

Jordi Bacaria

Director de CIDOB

jbacaria@cidob.org

Esta publicación es fruto del Convenio de Colaboración entre el Banco Santander, el Real Instituto Elcano (RIE) y la Fundación CIDOB para el desarrollo del proyecto de investigación «Reformas estructurales en México y su impacto en las relaciones con España», iniciado en noviembre de 2014. El RIE ha elaborado un informe sobre las relaciones entre España y México que aborda todos los aspectos (político, económico, cultural, vínculos entre sociedades civiles, etc.), realizando un trabajo de campo tanto en España como en México. Por su parte la Fundación CIDOB ha analizado las actuales reformas estructurales acometidas por el Gobierno mexicano. En consecuencia, el proyecto es una combinación de las investigaciones y tareas que ambas instituciones están llevando a cabo, cuyos resultados se ponen en común sumando las sinergias que de ambos trabajos se puedan extraer.

El trabajo que se presenta en esta monografía es la parte encargada a CIDOB, compuesta de cinco informes o *policy papers* sobre las reformas económicas que se están llevando a cabo en México desde el inicio del mandato del presidente Enrique Peña Nieto en 2012. Con este trabajo se pretende poner de relieve el momento presente y futuro dentro de la perspectiva de los cambios que las actuales reformas estructurales, particularmente en sectores estratégicos, están poniendo en marcha en México y que son de interés para la relación bilateral.

El planteamiento ha sido elaborar un trabajo sobre cada uno de los cinco grandes acuerdos del Pacto por México¹ impulsados por el presidente Enrique Peña Nieto y firmados el 2 de diciembre de 2012 con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido de Acción Nacional (PAN) a inicios de su sexenio. Estos cinco acuerdos² debían conformar la hoja de ruta de las reformas legislativas y normativas en el ámbito político, económico y social:

1. Sociedad de derechos y libertades.
2. Crecimiento económico, empleo y competitividad.
3. Seguridad y justicia.
4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
5. Gobernabilidad democrática.

1. Véase: <http://pactopormexico.org/como/>

2. Véase: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

Considerando el interés que estos objetivos programáticos y las reformas consecuentes pudiesen tener para la relación bilateral, se identificaron cinco ámbitos para que fueran analizados por distintos expertos en la perspectiva indicada, y muy centrados en el «Acuerdo para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad».

Estos ámbitos se resumieron en: 1) un marco general sobre la reforma política y los retos e implicaciones de la misma; 2) tres análisis sobre las reformas clave de los sectores de la energía, financiero y de las telecomunicaciones; 3) un informe del estado de las infraestructuras y de los grandes proyectos de inversión del sexenio.

Los tres análisis sobre las reformas clave de los sectores de la energía, financiero y de las telecomunicaciones quieren resumir el núcleo de las reformas económicas, aunque en este campo no se tratan otras reformas clave y complejas como la laboral o la fiscal con efectos importantes a medio y largo plazo. La elección de estas tres reformas (energía, finanzas y telecomunicaciones) se justifica por el interés desde el punto de vista internacional y de las inversiones extranjeras, que tienen mucho impacto en la relación bilateral. Esta misma justificación sirve para el informe del estado de las infraestructuras y de los grandes proyectos de inversión.

Aspectos importantes de la reforma han quedado fuera de esta monografía, no tanto porque no se consideren importantes, sino por sus efectos a más largo plazo y, a pesar de sus implicaciones, porque no se han considerado centrales en las reformas económicas. Hemos dejado fuera de este análisis acuerdos tales como el de «Sociedad de derechos y libertades» y su vertiente de la reforma educativa, que ha generado tensiones importantes con el colectivo de maestros que ha derivado en un bloqueo de los instrumentos previstos para la mejora de la calidad mediante la evaluación de los educadores. Tampoco se han abordado más allá del marco general introductorio, los aspectos que se refieren a los acuerdos «Seguridad y justicia», «Transparencia, rendición de cuentas y combate contra la corrupción» y «Gobernabilidad democrática».

Sin embargo, la dinámica de la política en México, en particular desde septiembre de 2014, y el contexto económico internacional desde 2015, con la crisis de crecimiento de las economías emergentes, han golpeado el núcleo del programa de reformas que, a pesar de su avance, plantea serias dudas, no solo sobre su éxito, sino también sobre las posibilidades de su propio desarrollo. Cabría considerar que parte de las dificultades de las reformas han surgido como reacción inmovilista, aunque también porque esta ha sabido utilizar los puntos débiles de la estrategia reformista. Estos son las debilidades propias de un Estado de derecho que quiere avanzar en la reforma de la seguridad y la justicia sin disponer de los instrumentos mínimos necesarios para hacer frente a la violencia que permea los aparatos del Estado. Una reforma que plantea el combate contra la corrupción que acaba emergiendo públicamente de los entornos más próximos de la presidencia y del Gobierno.

El Pacto por México se vio desde el inicio como una oportunidad de transformación económica, política y social, dado el liderazgo presidencial, la cobertura programática y el alcance del acuerdo con los principales partidos políticos. Por ser un tipo de acuerdo que hasta

entonces había sido imposible de alcanzar en México, se consolidó con gran optimismo el eslogan: «Momento de México», siguiendo el afortunado título de un artículo publicado por *The Economist*³ a finales de 2012, en el que el presidente de México presenta sus prioridades. Sin embargo, a principios de 2014, Shannon K. O'Neil en un artículo titulado «Viva las Reformas», publicado en *Foreign Affairs*, advertía del pesimismo y de los detractores de dicho «momento», dado que el crecimiento económico de México había pasado del 4% en 2012 al 1% en 2013, aunque apostaba claramente por superar las limitaciones y aprovechar los beneficios de las reformas.

No obstante, lo peor para «el momento de México» estaba por llegar. En el ámbito político, la crisis generada tras los asesinatos y las desapariciones de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa en el municipio de Iguala (Estado de Guerrero) en septiembre de 2014, así como el encadenamiento de sucesos violentos y el conocimiento de que el crimen organizado actuaba en connivencia con determinadas fuerzas políticas y de seguridad, han significado una brecha en la línea de flotación de las reformas. Estos hechos violentos, que no fueron los primeros ni los últimos, como ponen de manifiesto los posteriores asesinatos de activistas o de periodistas en 2015, han originado una repulsa social y una gran desconfianza sobre la capacidad del Gobierno actual para llevar a cabo las reformas en el ámbito político. La fuga de la prisión de alta seguridad en el mes de julio del capo Joaquín Guzmán Loera, «El Chapo», quince días después de la petición de extradición de Estados Unidos, y la gestión de la crisis en pleno viaje del presidente a Francia, han contribuido al descrédito del Gobierno.

En el ámbito económico, la emblemática reforma del sector de la energía y del petróleo ha visto su primer fracaso en la primera subasta petrolera celebrada en julio de 2015 que, como parte del proceso de reforma, tenía que poner fin al histórico monopolio del petróleo con la entrada de capital privado. Sin embargo, por falta de concurrencia, en esta licitación solo se adjudicó el 14% de los campos subastados. Hay que decir en favor de la reforma que su entrada en vigor ha tenido la mala fortuna de coincidir con el colapso del precio del petróleo y sus pésimas expectativas, lo que no es un buen incentivo para los inversores que están más interesados en la reducción de costes que en hacer inversiones estratégicas.

La política de infraestructuras, determinante en el impacto sobre el empleo a corto plazo y en el desarrollo económico a largo plazo, ha tenido que ir adaptándose a las nuevas circunstancias generadas por los escándalos de corrupción en el entorno más inmediato del Gobierno del presidente Peña Nieto. Lo que prometía ser una eficaz palanca de desarrollo se ha convertido en una pesada losa que requiere una cuidadosa y precisa explicación.

Todos estos problemas han provocado que la valoración de la popularidad del presidente Peña Nieto se situara en julio de 2015 en mínimos históricos. Siguiendo un sondeo del diario *Reforma*⁴, solo un 34% de los encuestados aprueban su gestión, mientras que al inicio del sexenio en diciembre de 2012 el porcentaje de aprobación estaba en torno al 61% y en abril de 2013 alrededor del 50%. A pesar de que el PRI fue el ganador de las elecciones legislativas del 7 de junio de 2015 con un 29% de los votos (aunque con una pérdida de 10 puntos respecto a los resultados obtenidos en 2012) y mantiene un relativo control del legislativo,

3. Véase la edición del 21 de noviembre de 2012: <http://www.economist.com/news/21566314-enrique-peña-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment>

4. Véase: <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/wp-content/uploads/2015/07/8a-EPN-1.png>

la situación a mitad del sexenio del presidente Peña Nieto no permite pensar que se dé el necesario liderazgo, y se cuente con el suficiente apoyo social y político al proceso de reformas, para que estas lleguen a buen fin. Sin embargo, los cambios del gabinete realizados a finales de agosto de 2015 y a mitad del sexenio son indicadores de una reacción necesaria para hacer frente a la grave crisis política. No obstante, más allá de la continuidad del proceso de reforma en el presente sexenio no se vislumbra alternativa de renovación profunda por el momento. Ante tan delicado escenario, los informes y análisis que se presentan en esta publicación tratan de aportar luz e información sobre la situación actual y las perspectivas de futuro.

Olga Pellicer, en su artículo introductorio «México: los retos de un futuro incierto», relaciona la situación política interna con la política exterior de México con un análisis preciso de la crisis política, sus orígenes y sus manifestaciones en el aumento de la violencia y la visibilidad de la corrupción. En sus palabras, incertidumbre es lo que mejor define el futuro económico y político del país.

La importancia de la reforma del sector de la energía sobre la que ha pivotado gran parte de la reforma merece un tratamiento específico a cargo de Ricardo Samaniego. En su artículo, trata las implicaciones de la reforma en el sector eléctrico y en el de los hidrocarburos, hasta ahora monopolios del Estado, que adolecían de falta de productividad, en el sector del petróleo, y presentaban costes crecientes, en la generación de electricidad. Una reforma necesaria para alcanzar un mayor desarrollo económico, pero también con riesgos para su correcta instrumentación y la regulación de nuevos mercados de energía.

Guillermo Zamarripa analiza la reforma financiera de 2014 en México, pieza central para apoyar el desarrollo económico mediante el incremento del crédito, el aumento de la competencia en el sector financiero y el impulso de la banca de desarrollo, fortaleciendo el conjunto del sector financiero. La reforma financiera mantiene la estructura de intermediarios con un modelo centrado en la banca comercial, y con el mercado de valores y los intermediarios no bancarios como vehículos complementarios. La reforma presenta incertidumbres en cuanto a la instrumentación y sus impactos y deja fuera los incentivos al ahorro y aspectos importantes de los mercados de valores y derivados.

La reforma de las telecomunicaciones es analizada por Irene Levy. Por la complejidad técnica del sector, presenta incertidumbres en el desarrollo de las leyes secundarias, aunque es una reforma necesaria dada una situación de mercado muy concentrada en pocos operadores. La reforma se ha iniciado con una Reforma Constitucional para la mejora de la competencia en la que por ejemplo se ha permitido la inversión extranjera al 100%, que antes de la reforma solo era permitido a la telefonía móvil. A pesar de la Reforma Constitucional, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en varios de sus artículos, incluso, desnaturaliza los propósitos iniciales de la Reforma.

Finalmente y aunque no se trate exactamente de una reforma, el capítulo de Fausto Pretelin analiza el plan estratégico del «Programa Nacional de Infraestructura y Transporte 2013-2018», creado para incrementar la infraestructura carretera, ferroviaria y portuaria del país, lo cual es de

gran importancia para el desarrollo económico y de interés para las inversiones extranjeras. A pesar de las expectativas generadas por el plan, los episodios de corrupción unidos a la corrección presupuestaria por la baja en los precios del petróleo han frenado el desarrollo del que debía significar un gran salto hacia adelante para la mejora de la competitividad de la economía.

Vista la situación actual y a la luz de los análisis presentados, parece que el «momento de México» ha pasado. Sin embargo, los tres años de sexenio que quedan por delante son esenciales para terminar y consolidar las reformas iniciadas. Si bien la inestabilidad en la política interna, causada por la violencia y la corrupción, y el impacto de la crisis en las economías emergentes en la demanda de las materias primas pueden reducir los beneficios esperados de las reformas, la mejor posición de la economía mexicana, respecto a otras economías más dependientes de los ingresos de materias primas, y la necesaria estabilidad política deberían ser las condiciones necesarias para el éxito a medio y largo plazo de la reforma basada en una clara apuesta por la mejora de la competencia en los mercados y en la política. Aunque, en este marco de incertidumbre, el «momento de México» puede haber pasado, de momento.

