

El retardado impacto de las reformas que tardaron 15 años en llegar

SERGIO NEGRETE CÁRDENAS*

1. 15 AÑOS SIN REFORMAS SUSTANTIVAS

Ernesto Zedillo presentó su tercer informe de gobierno ante el Congreso de la Unión el 1 de septiembre de 1997. Fue un día muy distinto al ritual que había tenido lugar durante la era del priato. En lugar de arribar al Congreso como el titular de una “monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal”, como lo definió con tanto acierto Daniel Cosío Villegas,¹ era un presidente que se enfrentaba por primera vez a un contrapeso real de poder.

La Constitución mexicana (siguiendo a la estadounidense como modelo) prescribe división de poderes y un Ejecutivo relativamente débil. Esto no era evidente (lejos de ello) en el apogeo del priato. Al contrario, un jurista excepcional, Jorge Carpizo, tuvo que desentrañar los poderes *de facto* de los monarcas sexenales en su obra magistral *El presidencialismo mexicano*.

Pero en 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había perdido la mayoría legislativa en las elecciones de julio. Los partidos

* Es profesor investigador del Departamento de Economía, Administración y Mercadología del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es licenciado en Ciencias de la Comunicación por la UNAM y en Economía por el ITAM. Es doctor en Economía y maestro en Economía Internacional (Essex, Reino Unido).

1. Daniel Cosío Villegas. *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1972, p. 31.

Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Verde Ecologista de México (PVEM), además, habían hecho lo impensable: se habían coaligado para controlar el Congreso. La respuesta al informe (en muchas ocasiones un ejercicio de abyección) no estuvo a cargo de un priista sino de Porfirio Muñoz Ledo, entonces perredista. Fue un discurso breve y magistral, un punto brillante en una trayectoria plagada hasta y desde entonces de egocentrismo y chaqueterismos.

Quizá no tan notable en brillantez y vuelos retóricos, pero el discurso de Zedillo tuvo mayor trascendencia histórica: marcó el inicio del largo y triste coqueteo del gobierno mexicano con las reformas estructurales. En un impresionante despliegue de candidez, el titular del Ejecutivo invitó a los legisladores a debatir y desarrollar una “política de Estado para el crecimiento económico”,² argumentando que:

Todos queremos el bien y la prosperidad de México. Pero ningún buen propósito, ninguna prosperidad duradera se pueden lograr sin crecimiento económico [...]

Si hemos logrado acuerdos para avanzar a una plena democracia, podemos y debemos llegar a un acuerdo sobre los fundamentos de una política económica para el crecimiento.

Por eso hoy convoco a todas las fuerzas políticas representadas en este Honorable Congreso a que trabajemos juntos para que México cuente no sólo con una política de gobierno, sino con una política de Estado para el crecimiento económico como medio para alcanzar la justicia social.³

El crecimiento era, ciertamente, un imperativo. Entre 1981 y 1997 el producto interno bruto (PIB) por habitante había crecido a un promedio

2. Ernesto Zedillo Ponce de León. “Avances y Retos de la Nación”. Mensaje del Tercer informe de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1 de septiembre de 1997.

3. *Idem*.

anual de 0.07%. Pero Zedillo pecó de impresionante ingenuidad. Esperaba que la oposición, que apenas ese día estrenaba fuerza, se uniera al gobierno en la búsqueda y aprobación de reformas para impulsar el crecimiento. Por el contrario, la segunda mitad del sexenio zedillista fue un pantano legislativo, en el cual destacó la aprobación del rescate bancario que se convirtió en un larguísimo circo que llevó a la transformación en figura de primera línea de un demagogo con una antena y astucia políticas excepcionales: Andrés Manuel López Obrador.

Las elecciones de 2000 marcaron la consolidación de la democracia. El PRI fue barrido por el carisma de Vicente Fox Quesada. Superficial, lenguaraz, pero infatigable en campaña y con un mensaje simple, “el cambio”, ganó contundentemente el candidato del PAN. Zedillo pasó a la historia no por las reformas estructurales, que nunca llegaron, sino por reconocer con hidalguía la derrota de su partido.

Fox llegó a Palacio Nacional con un impresionante capital político. Se esperaba que el titular del Ejecutivo manejara al país con eficiencia empresarial y el mismo arrojo e imaginación que había mostrado en campaña. Pero el PRI era la primera minoría en ambas cámaras (el Senado también se había fragmentado). El PRD, con Cuauhtémoc Cárdenas (derrotado por tercera vez en la búsqueda de la presidencia) tampoco estaba entusiasmado por colaborar con el gobierno.

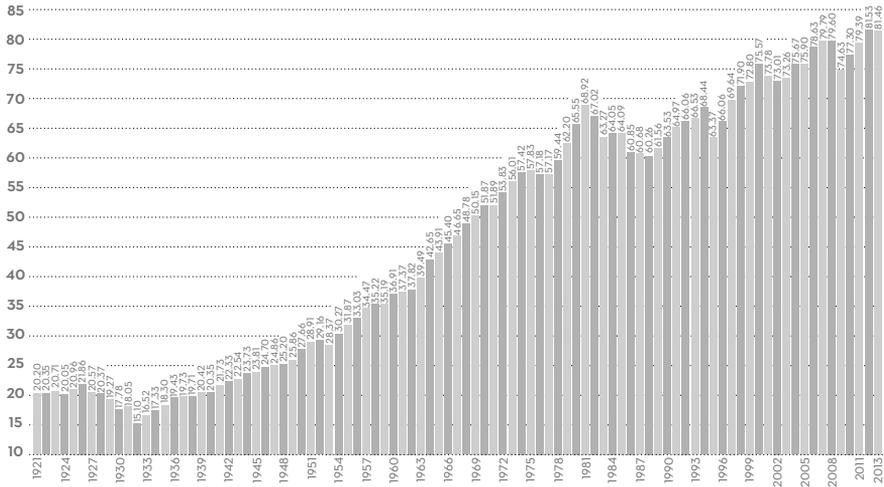
Al parecer Fox creyó que podría imponer su agenda en el Congreso por medio de su enorme popularidad. Su incapacidad de estar a la altura de la historia la demostró desde el primer instante de su gobierno: lo primero que hizo desde la tribuna del Congreso, después de jurar el cargo, fue nada menos que saludar a sus hijos. En los meses siguientes dilapidó alegremente su capital político. En cuestión de reformas estructurales para dinamizar el crecimiento nunca ocurrió nada. Acuerdos superficiales fueron firmados y festejados, destacadamente el Acuerdo político para el desarrollo nacional (en octubre de 2001). Fox y sus colaboradores buscaron, en vano, una especie de “Pactos de la Moncloa” a la española. Una y otra vez Fox prometía; una y otra vez el Congreso ignoró sus propuestas.

La llegada a la presidencia del panista Felipe Calderón Hinojosa en 2006 careció de la esperanza y las expectativas de Fox. Vencido por una diferencia minúscula, Andrés Manuel López Obrador no solo se rehusó a reconocer su derrota sino que emponzoñó el ambiente político a grado extremo. La comedia del autoproclamado “presidente legítimo” devino en tragedia al impedir todo entendimiento entre PAN y PRD, de nuevo en un Congreso fragmentado. Calderón, con una impresionante experiencia partidista y como legislador, optó por encerrarse en un búnker con colaboradores que destacaban más por su lealtad que por su eficacia.

Los sexenios panistas fueron, como los anteriores, de magro crecimiento. Una recesión estadounidense en los inicios del gobierno de Fox y la crisis financiera global de 2008–2009, devastadora para la economía nacional, impidieron que el PIB evolucionara de manera favorable en esos años. Entre 1981 y 2012 el PIB per cápita mexicano tuvo un crecimiento acumulado de 18.3% (un promedio anual de 0.5%). Esto es, que lo que lograría una economía asiática en dos o tres años a México le tomó más de tres décadas (véase la gráfica 3.1).

El PRI, en un lejano tercer lugar en las elecciones de 2006, regresó al poder seis años después, tras la gestión como presidente de un panista improvisado y a un *apparatchik* que hizo desertar en masa a los votantes del blanquiazul. La astucia y la inteligencia política de López Obrador consiguieron rebasar la campaña de la panista Josefina Vázquez Mota, la que al parecer no tenía mejor idea que presumir su género. Sin embargo, el tabasqueño no logró superar el repudio que muchos sintieron ante sus desplantes de mal perdedor. Si hubiera reconocido su derrota en 2006, probablemente hoy viviría en el cuartito que había pedido que le construyeran en Palacio Nacional. En cambio, la elección fue para un candidato sin mucho carisma, pero extraordinariamente disciplinado: Enrique Peña Nieto. Su victoria fue clara, pero lejos de arrasar en las urnas. Contra lo esperado, el Congreso se mantuvo fragmentado. Como sus antecesores inmediatos, el candida-

GRÁFICA 3.1 PIB PER CÁPITA 1921-2013 (MILES DE PESOS CONSTANTES DE 2003)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi, SHCP, Banco de México y FMI.

to del PRI llegó a Los Pinos sin contar con mayoría en San Lázaro o la Casona de Xicotécatl.

2. EL ANTECEDENTE DE LA REFORMA LABORAL

La nueva legislatura, con todo y su fragmentación, mostró las posibilidades de una nueva aproximación entre el PRI y el PAN. Utilizando la posibilidad (recién incluida en la Constitución) de mandar “iniciativas preferentes” al Congreso, y a punto de concluir su mandato, Felipe Calderón presentó una iniciativa de reforma a la anquilosada Ley Federal del Trabajo.

Como es el caso con muchas reformas que buscan flexibilizar el mercado laboral, la propuesta provocó fuertes divisiones y protestas a pesar de ser muy tímida en su contenido. Básicamente ofreció la posibilidad de legalizar formas de trabajo existentes, pero en la informalidad.

Con todo, representó una señal al unir los votos de dos partidos que habían sido antagónicos durante más de una década.

3. EL INESPERADO PACTO POR MÉXICO

Para los pesimistas, Peña Nieto daba el aspecto de que sería un buen presidente en una telenovela, pero poco más. El PRI tenía muchos viejos lobos de mar entre sus filas, pero el flamante nuevo jefe del Ejecutivo había nacido en pleno sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, y como gobernador del Estado de México había tenido en su Congreso local a una mayoría priista. Además, un derrotado PAN y un rijoso López Obrador no parecían potenciales aliados para tratar de aprobar las tan cacareadas reformas estructurales (a pesar de la reforma laboral). El país parecía destinado a otro sexenio de estancamiento.

Por ello, apenas en el segundo día del sexenio, el “Pacto por México” representó una sorpresa extraordinaria. Gobierno, el PRI, el PAN y el PRD rubricaron un amplísimo acuerdo, pletórico de propuestas concretas. En un gesto de realismo no se invitó más que a los estrictamente esenciales para llevarlo adelante. Esto es, se descartó a los pequeños partidos políticos que en ocasiones anteriores habían negociado ventajosamente sus votos. Tampoco se convidó a otros sectores, como los sindicatos o los grupos empresariales. Es decir, se evitaron los numerosos errores en los que había caído el ampuloso, y a la postre inútil, acuerdo foxista.

La firma del pacto tuvo una ventaja adicional tanto para el PRD como para el gobierno: llevó a un mayor distanciamiento de López Obrador con el partido. La influencia del tabasqueño, de por sí menguante con la formación de su propio Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), todavía cayó más. La posibilidad de un torpedeamiento de las reformas por parte del dos veces fallido candidato presidencial desde el PRD, como había hecho sistemáticamente en el sexenio calderonista, se volvió remota. Y lo que siguió en 2013 fue lo impensable: un tsunami de reformas.

4. EDUCACIÓN: RADICAL, PERO LENTA, TRASFORMACIÓN

Quizá era ineludible que la primera gran reforma al amparo del pacto fuera en el campo educativo. El desastroso nivel de la educación pública ha sido siempre evidente. Además, por si alguien tenía dudas, las pruebas internacionales del PISA (Programme for International Student Assessment) en años recientes colocaron a los mexicanos como los más burros de la clase. Era pues, un tema atractivo para las tres grandes fuerzas políticas.

La reforma tocó uno de los flancos más débiles del sistema educativo: el magisterio. Es imposible saber si logrará realmente, con el paso del tiempo, la implantación de un genuino sistema meritocrático. Con todo, ya es ganancia que las plazas docentes no se puedan heredar y que la nómina magisterial se haya recentralizado (revirtiendo una tendencia iniciada hace 20 años) para evitar que los gobernadores de los estados fuesen sujetos de chantaje por parte de los docentes, muchos de los cuales más entusiasmados en ocupar calles y plazas que en dar clase, a la par de erradicar la práctica de maestros cobrando, pero en “comisión sindical”.

Además, uno de los efectos secundarios más llamativos de la reforma fue la destrucción de un tigre de papel. La temida profesora Elba Esther Gordillo cometió el error de creerse tan poderosa como lo había sido en el sexenio anterior y se aprestó a combatir la reforma. No pasaron muchos días antes de que fuera arrestada por presunto lavado de dinero y defraudación fiscal. Habitualmente es un problema ostentarse como defensora de los derechos sindicales mientras se blande amenazadoramente una bolsa de Hermès.

Con todo, el impacto de la reforma tomará un muy largo tiempo (y debe hablarse de décadas). Ningún docente con plaza puede ser despedido sino que, en todo caso, deberá ser ubicado en tareas administrativas. El censo de maestros y escuelas mostró un cuadro aterrador en materia de infraestructura, aparte de algunos maestros excepcionalmente bien pagados y escuelas fantasma.

5. LA NECESARIA REFORMA FINANCIERA

Los cambios al sistema financiero eran fundamentales para crecer más. El crecimiento económico tiene al crédito como uno de sus pilares. El simplificar, como se hizo con esa reforma, el otorgamiento y la ejecución de garantías para créditos a personas físicas y morales, además de facilitar el cambio de banco y la prohibición de ventas atadas o condicionadas, fomenta la competencia e impulsará el crédito. Sin duda tardará en tomar impulso, pero el impacto se empezará a sentir de inmediato. Además, la reforma establece que las determinaciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) serán de cumplimiento obligatorio. Asimismo, que el Banco de México regulará las comisiones que cobran los bancos y las tasas de interés en créditos.

6. LA SORPRESA EN TELECOMUNICACIONES

Durante la campaña presidencial Peña Nieto era visto (y no faltaban razones para ello) como el “candidato Televisa”. Aunado al enorme poder político que el consorcio de telecomunicaciones había desplegado durante los años del PAN, mostrando una clara habilidad para ocupar los vacíos de poder, se temía que el Ejecutivo fuese proclive (o peor) a los intereses de la empresa. Bastaba recordar cuando este consorcio logró la veloz aprobación de la llamada “Ley Televisa”, en 2006, con el apoyo del PRI, PAN y PRD, y promulgada por el presidente Fox, para sustentar ese temor.

Por ello, la iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones representó otra grata sorpresa. No puede apuntarse en ella cierto favoritismo sino todo lo contrario con respecto a los imperios de Carlos Slim y Emilio Azcárraga. Ello no solo quedó claro en las declaraciones de dominancia del nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) sino además por la rauda reacción de la oficina de la presidencia ante una decisión judicial que protegía a Televisa de

ciertas acciones del ift. Una rápida controversia constitucional, e igualmente veloz resolución inicial de la Suprema Corte, anularon lo que a todas luces parecía una jugada legal del consorcio. La competencia que traerá en un sector fundamental dado el impacto del cambio tecnológico sobre las actividades económicas será sin duda significativa.

7. LA CALLADA MUERTE DEL PACTO POR MÉXICO

Las siguientes reformas, fiscal y energética, significaron en los hechos la muerte del Pacto por México, esto es, la aprobación de cambios legislativos con el apoyo de los tres partidos. Contra lo que muchos esperaban, ese fallecimiento significó poco. El gobierno ha tenido el acierto desde entonces de realizar alianzas temporales fuese con el PAN o el PRD. De esa forma, Peña Nieto colocó al PRI como el partido más cercano al centro en el amplio espectro político, al tiempo que mantenía el ritmo reformista sin estar sujeto a los condicionamientos extremos de uno y otro partido. Es indudable que la reforma energética habría sido mucho menos radical de haberse requerido el apoyo del PRD. Por otra parte, la reforma fiscal probablemente habría sido muy distinta si se hubiese contado con el apoyo del PAN.

8. LA DESASEADA REFORMA FISCAL

La reforma energética sería la más controvertida por razones ideológicas e históricas, pero la fiscal la más problemática por su impacto. El objetivo era claramente recaudatorio, y en ese sentido el éxito es claro. En el periodo enero-abril de 2014 los ingresos tributarios del sector público fueron superiores en 13.0% en términos reales (esto es, ya descontada la inflación) a los alcanzados en el mismo periodo de 2013.

Pero el precio a pagar ha sido significativo. La homologación del impuesto al valor agregado (IVA) en todo el territorio nacional (esto es, aumentando ese impuesto en áreas fronterizas) tiene sentido, aunque fuese muy impopular. Sin embargo, los desincentivos a la inversión y

el consumo que trajeron los cambios en los impuestos sobre la renta (ISR) y Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), aparte de las nuevas complicaciones que la reforma implicó en materia de declaración fiscal —con el repetido colapso de la plataforma del Sistema de Administración Tributaria (SAT) que fue un reflejo claro de la aparente improvisación— bien pueden ser factores significativos en el bajo crecimiento económico que se observará en 2014 (se espera 2.7% en el año), y que se agrega al pobrísimo incremento del PIB registrado en 2013 (1.1%).

9. EL TERREMOTO ENERGÉTICO

Si había una reforma que era imperativa pero se vislumbraba como imposible era la del sector energético. Si el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones, los intentos de reforma estaban atorados por una piedra con la que el gobierno del momento se había tropezado: el sector energético. Zedillo, Fox y Calderón se habían propuesto abrir el sector (Zedillo el sector eléctrico; los panistas enfocados en el petróleo). En los tres casos, la oposición oportunista (el PAN contra Zedillo, el PRI contra Fox y Calderón) o ideológica (PRD) desbarrancó los intentos. El sector energético parecía, simplemente, algo intocable.

En ese sentido, una reforma tímida parecía la única opción para el gobierno de Peña Nieto. Y en un principio así fue, con la propuesta inicial de retomar el texto constitucional cardenista. Fue el frontal rechazo de Cuauhtémoc Cárdenas y del PRD, combinado con el fuerte apoyo del PAN, lo que llevó a la radicalización que eventualmente sería el cambio constitucional aprobado a fines de 2013, con la notablemente inclusión de la apertura a la inversión extranjera y la anulación del monopolio de Petróleos Mexicanos (Pemex). El hijo de la Esfinge de Jiquilpan llevó con su repulsa a lo opuesto de lo que pretendía.

Las leyes secundarias en materia energética en mucho impactarán los futuros flujos de inversión nacional y extranjera, así como la evolución del sector. La reforma constitucional superó las expectativas

más optimistas y será sin duda alguna transformacional. Si acaso lo único lamentable, en un planeta que aparentemente rebosa crudo y gas gracias a la tecnología de fracturación hidráulica, es que no ocurrió hace 20 años. México habría aprovechado un periodo de precios altos de crudo y gas, no con reservas y producción a la baja (véase las gráficas 3.2 y 3.3).

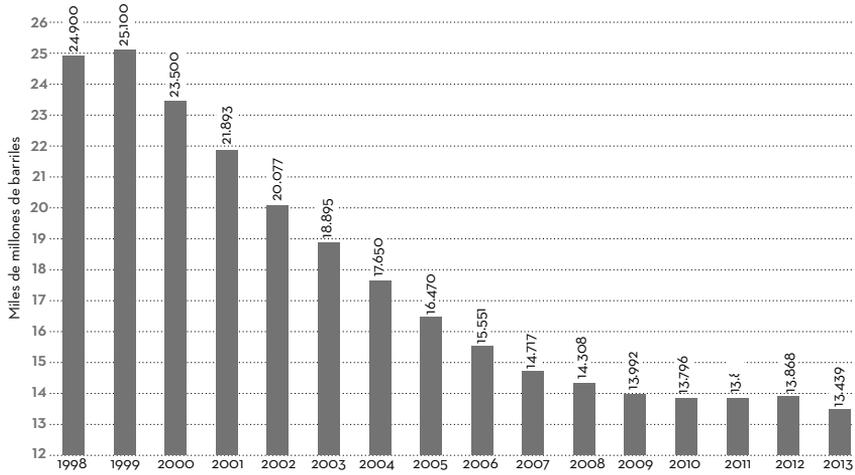
10. EL IMPACTO FUTURO DE LAS REFORMAS

Si un error ha cometido el gobierno peñista ha sido en torno a las expectativas de las reformas. En su conjunto son trascendentes y el impacto será sin duda muy significativo en un mediano y largo plazo. Sin embargo, resultados tangibles tomarán tiempo en varios casos. El de la reforma educativa es particularmente notable. Incluso con un magisterio a la altura de las circunstancias, esto es, que enseñe con un nivel adecuado, tomará varios años a esos niños llegar a una etapa productiva. A ello habrá que añadir los años que tomará que la reforma realmente transforme a decenas o cientos de miles de maestros en verdaderos docentes.

La reforma económica más trascendente. El impacto de la energética comenzará cuando se apruebe toda la legislación secundaria, esto es, a partir del tercer trimestre de 2014. Las promesas gubernamentales de que la reforma reducirá el precio del gas, por tomar un ejemplo destacado, bien pueden ocurrir, pero sería a partir de 2016, si acaso.

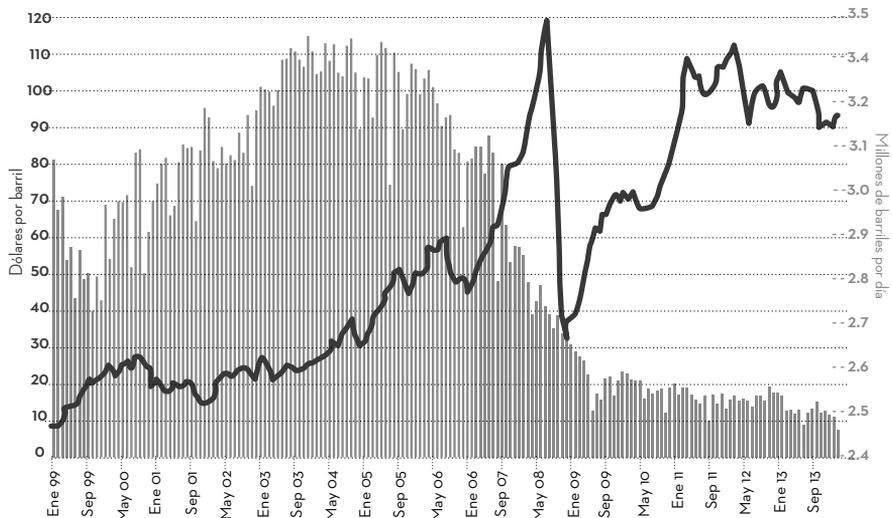
El cuadro 3.1 presenta las estimaciones del gobierno federal en torno al impacto que tendrán las reformas sobre el crecimiento económico. Son plausibles, pero muestran que el impacto significativo comenzará en 2015, y realmente puede decirse que solo el de la reforma energética será verdaderamente fuerte sobre la evolución del PIB. En buena parte esto ocurrirá gracias el gigantesco flujo de inversión extranjera que se espera traiga la apertura del sector, paulatinamente reduciendo la importancia de Pemex.

GRÁFICA 3.2 RESERVAS PROBADAS DE CRUDO DE MÉXICO*



*Cifras al fin del año.
Fuente: Pemex

GRÁFICA 3.3 PRODUCCIÓN Y PRECIO DEL CRUDO MEXICANO



Fuente: Pemex

El impacto de la reforma fiscal, por otra parte, parece demasiado optimista: quitarle un peso a un individuo y que el gobierno lo gaste vía impuestos puede ser necesario, pero no es más productivo. El gobierno, simplemente, no puede asumir ni presumir de que es capaz de gastar recursos con mayor eficacia que una persona o una empresa.

Por otra parte, es realista que la reforma educativa ni siquiera aparezca en el cuadro. Su impacto no será menor, pero con suerte lo medible en el PIB arrancará hasta la tercera década del actual siglo.

La omisión más notoria, sin embargo, es la reforma laboral. Después de todo el alboroto político que motivó, cualquiera pensaría que se trató de un cambio legislativo trascendente que impactaría al crecimiento. El hecho de que no aparezca en las estimaciones oficiales hace pensar que ese impacto será prácticamente nulo. Representa una lección clara de que no todo lo que sea antecedido por la palabra “reforma” es necesariamente relevante.

11. EL PELIGRO DEL TRIUNFALISMO

Expectativas infladas de corto plazo ha sido un error por parte del gobierno, pero otro es declarar que ya se concluyó con la etapa reformista. Catalogar a 2013 como el “año de las reformas” y 2014 como el “año de la consolidación de las reformas” es dar una especie de cierre a lo que debe ser un proceso permanente de cambio. Destacadamente, en el ámbito económico se requiere una nueva Ley de inversión extranjera, que abra aquellos sectores de la economía todavía cerrados al ahorro foráneo. Entre ellos puede destacarse el transporte de pasajeros y carga, tanto terrestre como aéreo. Por otra parte, está la gigantesca tarea de transformar al estado en un auténtico garante de la propiedad y los contratos privados, aparte de combatir la corrupción en los tres órdenes de gobierno.

CUADRO 3.1. CRECIMIENTO POTENCIAL ESTIMADO DEL PIB DE MÉXICO EN UN ESCENARIO CON REFORMAS (VARIACIÓN REAL ANUAL %)

	2015	2016	2017	2018
Inercial	3.8	3.7	3.6	3.5
Con reformas	4.7	4.9	5.2	5.3
(contribución de las reformas al crecimiento)				
Telecomunicaciones	0.2	0.3	0.3	0.2
Financiera	0.3	0.3	0.4	0.4
Energética	0.3	0.4	0.7	1.0
Fiscal	0.1	0.2	0.2	0.2

Fuente: SHCP.

El gran reto económico de México lo representa el crecimiento. El primer tercio del sexenio peñista, 2013–2014, será muy pobre en ese sentido. La oleada reformista representó un logro impresionante que se escapó a tres gobiernos consecutivos, pero deben ser siempre vistas como el medio para un fin y no un fin en sí mismo. En ese sentido, mucho se logró, y mucho queda por hacer.