “pactos”, como se hizo entre 1988 y 1994; por consiguiente, busca acuerdos formales y atraer a miembros de fuerzas opositoras, como lo hizo la administración de Salinas, y ha iniciado con acciones que confrontan el liderazgo de una estructura corporativa socialmente condenada, como es la del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (a fines de la década de los ochenta del siglo XX fue la del sindicato petrolero y en 1989 la del el propio SNTE, instalándose en la dirigencia Elba Esther Gordillo).

La estructura del gabinete presidencial parece mostrar la distribución de las principales carteras en función de historias y grupos de poder bien definidos:

- El ejercicio del poder político, de la fuerza pública y del primer círculo del mandatario quedan en manos de personajes cercanos al presidente (Miguel Ángel Osorio Chong en Gobernación, Salvador Cienfuegos en Defensa, Vidal Soberón en Marina, Francisco Guzmán en la Coordinación de asesores, David López en Comunicación Social y Erwin Lino en la Secretaría Particular).
- La dirección de las actividades económicas y las propicias para la relación con empresarios, así como la Procuraduría General de la República (PGR) son conducidas por autoridades con antecedentes significativos en el periodo 1988–1994 (Pedro Joaquín Coldwell en Energía, Murillo Karam en la PGR, Francisco Rojas en la CFE, Aurelio Nuño como asesor), por familiares de ellos (Emilio Lozoya en Pemex y Claudia Ruiz Massieu Salinas en Turismo), por miembros de organizaciones importantes en el diseño de políticas de aquel tiempo (Mercedes Juan, proveniente de FUNSALUD) y por políticos que en esos momentos

fueron jóvenes cercanos a los principales tomadores de decisiones, principalmente Luis Videgaray, en la década de los noventa a Pedro Aspe y actualmente el político que está más cerca de Peña Nieto, así como José Antonio González Anaya, en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cercano a José Córdova Montoya, en el sexenio 1988–1994.

- Algunos militantes de izquierda podrían ser integrados a la ejecución de políticas sociales, a cargo de Rosario Robles, mientras que algunos panistas pudieran tener cercanía con un político del Partido Acción Nacional (PAN), Antonio Meade, en la actual Secretaría de Relaciones Exteriores.
- También han sido nombrados políticos con fuertes antecedentes en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994–2000), principalmente Emilio Chauyffet, en Educación, Alfonso Navarrete Prida en la Secretaría del Trabajo e Ildefonso Guajardo en la de Economía.
- El predecesor de Humberto Moreira como gobernador de Coahuila, Enrique Martínez, tiene ahora a su cargo la Secretaría de Agricultura.
- Por último, resalta el nombramiento de Enrique de la Madrid, hijo del expresidente Miguel de la Madrid y alto ejecutivo del atribulado banco HSBC, como director del Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

En la lógica de las iniciativas formuladas inicialmente por Enrique Peña Nieto, también parece estar la presencia de las propuestas de Santiago Levy en materia de seguridad social y fiscalidad, aunque no forme parte del gabinete.

Al nivel de las subsecretarías, parece predominar la presencia de jóvenes políticos provenientes de la gestión de Peña Nieto en el Estado de México.

En suma, tanto por la forma de acceso al poder, como por la conformación de equipos de trabajo y las primeras estrategias implantadas, parece haber una influencia significativa de la continuidad y la profundi-

zación de las políticas de liberalización económica, junto con una política social intensa y prácticas de reagrupación de poder como base del escenario a corto y mediano plazos.

En este contexto, el denominado Pacto por México parece delinear los aspectos y la estructura básica de lo que será el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 (PND).² El haber sido suscrito por los tres principales partidos, junto con la Presidencia de la República, induce a pensar en la existencia de una lógica de negociación previa, en la que el logro de los distintos compromisos dependerá de la fuerza de presión que cada uno de dichos partidos pueda establecer en el transcurso de la administración actual.

El Pacto por México reproduce la clasificación de grandes áreas de política, al igual que en los sexenios previos. Continúa la tendencia a desaparecer, como objetivos explícitos, los relacionados con soberanía y política exterior. En todos los planes hay un eje de política económica y otro de política social; desde 1994 hay uno específico de justicia y seguridad; con excepción del de 2000–2006, hay otro sobre democracia; las novedades del Pacto por México con respecto al PND 2006–2012 son la desaparición del eje ambiental y la inclusión de uno sobre transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.³

Visto en retrospectiva, los ejes no se han concretado en logros amplios en términos de justicia, seguridad, democracia o desarrollo económico, social y sustentable. ¿Qué nos puede hacer pensar que esta vez los ejes del Pacto por México, efectivamente, se traduzcan en el cumplimiento de los grandes objetivos que se plantean este tipo de documentos?

-
2. Presidencia de la República. *Pacto Por México*, México, 2012. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Par-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>
 3. I. R. Román. *Planes, políticas y actores económicos en Jalisco*, Guadalajara, ITESO, 2004.

■ Cuadro 1

	Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994	Plan Nacional de Desarrollo 1994–2000	Plan Nacional de Desarrollo 2000–2006	Plan Nacional de Desarrollo 2006–2012	Pacto por México, diciembre 2012
Justicia y seguridad		Convivencia social, regida por el derecho.	Orden y respeto.	Eje 1: Estado de derecho y seguridad.	Seguridad y Justicia.
Política económica	Recuperación económica con estabilidad de precios.	Crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.	Crecimiento con calidad.	Eje 2: Economía competitiva y generadora de empleos.	Crecimiento económico, empleo y competitividad.
Política social	El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.	Desarrollo social.	Desarrollo social y humano.	Eje 3: Igualdad de oportunidades.	Sociedad de derechos y libertades.
Medio ambiente				Eje 4: Sustentabilidad ambiental.	
Política interior/exterior	Defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo. Ampliación de la vida democrática.	Fortalecimiento del ejercicio pleno de la soberanía. Construcción de un pleno desarrollo democrático.		Eje 5: Democracia efectiva y política exterior responsable.	Gobernabilidad democrática.
					Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Es evidente que las condiciones externas serán un factor determinante en la evolución nacional en los próximos años y, en ese sentido, el escenario estadounidense es incierto. En enero pasado se resolvió el escenario del “precipicio fiscal” de Estados Unidos, pero el déficit gubernamental y la deuda pública continúan creciendo sin una expectativa de resolución de fondo. En Europa, la expectativa no es mejor y cabe

esperar también una desaceleración de China. Por otra parte, México ha quedado rezagado en la posibilidad de generar procesos de integración latinoamericanos.

A nivel interior, las expectativas dependerán de los juegos de fuerza sectoriales, de la congruencia entre objetivos y acciones, así como de la calidad en la implementación de las políticas.

El Pacto por México contempla 95 compromisos, de los cuales 38% refiere a políticas sociales, 39% a políticas económicas, 8% sobre seguridad y justicia, 5% sobre transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y 10% sobre gobernabilidad democrática. En este documento abordaremos las líneas correspondientes a las políticas económicas y sociales.

1. La política social: “Sociedad de derechos y libertades”

En este título se enumeran los compromisos de política social. Se incluyen los siguientes rubros:

- Seguridad social universal.
- Un Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza.
- Educación de calidad con equidad.
- La cultura como medio de cohesión social.
- Derechos Humanos.
- Derechos de pueblos indígenas.

1.1 Seguridad social universal

La línea de seguridad social universal presenta los elementos más novedosos de la lógica de política social, especialmente la portabilidad de derechos entre instituciones y la convergencia de los diversos sistemas (IMSS,

ISSSTE, Seguro Popular, etc.) tanto en cobertura como en calidad. Sin embargo, la universalización de la seguridad social implicaría un enorme desembolso. Sólo el mercado de medicamentos implicó un gasto anual de 190.9 mil millones de pesos en 2010 (monto equivalente a 5% del total de los egresos de la federación para 2013) y el gasto total en salud es de 916 mil millones, equivalentes a 23.6% del gasto público total.⁴ Por consiguiente, esta reforma no es posible sin un incremento sustantivo de los recursos del Estado. ¿De dónde obtenerlos? La idea preponderante es la de financiarlo con un incremento al impuesto al valor agregado (IVA) y su posible generalización hacia alimentos y medicinas. La presencia de un esquema de seguridad social universal es clave cuando el país comienza a desarrollar una tendencia al envejecimiento, y el perfil de morbilidad y mortandad tiende a centrarse en causas crónico degenerativas. La cuestión está en la forma de financiarlo. La tendencia en México, desde hace tres décadas, es la de privilegiar los impuestos al consumo frente a los impuestos al ingreso, lo que carga, proporcionalmente, más los costos de la cobertura en los estratos de menores ingresos, reproduciendo las estructuras concentradoras del ingreso. En cambio, el financiamiento por la vía de impuestos al ingreso o al patrimonio parece no ser aceptable por la clase política y los juegos de interés económico.

En cuanto al paso del programa “70 y más” por “65 y más”, en México estaban contabilizadas, en el censo de 2010, 2.32 millones de personas con una edad de 65 a 70 años (además de los 5.3 millones de personas con más de 70 años).⁵ Suponiendo que la pensión fuese por medio salario mínimo mensual (\$900), el costo adicional sería de 25 mil millones de pesos anua-

4. Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud/Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Propuesta de un sistema Nacional de Servicios de Salud*, México, Hospital Infantil de México/CONEVAL, 2012.

5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo de Población y Vivienda*, Aguascalientes, INEGI, 2010. Fecha de acceso, 26 de julio de 2012. Disponible en www.inegi.org.mx

les, equivalente a 0.6% del presupuesto de 2013, que se sumarían a los 57 240 millones por una subvención universal a los mayores de 70 años; esto equivaldría a poco más de 2% de la actual Ley de Ingresos.

El Pacto por México también compromete la instauración de un seguro de desempleo. Al tercer trimestre de 2012 había 2.65 millones de desocupados, de los cuales 2.38 millones contaban con experiencia laboral. Si consideramos que la duración promedio de la desocupación es de cuatro semanas, un seguro de desempleo por el equivalente al salario mínimo implicaría una erogación mensual de 4 284 millones de pesos o 51 400 millones de pesos anuales, es decir 1.3% de los ingresos totales de la federación.⁶

En cuanto al seguro de vida para jefes y jefas de familia, en México hay cerca de 30 millones de hogares, de lo que habría que precisar cuántos serían los potenciales beneficiarios, posiblemente jefes de hogar sin seguridad social. Conforme a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), al tercer trimestre de 2012, había 23.1 millones de jefes de hogar ocupados, de los que 14.8 millones no contaban con acceso a instituciones de seguridad social. Suponiendo un costo de prima anual de cobertura de mil pesos, ello implicaría 14 800 millones de pesos, equivalentes a 0.4% del presupuesto de egresos.

En suma, sólo la línea de “Seguridad Social Universal” implicaría una reforma tributaria mayor y una reestructuración general del gasto público (para el financiamiento de la Seguridad Social Universal más 3.7% del total de los ingresos públicos, sin considerar costos administrativos, para los programas de 65 y más, seguro de desempleo y seguro de vida para jefes y jefas de familia). Los objetivos son socialmente plausibles

6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, Aguascalientes, INEGI, 2005–2012. Fecha de acceso, 28 de julio de 2012. Disponible en www.inegi.org.mx

y pueden ser pertinentes económicamente, pero cabe preguntarse cómo van a aumentar los ingresos públicos para pagarlos o a qué rubros se les retirará presupuesto para estos fines. Cabe recordar que 23% del presupuesto público *no* es programable, como el destinado al servicio de la deuda, y 3.7% se convierte en 4.8% del gasto programable.

A su vez, el gasto programable se subdivide en económico y social. Si el impulso al gasto social es en desmedro del económico, estas medidas funcionarían como un medio para facilitar una liberalización económica aún mayor que la actual, siguiendo un esquema similar al de 1988–1994.

1.2 Un Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza

El propósito principal es la eliminación de la pobreza alimentaria. Conforme a los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2010 había 21.2 millones de personas en pobreza alimentaria (19% de la población del país),⁷ por lo que el objetivo implicaría, de manera adicional al seguro social universal, no sólo la articulación sistémica, sino el reforzamiento significativo de los programas de combate a la pobreza.

Dada la gran heterogeneidad e inconsistencia de los programas existentes, como lo mostró el estudio del Banco Mundial al analizar los programas de combate a la pobreza en México,⁸ cabría preguntarse qué lógica seguirá el gobierno: ¿inversión en capital humano? En ese caso el éxito no estaría en la reducción de la pobreza derivada de las transferen-

7. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Pobreza en México y en las Entidades Federativas, 2008–2010*, México, CONEVAL, 2011. Fecha de acceso, 27 de julio de 2012. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do

8. Banco Mundial. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias de gobierno*, Washington, World Bank, 2004.

cias, sino en la inserción productiva de los beneficiarios de los programas. ¿Transferencias universales? ¿Apoyos productivos? ¿Beneficios en especie? (como en el caso de los desayunos escolares). Aún queda por definir la estrategia que se plantearía la administración y los montos involucrados para ubicar el sentido que ésta tenga.

En este apartado también se propone la eliminación del sesgo asistencial y del uso electoral de los programas sociales. Para que esto se logre sería indispensable el retiro de la designación, por parte de las autoridades públicas, de los funcionarios que tomen decisiones directas sobre los beneficiarios en lo particular o comunitario, ya que de hacerlo sería indisociable el uso de los recursos públicos de la constricción de imagen de un determinado político o fuerza partidista.

1.3 Educación de calidad con equidad

La primera decisión trascendente de la actual administración ha sido la de plantearse una reforma educativa que afecta los intereses de la dirigencia nacional del SNTE. El señalamiento de efectuar un censo de escuelas, profesores y alumnos, de otorgarle autonomía y mayor autoridad al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y de favorecer las escuelas de tiempo completo, sin duda son decisiones socialmente atractivas. Sin embargo, las dos primeras medidas implican sólo el contar con instrumentos nuevos, pero no señala las decisiones que derivarían de tener la información que resulte de tales instrumentos. En cuanto a las escuelas de tiempo completo, al igual que en el caso de la línea de seguridad social universal, se plantea como central la cuestión del financiamiento: si en 40 mil escuelas se establecen jornadas de entre seis y ocho horas cuando ahora tienen cinco, ¿aumentaría de manera proporcional la remuneración de los profesores? De no ser así, cabría esperar una efervescencia

sindical que generase grandes problemas, además de que difícilmente alentaría a los profesores a mejorar su desempeño laboral. En caso de que los ingresos se eleven proporcionalmente, la carga financiera sería pesada. Supongamos que 10 maestros por cada una de las 40 mil escuelas pasarían a ser de tiempo completo y que éstas tuviesen un promedio de siete horas diarias de clase frente a cinco en la actualidad, ello implica un incremento de carga horaria de 40%. Si suponemos que un maestro promedio perciba alrededor de 10 mil pesos mensuales, el incremento implicaría un aumento promedio de cuatro mil pesos para 400 mil maestros, es decir, 16 mil millones de pesos mensuales o 192 mil millones anuales, más prestaciones. Este solo punto representaría 4.9% de los ingresos totales de la federación.

Sin embargo, la propuesta gubernamental no parece ir en ese sentido. En términos reales, la Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013 propone un recurso para la Secretaría de Educación Pública (SEP) que en términos reales es 4.3% inferior al de 2012, reduciéndose en 3.9% el gasto corriente y en 15.1% el de inversión.⁹ Si consideramos que los compromisos del Pacto por México integran las propuestas de *lap-top* y conectividad de banda ancha para todos los niños de 5° y 6° grados de primaria, la instauración del servicio docente de carrera, un programa nacional de becas-salario para estudiantes de educación media superior y superior, la ampliación de cobertura a 80% de los jóvenes en preparatoria y 40% en educación superior, así como la profundización de la educación inicial de los profesores con mayores vínculos entre normales y universidades, se requeriría un crecimiento presupuestal sin precedente.

9. Poder Ejecutivo Federal. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2013*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012.

1.4 La cultura como medio de cohesión social

La cultura también está referida en el apartado de “sociedad de derechos y libertades”. Sin embargo, no parece haber una visión estructurada y con objetivos claros, sino una serie de puntos poco integrados.

Se pretende proteger el patrimonio cultural, lo que es una obviedad, y se le asocia directamente con el turismo. Sin embargo, la promoción del turismo puede desplazar el sentido histórico cultural del patrimonio. La cuestión es cómo desarrollar un turismo que contribuya a tal desarrollo y los sitios arqueológicos no se conviertan sólo en un gancho para atraer enclaves hoteleros desvinculados de las culturas locales.

También se plantea la renovación de la infraestructura cultural, la educación artística en las escuelas de horario ampliado, el apoyo a creadores y la proliferación del Instituto de México a nivel mundial.

En todo caso, no parece haber una claridad de metas ni de integración de los compromisos planteados en esta línea.

1.5 Derechos humanos

El pacto contiene una amplia variedad de compromisos en materia de derechos humanos. La mayor parte de ellos refieren actualizaciones legales, protección a defensores de derechos humanos, periodistas y migrantes, pero sin el desarrollo de propuestas concretas como lo podría ser la que impulsa FM4 *libre tránsito* para migrantes centroamericanos, la facilitación o la supresión del requerimiento de visa para que ingresen a México o el establecimiento de medios de transporte seguros y dignos para su tránsito por nuestro país.

Igualmente, se promoverá la enseñanza de los derechos humanos en el sistema escolar y se instaurará la cédula de identidad nacional, la cual puede ser tanto un instrumento de garantía y reconocimiento a dere-

chos individuales, como, por el contrario, un instrumento de control o de represión. La creación del documento requeriría el establecimiento paralelo de instancias ciudadanas que garanticen que no sea utilizada con fines represivos, de manipulación o de proselitismo político.

1.6 Derechos de pueblos indígenas

Una primera constatación es el olvido político de los acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Sin embargo, se presentan algunos compromisos potencialmente favorables para las comunidades indígenas, como es el reconocimiento que se tenga de ellas como entidades de derechos e interés público, y la búsqueda de que la población indígena cuente con traductores bilingües en los juicios en que eventualmente participen.

No obstante, la línea aún mantiene rasgos que pudieran corresponder a la inercia de una discriminación histórica. Todavía no se planea, en ninguna estrategia, el hecho de que los habitantes no indígenas de regiones altamente pobladas por hablantes de lengua indígena estudien dichas lenguas. La lógica sigue siendo predominantemente unilateral.

Por otra parte, la búsqueda de financiarización de las comunidades indígenas (mediante su acceso a créditos, como lo señala el compromiso 34), también puede derivar en un endeudamiento y pérdida del patrimonio de estas comunidades.

2. Las reformas económicas: “Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad”

Los objetivos explícitos de las políticas y las reformas económicas planteadas en el pacto son el empleo, la sustentabilidad y la economía del

conocimiento. Se parte de una visión clara de cada uno de estos tres grandes temas.

Al empleo se le ubica como una función del crecimiento económico y de la productividad (a diferencia de la administración anterior, que se centraba en una visión restringida al mercado de trabajo). A su vez, al crecimiento económico se le determina por el nivel de inversión. Por ello, se pretende lograr un crecimiento de 5% anual y una tasa de inversión de 25% del producto interno bruto (PIB). Sin embargo, no se establece meta alguna con respecto al objetivo siguiente de la inversión y del propio crecimiento, es decir, del empleo. En otros términos, no basta con crecer e invertir para que se cree empleo, sino que el crecimiento y la inversión se generen en las actividades con mayores efectos multiplicadores en el empleo. Sin embargo, este asunto no está tratado. Por otra parte, el logro de un crecimiento de 5% anual está supeditado a las condiciones económicas externas, en especial de Estados Unidos, de forma tal que para 2013 el paquete económico estima (de forma optimista) un crecimiento de 3.5%, lo que sería largamente insuficiente para alcanzar, en el corto plazo, la meta planteada en este indicador.¹⁰

Se piensa impulsar la denominada Economía del Conocimiento mediante incentivos a la inversión en ciencia, desarrollo e innovación, con lo que se incrementaría la productividad y se promovería el propio crecimiento.

Aunado a lo anterior, se propone una estrategia frente al cambio climático, lo que implicaría modificaciones, conforme al pacto, en la “manera de producir, consumir y desechar”.

10. Un crecimiento promedio anual de 5% implicaría un acumulado sexenal de 34%. Si en 2013 alcanzara 3.5%, ello obligaría a un crecimiento anual superior al 6% en el resto del sexenio.

En suma, con ausencias clave de metas en materia de los tres grandes objetivos, pero con una articulación lógica bien sustentada, a lo largo de este capítulo se define una política industrial centrada en seis sectores económicos: telecomunicaciones, transporte, servicios financieros, energía, minas y campo. Sin embargo, cabe preguntarse sobre los criterios para determinar, precisamente, estos sectores y no otros. La industria manufacturera sólo aparece como la gran ausente, y las actividades de servicio que más generan empleo tampoco se encuentran. De hecho, salvo el campo (asociable principalmente al sector agropecuario) refiere a sectores poco generadores de empleo y, en el caso de éste, el objetivo es de carácter social directo (seguridad alimentaria, contención del precio de los alimentos y erradicación de la pobreza extrema) y no de empleo.

Lo anterior conduce a un problema de consistencia. Los grandes objetivos económicos están bien planteados y articulados, pero la estrategia sectorial no parece estar propuesta para llegar a tales objetivos. Por otra parte, hay falta de precisión en cuanto a los apartados social y económico. Mientras que en el primero se pretende abatir la pobreza alimentaria (que es construida a partir de una línea de bienestar mínima), el económico refiere a la pobreza extrema (que involucra igualmente carencias en la satisfacción de derechos sociales). Las estrategias pueden ser complementarias, pero en el pacto no parece establecerse distinción alguna entre ambas.

Además de la estrategia sectorial, también se presenta una prioridad de orden territorial: la región sur-sureste. Sin demeritar la importancia de esta prioridad, falta establecer una relación temática específica con los grandes objetivos: los problemas de empleo, sustentabilidad y productividad no se centran sólo en esta región y, a la inversa, el apoyo a ella, en sí misma, no implica necesariamente abatir sus rezagos, pues las políticas pueden beneficiar inercias de concentración del ingreso y de la riqueza al interior de esa misma región.

Este capítulo también aborda un problema crucial como es la deuda de los estados y municipios, que ya está comprometiendo el desarrollo regional, y cierra con la cuestión clave del financiamiento para el logro del conjunto de los objetivos: la reforma hacendaria.

2.1 Regulación de la competencia

Este punto refiere los compromisos de fortalecer las comisiones federales de competencia económica y de telecomunicaciones, así como el establecimiento de tribunales especializados en ambas materias, y aumentar la presencia de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), mediante el desarrollo de una red troncal de comunicaciones.

Por otra parte, se plantea la licitación de cadenas de televisión abierta y la eliminación de barreras para el sector telefónico. Todo ello con el fin de frenar los procesos de monopolización económica. Los compromisos tienden a centrarse en el sector de telecomunicaciones, favoreciendo la competencia cruzada entre las grandes empresas.

Más allá de que la inercia de concentración de mercados es multifactorial e históricamente determinante en México, el hecho de plantearse una lógica jurídico-institucional que pueda frenarla puede convertirse en un factor de desarrollo significativo. La cuestión es si, en efecto, se tenderá a frenar la monopolización o la extensión de oligopolios cruzados entre grandes empresas, por ejemplo, con mayor presencia de Carlos Slim en televisión y de la dupla Televisa-Televisión Azteca en telefonía e internet. Asimismo, queda en duda si estas instancias podrían y buscarían actuar frente a los procesos de oligopolización en sectores que desplazan grandes contingentes de empleo, principalmente de microempresarios, como los de tiendas de conveniencia, papelerías, cafeterías, tlapalerías, ferreterías, etcétera.

2.2 Ciencia, tecnología e innovación

El compromiso básico es aumentar, de manera gradual, el presupuesto en ciencia, tecnología e innovación, para que alcance 1% del PIB. En la actualidad, el presupuesto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) no representa más que 0.6% de los ingresos públicos, los que constituyen menos de 30% del PIB. Para 2013 se propone un pequeño incremento, mediante el cual Conacyt contará con 0.64% de los ingresos públicos. Se buscará también generar un plan de ciencia y tecnología de largo plazo y ampliar el número de investigadores y centros de investigación para lograr más patentes.

El mejorar la capacidad de desarrollo científico y tecnológico requiere conocimiento e inventiva expresada en patentes. Sin embargo, esto representa una condición necesaria, mas no suficiente. La invención precisa ser aplicada productivamente para que ésta se convierta en innovación, pero las posibilidades de aplicación directa de las invenciones están restringidas tanto por la enorme concentración del mercado en unas cuantas empresas, en el caso mexicano, como por la gran desproporción entre los niveles de investigación y desarrollo de México y los de sus principales socios comerciales, muy especialmente Estados Unidos. Además, aun cuando se contase con una mayor posibilidad de innovar, el desarrollo tecnológico requiere una amplia difusión de los productos y procesos derivados de la invención y la innovación, lo que se encuentra aún más restringido por la escasa producción nacional de bienes tecnológicos y por la apropiación, de parte de las grandes empresas instaladas en México, de los conocimientos generados localmente. Por lo tanto, el desarrollo científico-tecnológico requeriría una visión mucho más amplia y estructurada de éste, ligada tanto a las políticas productivas como a las comerciales y las sociales, para poder contar con un escenario de crecimiento amplio.

2.3 Desarrollo sustentable

El Pacto por México plantea cinco compromisos que, en principio, pueden representar una mejora significativa de la sustentabilidad del país, a reserva de los recursos que se le destinen, la eficiencia en su aplicación y el uso social, no electorero ni de negocios privados, de las acciones concretas en que se traduzca. Los compromisos son:

- Impulsar investigación y desarrollo en fuentes alternas de energía (cabe subrayar el potencial del país dadas sus condiciones para contar con energía solar, eólica y posiblemente geotérmica).
- Programas de captación y almacenamiento de aguas pluviales.
- Incrementar las obras de agua, drenaje y tratamiento.
- Construir plantas desalinizadoras de agua de mar.
- Generar un programa de infraestructura para recolectar, separar, reciclar y aprovechar residuos.

Cómo se van a costear y financiar vuelven a ser asuntos de primera importancia. La construcción de una planta desalinizadora tiene un costo aproximado de entre 100 y 400 millones de dólares. Su vida útil es de 10 a 15 años y cuenta con un impacto ambiental considerable. El costo de desalinización es de un dólar por metro cúbico de agua de mar¹¹ y puede generar los tradicionales problemas de “elefantes blancos”, obras que requieren enormes inversiones y nunca llegan a operar de manera ade-

11. Véase <http://www.emol.com/noticias/internacional/2011/05/24/483281/israel-aprueba-la-construccion-de-su-mayor-planta-desalinizadora.html>; <http://agua.bligoo.com/content/view/451668/La-apuesta-chilena-por-la-desalinizacion-de-agua.html#.UNBgfeRdNVM>; Manuel Sobrevilla *et al.* *Las desalinizadoras y el Plan de Empresa*, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, 2009; <http://www.recercat.net/bitstream/handle/2072/42119/Las%20desalinizadoras%20y%20plan%20de%20empresa.pdf?sequence=1>

cuada. No obstante, puede ser una alternativa, en especial en las regiones desérticas y cercanas al mar, en el noroeste del país.

2.4 Reforma energética

La previsible reforma energética conformará, junto con la laboral, recientemente aprobada, la hacendaria, la de seguridad social y la de telecomunicaciones, el grupo de las principales reformas estructurales de nueva generación que se plantea el gobierno mexicano.

El Pacto por México parece utilizar un doble discurso que se presta tanto al manejo de uno nacionalista como al ofrecimiento de privatización del sector. Por una parte, el gobierno se compromete a mantener bajo control del sector público tanto el petróleo como el gas y, por otra, se propone “transformarla en empresa de carácter productivo (¿ello significa que ahora no es de carácter productivo?)” que sea pública, *pero* que “tenga la capacidad de competir en la industria hasta convertirse en una empresa de clase mundial”. Para ello se plantea crear un gobierno corporativo y transparente. ¿Qué se está entendiendo exactamente por empresa de “clase mundial”? ¿qué característica tendría el nuevo gobierno corporativo?

Lo anterior tiene que ver, evidentemente, con el objetivo real que se le fije a Pemex: ¿garantizar el suministro energético para el desarrollo nacional? (lógica básica de 1938 a 1977) o ¿competir con calidad y eficiencia en el mercado mundial? (en otras palabras, exportar, finalidad básica desde 1978). Los dos objetivos pueden ser complementarios, siempre y cuando el segundo se supedite al primero. Sin embargo, de no ser así, el primero puede ser el de la rentabilidad de la empresa *per se*, sin vincularse con la capacidad interna de desarrollo tecnológico, con efectos multiplicadores locales de inversión y empleo, etcétera.

La lógica de gobierno corporativo no es nueva en Pemex; de hecho se supone que así trabaja actualmente.

En las disposiciones generales en el reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de septiembre de 2009, se establecen, en el capítulo II, los lineamientos de operación del *gobierno corporativo*, cuyo eje consiste en que las funciones, tanto del Consejo de Administración como del Director General, buscarán “crear valor económico”, incluso se dice, que se pretende hacer de este organismo una verdadera empresa, con buenas prácticas de *gobierno corporativo*, rendición de cuentas, transparencia, flexibilidad, autonomía; y que se buscará convertir lo que ha sido una empresa pública, en una real empresa. También, establece, por una parte, la participación privada en actividades de Pemex y, por otra, actividades llevadas a cabo por empresas privadas por cuenta y orden de Pemex. Además, contempla la posibilidad de participación privada para tratar de convertir los recursos prospectivos en reservas posibles, luego probables y finalmente probadas. No cabe duda de que uno de los propósitos del gobierno corporativo es separar el rol de la Nación como propietaria del petróleo, al Estado como dueño de Pemex y como regulador del mismo.¹²

Si la lógica del gobierno corporativo es, fundamentalmente, la separación de propiedad y gestión, la nueva estructura de Pemex tendería a obtener una renta petrolera, pero no a la operación real de las actividades que conduzcan a esa renta. Por otra parte, el Estado quedaría desligado de la capacidad de producción y generación de valor agregado que fuese más

12. I. Martínez Delgado. “Algunas reflexiones sobre gobierno corporativo”, en *Dimensión Económica*, vol.1, núm.2, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, enero-abril de 2010.

allá de la renta en sí misma, es decir, quedaría aún más alejado de la posibilidad de impulsar políticas de desarrollo a partir del sector petrolero. De hecho, el compromiso 56 del pacto establece el objetivo de maximizar la renta petrolera, fortaleciéndose la idea de una mera economía de enclave rentista y no de desarrollo productivo propio.

El pacto también plantea, como se ha venido haciendo en los procesos de privatización de paraestatales, que no se vendan las instalaciones de las empresas, en este caso de Pemex. Sin embargo, el problema no está sólo en las instalaciones existentes. De hecho, la falta de inversión productiva para generación de cadenas de valor agregado ha implicado la obsolescencia de parte de las instalaciones; por eso, lo fundamental no está en que el Estado mantenga instalaciones obsoletas, sino en la capacidad de desarrollar, en beneficio público, capacidades productivas innovadoras y acordes con las necesidades sociales y económicas.

Si bien se plantean aspectos positivos en la reforma, como el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la producción de fertilizantes, la inversión en energías alternativas y ahorro de energía, etc., la cuestión fundamental es quién lo haría. El abandono público del sector favorecería la posición de México como enclave petrolero, pero no en cuanto beneficio social.

Peña Nieto ha referido la adopción de mecanismos similares a los brasileños, como lo declaró en su visita a ese país. Sin embargo, en el caso de Brasil, el control del conjunto de las decisiones productivas es eminentemente público, con una importantísima participación de un sindicato muy combativo, el de Petrobras, que cuando existió el riesgo de perder la soberanía petrolera desató una enorme huelga (1995), y que opera como sindicato y no como distribuidor de “favores” públicos y subcontratante de la propia empresa para el desarrollo de negocios privados de sus dirigentes. Cabría preguntarse si el papel de la dirigencia sindical de Pemex

se acerca al sentido de la de Petrobras y si en México una reforma a *la brasileña* con Romero Deschamps tendría los mismos resultados que en Brasil.

2.5 Minas

El compromiso 61 del pacto refiere la expedición de una nueva ley para la industria minera, con el fin de que los pagos y las concesiones de las empresas se dirijan en beneficio de los municipios y las comunidades donde estén establecidas, desarrollando mecanismos de concertación para favorecer la cohesión social.

Cabe mencionar que los pagos de concesiones mineras son ínfimos en México y que ya se encuentra concesionado 13% del territorio nacional a empresas mineras, principalmente transnacionales.¹³

Es paradójico que en el pacto se establece el compromiso de prohibir la explotación en tiros verticales si no se garantiza la plena seguridad de los mineros. En la iniciativa de Felipe Calderón de reforma a la Ley Federal del Trabajo se incluía, de manera expresa, la prohibición del trabajo en tiros verticales de carbón (art. 343 A); sin embargo, la Cámara de Diputados, de mayoría priista, desechó tal propuesta.

2.6 Banca y crédito

Durante el transcurso del presente siglo, el sector financiero y el de telecomunicaciones han sido los dos únicos que han tenido un alto dinamismo económico en México. En el caso específico de la banca, sus prácticas incluyen tasas de intermediación excesivamente altas, pagando intereses bajos a los ahorradores y cobrando réditos muy elevados a los deudores,

13. Z. Y. Ramírez García. "Minería en México: Negocio de extranjeros", Guadalajara, s/e, 2012.

— Cuadro 2 Pago de derechos sobre concesiones mineras

Concesiones y asignaciones mineras	Cuota por hectárea (en pesos mexicanos)
I. Durante el primero y segundo año de vigencia	5.08
II. Durante el tercero y cuarto año de vigencia	7.60
III. Durante el quinto y sexto año de vigencia	15.72
IV. Durante el séptimo y octavo año de vigencia	31.62
V. Durante el noveno y décimo año de vigencia	63.22
VI. A partir del decimoprimer año de vigencia	111.27

Fuente: Artículos 262 y 264 de la Ley Federal de Derechos.

en particular los de tarjetas de crédito. Además, lejos de cumplir con una función central de intermediación entre captación de ahorro e inversión, canaliza la mayor parte de sus recursos al otorgamiento del crédito al consumo: vivienda privada, automóviles particulares y, sobre todo, tarjetas de crédito.

El pacto establece el fortalecimiento de la Banca de Desarrollo para la construcción de infraestructura, innovación, generación de patentes y apoyo a pequeñas y medianas empresas. Resalta, nuevamente, el interés por la tecnología y las patentes, pero no por el impacto de la empresa en el empleo o en el emprendurismo. No hay mención alguna a las microempresas, cuando, según el Censo Económico 2009, 95.7% de los establecimientos tiene, a lo sumo, 10 trabajadores y en ellos se concentra 40.4% del empleo.

2.7 Campo

En este apartado el pacto plantea el combate a las prácticas de intermediación que vayan en deterioro de la producción y eleven los precios agropecuarios (coyotaje). También se establece el compromiso de otorgar crédito oportuno y a tasas preferenciales a pequeños y medianos produc-

tores, la reorientación de subsidios, el incremento tecnológico en el sector agropecuario, la modernización de distritos de riego y la articulación de cadenas de valor.

Los aspectos referidos parecen ser loables en la lógica de una agricultura empresarial, pero no parece haber una referencia específica a la promoción de la propiedad social, al mantenimiento y la promoción del empleo rural, al reforzamiento de su carácter productivo y cultural, a la producción orgánica o a la defensa de la diversidad de cultivos, particularmente en el caso de culturas nativas, y del apoyo a microproductores. La perspectiva ambiental parece reducirse a la lógica de la economía verde y el consecuente pago por servicios ambientales en bosques y cuerpos de agua.

2.8 Estrategia sur-sureste

El esquema formulado, aparentemente, se acerca a lo que fue el Plan Puebla–Panamá, basado en la construcción de infraestructura de transporte y la promoción a la inversión, en este caso en las cuencas de los ríos Usumacinta, Grijalba, Casas y Papaloapan. Asimismo, se plantea ampliar la infraestructura social básica para educación y salud.

Cabría preguntarse sobre la consistencia entre la lógica aquí planteada y la de política social, ya que parece proponerse la implantación de un programa tradicional de modernización y rentabilidad empresarial, sin considerar las particularidades culturales y sociales de las comunidades. Se advierte, por lo tanto, una posible falta de consistencia con el desarrollo cultural expuesto en el apartado 1.4. Por el contrario, tanto por lo señalado en el punto 1.6, como en el presente apartado, no parece haber mayor análisis sobre el papel de las comunidades del sur del país. Con respecto al caso específico de los pueblos indígenas, no hay más diferencia con las lógicas culturales externas que el de la lengua. Por consiguiente,

el objetivo implícito sería integrarlos al mercado sin analizar sus propias circunstancias, sus prioridades ni sus necesidades específicas.

2.9 Deuda de los estados

La acumulación de deuda pública tanto en estados como en municipios (de manera muy notoria la de Jalisco y la gran parte de sus municipios metropolitanos) ya significa un problema de carácter nacional. Por ello, el pacto compromete a la expedición de nueva Ley de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública, con el fin de regular los accesos a las fuentes de pago y el establecimiento de las garantías de la federación para el endeudamiento subnacional.

Es de particular relevancia el uso de las participaciones federales como medio de garantía para la contratación de deuda subnacional. Las participaciones representan la distribución de recursos que hace la federación, principalmente por los beneficios de la renta petrolera. El utilizarlos de manera poco clara y eficiente implica no sólo el desperdicio del uso del principal recurso natural del país, sino que sea empleado para hipotecar el futuro de los distintos niveles territoriales. Finalmente, el principal beneficiario de este esquema termina siendo la banca acreedora.

2.10 Reforma hacendaria

El cumplimiento de los compromisos depende, en gran parte, de la disponibilidad de recursos financieros, del uso que se haga de ellos y del orden de prioridades que se establezca. Por ello, el “combustible” de la gran mayoría de las reformas planteadas se ubica en la estrategia hacendaria. Al respecto, el Pacto por México expresa los siguientes compromisos:

- Mejora y simplificación del cobro de impuestos, aumento con base en los contribuyentes, combate a elusión y evasión fiscal.
- Ampliación de las atribuciones de control y cobro por parte de los estados y municipios (especialmente el impuesto predial). Se propone la modificación de Ley de Coordinación Fiscal para mejor balance entre poderes.
- Eliminación de duplicidades de funciones, compactación de áreas y dependencias de gobierno y revisión de gasto público.
- Eliminación de beneficios fiscales (en especial esquema de consolidación fiscal), así como revisión del diseño y ejecución de impuestos.
- Retiro de subsidios regresivos en términos distributivos. Eliminación de subsidios a la población de altos ingresos.

El primer compromiso ha sido una constante durante diversas administraciones. Sin embargo, el éxito ha sido muy limitado. Por el contrario, se ha mantenido una serie de privilegios fiscales, expresados en el mecanismo de los créditos fiscales, mediante los cuales se libera del pago de obligaciones a empresas y personas físicas, sin que el Estado reporte siquiera de quiénes se trata. Por ello, cabría ubicar, con mayor precisión, la propuesta para eliminar beneficios fiscales.

El aumento en el cobro impositivo por parte de los estados se enfrenta a un problema, el del costo político que esto implique, lo que se traduce en comportamientos evasivos al respecto.

El retiro de los subsidios distributivamente regresivos puede convertirse en un arma de doble filo. ¿Cuáles son los subsidios a tomar en cuenta para el cálculo? Cualquier decisión de política pública presupone un contenido económico y uno social. Visto desde sus instrumentos, toda política social implica la movilización de recursos económicos, y visto desde sus fines, toda política económica implica un cierto impacto social. Por lo tanto, la diferenciación entre política económica y política social

puede prestarse a ubicar en los cálculos sólo aquellos subsidios que se dirijan a algunos grupos de población excluyendo a otros.

Valga como ejemplo si entre los subsidios regresivos se encuentran los rescates bancarios o los beneficios circunscritos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al personal de las Fuerzas Armadas, a los legisladores, a los altos funcionarios de los entidades financieras públicas (Banco de México, Nafin, Banobras o Banco Mexicano de Comercio Exterior) o a los expresidentes de la república. Si se indica que tales erogaciones no corresponden, específicamente, a un objetivo de política social, cabría preguntarse sobre el cuestionamiento al gasto público en educación superior pública o en investigación, cuando su objetivo es múltiple.

Por otro lado, la distribución del ingreso parte de una muestra trunca, pues la utilizada en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares no alcanza a representar a los grupos de ingresos extremos. La probabilidad de captar a las grandes fortunas del país es casi nula, y también la probabilidad de captar a las comunidades indígenas aisladas es muy reducida. De hecho, la comparación entre los quintiles primero y quinto, como se hace en el Pacto por México, oculta las extremas diferencias que existen entre grupos más pequeños y distanciados. El hogar promedio del decil IX de la distribución percibe, en promedio, 20 mil pesos mensuales, con dos perceptores de ingreso por hogar. El gran abismo distributivo no se encuentra en lo fundamental en la estructura por deciles, sino en el enorme poder de las grandes fortunas, que son omitidas en los compromisos del Pacto por México.

Además, la estadística disponible refiere básicamente el ingreso, pero no el patrimonio de los hogares. El hecho de que entre las líneas de política social se proponga un censo de escuelas y maestros daría pie para que también se efectuara un gran registro, basado en censos, aplicación

de encuestas y registros de la propiedad, para ubicar la concentración patrimonial en el país.

3. Comentarios finales

El Pacto por México ofrece amplias perspectivas en términos de objetivos y prioridades, pero el desarrollo de los compromisos específicos tiende a diluirlos en beneficio de perspectivas más tradicionales y ortodoxas sobre el manejo social y económico. Lo anterior no implica que el acuerdo carezca de elementos innovadores, social y económicamente benéficos. De hecho, el documento refleja posturas y valores distintos y, en ocasiones, hasta encontrados, lo que también refleja problemas de consistencia.

En efecto, no parece haber un nexo metodológico claro entre las políticas sociales y las económicas, y de ambas con los grandes objetivos de crecimiento, empleo, competitividad, ejercicio de derechos y de libertades. Es evidente que retóricamente podría hacerse tal conexión, pero nada garantiza que, en efecto, se avance en ese rumbo. Por el contrario, la permanencia predominante de esquemas repetidos y poco gloriosos en términos económicos y sociales, principalmente en los primeros, puede mantener inercias opuestas a los objetivos planteados.

La cuestión, además, no se remite sólo a lo que se piense hacer, sino a quiénes y cómo lo harían. La historia de los funcionarios parece llevar a la reproducción de los mismos esquemas de políticas vigentes desde hace tres décadas, aunque con más oficio político y capacidad de toma de decisiones (con significativas excepciones) que en la administración precedente.

Entre los elementos innovadores y heterodoxos es fundamental cómo va a implementarse, y ahí aparece, como restricción mayor, el enorme corporativismo tanto sindical como empresarial en México. ¿Cómo plantearse una auténtica participación ciudadana en medio de estructuras

de poder anquilosadas en el centralismo político y económico? ¿Cómo generar empoderamiento social, cuando la gran mayoría de la población cuenta cada vez con menor poder económico, estabilidad laboral e identidad social? ¿Cómo tender a la cohesión social a partir de una sociedad desgarrada por la violencia, la inequidad y la injusticia? ¿Cómo articular políticas congruentes de sustentabilidad, basadas en un discurso metodológicamente individualista y de rentabilidad a corto plazo? Las preguntas pueden multiplicarse y las respuestas no pueden ser negativas so pena de impedirnos la construcción de un futuro distinto. El trabajo crítico, propositivo y participativo no sólo sigue siendo indispensable, sino que lo es cada vez más.