



DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Evaluación del sexenio de
Enrique Peña Nieto**

756

Javier Brown César

Octubre 2018

Evaluación del sexenio de Enrique Peña Nieto

Javier Brown César¹

Octubre de 2018

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

Documento de Trabajo No. 756

**Clasificación temática: Política
Economía
Seguridad Pública**

Resumen

Con fundamento en el marco de la teoría de sistemas, se cuestiona la tesis tradicional de la relación de causalidad directa entre actuación del sistema político y rendimiento positivo de sistemas como el económico y el jurídico. A partir de esta perspectiva se sustenta la tesis de que en una sociedad funcionalmente diferenciada es altamente improbable que los gobiernos sigan manteniendo la perspectiva de que es posible lograr una intervención exitosa en otros ámbitos sistémicos.

A partir de esta improbabilidad, se realiza un análisis de los principales resultados del gobierno de Enrique Peña Nieto, constatándose la desvinculación entre las intenciones y las realizaciones de un sistema político que siguió manteniendo la coartada de que es posible hacer frente a los ingentes problemas de crecimiento económico modesto, desigualdad social creciente, inseguridad institucionalizada e ingobernabilidad generalizada.

¹ Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia, por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Fue asesor de los Secretarios de Gobernación de 2008 a 2010 y Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación de 2011 a 2012. Es coordinador técnico de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en la Cámara de Diputados. Las opiniones vertidas en este documento de trabajo se dan a título personal y no a nombre de la Fundación Rafael Preciado Hernández. Las observaciones y comentarios sobre este documento serán bienvenidos en: brocermx@hotmail.com.

Índice

I.	Introducción	1
II.	Justificación de la relevancia de la investigación	1
III.	Objetivos de la investigación	2
IV.	Planteamiento y delimitación del problema	3
V.	Marco teórico y conceptual de referencia	4
VI.	Formulación de hipótesis	5
VII.	Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis	6
VIII.	Conclusiones y nueva agenda de investigación	49
IX.	Bibliografía	54

I.- Introducción

La evaluación de las políticas públicas es uno de los grandes pendientes de nuestro proceso político. Décadas de hiper presidencialismo hicieron de la rendición de cuentas un ejercicio en principio superfluo y oneroso, y a raíz de la transición a la democracia, la convirtieron en una labor rutinaria, de sistematización de acciones supuestamente exitosas combinadas con datos que, en sí mismos, son mudos. La evaluación de las políticas públicas, como un ejercicio reflexivo, orientado a la autocorrección y al mejoramiento del sistema político es una práctica en buena medida marginal.

Evaluar políticas no significa comparar mediciones, sino establecer, bajo una perspectiva histórica y empírica, si las acciones del gobierno tienen un impacto en el entorno económico, político y social, y si este impacto puede ser valorado objetivamente para establecer en qué medida se ha mejorado o empeorado. La valoración final que conlleva toda evaluación se basa en un criterio que puede ser fundamentado empíricamente, con base en datos duros y en un análisis diacrónico de la forma como los diversos indicadores se comportan a lo largo del tiempo.

II.- Justificación de la relevancia de la investigación

Evaluar políticas es hoy una de las formas de introducir la racionalidad en la administración pública. El objetivo de toda evaluación debe ser la determinación de qué tan “buena” o “mala” es la situación actual con respecto a una situación anterior, siempre con base en mediciones y parámetros lo más objetivos posibles, esto es, con datos que permitan sustentar los argumentos con una base empírica fuerte. El objetivo es que cualquier investigador pueda constatar los resultados que se obtienen, partiendo de las mismas fuentes documentales, en un afán por producir resultados intersubjetivamente válidos.

Esta investigación se basa en datos oficiales y fuentes no gubernamentales nacionales e internacionales. A pesar de que se seleccionan algunos rubros del desempeño gubernamental, la investigación ofrece un panorama general sobre el desempeño del gobierno del presidente

Enrique Peña Nieto. La evaluación con base en datos objetivos es necesaria ante la andanada de propaganda política y la retórica gubernamental que revela lo que se quiere transmitir a la ciudadanía como justificación de la acción del gobierno, pero encubre y opaca datos que expresan problemas concretos de desempeño.

Esta investigación arroja luz sobre zonas oscuras del desempeño gubernamental, ocultas bajo la vana y vacua retórica gubernamental que, bajo un modelo de comunicación eminentemente propagandístico, ofrece a la ciudadanía cuentas alegres y datos de “logros” que dejan de lado los grandes retos de las políticas en ámbitos como la economía, la educación, la salud, la seguridad y la política exterior. De esta forma, la presente investigación se ubica en un punto de vista crítico que desentraña algunos de los grandes pendientes de la administración actual.

III.- Objetivos de la investigación

La presente investigación tiene un objetivo general: evaluar bajo un enfoque de políticas, los resultados de la gestión del presidente Enrique Peña Nieto.

Los objetivos particulares son:

1. Analizar las acciones emprendidas por la actual administración en materia económica, política y social.
2. Determinar en qué medida y en qué ámbitos se han dado mejoras o se ha retrocedido con respecto a la tendencia histórica que muestran los datos.
3. Contrastar la tesis según la cual, en una sociedad funcionalmente diferenciada, el sistema político ha dejado de ser el sistema central de referencia, lo que implica a la vez su cerrazón operativa y la incapacidad o dificultad para incidir en los otros sistemas, generando los resultados deseados.

IV.- Planteamiento y delimitación del problema

Lo que los gobiernos reportan como sus “logros” en muchas ocasiones obedece a la lógica interna de los burócratas, quienes construyen su narrativa con fines de auto justificación.

Mucha de la información contenida en los llamados Informes de gobierno e Informes de labores, con excepción de los anexos estadísticos, no es comparable en el tiempo, pues no ha sido generada con base en criterios científicos, sino que obedece usualmente a la integración en un solo documento de lo que hacen muchas áreas sustantivas de la administración pública. El resultado de esta forma de rendición de cuentas es la ceguera que se provoca con respecto a lo que el gobierno realmente está haciendo.

La intervención de los gobiernos, vía el diseño y ejecución de políticas públicas, ha sido una característica principal de los Estados de bienestar que se consolidaron a principios del siglo XX. El Estado mexicano no es la excepción, el ámbito de las políticas se expandió de forma importante durante décadas hasta comprender las más diversas actividades, desde la política monetaria hasta la política cultural. Los gobiernos extendieron sus redes tentaculares a todos los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural mediante la creación de múltiples agencias encargadas de la intervención bajo el argumento de que la acción del gobierno tiene un efecto positivo en su entorno; hoy sabemos que esto no es así y que los gobiernos pueden generar más problemas de los que pretenden atender.

El creciente tamaño del Estado que llevó a la crisis fiscal de los setenta y ochenta puso fin a los treinta años gloriosos que también se vivieron en México a raíz de la política de desarrollo industrial promovida desde los cuarenta y con el modelo de desarrollo estabilizador que produjo altas tasas de crecimiento. La actividad del Estado se extendió por doquier, invadiendo esferas de la sociedad civil y generando tremendas distorsiones en las diversas áreas de actividad.

La profusión de políticas públicas nos enfrenta al problema práctico de que, para evaluar de forma integral la acción de los gobiernos deben analizarse aspectos tan diversos y disímiles como la política fiscal y la política de promoción turística. Es por ello que en la presente investigación se adopta un enfoque de políticas públicas minimalista, consistente en evaluar

aquellas políticas que, desde el punto de vista económico, político y social no sólo tienen mayor visibilidad, sino también mayor impacto en la vida de las personas.

De ahí que en la presente investigación optemos por evaluar cuatro ámbitos de política pública: la política económica, la política social, la política interior y la política exterior. Incluso al interior de cada una de estas esferas de políticas seremos ampliamente selectivos a la hora de elegir los indicadores, lo cual haremos con base en los siguientes criterios:

- Se seleccionan aquellos indicadores en los que tenemos series históricas que nos permiten realizar una comparación entre lo realizado durante todo un sexenio contrastándolo contra el último tramo del sexenio anterior.
- Se seleccionan aquellos indicadores para los que existe una metodología consistente o una base de datos duros, que garanticen su objetividad y confiabilidad.
- Se seleccionan aquellos indicadores de políticas con mayor impacto en la vida de las personas.

Bajo estos criterios, se analizarán las políticas públicas en los ámbitos ya señalados, presentando series de datos o cuadros con información que permita documentar en qué medida la actuación del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto tuvo éxito para incidir de forma “positiva” en la vida de las personas.

V.- Marco teórico y conceptual de referencia

La teoría de sistemas de Niklas Luhmann, que nos aporta la mejor explicación del momento actual, con base en una teoría de la evolución social que da cuenta de la progresiva diferenciación funcional de los sistemas sociales. Luhmann pretende construir una teoría de la sociedad de gran formato, que incorpore elementos de la teoría de la evolución, la cibernética de segundo orden, el constructivismo, las ciencias cognitivas, la teoría de sistemas sociales, la concepción de los organismos vivos con base en la noción de autopoiesis, la teoría

de los medios de comunicación simbólicamente generalizados de Parsons y los aportes de la teoría de la comunicación para la comprensión de las sociedades.

VI.- Formulación de hipótesis

Asumiendo como paradigma la teoría de sistemas de Luhmann y la realidad de una sociedad funcionalmente diferenciada, para cada ámbito de políticas se parte de un principio de improbabilidad que nos permite formular las siguientes hipótesis:

- Es altamente improbable que el sistema político incida de tal forma en el sistema económico, que sus argumentos retóricos iniciales, vertidos en el transcurso de la campaña, puedan traducirse en resultados concretos en ámbitos como el crecimiento, la inflación, la balanza comercial, la deuda y el gasto del sector público.
- Es altamente improbable que el sistema político, a partir de intervenciones selectivas, pueda hacer frente a los problemas de sistemas sociales complejos como el educativo y el de salud, por lo que sus intervenciones pueden incluso ser contraproducentes y aumentar o reflejar desigualdades.
- Es altamente improbable que el sistema político, por sus propios medios y sin recurrir a las prestaciones del derecho y la economía, pueda enfrentar con éxito organizaciones complejas que retan al Estado a partir de la extracción de rentas, el uso selectivo de la violencia y la edición de normas de observancia particular.
- Es altamente improbable que el sistema político pueda trascender una larga tradición de bilateralismo en materia de política exterior a menos que genere nueva complejidad organizacional sistémica que permita abrirse a relaciones multilaterales.

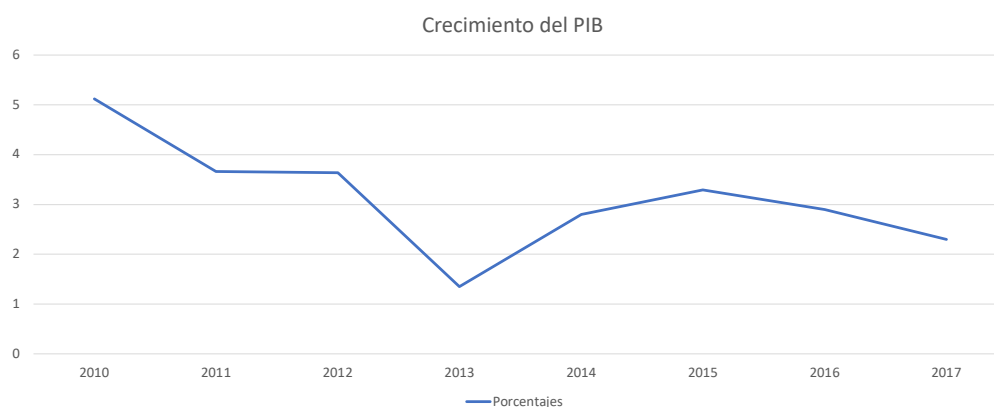
VII.- Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Podemos definir a las políticas públicas, desde una perspectiva amplia y convencional, como el conjunto estructurado de decisiones y acciones iniciadas por los gobiernos, cuyo objetivo es la transformación del entorno. Los rubros de políticas que analizaremos serán, respectivamente: política económica, política social, política interior y política exterior.

1. La política económica del gobierno

El argumento recurrente de candidatos en campaña e incluso de las autoridades electas es que el mandato expresado en las urnas se traducirá en crecimiento económico. El indicador principal para medir el crecimiento es la cantidad de bienes y servicios de consumo final que se producen en un período determinado, el Producto Interno Bruto (PIB). Para el caso de México, el PIB durante este sexenio ha tenido un crecimiento más bien modesto (gráfica 1) e incluso se puede constatar que los niveles son inferiores a los del final del sexenio anterior. Inclusive si consideramos que el crecimiento del PIB en 2010 obedeció a la recuperación de la crisis subprime de 2008/2009 podemos constatar que en este sexenio la economía tuvo un menor dinamismo. Quizá el dato más inquietante, es la caída del PIB en 2013.

GRÁFICA 1: PRODUCTO INTERNO BRUTO A PESOS DE 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Cuando consideramos el PIB por sectores, encontramos importantes contrastes entre aquéllos que observaron un importante dinamismo, contra los que se estancaron y los que entraron en “recesión” (cuadro 1). Al comparar la aportación que las actividades seleccionadas tienen en el PIB observamos un retroceso generalizado en minería, construcción y servicios educativos, al comparar la aportación relativa en 2010, con respecto a 2016. Así, en 2010 la minería representaba el 7.65% del PIB y en 2016 el 5.82%; la construcción pasó del 7.73% al 7.30%; los servicios educativos pasaron del 4.29% al 3.79% para el mismo período. En contraparte, los servicios de salud pasaron del .64% del PIB en 2010 al 2.12%; sin embargo, el crecimiento más importante lo observamos en información en medios masivos, que en 2010 representaba el 0.03% del PIB y en 2016 el 2.66%. ¿Se trata acaso de una señal de que México se está convirtiendo en una sociedad del espectáculo cada vez menos educada?

CUADRO 1: CRECIMIENTO PORCENTUAL DEL PIB EN ACTIVIDADES SELECCIONADAS							
Año/actividad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agricultura	2.49	-3.7	6.36	2.28	3.78	2.07	3.52
Minería	1.05	0.40	1.12	-0.61	-1.89	-4.43	-4.27
Construcción	0.01	4.0	2.42	-1.57	2.73	2.41	1.94
Manufacturas	8.71	3.16	3.94	0.53	3.99	3.03	1.50
Información en medios masivos	0.03	4.09	12.31	4.35	4.48	16.90	19.13
Servicios financieros y de seguros	18.80	3.98	13.99	15.98	8.60	14.82	12.24
Servicios educativos	0.05	1.62	1.40	0.49	0.48	-0.09	1.03
Servicios de salud y asistencia social	0.64	2.58	2.51	1.11	-0.29	-1.77	2.76
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos	4.97	-0.87	3.15	6.96	-4.24	4.11	4.51

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI

El modesto crecimiento del PIB contrasta de forma llamativa con el importante incremento en la recaudación: al término del sexenio de Felipe Calderón 33.5 pesos de cada 100 pesos del Presupuesto de Egresos de la Federación eran cubiertos por el pago de impuestos realizado por los contribuyentes; para 2018 se estima que 56 de cada 100 pesos serán cubiertos por el pago de impuestos².

² <https://www.excelsior.com.mx/nacional/shcp-recaudacion-historica-en-2018-preven-batir-record-tambien-en-2019/1232941>

La reforma fiscal de 2012 implicó una serie de cambios en las reglas de la recaudación que, a la postre, han tenido un impacto negativo en la actividad económica. Entre los cambios más importantes de las nuevas reglas están: se previeron ingresos por regalías a las actividades mineras por un monto del 7.5% sobre EBITDA (beneficio antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones); se eliminó el régimen de consolidación que permitía que las empresas pudieran consolidar sus operaciones para el cálculo de impuestos; se homologó el Impuesto al Valor Agregado en la frontera al pasar del 11% al 16%; se dio un aumento progresivo al Impuesto sobre la Renta y se limitaron las deducciones al 10% anual; se gravaron hasta con el 10% las ganancias obtenidas en la bolsa; se impuso un impuesto del 5% a las bebidas con alta densidad calórica y se eliminó la exención del IVA para alimentos a mascotas.

En contraste con la mayor recaudación, el balance del sector público fue crecientemente deficitario (gráfica 2), teniendo en 2015 su mayor déficit, con más de 637 mil millones de pesos. El gobierno recaudó más y a pesar de ello, aumentó su déficit de manera sostenida.

GRÁFICA 2: SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

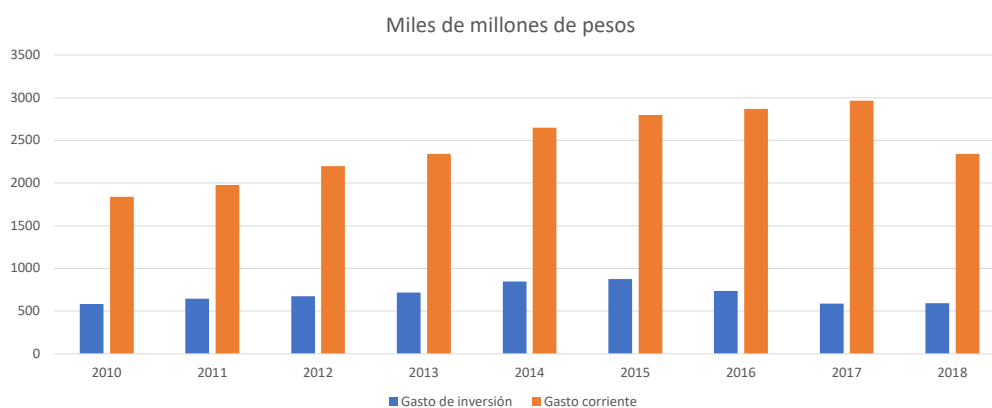


Fuente: Sexto informe de gobierno

Debe destacarse que durante la administración de Enrique Peña Nieto se dio un importante crecimiento del gasto corriente en comparación con el gasto de inversión: se sacrificó la formación de capital al aumento de erogaciones para servicios personales de diversa naturaleza (gráfica 3). De 2009 a 2017 el gasto de inversión disminuyó a una tasa media

anual un 4%, mientras que el gasto corriente aumentó el 2.8%³. Esta dinámica se constata en la modesta cantidad de grandes proyectos de infraestructura, algunos cancelados y otros motivo de escándalo por el sobreprecio y las víctimas fatales, tal como sucedió en el “Paso Exprés”, el 12 de julio de 2017, en el que murieron dos personas por un socavón; al día de hoy, se han sancionado funcionarios de segundo nivel.

GRÁFICA 3: GASTO DE INVERSIÓN Y GASTO CORRIENTE

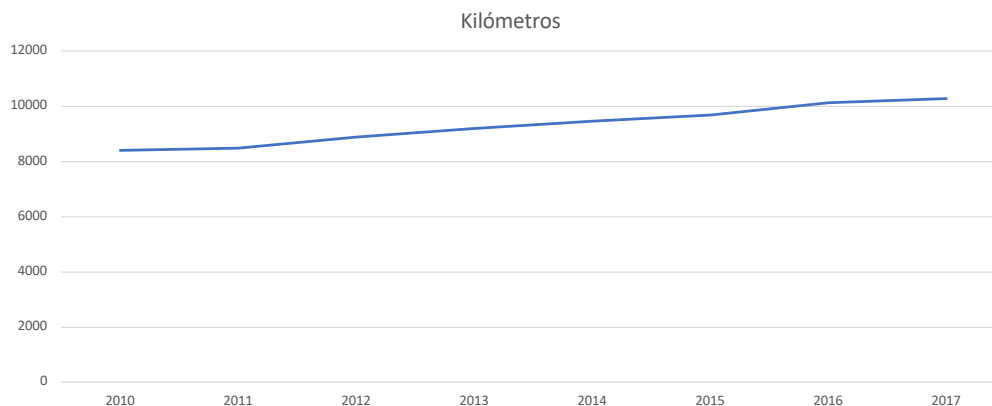


Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Las prioridades del gasto se vieron reflejadas en la longitud de las autopistas (gráfica 4). La red carretera pasó de 8,397 kilómetros en 2010 a 10,274 en 2016 de acuerdo a los datos del Sexto informe de gobierno.

³ <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0112017.pdf>

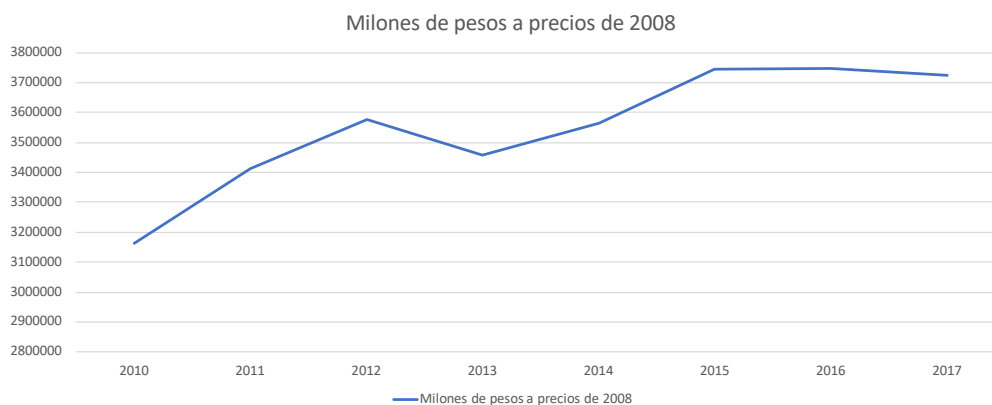
GRÁFICA 4: LONGITUD TOTAL DE AUTOPISTAS DE CUOTA (TRONCAL FEDERAL)



Fuente: Sexto informe de gobierno

Como consecuencia del patrón fluctuante del gasto de inversión, la formación bruta de capital fijo ha observado una tendencia de crecimiento modesta a lo largo de la administración de Enrique Peña Nieto (gráfica 5); no se superó la dinámica de crecimiento que se dio de 2010 a 2012 e incluso se observa una caída menor en 2013.

GRÁFICA 5: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO



Fuente: Sexto informe de gobierno

El gobierno federal ha aumentado de forma importante la deuda pública: de 2010 a 2018 la deuda aumentó un 146% superando la barrera de los 10 billones de pesos en 2017 (gráfica 5). Este endeudamiento, además de limitar la disponibilidad de recursos del gobierno, representa una onerosa hipoteca sobre las próximas generaciones.

GRÁFICA 6: DEUDA BRUTA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL

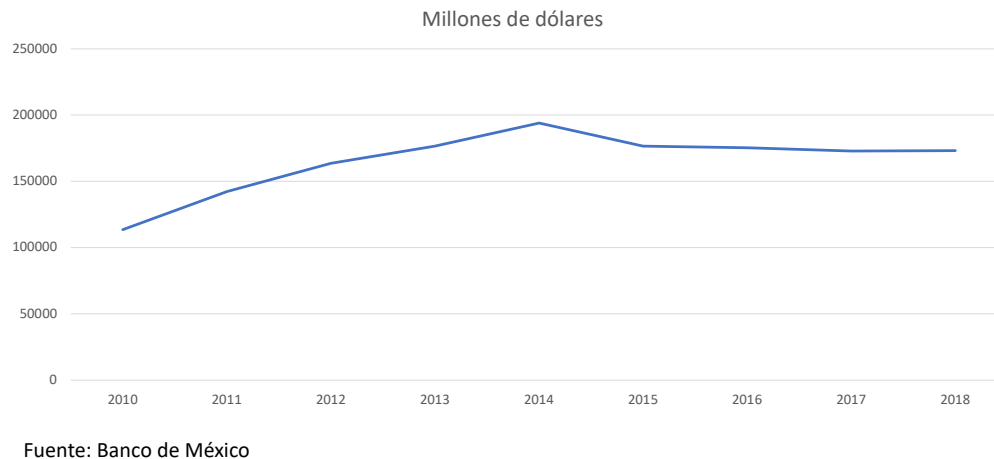


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En términos sencillos: el gobierno recaudó más, se endeudó más y destinó menos recursos al gasto de inversión. Es difícil explicar dónde quedaron los recursos extraordinarios obtenidos por el gobierno federal y que pudieron haber promovido un crecimiento importante del PIB, a menos de que se suponga un gigantesco boquete en las finanzas públicas que puede ser resultado de esquemas generalizados como los que se operaron bajo la llamada “Estafa Maestra”⁴; el dinero extra simplemente se esfumó, junto con millones de dólares de reservas internacionales (gráfica 7).

⁴ Tan sólo en un par de años se esfumaron más de 7 mil millones de pesos como resultado del patrón de fraude detectado y documentado en La Estafa Maestra.

GRÁFICA 7 RESERVAS INTERNACIONALES AL CIERRE DEL AÑO



Desde que se consolidó la autonomía constitucional del Banco de México, con la reforma que entró en vigor en 1994, la política monetaria está bajo el control del banco central.

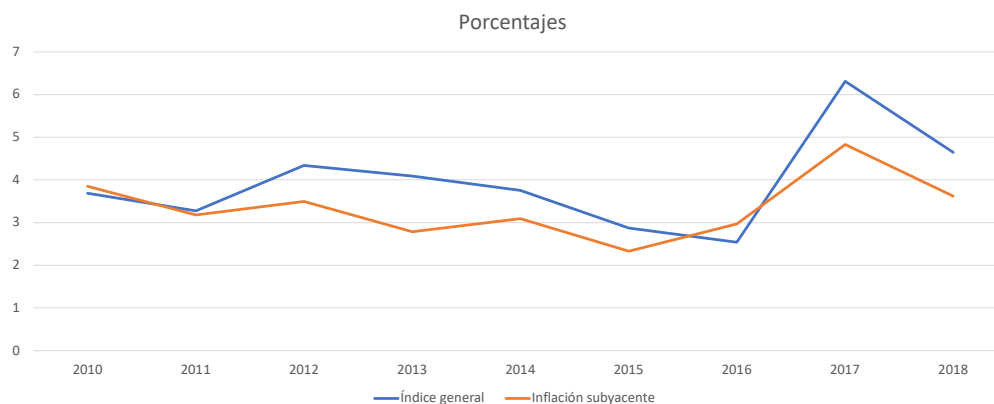
El mandato constitucional prevé que el Banco tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, además regular los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros.

Si bien la política monetaria es independiente de las decisiones del gobierno federal, los precios, el tipo de cambio y las tasas de interés son señales importantes de la salud de una economía: una alta inflación con altas tasas de interés, además de causar la pérdida del poder adquisitivo de los consumidores, implica un castigo a los deudores de la banca. Por otro lado, la apreciación o depreciación del tipo de cambio es un factor importante en materia de competitividad económica y afecta la dinámica del comercio exterior.

La inflación es una especie de impuesto encubierto, que implica la pérdida de poder adquisitivo de la moneda entre períodos determinados de tiempo. El año 2017 representó un comportamiento inflacionario atípico con un alto porcentaje que llevó a niveles que no se habían tenido en 17 años y que se debió al aumento de precios como el del gas LP, cabe señalar que la inflación subyacente que en el rubro de mercancías incluye alimentos

procesados, bebidas, tabaco y otras mercancías, y en el rubro de servicios incluye vivienda, educación y otros servicios mantiene un patrón consiste con el índice general, aunque en 2010 y 2011 ambas inflaciones eran prácticamente iguales (gráfica 7, con cifras a agosto de 2018).

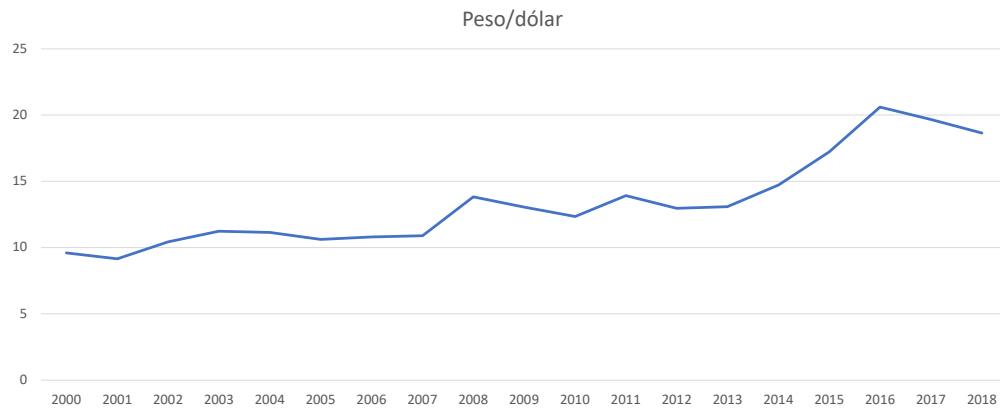
GRÁFICA 8: INFLACIÓN ANUAL



Fuente: Banco de México

El tipo de cambio se ha depreciado de manera importante durante la actual administración, destacándose que la depreciación acumulada en sólo un sexenio fue superior a la de los dos sexenios anteriores (gráfica 9, con cifras a agosto de 2018); por primera vez, desde que se le quitaron tres ceros al peso, se superó la barrera de los 20 pesos por dólar.

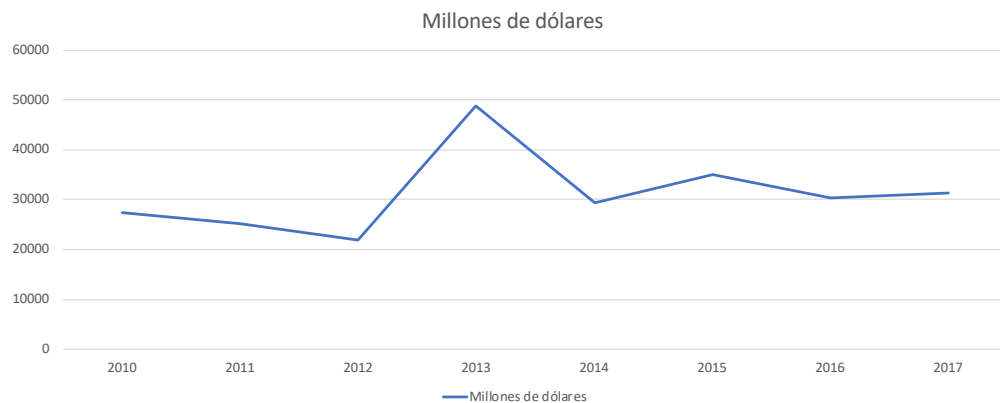
GRÁFICA 9: TIPO DE CAMBIO AL CIERRE DEL AÑO



Fuente: Banco de México

La depreciación del peso ha obedecido más a factores estructurales internos que a contingencias y crisis internacionales. La corrupción, la opacidad y la inseguridad han sido casusas estructurales que han mermado la confianza en los inversionistas. Con respecto a la inversión extranjera directa, el fuerte repunte que se observó de 2012 a 2013 no se ha vuelto a dar (gráfica 10).

GRÁFICA 10: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA



Fuente: Sexto informe de gobierno

Como medidas emergentes para combatir la inflación el Banco de México ha recurrido a los cortos monetarios, y para estabilizar el valor del peso, a las tasas de interés. El aumento en las tasas de interés no sólo ha sido el más alto en años, también el más brusco, lo que ha impactado de manera negativa en los deudores (gráfica 11 con cifras a agosto de 2018).

GRÁFICA 11: TASA DE INTERÉS EN OPERACIONES DE FONDEO INTERCAMBIARIO A UN DÍA



Fuente: Banco de México

La confianza de los consumidores en la economía, se mide a partir del Índice de Confianza del Consumidor construido conjuntamente por el INEGI y el Banco de México, el Índice considera cinco variables: la situación económica actual del hogar de los entrevistados, respecto a la de hace un año; la situación económica esperada del hogar dentro de doce meses; la situación económica presente del país, respecto a la de hace un año; la situación económica del país dentro de doce meses; y qué tan propicio es el momento actual para la adquisición de bienes de consumo duradero. De ahí que el índice es un buen indicador de la percepción de las personas sobre la economía. Durante la administración de Enrique Peña Nieto el Índice se mantuvo a la baja (gráfica 12); la confianza tuvo su momento culminante en 2014 y a partir de 2015 cayó de forma abrupta.

Cabría preguntar en qué medida la desaparición de estudiantes de la Normal Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa y el escándalo de la llamada “Casa Blanca”, ambos de 2014, tuvieron algún impacto en las expectativas de las personas con respecto a la situación económica.

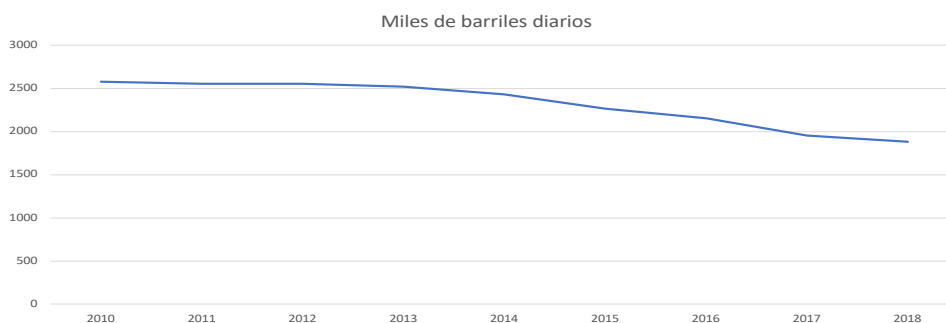
GRÁFICA 12: ÍNDICE DE CONFIANZA DEL CONSUMIDOR



Fuente: Banco de México e INEGI

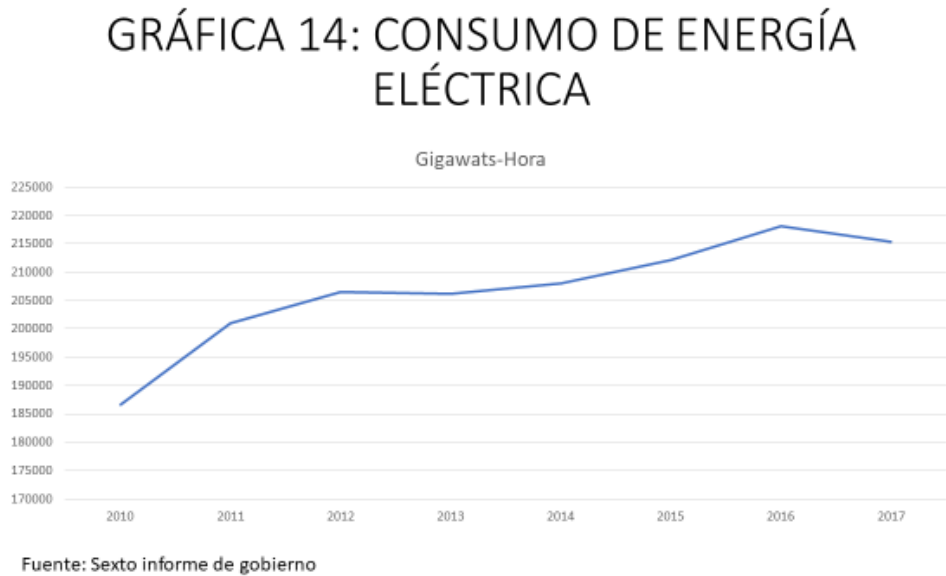
En materia de energéticos, durante el presente sexenio se observa una caída constante en la producción de petróleo crudo, inclusive después de aprobada la reforma energética, lo cual tendrá impacto en el largo plazo (gráfica 13). Durante la presente administración se dejaron de producir medio millón de barriles al día.

GRÁFICA 13: PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO CRUDO



Fuente: Sexto informe de gobierno

El consumo de energía eléctrica aumentó de forma modesta durante la misma administración (gráfica 14), al haber crecido a esta fecha, menos que en los últimos años del sexenio anterior. No obstante, el dato relevante a señalar es que el consumo de electricidad no está sujeto a un patrón de concentración poblacional, sino a grandes y graves disparidades regionales: las entidades más pobres del país y con población numerosa, consumen menos energía eléctrica que los estados del norte (cuadro 2); pocos indicadores reflejan con claridad la diferencia entre los niveles de desarrollo del país.



CUADRO 2: CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN ENTIDADES SELECCIONADAS (2016)			
ENTIDAD	CONSUMO EN GIGAWATS-HORA	POBLACION EN 2016	CONSUMO PER CAPITA
Baja California	10,457.7	3,534,688	.30
Coahuila	10,211.9	2,995,374	.34
Chihuahua	12,197.4	3,746,281	.33
Nuevo León	17,864.1	5,157,780	.35
Aguaascalientes	2,752	1,304,744	.21
Ciudad de México	14,464.3	8,833,416	.16
Guanajuato	11,943.1	5,864,016	.20
Jalisco	13,370.6	8,022,181	.17
Estado de México	18,428.5	17,118,525	.10
Chiapas	3,054.6	5,317,960	.06
Guerrero	3,030.5	3,588,255	.08
Michoacán	6,802.1	4,627,902	.15
Oaxaca	2,698.9	4,037,357	.07

Fuente: Quinto informe de gobierno y Consejo Nacional de Población

Las disparidades regionales que observamos también se dan en la aportación que cada una de las entidades tiene en el PIB nacional (cuadro 3).

CUADRO 3: APORTACIÓN DEL PIB ESTATAL AL PIB NACIONAL Y PIB PER CÁPITA A PRECIOS CONSTANTES DE 2013 EN ENTIDADES SELECCIONADAS (2016)		
Entidad	Participación en el PIB nacional	PIB per cápita mensual
Baja California	3.10%	\$12,565
Coahuila	3.42%	\$16,749
Chihuahua	3.17%	\$12,140
Nuevo León	7.23%	\$20,114
Aguascalientes	1.28%	\$13,946
Ciudad de México	17.78%	\$28,016
Guanajuato	4.05%	\$9,904
Jalisco	6.81%	\$12,079
Estado de México	8.70%	\$7,216
Chiapas	1.70%	\$4,558
Guerrero	1.39%	\$5,639
Michoacán	2.39%	\$7,383
Oaxaca	1.52%	\$5,376

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y CONAPO

En materia de empleo, en este sexenio se generaron casi cuatro millones de empleos formales (gráfica 15). No obstante, la mayor parte de estos empleos son precarios. En 2018, 23.9 millones de trabajadores (el 45.2 % del total de la fuerza laboral) ganaba hasta dos salarios mínimos, con respecto al 37.4% que había en 2013 (18.1 millones de trabajadores)⁵.

⁵ <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Aumenta-poblacion-ocupada-que-percibe-hasta-dos-salarios-minimos-20180521-0025.html>

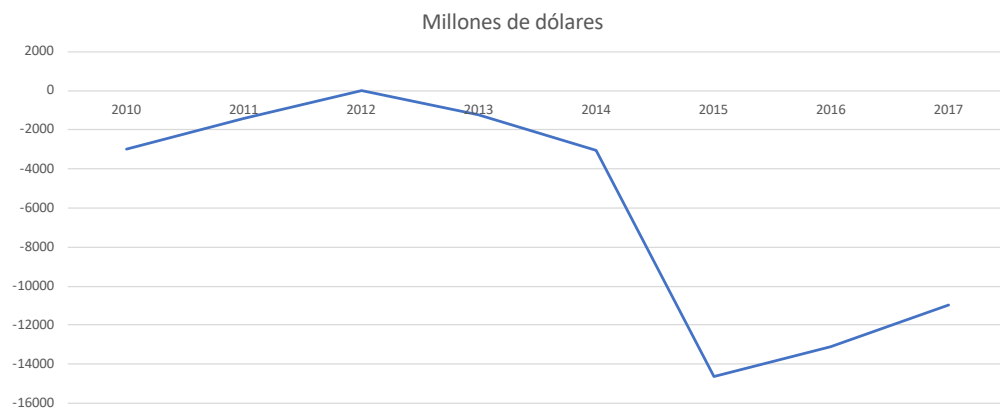
GRÁFICA 15: NÚMERO DE ASEGURADOS ASOCIADOS A ALGÚN EMPLEO



Fuente: IMSS

Con respecto al sector exportador, se observa un creciente déficit en la cuenta corriente, principalmente en 2015 (gráfica 16).

GRÁFICA 16: SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL



Fuente: Sexto informe de gobierno

Los datos sobre el desempeño de la economía mexicana, nos dan un panorama desolador: bajas tasas de crecimiento, creciente deuda pública, depreciación del tipo de cambio, aumento

en las tasas de interés, generación de empleos precarios, caída en la extracción de crudo, creciente déficit en la cuenta corriente y en el balance del sector público y caída en el gasto de inversión, que se refleja principalmente en la inversión en red carretera; todo ello a pesar de la creciente recaudación y la contratación de deuda.

Como se ha señalado, la única explicación posible al modesto desarrollo económico es la existencia de un gigantesco boquete en las finanzas públicas lo que implica una contaminación de la dinámica económica por parte de un sector público oneroso, dispendioso, opaco y en términos generales, corrupto. Todo ello en el marco de una sociedad profundamente desigual.

Toca ahora constatar si la política social ha sido un instrumento eficaz para hacer frente a las crecientes desigualdades que se observan entre las regiones.

2. La política social del gobierno

La política social debe ser, por excelencia, la gran niveladora de las expectativas, la generadora de oportunidades o al menos la igualadora de puntos de partida. En México, la pobreza se mantiene como un factor constante, aun a costa de los ingentes recursos destinados al gasto social (gráfica 17). A pesar de la caída en el gasto que se observa en 2015, éste se ha mantenido constante y en niveles históricos.

GRÁFICA 17: GASTO FEDERAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA



Fuente: Sexto informe de gobierno

Los crecientes recursos destinados a la superación de la pobreza han sido ineficaces e ineficientes, tal como se refleja en las mediciones de la pobreza realizadas por el CONEVAL (gráfica 17).

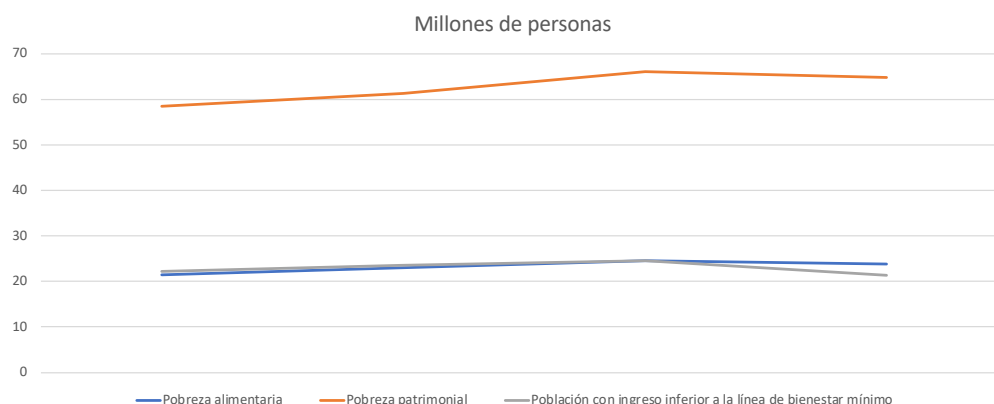
La reducción de la pobreza ha sido mínima en este sexenio, la pobreza alimentaria, definida como la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes, creció de 2012 a 2014.

La pobreza patrimonial definida como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios, creció también de 2012 a 2014.

Por último la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, definida como las personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso corriente, también creció en el mismo período.

En todos los indicadores, la pobreza de 2014 a 2016 bajó principalmente en la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo. Cabe señalar que el índice de Gini, que mide la diferencia entre los deciles más altos de ingreso con respecto a los más bajos aumentó como consecuencia de una mayor desigualdad: para 2010 fue de .481 y en 2014 fue de .491.

GRÁFICA 18: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR LA DIMENSIÓN DE INGRESO

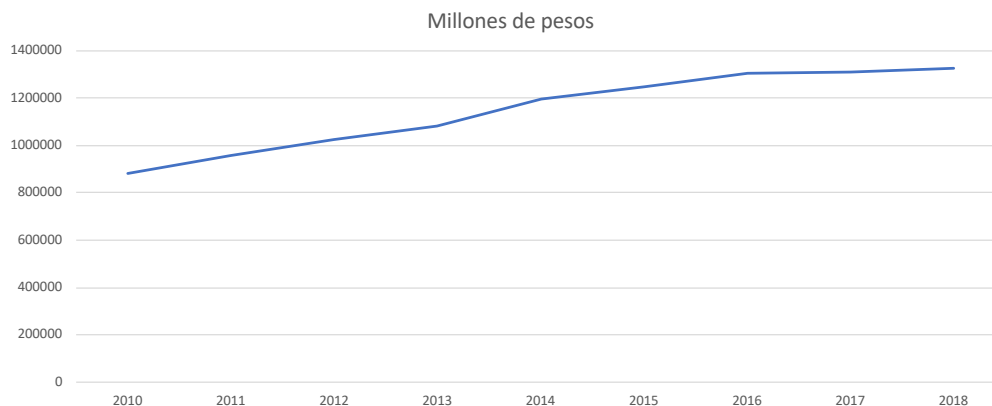


Fuente: CONEVAL

Tradicionalmente se ha considerado que la educación es la gran igualadora en materia de política social y que el gasto educativo debe ser creciente, para hacer frente a desigualdades inaceptables, en el caso de México, la educación sólo reproduce la desigualdad social.

Como el gasto social, el gasto en nacional en educación, que incluye el gasto público y privado, ha sido creciente año con año (gráfica 19).

GRÁFICA 19: GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN



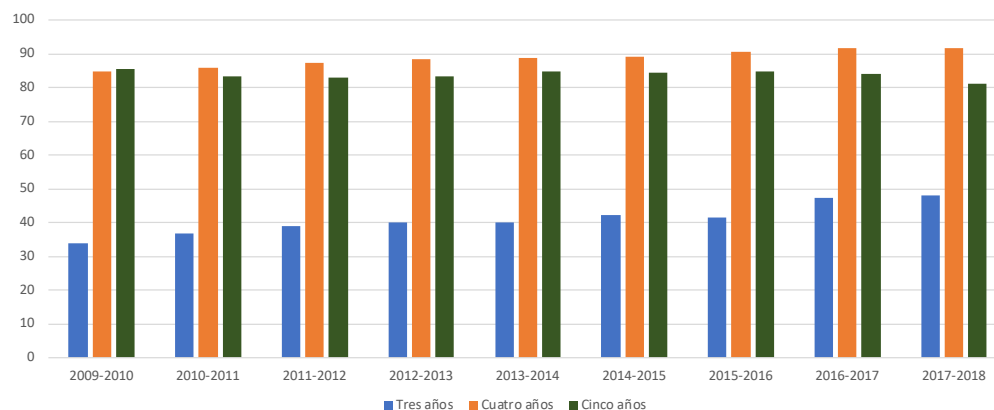
Fuente: Sexto informe de gobierno

¿En qué medida ha impactado el gasto educativo los indicadores del sistema?

Un indicador crucial del sistema educativo al que se le ha prestado poca atención y que representa un auténtico cuello de botella es el porcentaje de atención en educación preescolar para niños de tres, cuatro y cinco años (gráfica 20).

En términos de logro educativo, los bajos porcentajes de atención en niños de tres años representa un grave problema de equidad, ya que un buen porcentaje de niños quedan fuera del sistema educativo y cuando ingresan, lo hacen en situación de desventaja con respecto a quienes sí pudieron iniciar de forma temprana en el sistema educativo; por lo menos uno de cada dos niños que podrían ingresar de forma temprana a la escuela no lo hace.

GRÁFICA 20: PORCENTAJE DE ATENCIÓN POR EDAD EN EDUCACIÓN PREESCOLAR



Fuente: Sexto informe de gobierno

El sistema educativo, en lugar de fungir como un instrumento de equiparación de oportunidades, reproduce internamente las desigualdades regionales que hemos observado en la parte económica, para todos los niveles educativos.

CUADRO 4: COBERTURA POR ENTIDAD FEDERATIVA EN ENTIDADES SELECCIONADAS (CICLO ESCOLAR 2016-2017)					
Entidad	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media superior	Superior
Baja California	61.6	103.4	98.7	84.9	34.3
Coahuila	77.2	103.2	103	72.9	34.8
Chihuahua	61.2	101.1	90.8	74.3	37.7
Nuevo León	77.7	105.8	105.1	71.2	42.1
Aguascalientes	71.1	103.8	97	77.6	40.4
Ciudad de México	81.1	112.6	118.9	119.7	70
Guanajuato	77	105	104.3	68.2	23.2
Jalisco	73.2	105	98.3	73.2	30.9
Estado de México	63.9	103.6	98.1	70.4	27.2
Chiapas	90.7	116.4	91.5	69.3	14.5
Guerrero	91.4	106.1	95.4	65.6	19.2
Michoacán	80.1	106.3	91.5	67.3	23.8
Oaxaca	86.1	111.3	96.8	64	17.7

Fuente: Quinto informe de gobierno

Si bien la cobertura en educación primaria es satisfactoria para todas las entidades, ya que se puede absorber más que la demanda potencial, en educación media superior y superior encontramos graves carencias al comparar entre estados del norte y del centro con respecto a los estados del sur.

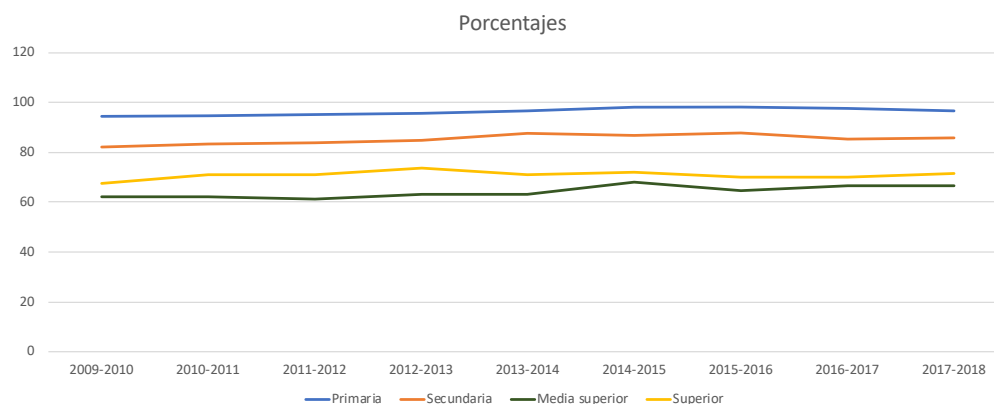
El panorama es aún más grave en educación superior, con una oferta fuertemente concentrada en la ciudad de México y graves carencias en Chiapas, Guerrero y Oaxaca; millones de jóvenes que pueden asistir a la universidad quedan fuera de este nivel educativo debido a la insuficiente cobertura y a su concentración, lo que evidencia el grave centralismo y profundas desigualdades entre entidades y entre regiones.

En lo que respecta a los indicadores del logro educativo, éstos son más bien modestos: se observa una tendencia constante que implica que conforme se avanza en el sistema educativo, descende la eficiencia terminal⁶ (gráfica 21).

Más personas abandonan la escuela, siendo una parte importante de esta pérdida el creciente costo de oportunidad que implica seguir estudiando cerca de la edad de trabajar y la falta de apoyo para compensar este costo. El mayor cuello de botella lo encontramos en educación media superior, con niveles de eficiencia terminal inferiores a los de la universidad.

⁶ “La eficiencia terminal es el porcentaje de alumnos que concluyeron oportunamente un nivel educativo de acuerdo al número de años programados”. Quinto informe de gobierno.

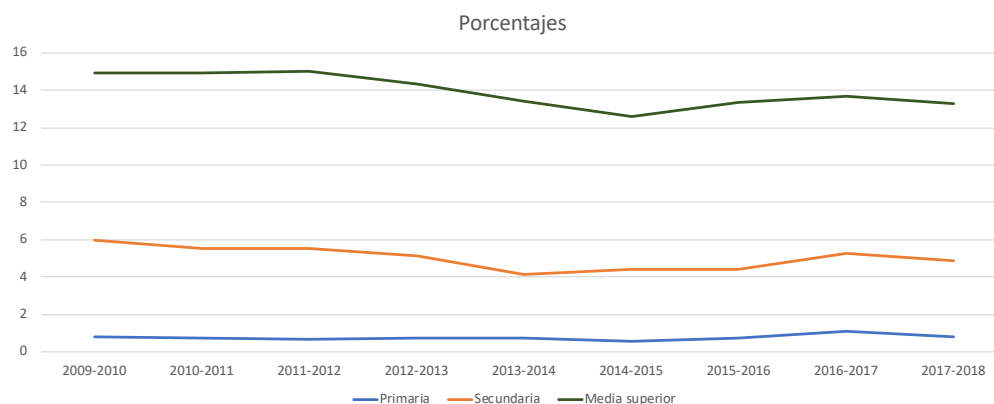
GRÁFICA 21: EFICIENCIA TERMINAL POR NIVEL EDUCATIVO



Fuente: Sexto informe de gobierno

Los datos de eficiencia terminal son consistentes con los de abandono escolar⁷ (gráfica 22), donde observamos que conforme se asciende en el sistema educativo también aumenta el abandono escolar.

GRÁFICA 22: ABANDONO ESCOLAR POR NIVEL EDUCATIVO



Fuente: Sexto informe de gobierno

⁷ “Es la relación porcentual que se obtiene del total de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de concluir algún grado o nivel educativo, respecto al total de alumnos inscritos en el ciclo escolar”. Quinto informe de gobierno.

No debe dejar de señalarse que el abandono y la reprobación se encuentran estrechamente vinculados y que, conforme se asciende en el sistema educativo resultan más evidentes los diferentes puntos de partida de los estudiantes y se refleja la fragilidad del sistema en la atención a niños de 3 y 5 años, principalmente.

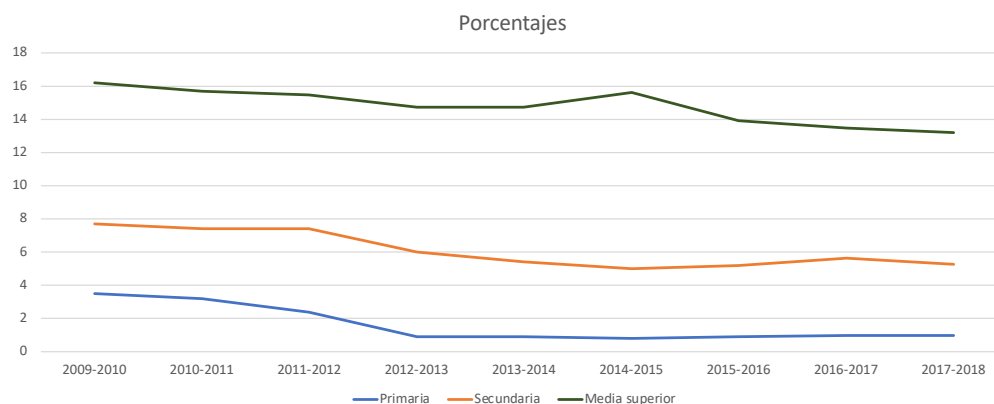
Desafortunadamente, el cambio del instrumento de evaluación del aprendizaje no permite realizar comparaciones longitudinales en términos de rendimiento de los alumnos vía pruebas estandarizadas en el nivel de educación media superior, que es donde observamos el más alto índice de reprobación (gráfica 23).

A pesar de ello, la prueba PLANEA aplicada en educación superior refleja un bajo nivel de logro que ha disminuido entre 2015 y 2016: para el nivel IV⁸ en el que los estudiantes están en el nivel más avanzado de logro en 2015 el porcentaje fue de 6.4 y para 2016 de 6.3 en matemáticas y de 12.2 a 9.0 en español, mientras que en el nivel I⁹ el porcentaje para el mismo periodo pasó del 51.3 al 29.2 en matemáticas y de 43.3 a 45 en español.

⁸ Los “alumnos que se encuentran en este nivel de logro son capaces de reconocer la función de recursos discursivos (opiniones, explicaciones que apoyan argumentos y descripciones) y elementos estructurales y de contenido (introducción, planteamiento del problema, personajes, acciones principales, información contextual y nudo de un relato, entre otros). Evalúan el contenido y la estructura en que se organiza un texto, por lo que son capaces de identificar su sentido global, la intención comunicativa del autor y la secuencia lógica del proceso comunicativo. Adicionalmente, sintetizan el contenido de un texto y reconocen su propósito comunicativo por medio de inferencias, hipótesis, premisas, y la identificación de argumentos, contraargumentos y soluciones, haciendo uso de información externa o conocimientos previos”. Quinto informe de gobierno.

⁹ “Los alumnos que se encuentran en este nivel de logro demuestran deficiencias en el desarrollo de los conocimientos y habilidades relacionados con las competencias disciplinares básicas que se esperan de los egresados de la educación media superior, ya que solo muestran habilidad para identificar elementos de información que se incluyen de manera explícita en textos apelativos, argumentativos, expositivos y narrativos”. Quinto informe de gobierno.

GRÁFICA 23: REPROBACIÓN POR NIVEL EDUCATIVO



Fuente: Sexto informe de gobierno

Quizá uno de los datos más desalentadores de nuestro sistema educativo sea el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, que para el ciclo escolar 2009-2010 era de 8.6 años y que en el ciclo 2016-2017 fue de 9.3 años, un aumento de una décima por ciclo escolar, lo que implica que México llegará al ideal de 12 años de escolaridad casi en el 2050, una realidad que a todas luces es inaceptable, que representa otro cuello de botella del sistema educativo y que merma la competitividad.

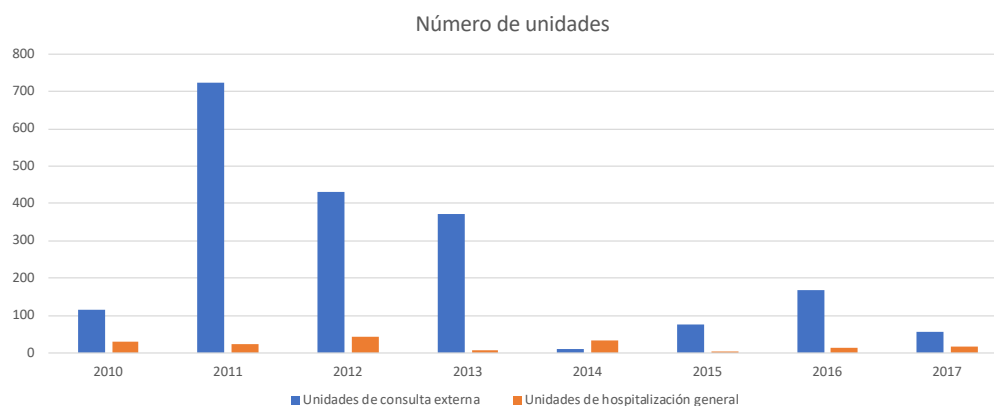
En lo relativo al analfabetismo, éste disminuyó de 7 % en el ciclo 2009-2010 a 4.7 % en el ciclo 2016-2017; si tomamos en cuenta que de acuerdo a CONAPO, la población de México a mediados de 2017 sería de 123,518,270 habitantes. El número de analfabetas ascendió a 5.8 millones de personas, más de los habitantes que hoy en día hay en Costa Rica. Eso sería equivalente comparativamente, a que México fuera una nación completa de analfabetas.

En resumen: el sistema educativo es inequitativo, con cuellos de botella preocupantes en lo relativo a cobertura en educación preescolar, principalmente para niños de 3 años, con importantes rezagos en educación media superior, con una educación superior insuficiente y centralizada y con magros resultados en materia de logro educativo.

En el ámbito de la salud, también se refleja la baja inversión en infraestructura hospitalaria en el actual sexenio: en total se construyeron seis unidades de hospitalización especializada en comparación con nueve en el sexenio anterior.

En lo relativo a unidades de consulta externa y de hospitalización general tampoco se dieron grandes avances (gráfica 24).

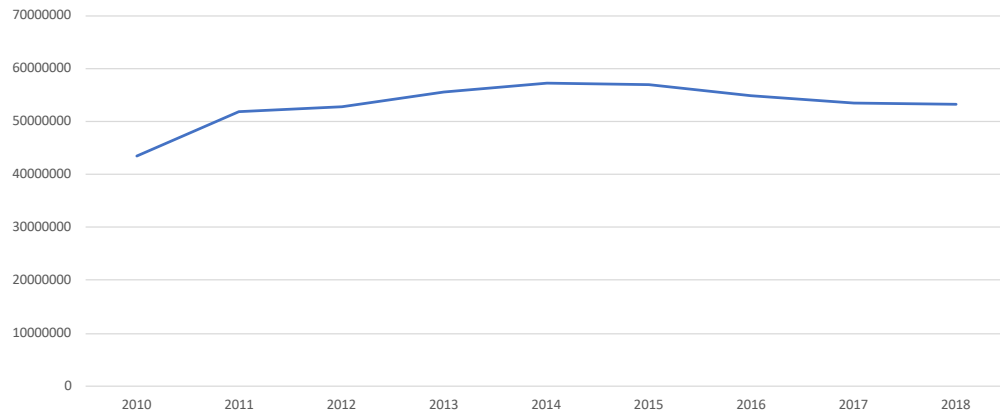
GRÁFICA 24: INFRAESTRUCTURA EN SALUD



Fuente: Sexto informe de gobierno

En lo relativo a la cobertura de vacunación con esquemas completos para niños de un año, el porcentaje bajó del 95.2 en 2012 al 94.8 en 2017. A su vez, el número de personas afiliadas al seguro popular aumentó en menos de medio millón de personas con respecto al sexenio anterior (gráfica 25).

GRÁFICA 25: NÚMERO DE PERSONAS AFILIADAS AL SEGURO POPULAR



Fuente: Sexto informe de gobierno

El número de Guarderías y Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil descendió a su mínimo histórico desde 2004 cuando había 1,597, a 1,607 en 2017, siendo que al inicio del sexenio había 1,694. Esto se refleja en la baja en la atención de niños (gráfica 26).

GRÁFICA 26: NIÑOS ATENDIDOS EN GUARDERÍAS Y ESTANCIAS DE BIENESTAR Y DESARROLLO INFANTIL



Fuente: Sexto informe de gobierno

Como instrumento nivelador, la política social del gobierno ha sido un fracaso rotundo que se expresa en los desiguales patrones pobreza multidimensional, que afectan a los estados con mayores carencias (cuadro 5).

CUADRO 5: POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN ENTIDADES SELECCIONADAS (PORCENTAJES PARA 2016)		
Entidad	Pobreza multidimensional extrema	Pobreza multidimensional moderada
Baja California	3.1	25.5
Coahuila	3.7	26.4
Chihuahua	5.4	28.9
Nuevo León	1.3	19
Aguascalientes	2.1	32.7
Ciudad de México	1.7	26.7
Guanajuato	5.5	41
Jalisco	3.2	32.1
Estado de México	7.2	42.4
Chiapas	31.8	44.4
Guerrero	24.5	40.8
Michoacán	14	45.2
Oaxaca	28.3	38.4

Fuente: Quinto informe de gobierno

Otro indicador que refleja las profundas desigualdades entre entidades y regiones y que refleja el patrón de pobreza es el porcentaje de participación de la población en los diferentes rangos de salario mínimo (cuadro 6).

CUADRO 6: INGRESO EN RANGOS DE SALARIOS MÍNIMOS EN ENTIDADES SELECCIONADAS (PORCENTAJES PARA 2017)						
Entidad	Hasta 1 salario mínimo	Más de 1 y hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 y hasta 3 salarios mínimos	Más de 3 y hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No percibe ingresos
Baja California	7.62	27.57	35.64	18.13	8.83	2.21
Coahuila	10.05	23.81	31.49	17.5	10.05	2.6
Chihuahua	5.79	27.52	33.11	19.01	12.13	2.45
Nuevo León	8.56	19.33	34.54	24.88	9.48	3.2
Aguascalientes	9.90	35.42	27.08	16.67	6.25	4.69
Ciudad de México	12.29	30.49	25.90	18.29	11.18	1.84
Guanajuato	13.1	33.83	28.95	14.2	4.83	5.08
Jalisco	9.59	27.85	32.55	19.43	6.59	3.99

Estado de México	15.43	37.53	25.05	13.50	4.23	4.25
Chiapas	36.27	26.61	11.27	8.74	2.90	14.22
Guerrero	18.32	27.01	14.44	7.90	2.44	28.89
Michoacán	18.25	31.48	21.40	14.19	4.16	10.51
Oaxaca	28.47	24.79	12.62	7.3	2.37	24.46

Fuente: Elaboración propia con base en el Quinto informe de gobierno

Para concluir con el panorama de la profunda desigualdad entre regiones y entre entidades, el sistema de salud, como el educativo, no funciona como gran igualador de oportunidades; al contrario, es un fiel reflejo y un reproductor incansable de inequidades inaceptables, además de que, como en el caso de la educación, también se revela una fuerte centralización de recursos y servicios en la Ciudad de México (cuadro 7).

CUADRO 7: INDICADORES BÁSICOS DE SALUD: DISPONIBILIDAD Y ACCESIBILIDAD POR CADA 100,000 HABITANTES EN ENTIDADES SELECCIONADAS (CIFRAS PARA 2016)						
Entidad	Recursos			Servicios		
	Médicos	Enfermeras	Camas	Consultorios	Consultas externas	Consultas de especialidad
Baja California	2.2	2.4	1	.8	2,341	400
Coahuila	2.1	3	1.1	1	2,669	403
Chihuahua	2.6	3.3	1	1.1	2,608	410
Nuevo León	5.6	3.3	1.2	1.6	2,464	431
Aguascalientes	2.2	3.1	.9	.9	3,130	444
Ciudad de México	4.6	5.9	2.2	1.8	3,557	1,039
Guanajuato	2	2.5	.9	.8	2,368	369
Jalisco	3	2.9	1.2	1	2,364	448
Estado de México	1.7	2	.7	.6	2,463	284
Chiapas	1.5	2.3	0.6	0.7	2,287	174
Guerrero	2.1	2.5	.8	.8	3,106	300
Michoacán	2.1	2.4	.9	.9	2,361	312
Oaxaca	1.9	2.2	.8	.9	2,174	226

Fuente: Elaboración propia con base en el Quinto informe de gobierno

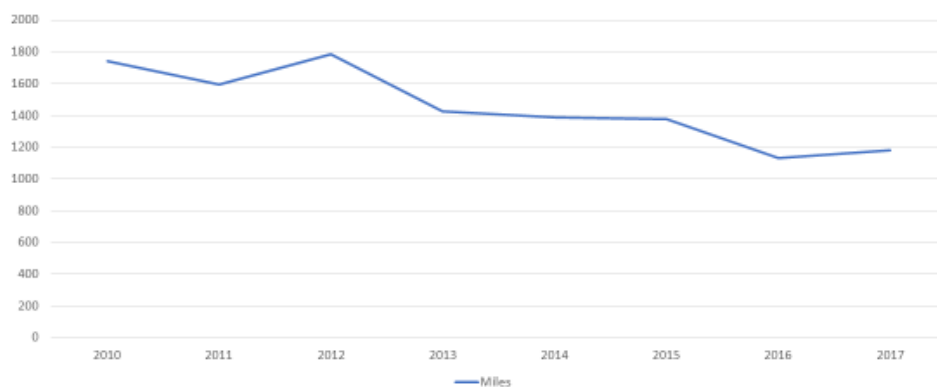
Las diferencias entre las entidades en lo relativo a infraestructura de recursos y servicios se refleja también en los datos de mortalidad y vacunación, cabe destacar que a pesar de la concentración de los servicios de salud en la Ciudad de México, las entidades del norte de la República tienen los mejores indicadores en todos los rubros (cuadro 8).

CUADRO 8: INDICADORES BÁSICOS DE SALUD: MORTALIDAD Y VACUNACIÓN EN ENTIDADES SELECCIONADAS (NÚMEROS PARA 2016)						
Entidad	Razón de mortalidad materna*	Tasa de mortalidad infantil**	Mortalidad en niños menores de cinco años***			Proporción de niños de un año de edad con esquema básico completo de vacunación
			Por enfermedades respiratorias	Por enfermedades diarreicas	Por deficiencia nutricional	
Baja California	16.6	11.2	11.4	0	0	94.2
Coahuila	30.7	12.6	7.1	0	1.9	103.6
Chihuahua	33.3	13	19.6	9.1	7.6	86.5
Nuevo León	38.5	9.9	7.1	.9	.7	99.2
Aguascalientes						
Ciudad de México	33.3	12.3	27.3	2.8	.8	95.3
Guanajuato	27.1	10.6	14.9	3.6	2	95.1
Jalisco	33.3	10.6	11.5	4.8	4.5	85.6
Estado de México	36.5	14	15.3	6.2	4.4	88.1
Chiapas	52.9	13.4	49.7	35.8	7.1	74
Guerrero	44.2	13.1	20.5	9.9	9	75.3
Michoacán	25.2	12.8	17.8	7.3	5.5	92.5
Oaxaca	32.3	12.5	31.9	17.7	8.1	89
* Por cada 100,000 nacidos vivos ** tasa por 1,000 nacidos vivos *** Tasas por cada 100,000 niños del grupo de edad						

Fuente: Elaboración propia con base en el Quinto informe de gobierno

Por último, a lo largo del sexenio el número de financiamientos para vivienda ha disminuido de manera sensible (gráfica 27).

GRÁFICA 27: NÚMERO DE FINANCIAMIENTOS PARA VIVIENDAS



Fuente: Sexto informe de gobierno

En conclusión: la política social del gobierno de Peña Nieto, además de fracasar en el combate a la pobreza, sólo sirvió como instrumento para profundizar las brechas entre regiones y entre entidades, por lo menos en los sistemas educativos y de salud.

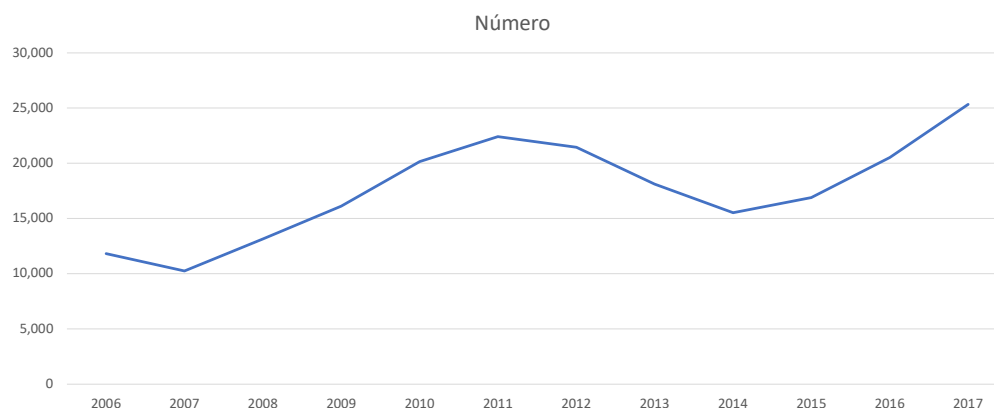
3. La política interior del gobierno

Una de las funciones principales que tradicionalmente han legitimado a los Estados nacionales es la protección de la vida y de la propiedad de las personas. En México, el pacto de seguridad se rompió desde el momento en que los gobiernos postrevolucionarios utilizaron los aparatos represivos para anular la disidencia, espiar a las personas e incluso secuestrar y desaparecer a grupos o personas específicas.

En la administración de Enrique Peña Nieto, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública para adscribirla como Comisión Nacional de Seguridad fue, tal vez, una de las causas de la saturación del sistema, a la que se suma la falta de una estrategia de seguridad nacional que permitiera hacer frente a la escalada de violencia: se apostó por una política del silencio que sólo ocasionó que cada vez más zonas quedaran bajo el control de las organizaciones delincuenciales. Por otro lado, el número de elementos de la Policía Federal pasó de 36,940 en 2012 a 37,445 en 2017: un promedio de apenas 100 nuevos elementos por año.

Los resultados en materia de violencia criminal, en lo relativo a homicidios, mostraron un descenso significativo al inicio del sexenio, pero comenzaron a reputar en 2016 y desde ese entonces la tendencia ha sido ascendente (gráfica 28).

GRÁFICA 28: HOMICIDIOS DOLOSOS POR AÑO



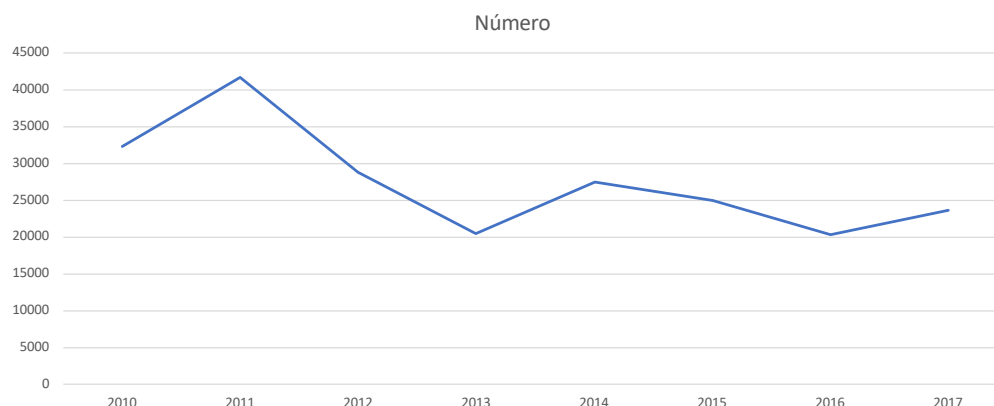
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

A esta escalada de violencia, debe agregarse que la cifra negra, o sea, los delitos no denunciados fue de 93.6 % en 2016 y de 93.7 % en 2015, de acuerdo a los datos del INEGI¹⁰. Esta cifra expresa no sólo la baja confianza en el sistema de procuración e impartición de justicia, también da cuenta del fracaso en la implementación del nuevo sistema de justicia penal: el plazo que se dio a los operadores del sistema fue de 8 años, suficiente para crear salas de juicios orales, formar policías en capacidades de investigación, así como ministerios y defensores en el nuevo modelo, y finalmente crear unidades de supervisión de medidas cautelares. Los cuantiosos recursos destinados al sistema (de 2012 a 2015 se ejercieron 2,879 millones de pesos) se desviaron a otros destinos, y a pesar de que para 2016 se reportaba que el sistema operaba en todas las entidades federativas, en 2017 el porcentaje de atención a averiguaciones previas pendientes era de 23.9 (menos de 1 de cada 4).

Quizá uno de los datos más reveladores del fracaso en la estrategia de contención de las organizaciones delincuenciales ha sido la importante baja en el número de detenidos, como resultado del esfuerzo contra el narcotráfico, que se ha dado durante la actual administración (gráfica 29).

¹⁰ http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf

GRÁFICO 29: DETENIDOS COMO RESULTADO DEL ESFUERZO NACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO



Fuente: Sexto informe de gobierno

El panorama a nivel estatal en materia de incidencia delictiva refleja el esquema de operación y las zonas de control de los principales cárteles que actualmente existen en el país: Golfo, Juárez, Pacífico (Sinaloa), Beltrán Leyva, Jalisco Nueva Generación, Unión Tepito y Zetas (cuadro 9). Esta configuración de los delitos da cuenta de la enorme fragilidad institucional que se da a nivel estatal y municipal, así como la eclosión de la delincuencia común y la incursión de células de los cárteles en actividades propias de los delincuentes de la calle. Actualmente, los grupos criminales se disputan territorios como Quintana Roo, El Bajío y Occidente, en un esquema en el que la violencia afecta a las entidades más prósperas, en una obvia persecución de la mayor ganancia posible, ya que el narco no busca enviciar a la ciudadanía, sino lucrar, obtener ganancias con las que compran protección de las autoridades y justicia selectiva.

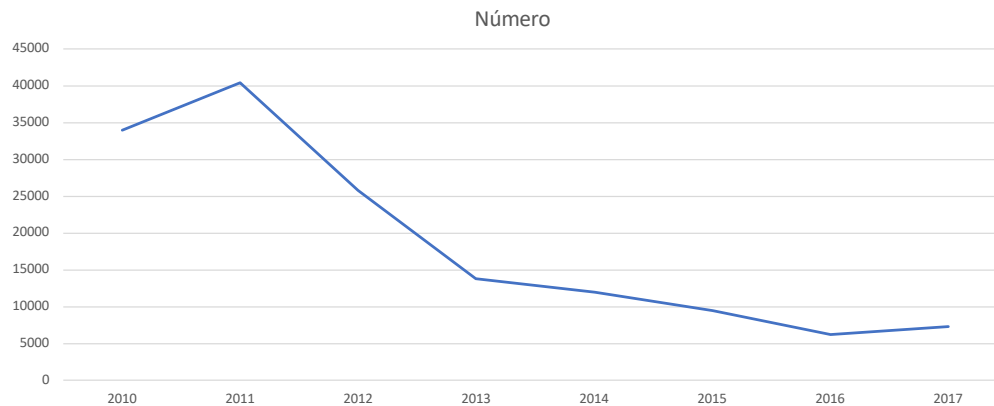
CUADRO 9: POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DENUNCIADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA PARA 2016 (TASA POR CADA 100,000 HABITANTES)			
Entidad	Cártel principal (2015)	Delitos del fuero federal	Delitos del fuero común
Aguascalientes	Jalisco Nueva Generación	60.4	1,688.8
Baja California	Sinaloa	110.8	2,754.6
Baja California Sur	Sinaloa	80.4	3,081.2
Campeche	Golfo/Zetas	66.5	220.7
Coahuila		48.4	1710.7
Colima	Jalisco Nueva Generación	115.1	1478.4

CUADRO 9: POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DENUNCIADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA PARA 2016 (TASA POR CADA 100,000 HABITANTES)			
Entidad	Cártel principal (2015)	Delitos del fuero federal	Delitos del fuero común
Chiapas		40.8	417.2
Chihuahua	Juárez	70.5	1545.6
Ciudad de México	Unión Tepito	191.2	2,034.5
Durango	Sinaloa	54.5	1,805.8
Guanajuato	Jalisco Nueva Generación	71.6	1,812.2
Guerrero	Jalisco Nueva Generación	58.9	1,018.9
Hidalgo	Ninguno	59.8	1,158.7
Jalisco	Jalisco Nueva Generación	53.4	1,330.2
México		34.1	1,295.4
Michoacán	Caballeros Templarios	73	703.5
Morelos	Jalisco Nueva Generación	65.4	2,339
Nayarit		40	294.3
Nuevo León	Zetas	55.7	1,643.1
Oaxaca	Jalisco Nueva Generación	50.6	821.9
Puebla	Jalisco Nueva Generación	54.2	816.4
Querétaro	Jalisco Nueva Generación	97.6	2,109.1
Quintana Roo	Golfo	100.3	1,170.4
San Luis Potosí		43	1,030
Sinaloa	Sinaloa/Beltrán Leyva	65.4	735.6
Sonora	Sinaloa	115.6	1,326.2
Tabasco	Golfo/Zetas	57.3	2,468.3
Tamaulipas	Golfo	118.6	1,149.1
Tlaxcala	Jalisco Nueva Generación	53.2	510.3
Veracruz	Zetas	54	522
Yucatán		39	1,597.9
Zacatecas		48.9	1,078.8

Fuente: DEA y Quinto informe de gobierno

La actividad de los cárteles, antes limitada al trasiego de droga y después a su producción y distribución, se ha diversificado para comprender delitos federales y comunes como robo de autopartes, trata de personas, piratería, tráfico de migrantes, compra y venta de armas, extorsión, robo a comercios y de vehículos. Además, a pesar del creciente ingreso de armas a nuestro país, vía la frontera con los Estados Unidos, el número de armas aseguradas no ha ido en aumento (gráfica 30): México vuelve a los tiempos de la Revolución, en los que se vivió un país empistolado.

GRÁFICA 30: DECOMISO DE ARMAS COMO RESULTADO DEL ESFUERZO NACIONAL



Fuente: Sexto informe de gobierno

La creciente fragilidad de las instituciones de seguridad pública y de administración y procuración de justicia se refleja en el importante retroceso que México ha tenido en el índice global de impunidad calculado por la Universidad de las Américas, que para 2018 refleja una media de impunidad del 69.84 lejos de la media internacional de 55.3¹¹. Una de las actividades donde se expresa con mayor fuerza la violencia criminal y la impunidad es en el periodismo (cuadro 10): las redes de colusión reveladas por los medios y silenciadas de forma violenta, involucran a delincuentes, policías, jueces, autoridades estatales y municipales y ministerios públicos; una realidad en la que, a decir de Javier Valdez, periodista asesinado en Sinaloa: “no hay desarrollo ni justicia ni ley”¹².

CUADRO 10: PERIODISTAS ASESINADOS EN EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO			
Fecha	Periodista	Entidad	Medio
2013: 3 de marzo	Jaime Gonzáles	Chihuahua	Ojinaga Noticias
2013: 24 de abril	Daniel Martínez Bazaldúa	Coahuila	Vanguardia
2013: 17 de julio	Alberto López Bello	Oaxaca	El Imparcial

¹¹ https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

¹² *Periodismo escrito con sangre*. México, Grijalbo, 2018. p. 121.

CUADRO 10: PERIODISTAS ASESINADOS EN EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO			
Fecha	Periodista	Entidad	Medio
2013: 24 de junio	Mario Ricardo Chávez	Tamaulipas	El Ciudadano
2014: 11 de febrero	Gregorio Jiménez	Veracruz	Notisur
2014: 29 de julio	Nolberto Herrera	Zacatecas	Canal 9
2014: 11 de agosto	Octavio Rojas	Oaxaca	El Buen Tono
2014: 11 de octubre	Altilano Román	Sinaloa	Así es mi Tierra
2014: 22 de octubre	Antonio Gamboa	Sinaloa	Nueva Prensa
2015: 2 de enero	Moisés Sánchez	Veracruz	La Unión
2015: 14 de abril	Abel Bautista Raymundo	Oaxaca	Transmitiendo Sentimientos
2015: 4 de mayo	Armando Saldaña	Veracruz	Exa FM
2015: 26 de junio	Gerardo Nieto	Guanajuato	Nuevo Siglo
2015: 30 de junio	Juan Mendoza Delgado	Veracruz	Escribiendo la Verdad
2015: 2 de julio	Fidelio Sánchez	Oaxaca	La Favorita 103.3 FM
2015: 31 de julio	Rubén Espinosa	México/Veracruz	Proceso/Cuartoscuro
2016: 21 de enero	Marcos Hernández Bautista	Oaxaca	Noticias en la Costa
2016: 8 de febrero	Anabel Flores	Veracruz	Sol de Orizaba
2016: 20 de febrero	Moisés Lutzow	Tabasco	Radio XEVX
2016: 25 de abril	Francisco Pacheco	Guerrero	El Sol de Acapulco
2016: 15 de mayo	Manuel Torres González	Veracruz	Noticias MT
2016: 19 de junio	Elidio Ramos	Oaxaca	El Sur
2016: 26 de junio	Salvador Olmos García	Oaxaca	Tu Un Nuu Savi
2016: 20 de julio	Pedro Tamayo	Veracruz	Al Calor Político/El Piñero de la Cuenca
2016: 13 de septiembre	Agustín Pavia Pavia	Oaxaca	Tu Un Nuu Savi
2016: 15 de septiembre	Aurelio Cabrera Campos	Puebla	El Gráfico de Huauchinango
2016: 10 de diciembre	Adrián Rodríguez	Chihuahua	Antena Radio 7690 AM
2017: 2 de marzo	Cecilio Pineda	Guerrero	La Voz de Tierra Caliente
2017: 19 de marzo	Ricardo Monlui Cabrera	Veracruz	El Político/El Sol de Córdoba
2017: 23 de marzo	Miroslava Breach	Chihuahua	La Jornada
2017: 15 de abril	Maximino Rodríguez Palacios	Baja California Sur	Colectivo Pericú

CUADRO 10: PERIODISTAS ASESINADOS EN EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO			
Fecha	Periodista	Entidad	Medio
2017: 15 de mayo	Javier Valdez	Sinaloa	Ríodoce/La Jornada
2017: 15 de mayo	Jonathan Rodríguez	Jalisco	El Costeño
2017: 14 de junio	Salvador Adame	Michoacán	Canal 6TV
2017: 9 de julio	Edwin Rivera Paz	Veracruz	Freelance
2017: 31 de julio	Luciano Rivera	Baja California	Dictamen BC/Canal CNR
2017: 22 de agosto	Cándido Ríos	Veracruz	La Voz de Hueyapan/Diario Acayucan
2017: 6 de octubre	Edgar Daniel Esqueda	San Luis Potosí	Metrópoli San Luis/Vox Populi SLP
2017: 19 de diciembre	Gumaro Pérez	Veracruz	La Voz del Sur
2018: 13 de enero	Carlos Domínguez	Tamaulipas	El Horizonte de Matamoros
2018: 5 de febrero	Pamela Montenegro	Guerrero	Denuncias Acapulco sin Censura
2018: 21 de marzo	Leobardo Vázquez Atzin	Veracruz	Enlace Informativo Regional
2018: 15 de mayo	Juan Carlos Huerta	Tabasco	620AM sin Reservas
2018: 29 de junio	José Guadalupe Chan Dzib	Quintana Roo	Semanario Playa News
2018: 24 de julio	Rubén Pat	Quintana Roo	Semanario Playa News

Fuente: artículo 19

En el ámbito de los acuerdos políticos, el gobierno de Peña Nieto comenzó, como se dice coloquialmente, “con el pie derecho”. El Pacto por México, fue un mecanismo de negociación cerrado, entre los tres grandes partidos, con el objetivo de impulsar una agenda de reformas estructurales a través de los respectivos grupos parlamentarios del Congreso de la Unión.

El Pacto por México promovió la aprobación de reformas estructurales que se habían pospuesto durante décadas, las que en su mayoría, llegaron demasiado tarde, como es el caso de la reforma energética, necesaria desde hacía un par de décadas. Las reformas estructurales del Pacto fueron: energética, competencia económica, hacendaria, laboral, político-electoral, educativa, en telecomunicaciones y fiscal.

La agenda legislativa del presidente Peña fue particularmente exitosa durante el primer tramo de su administración, y declinó hacia el final del sexenio (cuadro 11). El momento de quiebre para el régimen fue la revelación del escándalo de la Casa Blanca de Enrique Peña Nieto por obra del trabajo periodístico de Daniel Lizárraga, Rafael Cabrera, Irving Huerta y Sebastián Barragán. La investigación reveló la existencia de una residencia con valor de 7 millones de dólares construida por el Grupo Higa, “una sociedad que realizó obras multimillonarias en el Estado de México durante los gobiernos encabezados por los priistas Arturo Montiel y Enrique Peña Nieto, y que ha seguido sumando contratos con el actual gobernador, Eruviel Ávila”¹³.

CUADRO 11: APROBACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESIDENCIALES VS. GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (PORCENTAJES)		
PRESENTADOR	LXII LEGISLATURA	LXIII LEGISLATURA
EJECUTIVO	98	89.4
PAN	13.2	16
PRI	17.8	12.2
PRD	10.9	12
PVEM	10.9	14.2
MC	10.1	9.8
PT	7.6	
PANAL	7.7	15.4
MORENA		8.3
PES		9.6
CONJUNTAS	37	32.1

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados

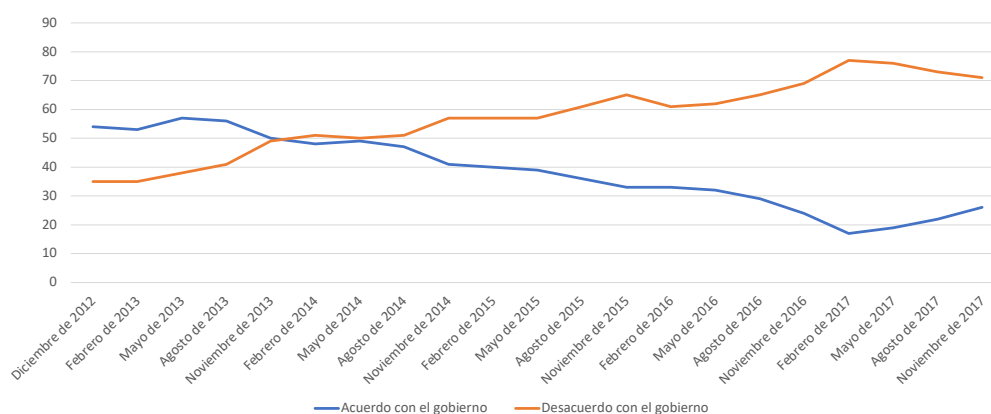
El primer escándalo que dañó severamente la imagen presidencial fue la reacción equívoca y la posterior investigación descarrilada sobre los hechos que se dieron en Iguala, que no han dejado de alimentar la sospecha de que se trata de un caso de desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal Isidro Burgos de Ayotzinapa: “La desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal rural “Raúl Isidro Burgos” en Iguala, Guerrero, el 26 de septiembre de 2014, puso en evidencia de forma descarnada lo que los mexicanos viven a manos del Estado: desaparición, muerte, corrupción e impunidad, así como el uso sistemático de la tortura como parte de la operación habitual de las fuerzas del orden y de las instancias de investigación criminal para encarcelar a inocentes y proteger a culpables. Los crímenes ocurridos aquella

¹³ *La casa blanca de Peña Nieto*. México, Grijalbo, 2015. p. 42.

noche han quedado ocultos bajo un pacto de silencio que el gobierno de México no ha querido romper. Los perpetradores callan para protegerse unos a otros y los testigos porque sienten un profundo terror; ese mutismo impide conocer el paradero final de los jóvenes estudiantes”¹⁴.

Un par de meses después, estalló el escándalo de la Casa Blanca: los escándalos de corrupción y violencia del sexenio, apenas comenzaban. Estos hechos dañaron de forma contundente la imagen presidencial e hicieron que los porcentajes de aprobación descendieran a lo largo de todo el sexenio (gráfica 31).

GRÁFICA 31: APROBACIÓN PRESIDENCIAL



Fuente: Consulta Mitofsky

Tanhuato, Tlatlaya y Apatzingán representaron escándalos de gran relevancia. Por ejemplo, en Tlatlaya: “La madrugada del 30 de junio de 2014 una bodega en el pequeño poblado de San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México, fue el paredón donde fueron ejecutadas extrajudicialmente 22 personas: una adolescente de 15 años y 21 hombres”¹⁵.

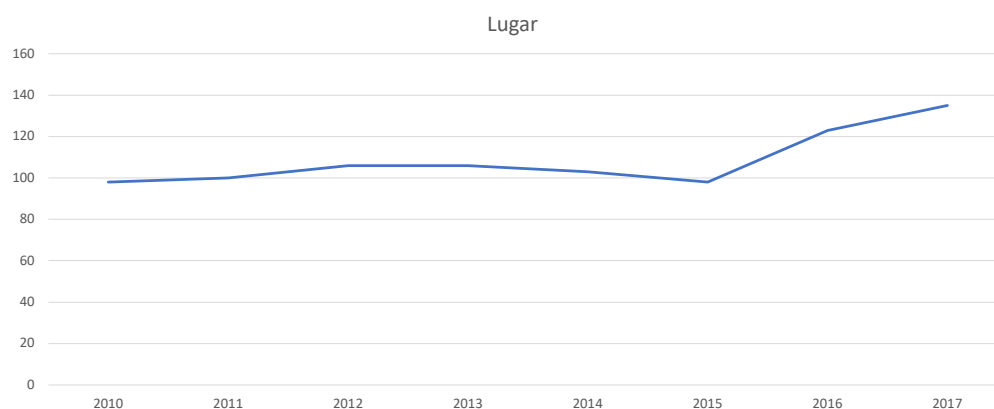
Hacia el exterior, el gobierno de Peña Nieto se caracterizó por su opacidad rampante, por la ocultación sistemática de información, por la política del silencio, por dificultar el acceso a la información y por la colusión reiterada con ciertos empresarios favorecidos por el sistema.

¹⁴ Anabel Hernández. *La verdadera noche de Iguala*. México, Grijalbo, 2016. p. 242-243.

¹⁵ Anabel Hernández. Op. cit. p. 73.

En materia de transparencia, México fue retrocediendo de forma sistemática y consistente, año con año, de acuerdo a Transparencia Internacional en la percepción de la corrupción a nivel mundial (gráfica 32).

GRÁFICA 32: ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN PARA MÉXICO



Fuente: Transparencia Internacional

Los datos de opacidad son consistentes con la forma como el gobierno desvió recursos a partir de diversos esquemas que involucraban la realización de obra pública, la creación de empresas fantasma, la desaparición de miles de millones de pesos, así como la lenidad y desidia frente a los escándalos de corrupción de los gobiernos de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz. También se reveló una trama de financiamiento ilegal a la campaña de Peña Nieto y sobornos recibidos por el futuro titular de Pemex de manos de la empresa brasileña Odebrecht.

Otra forma de uso discrecional de los recursos públicos fue la prioridad que se le dio al mecanismo de adjudicación directa (70 % del total de los procesos) cuando la regla constitucional y legal es la licitación pública. Por último, en el ámbito de la procuración e impartición de justicia prevaleció la impunidad a pesar de los escándalos de corrupción tanto a nivel estatal como federal, incluso llegó a hacerse un uso faccioso de PGR para dañar la imagen de uno de los candidatos presidenciales.

En conclusión: la política interior del gobierno se caracterizó por el silencio, la opacidad, la corrupción, la discrecionalidad, la violación de los derechos humanos y la improvisación. Las consecuencias de la fallida política interior se reflejan en los altos índices de criminalidad, en el importante retroceso en materia de transparencia y agregados a los magros resultados en materia económica y social, llevaron al gobierno a los más bajos niveles de aprobación presidencial desde que se hacen mediciones en la materia.

4. La política exterior del gobierno

En el ámbito de la política exterior, el gobierno de Peña Nieto privilegió las relaciones bilaterales México-Estados Unidos. A lo largo del sexenio se mantuvo constante el número de países con los que México mantiene relaciones diplomáticas, con un total de 192. En materia de las representaciones de nuestro país en el mundo, las diplomáticas pasaron de 78 en 2010 a 86 en 2018 y las consulares pasaron de 67 en 2010 a 70 en 2018. En lo relativo a las visitas del presidente al extranjero, éstas disminuyeron en los últimos dos años de la administración (gráfica 33).

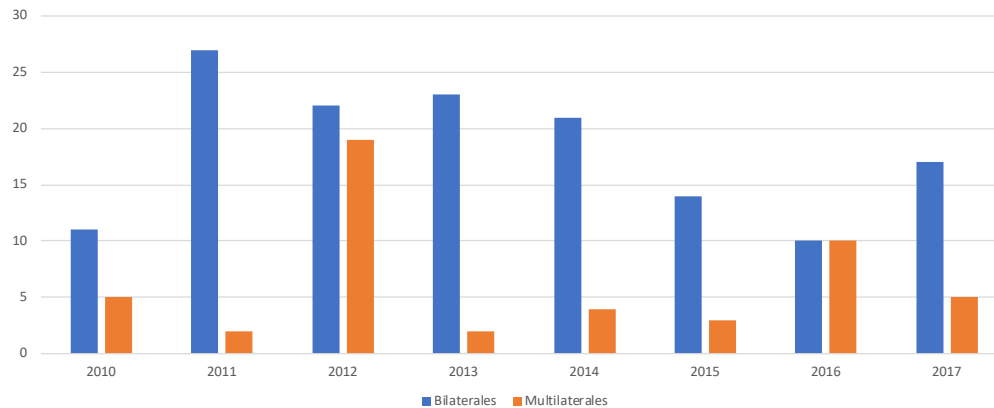
GRÁFICA 33: VISITAS DEL PRESIDENTE AL EXTERIOR



Fuente: Sexto informe de gobierno

En materia de instrumentos internacionales, se suscribieron diversos tratados bilaterales y multilaterales (gráfica 34).

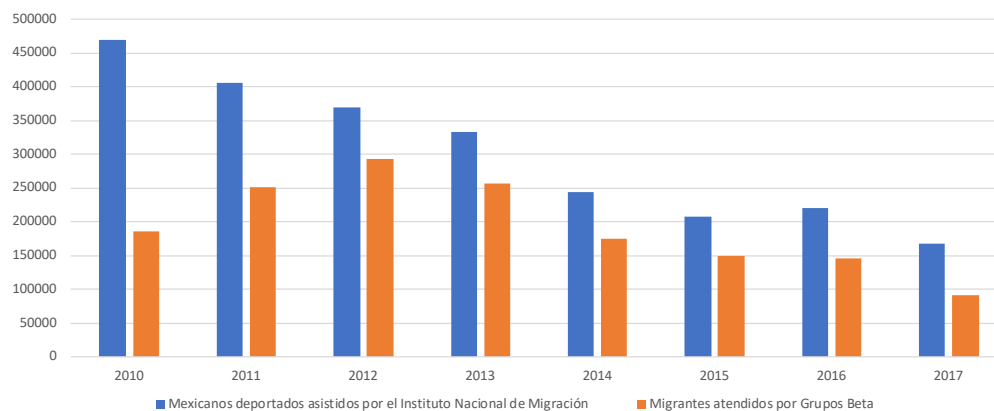
GRÁFICA 34: TRATADOS SUSCRITOS



Fuente: Sexto informe de gobierno

A pesar de que la política exterior mantuvo cierto activismo, la política migratoria del gobierno presentó retrocesos importantes en materia de protección migratoria a nacionales y extranjeros (gráfica 35).

GRÁFICA 35: PROTECCIÓN MIGRATORIA PARA NACIONALES Y EXTRANJEROS



Fuente: Sexto informe de gobierno

El área más delicada de la política exterior mexicana fue el constante deterioro de la imagen de México ante el mundo como una nación violenta en la que prevalece la impunidad y en la

que los niveles de corrupción son escandalosos. La falta de sanciones por el caso Odebrecht minó de manera importante la confianza en la justicia mexicana, siendo el único país en el que no hubo consecuencias por los sobornos de la empresa brasileña. Las constantes alertas de viaje para zonas específicas fueron consecuencia de la fallida política interior. Pero tal vez el más grave error de política exterior se dio con la invitación que se hizo al candidato Donald Trump, recibíendosele como jefe de Estado en agosto de 2016.

El desempeño de México se refleja de manera contundente en el Índice de Competitividad Global, que coloca al país, para 2018, en el lugar 51, detrás de Chile y Panamá. El índice ubica a México en una posición sumamente desfavorable en materia de instituciones, con respecto a otros pilares y a los restantes 136 países considerados (cuadro 12).

CUADRO 12: LUGAR DE MÉXICO EN EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL DE ENTRE 137 PAÍSES	
PILAR	LUGAR
1. Instituciones	123
2. Infraestructura	62
3. Entorno macroeconómico	43
4. Salud y educación básica	76
5. Educación superior y capacitación	80
6. Eficiencia del mercado de bienes	70
7. Eficiencia del mercado laboral	105
8. Desarrollo de los mercados financieros	36
9. Madurez tecnológica	71
10. Tamaño del mercado	11
11. Sofisticación de las empresas	49
12. Innovación	51

Fuente: World Economic Forum

Como se puede constatar, el contraste entre el tamaño del mercado, el número 11 mundial, se contrapone con el bajo nivel en materia de instituciones, eficiencia del mercado laboral y madurez tecnológica. El problema de las instituciones es el más grave que tiene México, ubicándonos en un lugar que nos coloca entre los peores países en los siguientes rubros: desviación de recursos públicos (127), confianza de la gente en los políticos (127), pagos irregulares y sobornos (105), independencia de los jueces (113), favoritismo en las decisiones tomadas por servidores públicos (129), eficiencia del gasto público (121), carga de la regulación gubernamental (120), eficiencia del marco jurídico para dirimir disputas (118),

costo para las empresas del crimen y la violencia (131), delincuencia organizada (134), comportamiento ético de las empresas (117).

Otros pilares donde encontramos factores críticos son: en infraestructura estamos en el lugar 108 en suscripciones a servicios de telefonía celular, en entorno macroeconómico estamos en el lugar 83 en materia de deuda gubernamental, en salud y educación básica estamos en el lugar 76, en el lugar 114 en calidad de la educación primaria, en educación superior y capacitación estamos en el lugar 108 en calidad del sistema educativo y 117 en matemáticas y ciencia; en la tasa de impuestos como porcentaje de las ganancias estamos en el lugar 116, 112 en el en los costos de los costos de la política agropecuaria, en la eficiencia del mercado laboral estamos en el lugar 114 en materia de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, en innovación estamos en el lugar 90 en la dotación gubernamental de productos tecnológicos.

Los datos del Foro Económico Mundial reflejan una conclusión global sobre el desempeño del gobierno de Enrique Peña Nieto: el principal problema de México durante el sexenio fue de leyes e instituciones.

Con los datos que hemos presentado en este documento podemos constatar que las hipótesis de trabajo, basadas en la teoría de sistemas de Niklas Luhmann y en postulados de improbabilidad, son ciertas. En el ámbito económico, las promesas de campaña se vieron decepcionadas por la brutal realidad de un sistema autónomo que ante los intentos de intervención política reaccionaron produciendo una peligrosa des diferenciación entre política y economía bajo imperativos cleptocráticos que minaron las capacidades de crecimiento y que, a pesar de la creciente recaudación y la contratación de deuda, llevaron a una situación de relativo estancamiento, generación de empleos precarios y pérdida de poder adquisitivo.

La corrupción que caracterizó a la administración de Peña Nieto se basó en un desvío constante de recursos públicos y en la contaminación indebida del sistema económico por parte de imperativos políticos, que se refleja en el movimiento contrario de los principales indicadores de prosperidad: altas tasas de inflación, tipo de cambio depreciado, altas tasas de

interés, gasto de inversión a la baja, déficit en la cuenta corriente y aumento desmedido de la deuda pública. En conclusión: un sistema político que con sus imperativos irrita indebidamente al sistema económico produce el efecto contrario al de las promesas de campaña y tiene como consecuencia una deflación de las expectativas que puede ser castigada en la próxima elección.

En lo relativo a la política social, se ratifica la hipótesis de la alta improbabilidad de que el sistema político pueda hacer frente a los problemas de sistemas sociales complejos como el educativo y el de salud. La consecuencia no tan visible es que las intervenciones del sistema político pueden ser contraproducentes y aumentar o reflejar desigualdades. Este fue el caso de las políticas de salud y principalmente de la política educativa que, en lugar de paliar las desigualdades sociales, las reflejó y las dinamizó.

Las grandes desigualdades que encontramos no sólo se dan entre regiones, también se refieren a un centralismo que no se ha podido contrarrestar y que implica la concentración de los servicios en la capital del país.

En lo relativo al ámbito de la política interior y la amenaza de la inseguridad la incapacidad organizativa del Estado se reflejó en el fracaso de la política de seguridad, así como en el uso del medio simbiótico de la violencia física para efectos represivos, y en el uso del derecho para medios facciosos, lo que debilitó aún más las instituciones y quebrantó el Estado de derecho. Así, el Estado no pudo enfrentar con éxito organizaciones complejas que lo retan a partir de la extracción de rentas, el uso selectivo de la violencia y la edición de normas de observación particular.

Las fallas en la estrategia de inseguridad se plasman en la forma como no se pudieron generar, a nivel organizacional, las estructuras necesarias para hacer frente a un entorno en el que actúan organizaciones delincuenciales con altas capacidades logísticas y financieras, con división y especialización del trabajo y con tecnología y armamento de punta.

Por último, la dependencia económica de los Estados Unidos y las prestaciones que se dan hacia el sistema económico no permitieron romper la lógica de una larga tradición de

bilateralismo en materia de política exterior. La consecuencia es que no se generaron capacidades organizacionales para impulsar una política multilateral activa y una reorientación de prioridades para atender los problemas migratorios de la frontera sur y realizar nuevos esfuerzos de cooperación con América Central y con América Latina.

VIII.- Conclusiones y nueva agenda de investigación

Tomando como base la teoría social de Niklas Luhmann, hemos podido constatar que el sistema político mexicano, como otros sistemas políticos del resto del planeta, se enfrenta al límite infranqueable de la realidad de una sociedad funcionalmente diferenciada. ¿Cuándo comenzó en México el proceso de diferenciación social? El momento eje clave que apunta a una plena diferenciación funcional, a la especificación de los sistemas parciales en torno a códigos propios y a los límites del Estado de bienestar expansivo lo podemos ubicar en la crisis fiscal de las décadas de los setenta y ochenta.

El Estado expansivo mexicano llegó a su momento culminante con el proceso de desarrollo estabilizador que conllevó altas tasas de crecimiento durante lo que podemos llamar los gloriosos treinta años, de 1946 a 1976.

La crisis que comenzó en 1976 con un déficit de legitimidad que obligó a la liberalización política con la reforma de 1977, se profundizó durante el sexenio de José López Portillo y presionó en el sentido de una creciente racionalización de la administración pública, cuyo primer momento se puede ubicar con la reforma constitucional que estableció el sistema de planeación democrática del desarrollo y la expedición de la nueva Ley de Planeación.

En el sexenio que comenzó en 1982 y que se caracterizó por el gobierno de los llamados “tecnócratas” comenzó un proceso gradual de liberalización económica que se profundizó en el siguiente sexenio.

Gradualmente, funciones antes realizadas por el sistema político que implicaban la falta de diferenciación con el sistema económico y con el sistema jurídico se comenzaron a

diferenciar. La autonomía del Banco de México y del Poder Judicial de la Federación implicaron una diferenciación funcional gradual de los sistemas económico y del derecho.

La función electoral quedó también especificada como un sistema autónomo con la reforma electoral de 1996 y a principios del siglo XXI se crearon nuevas institucionales con funciones autónomas en materia de transparencia y derechos humanos. El proceso de diferenciación funcional ha continuado con la creación de órganos reguladores en materia energética y de nuevos órganos constitucionales autónomos.

Este apretado repaso de un proceso histórico nos lleva a la tesis central de que, en una sociedad funcionalmente diferenciada, el sistema político es incapaz de intervenir con éxito en otros sistemas para impulsar resultados “sorprendentes”, como pueden ser un elevado crecimiento económico, la exitosa lucha contra organizaciones delincuenciales o la moderación de la inaceptable desigualdad social. En el estado actual de la evolución de la sociedad mundial, la capacidad de tomar decisiones colectivamente vinculantes propia del sistema político, se encuentra desvinculada del poder para concretarlas de forma “exitosa”.

La alternativa entre Estado restrictivo y Estado expansivo es el dilema actual de nuestro sistema político: regresar a un modelo de Estado de bienestar confrontado con sus propios límites y que se ve obligado a compensar sus propias compensaciones o aceptar que en la actualidad “no se puede centrar sobre la política una sociedad funcionalmente diferenciada sin destruirla”¹⁶.

La tensión sustantiva es la que se da hoy entre capitalismo y democracia, la cual ha conducido a un tránsito al capitalismo de Estado políticamente inducido y públicamente impuesto, como en el caso de China, que ha resuelto el problema de la diferenciación funcional, a partir de una liberalización total de la actividad económica, con las consecuencias que esto conlleva: la alta diferenciación y autonomía de los sistemas sociales se paga al costo de enviar a las personas al entorno del sistema, envío que incluso significa que cada persona sea considerada como trivial para el propio funcionamiento de los sistemas.

¹⁶ Idem.

En el caso de México, la evaluación del gobierno de Peña Nieto ratifica el fracaso del sistema político al buscar intervenciones exitosas en otros sistemas sociales, incluso se puede hablar de una contaminación de los sistemas económicos y del derecho por parte de la política, lo que implicó tanto corrupción como aplicación selectiva de la justicia y llevó a una regresión en la que la política, la economía y el derecho se vieron peligrosamente desdiferenciados. En términos de las políticas públicas, la diferenciación funcional implica que las promesas de campaña son irrealizables, ya que parten del supuesto de que la política sigue siendo el sistema central de referencia. Las promesas de crecimiento, empleo, seguridad, lucha contra la pobreza y prosperidad se enfrentan a la terca realidad de sistemas autónomos que operan de forma autorreferencial y no se dejan irritar por un sistema político que pretende “activarlos” a su manera.

Las consecuencias de esta limitación del sistema político son dramáticas, ya que cualquier intento de volver a fórmulas de Estado expansivo se enfrentará a barreras infranqueables como los recursos limitados, la imposibilidad de inclusión total de los individuos vía sistema político y la incapacidad de la política para promover prosperidad, ante un sistema económico autonomizado.

Del muy breve análisis de políticas que hemos realizado, podemos constatar que, en lo relativo al crecimiento del PIB, los límites actuales del crecimiento parecen oponer una barrera que hace imposible ir más allá de cierto nivel, a menos que, ante el dilema entre capitalismo o democracia, se opte por el capitalismo de Estado, como sucede actualmente con China. El gasto gubernamental en propaganda puede haber sido uno de los factores que detonaron el PIB en medios masivos, lo que ya presenta una distorsión importante inducida exógenamente en la economía.

Cabe señalar que el gasto del gobierno sigue siendo un importante instrumento de política pública, por lo que la apuesta por el crecimiento del gasto de inversión es la mejor para cualquier administración. En materia energética, el gobierno debe ser el principal, aunque no el único impulsor de la transición energética, que conlleva el uso de energías limpias y renovables. En materia de política laboral el gobierno no puede limitarse a una apuesta por silenciar huelgas y por promover la economía del subempleo.

En el ámbito de la política social, el gasto para combatir a la pobreza ha sido ineficaz, la falta de evaluaciones de impacto y el diseño centralizado de los programas sociales son factores que colaboran para los magros resultados. En materia educativa, el sistema debe dejar de reflejar las desigualdades sociales: debe aumentarse la oferta educativa para niños de tres años, enviar a los mejores maestros a las escuelas en situación de desventaja y a las escuelas multinivel, revalorar la educación media superior con opciones terminales atractivas para personas y empresa, y generar oferta de universidades fuera de la capital.

En el ámbito de la salud, debe apostarse por mejorar la infraestructura y combatir la profunda desigualdad que se observa entre regiones: el sistema de salud, como el educativo, es sumamente inequitativo y reproduce las desigualdades sociales. La concentración de servicios en la ciudad es contraria a la lógica del desarrollo regional.

En materia de seguridad, se requiere un nuevo modelo de desarrollo policial que apueste a la inteligencia, la capacitación y la mejora de las condiciones laborales y de seguridad social de los elementos de las diversas corporaciones. El uso selectivo de la justicia debe dar paso al Estado de derecho, y el combate a la corrupción debe tener como eje la lucha contra la impunidad.

Por último, una política exterior multidireccional, sólo puede basarse en la apuesta de México por insertarse en un orden internacional de manera activa y por una depuración de la imagen del país ante el exterior, que no puede estar sujeta a programas propagandísticos, sino que debe basarse en hacer de México un país de leyes e instituciones. Como conclusión general de estos análisis pueden señalarse algunas consecuencias prácticas:

1. En su relación con el sistema económico, la política se ve obligada a garantizar la autonomía más completa posible, introduciendo sólo aquellas regulaciones que sean necesarias para limitar prácticas monopólicas, regular el funcionamiento de los mercados, defender a los consumidores de los abusos de los grandes corporativos y establecer sólo aquellos topes, barreras y cupos que sean necesarios para fortalecer el mercado interno.

2. En su relación con los sistemas de salud y educativo, la política debe garantizar su autonomía plena como sistemas funcionalmente diferenciados, lo que implica un cambio profundo que va desde la designación de los titulares de los órganos encargados de ambos asuntos, hasta la gradual liberalización de estos ámbitos de su contaminación por imperativos políticos: la educación se debe basar en la capacidad de aprendizaje y no en la negociación de espacios de poder y privilegios inadmisibles; la salud se debe basar en la atención de calidad y no en el uso faccioso de las instituciones para fines propagandísticos.
3. En su relación con el derecho se debe garantizar el uso independiente de los medios simbióticos de la fuerza, limitándonos a casos de necesidad bajo principios de proporcionalidad. En lo relativo a la seguridad pública, las instituciones encargadas de esta materia deben gozar de autonomía técnica y operativa, sin verse contaminados por fines políticos, además de que se debe producir internamente la necesaria complejidad estructural y funcional para hacer frente a las organizaciones delincuenciales.
4. Por último, en materia de política exterior, el reto es también organizacional, con el objetivo de promover un enfoque multilateral, con base en la creación de capacidades organizacionales: la complejidad del entorno internacional se debe traducir en complejidad autogenerada al interior de las instituciones a cargo de la política exterior.

En resumen: ante un entorno híper complejo, en el medio de una sociedad funcionalmente diferenciada el Estado tiene retos organizacionales de gran magnitud, así como exigencias puntuales de que los sistemas sociales no se vean contaminados por imperativos políticos ajenos, que puedan generar distorsiones debido al uso patrimonialista de los recursos, al intento reiterado de conservar un corporativismo de Estado contrario a la autonomía funcional, y al uso faccioso del medio simbiótico de la violencia física y del derecho para fines de conservación del poder.

IX.- Bibliografía

Banco de México. *Estadísticas*. Recuperado de: <http://www.banxico.org.mx/>

Cámara de Diputados. *Servicio de información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL)*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/new/index.php>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Medición de la pobreza*. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

Consejo Nacional de Población. *Proyecciones de la población 2010-2050*. Recuperado de: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Consulta Mitofsky. *Evaluación 23 trimestres de gobierno de Enrique Peña Nieto*. Recuperado de: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1077-evaluacion-23-trimestres-mexico>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de economía*. Recuperado de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=23824>

- - - Índice de confianza del consumidor. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/confianza/>

Luhmann, Niklas. *La política como sistema*. México, Universidad Iberoamericana, 2009. 446 p.

- - - *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona, Alianza Editorial; Universidad Iberoamericana, 1994. 445 p.

- - - *La sociedad de la sociedad*. México, Herder, 2007. 954 p.

- - - *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Editorial, 2014. 170 p.

Presidencia de la República. Quinto informe de gobierno. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.mx/quintoinforme/>

- - - Sexto informe de gobierno. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos: 1997-2017*. Recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_122017.pdf

Transparency International. *Corruption perception index*. Recuperado de:
https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017?gclid=EAIaIQobChMIr4rUIP_C3QIVE8ZkCh1Cnw5nEAAYASAAEgLOUPD_BwE

Universidad de las Américas Puebla. Índice global de impunidad. Recuperado de:
https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

World Economic Forum. The Global Competitiveness Report: 2017-2018. Recuperado de:
<http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

Documentos de Trabajo es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor