

Las malentendidas (y odiadas) reformas estructurales

SERGIO NEGRETE CÁRDENAS*

Resumen: *las reformas estructurales implementadas durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto se habían intentado realizar por cerca de dos décadas. Al menos tres de ellas, la energética, la de telecomunicaciones y la educativa se pueden catalogar como transformacionales. Los resultados inmediatos, en términos de crecimiento, fueron decepcionantes, debido en parte a la baja en la producción y precios del petróleo. Además, las “reformas estructurales” se convirtieron en un tema negativo durante la campaña presidencial y algunas de ellas podrían ser revertidas por la siguiente administración. Después de tan larga espera, esto sería un giro irónico.*

Palabras clave: *reformas estructurales, gasolinazo, crecimiento económico, petróleo.*

Abstract: *The structural reforms enacted by the Enrique Peña Nieto administration had been attempted previously for nearly two decades. At least three of them, energy, telecommunications, and education can be categorized as ground-breaking. The immediate results in terms of growth were disappointing, partly due to lower oil production and prices. Moreover, “structural reforms” practically beca-*

—
* Es profesor-investigador del Departamento de Economía, Administración y Mercadología del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Doctor en Economía y maestro en Economía Internacional por la Universidad de Essex, Reino Unido. Trabajó en el Fondo Monetario Internacional (2004–2009). Es colaborador del periódico *El Financiero*. Correo electrónico: snegcar@iteso.mx

me a dirty word during the presidential campaign, and some of them may even be reversed during the next administration. After such a long wait, this would be an ironic twist.

Key words: *structural reforms, gasolinazo, economic growth, oil.*

1. DE LA EUFORIA A LA DECEPCIÓN

El gobierno de Enrique Peña Neto, probablemente, concluirá siendo uno de los más impopulares en décadas. El repudio se manifestó de diversas maneras, pero notablemente en las urnas. Lo que fue un impresionante arranque sexenal terminó en decepción. El triunfante regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a Los Pinos, después de dos sexenios en el exilio, terminó por un pronto regreso a la oposición política, quizá permanente.

Ello no deja de parecer extraño. El sexenio peñista registró un crecimiento económico bajo, pero sin recesión; la primera vez que ello ocurre desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La estabilidad macroeconómica fue notable durante la administración de Peña Nieto, sobre todo en materia de cuentas externas e inflación. La bajísima popularidad presidencial, que contaminó a su partido, tiene, al menos, dos orígenes no relacionados con la economía: el repunte de la inseguridad en prácticamente todo el país y las elevadísimas percepciones de corrupción. Entre millones, la noción fue que el gobierno no pudo con la violencia, pero que se sirvió alegremente con la cuchara grande en lugar de servir. El resultado fue un formidable voto de castigo hacia el PRI.

Todo gobierno tiene claroscuros. En el ocaso de su sexenio, Peña Nieto podría presumir sobre las “reformas estructurales” aprobadas en el primer tercio de la administración. Así lo hace con frecuencia, de hecho. Esas reformas cristalizaron lo que, en su momento, se conoció como el “Mexican moment”. A pocos años de distancia parece difícil de creer, pero el arranque peñista implicó la esperanza de un despegue económico largamente postergado. En las editoriales más eufóricas,

al respecto, se hablaba incluso del “tigre azteca” o el “jaguar azteca”, en referencia al rápido crecimiento de los tigres asiáticos. Hoy parece un sueño guajiro, pero para entonces, las reformas llegaron a representar ese optimismo sobre el futuro.

2. INESPERADO “PACTO POR MÉXICO” Y TRES REFORMAS NOTABLES

Con un Poder Legislativo fragmentado desde 1997, cambios estructurales profundos parecían un imposible. Los habían intentado los presidentes Ernesto Zedillo (1994–2000), Vicente Fox (2000–2006) y Felipe Calderón (2006–2012), todos estrellándose contra un muro infranqueable de obstrucción política. El presidente Zedillo vio la segunda mitad de su gobierno lastrada por una oposición unificada y un hartazgo general hacia el PRI. Esos tres años representaron 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.

Vicente Fox pudo llegar a Los Pinos en medio de una euforia popular, pero resultó inexperto en gobernar. Su popularidad siempre permaneció elevada, pero no le permitió alcanzar muchos de los cambios que ambicionaba. Acuerdos superficiales fueron firmados y festejados, destacadamente el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional (octubre de 2001, a casi un año de gobierno). Fox y sus colaboradores buscaron, en vano, una especie de “Pactos de la Moncloa” a la mexicana. Una y otra vez, Fox prometía; una y otra vez el Congreso ignoró, tergiversó o diluyó sus propuestas.

Felipe Calderón enfrentó una oposición incansable tanto por parte del PRI como de un Partido de la Revolución Democrática (PRD), entonces liderado por Andrés Manuel López Obrador, quien clamaba haber sido víctima de un fraude electoral. Calderón, con una impresionante experiencia partidista y como legislador del Partido Acción

Nacional (PAN), optó por encerrarse en un búnker con colaboradores que destacaban más por su lealtad que por su eficacia, al tiempo que se desataba la feroz violencia, que hasta hoy impera, con su denominada “guerra contra el narcotráfico”. Destacadamente, su propuesta de liberalización energética se vio diluida al grado de hacerla inservible. El mejor ejemplo de ello fue la malograda Refinería Bicentenario, proyecto cancelado al cabo de un gasto de 620 millones de dólares, con una larga barda perimetral como único avance visible.

Por ello, causó tanta euforia el llamado Pacto por México, anunciado apenas el segundo día del gobierno de Peña Nieto, y firmado por los principales partidos políticos. Fue un amplísimo acuerdo, pletórico de propuestas concretas.¹ En un gesto de realismo no se invitó más que a los estrictamente esenciales para llevarlo adelante (PRI, PAN y PRD). Esto es, se descartó a los pequeños partidos políticos que, ventajosamente, en ocasiones anteriores, habían negociado sus votos. Tampoco se convidó a otros sectores, como sindicatos o grupos empresariales. Es decir, se evitaron los errores en los que había caído el ampuloso y, a la postre, inútil acuerdo de la era foxista. La firma del pacto llevó a que continuara el alejamiento de López Obrador del PRD, quien se concentró en consolidar su Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). La posibilidad de un torpedeamiento de las reformas por parte del dos veces fallido candidato presidencial desapareció.

Lo que siguió en 2013–2014 fue lo impensable: un *tsunami* de reformas. Hubo dos con impacto inmediato y que el gobierno reiterada, y acertadamente, considera “transformacionales”: la de telecomunicaciones y, sobre todo, la que llevó a la liberalización del sector energético. Con respecto a la primera, el golpe fue directo a las empresas con amplio poder de mercado en el sector: Telmex–Telcel y Televisa.

1. Véase: “Un pacto con sabor agridulce”, en *Análisis Plural*, primer semestre de 2013, ITESO, Guadalajara, 2013.

El impacto para los bolsillos se sintió con el desvanecimiento de los cargos por larga distancia a principios de 2015.

Si había una reforma que era imperativa, pero se vislumbraba como imposible, era la energética. El sector energético parecía un tótem nacionalista intocable. Por ello, una reforma tímida o “light”, como la que había intentado Felipe Calderón (sin éxito), parecía la única opción. Pero el fuerte apoyo del PAN, y el rechazo frontal del PRD, llevó a una radicalización que, eventualmente, sería el cambio constitucional aprobado a fines de 2013, con la notable inclusión de la apertura a la inversión extranjera y la anulación del monopolio de Petróleos Mexicanos (Pemex). Las leyes secundarias aprobadas al año siguiente permitieron lo que era impensable hasta hace muy pocos años: que el petróleo del estado mexicano pudiera ser buscado, explotado y transformado por empresas particulares, incluyendo extranjeras. El rechazo del PRD implicó que el consenso del Pacto por México se rompiera. Dado que prácticamente no habría más reformas después de 2014, al parecer ello no fue relevante, dada la enorme trascendencia de dicha transformación sectorial.

La otra reforma “transformacional” fue la educativa, de hecho, la primera aprobada en el marco del Pacto por México. El consenso era entendible dado el desastroso nivel de la educación pública. Además, las pruebas internacionales PISA (Programme for International Student Assessment) habían dado evidencia adicional de ese desastre, con los mexicanos como los estudiantes que obtuvieron la menor calificación entre todos los países evaluados. 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. Esto, además, porque hay un peligro significativo de que, al menos, una parte sustantiva de la misma sea revertida.

3. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO QUE NO FUE

Las reformas estructurales se convirtieron en parte del andamiaje institucional. El gobierno peñista no podía quejarse, como Zedillo, Fox o Calderón, de que la oposición las había torpedeado, o debilitado. Todo lo que quiso aprobar, se aprobó; las Reformas (con mayúscula) no habían sido tímidas o gradualistas sino radicales. La plataforma para el despegue económico estaba construida.

Así lo presentó el propio gobierno en uno de sus principales programas para el sexenio: el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide), publicado a mediados de 2013. Dado el crecimiento económico experimentado hasta 2012, puede argumentarse que los pronósticos sonaban realistas. Si de por sí la economía mexicana estaba experimentando un crecimiento real de 3-4% al año, esperar que se sobrepasara el 5%, cuando esas reformas empezaran a tener resultados, parecía realista. La tabla 2.1 presenta lo originalmente publicado en el Pronafide, con la línea inferior agregada presentando la realidad de 2015-2017 y lo esperado para 2018. El contraste es deprimente.

¿Qué pasó? Un problema importante fue la caída en la producción nacional de petróleo y el precio internacional del hidrocarburo. Lo primero empujó a la baja el producto interno bruto (PIB), mientras que lo segundo golpeaba las finanzas públicas y además reducía (considerablemente) el interés de inversionistas extranjeros por el sector. El colapso petrolero se inició en 2014, justo cuando se acababa de aprobar todo el andamiaje legislativo de la reforma energética. Como en tantas ocasiones, México llegó tarde a la fiesta. Ese entusiasmo esperado se está materializando en tiempos recientes (sobre todo a partir de 2017) debido al ascenso en el precio, pero tarde para dinamizar el crecimiento durante el sexenio peñista. El magro crecimiento del PIB estadounidense tampoco ayudó. El Pronafide resultó, a la postre, excesivamente optimista.

TABLA 2.1 CRECIMIENTO POTENCIA ESTIMADO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) DE MÉXICO EN UN ESCENARIO CON REFORMAS

	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
Crecimiento real (2015-2017) y esperado (2018)*	3.3	2.9	2.0	2.3

* Encuesta de expectativas económicas del Banco de México (junio, 2018).

Fuente: elaboración del autor a partir de datos del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y el Banco de México.

4. LAS ODIADAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Lo anterior no explica el hecho de que “las reformas estructurales” hayan sido un tema negativo en la campaña electoral que culminó el 1 de julio de 2018. Pero así fue. Cambios legislativos largamente deseados y esperados por algunos sectores, en especial el empresarial, y que son genuinamente transformacionales para la economía mexicana, fueron rechazados por la población. López Obrador atacó al candidato priísta José Antonio Meade, como uno de los artífices de las reformas,² y al panista Ricardo Anaya por haberlas apoyado como legislador y líder partidista.

¿Qué ocurrió? La reforma educativa solo tuvo un impacto inmediato: las protestas incesantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). La de telecomunicaciones fue exitosa, pero al

2. Fue secretario de Energía y de Hacienda en la administración del presidente Felipe Calderón y de Relaciones Exteriores, Desarrollo Social y de Hacienda en la de Enrique Peña Nieto.

parecer los beneficiados (todo el país) lo tomaron como algo normal. Y el problema real ha sido la gasolina. Fueron, por lo menos, tres los factores que llevaron al odiado “gasolinazo” de principios de 2017, y a los aumentos a los precios de las gasolinas que se han observado desde entonces:

- El aumento en los precios internacionales del petróleo desde 2016.
- La fortísima depreciación del peso, que inicia desde 2014. Un peso débil se mantiene en parte por la incertidumbre que significa para México la presidencia de Donald Trump en general y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en lo particular.
- El imperativo de eliminar un subsidio oculto a la gasolina: los costos de distribución por todo el país, y lo que permitía que el precio fuera exactamente el mismo en Veracruz que en Jalisco, en Sonora que en Yucatán. Esto era necesario para transparentar el precio real —y ayudar a atraer a “gasolineros” privados.

La combinación de los tres factores llevó al precio de la gasolina a los niveles actuales,³ que millones consideraron poco menos que un insulto del gobierno. Y la “Reforma Energética” quedó ligada para siempre con una palabra: “gasolinazo”. Algo similar ha ocurrido con los precios del gas natural.

3. Previo al “gasolinazo”, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2017, el precio de la gasolina Magna se ubicaba en 13.98 pesos, el de la Premium en 14.81 y el del diésel en 14.63 pesos. A mediados de junio de 2018, el precio de la Magna rondaba los 19 pesos, el de la Premium superaba los 20 pesos y el diésel se cotizaba en alrededor de 19.30 pesos, un incremento de más de 30% en todos los casos respecto a diciembre de 2016.

5. LA IRONÍA DE LAS REFORMAS

La ironía final es impresionante. Durante años una sucesión de gobiernos aspiró aprobar una serie de reformas estructurales para así poder aumentar el potencial productivo de la economía, y con ello el crecimiento de largo plazo. Se logró un *blitzkrieg* (guerra relámpago) de reformas en 2013–2014, en uno de los peores momentos posibles desde la perspectiva petrolera, por un gobierno que al cabo del tiempo se volvería muy impopular. La necesidad de sanear las finanzas públicas llevó a la medida de política económica más impopular del sexenio. Es casi seguro que el aumento en el precio de las gasolinas será, al menos, parcialmente revertido por el siguiente gobierno. Lo mismo puede suceder con algunas de las reformas.