

El ímpetu reformista sacude México

Para los próximos veinte años, el crecimiento anual promedio esperado de México es ligeramente superior al 3%, similar al de Brasil, pero lejos del 4% que se prevé para Colombia o el Perú (según las proyecciones de Oxford Economics, entidad especializada en realizar previsiones de muy largo plazo). Dado que el país va a vivir una etapa floreciente en términos demográficos, que le permitirá aumentar un 20% su población en esas dos décadas, aumentar significativamente el crecimiento potencial requerirá mejorar de forma apreciable la productividad. Con el objetivo de mejorar la eficiencia en diferentes ámbitos económicos y superar el pronóstico anterior, México afronta un ambicioso proceso de reformas, el llamado Pacto por México. Se trata de un acuerdo, firmado a finales de 2012 por los tres principales partidos políticos mexicanos (PRI, PAN y PND), que comporta cambios sustanciales en materia laboral, educativa, de telecomunicaciones, fiscal, financiera y energética. Un reto de esta magnitud no tiene precedentes, ya que desde la nefasta «década perdida» de 1980, el país ha recorrido una senda reformista con altibajos (véase el artículo «El despegue económico de México: mejor ahora que nunca» del presente Dossier).

De desarrollarse plenamente, el impacto económico de las seis reformas será sustancial. Aunque existen divergencias entre los organismos que han llevado a cabo el ejercicio de estimar el aumento del PIB potencial resultante, pasar del actual crecimiento potencial del 3%-3,5% al 4%-5% parece verosímil. Asimismo, es significativa la coincidencia sobre qué reformas concentrarán el grueso de las ganancias de eficiencia: la combinación de las reformas fiscal y energética contribuirá entre un 50%-60% al aumento del crecimiento potencial, mientras que el resto lo aportarán, a partes aproximadamente iguales, las otras cuatro (laboral, educativa, telecomunicaciones y financiera).

Tras meses de duras e intensas negociaciones, a finales de 2013 todas ellas habían sido aprobadas.⁽¹⁾ Las dos primeras, la laboral y la educativa, tratan de mejorar los incentivos económicos existentes en sus ámbitos respectivos, de forma que los agentes eco-

Las reformas económicas del Pacto por México

Reforma (aprobada en el Congreso)	Objetivos principales	Principales medidas	Impacto Δ PIB
Laboral (Nov. 2012)	Flexibilizar el mercado laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un marco para el empleo a corto plazo • Reforzar el vínculo productividad-salarios • Regular los contratos de <i>outsourcing</i> • Reducir los costes de despido 	0,15-0,25 p. p.
Educativa (Dic. 2012)	Aumentar la educación de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación más transparente y meritocrática • Mejorar la administración de las escuelas 	0,10-0,15 p. p.
Telecomunicaciones (Abr. 2013)	Abaratar precios	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un órgano regulatorio autónomo para otorgar o denegar concesiones • Añadir dos cadenas de TV privadas nacionales y una emisora pública • Permitir el 100% de participación extranjera en telecomunicaciones • Permitir el 49% de participación extranjera en radio • Permitir a los operadores de cable la emisión de cadenas de TV sin coste • Requerir a operadoras la transmisión de ciertas señales sin coste añadido 	0,10 p. p.
Financiera (Sept. 2013)	Aumentar el crédito (en especial a pymes)	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las operaciones y el crecimiento de los bancos de desarrollo • Facilitar la transferencia de garantías • Fortalecer los organismos de defensa al usuario • Mejorar el procedimiento de insolvencia (otorgamiento y ejecución de garantías) 	0,10 p. p.
Fiscal (Oct. 2013)	Disminuir la dependencia del sector petrolífero	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer limitaciones legales a los requerimientos financieros del Estado • Equiparar el IVA en las zonas fronterizas • Ampliar la base impositiva del IVA (en unos pocos productos) • Aumentar la progresividad del Impuesto de la Renta • Incorporar un impuesto sobre ganancias de capital bursátil 	0,5-1,0 p. p.
Energética (Dic. 2013) ^(*)	Aumentar la viabilidad de nuevas explotaciones de difícil acceso	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir la inversión privada doméstica y extranjera • Crear el Fondo Mexicano del Petróleo (administrar la renta petrolera y establecer métodos de ahorro) • Establecer la modernización empresarial de Pemex 	

Nota: (*) Después de la aprobación del Senado, el Congreso y la mayoría de los treinta y un Estados de México, queda tan solo la última aprobación del Senado y la firma del Presidente Enrique Peña Nieto. Estimamos como altamente probable que estos dos últimos pasos se hayan producido entre el momento de escribir este artículo y su publicación.

Fuente: "La Caixa" Research, a partir de informaciones oficiales y de estudios del IIF, FMI, entre otros organismos.

(1) Estrictamente, la reforma energética está pendiente de ratificación por parte de una mayoría de los diferentes estados mexicanos, aunque ha sido aprobada a nivel federal. El proceso de aprobación, como se comenta en la tabla que se incluye en este Dossier, está prácticamente finalizado.

nómicos se comporten de manera más eficiente. Concretamente, la primera trata de reforzar el vínculo entre productividad y salarios, al tiempo que introduce medidas de flexibilidad en materia de contratación. La reforma educativa centra sus esfuerzos en la mejora de la calidad de la educación mediante un sistema más eficiente de provisión del profesorado. Así, se pasa de un sistema en el que, de facto, se podía llegar a heredar o comprar ciertos puestos de profesor, a otro basado en criterios meritocráticos.

Por su parte, la reforma de las telecomunicaciones busca replicar la vía seguida en otros países, consistente en liberalizar el sector a la inversión extranjera directa y crear un órgano regulador con funciones de otorgamiento de las licencias en el sector. La reforma financiera, en cambio, tiene un objetivo más acotado, el de dinamizar y abaratar el crédito, en especial el destinado a financiar proyectos de pequeñas y medianas empresas. La reforma ha potenciado el papel de los bancos de desarrollo (en particular mediante la ampliación del sistema de garantías crediticias) a la vez que adopta, con rango de ley, los requerimientos de Basilea III en el caso mexicano y refuerza diferentes aspectos institucionales (como la protección de los consumidores, las competencias del regulador bancario y el procedimiento de insolvencia mediante la creación de tribunales específicos).⁽²⁾

En el último trimestre de 2013 se han completado las tramitaciones de las dos restantes reformas, la fiscal y la energética, precisamente las de mayor impacto económico. La reforma fiscal, cuyo objetivo principal es reducir la dependencia tributaria de los ingresos del petróleo (aproximadamente un tercio de los ingresos públicos provienen de la actividad petrolera) combina elementos de política fiscal en sentido amplio y la propiamente tributaria. Así, junto al límite fiscal ya existente, que establece que el Gobierno tiene que alcanzar el equilibrio fiscal, ahora se establecen restricciones adicionales que faciliten el cumplimiento de los objetivos de deuda pública fijados. Por lo que se refiere al ámbito estrictamente tributario, la reforma trata de ampliar los ingresos no petrolíferos mediante una batería de medidas que incluye cambios (limitados) en la base imponible del IVA, el aumento del tipo de dicho impuesto para las empresas que operan en zonas transfronterizas, o la creación de un nuevo impuesto sobre los beneficios bursátiles.

La reforma energética, que está en la fase final de aprobación, busca aumentar la extracción del petróleo, ya que desde 2003 la producción ha caído de los 3,4 millones de barriles diarios (2003) a los 2,5 millones actuales. De no mediar una clara mejora de la tecnología de explotación, México difícilmente podrá aprovechar las reservas petrolíferas de difícil acceso, como las denominadas «aguas profundas», o explotar los campos petrolíferos maduros. Asimismo, se plantean cambios en la gestión de Pemex, en términos estrictamente organizativo-empresariales. Como respuesta a estas necesidades, se reformarán tres artículos de la constitución mexicana para permitir la entrada de empresas de capital privado en el sector energético mediante una amplia serie de instrumentos. Adicionalmente, se forzará a Pemex a convertirse en una empresa más competitiva en el plazo de dos años.

A fin de facilitar los cambios empresariales que comporta satisfacer este objetivo, el sindicato petrolero abandonará el consejo de administración de Pemex, donde tenía asignados un tercio de los consejeros desde hace más de setenta años. Para hacer frente a los rivales privados, previsiblemente más competitivos, a Pemex se le garantizará la prioridad en el momento de elegir los yacimientos. Finalmente, se creará un nuevo Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, que se destinará a financiar diferentes partidas de gasto público, como proyectos de ciencia y tecnología o las pensiones públicas. Se trata de una reforma compleja a nivel técnico, pero aún más difícil de aceptar socialmente, ya que podría topar con uno de los elementos fundamentales del imaginario colectivo mexicano, el de la propiedad pública del petróleo (materializada en la nacionalización del crudo que impulsó uno de los presidentes mexicanos más populares, Lázaro Cárdenas, en 1938). La solución alcanzada permite mantener a la nación mexicana como propietaria última del petróleo.

Aunque todavía es pronto para valorar plenamente lo que va a dar de sí este paquete reformador, cabe reconocer que, a pesar de que la adopción de reformas estructurales en oleadas no sea excepcional, lo cierto es que la aprobación en aproximadamente un año de seis reformas del calado de las mencionadas no es frecuente en una economía de mercado. No es de extrañar que algunas de ellas se hayan quedado por debajo de lo esperado, como es el caso de la reforma fiscal. Pero tampoco hay que olvidar que otras, como la más polémica referida a la energía, han alcanzado sus planteamientos más ambiciosos. Así, por ejemplo, mientras las primeras propuestas solo planteaban permitir el juego de las empresas privadas de forma restringida, el proyecto finalmente adoptado amplía notablemente los instrumentos disponibles. El reto inmediato es conseguir que las leyes aprobadas, que no dejan de ser marcos de referencia, se implementen en detalle sin perder su esencia. Entonces, y solo entonces, México estará en condiciones de acelerar su crecimiento tendencial hacia los niveles que las posibilidades del país permiten.

Àlex Ruiz y Clàudia Canals
Departamento de Economía Internacional, Área de Estudios y Análisis Económico, "la Caixa"

(2) Para una valoración complementaria de la reforma bancaria, véase en este mismo *Informe Mensual* el artículo «Banca mexicana: solvente y con recorrido» del presente Dossier.