

## México: hacia una segunda transición

Vicenç Sanclemente | Universidad Pompeu Fabra.

### Tema

El ARI analiza ¿Cuáles son la trascendencia y las perspectivas del Pacto por México a la vista de la realidad política del país?.

### Resumen

El 2 de diciembre de 2012, el presidente Enrique Peña Nieto y los tres principales partidos políticos mexicanos –PRI, PAN y PRD– firmaron un pacto con 95 propuestas y un calendario de resolución para encauzar la reforma política del país. Las primeras han ido avanzando en las cámaras y han sido rubricadas con señales de firmeza gubernamental. En el segundo semestre de este año deben afrontarse las más importantes, la reforma fiscal y la de PEMEX, íntimamente relacionadas. Será el momento clave para conocer si se adoptaran reformas estructurales históricas o si las medidas se quedarán en un programa de gobierno en un primer “año de gracia” presidencial.

### Análisis

Los analistas señalan que el antecedente de este acuerdo son los Pactos de la Moncloa firmados en Madrid en octubre de 1977 cuando las principales fuerzas políticas españolas, organizaciones empresariales y un sindicato, acordaron un programa político y económico para estabilizar el proceso de transición.

El Pacto por México ha repartido su trabajo en cinco grandes áreas: (1) sociedad de derechos y libertades; (2) crecimiento económico, empleo y competitividad; (3) seguridad y justicia; (4) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y (4) gobernabilidad democrática.

En la academia y en los mundos, el mundo político y económico hay optimismo porque destacan que México ha entrado en una nueva etapa de diálogo. El sociólogo Nicolás Loza se felicita de los vínculos de comunicación constructiva creados entre las fuerzas políticas. Según él, el PRI supo leer las circunstancias y buscar de forma muy discreta, muy inteligente, «integrar temas pendientes de la agenda “de seis meses, seis años, 12 años».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este ARI está basado en entrevistas personales del autor.

A nivel nacional hay pocos antecedentes. Durante 71 años de gobierno interrumpido el PRI no dio juego a la oposición. Sólo en el mandato de Ernesto Zedillo, éste nombró a Antonio Lozano –del PAN– procurador general de la República. El Pacto por México sorprendió porque llegaba tras 12 años de confrontación entre oposición y gobierno y ni Vicente Fox ni Felipe Calderón pudieron implementar cambios estructurales. Parece que algo ha cambiado. Los actuales dirigentes del PRD no querían reeditar lo sucedido tras las elecciones de 2006. Jesús Zambrano comentaba : «No nos íbamos a quedar en el rincón gritándole a Enrique Peña Nieto que era un usurpador». Según él, quisieron mandar una señal de tranquilidad a los empresarios nacionales y extranjeros, «para dejar constancia de su compromiso con el futuro del país.».

### *El Estado contra los poderes fácticos*

El preámbulo del Pacto empieza por defender a las instituciones frente a los poderes fácticos. Gustavo Madero, del PAN, aclaró que no deseaban ni fortalecer ni perjudicar al gobierno sino ver un Eestado mexicano fuerte que hiciera frente «a los grandes privilegiados y a los que tienen el *statu quo*». Jesús Zambrano, del PRD, entendía que era necesaria una plataforma para relanzar la política y recuperar la vigencia del Estado en las decisiones importantes y en todo el territorio.: «o los poderes fácticos iban a continuar arrastrando a las autoridades».

Para Alberto Olvera, de la Universidad de Veracruz, por primera vez se reconocía la pérdida de soberanía. Dos días antes de la detención de Elba Esther Gordillo, dirigente histórica del Sindicato de Maestros, Olvera señalaba que los sindicatos eran los principales poderes fácticos y veía muy difícil un cambio sustantivo: «al sindicato petrolero lo necesitan para privatizar. No van a tocar su monopolio laboral». Creía que con el sindicato de la educación se iban a enfrentar a una resistencia monumental y se preguntaba hasta dónde estaría dispuesto a llegar el Estado.

No tardamos mucho en conocer la primera señal. El lunes 25 de febrero se promulgaba la reforma educativa. El 26 se detenía a Gordillo, acusada de desviar 2.000 millones de pesos de las cuotas del sindicato. La medida fue aplaudida por todas las fuerzas políticas. Francisca Corrales, diputada del PRI, advertía que más que un aviso, era una muestra de que imperaba el Estado de Derecho.: «hay leyes que se tienen que respetar, sin pasar por delante ningún interés personal. Hay gobierno en este país».

Dos días antes, Luís Castro, de Alianza Nacional, el partido bisagra fundado por Gordillo, comentaba su disposición de entrar en el Pacto y advertía que hay un interés histórico de la derecha mexicana por intervenir en la educación. Por su dimensión el sistema educativo supone un gran negocio, y cree que algunos grupos buscan incidir en la parte ideológica. El PAN, estando en el gobierno, no había logrado reformarlo por su alianza con Gordillo. El secretario de Trabajo Alfonso Navarrete advirtió que si la

---

secretaría de Hacienda había investigado las cuentas del Sindicato de Educación, también podía hacerlo con otros si detectaban movimientos irregulares.

El apoyo a la medida fue masivo (un 86%, según la encuesta de *BGC Excelsior*), porque Gordillo se había convertido en símbolo de corrupción e impunidad. Algunos académicos como Silvia Gómez Tagle, del Colegio de México, anotaban que el encarcelamiento de la maestra respondía más a la lógica del poder que a la de justicia. Y razonaba que el sistema tiene una deuda con la impunidad y el uso discrecional de la procuración de justicia.

### *La clave del Pacto: una gran reforma fiscal*

México lleva 15 años de estabilidad macroeconómica y financiera. Pero el nivel de crecimiento *per cápita* en este tiempo ha sido casi cero. El poder adquisitivo del salario mínimo en 2013 es inferior al de 2000. Manuel Molano, del Instituto Mexicano para la Competitividad, señala la importancia de los estudios de Santiago Levy, del Banco Interamericano de Desarrollo, que denuncian la proliferación de empresas informales, que centran su esfuerzo en preservar su informalidad. Molano critica al sistema fiscal «Que castiga a los ganadores y premia a los perdedores y genera un síndrome de Peter Pan. Las empresas se resisten a crecer. Así no las detectan ni la seguridad social, ni un sindicato».

México necesita que cada año entren en el mercado laboral más de 1,2 millones de personas. Carlos Serrano, jefe del servicio de estudios del BBVA, comentando los estudios de Levy, , revela que la mitad de los trabajadores no contribuyen. El Pacto debe crear una nueva cultura fiscal y propone un gran contrato. Debería garantizar un sistema de seguridad social universal que a la vez permita que los ciudadanos vean con buenos ojos la extensión de la política recaudatoria.

Estaríamos pues, frente a una etapa trascendente si los tres partidos firmantes pudieran introducir esta nueva cultura fiscal en México. Parece que el PAN y el PRD están presionando para que sea una reforma integral y no se reduzca a ampliar el IVA y aplicarlo a alimentos y medicinas. Hace unos meses, el PRI se oponía a esa recaudación del IVA en productos básicos. Pero, tras su asamblea de principios de marzo, se abrió a cambios. El IVA es el impuesto más fácil de recaudar.

Desde el PAN creen que debe incrementarse la base de contribuyentes, atacar la evasión fiscal y promover mejores niveles de captación. Según Marco Antonio Adame, la reforma fiscal busca ampliar las atribuciones de control y cobro de las entidades federales, revisar los subsidios y regímenes especiales con resultados regresivos, porque asignan mayores recursos a las personas que más tienen y «Eliminar los privilegios fiscales, en particular, el régimen de consolidación fiscal.». Proponen elevar la capacidad de recaudación en no menos del 8% del PIB.

---

Un gran tema, que demostrará si el gobierno de Enrique Peña Nieto es capaz de enfrentar una reforma a gran escala, es si incluirá la anulación o no de la Ley de Consolidación fiscal. Esta normativa permite a los empresarios unificar el pago del impuesto sobre la renta (ISR) de varias de sus compañías, compensando las ganancias de unas con las pérdidas de otras. El presidente del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, Claudio X. González, dejó clara su oposición a eliminarla. En 2008, gracias al régimen de consolidación fiscal, los grandes grupos empresariales acabaron tributando el 1,7% del total del ISR.

*El paso previo: un acuerdo sobre PEMEX*

La reforma fiscal deberá cubrir la parte impositiva que en estos momentos aporta PEMEX, la empresa petrolera nacional, un 40% de los ingresos del Eestado. Pese a que es un tema históricamente muy sensible, creo que no habrá una gran confrontación entre los firmantes del Pacto y que podrían alcanzar una fórmula para que no fuera necesario reformar la Constitución. Todos coinciden en que los hidrocarburos seguirán perteneciendo a los mexicanos y están estudiando como abrir a la inversión privada, nacional y extranjera, en algunas partes de la cadena productiva. Todavía no está claro si en una primera etapa pasaría a cotizar en bBolsa. Desde el PRI remarcan que hay voluntad de acuerdo. Francisca Corrales remarcaba que si no hubiera habido disposición de las fuerzas políticas, en los dos puntos centrales, de reforma energética y hacendaria, ya no estarían en el Pacto y no se hubiera firmado el acuerdo.

Desde Nueva Alianza, estarían a favor de que cotice en bolsa. Para Luís Castro esto generaría mecanismos de transparencia y de gestión y un acceso al mercado internacional distinto.

Desde el PAN la prioridad sería quitar candados y ampliar facultades a PEMEX para garantizar la inversión en toda la cadena de producción, sin perder la rectoría del Estado. . Adame quiere enfatizar que no está en el ánimo del PAN más que la apertura: «Para que con capital público y privado se pueda aprovechar de la mejor manera la renta petrolera en bien del país». Quieren convertir a PEMEX en una empresa competitiva, con mayor capacidad en la exploración y producción de hidrocarburos y generar un entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte. Desde la cúpula del PRD coinciden en modernizar la gestión., Zambrano comenta: «bajo la rectoría del Eestado, en asociaciones inteligentes, pero sin privatiza».

Desde el gobierno pueden estar estudiando un modelo similar al de la brasileña Petrobrás (68% de inversión privada, pero el gobierno controla el 54% de los votos) o de la noruega Statoil. (el Eestado participa en un 50% en cada licencia que otorga y e. El gobierno noruego es propietario del 67% de las acciones).

---

Manuel Molano cree que el Pacto debe concluir con tres grandes anclas: (1) la parte energética; (2), la de salud y seguridad social; y (3) la fiscal. Cree que si no se resuelve la parte energética, difícilmente tendrán recursos para afrontar la parte de la seguridad social. Si resuelven energía y seguridad social, pueden generarse condiciones para un nuevo pacto social: «el mexicano estaría dispuesto a pagar IVA si sabe que va a recibir otros programas sociales».

### *El fortalecimiento de la autoridad del Estado*

La obtención de recursos, a través de la reforma fiscal y de PEMEX debe evitar que el Estado mexicano pierda el control en algunos territorios. Ante una nueva estrategia de seguridad, con el concepto central de «prevención social» que puede tardar años en fructificar, lo prioritario son los recursos. Hay estados donde es palpable la sensación de desgobierno frente al crimen organizado. Las instituciones deben fortalecerse para evitar que la administración sea irrelevante. Remarcaba Samuel González que en México la delincuencia organizada es el síntoma, no la enfermedad: «la enfermedad se llama Estado débil y no solo tiene que ver con delincuencia, sino con la incapacidad recaudar impuestos y los procesos de corrupción».

Desde Morena, Félix Santana, advertía del desnivel en la utilización de recursos públicos. En el eEstado de México, del total de los presupuestos, se otorga a los municipios el 8%. «Eso provoca, que, en el mejor caso, dependan de grandes familias locales. En el peor, del narco».

El Pacto por México propone crear una gendarmería nacional. Que la policía local asuma la proximidad y que la estatal sea la responsable de la seguridad pública. El reto es reforzar a los municipios. Para Carlos Barrachina, de la universidad de Quintana Roo, un nuevo sistema de seguridad necesita de recursos, una dirección clara y voluntad política. Que municipios y estados se impliquen para aplicar los controles de confianza, depurar a las corporaciones, establecer políticas de formación,; dar condiciones de vida aceptables a los policías y poder implantar la carrera policial. Las principales resistencias radican en las complicidades locales y perjudican la depuración. Las antiguas autoridades se resisten a desaparecer. Para Barrachina es importante fortalecer las áreas de inteligencia y de acción rápida. Un mando único entendido de forma que si la entidad menor no puede asumir la responsabilidad, ésta sea asumida por una entidad superior.

El Congreso y en el Senado mexicanos están valorando la creación de una Comisión Nacional Anti- corrupción y debaten sus competencias. El Pacto también propone un Comité Nacional de Ética. Fernando Bohórquez, director de Transparencia Mexicana, apuesta por una reforma ambiciosa. Cree que es necesario un sistema integral de revisión de cuentas, involucrar al sector privado y, quitar prejuicios, preconcepciones y

---

pretextos sobre temas de corrupción. «Y volver a recuperar el espíritu de una comunidad que se respeta a ella misma». Los diputados del PAN en la Cámara de Diputados han advertido que entraran en la reforma fiscal, una vez aprobado un paquete de reformas constitucionales contra la corrupción.

### *Euforia en la Academia, ignorancia en la calle*

En la prensa internacional se respira una cierta euforia. Artículos del "Financial Times" y del "New York Times": a aplauden la nueva etapa que se abre en México. Pero debería comprobarse si esa sensación sobre el Ppacto ha llegado a la calle. El Pacto por México es una apuesta de las direcciones de los partidos. Tanto, Gustavo Madero –del (PAN)– como Jesús Zambrano –del (PRD)– son contestados desde sus formaciones. La presentación progresiva de acuerdos en estas semanas juega a su favor. Alberto Olvera cree que la clase política está dispuesta a este camino, con una actitud preventiva, por razones de supervivencia. Pero critica que sea una reforma «desde arriba»: «yo diría que la sociedad mexicana se siente excluida de ese proceso. Lo ve como un conflicto inter élites». Fernando Bohórquez advierte que al Ppacto le haría falta algún contrapunto: «la virtud de las democracias es que es un sistema de equilibrios múltiples. Necesitas que unos y otros estén contrapunteándose».

Los politólogos se preguntan cómo va a reaccionar el ex candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, que está liderando la formación de Morena como partido. Desde este movimiento critican abiertamente a la dirección del PRD. Creen que les vendieron la ilusión de formar parte del gobierno. Según Félix Santana: «No han entendido que no forman parte del gobierno. No es un Estado totalitario».

Según una encuesta realizada en el IFE por Nicolás Loza, Morena ya cuenta, –aún sin estar formado como partido–, con una identificación popular del 5%. Félix Santana explica que sus bases se decidieron por ser partido político y que en el 2003 van a organizarse: «teníamos dos opciones, insurrección por la vía armada o la vía pacífica. Vamos a llegar al gobierno con sus reglas, con sus instituciones y organizados». Para Morena, el Pacto por México anula el Congreso Nacional. No van a aceptar ni el incremento del IVA ni la privatización de la renta petrolera. Obviamente, si el Pacto fracasara, se erigirían como alternativa.

Samuel González cree, que, el principal problema del Pacto son los medios con los que van a contar para fortalecer al Estado. Cuánto dinero aportarán los impuestos,; cómo combatir la corrupción en el gasto público, cómo establecer un sistema de financiación de partidos y cuál va a ser el sistema de seguridad pública. González sí cree que hay señales positivas. El presidente Peña Nieto ha demostrado control y el Pacto se fortalecería con el diálogo con la sociedad civil: «en los anteriores mandatos del PRI –comenta– «no existía la fuerza de Internet».

---

Desde PANAL, nos dieron la primicia de que entrarían en el Pacto si se lo pidieran. Luís Castro lo consideraba parcial, excluyente, inestable y temporal. «Pero en el contenido, compartimos muchos de los objetivos y revisaríamos nuestra posición».

Para Nicolás Loza, lo más importante es el *timing*. Habría que comprobar la estrategia de sucesión de acuerdos. «La dirigencia del PRD podría aceptar la inversión privada en PEMEX. El problema es que las bases del PRD son muy nacionalistas y muy estatistas. Entonces, López Obrador va a salir a la calle». Para Loza, el asunto central será la temporalidad, seguir produciendo reformas donde se sabe que hay acuerdos –en telecomunicaciones, seguridad, IFAI– y dejar hasta el final –no mucho, seis meses, pero antes de las elecciones intermedias– PEMEX y reforma fiscal. El presidente Enrique Peña Nieto, tiene, entonces, un año.

Desde el Instituto por la Competitividad sienten que el Pacto por México genera esperanza, pero piden profundizar. A Manuel Molano le preocupa que, al ser un mínimo común denominador, dejen de abordarse reformas a fondo: «Yo creo que el Pacto podía ser muy exitoso si se repartiera en 95 micro pactos que nos llevaran a reformas más concretas».

Desde la Cámara de Diputados y el Senado insisten: e. El Pacto va a continuar. Tampoco se verá afectado por las elecciones del 7 de julio en cuatro estados. Desde el Instituto de Estudios Económicos de la UNAM, Jorge Basave concluye diciendo que el «humor social» se ha transformado. La prensa llevaba muchos meses y años con encabezando sus páginas con asesinatos. «Hemos visto más propuestas estos meses que en los últimos dos años o cuatro años o más. Son los cambios que Fox no pudo hacer». De nuevo se percibe un momento de reformas. Si antes se veía que México podía estar mal ubicado en términos de competitividad o de seguridad, hoy se percibe que pueden cambiar las cosas.

### *Relaciones México-España*

México es el primer destino de las exportaciones españolas en Latinoamérica, por encima de Brasil. También el primer suministrador latinoamericano. Desde la óptica mexicana, España es el primer destino de sus exportaciones en Europa y el tercer suministrador. Hay 42.000 millones de dólares de inversión española en México. México es el sexto inversor en España.

Últimamente algunos medios han pedido que las empresas españolas reviertan más sus ganancias en el país. Luis Castro (PANAL) comenta que son muy conscientes de que América Latina ha generado parte de las ganancias a empresas españolas que les han permitido reducir el impacto de sus pérdidas en Europa. «Para eso es la diversificación y reaccionamos de distinta manera: Argentina, Ecuador, Bolivia, se cierran. Creemos que en México debemos abrirnos, de mejor manera».

---

Jorge Basave no descarta una futura colaboración de Repsol-PEMEX. Ya tienen acuerdos con empresas mexicanas, como, por ejemplo, a través de Dynasol con KUO, para caucho, y participa en producción y desarrollo de campos de gas o en biocombustibles. «Hay muchas combinaciones que pueden hacerse». Pemex es accionista en un 9,5% de Repsol y observan que ésta última tiene recursos tecnológicos suficientes para ser socio estratégico.

Pablo Gómez de Olea, director general para Iberoamérica destaca que México es el quinto suministrador de petróleo a España por lo que la reforma energética será uno de los compromisos del Pacto que mayor repercusión puede tener. Pueden abrirse oportunidades tanto en la exploración como en la renovación de flota e infraestructuras.

El Ministerio enfatiza la importante presencia de empresas españolas en México. Gas Natural Fenosa e Iberdrola producen en torno al 20% de la energía eléctrica del país. Además, Abengoa, Elecnor y ACS han sido también adjudicatarias de contratos de la Comisión Federal de Electricidad para construir centrales. Repsol tiene un contrato de explotación de gas en el Golfo de México y suministra gas licuado a la planta regasificadora de Manzanillo. En el sector eólico Acciona, Iberdrola, Renovalia, Gas Natural, ACS y Gamesa desarrollan más de la mitad de los MW previstos en Oaxaca, principal foco eólico del país. En el sector de las telecomunicaciones, Telefónica actualmente cuenta con una cuota del 21% de la telefonía móvil.

Gómez de Olea considera que, en el escenario de apertura que abre el Pacto por México, «las empresas españolas se encuentran muy bien posicionadas y podrían participar muy activamente».

## **Conclusiones**

La gran duda es si con el Pacto por México estamos ante de un programa de gobierno en el tiempo de gracia del inicio de una legislatura o frente a una auténtica transición que busca fortalecer al Estado mexicano.

A mi entender, la mayoría de las 95 medidas del Pacto confluyen en una: la ambición o no de la reforma fiscal. En los próximos meses conoceremos si se consigue una reforma que asegure un mínimo Estado del Bienestar para la mayoría y que sirva para afianzar al Estado frente a los poderes fácticos.

Podremos ver si simplemente se plantea un aumento del IVA o si se busca esa nueva «cultura fiscal», de la que hablaban los expertos, que extiende las responsabilidades y a la vez elimina los privilegios. Mayores ingresos permitirán fortalecer a los municipios, algo imprescindible en la lucha contra la inseguridad.

---

Todo ello, como hemos visto, dependerá a la vez de la nueva proyección de PEMEX, que debe asegurar el crecimiento. Los partidos deberán esforzarse para acordar una estructura muy transparente que no hiera a la opinión pública en un tema tan sensible como la propiedad de los hidrocarburos.

Las direcciones políticas deberían explicar a sus bases cada logro del Pacto, y también los medios de comunicación. Es necesario un diálogo abierto con la sociedad civil para que el Pacto no se perciba como una reforma impuesta y acabe en la irrelevancia o en la frustración. Pero, por el momento, la hoja de ruta que puede permitir la transición está escrita.