

# Impacto de las reformas económicas en la estructura, en la dinámica y en la institucionalidad

Ramón Martínez Escamilla\*

La naturaleza de la intervención económica del Estado ha cambiado considerablemente, pero el peso específico de su papel en la economía no sólo no ha disminuido sino que se ha fortalecido, aunque los ideólogos y políticos del gran capital han trabajado arduamente para asegurar lo que Stephen Hill denominó hace tiempo un nuevo constitucionalismo para un neoliberalismo disciplinario. Mientras, las relaciones en el seno del Estado a veces significan descentralización y a veces reconcentración del poder social, mientras éste se desgasta innecesariamente en un discurso que sólo deja ver la persistencia de la falta de justicia distributiva aunque, ya promulgadas, las reformas económicas vayan cumpliendo los tiempos que aguardan a todas las reformas.

**A** lo largo del año 2013, pero especialmente durante el primer cuatrimestre, en la opinión mejor informada de la ciudadanía mexicana se generalizó la conciencia de que el nuevo régimen gubernamental de seis años habría de inaugurar un extenso programa de reformas a la estructura y a la dinámica de la economía nacional. Los ecos de la campaña política en pos de la Presidencia de la República todavía repercutían en el ánimo y en la memoria de la clase política echada a andar a ritmo vertiginoso por los afectos de una democracia que, a más

de exhibir e implantar usos y prácticas a todas luces novedosos y hasta prometedores de un futuro político cada vez más digno de ser alcanzado, dejaba constancia de efectividad, sobre todo para quienes, partidariamente, habrían de volver, ahora sí que por sus fueros, al ejercicio del poder republicano que por dos periodos similares se les había negado en las urnas electorales.

No fueron pocos los acercamientos y las concertaciones logradas por los líderes y los núcleos de acción pública organizada en favor de aquel programa de reformas aun cuando, en honor a sus más preciadas tradiciones, las actitudes y también las acciones concretas de las fuerzas contrarias—conjuntadas e impulsadas por los representantes de la sedicente izquierda y la llamada derecha nacionales—mucho

trataron y poco lograron embotar los filos de la hasta entonces sólo pretendida modernización de todos los procesos de la economía de México.

En un ambiente de generalizada exaltación de los ánimos políticos e ideológicos en todos los medios y circunstancias de la cotidianidad nacional, el tratamiento de los temas y tópicos de la economía difícilmente podía escapar al impacto y a la influencia de las reformas que aún en ciernes comenzaban ya a condicionar y a prejuzgar todo lo que en materia de política económica estaba por venir.

A un orden de hechos e ideas como el aludido, no podían estar ajenos los componentes de la vida académica de México, y fue así como se conformó el propósito de diseñar y organizar un evento como la XIII

\* Doctor en Economía. Investigador titular “C” de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y coordinador del Seminario Permanente de Teoría Económica. Premio Universidad Nacional 2009.

Reunión Nacional del Seminario Permanente de Teoría Económica, al que fueron convocados los investigadores de la economía, cuyas aportaciones se conjuntan en un volumen de ya inminente publicación y en cuyo tema general se alude de frente a los *Rasgos sobresalientes de la* (que entonces era la) *actual política económica de México*.

## I. Las premisas de una reforma estructural

Ahora, ya con nuevas perspectivas y bien situados en el campo de la economía real, hasta el más riguroso plan de gobierno podría percernos sólo una buena hipótesis de trabajo. Al respecto podría replicarse que si tal plan económico quedara remitido a una buena ley de ingresos y egresos con todos sus ingredientes en materia de recaudación y presupuestación de los recursos, podríamos llegar a considerar que las políticas económicas específicas por sectores, subsectores, ramas, sub-ramas y giros serían capaces de viabilizarlo en los reales tiempos y espacios geo-sociales de todo el ámbito nacional.

En verdad que, con una lógica así de simple, el tema de la planificación y aun el de la sola planeación a la hora de las opiniones y comentarios conjuntarían un tema menor y casi el lugar común de los políticos y hasta de los economistas, ya se identifiquen como afiliados o como contestatarios del régimen en vigor.

Y es que las consideraciones y debates que reclamaría el plan económico, tanto en la coincidencia como en la diferencia –vale decir, tanto en el consenso como en el disenso, ya fuera que este último se manifestara como enfrentamiento, como disputa, como querrela o como mansa controversia– no encontraría mejores canales de expresión que los ofrecidos de manera natural por la teoría económica subyacente al plan y a sus diversos instrumentos y mecanismos de acción, así se identifiquen como planes y programas operativos o como meras políticas públicas.

Pongamos un breve ejemplo: cualquier plan económico gubernamental que mereciera el nombre tendría que tocar de frente a las estructuras y a las dinámicas reales para modificar fundamentalmente el estado de cosas prevalente en los ámbitos de aquéllas y no para dejarlas como estarían en el diagnóstico y el pronóstico, de manera que, conceptualmente asimilado el plan a una integral reforma estructural, de él podrían esperarse por lo menos los lineamientos generales de un modelo en torno al deber ser económico, así fuera sólo en los siguientes términos:

1. México entraña un ser, una presencia y una fuerza socioeconómica y política nacional válida en todo el territorio, en toda la población del país y para un plazo totalmente vigente en la historia contemporánea del mundo en conjunto, más allá de las múltiples diferencias de todo tipo que el mismo registre.
2. La raigambre de este haz de realidades, actitudes y sentimientos nacionales no es otra que la de los tres grandes movimientos revolucionarios registrados en poco más de doscientos años previos, porque entre las opciones políticas contemporáneas a que se enfrenta este país diverso y plural no puede soslayarse la posibilidad y la capacidad para crecer y para desarrollarse conforme a los más caros sentimientos de toda la sociedad nacional.
3. Frente a unas condiciones históricas que cancelan a largo plazo las posibilidades de remontar un modo de producción cada vez más rígidamente enclaustrado en un juego de intereses y las consecuentes políticas abiertamente pro-capitalistas, solamente se puede actuar con una estrategia en extremo prudente y conservadora, en lo esencial, de la posible y deseable defensa y seguridad nacionales y una sucesión de tácticas remitentes hacia un conjunto de políticas públicas directa e inmediatamente traducibles en acciones concretas. Sólo así es posible marchar en paz atenuando permanentemente las profundas diferencias sociales y económicas que aherrajan al país en un carácter reputado de la manera más injusta y unilateral como “emergente”.
4. El instinto y la actitud abiertamente pacifista de este país conduce a todo el ser nacional a un enroque en las tradiciones que lo enrumbaron inconfundiblemente hacia la superación del atraso y el estancamiento en la pre-modernidad que lo flagelaron a lo largo del siglo XX, merced a las precariedades de una democracia a veces fallida, a veces traicionada y a veces orientada hacia estadios cada vez menos identificados con el progreso y la creciente productividad como sistema de vida, con los que la violencia del régimen de acumulación y las derivadas contradicciones de la inversión, de la distribución, de la producción y hasta del intercambio económico montaron un sistema de crecimiento sin desarrollo estructural ni modernización institucional.
5. La globalización en que se insertó la economía mexicana desde hace tres décadas, si bien fue prenda de una rápida modernización de los usos y costumbres de una parte de la sociedad nacional, también remitió a todo el conjunto social a una era de violencia y de ausencia de una

governabilidad que fortaleciera el Estado de Derecho. Por ello, lo que también se hizo presente fue la notoria debilidad de la justicia distributiva, en cuyos ámbitos no ha podido instalarse hasta ahora un claro subsistema de rendición de cuentas públicas y privadas, y es así como se contradice a los más valiosos principios de la recaudación y la presupuestación nacionales, con graves consecuencias en el fraude, el peculado y el abierto cinismo de la impunidad y la negación y endurecimiento del carácter nugatorio de un racional—pero sobre todo razonable— régimen general de justicia.

6. De ahí que junto a las anheladas reformas hacendaria y energética campearan también los anhelos de una reforma política, una reforma de comunicaciones públicas y privadas, una reforma en el campo de la competencia y la competitividad económica, una reforma en las reglas del mercado de trabajo y especialmente en las del régimen salarial, capaces de inducir una más moderna y ágil educación nacional, una actualización y homologación de la cultura nacional ancha y diversa y un claro avance hacia una mejor aplicación de los beneficios de la ciencia y la tecnología.

Puesto lo anterior en los términos más al alcance “del pueblo”, se tendría que dar cuenta cabal de que, para principios del año 2014, en el gobierno mexicano debió campear con mucho énfasis la idea de que un nuevo régimen sexenal debería potenciar firmemente a toda una constelación de cambios estructurales y dar paso a la reforma de Estado que bajo diversos formatos ideológicos y partidistas se habían reclamado por lo menos desde el último cuarto de siglo.

Por lo demás, ya se podía advertir la precocidad de un siglo XXI que, apenas adolescente, estaba permeando todas las estructuras y dinámicas a escala mundial, de manera más aguda y descarnada precisamente en los grandes centros del poder económico global; también se podía reconocer que en México, desde todos los flancos, se estaba impulsando fuertemente la idea de un nuevo federalismo adecuado a la enorme diversidad étnica y cultural—pero también social y política— de una economía que ya se había convertido en una de las quince mayores del mundo. En un paisaje así configurado, no era extraño que se comenzara a exigir la imparcialidad de todos sus procesos, a la manera de la superioridad de una visión de conjunto para garantizar la democracia como sistema de vida, en un ambiente de una mejor división y una mayor colaboración para producir

y distribuir los medios materiales de vida en condiciones de igualdad y de libertad, potenciando así el largo y difícil proceso de reimpulsar, modernizando, un nuevo Proyecto Nacional que recuperara y pusiera al día lo más significativo de los Sentimientos de la Nación.

## 2. La recuperación crítica del Ser y el Sentir nacional

En efecto, muy a pesar de las aludidas diversidad y pluralidad en todos los órdenes, es de tal manera inconfundible lo logrado a lo largo de lo que podría considerarse nuestra historia moderna que sólo a los necios podría escapar que ahora conformamos ya una de las más grandes y más complejas sociedades nacionales y que son tan pujantes los empeños nacionales y nuestra clara vocación abierta y pacifista que hemos creado un ambiente de comprensión y concordia con casi todos los países existentes, pues entre ellos hemos dado muestras de un genuino y claro interés por la integración de esfuerzos plurinacionales en diversos campos del acontecer mundial, sobre todo en lo que se refiere al equilibrio de poderes en lo estratégico, pero también en lo económico, enrocándonos en lo que podríamos llamar la esencia de lo nuestro.

No hace falta que yo insista aquí en el hecho de que ningún proyecto de nación puede considerarse como un todo acabado e inmovible, pues la historia real y su dinámica resultan tan complejas que, en el mejor de los casos, cualquier proyecto de tal naturaleza no es otra cosa que una complicada imbricación entre lo más significativo de los proyectos que ya se han ido y de los que les han sucedido, y además continuidades o rupturas de los que han de sobrevenir. Sin embargo, estamos en condiciones de reconocer que es mucho todavía lo que podemos y debemos emprender para desarrollar, consolidar y estabilizar, en diversos campos, nuestro propio acontecer. Es el caso de todo lo que tenemos que reconsiderar críticamente de nuestro propio Proyecto de Nación, por lo menos en los siguientes términos:

1. Sólo nos será posible llevar a mayor modernización y desarrollo la estructura social y económica si impactamos con fuerza la superestructura jurídica y política, de manera que:
2. El Artículo 3° constitucional defina e instaure un preclaro sistema educativo y a la vez diseñe, impulse y mandate el ejercicio de una mayor y mejor democracia no sólo en

términos estrictamente jurídicos, sino además elevando éstos a la categoría de rasgos fundamentales del sistema económico y social.

3. Que el Artículo 5° constitucional reinstituya las reglas del mercado de trabajo puesto al día con las condiciones que el mismo exhibe en la actualidad.
4. Que el Artículo 9° constitucional reacondicione actualizando las libertades de asociación.
5. Que el Artículo 25° constitucional enarbole como norma fundamental y haga valer que el Estado sea el rector del desarrollo nacional.
6. Que el Artículo 26° constitucional garantice al Estado la facultad de organizar la planificación del desarrollo nacional.
7. Que el Artículo 27° constitucional instaure con mayor claridad el régimen de propiedad nacional pública y privada sin perjuicio de reconocer el sentido minoritario pero necesario de los demás tipos de propiedad, tenencia y usufructo de la tierra.
8. Que el Artículo 28° constitucional reserve y garantice al Estado los monopolios de interés público estableciendo con toda claridad lo que es estratégico y prioritario, y reconozca la legitimidad de la real competencia oligopólica en las áreas de la producción donde la misma garantice el crecimiento económico sostenido.
9. Que el Artículo 73° constitucional consolide para el Estado la potestad de imponer gravámenes fiscales y ordene con claridad y firmeza de impacto en la legislación secundaria las condiciones de la administración tributaria sin injerencias privatistas.
10. Que el Artículo 90° constitucional defina con mayor autoridad que la administración pública debe ser centralizada y paraestatal.
11. Que el Artículo 115° constitucional garantice a los municipios –base de la estructura política federalista– el libre manejo de su patrimonio y el suministro de los servicios públicos y el equipamiento urbano.
12. Que el Artículo 123° constitucional defina de mejor manera que a la estructura social de trabajadores y empresarios corresponden, respectivamente, los derechos de huelga y de paro en defensa y no en agravio de la paz social y del progreso económico.
13. Que el Artículo 131° constitucional reserve y garantice al Estado la facultad de regular el comercio exterior con claro ordenamiento en la política fiscal reformada.

14. Que el Artículo 134° constitucional sea fortificado con leyes reglamentarias que garanticen la administración pública de los recursos económicos de la federación, de los estados y de los municipios.

Por supuesto, los 136 artículos constitucionales, en su estricta observancia, remitirían al éxito económico de México aun sin mayores retoques, pero los trece que acabo de referir, una vez reformados en el sentido que aludo, marcarían de manera indubitable cómo lograr el desarrollo económico en condiciones de mayor y más creativa paz social.

### 3. La retoma del rumbo

A la luz de la Constitución, implíco que se trata ya de un sistema socioeconómico y político hartamente complejo y dinámico en el que durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI, poco más de 550 reformas al texto constitucional –más las que recientemente se han agregado de tan alta significación y a las que subyace un inconfundible proceso de relativa actualización del Proyecto Nacional– hacen de México, como ya expresé, una nación plenamente diferenciada del resto de naciones y una de las más grandes y complejas sociedades de nuestro tiempo.

Esto me permite concluir que hoy sería necesario asumir el también aludido conjunto de acciones específicas para gobernar de mejor manera el proceso económico interno. Entre otras, de igual o incluso mayor importancia, las siguientes:

1. Continuar con el esfuerzo redoblado para consolidar a largo plazo la estabilidad macroeconómica a que aluden los trece artículos que he destacado.
2. Situar los ingresos y los gastos públicos sobre bases más sólidas y predecibles.
3. Aumentar y calificar mejor la eficiencia de la infraestructura económica.
4. Retomar un sano y vigoroso proceso de reposición de la planta productiva en todos los sectores.
5. Dar mayor prioridad a las actividades productivas de mayor valor agregado.
6. Incorporar decididamente en los programas de desarrollo a todo el empresariado que se identifique con el interés nacional mediante mayor inversión en tecnología y mayor modernización financiera.

7. Introducir todas las reformas posibles y económicamente viables en el mercado de trabajo.
8. Garantizar que los recursos para la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología se apliquen con mayor eficacia que hasta ahora.
9. Determinar e instaurar los límites de la eficacia y la eficiencia económicas a las disposiciones regulatorias, y
10. Corregir las fallas del sistema judicial, abatir los altos niveles de la corrupción y los de la desviación institucional y la impunidad que inducen.

No puedo asegurar que con estos diez principios de la política económica nacional se amanse la violencia social del capitalismo mexicano. Simplemente expreso que, si se adoptan, mucho podría facilitarse la tarea de sujetarla a la autoridad y la justicia de un mayor y mejor gobierno, sobre todo si se revalora el papel del Estado, si se opta por un ejercicio de mayor autoridad en materia de crecimiento urbano y rural equilibrado como base de la retoma política del desarrollo industrial, si se dota de mayor impulso y presencia a la competitividad, si se defiende a la economía familiar con una clara política de equilibrio entre costos y precios finales y si se observa críticamente el contexto internacional con miras a optimizar los principios, las prácticas y los efectos de nuestra política exterior.

Graves palabras son estas que preceden pues, en el caso específico que nos ocupa y que no es otro que el del impacto y los efectos que se dejan sentir sobre la estructura, la dinámica y la institucionalidad económica de México, a más de inmensa, es sumamente intensa la tarea por desarrollar, así sea sólo para dejar clara la esencia de los sucesos reales así como de lo que por anticipado se puso en planta como conjunto de premisas y lo que de inmediato pudo manifestarse como conjunto de resultados específicos contables y medibles en una economía nacional previa, pero también altamente sensibilizada para una remodelación acelerada.

Pero no habría que perderse en los laberintos de un academicismo ampuloso como el que pretendería que fue, es y será sólo a partir de las llamadas reformas estructurales de la transición 2013-2014 que la estructura, la dinámica y la institucionalidad de la economía mexicana podrán ser conmovidas y transformadas tan a fondo que, con ellas, será iniciado en verdad un proceso de desarrollo inédito hasta ahora en el ámbito nacional. Tampoco habría que extraviarse en la negación rotunda e irascible del valor que ha entrañado el esfuerzo conjunto de las iniciativas,

las enmiendas y los consecuentes acuerdos camerales. De hecho, así es como han estado discutiendo y publicitándose los segmentos opuestos de una contienda que ya ha rendido lo mejor de sus frutos, como si no hubieran formado parte del consenso público que las posibilitó, digamos en el Congreso de la Unión, pero sobre todo como si la historia real que los mismos protagonizaron a lo largo de muchos años pudiera ser borrada fácilmente de la memoria de los mexicanos.

Porque, en verdad, se tuvo que partir no sólo de una visión de conjunto sino también consensual, pues la gravedad de la crisis registrada a partir de 1983 en todos los medios de pago del sistema capitalista no sólo afectó por igual a todos los segmentos de la economía mundial, sino también —nación por nación— a todas las clases y capas sociales y sus destacamentos políticos e ideologías. Como nunca antes, desde entonces se recrudesció el descarnado proceso de lucha por los mercados y las ganancias, obligando al advenimiento de cambios muy vertiginosos en todas las ramas de la producción, la distribución, la ocupación y la integración económicas, ejerciendo muy drásticos efectos en la organización social y generando un medio propicio para la crisis del Estado y sus aparatos de poder, especialmente de su aparato de gobierno en todas partes.

Esas fueron condiciones suficientes para que las pequeñas capas de la población propiamente capitalistas sólo pudieran ejercer su función y permanecer como tales si cumplían la condición de revolucionar con mucho mayor velocidad que en el pasado los medios y las relaciones de producción y, a partir de ahí, todas las relaciones sociales. Mientras, las demás capas sociales se mostraron cada vez más desideologizadas frente al fenómeno global e incapaces de tomar iniciativas de rango similar viéndose, en unos cuantos años, de la necesidad de ser acogidas y abanderadas a trasmano bajo un esquema de liderazgo pactado en favor de un nuevo concepto de “economía del bienestar”, así fuera legitimando en la práctica o tolerando todas las versiones lícitas e ilícitas de la economía informal.

La naturaleza de la intervención económica del Estado ha cambiado considerablemente, pero el peso específico de su papel en la economía no sólo no ha disminuido, sino que se ha fortalecido aunque los ideólogos y políticos del gran capital han trabajado arduamente para asegurar lo que Stephen Hill denominó hace tiempo un nuevo constitucionalismo para un neoliberalismo disciplinario.

Mientras, las relaciones en el seno del Estado a veces significan descentralización y a veces reconcentración del poder social, mientras éste se desgasta innecesariamente en un discurso que sólo deja ver la persistencia de la falta de justicia distributiva aunque, ya promulgadas, las reformas económicas vayan cumpliendo los tiempos que aguardan a todas las reformas.

Efectivamente: promulgadas, estas reformas han seguido impactando estructural, dinámica e institucionalmente a la economía de México como me permito sugerir enseguida, aunque sea a la manera de una breve referencia, para privilegiar el espacio destinado a las aportaciones de los ponentes:

*La Reforma Energética.* Aprobada en pleno por el Senado de la República como cámara de origen, permitió reformar los artículos 27 y 28 constitucionales sobre concesiones y contratos petroleros y gaseros con particulares, además de un mayor control del sistema eléctrico. Intentando una vuelta al ideario y al discurso cardenista, procura un auténtico desarrollo tanto de la industria petrolera como del sistema eléctrico nacionales, con base en nuevos o renovados principios técnicos y económicos bajo la conducción y regulación por parte del Estado. Incorpora la participación de la iniciativa privada en PEMEX a través de contratos de utilidad compartida mediante concursos públicos de diferentes empresas petroleras nacionales y extranjeras, que habrán de asumir todos los riesgos propios de la inversión masiva en exploración y explotación, particularmente en zonas nuevas y a partir de efectivos aportes tecnológicos. Con un claro señalamiento de que deberá cumplirse que el país conserve la renta petrolera y gasera después de que se pague a las empresas el uso del capital y los costos de operación conforme a reglas predeterminadas y transparentes, y previa cobertura de su pago de impuestos y por concepto de regalías. Garantiza como plena propiedad de la Nación que PEMEX no se vende ni se privatiza, si bien se acompañará en lo sucesivo de socios nacionales y extranjeros para realizar sus operaciones, cumplir sus proyectos, además de conservar y ampliar su patrimonio. Con nueve leyes nuevas y diversas reformas a otras doce, reglamenta estos importantes cambios en PEMEX y en la Comisión Federal de Electricidad, en búsqueda de un mayor desarrollo de ambas entidades.

*La Reforma a la Legislación Secundaria en Telecomunicaciones.* Su objetivo es generar las condiciones necesarias para que nuevas empresas puedan acceder a la generación

y suministro del servicio; elimina las principales barreras a la competencia, también el cobro de la interconexión por parte del agente preponderante, además de los impedimentos al uso común de la infraestructura creada por éste. Permite que personas físicas o morales no concesionarias o sin infraestructura propia puedan comprar capacidad al mayoreo a los concesionarios para revender los servicios al público en general. Con ello se intenta favorecer la pluralidad informativa y la consolidación de servicios regionales convergentes para favorecer a todos con un sistema de cobertura realmente nacional, facilitar la interconexión, integrar los diversos tipos de telecomunicación, haciendo destacar la capacidad del Instituto Federal de Telecomunicaciones para abonar y regular el funcionamiento de todo el subsistema, pues de lo que se trata es de racionalizar las concesiones de radio y televisión, sanear la competencia en la telefonía celular, proteger a los usuarios y dotar de un claro sentido social a todo el servicio.

*La Reforma Financiera.* Sus temas más relevantes son el abatimiento del rezago en el otorgamiento de créditos, aspecto en el que México es uno de los países más atrasados del mundo. Corregir el alto grado de la concentración oligopsónica en la captación del ahorro privado y oligopólica en el otorgamiento del crédito, pues los cinco mayores bancos detentan casi el 75% del mercado de inversiones. Acabar con la rigidez de la banca de desarrollo en sus aspectos regulatorios, con una más clara y decisoria participación de la Secretaría de Hacienda en su sistema de normas. Hacer de la Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUCEF) un verdadero instrumento de legalidad al servicio de los ahorradores, para acabar con la imagen de rey de burlas que le caracteriza, todo lo cual se promueve con catorce decretos que modifican 38 leyes secundarias.

*La Reforma Hacendaria.* Elimina el IVA sobre alimentos y medicinas; homologa ese impuesto en todo el territorio nacional; le elimina las exenciones más regresivas. Acota los regímenes preferenciales existentes mediante una nueva Ley del ISR, le mejora la progresividad y limita las deducciones y exenciones. Establece un régimen impositivo para los dividendos y ganancias de las bolsas de valores. Elimina los impuestos a los depósitos en efectivo y el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Dota de mayor automatización al SAT. Impulsa un régimen de incorporación fiscal para abatir la informalidad e impulsa otras importantes medidas para la modernización fiscal.