

## ***El primer año de Enrique Peña Nieto: continuidad económica y restauración autoritaria***

JORGE ENRIQUE ROCHA QUINTERO\*

### 1. PREÁMBULO

La toma de posesión de Enrique Peña Nieto nos recordó los tiempos del viejo régimen, cuando se realizaban discursos grandilocuentes y anuncios rimbombantes sobre las acciones de gobierno, en el marco del naciente Pacto por México, y con un discurso en el que las palabras *democracia* y *cambio* se convirtieron en el hilo conductor del mensaje que exponía el presidente de la república a todos los mexicanos. Por paradójico que resulte, luego de 12 años de gobiernos federales panistas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) regresaba al poder, enarbolando las banderas de la transformación del país en un régimen democrático.

Lo primero que tenemos que señalar es que Peña Nieto arriba a la presidencia en medio de un proceso electoral cuestionado, con fuertes señalamientos al respecto de su gestión como gobernador del Estado de México (solo por citar algunos, está el caso de Atenco o que la pobreza en la entidad se incrementó durante su gobierno) y que además venía arrastrando las movilizaciones sociales organizadas por el mo-

\* Es licenciado en Sociología por la Universidad de Guadalajara y en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac. Estudia el doctorado en Estudios Científico Sociales en el ITESO y tiene una maestría en Impactos de la Globalización por la Universidad Internacional de Andalucía. Actualmente, coordina la maestría en Política y Gestión Pública del ITESO.

vimiento social #YoSoy132, que puso en entredicho la legitimidad de todo el sistema político mexicano. Los saldos de estos hechos es que el candidato del PRI tomó la titularidad del Ejecutivo federal sin la suficiente legitimidad política y que, por lo tanto, un objetivo central para el inicio de su gobierno era recobrar un poco de esta, pero teniendo claro que el propósito fundamental de su gestión es la aprobación y la implementación de las llamadas “reformas estructurales”; podemos definir las, de manera sencilla, como las políticas de corte neoliberal que piden los grandes capitales en función de desregular los derechos laborales y permitir la inversión privada en sectores estratégicos de la vida nacional.

## 2. REFORMAS ESTRUCTURALES

La implementación de las grandes políticas, que algunos llamaron de ajuste estructural, otros como neoliberales y algunos más como capitalismo financiero global, viene gestándose en el país desde principios de la década de los ochenta del siglo XX. Sucesivamente los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982–1988), Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), Ernesto Zedillo (1994–2000), Vicente Fox (2000–2006), Felipe Calderón (2006–2012) y ahora Enrique Peña Nieto (2012–2018) han hecho modificaciones legales y de políticas públicas que han desmantelado el estado, fruto de la revolución mexicana, y han construido el andamiaje institucional y legal para transformar a México en un país de corte eminentemente neoliberal. A diferencia de otras naciones como Brasil y Argentina, los gobiernos mexicanos han seguido a pie juntillas los dictados y planteamientos de los organismos económicos mundiales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que exhortan a cambiar las funciones del estado para convertirlo en una institución que genere certeza jurídica a la inversión capitalista, y a liberalizar y mercantilizar la economía lo más posible.

Para Peña Nieto y su equipo de gobierno es prioritario concluir con las reformas neoliberales en temas sustantivos como el trabajo, la energía y las telecomunicaciones, además de construir el soporte político para mantenerse en el poder el mayor tiempo posible.

En 2013 las reformas impulsadas por el Ejecutivo federal fueron: educativa, en telecomunicaciones, financiera, hacendaria, político electoral y energética; a estas se puede agregar la reforma laboral, que se aprobó en la última semana del gobierno de Felipe Calderón, pero que fue promovida por Enrique Peña Nieto y aprobada en la actual legislatura.

En este artículo no abundaré en las tres primeras reformas, que ya han sido objeto de reflexión amplia, más bien me concentraré en las realizadas en la segunda parte de 2013.

En lo referente a la reforma hacendaria, muchos anticipamos que Enrique Peña Nieto se plegaría a las recomendaciones de la OCDE que planteaban que México debería incrementar el impuesto al valor agregado (IVA) de 16% a 19%, y que como también lo propuso la Confederación Patronal Mexicana (Coparmex), se aplicara el IVA a alimentos y medicinas de 5%. No fue así. El presidente mantuvo el IVA en 16% y la exención a alimentos y medicinas.

Ahora bien, hubiera resultado muy conflictivo para el actual gobierno hacer una reforma hacendaria desde una perspectiva claramente neoliberal, ya que esta se aprobó cuando las movilizaciones magisteriales en contra de la reforma educativa estaban en su clímax. Recordemos que la mal llamada reforma educativa, en realidad, fue una modificación a la relación laboral de los docentes con el estado, situación que vulneró los derechos de los profesores del país y que, por lo tanto, provocó múltiples movilizaciones sociales. En este contexto, proponer el aumento al IVA hubiera resultado un suicidio político; por ello, Peña Nieto y su equipo optaron por proponer una reforma hacendaria con otro rumbo.

Ahora bien, es cierto que México recauda muy poco (13% del producto interno bruto), que entre 32% y 40% del presupuesto del estado es financiado por los impuestos que se cobran a Pemex, y que los

grandes consorcios no contribuyen al erario; por ejemplo, a Televisa le condonaron 3,334 millones de pesos de impuestos en 2013. En este escenario tampoco era una opción dejar las cosas como estaban y, por lo menos en la propuesta, Peña Nieto optó por recaudar impuestos a los que más ingresos tienen; esta decisión hizo que el Ejecutivo obtuviera el respaldo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y la crítica de Acción Nacional (PAN).

Los puntos más importantes de la reforma hacendaria son:

- Mantener el IVA en 16% y la exención en alimentos y medicinas.
- Crear la pensión universal y el seguro de desempleo por seis meses.
- Eliminar, parcialmente, los regímenes especiales de sectores no estratégicos, es decir, los llamados esquemas de consolidación fiscal.
- Aumentar, de manera progresiva, el impuesto sobre la renta (ISR) para aquellas personas que ganan más de 750 mil pesos al año (32%).
- Igualar el IVA a 16% en zonas fronterizas (donde el IVA era de 11%).
- Poner impuestos a productos que no representan un alimento como los refrescos o las gomas de mascar.
- Cobrar impuestos (10%) a las ganancias obtenidas en la especulación en la bolsa de valores (la llamada tasa Tobin) que permite gravar los ingresos bursátiles.
- Cobrar un impuesto de 7.5% a las ganancias por la extracción minera.

La mayor parte de las medidas mencionadas habían sido recomendadas por académicos y especialistas que demandan una mayor regulación de los capitales y, por lo tanto, la posibilidad de generar medidas más redistributivas.

Además, la presión social logró que no se aprobara la propuesta de quitar la exención de impuestos al pago de colegiaturas, a la renta de viviendas y a las transacciones de casas con un costo menor a un millón y medio de pesos.

Los más críticos de esta reforma plantean tres riesgos: que termine castigando solo a las exiguas clases medias del país, que los números no “cuadren” y que las promesas de gasto social no puedan ser cubiertas por los nuevos ingresos, y que no se haya presentado una propuesta clara y precisa de transparencia en el ejercicio fiscal y compromisos para evitar el despilfarro y la corrupción.

La reforma político electoral también fue aprobada casi al final de 2013, de forma *fast track*, ya que es posible que Peña Nieto y sus aliados, ante los magros resultados de su primer año de gestión y frente a la posibilidad de que cambie la correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión para 2015, decidieron aprovechar al ambiente decembrino para realizar estas modificaciones a la ley.

Esta reforma tuvo dos problemas de origen. El primero es que para resolver las fallas y las graves deficiencias del sistema político mexicano era necesario hacer una reforma del estado. Este tema fue manejado en el proceso de alternancia política que llevó a Vicente Fox a la presidencia; sin embargo, la iniciativa fracasó y quedó como uno de los grandes saldos del panismo. En 2012, nuevamente, hubo alternancia en el poder político y, como en 2000, el mensaje central de la campaña del ahora presidente era el cambio. Tampoco esta vez sucedió y la necesaria reforma del estado se quedó en una insuficiente reforma político electoral.

El segundo problema de origen es que la aprobación de la reforma política se encadenó a la aprobación de la reforma energética; es decir, no se le dio su propio espacio, su propio tiempo y el necesario proceso de discusión y deliberación social que requería. Recordemos que una modificación de reglas en el sistema político requiere el consenso y la aceptación de todos los actores sociales y políticos; derivado del anterior, la poca discusión en la opinión pública sobre la reforma se centró en la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), dejando de lado el resto de los componentes de la reforma que también resultaban muy importantes. Dicho de otra forma, las modificaciones legales al

sistema político son estructuralmente insuficientes y no cuentan con el soporte de legitimidad y consenso que requieren.

En este marco de interpretación más amplio vale la pena analizar por separado cada una de los cambios más importantes planteados por el Poder Legislativo. La reelección de diputados federales, diputados locales, senadores y presidentes municipales, en principio, parece una buena medida, ya que se convertirá en un incentivo para fomentar las carreras parlamentarias o para que los gobiernos municipales puedan proyectar gestiones a mediano plazo. Esto, posiblemente, impacte en el descenso del “chapulineo” de funcionarios y provoque que los legisladores y los alcaldes realicen una mejor labor frente a la ciudadanía, de la cual buscarán el voto. Sin entrar en la posibilidad de que las leyes secundarias perviertan las bondades de estas modificaciones (en México y con la clase política existente siempre es posible), una ausencia grave de la reforma es la revocación del mandato, que sería la figura que ayudaría a generar los contrapesos institucionales más importantes frente a la reelección. Esta ausencia pone en entredicho las bondades de estas modificaciones y si no se acompaña la reelección con figuras de participación ciudadana, controles y candados, el riesgo de profundizar la partidocracia es muy alto.

Tres aspectos que parecen lo más positivos en esta reforma político electoral son: la determinación de que 50% de las candidaturas a diputados federales y senadores serán para mujeres; que se puede anular una elección cuando se rebase en 5% los topes de campaña y la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea menor a 5% de la votación, así como que se incrementa desde 2% a 3% el umbral para que un partido político mantenga el registro. Como siempre, existe la posibilidad de pervertir estas mejoras, y una es que la nulidad por el rebase de topes de campaña, condicionada a un porcentaje de diferencia entre el primero y el segundo lugar, puede provocar que los partidos busquen a toda costa los “carros completos” en las elecciones, es decir, que basen sus estrategias en generar una diferencia mayor a 5% y luego pagar las multas correspondientes.

Finalmente, el asunto más controversial de la reforma política es la creación del INE, que suple al Instituto Federal Electoral (IFE). Las componendas políticas y las presiones propiciaron que la nueva figura no convenza a nadie, que deje buena parte de los asuntos más trascendentes en la incertidumbre y que no se construya una institución que resuelva, efectivamente, los fuertes problemas que aquejan al IFE. Una de las deficiencias del debate en este tema es que los críticos a la reforma no asumieron que el IFE está pasando por una crisis de legitimidad y que sí se necesitaban cambios.

Inmediatamente después de la aprobación de la reforma político electoral, tanto la cámara baja como la alta aprobaron, en menos de una semana, la reforma energética. PRI, PAN, Partido Verde y Nueva Alianza conformaron un bloque para lograr los cambios de los artículos 27 y 28 de la Constitución. Primero hay que señalar que esta reforma no plantea una política energética de estado, no retoma de manera seria el impulso a las energías alternativas (solar y eólica) y el tema de la sustentabilidad está ausente. La reforma aprobada se centra en permitir la inversión privada en todos los sectores de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Podemos señalar, sin temor a equivocarnos, que es el mayor proceso de privatización en México después de las reformas al artículo 27 en el mundo rural, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

Uno de los asuntos más preocupantes de esta reforma es que hasta el día de su primera aprobación solo se hablaba de los contratos de utilidad compartida, es decir, de alianzas comerciales entre empresas y el gobierno que se repartían las ganancias obtenidas luego de la extracción de petróleo. En el último momento apareció la figura de producción compartida y las licencias, donde no solo se comparten ganancias sino que las empresas se pueden adueñar del petróleo extraído; es decir, se les puede pagar en especie. Junto con estos cambios, ahora podremos ver, en el mercado energético nacional, a empresas privadas compitiendo por servicios contra Pemex y la CFE.

El argumento mediático que utilizó el gobierno es que los usuarios tendrán mejores servicios y precios, pero el problema es que en la experiencia mexicana de privatización, que se remonta a más de 30 años, esto nunca ha sucedido.

### 3. SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA SEGURIDAD EN EL PRIMER AÑO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

La economía en el primer año de Enrique Peña Nieto tuvo malos resultados y hay por lo menos cuatro indicadores que lo muestran. El primero es que la estimación de crecimiento económico se ajustó a la baja, ya que se había planteado un crecimiento de 3,5% del producto interno bruto. Este dato se fue ajustando a lo largo del año y para finales de 2013 la previsión era de un poco más de 1%.

Otro de los problemas de la nueva administración federal es que se presentó un fuerte subejercicio presupuestal, el más grande en un inicio de sexenio. Tanto Felipe Calderón como Vicente Fox tuvieron una inversión pública mayor al 10% en su primer año de gobierno. En el caso de Peña Nieto, hasta el primer semestre de 2013, había un subejercicio de menos 7%, algo que sin duda afecta el desarrollo económico.

El tercer aspecto es que la pobreza siguió incrementándose en el país. De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), de 2010 a 2012 los pobres pasaron de 52.8 a 53.3 millones de personas, y la pobreza alimentaria aumentó de 21.5 a 23.1 millones de mexicanos. Los estados que reportaron más pobreza son: Chiapas (74%), Guerrero (69%), Puebla (64%) y Oaxaca (61%). Aunado a lo anterior, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) dio a conocer un informe, a finales de 2013, donde refiere que de 11 países analizados en 2012, México fue la única nación donde creció la pobreza y que Venezuela, Ecuador y

Brasil fueron los países que experimentaron los mayores descensos en el número de pobres.<sup>1</sup>

Enrique Peña Nieto anunció que uno de sus programas “estrella” era la Cruzada Nacional contra el Hambre, pero hasta ahora no se cuenta con información clara y precisa sobre los alcances de esta política pública, y de acuerdo con los datos más recientes, dicha cruzada no ha logrado contener el incremento de la pobreza.

Finalmente, otro hecho que no se había presentado en varias décadas afectó a la economía de varios estados, sobre todo de Guerrero. En septiembre, coincidió el arribo simultáneo, tanto en el Pacífico como en el Golfo de México, del huracán Ingrid y la tormenta tropical Manuel (que luego se convirtió también en huracán), que trajo lluvias torrenciales a todo el país. Esta situación perjudicó a muchas zonas rurales empobrecidas del país y, particularmente, a la Montaña de Guerrero, donde muchas poblaciones quedaron incomunicadas y con los caminos destruidos. Este hecho también dañó a varias economías locales, sobre todo en el sureste de México.

Ahora bien, en cuanto al problema de la inseguridad en el país, los índices delictivos no bajan, se mantienen las tendencias en las cifras de personas muertas, desapariciones y desplazamientos, e incluso hay zonas de México que muestran un franco vacío de la presencia del estado; por ejemplo, algunos territorios del estado de Michoacán donde el control por parte de bandas delictivas es casi total. Esto ha propiciado la multiplicación de las llamadas autodefensas (distintas de las policías comunitarias), que ante las situaciones de conflicto social e ingobernabilidad optan por la vía armada para defenderse. Más allá del origen de estos grupos y de los problemas legales y éticos que puede implicar, lo cierto es que surgen porque hay problemas que el estado no resuelve; dicho de otra forma, en algunas regiones de México pasamos del estado fallido al estado vacío.

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. *Panorama Social de América Latina 2013*, Santiago de Chile, Cepal, 2013.

De acuerdo con las cifras oficiales, los homicidios dolosos en el país descendieron en 10%; sin embargo, los secuestros se dispararon por arriba de 30% y las extorsiones también registraron un aumento considerable. Frente a estos problemas, hay declaraciones de parte de los responsables de la seguridad del país y algunas modificaciones, como la creación del mando único policial en los estados, pero hasta ahora no se vislumbran virajes que muestren un verdadero cambio de ruta en la estrategia para enfrentar el problema de la delincuencia organizada.

#### 4. EL PACTO POR MÉXICO Y LA RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

En la parte final de 2013, a propósito de la aprobación de las reformas política y energética, el PRD abandonó los trabajos del Pacto por México y lo que ahora persiste es una alianza entre el PRI y el PAN que sirvió para la aprobación de dichas reformas.

Podemos anticipar que el Pacto llegó a su fin, ya que la confección de las leyes secundarias de las reformas aprobadas no necesitan los votos de los partidos de izquierda y, por lo tanto, este acuerdo político, como tal, deja de tener sentido.

En lo que respecta a la relación del gobierno de Enrique Peña Nieto con la sociedad civil organizada y con los movimientos sociales, encontramos nula o poca articulación, además de que el vínculo entre el gobierno federal y estas agrupaciones se caracterizó por el conflicto y la ausencia de diálogo. En este sentido, podemos afirmar que la administración del jefe del Ejecutivo federal reprodujo las antiguas formas de relación entre sociedad y gobierno, características de la forma de gobernar priista. No son pocos los analistas políticos que coinciden con que estamos ante una regresión autoritaria que se verifica por los continuos actos de represión ante las protestas sociales, por la vulneración de los derechos humanos de periodistas y activistas sociales, y por la incapacidad del gobierno actual de generar cauces y

canales de diálogo con los grupos organizados del país. No deja de llamar la atención que durante este año de gobierno el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) reapareció públicamente, reafirmó sus planteamientos y mostró que ya hubo relevo generacional en sus filas.

## 5. BREVES CONCLUSIONES

Las dos palabras que resumen el primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto es continuidad en la política económica a través de la implementación y aprobación de las llamadas reformas estructurales, y la restauración autoritaria en la forma de gobernar y en la relación con la sociedad civil organizada y los movimientos sociales. El colofón a este breve análisis es que no existe un “nuevo” o “viejo” PRI; el PRI es el PRI de siempre.

