

REFORMAS ESTRUCTURALES EN MATERIA ECONÓMICA: AVANCES Y RETOS

**Elaborado para el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
de la H. Cámara de Diputados**

por Lux Consultores en Comercio y Desarrollo, S.A. de C.V.

Ciudad de México
29 de junio de 2018

INDICE

INTRODUCCION.....	5
El Pacto por México como origen de las reformas estructurales	7
1. Reforma Energética	17
Principales elementos de la reforma.....	23
Avances y resultados	25
Retos y perspectivas	26
2. Reforma Laboral.....	30
Principales elementos de la reforma.....	33
Avances y resultados	35
Retos y perspectivas	36
3. Reforma en Competencia Económica	37
Principales elementos de la reforma.....	40
Avances y resultados	41
Retos y perspectivas	43
4. Reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión.....	43
Principales elementos de la reforma.....	47
Avances y resultados	48
Retos y perspectivas	51
5. Reforma Financiera	52
Principales elementos de la reforma.....	53
Avances y resultados	56
Retos y perspectivas	57
6. Reforma Hacendaria.....	58
Principales elementos de la reforma.....	61
Avances y resultados	67
Retos y perspectivas	69
CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE LAS REFORMAS.....	71
GLOSARIO DE TERMINOS	74
BIBLIOGRAFIA	76

Gráficas

Gráfica 1. Composición de la Cámara de Diputados por Legislatura (Número de diputados por partido político)	p. 7
Gráfica 2. México: Crecimiento del PIB (porcentaje anual)	p. 8
Gráfica 3. México. Crecimiento anual promedio del PIB real frente a otras economías emergentes (1982-2016)	p. 9
Gráfica 4. México: PIB por hora trabajada, 2001-2016	p. 10
Gráfica 5. Comparativo en evolución del PIB por hora trabajada en México y países selectos, 1991-2013	p. 11
Gráfica 6. Comparativo en la Evolución del salario como proporción del PIB en México y países selectos, 2000-2016	p. 11
Gráfica 7. Puntaje de México en los 12 pilares del Índice de Competitividad Global (WEF) ...	p. 13
Gráfica 8. México: factores más problemáticos para hacer negocios	p. 13
Gráfica 9. Índice de Gini: Comparativo de México con países selectos, 2012	p. 15
Gráfica 10. México: Consumo final energético total (petajoules), 1965-2013	p. 18
Gráfica 11. Producción de Petróleo en México, miles de barriles diarios, 1960-2012	p. 20
Gráfica 12. PEMEX. Inversión en capital, millones de pesos corrientes	p. 21
Gráfica 13. Comparativo de México con países selectos en capacidad de generación eléctrica con energías renovables, 2012 (Gigawatts)	p. 21
Gráfica 14. México: Rezago eléctrico por entidad federativa, 2016	p. 22
Gráfica 15. Tasa de Informalidad laboral por entidad federativa, porcentaje de la población económicamente activa, 2013	p. 31
Gráfica 16. Comparativo en el promedio anual de horas efectivamente trabajadas en México y países selectos, 2017.....	p. 32
Gráfica 17. México: Nuevos empleos formales en el mercado laboral, 1988 a 2018	p. 35
Gráfica 18. México: Evolución de la Regulación del Mercado de Productos	p. 39
Gráfica 19. Comparativo de Regulación del Mercado de Productos en México y países selectos, 2013	p. 39
Gráfica 20. Fortaleza Institucional de la COFECE y de la CFC 2016	p. 41

Gráfica 21. México: Fortaleza Institucional de Agencias Internacionales comparación con países selectos	p. 42
Gráfica 22. Índice Herfindahl-Hirshman (IHH) por sectores	p. 44
Gráfica 23. México: Personas que usan Internet (% de la población)	p. 45
Gráfica 24. México: usuarios de banda ancha, millones, 2012-2017	p. 49
Gráfica 25. México: Subscripciones de Banda Ancha Móvil, millones de usuarios, 2013-2017	p. 49
Gráfica 26. Relación entre penetración del crédito y PIB per cápita (2017)	p. 52
Gráfica 27. México: Crédito otorgado como porcentaje del PIB, 2012-2017	p. 56
Gráfica 28. México: Participación del gasto público destinado a beneficios sociales comparado con países selectos, 2014.....	p. 59
Gráfica 29. Recaudación Impositiva como porcentaje del PIB, México y países seleccionados, 2016	p. 60
Gráfica 30. México: Recaudación de impuestos, por tipo de tributación como porcentaje del PIB, 2012-2017	p.68
Gráfica 31. México. Ingresos del Sector Público, 2005-2016 (% del PIB)	p. 68
Gráfica 32. México: padrón de contribuyentes (millones de personas)	p. 69

Tablas

Tabla 1. Sobreprecio en México de los servicios de telefonía fija y móvil con respecto al promedio y al precio más bajo de la OCDE	p. 46
Tabla 2. Resumen de los principales cambios de la reforma hacendaria	p. 66

REFORMAS ESTRUCTURALES EN MATERIA ECONÓMICA: AVANCES Y RETOS

INTRODUCCIÓN

Con el inicio del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto se emprendió un ambicioso proceso de reformas legislativas en diversos ámbitos y sectores. Estas reformas estructurales fueron posibles a través de un gran acuerdo político denominado *Pacto por México*, el cual consideró cinco grandes ejes y 95 compromisos específicos, así como un addendum. A más de cinco años de la firma de dicho documento que entre sus principales objetivos tuvo elevar la productividad de nuestro país para detonar su crecimiento y desarrollo económico, es oportuno hacer un balance sobre los resultados que se han obtenido en las reformas de carácter económico con la finalidad de identificar avances y retos pendientes.

El presente estudio ofrece un balance breve y sustantivo de los resultados y retos de cada una de las reformas estructurales en materia económica, derivadas del acuerdo político suscrito en 2012 denominado *Pacto por México* y aprobadas, tanto en el texto constitucional como en legislación secundaria, entre 2012 y 2015.

En la primera sección se presenta un análisis del documento político suscrito por las tres principales fuerzas políticas en 2012, particularmente de los acuerdos enmarcados en el título Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad, a través de los cuales se gestaron importantes reformas en el ámbito económico que buscan dinamizar el crecimiento de la economía.

En la segunda sección se analiza la reforma energética, tal vez la reforma de mayor envergadura y de más largo alcance por los profundos cambios que puede llegar a representar para el desarrollo del país. Esta reforma representó un cambio de paradigma con respecto al aprovechamiento de los recursos de la nación. En esta sección examinamos los retos para las industrias eléctrica y de hidrocarburos, esencia de la reforma energética. Se explica en qué

consistió dicha reforma, sus avances desde su implementación hasta la fecha y los desafíos que actualmente enfrenta el país en el sector energético. Elaboramos sobre la posibilidad de maximizar para el país lo que esta reforma puede ofrecer.

En la tercera sección discutimos la reforma laboral la cual buscó flexibilizar el mercado laboral en México a fin de abrir opciones para que la economía pueda generar más y mejores empleos. Analizamos el contexto que dio origen a la reforma laboral, su contenido y alcances jurídicos, así como los avances que se han obtenido hasta ahora y los retos que aún quedan por atender en esta materia.

La cuarta sección se refiere a la reforma sobre competencia económica. Se elabora sobre las restricciones a la competencia que enfrentaba México y que hizo necesario empujarla, los cambios legislativos que se promovieron, los resultados que se han obtenido y la perspectiva para seguir fomentando mercados más abiertos y con mayor productividad.

En la quinta sección se analiza la reforma en materia de telecomunicaciones y se explica el estado que enfrentaba México en este sector, las normas impulsadas a través de la reforma y su nuevo diseño institucional, así como sus avances y desafíos.

La sexta sección del documento elabora sobre la reforma financiera. Se estudia el contexto que dio origen a la reforma, los instrumentos jurídicos que se promovieron, los resultados y la perspectiva para el desarrollo del sector financiero en México.

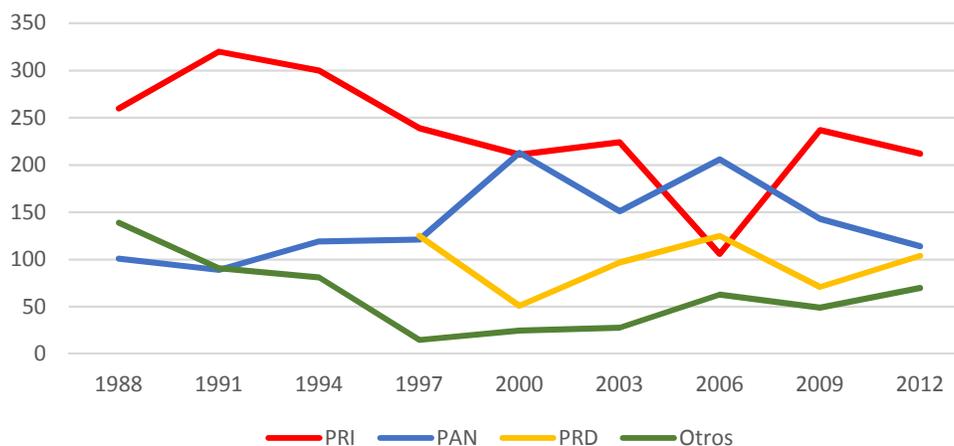
En la séptima parte nos referimos a la reforma hacendaria y presentamos las condiciones que enfrentaba México en la materia. Se explican los aspectos principales, así como los resultados obtenidos a partir de su implementación, así como las áreas de mejora pendientes.

La última parte del documento ofrece conclusiones sobre el estado de situación que guardan las reformas estructurales en materia económica, así como recomendaciones particulares para cada una de las reformas analizadas. Sin duda, las reformas del Pacto por México han sido un paso hacia la modernización de la economía mexicana, sin embargo, sus resultados sólo se verán en el corto y largo plazo suponiendo que se permite que éstas maduren y den frutos.

El Pacto por México como origen de las reformas estructurales

El primero de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto asumió la Presidencia de México con un Congreso dividido entre diversas fuerzas políticas. Un día después, en el Alcázar del Castillo de Chapultepec, se firmó el *Pacto por México* entre el Gobierno de la República y los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) en el Congreso. (ver Gráfica 1) Dicho pacto se originó por la necesidad y decisión de cambiar a fondo al país que mediante un paquete de 11 Reformas Estructurales buscaron alcanzar tres grandes objetivos: 1) elevar la productividad del país para impulsar el crecimiento económico, 2) fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos y, 3) afianzar el régimen democrático y de libertades. Con este Pacto se rompió la inercia de falta de acuerdos político-legislativos en torno a las reformas fundamentales que el país necesitaba desde hacía, al menos, dos décadas (Guerrero Aguirre y Hernández 2016).

Gráfica 1. Composición de la Cámara de Diputados por Legislatura (Número de diputados por partido político)



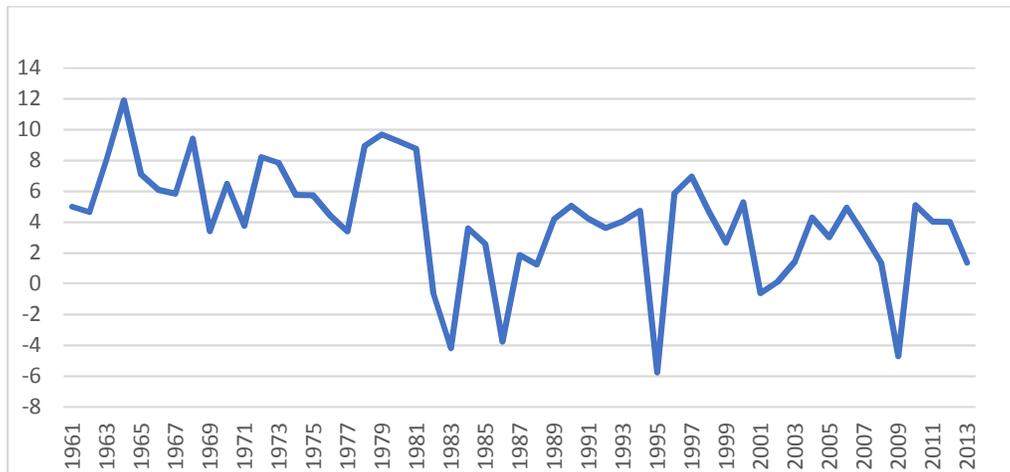
Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados

El *Pacto por México* significó un esfuerzo común para encontrar coincidencias que permitieran formular propuestas concretas para enfrentar los problemas que el país había venido acarreado por décadas, aun a pesar de múltiples iniciativas para enfrentarlo y “se planteaba la necesidad de un gran acuerdo para la gobernabilidad democrática en México” (Elizondo 2017). Desde aquellas medidas liberalizadoras implementadas durante el gobierno

de Miguel de la Madrid (1982-1988) para intentar contrarrestar el creciente endeudamiento, la continua devaluación del peso y las ascendentes tasas de inflación y desempleo, hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), durante el cual se eliminaron la mayoría de las restricciones a la Inversión Extranjera Directa (IED), se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se llevó a cabo un proceso de privatización de empresas paraestatales, entre otras medidas.

La crisis de 1995 conllevó a la devaluación de la moneda, así como a la salida masiva de capitales y el colapso del sistema bancario. El crecimiento económico que se dio durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari se desvaneció súbitamente. Así comenzaría la lenta recuperación que ha generado, con excepción del 2009 en el que se dio una nueva crisis financiera internacional, tasas de crecimiento positivas. (ver Gráfica 2)

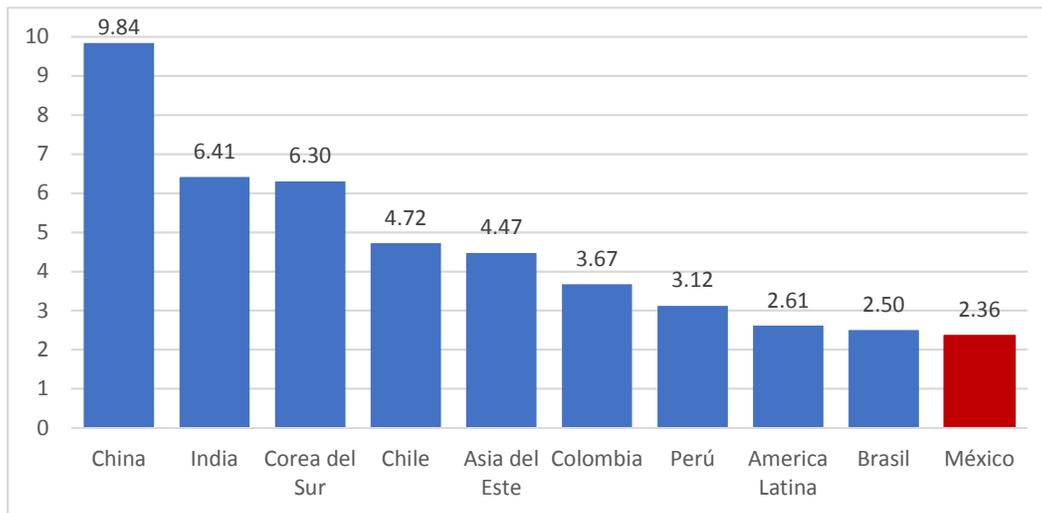
Gráfica 2. México: Crecimiento del PIB (porcentaje anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. Banco de Datos.

México ha experimentado tasas de crecimiento mediocres y se compara de manera negativo con el registrado por otras economías. Si observamos las tasas de crecimiento de países como China o India, e incluso de otros países de América Latina, encontramos que la tasa de crecimiento de la economía en México ha mostrado un desempeño mediocre y ha estado por debajo del de otras economías emergentes en el periodo entre 1986 y 2012. (ver Gráfica 3)

Gráfica 3. México. Crecimiento anual promedio del PIB real frente a otras economías emergentes (1982-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. Banco de Datos

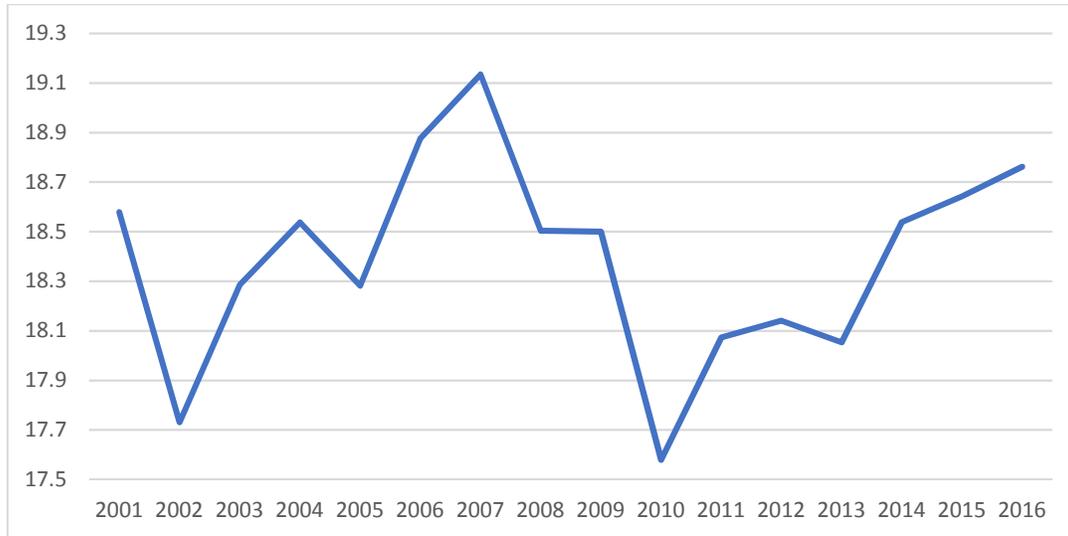
De acuerdo a datos del Banco Mundial, el crecimiento anual promedio nacional entre 1982 y 2016 del PIB de México, fue de 2.36%, por debajo de la tasa de Colombia que creció 3.6% y de Chile que creció 4.7%. La diferencia es aún mayor si se compara con países de Asia como India, que creció 6.3% en promedio durante el mismo periodo o China, uno de los países que más crecimiento ha tenido con una tasa anual promedio de 10.8%. (ver Gráfica 3)

Este bajo crecimiento económico se explica por diversos factores, entre los que se pueden destacar la debilidad del Estado de Derecho, un bajo nivel de ahorro e inversión pública y privada, rezago en ciencia y tecnología, retos de capital humano y estancamiento de la productividad, entre otros.

Un estudio del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC 2013) encuentra que en las últimas dos décadas se ha visto un estancamiento en la productividad nacional. Por ejemplo, si se suman las cifras de las tasas de crecimiento de la productividad mexicana de 1991 a 2009, ésta apenas llega a 2.1%, mostrando cómo el producto de un trabajador mexicano promedio en los últimos 18 años apenas ha crecido marginalmente, sobre todo si se compara con el aumento de las tasas de productividad de otros países durante el mismo período de tiempo: Corea del Sur aumentó su productividad en un 82.8% e Irlanda en 64.2%

(CIDAC 2013). Lo que esto significa es que, para producir lo mismo que un solo trabajador irlandés, se necesita de la mano de obra de cinco trabajadores mexicanos

Gráfica 4. México: PIB por hora trabajada, 2001-2016



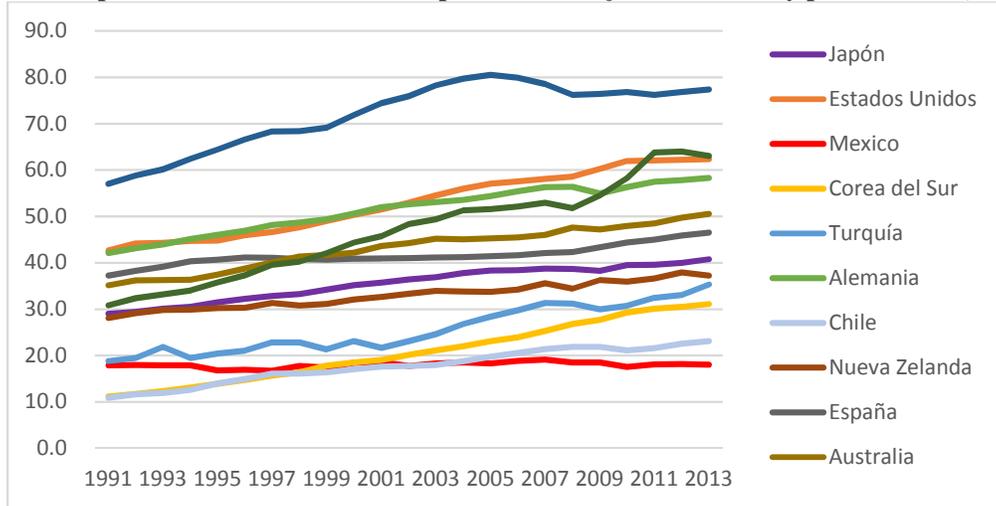
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE. El PIB por hora trabajada es una medida de la productividad laboral, la cual indica qué tan eficientemente se combina la entrada de trabajo, definida como el total de horas trabajadas de todas las personas dedicadas a la producción, con otros factores de producción.

Al comparar la productividad a nivel de entidades federativas, se observa que los salarios que perciben los trabajadores son más altos en las entidades más productivas (CIDAC 2013). El crecimiento moderado que ha experimentado la productividad en México, también se refleja en un crecimiento modesto del salario promedio del trabajador formal. Sin embargo, más grave aún resulta el hecho de que la remuneración de asalariados como proporción del PIB registra una tendencia a la baja. Dicho indicador descendió de casi 35% en 1994, a 27% en 2012, lo que tiene importantes implicaciones en cuanto a la distribución del ingreso.

De igual modo, en 2013, de acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México registró el nivel de productividad laboral más bajo entre todos los países miembros de la OCDE. Esta brecha se amplió en las dos últimas décadas, durante las cuales la productividad aumentó a un ritmo más lento en México que en el promedio de los países de la OCDE. A principios de los años noventa México presentaba un PIB por hora trabajada superior a Corea del Sur y Chile, y muy parecido a aquel que se

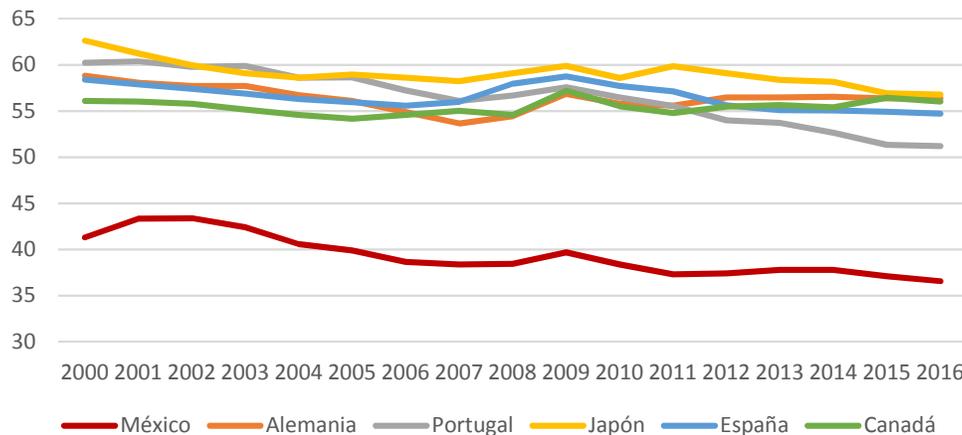
observaba en Turquía, sin embargo, dos décadas más tarde, el nivel de productividad en México se mantuvo prácticamente constante, siendo superado por Chile y Corea del Sur. (ver Gráficas 5 y 6)

Gráfica 5. Comparativo en evolución del PIB por hora trabajada en México y países selectos, 1991-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. Banco de Datos

Gráfica 6. Comparativo en la Evolución del salario como proporción del PIB en México y países selectos, 2000-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas, UNData

En lo que se refiere a competitividad, México también tiene importantes retos que superar. El Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial mide la

competitividad nacional, definida como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad. Dicho índice está integrado por 12 categorías que agrupan 112 variables que evalúan a los países del estudio. De acuerdo a la edición 2011-2012, a pesar de que México había avanzado 8 puestos con respecto al periodo de estudio anterior gracias a los esfuerzos para impulsar la competencia y facilitar el desarrollo de empresas al reducir el tiempo y procedimientos necesarios para ello, así como a otras de sus ventajas comparativas nacionales como por ejemplo el gran tamaño de su mercado interno, relativamente buena infraestructura y estabilidad macroeconómica, el país aún enfrentaba serios obstáculos en materia de competitividad (WEF 2011).

De acuerdo a la última edición del Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, 2017-2018, México se encuentra en el lugar 51 de 137 países evaluados con un puntaje de 4.44, lo que representa siete lugares por encima del puesto que ocupaba en la edición 2011-2012 en la que se le otorgó un puntaje de 4.29. (ver Gráfica 7) El Índice de Competitividad Global del Reporte de Competitividad Global reconoce que el país sí ha mostrado avances en materia de competitividad, aunque a un ritmo más lento cuando se compara con otros. Este identifica como algunos de los pilares evaluados que más problemas representan para la competitividad nacional el de las instituciones, en el cual destacan los bajos puntajes obtenidos en las categorías de desvío de fondos públicos, confianza pública en los políticos, favoritismo en las decisiones de los funcionarios del gobierno y la eficiencia en el gasto gubernamental. (ver Gráfica 8) En lo que se refiere al marco institucional, México se ubicaba en el puesto 109 de 142 economías evaluadas durante dicho periodo.

Gráfica 7. Puntaje de México en los 12 pilares del Índice de Competitividad Global (WEF)



Fuente: Elaboración propia con datos del Reporte Global de Competitividad, 2017-2018 del Fondo Económico Mundial (WEF). Entre paréntesis la posición que México ocupa en cada pilar respecto a los 190 países evaluados.

De igual modo, el Foro Económico Mundial reconoce que también existen obstáculos para el desarrollo en las instituciones privadas, pues también se observa un bajo puntaje en cuanto al comportamiento de las empresas en materia de ética y responsabilidad corporativa.

Gráfica 8. México: factores más problemáticos para hacer negocios



Fuente: Resultado de la encuesta de opinión ejecutiva del Foro Económico Mundial, 2017

En este índice del Foro Económico Mundial también se realiza una encuesta en la que se le pide a ejecutivos de algunas empresas que cataloguen, a partir de una lista de 16 factores, aquéllos que consideran ser los más problemáticos para hacer negocios. Los resultados para México se presentan en las Gráficas 7 y 8, en donde se puede observar que el factor que se considera que más entorpece el ambiente de negocios en el país es la corrupción, seguido por los crímenes y la infidencia de las burocracias (WEF 2017). Estos resultados coinciden con los resultados del estudio “Getting it Right: Prioridades estratégicas para México” que realizó la OCDE (2018), en el cual se señala que uno de los temas más importante para México es el de la seguridad pública.

De los países miembros de la OCDE, México posee la tasa de homicidios más elevada de acuerdo a datos del Banco Mundial. Se estima que en el año 2015 la tasa de homicidios fue de 16 homicidios por cada 100 000 personas. En 2017 se registró el mes más violento en términos de homicidios dolosos de los últimos 20 años con 2,234 casos en el mes de julio de 2017 (Índigo Staff 2017). Menos de la mitad de la población en México dice sentirse segura al caminar sola en la noche, en comparación con el promedio de la OCDE de 68% (en México la cifra es de 46%).

Muy de la mano se encuentra el desencanto con el sistema de justicia en México. Por ejemplo, en 2016 el 83% de los mexicanos reportó que consideraba que el sistema judicial era corrupto, cifra mayor en casi 20 puntos porcentuales al promedio reportado por los demás países de la OCDE (2018).

En este sentido, hay quienes plantean la existencia de una relación entre la criminalidad y la falta de oportunidades de desarrollo. Un artículo del Banco Mundial que estudia el aumento en criminalidad en México en el contexto de la guerra contra las drogas encontró que en los municipios con menor desigualdad se observó menores tasas de criminalidad (Enamorado et al. 2014). El estudio en cuestión encontró que entre 2006 y 2010, un incremento de un punto porcentual en el coeficiente de Gini se tradujo en un aumento de más de 10 homicidios relacionados con las drogas por cada 100,000 habitantes.

Estos resultados son desalentadores si tomamos en cuenta que México es un país con altos niveles de desigualdad, tanto de ingresos como en oportunidades, mismas que incluso

se ven agravadas dependiendo de la entidad federativa que se analice. La OCDE (2018) señala que tan solo con vivir en uno de los estados con los menores niveles de desarrollo puede significar un aumento en la probabilidad de caer en situación de pobreza de hasta cuatro veces mayor. En cuanto a la desigualdad entre las familias mexicanas, se observa que el ingreso familiar de los hogares en los deciles superiores gana aproximadamente 10 veces más que aquellos en los dos deciles más bajos (OCDE 2018).

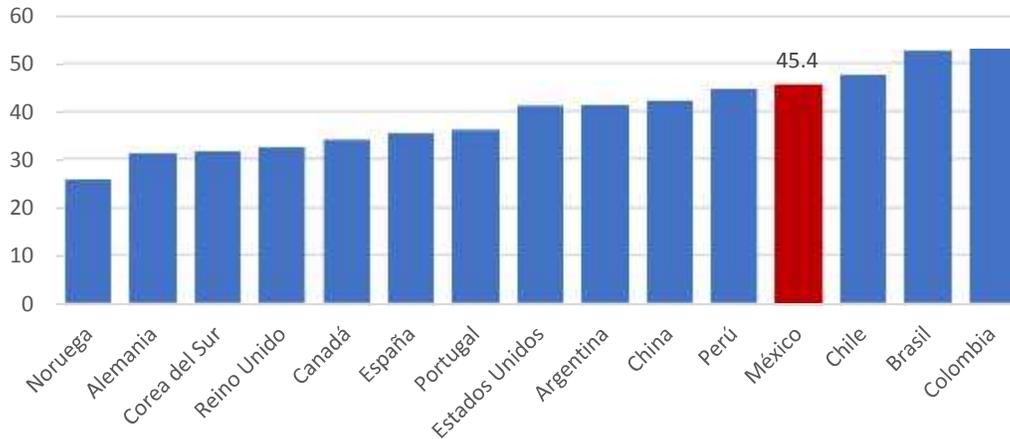
El país también se encuentra rezagado en materia de desigualdad "horizontal", la cual hace referencia a la brecha existente entre los grupos de la población con características específicas, como las mujeres, los ancianos, los jóvenes, etcétera. Por ejemplo, en cuanto a la brecha de género se observa que las mujeres en México están en mayor desventaja que las mujeres que viven en los demás países de la OCDE en cuanto al empleo, el nivel educativo y el tiempo libre. Por el contrario, en lo que respecta a las ganancias, las habilidades cognitivas a los 15 años y el apoyo social, en México hay pocas diferencias entre mujeres y hombres, lo cual no es el caso en todos los países de la OCDE.

Datos del INEGI arrojan que, aunque la población de 15 y más años que sabe leer suma el 93.6%, esta cifra es menor para las mujeres que para los hombres, siendo de 92.5% para las mujeres y 94.7% para los hombres. También contamos con una distribución inequitativa de los trabajos ni remunerados, ya que este es realizado en mayoría por las mujeres. Por ejemplo, de acuerdo a la Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares (CSTNRHM), este trabajo superó los 4.6 billones de pesos, cifra que equivale al 23.2% del PIB, el cual es realizado por las mujeres el 75.3% de las veces, quienes ocuparon 2,027 millones de horas a la semana en estas labores (INEGI 2018).

Otro indicador desalentador de la economía mexicana ha sido la constante en la desigualdad, marcadamente reflejado en el ingreso. Las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos más recientes para reducirla han sido ineficientes e insuficientes. Medida la desigualdad a través del índice de Gini, al observar el indicador para México, éste pasó de 50.3 a 45.5 entre 1994 y 2012 (Banco Mundial Banco de Datos).¹ (ver Gráfica 9)

¹ El índice de Gini es el indicador que valora la concentración del ingreso, siendo 0 el valor que representa a una economía perfectamente equitativa y 100 a una economía en la que una persona concentre todo el ingreso

Gráfica 9. Índice de Gini: Comparativo de México con países selectos, 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. Para Estados Unidos y Canadá se toman datos de 2013

Los gobiernos panistas entre 2000 y 2012 enfrentaron serias dificultades para implementar una agenda reformadora lo que llevó a diseñar el *Pacto por México* que “innovó los mecanismos de acuerdo político que posibilitaron la aprobación de siete reformas constitucionales, que en los dos gobiernos emanados del PAN habían enfrentado una rígida oposición, incluida la del PRI, que ahora encabezaba el gobierno” (Elizondo 2017).

En este contexto de enormes retos económicos, sociales y políticos se suscribió el *Pacto por México* como un instrumento político para que mediante una serie de reformas constitucionales y legales se crearan las condiciones para acelerar el crecimiento económico, incrementar la productividad y combatir la desigualdad social en todas las entidades federativas. Este incluyó 95 compromisos en cinco áreas de política pública:

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; y
5. Gobernabilidad Democrática.

Estos acuerdos se propusieron con el fin de alcanzar la construcción de una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social.

Específicamente, el acuerdo sobre Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad incluyó 36 compromisos cuyos objetivos fueron: aumentar el empleo, pues éste es la mejor herramienta para abatir la pobreza; generar condiciones que permitan un mayor crecimiento económico, para que se genere la creación de empleos estables y bien remunerados; incrementar la inversión pública y privada, e incrementar la productividad de la misma. Entre los compromisos más importantes se encuentran los que listamos a continuación.

- Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC).
- Reforzar la autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL).
- Aumentar la competencia en radio y televisión y en telefonía y servicios de datos.
- Transitar hacia una economía baja en carbono.
- Asegurar que los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la Nación.
- Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos.
- Promover la competencia en los procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos.
- Ampliar el crédito y hacerlo más barato y accesible.
- Incrementar la productividad agropecuaria.
- Promover el desarrollo del Sur-Sureste.
- Fortalecer el Federalismo.
- Aumentar la eficiencia del gasto público y la transparencia.
- Fortalecer la capacidad financiera del Estado.

Para alcanzar estos objetivos el *Pacto por México* planteó la formulación de las reformas Energética, Competencia Económica, Telecomunicaciones, Financiera y Hacendaria. Cabe aclarar que la reforma Laboral, que forma parte de este estudio, se aprobó durante el gobierno del Presidente Felipe Calderón previo a este Pacto. A continuación, examinamos cada una de las reformas relativas al crecimiento económico, empleo y competitividad.

1. Reforma Energética

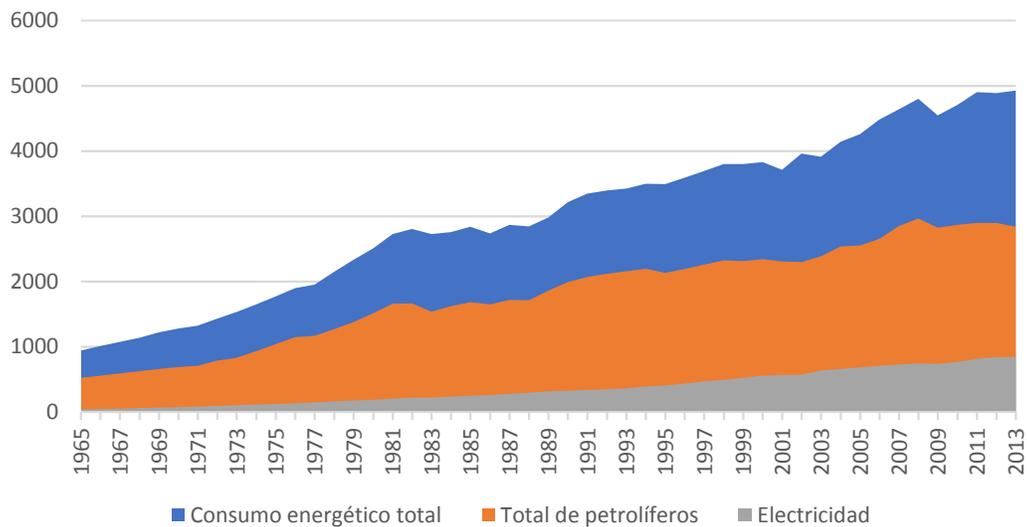
Con la expropiación petrolera de 1938 decretada por el presidente Lázaro Cárdenas, el Estado mexicano, a través de Petróleos Mexicanos (PEMEX) pasó a ser el único responsable de garantizar el abastecimiento de hidrocarburos a todo el país. Esta responsabilidad concedida sólo a PEMEX significaba no sólo que esta era la única que tenía permitido explorar, extraer, refinar y procesar el petróleo y gas natural en territorio nacional, sino que la labor de transportar y distribuir recaía también en ella. Este monopolio energético era el

único con posibilidades de importar y exportar hidrocarburos, mientras que su estructura, los precios de venta, y su presupuesto eran controlados directamente desde el Ejecutivo.

Esta estrategia tuvo sentido cuando el modelo económico en México era más proteccionista y estaba orientado a reforzar el mercado interno a través del modelo de sustitución de importaciones, mismo que comenzaría a revertirse desde principios de la década de los ochenta durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid. Para la década de los noventa, se inició una paulatina y modesta apertura del sector, sobre todo en los segmentos de gas natural y petroquímica. Sin embargo, estos pequeños cambios fueron insuficientes en comparación con los cambios demográficos y tecnológicos que se vieron a lo largo del Siglo XX. Por ejemplo, en 1940 el total de habitantes en México era de más de 19 millones; para 2012 era superior a 120 millones. Anudando al crecimiento poblacional es importante mencionar los cambios demográficos. Para 1950 poco menos de 43% de la población vivía en localidades urbanas, para 1990 esta cifra ya había ascendido a 71% y para 2010 ya era de aproximadamente 78%.

El cambio demográfico y el crecimiento poblacional resultó en un fuerte incremento en la demanda de energéticos. Entre 1965 y 2013, ésta creció en cinco veces. (ver Gráfica 10) El consumo de energía eléctrica, así como el uso masivo de medios de transporte individuales y colectivos incrementó significativamente el consumo de energía en el país, y, sobre todo, el consumo de combustibles petrolíferos.

Gráfica 10. México: Consumo final energético total (petajoules), 1965-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)

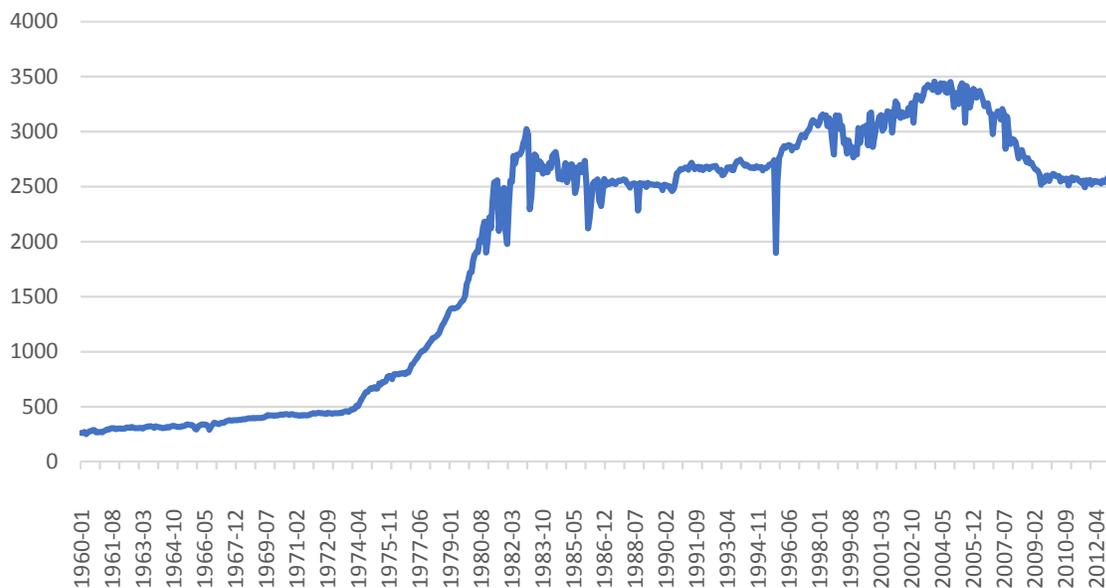
Aunado a este aumento en la demanda de energéticos, a partir del 2004 México comenzó a experimentar una fuerte disminución en su producción de petróleo cercana a 40%, pasando de la producción máxima de 3.4 millones de barriles diarios en 2004, a 2.5 millones de barriles diarios en 2012. La disminución de la producción nacional se ilustra claramente si se observa el comportamiento del yacimiento de Cantarell, el más productivo que ha tenido México. En 2004, este yacimiento contribuía con 60% de la producción nacional, ocho años más tarde, en 2012, la cifra se redujo a 16%. El caso de Cantarell es el más representativo del sector energético en México antes de la reforma: donde antes se podían producir grandes cantidades de petróleo con tecnología tradicional y a un bajo costo, ahora es imposible ese nivel de producción sin una inversión significativamente mayor en tecnología.

Esta disminución en la producción de crudo en México contrasta con la situación de nuestro vecino del norte. En 2012 las importaciones de crudo de Estados Unidos fueron 23% inferiores a las del 2005 gracias al descubrimiento de enormes reservas de recursos no convencionales de petróleo y gas.² El auge del sector energético en Estados Unidos ha

² Los recursos no convencionales se refieren a aquéllos que se encuentran en yacimientos más pequeños, más difíciles y más caros de explotar, algunos ejemplos de estos son las lutitas, las arenas bituminosas y el gas grisú.

aumentado sensiblemente su competitividad económica pues le ha permitido garantizar la disponibilidad del gas natural a menores precios y ha contribuido a una reducción de los costos de producción de otros sectores. Ante este desempeño tan favorable en ese país, resulta obligada la pregunta: por qué no ha sido este el caso para México; la respuesta radica en la imposibilidad de Pemex de explotar, por sí sola, los recursos convencionales y no convencionales con los que cuenta el país, ya que no cuenta con la tecnología para extraer estos recursos de manera rentable (Aguilera Gómez, et al. 2014)

Gráfica 11. Producción de Petróleo en México, miles de barriles diarios, 1960-2012

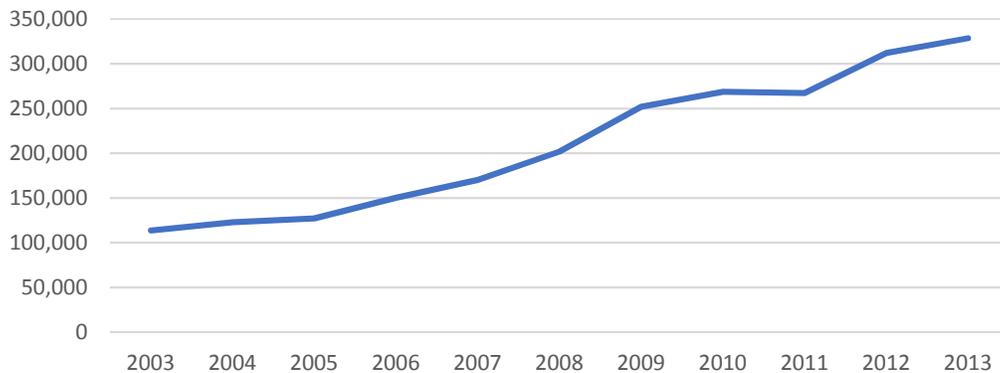


Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

Aunque la inversión en exploración y producción de hidrocarburos aumentó significativamente en los años previos a la firma del pacto, los resultados en producción fueron negativos. (ver Gráficas 11 y 12) Con base en datos de la Secretaría de Energía, la inversión en exploración y producción de hidrocarburos se incrementó de 113 mil millones de pesos en 2004, a 301 mil millones de pesos en 2014. Sin embargo, la producción, en lugar de crecer, cayó de 3.4 millones de barriles de petróleo al día a 2.5 millones en el mismo periodo. En otras palabras, mientras que la inversión se multiplicó por 2.7 veces, la producción cayó en más de 25% (Secretaría de Energía. Subsecretaría de Hidrocarburos.

Citado en Fundación Colosio 2014). Asimismo, información de la Agencia Internacional de Energía, confirman que México requiere invertir 640 mil millones de dólares, lo que representa más de la mitad de su PIB, para recuperar la producción de petróleo y gas natural que alcanzó en 2004 (citado en Presidencia de la República 8 de febrero de 2018).

Gráfica 12. PEMEX. Inversión en capital, millones de pesos corrientes

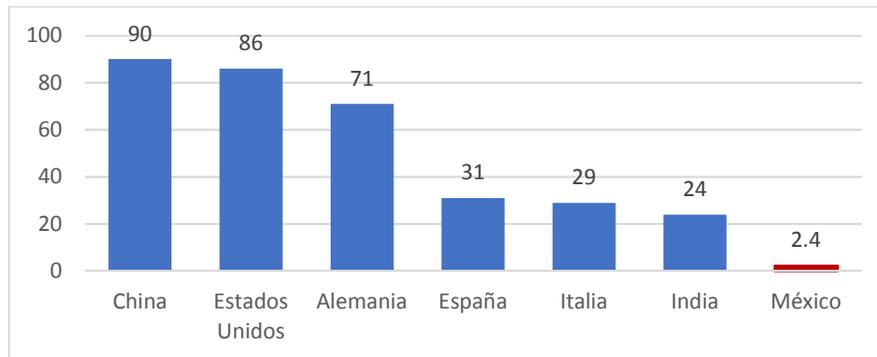


Fuente: Elaboración propia con datos de Pemex.

En cuanto a la producción de gas natural, Pemex fue capaz de cubrir la demanda hasta finales de la década de los noventa. Sin embargo, para 2012 la demanda se duplicó en tanto que Pemex fue incapaz de incrementar la producción al mismo ritmo. Ese año terminó produciendo menos que en 2006 (Flores Quiroga 2018).

Con respecto al sector eléctrico, para 2012 las tarifas del servicio eléctrico en México eran 25% superiores que en EE.UU. tomando en cuenta los subsidios otorgados por parte del gobierno mexicano sin los cuales esta proporción aumentaba a 73%. Aunado a los altos costos de la energía eléctrica, existía también la necesidad de transitar hacia una energía limpia y sustentable. (ver Gráfica 13)

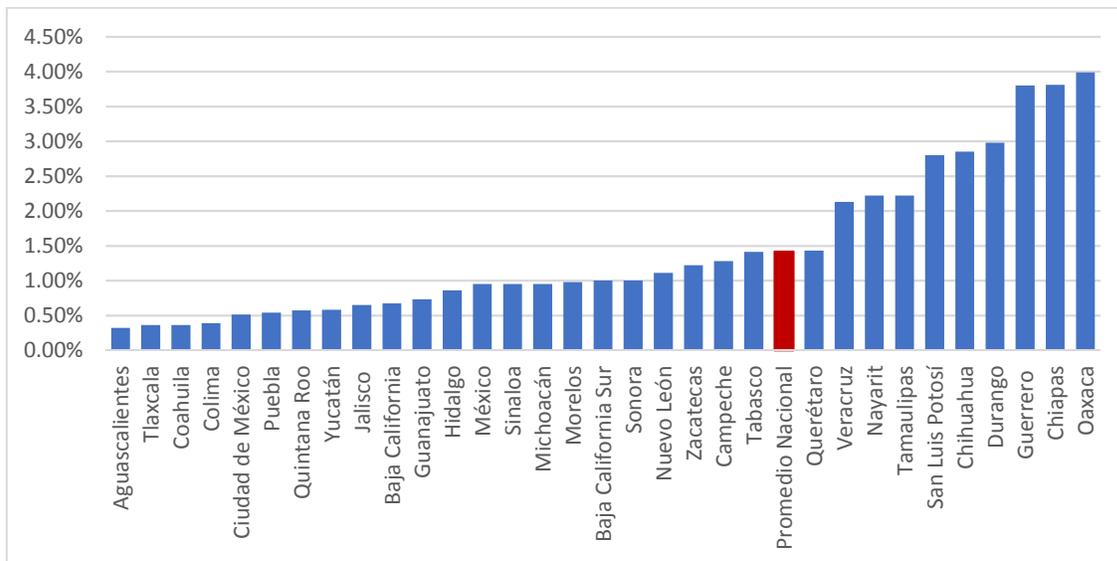
Gráfica 13. Comparativo de México con países selectos en capacidad de generación eléctrica con energías renovables, 2012 (Gigawatts)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Energía

Otro reto importante en este sector era la universalización del servicio a fin de poder ofrecerlo a toda la población del país. Con la gran carga que significaba para la Comisión Federal de Electricidad (CFE) financiar y ejecutar por sí sola la electrificación del país, las zonas rurales o las zonas urbanas más rezagadas se fueron quedando atrás. Para 2013, alrededor de 1.47% de la población aún no estaba electrificada, algunas entidades con cifras incluso mayores al 3%. (ver Gráfica 14)

Gráfica 14. México: Rezagó eléctrico por entidad federativa, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Federal de Electricidad.

Principales elementos de la reforma

La Reforma Energética es la más trascendente, sin duda alguna, del paquete de once reformas estructurales del *Pacto por México*. Con ella se buscó mejorar la productividad de la economía y promover el crecimiento de la economía mexicana estancado ya por décadas. Esta reforma se basa en la modificación de los Artículos 25°, 27° y 28° Constitucionales, y aunque queda explícitamente estipulado que los hidrocarburos en el subsuelo mexicano seguirán siendo propiedad inalienable de la Nación, tal y como lo había promulgado en 1938 el presidente Lázaro Cárdenas, con la finalidad de incrementar el aprovechamiento de los recursos naturales se incorpora también la posibilidad de otorgar contratos a empresas privadas mediante nuevos mecanismos de contratación para que se puedan explotar los recursos naturales y aprovechar la riqueza que México posee.

En el sector eléctrico, la reforma energética sustituyó el “modelo híbrido de comprador único,” el cual ya había mostrado su ineficiencia debido al excesivo intervencionismo gubernamental, con un mercado eléctrico mayorista que se espera se extienda de manera gradual a todos los usuarios. La reforma considera la transición a un mercado eléctrico como alternativa al anterior monopolio con la finalidad de reducir costos y tarifas de electricidad, pero mantiene un Estado fuerte con amplias facultades de injerencia a través de la Secretaría de Energía como “una autoridad política fuerte y un mercado relativamente controlado” (Rodríguez Padilla 2016). Los particulares pueden participar en la generación de electricidad para terceros, o financiar, instalar, mantener, administrar, operar y expandir la infraestructura para la transmisión y distribución mediante contratos directamente con la CFE.

La reforma implicó la creación de diez nuevas leyes en la materia y la modificación de 12 ya existentes. Las nuevas leyes expedidas son las siguientes:

1. Ley de Energía Geotérmica.
2. Ley de Hidrocarburos.
3. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
4. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.
5. Ley de la Comisión Federal de Electricidad.
6. Ley de la Industria Eléctrica.

7. Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.
8. Ley de Petróleos Mexicanos y
9. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
10. Ley de Transición Energética

El Estado mantiene la facultad de decidir sobre planes para realizar exploración o extracción de hidrocarburos por sí solo, mediante las empresas productivas del Estado, o si es más eficiente contratar a particulares mediante alguna de las modalidades que se permiten como resultado de la reforma. De ser este el caso, se estableció también una meta de contenido nacional en toda la cadena de valor del sector energético (exploración, extracción, procesamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, así como en el sector eléctrico) con el fin de garantizar la participación de empresas nacionales, y que con ello se logre un efecto multiplicador sobre la generación de empleos, creación de nuevas empresas, uso de proveeduría local de bienes, servicios y capitales, entre otros.

Entre las modalidades de contratación que permite la reforma están los contratos de utilidad compartida, en los que el Estado entrega un pago a las empresas contratadas para realizar las actividades exploratorias o de extracción mediante la comercialización del producto extraído. También se pueden otorgar contratos de producción compartida, en los cuales el Estado entrega el pago en especie por las actividades realizadas, es decir, compromete un porcentaje de la producción obtenida (citado en Fundación Colosio 2014). También se pueden otorgar contratos de licencia en los que el contratista recibe la concesión para extraer hidrocarburos por la que debe de pagar contraprestaciones al Estado mexicano.

Se creó también el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo como fideicomiso público en el que el Banco de México concentrará todos los ingresos derivados de los contratos y las asignaciones, a excepción de las contribuciones que le correspondan al Estado a manera de impuestos. La reforma fortalece a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) como entidades regulatorias y crea la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) y el Centro de Control del Gas Natural (CENAGAS) para que mediante un sistema de pesos y contrapesos se garantice la transparencia y evitar conflictos de interés entre quienes producen y regulan el sector. Para asegurar que los contratos se asignen de manera correcta se adoptaron

mecanismos y proceso de licitación de contratos que aseguran la transparencia en su asignación; de hecho, una innovación es que éstos son accesibles de consultar por cualquiera que lo desee (Banco de México. Fondo Mexicano del Petróleo).

En cuanto a las empresas productivas del estado, ahora PEMEX y CFE cuentan con autonomía para tomar decisiones sobre su operación, organización o estrategia comercial (Flores Quiroga 2018). Asimismo, se abrió la puerta para la entrada de diversas empresas nacionales y extranjeras en la cadena de producción del sector.

Avances y resultados

La Reforma Energética ha permitido transitar de un modelo monopólico a uno de competencia abierta en el que participan PEMEX y CFE como empresas productivas del Estado junto con otras 69 empresas de más de 20 países en el sector de hidrocarburos y 39 empresas de 12 países en el sector eléctrico que han comprometido inversiones por 8,600 millones de dólares para construir 65 centrales eléctricas en 17 entidades federativas, que en su mayoría serán solares y eólicas. A febrero de 2018 se habían realizado ocho licitaciones exitosas, mediante las que se asignaron 91 contratos para exploración con los que se espera crear 230 mil nuevas plazas de trabajo en el sector (citado en Presidencia de la República 8 de febrero de 2018). En lo que se refiere a infraestructura física, en seis años los gasoductos pasaron de 11,347 en 2012 a 18,868 actualmente, lo que representa un aumento de más de 66%, con lo que se combate el desabasto y se trabaja por la universalidad del sector energético.

El impulso a las energías limpias también ha tenido efectos positivos pues se ha dado un aumento de parques eólicos en México de 158% de 2012 a la fecha pues se pasó de 18 parques eólicos al principio de la presente administración a 46 parques para 2018. Se tienen previstas inversiones por casi 120 mil millones de dólares en los próximos años. De igual modo, el menor uso de combustóleo para la generación de energía ha permitido disminuir en un 35% las emisiones de contaminantes de 2012 a la fecha (citado en Presidencia de la República 8 de febrero de 2018).

Se espera que para el final de 2018 como resultado del nuevo modelo energético las inversiones comprometidas sumaran alrededor de 200 mil millones de dólares para la exploración y extracción de hidrocarburos, nuevos gasoductos y nuevas centrales de energías limpias, entre otros del sector (Notimex 8 de febrero de 2018). Asimismo, la reforma también abre la puerta a la generación de energía a partir de fuentes no convencionales.

Una nueva administración tendría que buscar la forma de trabajar sobre el camino ya avanzado y consolidar la reforma, la cual tiene elementos de mejora. El nuevo modelo energético que está creando esta reforma deberá madurar y sólo mostrará resultados en el mediano y largo plazos para verdaderamente promover el desarrollo de México. Lo que resulta clave es poder mantener certidumbre con respecto a las reglas por las cuales se regirá el sector energético en México en sus diferentes subsectores.

Retos y perspectivas

La Reforma Energética representa un cambio económico estructural para México porque significó pasar de un modelo de monopolio público a un sistema de mercado con competencia abierta en la exploración, producción y distribución de hidrocarburos, así como en la generación de energía eléctrica. Este cambio fundamental ofrece aspectos positivos, pero también entraña serios y preocupantes desafíos. Tal vez reto más significativo es el relativo al incremento en la carga fiscal para Pemex pues sus recursos se consideran en el Presupuesto de Egresos de la Federación y se espera que la empresa contribuya al menos con 4.7% del PIB para apuntalar la tercera parte del presupuesto federal (Saldaña Zorrilla 2014, Jiménez 2017). En este sentido Pemex tiene que seguir apuntalando el gasto de un Estado, pero en un ambiente de abierta competencia donde debe de invertir para poder participar en el sector de manera eficiente. Ello puede poner en riesgo la viabilidad misma de la empresa del Estado.

Se espera que los beneficios de la reforma se deriven de un sensible incremento en los flujos de inversión productiva, un esquema de asignación de riesgos entre el sector público y privado más favorable para el país y la incorporación de tecnología de vanguardia en los diferentes procesos, fases y modalidades del sector. Mención especial merece la

creación de un marco regulatorio e institucional más sólido y de mecanismos más transparentes y competitivos de licitación.

La Reforma Energética encara una serie de retos entre los que elaboramos sobre algunos a continuación. En primer lugar, es fundamental atender de manera prioritaria las necesidades de infraestructura logística y de transporte para romper cuellos de botella que restan competitividad a las actividades productivas del sector. Se trata de un reto de la mayor relevancia para México. Tal como lo ha reconocido el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), es necesario “ampliar, modernizar, y articular los diferentes modos de traslado de mercancías y personas, así como la infraestructura multimodal para conformar un sistema nacional de logística y transporte seguro, eficiente, sostenible, de amplia cobertura, alta calidad, y costos competitivos” (CMIC – CCE 2018, p. 147). Por ejemplo, las enormes inversiones y niveles de extracción de hidrocarburos proyectados, por ejemplo, en la zona conocida como Plegado Perdido frente a la costa norte de Tamaulipas enfrentarán serios problemas de transporte, almacenamiento e industrialización si no se construye y/o moderniza la infraestructura logística e industrial de la región. Lo mismo ocurre en otras regiones del país. Dado que buena parte de las necesidades de infraestructura logística y de transporte son de naturaleza pública resulta imposible superar los cuellos de botella existentes con los actuales niveles de inversión pública.

El CCE y la CMIC han documentado que la inversión pública en México ha descendido de niveles cercanos a 6 puntos del PIB en 2009, a menos de 3 puntos del PIB en 2018. Más grave resulta dicho nivel si sólo se contabiliza la inversión pública en infraestructura económica (comunicaciones y transportes, hidrocarburos, electricidad, agua y turismo) ya que el nivel de inversión pública desciende a sólo 1.6% del PIB en 2018 (citado en CMIC – CCE 2018). De ahí la trascendencia de comprometer flujos crecientes de inversión pública en infraestructura logística como porcentaje del PIB vinculando el destino de dicha inversión a las necesidades del crecimiento proyectado en la industria energética.

En segundo lugar, es indispensable generar mecanismos para que las oportunidades que se abren con la atracción de mayores inversiones al sector sean aprovechadas en beneficio del desarrollo regional. Esto requiere incrementar, más allá de las previsiones de la

norma, el contenido nacional del valor de la producción energética. Para ello es necesario fortalecer y articular eficientemente las políticas públicas orientadas al desarrollo de proveeduría local tanto para la industria de hidrocarburos como para la de energía eléctrica.

Un aspecto central en esta materia se refiere a la urgencia de pasar de la dispersión de esfuerzos a la coordinación efectiva y articulación eficaz de los programas de fomento y apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME) entre las diversas dependencias y órdenes de gobierno. En la Secretaría de Economía, la Unidad de Contenido Nacional y Fomento de Cadenas Productivas e Inversión en el Sector Energético es responsable de dar seguimiento a las estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento en las industrias de hidrocarburos y eléctrica. También ha desarrollado una metodología para medir el contenido nacional en asignaciones y contratos de exploración y extracción, y en la industria eléctrica. Fortalecer el encadenamiento productivo y desarrollar proveeduría local exige transitar del esquema de muchas acciones dispersas y aisladas, a un modelo integral que vincule de manera eficiente y eficaz el crédito, la asistencia técnica, la asesoría en desarrollo de negocios, certificación de procesos, patentes y marcas, *marketing*, desarrollo de producto, y educación financiera.

En tercer lugar, el éxito futuro de la Reforma Energética exige a México poner en el centro de sus esfuerzos el fortalecimiento de su capital humano. Por supuesto que mayores inversiones, mejor tecnología y expansión de la capacidad productiva en materia de energía significan perspectivas favorables para el sector, pero al tratarse de una industria altamente especializada marcada por la innovación y el cambio tecnológico, el capital humano se convierte en un factor crítico de éxito. En ese sentido, el país cuenta con una base poderosa de trabajadores, técnicos e ingenieros formados en la mejor tradición de la industria petrolera y eléctrica mexicana. Cuenta también con subsistemas de educación técnica y de educación superior que sin duda representan una importante fortaleza por el número de egresados que aportan cada año.

Sin embargo, en el primer caso, el capital humano formado en PEMEX es altamente competitivo en el manejo tecnológico y productivo asociado a la exploración y extracción del llamado petróleo “fácil”, aquél ubicado a escasos metros de la superficie terrestre o en aguas someras; por lo mismo, no necesariamente cuenta con la experiencia y habilidades

técnicas requeridas para operar en aguas profundas y ultra-profundas en donde el tipo de riesgos y de tecnología son completamente diferentes. Algo similar puede argumentarse en el caso de la generación de energías renovables; el personal de la CFE es un valioso activo del país, pero el conocimiento experto, el *know how* y el tipo de tecnología con la que operan las energías limpias exige perfiles distintos. En el segundo caso, es evidente que una de las mayores áreas de oportunidad de la educación técnica y de la educación superior en México es precisamente su limitada vinculación con las necesidades prácticas del aparato productivo, además de los retos genéricos de cobertura y calidad. Por estas razones en la agenda futura del desarrollo energético de México la formación de capital humano estrechamente vinculado a las actividades productivas del sector es esencial. Ello demanda la revisión y adecuación de planes y programas de estudio, el impulso a modelos de educación dual (universidad – empresa) en materia energética; y un mayor estímulo a la formación de expertos y profesionales en el sector mediante el incremento del número y del monto de becas para estudiantes de carreras y posgrados en energía y áreas relacionadas.

Finalmente, otro tema de alta prioridad para el sector hacia el futuro es el relativo a la innovación y desarrollo tecnológico. Hoy es patente el rezago de México en esta materia. El promedio mundial en 2015 fue de 2.22% Invertimos apenas 0.55% del PIB en investigación y desarrollo (ciencia y tecnología), frente a niveles de 2.07% de China, 2.29% de Estados Unidos, o 4.23% de Corea del Sur, por ejemplo; la mayor parte de la inversión en investigación y desarrollo la realiza el sector público, con muy baja participación privada; generamos un número muy limitado, en perspectiva internacional, de patentes; y sólo una parte marginal de la investigación en México es aplicada (Banco Mundial Banco de datos Gasto en investigación y desarrollo, % del PIB). Lo anterior revela la necesidad de fortalecer significativamente las políticas de innovación y desarrollo tecnológico con un enfoque aplicado y en esto el sector energético ofrece amplias oportunidades al igual que demanda de esfuerzos de gran alcance.

La implementación de la Reforma Energética ha tenido que ajustarse a nueva información del mercado, de las empresas, la sociedad civil y las comunidades (Flores Quiroga. 2018). Ahora que el sector se encuentra más abierto a la participación privada, los particulares pueden ofrecer información sobre excesos burocráticos, insuficiencias

reguladoras y en general de las condiciones del mercado. Y son la sociedad civil y las comunidades quienes han identificado los problemas sociales que se han presentado y han comunicado fallas en cuanto a la protección del medio ambiente. Se estima que estos cambios seguirán dando a la par que se transforma la industria energética en México.

2. Reforma Laboral

Si bien la reforma laboral se aprobó antes de la firma del Pacto por México, se ha incluido en esta investigación en virtud de que la misma fue producto de un acuerdo entre el presidente Felipe Calderón y el entonces presidente electo Enrique Peña Nieto, justo en los días en que ya sesionaban las diversas fuerzas políticas firmantes del pacto previo a que éste se hiciera del dominio público.

Uno de los reclamos más sentidos de la Revolución Mexicana fue la exigencia de mejores condiciones laborales para los trabajadores. El Constituyente de 1917, como reflejo legislativo de la Revolución Mexicana, materializó dichas demandas en el Artículo 123 Constitucional, en el que se estipula que *“toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.”*

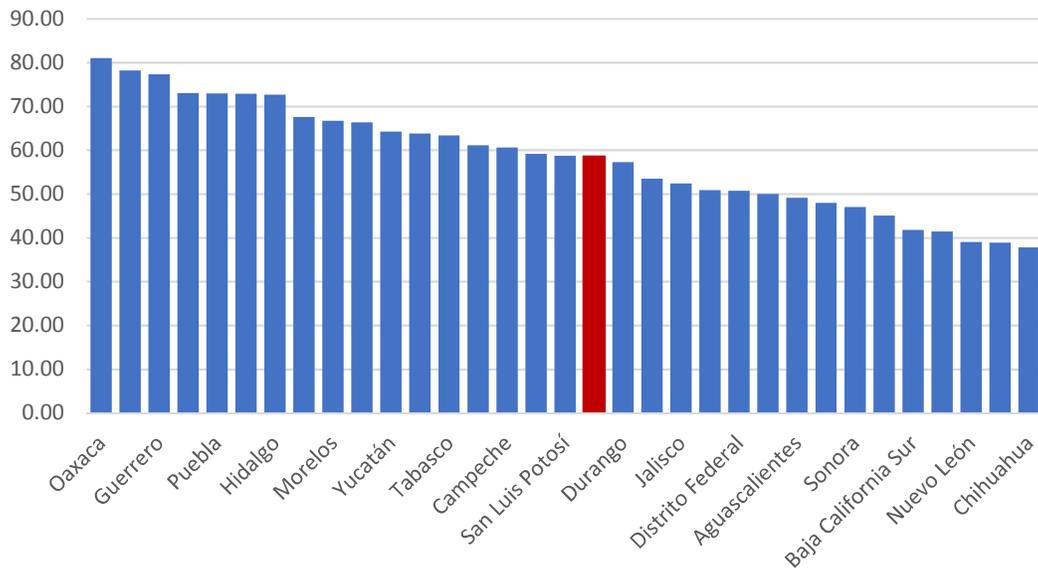
En 1931 se publicó la Ley Federal del Trabajo después de intentar que la materia se legislara localmente, idea que fue dejada de lado cuando se hizo evidente que para resolver las cuestiones laborales era necesario hacerlo a nivel federal. Esta permanecería intacta hasta la reforma de 1971, en la que se agregarían conceptos como el aguinaldo, la prima vacacional y la prima de antigüedad. Sin embargo, los intentos por garantizar la legítima estabilidad del trabajador en su empleo, terminó por desincentivar la creación de nuevos empleos debido a los elevados costos que todo ello creó y generó incentivos para desarrollar un mercado laboral donde predomina la informalidad.

México ha experimentado una alta tasa de empleo informal lo que también ha contribuido a la pauperización del salario.³ (ver Gráfica 15) Los resultados de la Encuesta

³ Se contempla como trabajo informal todo aquel que se realice sin contar con el amparo del marco legal o institucional, aun cuando éste se realice en empresas formales, es decir, trabajadores subordinados que,

Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) arrojan que, para el cuarto trimestre de 2013, 29.6 millones de mexicanos se encontraban laborando en el sector informal, lo que representaba un 58.8% de la población ocupada. El crecimiento económico o las bajas tasas de desempleo en el sector formal han probado ser insuficientes para combatir la desigualdad económica y la exclusión social.

Gráfica 15. Tasa de Informalidad laboral por entidad federativa, porcentaje de la población económicamente activa, 2013



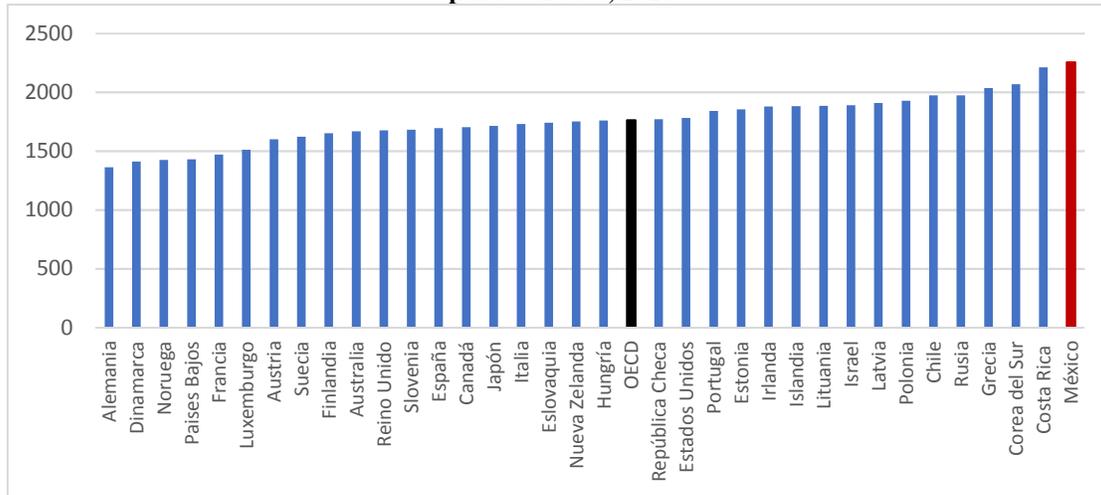
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI.

Previo a la implementación de la Reforma Laboral, la Ley Federal del Trabajo se había convertido en un ordenamiento que ya no respondía a las necesidades sociales y económicas de México y que se encontraba rebasada por los cambios demográficos del siglo XX, en el cual se pasó a contar con una población económicamente activa de 52 millones de trabajadores, convirtiendo a nuestro país en el onceavo país con el mercado laboral más grande del mundo (Avante Juárez 2017). Asimismo, la legislación laboral operante no estaba a tono con la urgencia de incrementar la productividad de las empresas y la competitividad

trabajando en unidades económicas formales, lo hacen bajo modalidades en las que se elude el registro ante la seguridad social. También se incluye en esta informalidad a negocios en pequeña escala no registrados y el empleo vinculado a éste.

del país, pero tampoco cumplía con la obligación social de generar empleos formales que fueran capaces de ofrecer una mejor calidad de vida a la fuerza laboral mexicana.

Gráfica 16. Comparativo en el promedio anual de horas efectivamente trabajadas en México y países selectos, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE

La OCDE señala que, en 2017, México fue el país que más horas laboró en promedio al año, con 2,255 horas al año efectivas de trabajo, 492 horas al año más que el promedio de los países miembro de la organización. (ver Gráfica 16) A pesar de las largas jornadas laborales, México pierde mucho valor competitivo al comparar la variable de productividad del trabajo. A pesar de que Alemania posee las jornadas laborales efectivas más cortas entre los países miembros de la OCDE, posee altos niveles de productividad. De hecho, se estima que el trabajador alemán promedio es 27% más productivo que su homólogo británico.

Entre los factores que explican la baja productividad laboral en México destaca la legislación laboral que existía antes de la reforma, en la que se privilegiaba más la antigüedad que la eficiencia de los trabajadores mexicanos. Otros datos alarmantes del mercado laboral en México son aquéllos que evidencian los casos de abuso, hostigamiento, y prácticas sexistas que se llevan a cabo en el lugar de trabajo. Por ejemplo, es común encontrarse con anuncios de vacantes que solicitan una prueba de “no embarazo” como un requisito indispensable para la contratación. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), entre 2011 y 2016, al 11.8% de las mujeres les

pidieron prueba de embarazo al pedir trabajo y casi 2% reportó haber sido despedida, no las contrataron o les bajaron el salario por estar embarazadas y más de un cuarto de las mujeres que trabajan o trabajaron alguna vez, reportó haber sido víctima de un acto violento, principal (Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2017).

La Reforma Laboral surge de la necesidad de progresar hacia un marco regulatorio que permitiera incrementar la oferta laboral, fomentar la productividad de las empresas, y elevara la competitividad del país, así como mejorar los salarios en México que han sufrido una constante depreciación desde mediados de la década de los ochenta. La Reforma Laboral tuvo como objetivo favorecer el acceso al mercado laboral y fomentar la creación de empleos, incorporar el concepto de trabajo digno en beneficio de los trabajadores, admitir nuevas modalidades de contratación individual y fortalecer la transparencia y democracia sindical. De igual modo, también brinda una mayor protección a los trabajadores ante casos de acoso y hostigamiento.

Principales elementos de la reforma

La Reforma Laboral se fundamenta en cinco objetivos fundamentales. En primer lugar, está el acceso al mercado laboral y la creación de empleos; en segundo, la transparencia y democracia sindical; en tercero, el fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo; en cuarto, la equidad de género, la inclusión y la no discriminación, y en quinto, la modernización de la justicia laboral. Para ello se reformaron 220 artículos, se adicionaron 97 artículos, se derogaron parcial o totalmente 23 artículos, y se modificó la denominación de 6 capítulos de la Ley (García Pineda 2013, p. 2).

Para que estos objetivos sean alcanzables se comenzó por añadir o especificar conceptos tales como “trabajo digno” y “productividad”, concepto este último que no se encontraba en la legislación laboral anterior a pesar de ser fundamental para el crecimiento de un país. De igual modo, se llevaron a cabo 363 modificaciones a la Ley Federal del Trabajo, de las cuales 226 son reformas a diversos artículos y 57 son nuevas disposiciones

que antes no existían y se derogaron 37 artículos, ya sea en su totalidad o de forma parcial (Avante Juárez 2017).

Para dar cumplimiento a la disposición en el artículo 123 Constitucional relativa a un trabajo digno y socialmente útil se tomó en cuenta la identificación del término que hace la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para que quedara definido como aquél en el cual no se discrimine, que recibe capacitación, que cuenta con seguridad social, con un salario remunerador y con condiciones adecuadas de seguridad e higiene en donde se respeten los derechos colectivos de los trabajadores.

Para promover la creación de nuevos empleos, la reforma estableció nuevas modalidades de contratación que permiten a los trabajadores continuar con su profesionalización, sus actividades académicas o profesionales. Estas nuevas modalidades de contratación son: contratación por temporada, contratación por periodo de prueba y contratación de capacitación inicial. Con la instauración del periodo aprueba y del de capacitación inicial se facilita la terminación del contrato de trabajo de una manera más económica, lo que flexibiliza el empleo y fomenta la creación de más trabajos. Esta facilitación a la contratación y al despido de trabajadores, bajo criterios establecidos, también fomenta la formalización del trabajo pues a cambio se les exige la inscripción de los trabajadores al IMSS.

Para evitar el eventual abuso de los empleadores, que se facilitaba con la legislación anterior al no regular de manera adecuada la subcontratación o tercerización, la reforma reconoce y regula la relación jurídica del *outsourcing*, responsabilizando a las empresas en favor del trabajador, protegiendo así a los sectores más vulnerables de la población. De igual modo, la Reforma Laboral reconoce que los sindicatos son organizaciones necesarias cuyo fin último es el de ver por los trabajadores y ser defensores de los intereses de sus agremiados. Tomando esto en cuenta, también se reconoce que, como toda organización, éstos no deben estar exentos de su obligación de ser transparentes en cuanto a su gestión, así como de la obligación de informar a sus agremiados de la manera en la que se administra el patrimonio.

Asimismo, para resolver diferencias entre patrones y empleados, con esta reforma desaparecen las Juntas de Conciliación y Arbitraje y se crearon dos tipos de juzgados laborales. Los juzgados federales que estarán bajo la competencia del Poder Judicial de la

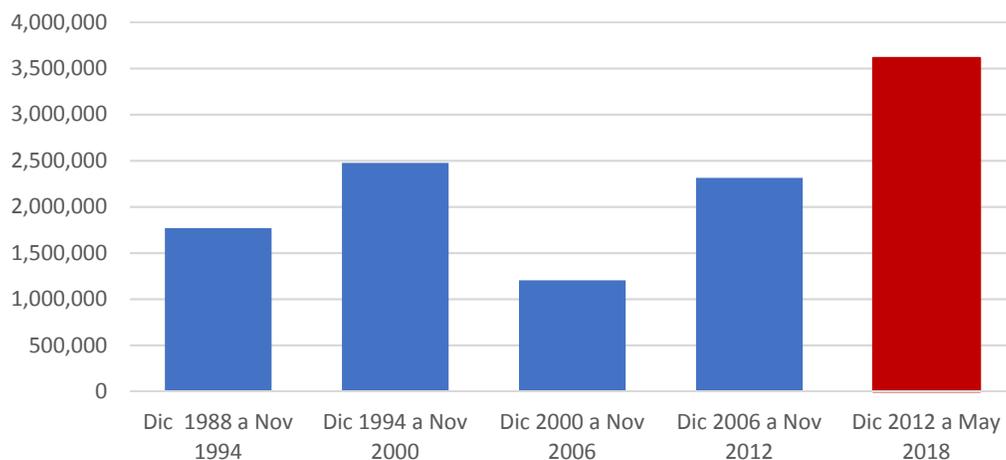
Federación para tratar temas que tradicionalmente maneja la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Los juzgados locales que operarán bajo la competencia de los Tribunales de Justicia de cada Estado y de la Ciudad de México con lo que se sustituyen las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de cada entidad federativa. Se crearon también los Centros de Conciliación con el propósito de que los conflictos en la materia se resuelvan sin tener que llegar al litigio y donde se privilegia la concertación y conciliación entre las partes.

La reforma busca fortalecer la vida sindical en México. Para ello se dispuso que en la elección de sus líderes sindicales los trabajadores tendrán derecho al voto personal, libre y secreto. Igualmente se reconocen el derecho a contar con un contrato colectivo de trabajo.

Avances y resultados

La Reforma Laboral ha permitido avanzar en la construcción de un marco normativo más sólido que sienta las bases para incrementar la oferta laboral, alentar la productividad de las empresas y elevar la competitividad del país. Entre los avances relacionados con la Reforma Laboral destaca el hecho que, en lo que va de la presente administración federal, se han creado más de 3.6 millones de empleos en el país. La creación de estos nuevos trabajos es un gran logro que no se puede negar, sobre todo si consideramos que esta cifra supera la alcanzada en cualquier otro sexenio anterior.

Gráfica 17. México: Nuevos empleos formales en el mercado laboral, 1988 a 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de la República

De hecho, durante el gobierno del presidente Peña Nieto se han generado 1.6 veces más empleos que durante la pasada administración y tres veces más empleos que durante el gobierno del presidente Vicente Fox. De estos más de tres millones y medio de empleos generados durante el gobierno del presidente Peña Nieto, dos de cada cinco empleos han sido ocupados por jóvenes de entre 20 y 34 años de edad.⁴ (ver Gráfica 17) Además del número de empleos creados a partir de la Reforma Laboral, en promedio las condiciones laborales han mejorado pues el salario mínimo real ha crecido 18.3% en esta administración y entre 2012 y 2017, la Tasa de Informalidad Laboral se redujo en 3 puntos porcentuales. De igual modo, gracias al fortalecimiento de las facultades de inspección, los accidentes fatales y no fatales se redujeron 5.9% y 2.2%, respectivamente en el periodo 2013 – 2017 (Avante Juárez 2017).

Retos y perspectivas

El dinamismo de la materia laboral requiere la adaptación continua de la legislación a los cambios demográficos, tecnológicos y económicos de México y del mundo. Los cambios implementados en la Reforma laboral, tales como la incorporación en la normatividad de términos como “trabajo digno” y “productividad”, eran necesarios para poder transitar hacia una economía del empleo formal, del crecimiento y del desarrollo.

Sin embargo, el reto va mucho más allá de la creación de empleos formales; se requieren más empleos, de mayor valor agregado y mejores salarios. Uno de los principales retos del mercado laboral tiene que ver con la pauperización del salario el cual ha venido perdiendo poder adquisitivo desde los años ochenta. Aunque en 2017 se incrementó el salario mínimo a 80.04 pesos (9.6% más en 2016) con el fin de llevarlo al nivel del bienestar mínimo (que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes), en términos reales los salarios se vieron afectados por el incremento en los precios de la gasolina y de la canasta básica. Ello no permite una recuperación del salario real. Aunque la reforma laboral busca atender temas de productividad también es cierto que existen una diversidad de factores que

⁴ Datos abiertos del portal del Gobierno de la Republica.

tendrían que ser atendidos con urgencia para mejorar sustantivamente las condiciones del mercado laboral en México.

La meta a futuro será desarrollar el capital humano nacional de manera que como país logremos cumplir con las expectativas de un mundo que cada vez exige más innovación, más tecnología, trabajadores más capacitados. Debemos de ser capaces de ofrecer al mundo mano de obra con capacidades que se adapten a los cambios tecnológicos, a la robotización y a la digitalización de los mercados. Asimismo, resulta de la mayor importancia encontrar las políticas a nivel macro y micro que permitan reducir la informalidad en el empleo. La reforma laboral es el primer paso en la dirección correcta pero sólo es el primer paso.

3. Reforma en Competencia Económica

El modelo económico implementado en México durante el siglo XX no se distinguió particularmente por promover la existencia de mercados competitivos. Por el contrario, la estrategia fue, hasta mediados de los ochenta, promover un modelo económico poco competitivo en el que el Estado otorgaba protección a ciertos sectores económicos que no tuvieron que enfocarse en temas de innovación o productividad, por lo que se terminó teniendo una oferta de bienes y servicios de mala calidad a precios y tarifas muy altas, internacionalmente hablando.

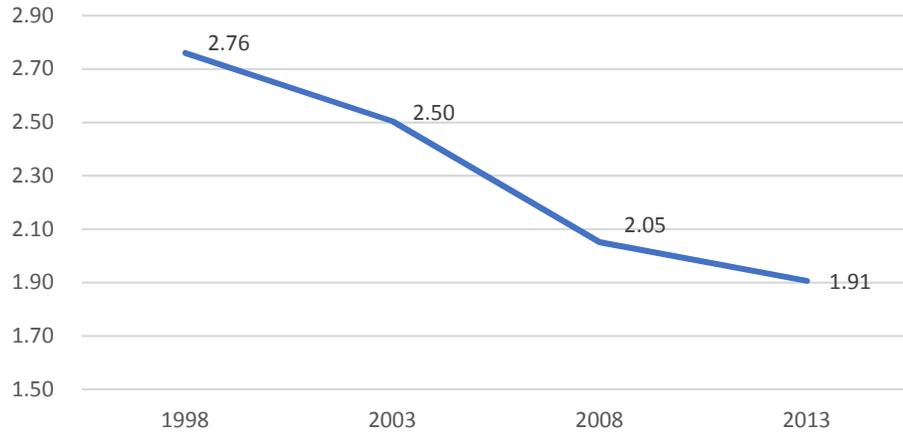
Con la apertura iniciada en la década de los ochenta también se comenzó a dar una apertura hacia la competencia internacional, sin embargo, no se contaba aún con ningún organismo regulador en la materia y, a pesar de la prohibición explícita a las prácticas monopólicas, salvo aquellas reservadas al Estado como lo eran Pemex y CFE, aún no se contaba con una legislación que verdaderamente penalizara dichas prácticas poco competitivas. No fue sino hasta 1992 cuando se expide la Ley Federal de Competencia Económica, la cual reglamentaría el mandato constitucional que prohibía las prácticas monopólicas y creaba a la Comisión Federal de Competencia (CFC), la cual sería la primera agencia reguladora en la materia en México. Sin embargo, esta nueva regulación no otorgaba a la CFC las facultades necesarias para realmente sancionar prácticas económicas poco competitivas (Del Villar y Soto Álvarez 2005).

La Ley experimentó dos reformas sustanciales en junio de 2006 y mayo de 2011 con la finalidad de robustecer el marco jurídico en la materia y corregir algunas de las fallas presentes en la Ley Federal de Competencia Económica. La CFC adquirió experiencia a través del análisis de los complejos casos que tuvo que dirimir. La reforma de mayo de 2011 dotó de mayores facultades a la CFC para investigar y le otorgó la facultad de ofrecer cauciones, fomentar la transparencia al interior de la Comisión y criminalizar las prácticas monopólicas absolutas e incrementa los montos de las multas. No obstante, estas modificaciones, México no logró fomentar un sistema económico verdaderamente competitivo. El informe de la OCDE “Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio”, publicado en 2012, señala que el 30% de lo que gastaban los hogares mexicanos era destinado a mercados poco competitivos. Esto generaba que los consumidores en México pagaran hasta 40% más de lo que hubieran gastado si los mercados hubieran sido realmente competitivos. Y lamentablemente las consecuencias de la falta de competencia afectan más a los más vulnerables, ya que, en el decil más pobre de la población, se observa que la proporción de sus ingresos destinada a mercados con un alto grado de concentración asciende a 42% (OCDE 2012).

En pocas palabras, los monopolios y duopolios generan precios excesivos de productos y servicios y reducen el consumo y la capacidad de ahorro de las familias, especialmente de las que tienen menos recursos. En el mediano plazo, tienen una influencia negativa en la eficiencia del conjunto de la economía y lastran el crecimiento económico. La falta de una competencia robusta en los mercados nacionales inhibe la eficiencia y la competitividad de la economía de México, contribuye a ampliar las disparidades en los ingresos e inhibe la innovación.

Otra variable que refleja la falta de competencia en México es la de Regulación del Mercado de Productos (PMR, por sus siglas en inglés), que se obtiene mediante un conjunto de indicadores que miden el grado en que las políticas promueven o inhiben la competencia en áreas del mercado de productos donde la competencia es viable. Es decir, miden los entornos regulatorios y de mercado de toda la economía. (ver Gráfica 18)

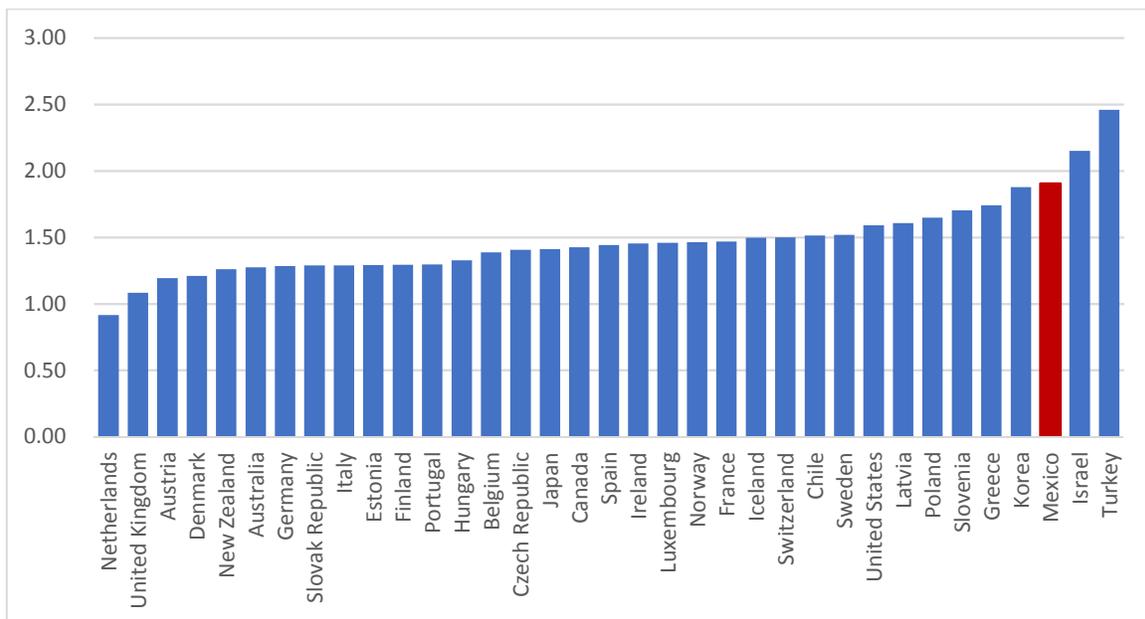
Gráfica 18. México: Evolución de la Regulación del Mercado de Productos



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE

A pesar de los intentos por aumentar la competencia por medio de los cambios legislativos graduales, cuyos efectos fueron moderados, la realidad es que al comparar los resultados de México con otros países se observaba que, al inicio del *Pacto por México*, aún faltaba mucho por hacer. (ver Gráfica 19)

Gráfica 19. Comparativo de Regulación del Mercado de Productos en México y países selectos, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE

En el reporte del Foro Económico Mundial sobre Competitividad Global 2013-2014 en el que México se encontraba en el lugar 55. Sin embargo, en el pilar que mide la eficiencia del mercado de bienes el país se posicionaba hasta el lugar 83. Dentro de ese pilar, en el indicador sobre políticas anti-monopólicas, el país ocupaba el puesto 114 de los 148 países evaluados, el 107 en la variable que mide el alcance del dominio del mercado, que mide si la actividad corporativa se encuentra dominado por pocos grupos empresariales o por muchos, y el 65 en cuanto a la intensidad de la competencia local (WEF 2013).

Principales elementos de la reforma

De acuerdo con el portal oficial de las reformas del *Pacto por México*, la Reforma en Competencia Económica se basa en tres ejes estratégicos:

1. Establece un nuevo diseño institucional para lograr la aplicación de las reformas en materia de competencia económica de una manera más eficaz y eficiente.
2. Amplía el catálogo de las conductas que se consideran anticompetitivas que deben evitarse y sancionarse, y
3. Busca aplicar las mejores técnicas legislativas para otorgar la mayor claridad, transparencia y certeza, para asegurar su correcta implementación y aplicación.

Uno de los elementos más relevantes de la Reforma es la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como el órgano del Estado encargado de supervisar que exista una verdadera competencia económica en el país. Para que pueda efectivamente cumplir con este mandato, ésta contará con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios. Para garantizar la libre competencia en los sectores económicos, la COFECE contará con las facultades de ordenar medidas para eliminar las barreras que existen a la libre competencia; regular el acceso a ciertos insumos; y ordenar la desincorporación de derechos, acciones o activos de los agentes económicos (Fundación Colosio 2014a).

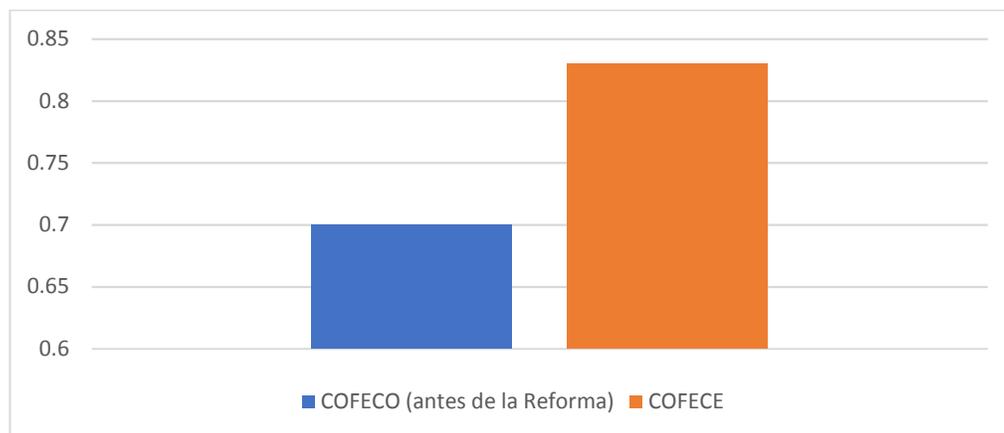
La Comisión estará conformada por siete comisionados designados escalonadamente por el Presidente de la República y con aprobación del Senado. Para ser comisionado será necesario contar con experiencia laboral en materia de competencia económica de, por lo menos, tres años. Dichos comisionados durarán en su cargo nueve años, a menos que sean

removidos por el Senado debido a alguna falta grave. La Reforma también se basó en un diseño institucional que tomara en cuenta un esquema de pesos y contrapesos para asegurar que la autoridad encargada de llevar a cabo la investigación de un caso no sea la misma que lo resuelva y, de igual modo, que la autoridad encargada de resolver no sea la misma que revise dichas resoluciones. Por esta razón se crearon los Tribunales Especializados en Materia de Competencia Económica.

Avances y resultados

Al otorgar autonomía a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y completa independencia del gobierno federal, se logró aumentar la calificación en términos del Índice de Gilardi. Este Índice mide el nivel de fortaleza institucional de las agencias reguladoras, en el caso de México de la CFC y de la COFECE. (ver Gráfica 20)

Gráfica 20. Fortaleza Institucional de la COFECE y de la CFC

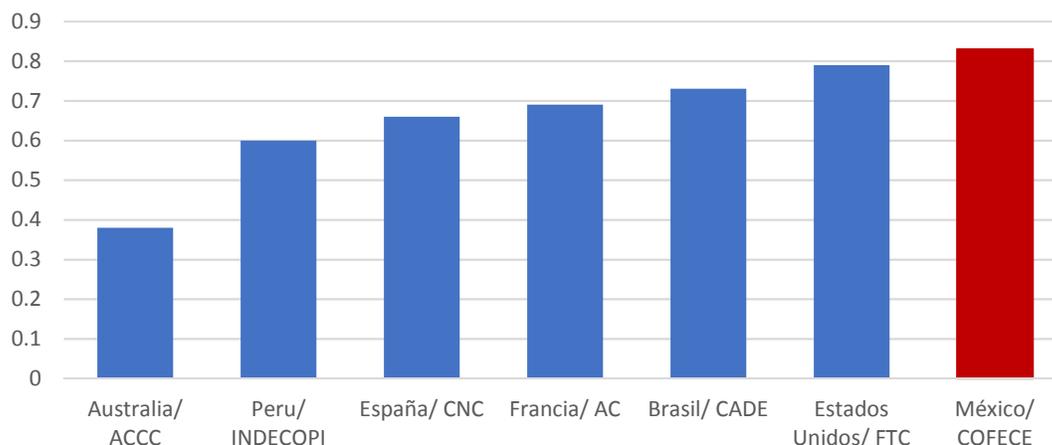


Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de la República

Antes de la Reforma en Competencia Económica la CFC era la autoridad encargada de regular la competencia económica en México; antes de la reforma, dicha autoridad obtenía una calificación de 0.70 en materia de fortaleza institucional; la autoridad actual, posterior a la reforma, la COFECE, obtiene una calificación de 0.832, reflejando así la mejora en materia de fortaleza institucional. El incremento fue tal que la COFECE se ha convertido en uno de

los órganos con mayor fortaleza institucional a nivel mundial cuando se compara con sus contrapartes de otros países. (ver Gráfica 21)

Gráfica 21. México: Fortaleza Institucional de Agencias Internacionales comparación con países selectos



Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de la República

La COFECE mediante su Comisión de Transacciones la aprobó operaciones entre empresas cuyo valor sumó 30.2 billones de pesos (1.8 billones corresponden a operaciones de alcance nacional y 28.4 billones de alcance internacional) y el Pleno de la Comisión resolvió sobre 531 transacciones, con lo que se contribuyó a la dinámica económica del país y a la eficiencia de los mercados (dato de la COFECE).

La comisión ha ejercido sus facultades al dar trámite a 58 investigaciones por prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas o procedimientos especiales (barreras a la competencia, insumos esenciales o determinación de condiciones de competencia efectiva) de los cuales 15 fueron iniciados por la extinta CFC y 43 por la actual COFECE. Se impulsaron por parte del Pleno multas por más de 4 mil 17 millones de pesos a empresas y personas físicas que afectaron mercados de gran importancia como el de pollo, azúcar, aguacate, afores, autopartes, taxis, transporte de personas y mercancías, entre otros. También se respetó el derecho de los agentes económicos de buscar un aparato. El Poder Judicial resolvió sobre 163 asuntos en la materia negando el amparo a 85 de estos, es decir, en 52.2% de los casos el poder judicial dio la razón a la Comisión.

Retos y perspectivas

La reforma en materia de competencia económica tiene la intención de promover una sana competencia en la economía mexicana. Las instituciones de competencia en México son relativamente jóvenes pues sólo tienen 25 años de existencia y resulta clave que se les permita madurar. El marco jurídico y organización siempre se puede mejorar. Sin embargo, es clave darle certidumbre y continuidad a las instituciones para permitirles que demuestren su efectividad.

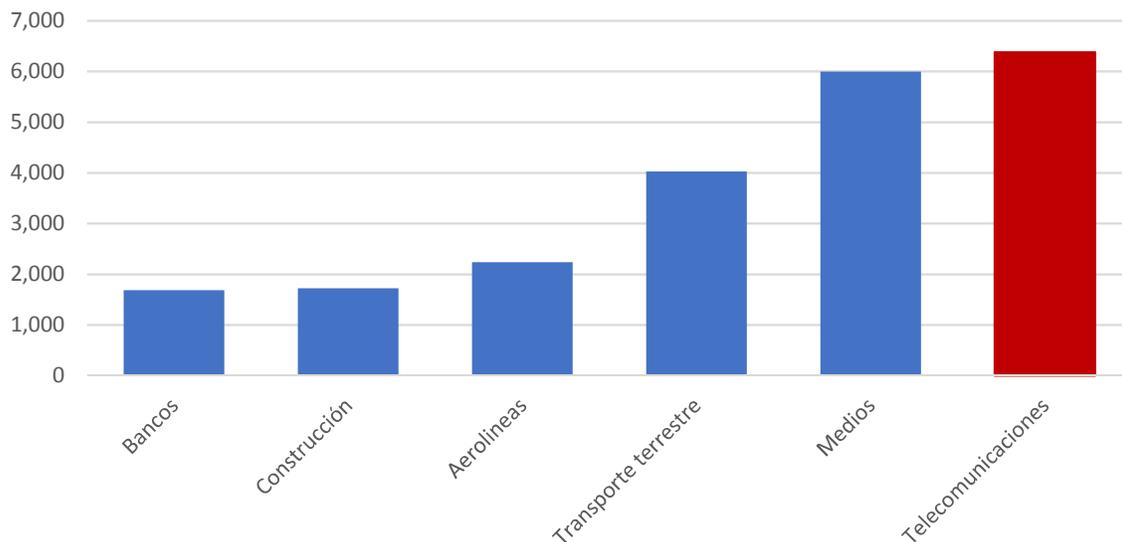
En el caso específico de la reforma de competencia es vital fortalecerla en sus atributos esenciales que tienen que ver con su autonomía e independencia en sus decisiones. Asimismo, las instituciones deben de ser dotadas de recursos legales, jurídicos, financieros y humanos que les permitan realizar sus funciones de manera eficiente y con la certeza de que sus decisiones y resoluciones están orientadas a hacer más efectivo y eficiente el marco de competencia económica en México. Sin duda alguna el fortalecimiento de la autoridad de competencia económica es bienvenido y ya está demostrando que puede ayudar a limitar prácticas oligopólicas o monopólicas. Pero también es cierto que ésta debe de contar con mayores herramientas y talento humano capacitado para realizar las investigaciones de forma objetiva y bien fundamentada de modo que sus decisiones resulten sólidas y sienten precedentes para otros actores.

Sin duda, la reforma al régimen de competencia económica en México podrá apuntalar una participación más sana de los diversos actores que participan en el mercado pues la nueva ley incorpora una serie de conceptos que también ayudan al operador económico a tener claridad sobre la posibilidad de caer en posibles prácticas anti-competencia.

4. Reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión

Un sector en el cual no exista una libre competencia entre los oferentes, ya sea porque una o pocas empresas concentran y controlan el mercado de un bien o servicio, tiende a tener tarifas más altas y menor calidad en los productos. Cuando éste es el caso, se requiere de la intervención del Estado para regular la acción de los mercados y fomentar la libre competencia en favor de los consumidores. En el caso de México, la falta de competencia se extendía hacia varios sectores, como indica el Índice Herfindahl-Hirshman (IHH), herramienta que se utiliza para medir la concentración y la falta de competencia en algún sector económico específico. (ver Gráfica 22) Dicho índice toma valores del 0 al 10,000, siendo el valor más alto el que se le otorga a un mercado con excesiva concentración en donde una sola empresa controla todo el sector. En el caso mexicano podemos observar que, de acuerdo a esta medición, en 2010, se contaba con mercados poco competitivos en diversos sectores, siendo el peor evaluado el de las telecomunicaciones (Fundación Colosio. 2014a).

Gráfica 22. Índice Herfindahl-Hirshman (IHH) por sectores



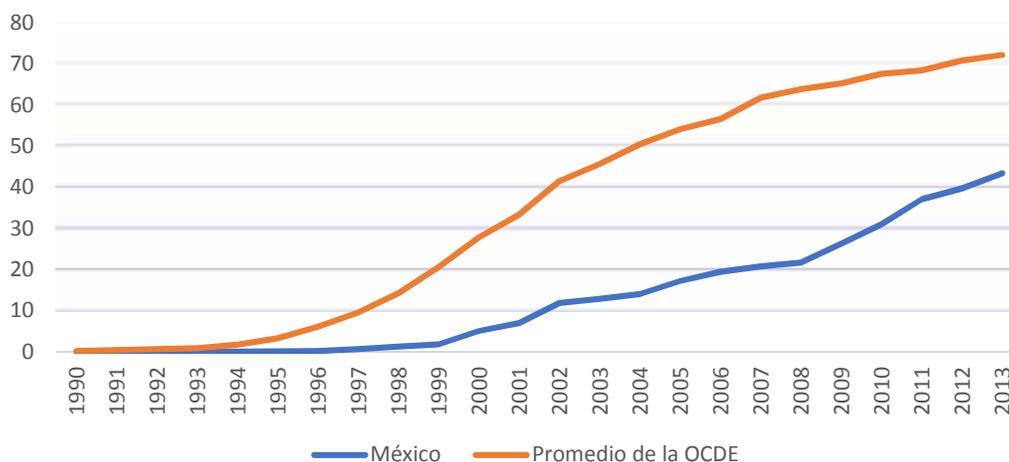
Fuente: Elaboración propia con datos de la Fundación Colosio A. C.

El sector de las telecomunicaciones en México ha estado concentrado en las manos de muy pocas empresas. Por ejemplo, en el sector de la telefonía móvil, con datos del 2011, una sola empresa concentraba el 70% del sector. Esta cifra es incluso mayor en el sector de la telefonía fija, en el que se concentraba el 80% del mercado en una sola empresa (OCDE

2012a). Esta concentración generó que los precios en telefonía fueran mucho mayores en México que en otros países. Por ejemplo, en telefonía fija los mexicanos llegamos a pagar hasta 190% más que el promedio de los países miembro de la OCDE.

Los altos precios derivados de la baja competitividad en el mercado generaron que existiera en México poca penetración en los sectores de telefonía fija, móvil y de banda ancha. (ver Tabla 1) Dicha penetración se mide en función del número de suscriptores por cada 100 habitantes. De los 34 países de la OCDE, México se ubicó en los lugares 34, 33 y 32 en penetración de estos sectores, respectivamente. La poca penetración de los servicios de telecomunicaciones comenzó a tomar una mayor relevancia debido a los recientes cambios tecnológicos de principios del siglo XXI. Por ejemplo, el Banco Mundial ha estimado que por cada 10 puntos que aumente la penetración de la banda ancha, se puede esperar un crecimiento económico de un punto porcentual del PIB (OCDE 2012a).

Gráfica 23. México: Personas que usan Internet (% de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

La falta de competencia también generó una pérdida de bienestar de los consumidores de las telecomunicaciones en México. Se ha calculado que en el periodo 2005 a 2009 esta pérdida en bienestar fue de 129,200 millones de dólares, lo que significa un promedio anual de 25,840 millones de dólares, monto que equivale al 1.8% del PIB nacional. Esta pérdida en el excedente del consumidor se explica por dos factores: los cargos extra que se les aplican a los consumidores existentes, lo que representa 52% de la pérdida total promedio en el

excedente del consumidor y a las contrataciones no realizadas, lo cual significa 48% de esta pérdida de excedente (OCDE 2012a).

Tabla 1. Sobreprecio en México de los servicios de telefonía fija y móvil con respecto al promedio y al precio más bajo de la OCDE

Servicio	Promedio de la OCDE	Precio más bajo de la OCDE
Telefonía fija		
Paquete 20 llamadas	124.44%	267.96%
Paquete 60 llamadas	194.90%	312.54%
Paquete 140 llamadas	137.27%	295.49%
Paquete 420 llamadas	145.13%	450.80%
Telefonía Móvil		
Paquete de 30 llamadas	132.50%	370.44%
Paquete de 100 llamadas	165.52%	798.96%
Paquete de 300 llamadas	109.51%	533.72%
Paquete de 900 llamadas	96.03%	628.16%
Paquete de 40 llamadas con tarjeta de pre-pago	94.92%	338.19%

*Elaboración propia con datos de la Fundación Colosio, A. C.

La escasa competencia en los sectores de la telecomunicación no sólo afecta la competitividad de las actividades productivas de un país, también tiene graves implicaciones en términos de libertad de expresión, convivencia democrática y ejercicio pleno de los derechos humanos, como el derecho a la información. Este enfoque que reconoce la conectividad entre los sectores de la telecomunicación y los derechos de las personas ha estado presente durante las últimas décadas, razón por la cual ya se habían llevado a cabo intentos de abrir el sector a una mayor competencia. Sin embargo, en el caso mexicano, el órgano regulador del sector (COFETEL) carecía en la legislación de facultades y la autonomía necesaria para ejercer, de forma efectiva, sus atribuciones y responsabilidades.

Además, se carecía de una división entre la formulación de políticas y las funciones de regulación, y se contaba con procedimientos interinstitucionales sumamente complicados y un gran número de impugnaciones legales que hacían el proceso más largo y confuso, obstaculizando la lucha por la competencia efectiva en el sector, por lo que era prioritario para el gobierno entrante del Presidente Enrique Peña Nieto el modernizar el marco normativo para fortalecer a la COFETEL.

La Reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión tuvo por objetivo fundamental cumplir con tres compromisos concretos. El primero fue fortalecer la libertad de expresión y la libertad de información; el segundo fomentar la competencia en los sectores de televisión, radio, servicio de datos, telefonía y telecomunicaciones, y el tercero aumentar la infraestructura, disminuir precios y mejorar la calidad y la cobertura de estos sectores.

La reforma se plasmó en las modificaciones al Artículo 6° Constitucional que refleja el interés por atender al ciudadano garantizando su derecho fundamental a la información, a la libertad de expresión y a la conectividad. El cambio de fondo más importante de esta reforma es el que reconoce en el texto legislativo la importancia que tiene el sector de las telecomunicaciones para el desarrollo del país. Al identificar al sector como un servicio público de interés general, se reconoce la obligación del Estado mexicano de garantizar las condiciones adecuadas de competencia a fin de mejorar la cobertura, la calidad y el precio de los servicios. También se ampliaron los derechos fundamentales de libertad de expresión, acceso a la información y a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluyendo el de banda ancha e internet.

Se fortaleció la rectoría del Estado en esta materia al otorgársele autonomía al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), como órgano encargado de regular el espectro, las redes, los servicios y la competencia en telecomunicaciones y radiodifusión. Se estipuló que el IFT será el encargado de determinar la existencia de agentes preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión (es decir las empresas que concentren más del 50% del mercado) y evitar que estos afecten los precios mediante la imposición de medidas como la regulación asimétrica, la separación contable, funcional o estructural y desagregación de estos agentes para que no existan barreras a la entrada del mercado. También se coordinará con el Estado para fortalecer el acceso efectivo de la población a los servicios de telecomunicación mediante la instalación de una red pública. Asimismo, se crearon tribunales especializados para resolver los conflictos que surjan en estas materias. De esta forma se buscó generar mayor certeza jurídica al contar con reguladores especializados y con herramientas para hacer cumplir sus determinaciones.

Se establecieron también nuevas medidas para promover la competencia, por ejemplo, se incorporaron los conceptos de “*must carry*” y “*must offer*”, que se refieren al derecho de concesionarios de televisión radiodifundida de que sus señales sean retransmitidas de manera gratuita por las empresas de televisión restringida, y a la obligación de los concesionarios de televisión restringida de permitir que los concesionarios de televisión restringida retransmitan su programación de manera gratuita.

Un cambio fundamental fue el hecho de que se abrió el sector a la IED como un mecanismo para aumentar la competencia, acceder a tecnologías avanzadas y a nuevos modelos de negocio y de comercialización de los servicios, estableciendo límites dependiendo del sector, con hasta el 100% en telecomunicaciones y hasta 49% en radiodifusión.

Como parte del compromiso del Gobierno Federal de garantizar el derecho a la información, se ordenó llevar a cabo las acciones necesarias para asegurar el acceso a internet de banda ancha en edificios e instalaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y se ordenó la creación de una red troncal mayorista aprovechando y ampliando la red de fibra óptica de la CFE con la finalidad de lograr una mayor cobertura de servicios a la población. Para garantizar el acceso de la población a la banda ancha y a las telecomunicaciones también se planteó concluir la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT), a fin de garantizar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, la competencia y el uso óptimo de la banda de 700 MHz.

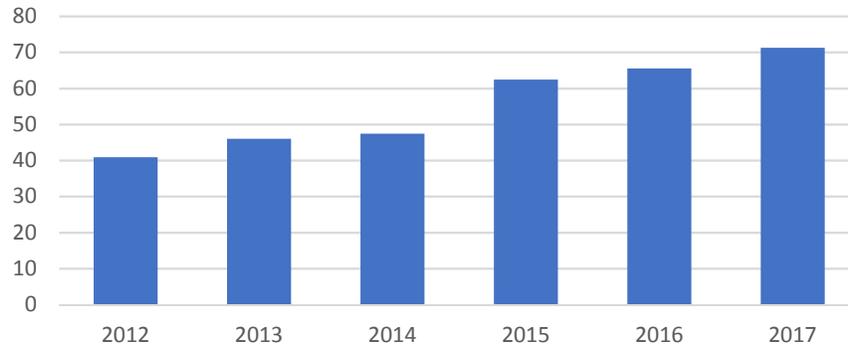
Avances y resultados

A cuatro años de la implementación de la Reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión ya se observan beneficios tangibles en la materia. Esta reforma creó las condiciones para contar con telecomunicaciones modernas, que permitan incentivar una economía más productiva y un desarrollo más incluyente

Esta reforma ha permitido reducir la brecha digital en México, al pasar de 40.9 millones de usuarios de internet en 2012, a más de 71.3 millones en 2017, por lo que se ha logrado un crecimiento de aproximadamente 30 millones de nuevos usuarios. Resultado de esta reforma en 2016 el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión experimentó una

tasa de crecimiento anual mayor a 8% en tanto que su contribución al crecimiento fue de 3.6% (IFT sf).

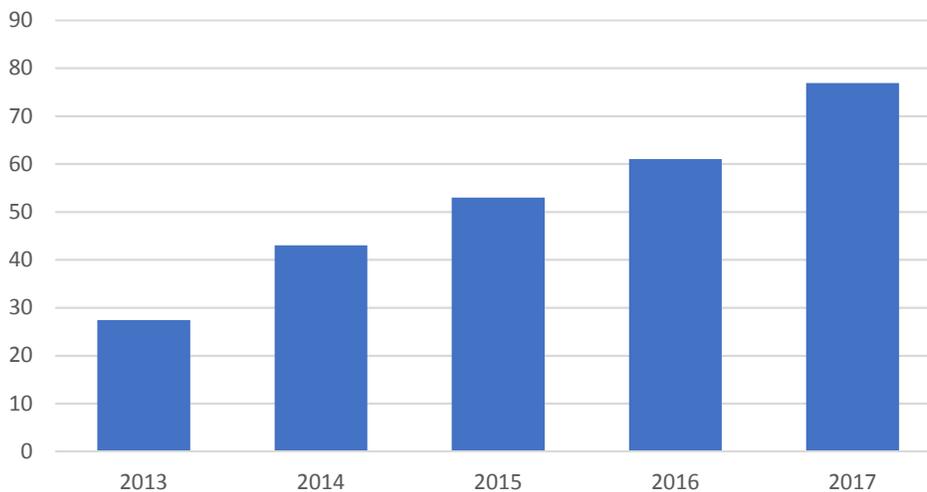
Gráfica 24. México: usuarios de banda ancha, millones, 2012-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT

En cuanto a los usuarios de telefonía móvil se observa que este número también creció pasando de 60.9 millones de usuarios en 2012 a 80.7 millones en 2017. (ver Gráficas 24 y 25) Asimismo se registró un aumento de 9.5 millones en el número de hogares que cuentan con banda ancha fija, al pasar de 7.9 millones en 2012, a 17.4 para 2017, y se logró un aumento en los usuarios de banda ancha móvil de casi 50 millones de usuarios de 2013 a 2017 pasando de 27 millones a 76.9 millones de suscriptores (SCT 2018).

Gráfica 25. México: Subscripciones de Banda Ancha Móvil, millones de usuarios, 2013-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. SCT

Una de las consecuencias más relevantes de esta reforma ha sido la disminución en las tarifas de los servicios de telecomunicaciones en diversos rubros. En primer lugar, se eliminaron totalmente los cobros por llamadas de larga distancia nacionales, y la aplicación de una política de tarifas asimétricas de interconexión en telefonía fija y móvil lo que permitió que entre 2015 y 2017 los consumidores tuvieran ahorros por más de 133 mil 700 millones de pesos. En segundo lugar, se redujeron los costos de llamadas internacionales, y los de la telefonía móvil y fija. Esta disminución en los precios ha sido reconocida por el Banco de México como uno de los factores que han contribuido a mantener bajos los niveles de inflación (IFT Comunicado 023/2018).

Por otro lado, gracias a la apertura a la inversión extranjera, la Secretaría de Economía calcula que entre 2015 y 2017 el monto acumulado de IED en el sector ascendió a 4,3921 millones de dólares (CNIE 2017, p. 13). También se registró un incremento en la inversión privada en infraestructura de telecomunicaciones, registrando un monto acumulado superior a los 267.2 millones de dólares. Se ha dado, además, un crecimiento del PIB del sector de telecomunicaciones a una tasa promedio anual cercana al 10%, cerca de 4 veces más de lo que crece la economía mexicana en general, así, el crecimiento ponderado del sector ha posicionado a las telecomunicaciones como la industria con la tasa de crecimiento más alta (IFT sf).

Los efectos de la Reforma no solo han impactado sobre la reducción de precios del sector, sino que también han mejorado la calidad y cobertura de los servicios. El porcentaje de personas que tienen acceso a banda ancha fija con velocidad superior a los 10 Mbps pasó de poco más de 8% en 2013, a más de 80% en 2017. En lo que toca al uso de banda ancha móvil, se pasó de un tráfico mensual de 20 millones de gigabytes en 2013 a 105 en 2017 (IFT sf). Asimismo, también permite desarrollar otro tipo de actividades como es el comercio electrónico. La OCDE (2018) estima que, en 2016, solamente 7% de los adultos en México adquirieron productos o servicios por internet, cifra significativamente menor al promedio de 52% de la OCDE.

Aunado a los beneficios tangibles que la Reforma en Telecomunicaciones ha generado en cuestión de precios más bajos, un mayor número de empresas que participan en el sector y un mayor número de usuarios de los servicios de telecomunicaciones, también han surgido algunas dudas acerca de los retos que acompañan al crecimiento del sector y que ya comienzan a vislumbrarse en el horizonte, como lo serán los temas de seguridad, privacidad y confiabilidad en materia digital. El ingreso al mercado mexicano de la empresa estadounidense de telecomunicaciones AT&T, con una inversión comprometida de alrededor de siete mil millones de dólares se espera ayudará a mejorar la oferta y cobertura de los servicios de telecomunicaciones.

De igual modo, aún existen áreas de oportunidad en la materia. La OCDE recomienda que, para reforzar esta reforma se requieren modificaciones adicionales al marco jurídico y regulatorio para fomentar nuevas inversiones, actualizar la Estrategia Digital Nacional y ampliar la conectividad, así como alinear de manera más eficaz las facultades otorgadas a diversas autoridades para aumentar la eficiencia del gobierno y mantener el impulso derivado de la reforma (Deloitte 2017).

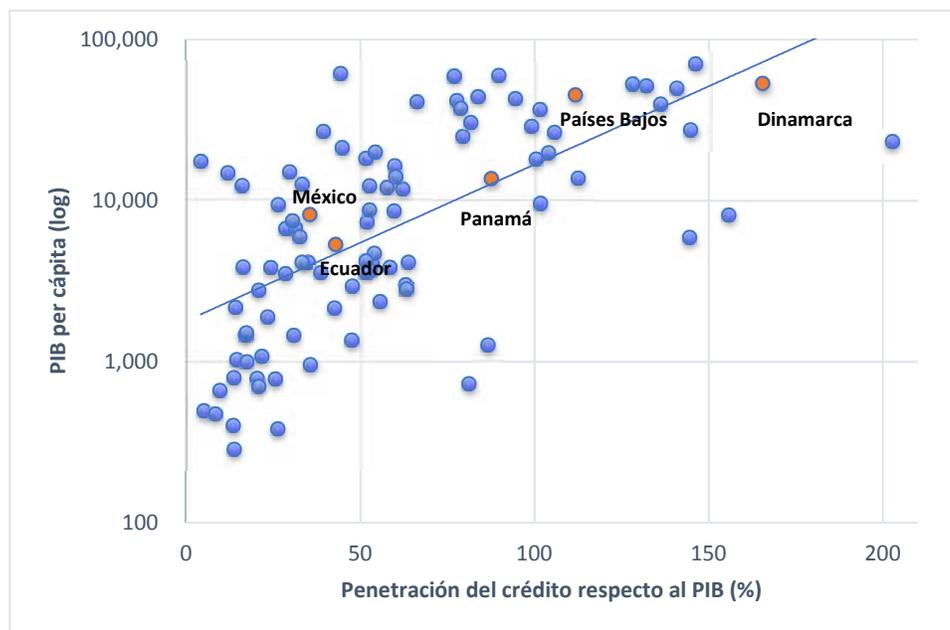
Se debe de trabajar también en la penetración de la banda ancha en México, ya que, a pesar de los logros alcanzados con la Reforma, la falta de competencia que marcó a la industria durante décadas retrasó la entrada de México a la era digital. Actualmente sólo 52% de las empresas en México tiene conexión a Internet de banda ancha, una de las más bajas entre los países de la OCDE. De igual modo, la economía por medio del internet es aún muy pequeña.

La reforma de a este sector era urgente en tanto que los avances han sido significativos, sin embargo, los avances tecnológicos van a tal velocidad que existe la posibilidad de quedar rezagado tanto en lo que se refiere a la infraestructura física como al marco normativo. México requiere se estar atento al desarrollo del sector a fin de asegurar el desarrollo de un sector competitivo que pueda ser un soporte efectivo para el resto de la economía.

5. Reforma Financiera

Al igual que otros sectores económicos en México, el *Pacto por México* buscó atender el tema de la escasa competencia en el sector financiero. Tan sólo cinco instituciones financieras concentraban más del 70% de los créditos que se otorgan en México lo que limita el acceso, la cobertura y la expansión de la oferta de créditos. La penetración del crédito en México ha sido baja y el financiamiento al sector privado representaba al cierre del 2012 tan solo 25.7% del PIB, (SHCP 2013, p. 16) cifra relativamente menor al promedio de América Latina que es de 47.9%, e incluso significativamente más pequeña que el promedio de los países miembros de la OCDE, de 157.3%. (México COFEMER 2013, p. 5).

Gráfica 26. Relación entre penetración del crédito y PIB per cápita (2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2017).

Se ha observado una relación importante ($R=0.36$) entre la penetración del crédito respecto al PIB y el desarrollo económico de un país, medido en términos de PIB per cápita. Sin embargo, México mantiene niveles de penetración del crédito muy por debajo de lo que se observa en países con un nivel de desarrollo similar por lo definitivamente existe un área de oportunidad que podría ser un verdadero detonador del crecimiento económico y el desarrollo. (ver Gráfica 26)

En cuanto a los créditos otorgados a las empresas, se observaba que sólo 32% de las empresas nacionales tienen una línea de crédito, situación que es particularmente más difícil para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), a las cuales sólo va dirigido 15% del crédito total, a pesar de que de acuerdo al INEGI de las cuatro millones de unidades empresariales 99.8% son MIPYMEs y a pesar de que son éstas las que generan 74% de los empleos en México (IMCO 2013a). Aunado a la escasa oferta de créditos en el país, sus costos son elevados pues los bancos prestan a tasas de dos dígitos, y a niveles varias veces la tasa de inflación. En el caso específico de las tarjetas de crédito, el IMCO (2013a) señala que la tasa de interés promedio ponderada es de 24.2%, pero con un Costo Anual Total (CAT) que va de 41.9% a 88.3% para el pago de intereses cuando se adquiere un préstamo vía tarjeta de crédito.

De igual modo, el crédito terminaba encareciéndose debido a que los procesos judiciales para hacer valer contratos mercantiles eran lentos y costosos, lo que terminaba generando una alta incertidumbre en el sector financiero. La falta de créditos y los altos precios de estos terminaban por restar competitividad a las empresas mexicanas, disminuyendo su capacidad de innovación y por lo tanto las oportunidades de aumentar su productividad.

Por otra parte, también ha habido una alta concentración en el mercado financiero que inhibe la competencia. Los siete principales bancos del país contaban en 2014 con una cuota de mercado de más de 70% y concentran el mayor número de activos, cuentas, créditos, sucursales e infraestructura, aun cuando la competencia que enfrentan es agresiva. Los tres mayores bancos en el país, BBVA Bancomer, Banamex y Santander, todos de capital extranjero, concentran poco más de la mitad de los activos totales del sistema bancario y de la cartera de crédito (Leyva 2014).

Principales elementos de la reforma

En mayo del 2013 y en el marco del *Pacto por México*, el Presidente Peña Nieto envió al Congreso de la Unión 13 iniciativas que componen su iniciativa de reforma legal en materia financiera. Estas fueron aprobadas por ambas Cámaras con más de 70% de los votos

a favor de parte de los legisladores. La materia fue promulgada por Enrique Peña Nieto en enero del 2014.

La Reforma Financiera se fundamentó en cinco pilares fundamentales:

1. Incrementar la competencia en el sector financiero.
2. Fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo.
3. Ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas.
4. Mantener un sistema financiero sólido y prudente.
5. Hacer más eficaces a las instituciones financieras y el actuar de las autoridades en la materia.

Para lograr alcanzar dichos objetivos, las 13 iniciativas de ley que se presentaron buscaban reformar 33 ordenamientos y emitir uno nuevo en materia de agrupaciones financieras con el título de Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (IMCO 2013a). La reforma buscó el desarrollo del sector financiero y del país mediante el fortalecimiento del marco legal en la materia, y aumentando la capacidad operativa de la Banca de Desarrollo.

Era fundamental también velar por los derechos de los consumidores de servicios financieros, por lo que se trabajó en fortalecer a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), y ampliar su espectro de actuación. Para dotar de “dientes” a la Comisión, se fortaleció el alcance de sus resoluciones, con la finalidad de dotar a los clientes de las entidades financieras de certeza jurídica y evitar que existan litigios largos e innecesarios.

Entre los cambios más importantes que se plantearon con la reforma están los siguientes: se creó el Buró de Entidades Financieras con información pública sobre los productos que ofrecen las Instituciones Financieras, sus comisiones, prácticas, sanciones administrativas, reclamaciones, y otra información relevante para informar a los usuarios del desempeño en la prestación de sus servicios. Además, se instauró el Sistema Arbitral en Materia Financiera, como un instrumento por el cual las Instituciones Financieras pueden otorgar al público usuario la facilidad de solucionar mediante arbitraje controversias sobre operaciones y servicios previamente determinados, siendo éstas siempre del conocimiento público.

Gracias a las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, los usuarios bancarios podrán transferir sus créditos al consumo a otra entidad financiera, o sus operaciones bancarias a otro banco, ya que las instituciones de crédito están obligadas a realizar las acciones conducentes para que sus clientes puedan dar por terminados los contratos de adhesión que hubieren celebrado con las mismas.

Se instruyó a la COFECE para que investigue las condiciones de competencia en el sistema financiero y sus mercados, con la opinión de la SHCP. A partir de ésta, la COFECE podrá formular recomendaciones a las autoridades financieras para mejorar la competencia en este sistema y sus mercados a fin de evitar prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados en este sistema, incluyendo, según corresponda, ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, etc. Asimismo, ahora la CONDUSEF podrá suscribir convenios de intercambio de información con otras autoridades financieras y podrá emitir opiniones acerca de las contraprestaciones que reciban las instituciones financieras.

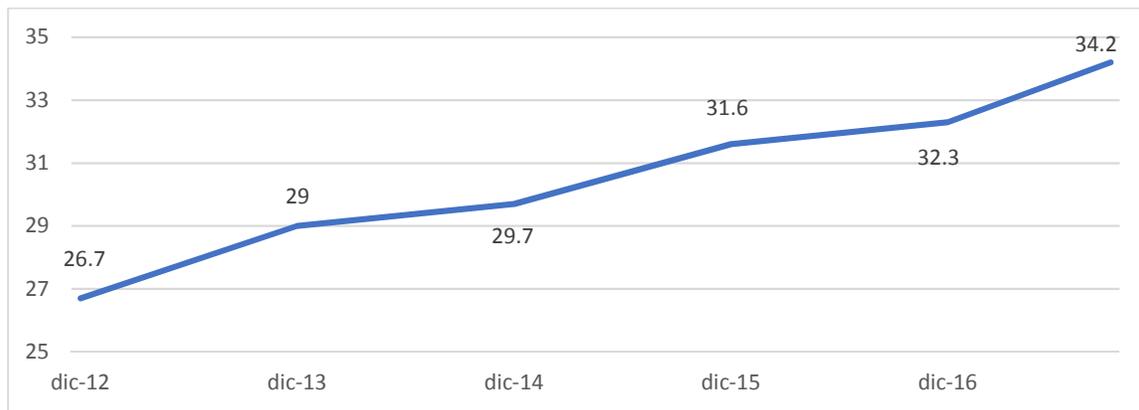
Se prohibió la venta o contratación de servicios condicionado a la contratación de otros servicios u operación, lo que se conocía como ventas atadas, al tiempo que El Banco de México se encargará de regular las comisiones que cobran los bancos y las tasas de interés que rigen los créditos.

Un elemento controversial de la reforma es que ésta volvió más sencillo, para los bancos, cobrar las garantías de préstamos incobrables ya que se podrán retener bienes de un prestatario cuando "exista temor fundado" de que el deudor disponga de ellos, los enajene o los dilapide. También se podrá solicitar la radicación de una persona y los deudores no podrán ausentarse del lugar donde se realiza el juicio en su contra. Durante la demanda, aun y cuando el juez o el actuario no lo ordenen, el banco puede pedir al usuario que muestre los bienes con los que cuenta para garantizar el pago del crédito. Estas medidas buscaban permitir a los bancos ser menos conservadores debido a la seguridad con la que cuentan para hacer valer sus préstamos, y así aumentar la penetración del crédito comercial.

Con esta reforma se logró la flexibilización del marco regulatorio de la Banca de Desarrollo a través de una redefinición del mandato de las instituciones con la finalidad de fomentar el crédito. Gracias a la reforma, la banca de desarrollo puede ahora prestar directamente a los diferentes sectores productivos y ya no sólo a través de garantías.

También la reforma permitió un incremento de 7.5% entre 2012 y 2017 en el otorgamiento de créditos medido como participación del PIB al pasar de 26.7% a 34.2% a septiembre de 2017. (ver Gráfica 27)

Gráfica 27. México: Crédito otorgado como porcentaje del PIB, 2012-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

De igual modo la reforma financiera ha promovido una mayor inclusión financiera en México al pasar de 39.4 millones de personas con acceso al crédito, a 52.1 millones en 2015, lo que significa un incremento de 12.7 millones de personas. Aunque el número total aun no alcanza a cubrir a la mitad de la población se espera que con este ritmo de crecimiento se logre una cobertura mayor en la siguiente década. Si bien existe una alta concentración en el mercado bancario en México, la competencia es evidente y los nuevos bancos han ganado terreno. Asimismo, en la actualidad, el Buró de Entidades Financieras cuenta ya con información de 21 productos de seis sectores por parte de más de 3,800 entidades financieras (Rubio Márquez 2017, p. 62).

La reforma incluyó el crédito como una herramienta para promover una mayor inclusión de poblaciones que tradicionalmente han estado fuera del acceso al sistema financiero. Por ejemplo, mediante el programa de financiamiento para mujeres empresarias, Mujer PYME de NAFIN, donde el principal requisito es que al menos 51% del capital accionario sea propiedad de mujeres. Además, se creó el programa *Crédito Joven*, gracias al cual de febrero de 2015 a diciembre de 2017 se otorgaron 4,830 créditos a jóvenes con una inversión total de 1,750 millones de pesos.

Para fomentar el desarrollo empresarial y productivo se creó el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) el cual entre enero de 2013 y junio de 2017 destinó recursos por más de 19 mil 500 millones de pesos para respaldar a más de 387 mil emprendedores y 566 mil MIPYMES. Parte de estos recursos se canalizaron por medio del Sistema Nacional de Garantías de modo que, de enero de 2013 a junio de 2017, el Sistema permitió el acceso al crédito a casi 398 mil MIPYMES, con recursos por 13 mil millones de pesos. Asimismo, se permitió la creación de 40 Fondos de Capital Emprendedor en favor de 472 empresas de alto impacto (Presidencia de la República 30 de agosto de 2017).

Existe reconocimiento internacional sobre las mejoras alcanzadas en el sistema financiero. Se destaca la mejora de 28 lugares (del lugar 63 en 2014 al 35 en 2016) en el rubro de desarrollo de mercado financiero en el Índice de Competitividad Global publicado por el Foro Económico Mundial. En el reporte *Doing Business 2016* del Banco Mundial, México se ubicó en el 5° lugar a nivel mundial en lo relativo a la facilidad para obtener un crédito (Rubio 2017, p. 67).

Retos y perspectivas

La Reforma Financiera, aunque ha conseguido concretar logros importantes como los ya expuestos, ha sido insuficiente para cumplir con los objetivos que se había planteado. Si bien se había propuesto alcanzar una penetración del crédito de alrededor de 40% del PIB al cierre de la administración del presidente Peña Nieto en diciembre del 2018, para estar en línea con el porcentaje que en 2012 presentaban países como Paraguay o Rusia, a finales del 2017 apenas se había logrado el 35%; se estima que sólo se podría conseguir llegar a 40% hasta 2021 (Leyva y Jardón 3 de abril de 2018). Asimismo, el ahorro financiero interno como

porcentaje del PIB, pasó de 55.8% en 2012 a 62.2% en 2016, mientras que la meta para 2018 es de 65% por lo que aún queda por ver que pueda lograrse la meta (Rubio Márquez 2017, p. 63).

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) encuentra que sólo 32% de las empresas en México cuentan con un crédito bancario lo que se explica porque una buena parte de las PYMEs no participan en el mercado formal lo que no las hace sujetas de crédito. Asimismo, los costos judiciales de recuperar cartera vencida equivalen a 32% del principal del crédito mientras que en EE.UU. ésta representa sólo 9% (Díaz-Infante Chapa 2014).

Existen retos aún en competencia bancaria: la fusión de Banorte, el cuarto banco mexicano por activos, con Interacciones, aprobada por la COFECE en junio, elevará aún más la concentración en el sector financiero nacional. Tras esta operación casi 73% de los activos quedarán en manos de solo cinco entidades: BBVA Bancomer, Santander, Citibanamex, el Grupo Financiero Banorte y el banco HSBC ya que los activos de Interacciones le sumarán a Banorte un 2% sobre la cuota nacional, lo que la convertirá en la segunda entidad financiera del país (Fariza 28 de junio de 2018).

También se debe destacar que el sistema financiero es un sector bastante dinámico, lo que genera la creación de nuevos modelos de negocios que el marco jurídico debe reconocer y contemplar. Por ejemplo, el uso de la tecnología como un medio para fomentar el crecimiento del capital, lo que es conocido como Fintech, lo que ha dado lugar a nuevas figuras de financiamiento como el crowdfunding, y a nuevas plataformas de servicios bancarios (Rubio Márquez 2017, p. 83).

6. Reforma Hacendaria

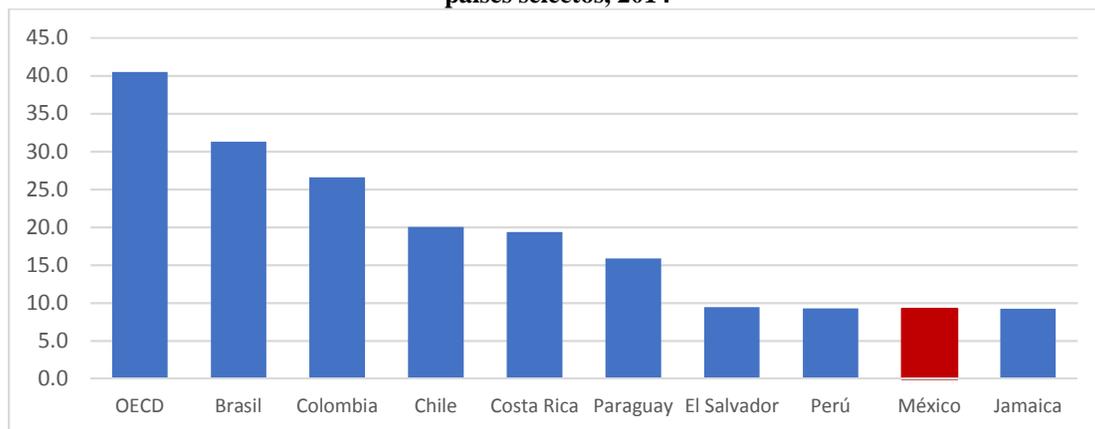
México posee una Constitución de carácter social que reconoce una serie de derechos fundamentales. Por medio de las escuelas, los hospitales, infraestructura pública y los programas sociales es como el Estado se asegura de que estos derechos no se queden sólo en papel, sino que se ejerzan de manera efectiva. Sin embargo, estos servicios no son gratuitos, tienen un costo que el gobierno debe de pagar a fin de poder proporcionarlos a la población;

por esta razón, el Estado recauda impuestos a fin de poder cumplir con su mandato constitucional.

Por ser un país con niveles de desigualdad tan altos, el gasto del gobierno desempeña un papel fundamental en la lucha contra la disparidad económica pues fomenta la igualdad de oportunidades y fortalece la lucha contra la pobreza, en la cual, de acuerdo al CONEVAL, en 2016 se encontraban alrededor de 53.4 millones de personas, lo que representaba el 43.6% de la población total y 7.6% se encontraban en situación de pobreza extrema (CONEVAL, 2017)

Sin embargo, si se compara el nivel de gasto público en México como porcentaje del Producto Interno Bruto con sus contrapartes de otros países encontramos que el promedio nacional es relativamente bajo. Por ejemplo, en 2016 el gasto público nacional, era de tan solo el 20.99% del PIB, mientras que en América Latina y en los Miembros de la OCDE es de 29.22% y 27.71%, respectivamente (ver Gráfica 28). El gasto público en el país y en los grupos antes mencionados era más homogéneo en la década de los ochenta⁵, el país redujo considerablemente el gasto al finalizar la “década perdida”, de manera el gasto público promedio de 1990 a 1999 fue de 12.46% del PIB.

Gráfica 28. México: Participación del gasto público destinado a beneficios sociales comparado con países selectos, 2014

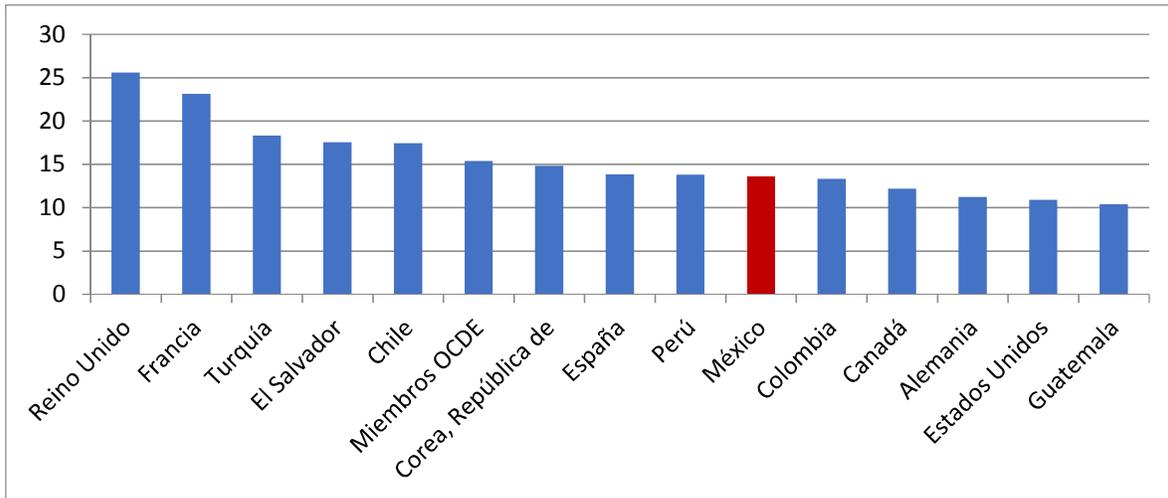


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

⁵ El gasto público como porcentaje del PIB en la década fue de 22.29% para América Latina y el Caribe; 20.88% para México; y, 25.44% para los miembros de la OCDE.

El limitado nivel de gasto en México está profundamente relacionado con el bajo nivel de recaudación del Estado. En 2016, la recaudación impositiva México ascendía a un 13.55 % del PIB, frente a un promedio de 15.37% para los países de la OCDE.

Gráfica 29. Recaudación Impositiva como porcentaje del PIB, México y países seleccionados, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Entre los factores que explican la baja recaudación tributaria de México, previa a esta reforma, destacan: la existencia de tratamientos especiales y regímenes especiales de tributación en materia de ISR; la aplicación de tasas diferenciadas o tasa cero en el IVA (fronteras y alimentos y medicinas); y, la evasión y elusión fiscales. En relación a los Impuestos sobre la Renta, México es uno de los países más dependientes de este tipo de impuestos, de una muestra de países latinoamericanos⁶, el promedio de los impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital como porcentaje de los impuestos totales es de 36.92%, mientras que en México es 52.23%.

Adicionalmente, las cifras arrojan que las empresas mexicanas dedican mucho tiempo en cumplir con sus obligaciones fiscales e incluso muchas veces se ven en la necesidad de contratar a un especialista que les ayude con esta tarea. De acuerdo al Banco Mundial y la consultora PWC, en 2017 las empresas mexicanas dedicaban cerca de 241 horas al año en

⁶ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú, El Salvador y Uruguay; Banco Mundial.

cumplir con estas responsabilidades mientras que el promedio de América del Sur es de 547 horas y estamos aún por encima de Centroamérica y el Caribe, con un promedio de horas para pagar impuestos de 206 horas (Banco Mundial, 2018). El mayor número de horas se dedica al pago de impuesto al ingreso empresarial, 101 horas, al pago de impuestos al consumo, 100 horas mientras que al pago de impuesto al trabajo 38 horas anuales. Estas cifras ubican al país en el puesto 115 de 190 economías evaluadas.

Principales elementos de la reforma

A continuación, se desarrollan los principales componentes que conforman la reforma fiscal que busca elevar el nivel de ingresos del gobierno.

Homologación del Impuesto al Valor Agregado

Las medidas más importantes que se aprobaron para fortalecer la recaudación del IVA fueron la homologación de la tasa de frontera con el resto del país, la cual se elevó del 11% al 16%; y la eliminación de la exención que se aplicaba a las importaciones temporales.

La diferencia en la tasa en la frontera del país con respecto al resto del país no implicaba una reducción de los precios para los consumidores y con ello hacer la zona más competitiva, dado el impuesto análogo en el otro lado de la frontera de México (Secretaría de Gobernación, 2014). Además de no promover una mayor competitividad y crecimiento vía el consumo, la hacienda pública se veía afectada, debido a que se triangulaban operaciones para sacar beneficios de la zona preferencial. Un estudio comparado de los precios de diversos bienes concluyó que los precios al consumidor no eran menores en la zona fronteriza que en el resto de México.⁷ Lo anterior significa que los beneficios de la tasa preferencial no necesariamente llegaban a los consumidores, sino que eran capturados por intermediarios.

En el mismo sentido, la eliminación a la exención de IVA a las importaciones temporales daba pie a prácticas de evasión y elusión fiscal. La preferencia se implementó con el objetivo de promover la industria exportadora en el país, los insumos importados no serían

⁷ Se realizó un análisis con información del INEGI sobre precios al consumidor por localidad.

sujetos de ningún cargo impositivo cuando se utilizarán para fabricar productos para la exportación. La eliminación de este esquema no pretendió dañar a las empresas que hacían uso de estas preferencias de manera correcta ya que se implementó un proceso de certificaciones para que se demuestre el correcto uso del esquema y con ello aumentar la reducción sin afectar a las empresas exportadoras.

Simplificación y fortalecimiento del Impuesto Sobre la Renta empresarial

La Reforma Hacendaria significó la eliminación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y del impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) a fin de simplificar el cumplimiento de obligaciones fiscales de las empresas. Al mismo tiempo la Reforma dio lugar a una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), la cual ensancha la base de este impuesto y simplifica su pago; para ello se eliminaron o moderaron algunos de los llamados regímenes preferenciales y tratamientos especiales. Los beneficios de la simplificación del impuesto los ingresos corporativos recaen en pasar de tres impuestos en 2013 a uno solo, por lo que un sistema tributario más simple promovería una mayor recaudación.

Un aspecto central de esta reforma es que eliminó el llamado régimen de consolidación fiscal, el cual daba lugar a abusos de parte de conjuntos empresariales que obtenían indebidamente agresivas reducciones en el pago de sus contribuciones. La reforma hacendaria limitó el porcentaje en que las remuneraciones exentas del trabajador podían deducirse del ISR de las empresas, tratando de que no existieran afectaciones al ingreso de los trabajadores.

Gracias a los cambios legislativos realizados, hoy existe un solo impuesto al ingreso empresarial, pero con la misma capacidad de recaudación de los tres gravámenes previos a la Reforma. Adicionalmente, la Reforma modificó los esquemas de deducción inmediata de inversiones con el objetivo de que no redujeran su base impositiva. La deducción de inversiones no era un motor de inversión porque las empresas evadían el pago de impuestos justificando que los activos fijos se depreciaban a una tasa del 100% en el primer año.

Mayor progresividad del Impuesto Sobre la Renta de personas físicas

A fin de fortalecer la progresividad del sistema tributario, la Reforma elevó la tasa marginal del ISR para las personas físicas de mayores ingresos, con lo cual se mejora la equidad tributaria. De esta manera, la tasa marginal máxima de ISR se incrementó de un 30% para todas las personas con ingresos mensuales mayores a 32,750 pesos, a tasas marginales escalonadas: una tasa marginal de 32 por ciento para los individuos con ingresos mayores a 62,500 pesos mensuales, y a 34 por ciento para aquellos con ingresos superiores a 83,300 pesos mensuales. Finalmente, para aquellos individuos con ingresos superiores a 250,000 pesos mensuales la tasa marginal es ahora de 35%.

Adicionalmente, se eliminó la exención de impuestos por ISR a los ingresos personales por ganancias de capital y dividendos, la cual favorecía a la población más rica. La tasa de impuesto que se aprobó en esta materia gracias a la Reforma es del 10%. Igualmente, la Reforma Hacendaria fijó límites a las deducciones personales que se pueden realizar en cada año. Dicha restricción equivale al mínimo entre cuatro salarios mínimos anuales y el 10 por ciento de los ingresos totales del contribuyente personal.

Lo anterior significa que, de acuerdo con los datos del INEGI, la Reforma Hacendaria en materia de ingresos personales no impacta a las personas físicas con ingresos bajos y medios en virtud de que no existe ningún incremento en la carga tributaria del 99% de la población adulta que declara ingresos fiscales. En conjunto, las tasas efectivas derivadas de la Reforma Hacendaria fortalecen la recaudación tributaria en forma significativa manteniendo a México por debajo del nivel de carga fiscal del promedio de los países de la OCDE.

Medidas para fomentar la formalidad

Un aspecto sobresaliente de esta Reforma es el paquete de medidas e incentivos articulados que se introdujeron para fortalecer la formalización de las actividades productivas, entre las que destaca la creación del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), el cual está diseñado para personas físicas con actividad empresarial, para participar bajo este esquema de pago de impuestos los ingresos no pueden superar los dos millones de pesos al año y tienen que contar con una capacidad administrativa limitada.

Entre las principales características del nuevo régimen están el recibir descuentos en el pago de impuestos en los primeros años, para el caso del ISR, existirá una exención total de su pago con disminuciones en los siguientes 10 años subsecuentes, de manera que al finalizar el periodo los contribuyentes migrarán al régimen general; acceso a una herramienta electrónica desarrollada por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) para el cumplimiento de sus obligaciones contables; y, las personas que gocen del nuevo esquema de tributación tendrán el derecho a participar en programas de crédito a través de Nacional Financiera (NAFIN) y el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM).

La segunda medida implementada fue la creación del Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS), que tuvo el objetivo primordial de promover la incorporación al IMMSS de trabajadores y dueños de PYMEs de las empresas participantes en el esquema anterior. Entre los apoyos que otorgará el RISS está los subsidios del pago de cuotas, descuentos de Impuesto Sobre la Renta.

Aunque no está hecho con el objetivo de promover la formalidad en el país, se creó el Régimen Fiscal del Sector Minería. En el país no se contaba con un régimen que permitiera al gobierno tributar los ingresos generados por el sector minero. Para ello se crearon dos derechos aplicables al sector minero: derecho especial, no distorsiona las decisiones de inversión pues tiene en cuenta los costos operativos de la empresa minera; y, derecho extraordinario, que grava los ingresos de la explotación de metales preciosos. Entre los beneficios del nuevo esquema está el apoyo a las economías regionales ya que los gobiernos municipales en donde se realiza la actividad minera recibirá la mitad de la recaudación, los estados una tercera parte y el orden federal sólo una quinta parte de lo recaudado.

Modificación de los impuestos especiales

La Reforma Hacendaria aprobó importantes modificaciones en materia de los llamados indirectos, en relación a los impuestos verdes se introdujo: impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS) al carbono, en el caso de combustibles y la gasolina se introducirá un impuesto de 10.3 centavos por litros, el cual será ajustado de manera anual por las variaciones del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC); IEPS a los plaguicidas,

herbicidas y a los fungicidas, con tasas dependientes del nivel de toxicidad que oscilarán entre el 0 y el 9 por ciento.

En materia de salud se crearon varios impuestos, debido a las críticas estadísticas de obesidad en el país, “en 2016 el 73% de la población adulta padecía sobrepeso u obesidad: 7 de cada 10 adultos, 4 de cada 10 jóvenes y 1 de cada 3 niños” (Excélsior 2018). Se creó un impuesto de un peso por litro a las bebidas saborizadas, un impuesto de ocho por ciento a los alimentos no básicos con alto contenido calórico y con el objetivo de mejorar el bienestar económico de las familias, quedaron libres de impuesto los alimentos de consumo básico provenientes del maíz, trigo y otros alimentos de cereales sin azúcar; entre los alimentos que quedaron exentos del pago de impuestos está el pan blanco, tortillas y tostadas.

Promoción del Federalismo

Entre los retos del federalismo en el país está la descentralización de las finanzas públicas a través de una mayor recaudación de impuestos subnacionales y una asignación equitativa hacia las entidades federativas y sus municipios. La primera medida para promover el federalismo recae en la creación del Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR) y la eliminación del Fondo de Fiscalización (FOFIE). Es una medida que incentiva la recaudación de las entidades y los municipios, entre los cambios con el fondo anterior está que los recursos serán iguales al 1.25 por ciento de la recaudación federal participable y que además la fórmula cambiará en función de las disposiciones del Régimen de Pequeños Contribuyentes e intermedios.

Una segunda medida está en una mejor distribución de los Fondos de Aportaciones Federales, provenientes del ramo 33. En este sentido se realizaron dos importantes cambios: integración de la medición de la pobreza, salud, seguridad social y alimentación en las fórmulas de asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; y, una mayor transparencia en los Fondos de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones Múltiples y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

La tercera y última medida recae en la modificación del Fondo de Fomento Municipal al incluir la coordinación entre entidades federativas y municipios, de esta manera se

fortalece las finanzas públicas municipales a través del concepto del impuesto predial. La medida consiste la repartición del 30 por ciento del excedente del fondo con base al incremento del predial para las entidades que les corresponda cobrar el tributo antes mencionado.

Fortalecimiento del Gasto Público

La reforma de planteó elevar las capacidades del Estado en función de la satisfacción de las necesidades de la sociedad y como se comprobó en líneas anteriores el gasto público refleja la débil capacidad financiera. En este sentido, la primera medida implementada fue la implementación del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), el principal objetivo de esta medida es fomentar la transparencia y el uso eficiente de recursos, para lo cual implementó la apertura de datos y la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno.

En relación a la educación se creó el Fondo de Nómina Educativa (FONE) que centralizará la operación de la nómina educativa y que, entre las principales medidas, buscará tener un mecanismo de negociación salarial único consistente con la Ley del Servicio Profesional Docente y la justificación necesaria de creación de nuevas plazas para maestros. Respecto al componente de salud se buscó una reducción de los costos vía compra de medicinas de manera consolidada.

La segunda medida, relacionada a las necesidades de la población, se planteó en la reforma el incremento en el gasto en rubros de impacto social como: Programa de Escuelas de Tiempo Completo, Pensiones de Adultos Mayores, Programa de Seguros de Vida para Jefas de Familia, Programa Oportunidades, Programa de Apoyo Alimentario, entre otros. (ver Tabla 2)

Tabla 2. Resumen de los principales cambios de la reforma hacendaria

Impuesto	Modificación
Impuesto Sobre la Renta	<ul style="list-style-type: none"> • Personas Morales: Eliminación de la deducción al 100 de las inversiones Homologación del ISR para el sector primario Impuestos a la distribución de dividendos Eliminación del Régimen de consolidación fiscal

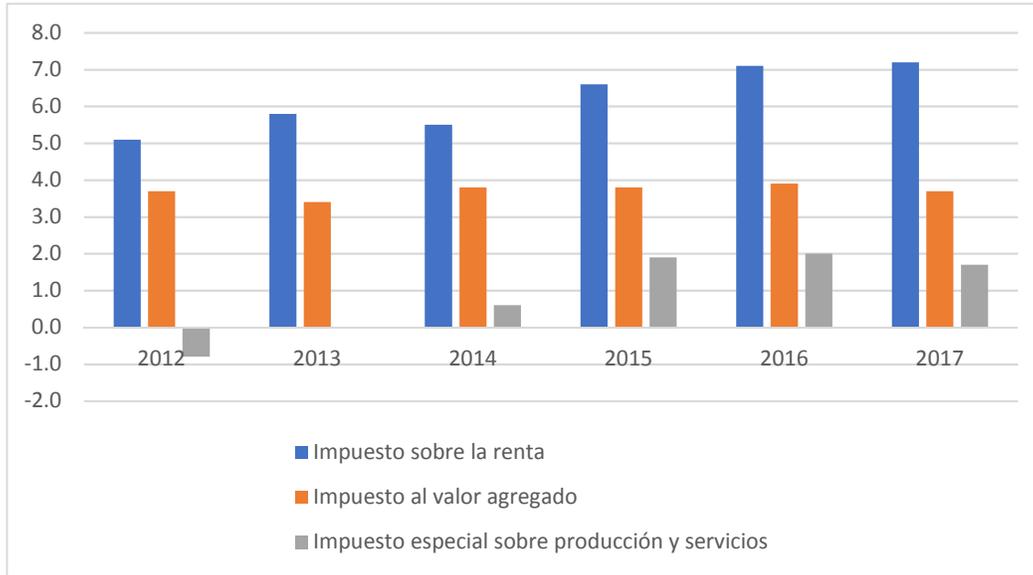
	<ul style="list-style-type: none"> • Personas Físicas <p>Tasa de ISR para contribuyentes con ingresos mayores a los 500,000 pesos Disminución de las deducciones totales, que no podrán pasar del 10% de los ingresos o 2 salarios mínimos. Tasa de 10% para grabar las ganancias de capital por enajenación de acciones</p>
Impuesto al Valor Agregado	<ul style="list-style-type: none"> • Homologación del IVA en la frontera, del 11% al 16% • Eliminación de las exenciones a chicles y alimentos para animales, compra de monedas, metales preciosos, alhajas y obras de arte
Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de 25% a 26.5% de bebidas alcohólicas con hasta 6 grados del alcohol • Aumento de 50% a 53% para las bebidas alcohólicas con más de 20 grados de alcohol • Impuesto de 5 dólares por tonelada de CO2 emitido • Impuesto de 1 peso por litro a las bebidas azucaradas • Impuestos a los plaguicidas según la toxicidad.
Otras medidas	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación del IETU y del IDE • Régimen de Incorporación Fiscal para la regularización de pequeños contribuyentes con ingresos de hasta un millón de pesos • Régimen de Incorporación a la Seguridad Social, Seguro de Desempleo y Pensiones Universales para Adultos Mayores • Régimen Fiscal para Pemex que disminuya su carga fiscal, mediante el dividendo estatal se presente asignar los recursos de una manera socialmente más responsable.

Fuente: Elaboración propia con información de la Auditoría Superior de la Federación, 2016.

Avances y resultados

Del grupo de impuestos analizados, el que mayor avance ha tenido es el Impuesto Sobre la Renta, en 2016 aumentó 13.5% en términos reales y en 2017 4.3%. A pesar de que el Impuesto al Valor Agregado el Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios han aumentado por porcentaje del Producto Interno Bruto, su desempeño en términos reales ha sido pobre: el primero de redujo en 4.8% en términos reales en 2017 y el segundo en 15.7%. (ver Gráfica 30)

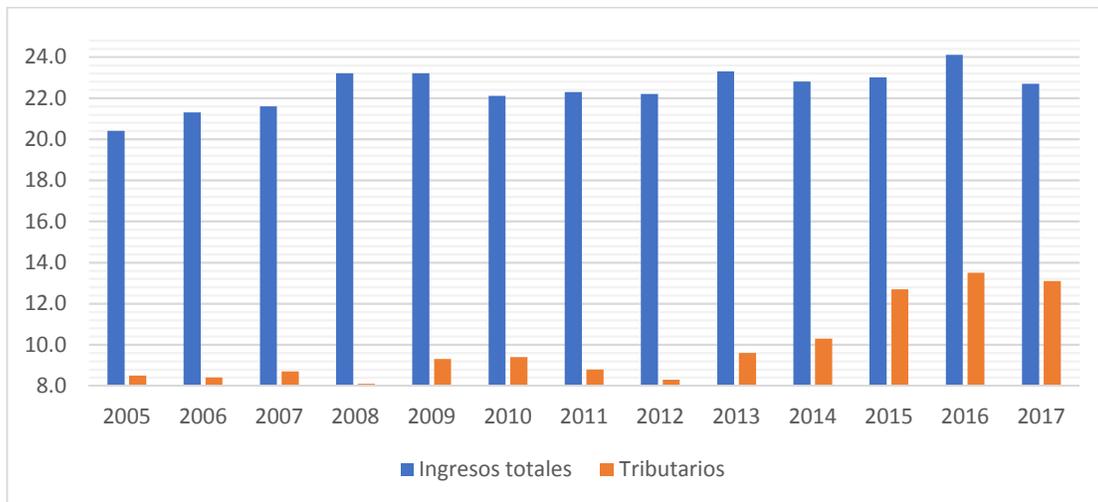
Gráfica 30. México: Recaudación de impuestos, por tipo de tributación como porcentaje del PIB, 2012-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

De igual modo, se observa que, del 2012 a la fecha, se ha disminuido la dependencia de los ingresos públicos del petróleo, la cual pasó de casi 40 por ciento a sólo 16 por ciento, con lo que la caída internacional en los precios del petróleo no tuvo el efecto tan negativo que hubiera tenido se no haberse aplicado una Reforma Hacendaria. (ver Gráfica 31)

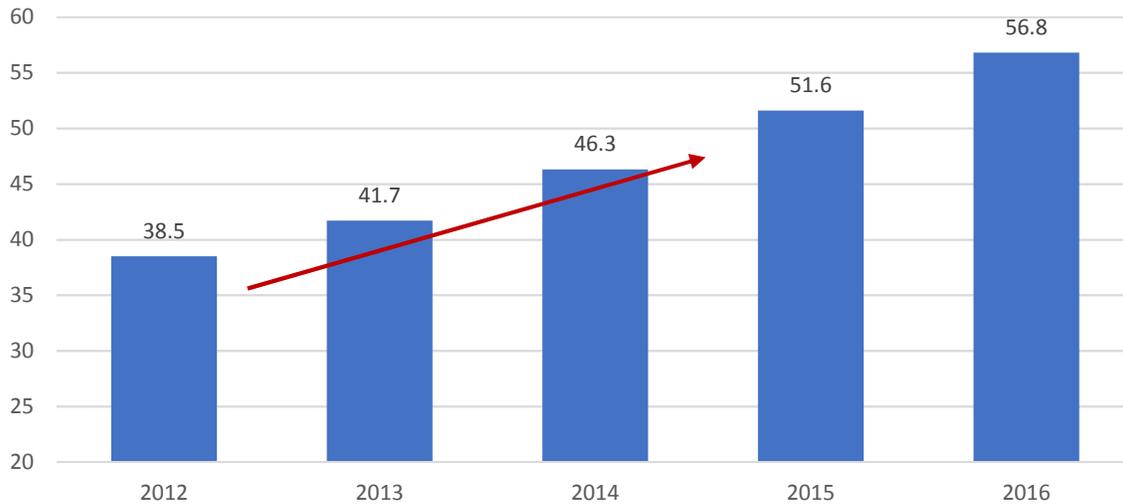
Gráfica 31. México. Ingresos del Sector Público, 2005-2016 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

Entre 2012 y 2016, el padrón de contribuyentes se amplió de 38.5 millones a 56.8 millones de contribuyentes, lo que representó un aumento de 47.5%. (ver Gráfica 32)

Gráfica 32. México: padrón de contribuyentes (millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

Asimismo, datos del Centro Mario Molina señalan que las medidas ambientales que se aplicaron en la Reforma Hacendaria ya han tenido efectos positivos en la reducción de las emisiones de Dióxido de Carbono, principal causante del efecto invernadero, pues entre 2014 y 2016 estas se redujeron en un 13.3% y para el mismo periodo se estima una reducción de las emisiones de monóxido de carbono de 17.4% (Messmacher Linatras 2017)

Retos y perspectivas

Aun cuando esta reforma hacendaria ha permitido incorporar a más personas a la base de contribuyentes el reto aún es grande para poder integrar a la gran masa que sigue operando en la informalidad. El reto no es menor y es uno de los talones de Aquiles de la economía mexicana.

Un factor externo que incidirá sobre la política fiscal en México tiene que ver precisamente con la reforma fiscal aprobada en EE.UU. en diciembre de 2017 y que ha sido una de las promesas de campaña del presidente de ese país, Donald J. Trump. La reforma

fiscal estadounidense redujo el ISR corporativo de 35% a 21%. Esta reducción tan dramática en la tasa impositiva en EE.UU. ha venido a poner una gran presión sobre la política fiscal pues al comparar la reforma fiscal de México con la de su vecino al norte es claro que México quedó rezagado en temas de competitividad pues la tasa corporativa que pagan las empresas en México es de 30% más 10% sobre dividendos y alrededor de otros 10% por participación de trabajadores en utilidades (PTU). Para mantenerse competitivo México requiere reducir la tasa de ISR corporativo a un nivel de 25%, homologar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y eliminar las exenciones que existen. Asimismo, el gobierno requiere incrementar el superávit primario para estabilizar la deuda en proporción del Producto Interno Bruto (PIB) (Saldívar 17 de abril de 2018).

Asimismo, es preciso tomar en cuenta que el crecimiento demográfico y la tendencia que se está dando a nivel mundial de reducir el ISR corporativo serán factores que podrían “presionar para reconsiderar el sistema fiscal actual” (Albarrán 20 de abril de 2018). Lo anterior obligará a replantear el tipo de impuestos que utilizar el Estado, así como una mayor eficiente en el gasto y una mejor recaudación tributaria.

Organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) han recomendado al gobierno del presidente Peña Nieto el establecimiento de un Consejo Fiscal por medio del cual pueda mejorar la arquitectura de las finanzas públicas. Si bien esta recomendación no fue recogida, si es parte del proceso de fortalecimiento institucional a fin de dar mayor certidumbre y transparencia a ingresos y gastos del gobierno. Un Consejo Fiscal ayudaría pues serviría de contrapeso al Ejecutivo y podría ser una excelente herramienta para evitar un endeudamiento público superior al acordado en ley y podría poner un límite al gasto. Estas serían algunas de las principales consideraciones que se tendrían que retomar en el futuro gobierno a fin de darle viabilidad a las finanzas públicas y evitar caer en endeudamientos que pueden llegar a resultar muy costosos.

CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE LAS REFORMAS

El *Pacto por México* puso en marcha un ambicioso paquete de reformas estructurales con el fin de dar respuesta a algunos de los problemas que persistían desde hace décadas y cuyo debate se había visto entorpecido debido a la inhabilidad de llegar a consensos en la oferta de soluciones. Cuando el presidente Peña Nieto asumió el poder en diciembre de 2012, su partido, el PRI, no tenía mayoría en la Cámara de Diputados ni en el Senado lo que “auguraba otra Presidencia incapaz de lograr acuerdos para alcanzar reformas de fondo” (Elizondo 2017). Sin embargo, el *Pacto por México* permitió que se acordaran y pusieran en vigor 95 propuestas de política pública que establecieron los fundamentos para darle un mayor impulso a la economía, la sociedad y la política mexicanas.

El Pacto se debe entender no sólo como un esfuerzo por realizar modificaciones legislativas e institucionales para dinamizar el modelo económico de México, sino que es un marco de reglas y principios que se deberán de implementar de modo que permita que las reformas rindan fruto. Aún es pronto para evaluar en su totalidad el alcance que las reformas del *Pacto por México* tendrán en la vida política, económica y social de México, sobre todo porque algunas tomarán varios años más en empezar a mostrar resultados más concretos. Sin embargo, ya se pueden ver algunos resultados concretos en algunas áreas específicas.

Algunos avances son muy significativos en el sector de las telecomunicaciones donde se observa una reducción de los precios de los servicios de internet de banda ancha de hasta un 75%, se ha logrado aumentar el número de subscriptores en cerca de 50 millones y se ha eliminado para los usuarios el cobro de la Larga Distancia Nacional.

En cuanto a los resultados de una de las reformas más polémicas, tenemos que a 5 años de la promulgación de la reforma energética, no solo los hidrocarburos continúan siendo propiedad de la Nación, como se planteó desde un inicio, sino que las inversiones comprometidas en el sector energético ya suman cerca de 200,000 millones de dólares en tanto que el número de gasoductos aumentó de 11,347 en 2012 a 18,868 en 2018, lo que representa un aumento de más del 66% y se ha logrado reducir la tarifa promedio del sector eléctrico por un total de 41 meses seguidos.

Otros avances son más bien modestos y requieren de mayor empuje de los futuros gobiernos. Tal es el caso de la proporción de trabajadores en el sector informal que apenas se redujo en tres puntos porcentuales. Ello ha sido positivo en la medida en la que se le da a un mayor número de mexicanos acceso a ingresos estables, oportunidades de capacitación, servicios financieros, y seguridad social como lo es la cobertura de salud y las pensiones. Sin embargo, la proporción es marginal con respecto a la necesidad.

Algunos analistas encuentran que desde su puesta en marcha, las reformas no han logrado promover el crecimiento económico esperado, lo que se puede explicar por la caída en el precio del crudo que ha limitado seriamente los ingresos del gobierno, como porque su implementación ha estado en manos de una “administración poco experimentada y con problemas de corrupción” (Elizondo 2017, p. 22). Sin embargo, sería ingenuo suponer que en tan sólo seis años se pueden resolver los problemas tras décadas de sobre regulaciones obsoletas y barreras a la competencia que terminaron por frenar la innovación y la productividad de los sectores económicos en México.

Aún hace falta implementar cambios en otras áreas esenciales para asegurar la correcta implementación de las reformas como son el desarrollo de infraestructura física que efectivamente apuntale el crecimiento económico. De acuerdo con un estudio de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), la infraestructura física contribuye a reducir los costos logísticos y genera externalidades positivas a la sociedad, aumentando así la competitividad y la productividad de los países (CMIC 2018). Sin embargo, a pesar de la importancia de la inversión en infraestructura para el fomento del crecimiento económico y en la modernización del país y el hecho de que México cuenta con un amplio acervo de infraestructura económica estratégica (CMIC) si se compara con otros países encontramos que, de acuerdo al Índice de Competitividad Global del WEF (2017), México se ubica en el lugar 62, muy por detrás de otras economías emergentes como Turquía y Chile.

La OCDE reconoce el carácter ambicioso de las Reformas Estructurales que aquí se tratan, así como aquéllas que formaron parte de los otros cuatro acuerdos que conformaron el Pacto por México: Sociedad de Derechos y Libertades; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática. La organización plantea la importancia de la continuidad de las mismas, por lo que exhorta a los

próximos gobiernos a que partan de la base de las reformas, sin por supuesto dejar de admitir que hay espacio para la mejora, que aún quedaron temas pendientes y que los retos que enfrenta el país deben de seguir combatiéndose con una siguiente ola de reformas en distintas áreas de política pública.

Es necesario que los cambios legislativos e institucionales sean plenamente implementados para garantizar su continuidad y permitir que las reformas arrojen los efectos deseados. Asimismo, los cambios han sido lentos en áreas esenciales para asegurar la eficacia del proceso general de reforma, sobre todo en el combate a la corrupción, el aumento de la transparencia y la mejora de rendición de cuentas.

El *Pacto por México* tuvo como mayor virtud el lograr crear los consensos entre diferentes fuerzas políticas para aprobar una diversidad de reformas de gran calado que podrán llegar a dar resultados muy positivos. El siguiente gobierno que asumirá el cargo el 1 de diciembre de 2018 deberá buscar la continuidad de este paquete de reformas y buscar la implementación de una nueva serie de reformas estructurales, por ejemplo, del sistema tributario para fortalecer la capacidad de recaudación, la eficacia y el potencial redistributivo del gasto así como temas vinculados con la seguridad social y un sistema de salud público de cobertura universal. Si algo demostró el *Pacto por México* es que los acuerdos políticos sí se pueden dar aun en situaciones donde la gobernabilidad parecía no permitirlo cuando la voluntad política existe.

GLOSARIO DE TERMINOS

ASEA	Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente
CAT	Costo Anual Total
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CENAGAS	Centro de Control del Gas Natural
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CFC	Comisión Federal de Competencia
CMIC	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
CRE	Comisión Reguladora de Energía
CSTNRHM	Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares
ENOE	Encuesta nacional de ocupación y empleo
FOFIR	Fondo de Fiscalización y Recaudación
FOFIE	Fondo de Fiscalización
FONE	Fondo de Nómina Educativa
I + D	Investigación y desarrollo
IED	Inversión Extranjera Directa
IDE	Impuesto a los depósitos en efectivo
IEPS	Impuesto especial sobre productos y servicios
IETU	Impuesto Empresarial a Tasa Única
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
ISR	Impuesto sobre la Renta
MiPyME	Micro, pequeña y mediana empresa
NAFIN	Nacional Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PGCM	Programa para un Gobierno Cercano y Moderno
PIB	Producto Interno Bruto
PTU	Participación de trabajadores en utilidades
PyME	Pequeña y mediana empresa
RIF	Régimen de Incorporación Fiscal
RISS	Régimen de Incorporación a la Seguridad Social
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SENER	Secretaría de Energía
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TDT	Televisión Digital Terrestre
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación

BIBLIOGRAFIA

Aguilera Gómez, Manuel, Francisco Javier Alejo, Jorge Eduardo Navarrete y Ramón Carlos Torres. (2014). “Consideraciones sobre la Reforma de la Industria Petrolera en México. *Economía UNAM*. volumen 11, número 33, septiembre – diciembre, pp. 110-137 Obtenido de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1665952X1472184X> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2018).

Albarrán, Elizabeth. (20 de abril de 2018). “FMI ve retos en finanzas públicas en México,” *El Economista*. Obtenido de: <https://www.economista.com.mx/economia/FMI-ve-retos-en-finanzas-publicas-en-Mexico-20180420-0068.html> (Fecha de consulta: 25 de junio de 2018).

Avante Juárez, Rafael Adrián. (2017). *Reforma Laboral*. México: Fondo de Cultura Económica. 120 pp.

Auditoría Superior de la Federación. (2016). *El reto fiscal y la reforma hacendaria*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/8_El_Reto_Fiscal_y_la_Reforma_Hacendaria.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2018).

Banco de México. Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Petróleo. Obtenido de: <http://www.fmped.org.mx/transparencia.html> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2018).

Banco Mundial (17 de abril de 2018) *World Development Indicators database, World Bank*. Obtenido de: databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf (Fecha de consulta: 23 de junio de 2018).

Banco Mundial. (2018). *Paying Taxes 2018*. Washintong: Banco Mundial. Obtenido de <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Special-Reports/2018-Paying-Taxes.pdf> Fecha de consulta: 13 de junio de 2018).

Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC. (2013). *Doing It Better: Mexico's Productivity Index*. Obtenido de: <http://cidac.org/eng/uploads/1/hacerlomejorEN-web.pdf> (Fecha de consulta: 12 de junio de 2018).

Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. (2018). *Infraestructura sostenible 2030: política pública de infraestructura para el crecimiento y el bienestar*. México, CMIC

CMIC – CCE (2018). *Infraestructura sostenible 2030. Política pública de infraestructura para el crecimiento y el bienestar. Una propuesta del sector privado*, Ciudad de México, CMIC.

Comisión Reguladora de Energía. (2017). *Retos y Avances de la Reforma Energética: La Perspectiva de la CRE*. Obtenido de: <http://www.americ.org.mx/wp-content/uploads/2017/02/PRESENTA.pdf> (Fecha de consulta: 2 de junio de 2018).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). *Informe de pobreza en México, 2012*. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20México%202012_131025.pdf (Fecha de consulta: 28 de junio de 2018).

del Villar, Rafael y Francisco Javier Soto Álvarez (2005). “Logros y dificultades de la política de competencia económica en México,” *ICE. México*. marzo-abril. N.º 821. pp. 107-123.

Díaz-Infante Chapa, Enrique. (2 de abril de 2014) “El lado oscuro de la reforma financiera”, *Expansión* Obtenido de: <https://expansion.mx/opinion/2014/03/31/el-lado-oscuro-de-la-reforma-financiera> (Fecha de consulta: 18 de junio de 2018).

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2017) “Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LXII, núm. 230, mayo-agosto. pp. 21-50.

Enamorado, Ted, Luis-Felipe López-Calva, Carlos Rodríguez-Castelán y Hernán Winkler. (2014). *Income Inequality and Violent Crime Evidence from Mexico’s Drug War*. The World Bank Latin America and the Caribbean Region Poverty Reduction and Economic Management Unit Obtenido de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/236161468299090847/pdf/WPS6935.pdf> (Fecha de consulta: 10 de junio de 2018).

Excelsior. (11 de marzo de 2018). *Obesidad en México, problema de gravedad mayor: FAO*. *Excelsior*, pág. Recurso Electrónico. Obtenido de <https://www.excelsior.com.mx/global/2018/03/11/1225688> (Fecha de consulta: 4 de junio de 2018).

Fariza, Ignacio. (2018). “Cuatro entidades mexicanas controlarán el 65% de los activos bancarios tras la fusión de Banorte e Interacciones,” *El País*. Obtenido de: https://elpais.com/economia/2018/06/28/actualidad/1530212688_835212.html (Fecha de consulta: 7 de junio de 2018).

Flores Quiroga, Aldo. (2018). *Reforma Energética, Hidrocarburos*. México: Fondo de Cultura Económica. 120 pp.

Fundación Colosio. (2014). *Reforma Energética para Transformar a México*, México DF.

_____. (2014a). *Reforma en Telecomunicaciones y Competencia Económica para Transformar a México*. México: Fundación Colosio, A.C.

Gallardo Landeros, Adrián. (2014). “Reforma por la equidad distributiva,” *Reforma Social y Hacendaria: Finanzas públicas para un México incluyente* México: Fundación Colosio, A.C. pp. 23-29.

Guerrero Aguirre, Francisco Javier y Juan Carlos Amador Hernández. (2016). *La concentración política en contextos de democracias fragmentadas: el caso del Pacto por México*. México: LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados.

Indigo Staff. (2017). *2017 rompe récord en homicidios*. Obtenido de: <https://www.reporteindigo.com/reporte/2017-rompe-record-en-homicidios/> (Fecha de consulta: 7 de junio de 2018).

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2013). *Índice de Competitividad Internacional 2013*. Obtenido de: https://imco.org.mx/indices/documentos/2013/ICI_Libro_Nos_cambiaron_el_mapa_Mexico_ante_la_revolucion_energetica.pdf (Fecha de consulta: 10 de junio de 2018).

_____. (2013a). *La Reforma Financiera y los Riesgos del Crédito*. Obtenido de: <https://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2013/09/LaReformaFinancierayLosRiesgosdelCredito.pdf> (Fecha de consulta: 14 de junio de 2018).

Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2018). “Ahorros de 133 mil 700 mdp gracias a eliminación de Larga Distancia Nacional y política asimétrica de tarifas de interconexión (Comunicado 023/2018)” Obtenido de: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/ahorros-de-133-mil-700-mdp-gracias-eliminacion-de-larga-distancia-nacional-y-politica-asimetrica-de> (Fecha de consulta: 17 de junio de 2018).

_____. (sf). *Las Telecomunicaciones a 3 ½ años de la Reforma Constitucional en México*. 17 pp. Obtenido de: www.ift.org.mx/sites/default/files/contentogeneral/.../a3ymediorreformavf.pdf (Fecha de consulta: 17 de junio de 2018).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). *Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo*. Obtenido de: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2014/enoe/enoe2014_02.pdf (Fecha de consulta: 10 de junio de 2018).

_____. (2017). *Resultados de la encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH) 2016*. Obtenido de: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/endireh/endireh2017_08.pdf (Fecha de consulta: 9 de junio de 2018).

_____. (2018). “Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer (8 de marzo)”. Obtenido de: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/mujer2018_Nal.pdf?platform=hootsuite (Fecha de consulta: 19 de junio de 2018).

Jiménez, Roberto. (27 de noviembre de 2017). “En PEMEX el error de la reforma energética: Reyes Heróles”. *El Universal*. hogares (ENDIREH) 2016. Obtenido de: <http://www.eluniversal.com.mx/cartera/negocios/en-pemex-el-error-de-la-reforma-energetica-reyes-heroles> (Fecha de consulta: 11 de junio de 2018).

Leyva, Jeanette. (3 de abril de 2014). Banca en México registra elevada concentración, *El Financiero*, Obtenido de: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/banca-en-mexico-registra-elevada-concentracion> (Fecha de consulta: 12 de junio de 2018).

Leyva, Jeanette y Eduardo Jardón (3 de abril de 2018), “México ‘se queda corto’ en meta de crédito para el sexenio,” *El Financiero*, Obtenido de: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-se-queda-corto-en-meta-de-credito-para-el-sexenio> (Fecha de consulta: 22 de junio de 2018).

López Noriega, Saúl y Rodrigo Velázquez López Velarde. (2018). *Pacto por México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Messmacher Linartas, Miguel. (2017). *Reforma Hacendaria*. México. Fondo de Cultura Económica. 90 pp

México COFEMER (2013) *Reforma Financiera. Resumen Ejecutivo*. Obtenido de: www.cofemersimir.gob.mx/expediente/12978/mir/30723/archivo/871531 (Fecha de consulta: 21 de junio de 2018).

México Portal de Datos abiertos del Gobierno de la República. Obtenido de: <https://datos.gob.mx/> (Fecha de consulta: 21 de junio de 2018).

Notimex. (8 de febrero de 2018). “Sector energético captará inversiones por 200 mil mdd” Obtenido de: <http://www.manufactura.mx/energia/2018/02/08/la-reforma-energetica-generara-inversiones-por-200-mil-mdd> (Fecha de consulta: 1 de junio de 2018)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2018). *Getting it Right: Prioridades estratégicas para México. 10 de junio de 2018*, Obtenido de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264292871-es> (Fecha de consulta: 1 de junio de 2018)

_____. (sf). *OECD Data*. Obtenido de: <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm> (Fecha de consulta: 1 de junio de 2018)

_____. (2017). *How's Life in Mexico?* Obtenido de: <http://www.oecd.org/statistics/Better-Life-Initiative-country-note-Mexico.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2018).

_____. (2013). *Indicators of Product Market Regulation Homepage*. Obtenido de <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm> (Fecha de consulta: 13 de junio de 2018)

_____. (2012). *Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*. Obtenido de: <https://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf> (Fecha de consulta: 1 de junio de 2018)

_____. (2012a). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, OECD Publishing. Obtenido de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2018)

_____. (2010). *Estadísticas tributarias en América Latina*. OCDE Obtenido de: https://www.oecd.org/ctp/tax-global/LACFlyer_rev3_SPA.pdf, (Fecha de consulta: 13 de junio de 2018)

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafío*. de Organización Internacional del Trabajo (OIT) Obtenido de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf (Fecha de consulta: 8 de junio de 2018)

Presidencia de la República (8 de febrero de 2018). *Mensajes del Secretario Energía, Pedro Joaquín Coldwell, y del Coordinador General Comunicación Social y Vocero, Eduardo Sánchez Hernández*. Discurso. Obtenido de: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/mensajes-secretario-de-energia-pedro-joaquin-coldwell-y-coordinador-general-comunicacion-social-y-vocero-eduardo-sanchez-hernandez> (Fecha de consulta: 1 de junio de 2018)

_____. (30 de agosto de 2017) *Apoyo a emprendedores*. Obtenido de: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/apoyos-a-emprendedores> (Fecha de consulta: 1 de junio de 2018)

Rodríguez Padilla, Víctor. (2016). “Industria eléctrica en México: tensión entre el estado y el mercado,” *Problemas del Desarrollo*. volumen 47, nº 185, abril – junio, pp. 35-57 Obtenido de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301703616300037> (Fecha de consulta: 10 de junio de 2018)

Rubio Márquez, Vanessa (2017). *Reforma Financiera*. México: Fondo de Cultura Económica. 109 pp.

Saldaña Zorrilla, Sergio O. (22 de diciembre de 2014), “10 consecuencias económicas de la reforma energética,” *Forbes* Obtenido de: <https://www.forbes.com.mx/10-consecuencias-economicas-de-la-reforma-energetica/> (Fecha de consulta: 4 de junio de 2018)

Saldívar, Belén. (17 de abril de 2018). “México necesita reforma fiscal y mayor superávit primario: CIDE,” *El Economista*. Obtenido de: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Mexico-necesita-reforma-fiscal-y-mayor-superavit-primario-CIDE-20180417-0131.html> (Fecha de consulta: 14 de junio de 2018)

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2018) *Informe sobre acciones relevantes de la SCT*, SCT.

Secretaría de Gobernación. (2014). *Reforma de la Hacienda Pública*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66458/7_Hacendaria.pdf (Fecha de consulta: 6de junio de 2018)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. (2013). *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013 -2018*. Obtenido de: www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/pronafide_2013_2018.pdf (Fecha de consulta: 14 de junio de 2018)

World Economic Forum. (2011). *The Global Competitiveness Report 2011–2012*. Obtenido de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf (Fecha de consulta: 6 de junio de 2018).

_____. (2013). *The Global Competitiveness Report 2013–2014*. Obtenido de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf (Fecha de consulta: 6 de junio de 2018).