Getting It Right

UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA LAS REFORMAS EN MÉXICO

OCDE

Getting It Right

UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA LAS REFORMAS EN MÉXICO

OCDE

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2012), *Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*, OECD Publishing.

ISBN 978-92-64-19036-8 (impreso)
ISBN 978-92-64-19037-5 (PDF)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías de portada:
Ciudad de México: © Home Photographics - Fotolia.com
Niña: © Andrés Rodríguez - Fotolia.com
Chichén Itzá: © Rui Vale de Sousa - Fotolia.com
Iglesia de Nuestra Señora de Guadalupe, Puebla: © ALCE - Fotolia.com
Familia: © Monart Design - Fotolia.com
Guadalajara: © jcfotografo - Fotolia.com
Bandera de México: © vege - Fotolia.com
Autos en una armadora: © Nataliya Hora - Fotolia.com
Coordinación editorial: Centro de la OCDE en México para América Latina

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
Getting It Right. Strategic Agenda for Reforms in Mexico

© OCDE 2012. Todos los derechos reservados.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prólogo

Me da mucho gusto presentar la segunda edición del *Getting It Right* para México. Como nunca antes, México tiene una oportunidad histórica para construir consensos que permitan impulsar reformas estructurales de gran calado y dar un salto cualitativo en su nivel de desarrollo. Las 13 decisiones presidenciales contenidas en el Mensaje a la Nación en ocasión de la toma de posesión del Presidente Enrique Peña Nieto el 1 de diciembre en el Palacio Nacional, apoyados y desarrollados con mayor profundidad en los 95 compromisos del Pacto por México suscrito por los líderes de los principales partidos políticos, sientan las bases para promover esos cambios. Ahora el reto será transformar estos acuerdos históricos en decisiones y políticas concretas. Este estudio tiene el propósito de apoyar a México en ese esfuerzo, aportando análisis, comparaciones y recomendaciones en las áreas en las que se busca promover reformas.

El *Getting It Right* constituye una de las herramientas más completas que ha diseñado la OCDE para ayudar a los países que inician una nueva administración. En esta publicación tratamos de concentrar el conocimiento multidisciplinario con el que cuenta la OCDE sobre México, enriquecido con la experiencia internacional y con la comparación basada en mejores prácticas. Además, este documento identifica las fortalezas y debilidades de la economía mexicana, a fin de apoyar el diseño, la promoción y la implementación de las políticas públicas clave para un mejor desempeño económico.

Espero que este trabajo ayude a la administración del Presidente Enrique Peña Nieto a implementar una nueva generación de reformas estructurales de amplio alcance. Al país le urge construir un sistema fiscal ágil y robusto que proporcione una base financiera sólida para enfrentar las necesidades de gasto y los retos económicos y sociales, ayudando a reducir las desigualdades; un sistema educativo de vanguardia; un proceso presupuestario enfocado en resultados de largo plazo; un estado de derecho más eficaz y más justo; un mercado laboral más dinámico e incluyente; un conjunto de incentivos que promuevan la competencia; un sistema nacional de innovación abierto y eficaz;

un plan energético con una visión de largo plazo; y un sistema de salud sostenible y de calidad. Éstos son algunos de los principales retos en los que se enfocará la nueva administración.

El hecho de que el Presidente Peña Nieto haya decidido suscribir un Acuerdo de Colaboración Estratégica entre México y la OCDE, así como el que haya dedicado tiempo de su agenda a un seminario con expertos de la OCDE durante su visita a París para tratar algunos de estos temas, son señales muy positivas de un compromiso serio con una agenda estratégica de cambios estructurales para México; una agenda que la OCDE quiere seguir apoyando.

He tenido la oportunidad de promover reformas importantes en distintos países de nuestra Organización (por ejemplo, en materia de impuestos en Japón, de educación en Estados Unidos, de política social en Corea del Sur y de competencia en Italia). Para mí es un honor, como Secretario General de la OCDE, pero también como mexicano, poder servir a México y colaborar con la administración que estará conduciendo el país durante los próximos seis años. Como se lo he transmitido al Presidente Peña Nieto, el nuevo gobierno de México debe considerar a la OCDE como una extensión de sus propias capacidades.

Espero que este estudio, junto con el Foro "Políticas Públicas para un Desarrollo Incluyente", que coordina el Centro de la OCDE en México, con el apoyo de otros organismos internacionales, y que tendrá lugar en enero de 2013 en el Distrito Federal, ayuden a enriquecer el debate y a construir los consensos necesarios para promover las reformas que llevarán a México a mejorar su desempeño económico, reducir las desigualdades y avanzar hacia un nivel más elevado de desarrollo para beneficio de todos los mexicanos.

Angel Gurría

Secretario General de la OCDE

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Agradecimientos

Este reporte fue preparado por la OCDE en el marco de la alianza estratégica entre México y la OCDE para la Administración Federal 2012-2018. Forma parte de la serie de publicaciones *Getting It Right* de la OCDE, la cual tiene como objetivo presentar una evaluación detallada de los retos económicos que enfrentan los países miembros y asociados en el momento de una transición democrática, así como proporcionar elementos de análisis y de comparación internacional para la definición de políticas públicas. Bajo el liderazgo de Angel Gurría, Secretario General de la OCDE, y desde su lanzamiento en 2006, estos reportes se han convertido en un instrumento eficaz y valioso para las nuevas administraciones públicas de los países analizados.

El reporte 2012, tanto en su versión en inglés como en español, fue coordinado por Gabriela Ramos y un equipo editorial que incluye a Stéphanie Guichard, Mario López Roldán y José Antonio Ardavín.

Diversos funcionarios de la OCDE hicieron contribuciones valiosas en las distintas etapas de la preparación del documento, comenzando por los autores de los distintos capítulos, que se mencionan en el índice. Agradecemos a la directora de la Agencia Internacional de Energía, Maria Van Der Hoven, por el involucramiento de la Agencia en este proyecto. El trabajo editorial de la versión en español fue realizado por el personal de Publicaciones del Centro de la OCDE en México y por ello agradecemos especialmente a Alejandro Camacho y José Antonio García, así como a Bernardo Vázquez Perdomo, Gilda Moreno Manzur y Juan Carlos González. En París, Randall Holden y Kostas Panagiotopoulos apoyaron en las etapas finales de la edición.

Índice

Introducción
Gabriela I. Ramos y *Stéphanie Guichard* 9

Capítulo 1. **Aumento del potencial de crecimiento**
Sean Dougherty 21

Capítulo 2. **Combatir la pobreza y la desigualdad**
María del Carmen Huerta y *Alessandro Goglio* 39

Capítulo 3. **Política fiscal para un desarrollo incluyente**
Sean Dougherty y *Bert Brys* 63

Capítulo 4. **Fortalecimiento de la gobernanza a todos los niveles**
Andrew Davies, Óscar Huerta Melchor, Stéphane Jacobzone, Jack Radisch, Javier Sánchez-Reaza y *Jacobo García Villarreal* 83

Capítulo 5. **Mejorar el acceso al empleo formal**
María del Carmen Huerta y *Pascal Marianna* 109

Capítulo 6. **Los retos para el sistema educativo**
Diana Toledo Figueroa y *Gabriela I. Ramos* 125

Capítulo 7. **Política de salud**
Francesca Colombo, Ian Forde, Ankit Kumar, Valerie Paris y *Franco Sassi* 147

Capítulo 8. **La integración de México en la economía mundial mediante el comercio y la IED**
Iza Lejarraga 163

Capítulo 9. **Mejorando la eficiencia del sector de las telecomunicaciones**
Agustín Díaz-Pines 183

Capítulo 10. **Las PYMES y el espíritu emprendedor en México**
Jonathan Potter y *Marco Marchese* 197

Capítulo 11. **Crecimiento verde**
Ivana Capozza, Brendan Gillespie, Katia Karousakis, Reo Kawamura y *Frédérique Zegel* 219

Capítulo 12. **Política energética**
Ulrich Benterbusch y *Joerg Husar* 237

Capítulo 13. **Sector agrícola y desarrollo rural**
Jesús Antón 257

Capítulo 14. **Hacer posible la reforma de la gestión del agua**
Aziza Akhmouch, Céline Kauffmann y *Xavier Leflaive* 267

Anexo **Publicaciones de la OCDE sobre México 2006-2012** 289

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Introducción

Gabriela I. Ramos
y
Stéphanie Guichard

Principales retos de la economía mexicana

Cinco años han pasado desde la irrupción de la crisis económica y financiera más grande de las últimas décadas y seguimos padeciendo un escenario de alto riesgo, incluyendo el precipicio fiscal en los Estados Unidos y las agendas financieras, fiscales e institucionales no resueltas en Europa. La mayoría de los países de la OCDE sigue padeciendo los efectos negativos de la crisis, debilitados por varias de sus secuelas, como una deuda pública elevada, un crecimiento mediocre o incluso negativo, niveles de desempleo sin precedentes y sistemas bancarios frágiles. El debilitamiento de la confianza se añade a este escenario a la baja.

Si bien México fue uno de los países más afectados por la recesión de 2008-2009, debido a sus estrechos vínculos con Estados Unidos, su economía se encuentra en bastante mejor estado, debido a las reformas económicas emprendidas con anterioridad, resultado de sus propias crisis. Después de una recuperación sostenida en 2010-2011, se espera que el crecimiento de la economía mexicana sea cercano al 4% en 2012 (comparado con el promedio del 1.4% de la OCDE) y que se ubique en torno al 3.5% durante el periodo 2013-2014. La situación fiscal es sólida y la inflación se mantiene bajo control, pese a aumentos recientes derivados de los precios de los alimentos. Las entradas de capital se mantienen en buen nivel, impulsadas por la mejora del ambiente para los negocios y por una red de acuerdos de libre comercio con 44 países. Además de una estabilidad macroeconómica sólida y de la apertura internacional, el sistema

financiero —el cual funcionó relativamente bien durante la crisis financiera global— es otro pilar de la economía mexicana.

Sin embargo, éste no es momento para la autocomplacencia. Considerando su nivel de desarrollo, las impresionantes reformas con base en el mercado realizadas en las últimas décadas, la edad de su población y las oportunidades para alcanzar a las economías más avanzadas, México podría crecer a mayor ritmo si se eliminaran con más rapidez y eficacia los cuellos de botella que le impiden explotar al máximo su potencial de crecimiento económico y compararse más favorablemente con las economías más dinámicas del mundo. Si bien en la última década el PIB de México aumentó más rápido que el promedio de la OCDE (cerca de 2% anual en promedio contra un 1.6% en la OCDE), este incremento es significativamente menor que el de otros países de la OCDE de medianos ingresos, como Chile y Turquía y los países de Europa Oriental, y muy inferior a la tendencia de las principales economías emergentes con las que también se compara México. El crecimiento del PIB tampoco ha sido suficiente para elevar sustancialmente la calidad de vida de la población, medido a través del PIB per cápita, que es el más bajo de la OCDE en 2011. Según estimaciones de la OCDE, México necesita una tasa de crecimiento cercana al 4%, sostenida durante los próximos veinte años, para reducir la brecha en ingreso per cápita con las economías de la OCDE con mejor desempeño, del 70% en la actualidad al 50% para 2030. Para que México pueda formar parte del grupo de países de altos ingresos se requeriría alcanzar tasas incluso más altas. Estamos convencidos de que México puede lograrlo.

Esto exige la eliminación de obstáculos específicos para conseguir un periodo prolongado de rápida expansión económica y, en particular, un aumento de la productividad. Este indicador no sólo no ha mejorado en las últimas décadas, sino que en los últimos años su crecimiento ha sido incluso negativo. Las mejoras en el entorno empresarial han sido desiguales y por ello en muchas áreas continúa siendo desfavorable, limitando el potencial de innovación y de captar mayores inversiones. Pese a que ha habido un avance evidente en el marco de la competencia, las prácticas monopólicas siguen afectando a varios mercados de México, aumentando el costo de los negocios. Además, un porcentaje importante del mercado laboral todavía opera en la informalidad y la fuerza laboral carece de las competencias necesarias para que México ascienda más rápidamente en las cadenas de valor. Estas deficiencias son obstáculos que deben superarse. México tiene todos los elementos y atributos para crecer a tasas mucho más elevadas, y las medidas que son necesarias para lograrlo son evidentes.

Un elemento central en la construcción de una economía más dinámica y una sociedad más incluyente es un buen funcionamiento del marco legal mexicano. En este rubro queda mucho camino por avanzar. El sistema jurídico no proporciona ni la certidumbre ni la eficacia legal necesaria para que la actividad

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

económica pueda prosperar con mayor rapidez. Un funcionamiento deficiente en este rubro tiene un alto impacto en todos los campos de la actividad económica, pero también puede convertirse en un obstáculo para construir una sociedad más incluyente y solidaria. Los costos son inmensos, ya que afecta las estructuras económicas, así como el capital humano y social. Por ello, entre las prioridades del próximo gobierno ésta debe ser una de las principales, y su reforma y revisión debe involucrar los diferentes niveles de gobierno para asegurar una mejoría global. Nos da mucho gusto que el nuevo gobierno, apoyado por los principales partidos representados en el Congreso, le haya dado un lugar destacado al tema de seguridad y justicia en el Pacto por México recientemente firmado.

Como en otros países de la OCDE, México ya no puede seguir promoviendo cualquier tipo de crecimiento. Hoy el reto es mayor al subrayar la necesidad de que el crecimiento sea más incluyente y más cuidadoso del medio ambiente. Las políticas a favor de la inclusión son particularmente relevantes en un país con los niveles de desigualdad de México, y que cuenta con más de la mitad de su población viviendo en condiciones de pobreza. En lo ambiental, no se puede negar el impacto que la actividad económica ha tenido en los recursos naturales del país. Por ello, las medidas para lograr altos niveles de crecimiento tendrían que combinarse con acciones efectivas para distribuir mejor las oportunidades y los ingresos, así como para limitar las presiones ambientales. El reto no es menor. Al igual que otros países de la región latinoamericana, la efectividad del sistema de impuestos para lograr una mejor redistribución del ingreso es casi nula. Por ello, México deberá ampliar sus metas de política económica para alcanzar niveles más altos de bienestar, no sólo de ingreso. En este rubro, México no está solo. En todos los países de la OCDE es necesario redefinir las estrategias económicas, para asegurar que el objetivo final no siga siendo la acumulación irrestricta de ingresos y capital, sino una verdadera mejoría en el bienestar, incluyente y consciente de lo social, de los limites ambientales, y de nuestros compromisos intergeneracionales.

En efecto, México es uno de los países con más desigualdades de la OCDE. A pesar de que el país cuenta con uno de los programas para reducir la pobreza más exitosos del mundo, que ha incluso inspirado acciones similares en muchos otros países, en 2010 cerca de la mitad de la población mexicana vivía en situación de pobreza (extrema y moderada). La desigualdad se refleja tanto en las diferencias en los ingresos individuales y el acceso a las oportunidades como en las disparidades regionales. En 2008 el ingreso promedio del 10% de la población mexicana con más recursos fue 27 veces superior al del 10% con menos recursos (en comparación con el promedio de la OCDE, de 9 a 1). El nivel de desigualdad del PIB per cápita entre los estados de México es uno de los más altos entre los países de la OCDE. El PIB per cápita de los estados oscila entre 1.5 veces el promedio nacional en el Distrito Federal y menos del 60% del promedio nacional en Chiapas. Esta persistencia de la pobreza generalizada y las amplias desigualdades

inhiben un mayor crecimiento y la cohesión social. Por ejemplo, en la medida en que la desigualdad afecta los resultados de la educación y de la provisión de los servicios de salud, esto tiende a limitar el desarrollo del potencial humano que los mexicanos merecen y que México necesita para lograr un mayor crecimiento. Además, el hecho de que las políticas públicas que favorecen el crecimiento no logren reducir las desigualdades puede generar resistencia a dichas políticas.

En lo ambiental, es necesario avanzar en acciones decididas para limitar el impacto de las políticas promotoras del crecimiento sobre el medio ambiente. Durante las últimas décadas el desarrollo ha sido a costa del medio ambiente. El crecimiento económico y demográfico ha causado una considerable degradación ambiental, el agotamiento de los recursos naturales y un rápido aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). La contaminación por partículas suspendidas en el aire está entre las más altas de la OCDE. El grado de contaminación del suelo y del agua superficial también es elevado. Será fundamental impulsar con firmeza los compromisos asumidos en el Pacto por México en esta materia para promover un desarrollo sustentable.

La interdependencia de los desafíos de crecimiento con los retos sociales y ambientales subraya que la solución a los problemas también tiene que ser multidisciplinaria. La agenda debe avanzarse en varios frentes simultáneos para beneficiarse de los efectos de las distintas medidas. Por ejemplo, el impacto de la nueva ley laboral sobre la productividad y la equidad aumentaría si se mejorara el entorno empresarial, la competencia y el desempeño educativo, y se asegurara una mejor transición al mercado laboral. Si el sistema fiscal se simplificara y se volviera más justo, los efectos positivos serían aún mayores. Las políticas ambientales bien diseñadas pueden crear nuevos mercados, oportunidades de inversión y empleos.

Por consiguiente, lograr un crecimiento de mayor tamaño, más incluyente y más verde exige una agenda estratégica para convertir las ventajas de México en verdaderas fortalezas y superar los obstáculos que impiden un desarrollo más dinámico.

Diseñar una agenda estratégica de este tipo es indispensable, pero no suficiente. México también necesita mejorar la instrumentación de las políticas públicas. En muchos rubros el gobierno mexicano ha tomado excelentes decisiones que no dan los resultados deseados por una mala implementación, mal seguimiento o mala evaluación. La capacidad institucional es desigual incluso a nivel federal y no está aun al nivel que se necesita en un mundo competitivo y de rápidos cambios. Por ello, avanzar en la construcción e inversión en instituciones, agencias y funcionarios capaces, éticos y eficaces es una prioridad ineludible. Esto no sólo en el marco de la necesaria mejoría del estado de derecho, el sistema judicial y un marco de integridad, sino también en la mejoría de las capacidades de gestión de la administración pública en todos los niveles. Esto contribuiría no sólo a construir un entorno empresarial más estable y propicio para un mayor crecimiento, sino que

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

también facilitaría la instrumentación de las reformas más importantes. Además de contribuir a un desarrollo económico más veloz, también es clave para reducir las disparidades entre los estados, las cuales se derivan en gran parte de la alta divergencia en la capacidad de gestión y gobernanza de las distintas regiones. Mención especial requiere el tema de la lucha contra la corrupción, ya que sigue siendo uno de los principales males que aquejan a la sociedad mexicana, y que siguen provocando no sólo la pérdida de la confianza en las instituciones, sino también una hemorragia de recursos por distorsiones en la toma de decisiones, y por malas asignaciones. La corrupción encarece las actividades económicas y daña el tejido social. Establecer una Agencia Anticorrupcion es una buena propuesta, ya que manda una señal inequívoca respecto del compromiso con esta lucha, pero no es suficiente. Para hacerla efectiva, habrá que dotar a la Agencia con una adecuada definición de sus capacidades, competencias e instrumentos; asegurar que cuente con los recursos financieros, humanos y de acción necesarios (incluido el establecimiento de sanciones), y preservando su independencia y autonomía.

México tiene todo lo que hace falta para emprender un camino de crecimiento dinámico y sostenible en los próximos años, pero se requiere la eliminación de cuellos de botella en diferentes áreas, los cuales se identifican en el presente informe. En la OCDE creemos que esto es posible y que con las decisiones correctas México puede volver a tener una historia de éxito real. Las 13 decisiones anunciadas por el Presidente Peña Nieto durante su toma de posesión, y los 95 compromisos contenidos en el Pacto por México que posteriormente suscribieron los líderes de los principales partidos políticos, son un paso indispensable para abordar dichos retos.

La OCDE ha establecido una Alianza Estratégica con el gobierno del Presidente Peña Nieto para acompañarlo en definiciones clave de una agenda más competitiva e incluyente, y estaremos apoyando al actual gobierno para avanzar en la implementación de las distintos compromisos anunciados. En este informe analizamos los principales aspectos de esa agenda estratégica, con base en las fortalezas conocidas y en las barreras que han de superarse. Su análisis es enriquecido con la información que aportan las comparaciones internacionales. En la sección que sigue, abordamos las áreas específicas que se analizan en los diferentes capítulos de este informe.

Una estrategia para apoyar el crecimiento y el bienestar

Reformas estructurales para acelerar la convergencia hacia niveles de vida más altos

Para explotar el enorme potencial de crecimiento de México, así como para mejorar significativamente los niveles de vida de su población, es necesario implementar reformas amplias y sostenidas.

En la mayoría de los otros países emergentes que compiten con México, durante la última década el crecimiento ha sido impulsado por constantes incrementos en la productividad laboral. En México éste no ha sido el caso, de hecho, el crecimiento de la productividad laboral ha sido menor que el promedio de la OCDE durante la última década. Esto se debe a la insuficiente penetración de capital, y a la capacidad de aprovechamiento, pero, más que nada, al hecho de que la productividad total de los factores ha sido negativa (véase el capítulo 1). Esta productividad negativa tiene múltiples causas que se interrelacionan. En primer lugar, refleja la enorme dimensión del sector informal (véase el capítulo 10). También muestra la asignación de recursos a sectores con un crecimiento de la productividad relativamente bajo, como los del comercio mayorista y minorista y el de la construcción, que en los últimos veinte años obtuvieron ganancias en su participación en el empleo. El crecimiento de la productividad de México se ve limitado también por la falta de flexibilidad institucional en el mercado laboral y porque la innovación, la educación y la infraestructura física no son suficientes. Todas estas deficiencias señalan la existencia de cuellos de botella que impiden la competencia, la difusión de la tecnología y la inversión tanto en los sectores de mayor productividad como en capital humano. Estos cuellos de botella son múltiples y se refuerzan mutuamente.

Para reiniciar el proceso de convergencia y generar un crecimiento alto y sostenido México necesita eliminar dichos cuellos de botella, que han impedido la mejoría en la productividad a pesar de las importantes reformas realizadas para abrir la economía. De igual manera, requiere movilizar mejor las fuentes internas de crecimiento y orientarse a productos y servicios internacionalmente competitivos y de mayor valor agregado. México también debe continuar sus esfuerzos para diversificar sus relaciones de comercio e inversión aprovechando a la vez las ventajas que le ofrecen la cercanía y el acceso al mercado de Estados Unidos.

En primer lugar, para impulsar la productividad México necesita modificar la estructura de los estímulos económicos, con miras a promover la competencia y la apertura (véase el capítulo 1). Para ello se requiere corregir las deficiencias institucionales, fortalecer el estado de derecho, desactivar los monopolios, invertir aún más en infraestructura física y tecnológica y en las habilidades de su capital humano, crear incentivos para una acumulación de capital suficiente tanto en bienes materiales como en recursos humanos, así como hacer que la innovación se propague por el país. En particular, hay mucho margen para bajar el costo de las transacciones de negocios. De hecho, las empresas enfrentan altos costos generados por la falta de inversión en obras de infraestructura, en especial el transporte, así como la falta de competencia en las industrias de redes, especialmente en el sector de las telecomunicaciones. En estos sectores aún existen importantes restricciones a la inversión extranjera directa (IED). Como resultado de ello, si bien México aún es el segundo mayor receptor de IED en América Latina después de Brasil, no está en el nivel que debería estar, y la inversión no siempre se dirige a los sectores más dinámicos o con mayor impacto.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Para fortalecer la competitividad del país y su inserción en la economía mundial es imprescindible que México reduzca las barreras regulatorias a los servicios, a la inversión extranjera y a la competencia en los servicios de redes (véase el capítulo 8). El sector de las telecomunicaciones es un ejemplo concreto donde ha habido avances recientes, aunque necesitan consolidarse (véase el capítulo 9), el compromiso de "Garantizar el acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial" incluido en el Pacto por México constituye una decisión de gran relevancia que requiere una implementación inmediata y eficaz. Las mejoras en el entorno empresarial deben complementarse con medidas específicas que apoyen a las pequeñas empresas, aumenten su productividad, fomenten su innovación y las alienten a incorporarse al sector formal (véase el capítulo 10). Realizar esfuerzos adicionales para combatir la corrupción y resolver asuntos relacionados con la seguridad reduciría esos costos y aumentaría el atractivo del país, no sólo para los inversionistas extranjeros sino también para los nacionales (véase el capítulo 4).

En segundo lugar, México tiene que mejorar su capital humano y la disponibilidad de competencias en su población a fin de aprovechar todos los beneficios de una mano de obra joven y en crecimiento, así como para lograr integrarse mejor en las cadenas de valor globales (véase el capítulo 8). El sistema educativo ha experimentado reformas sustanciales en los últimos años (véase el capítulo 6) Un logro importante ha sido la ampliación de su cobertura, sobre todo en lo que se refiere a la educación preescolar y hasta los 14 años de edad. Contar con recursos adicionales y establecer sistemas de evaluación eficaces son avances positivos. Sin embargo, es necesario que haya coherencia entre las distintas medidas adoptadas para mejorar la conducción del sistema y para asegurar que las decisiones que se tomen produzcan los resultados previstos mediante una aplicación eficaz, lo que aún no sucede. A pesar de los importantes logros alcanzados en la cobertura educativa en todos los niveles, aún se requieren más esfuerzos para evitar la deserción escolar y asegurar la cobertura universal hasta la educación superior. La calidad también debe mejorarse: las reformas para que la educación sea más pertinente y prepare mejor a los estudiantes para el mercado laboral todavía tienen que traducirse en resultados concretos. Las decisiones en materia de educación emprendidas por el Presidente Peña Nieto durante el comienzo de su gestión son realmente alentadoras. Para dar resultados, requerirán de una ejecución eficaz con un seguimiento puntual.

Éste es un reto de gran importancia considerando el perfil demográfico de México y el hecho de una gran parte de la población está siendo educada en la actualidad. La incorporación inminente del grupo más grande de la población al mercado laboral durante las dos próximas décadas representa una oportunidad histórica. Por ello México tiene que mejorar las competencias de su fuerza laboral, proporcionándole más y mejor instrucción, contribuyendo a que sus empresas y su economía asciendan en las cadenas de valor.

En tercer lugar, las deficiencias del sector educativo se agravan con el funcionamiento del mercado laboral, ya que una gran parte de los trabajadores están en el sector informal, sin acceso a capacitación en el empleo ni a oportunidades de desarrollo de capital humano. La subrepresentacion de ciertos sectores de la población en el mercado laboral (como son las mujeres con un nivel de participación muy bajo con respecto al promedio de la OCDE), también son un obstáculo para el pleno aprovechamiento de los activos y el potencial en México. Además de implementar políticas laborales que faciliten la armonización de la vida familiar con la laboral, México debe adoptar una estrategia de competencias que satisfaga la necesidad y la oferta de éstas en diferentes etapas. Para aprovechar al máximo esas mejores competencias, aumentar la capacidad de las empresas para crear productos de mayor valor agregado y responder a los cambios tecnológicos y la competencia internacional, es importante reducir los trámites para abrir y operar una empresa, la excesiva protección al empleo y los altos costos no salariales prevalecientes en el mercado laboral formal. En los últimos años se han logrado avances sustanciales en la mejoría del marco regulatorio, reduciendo cargas innecesarias. Este esfuerzo, que fue lanzado a nivel nacional y regional debe continuarse para cosechar sus resultados. La reciente reforma laboral debe ayudar a solucionar los problemas de inclusión e informalidad haciendo que el empleo formal sea más atractivo tanto para empleadores como para empleados (véase el capítulo 5).

En cuarto lugar, México tiene que impulsar la innovación con gran fuerza. El país tiene uno de los niveles más bajos en investigación y desarrollo e innovación en la OCDE. La innovación es esencial para impulsar la productividad, crear nuevas fuentes de crecimiento y maximizar los beneficios de la integración de México en la economía mundial. En particular, México necesita aumentar la capacidad de su sector comercial para asimilar y adaptar tecnologías desarrolladas en el extranjero y, así, incrementar su competitividad internacional, incluidas las pequeñas empresas (véase el capítulo 10). También necesita fomentar la inversión en activos basados en el conocimiento para promover la innovación en las empresas mexicanas y fortalecer su participación en las redes mundiales y, sobre todo, para diversificarse e introducirse en las cadenas de valor del sector servicios. Hay indicios de fallas en la gobernanza del sistema de innovación que tienen que corregirse, pero enfrentar esta dificultad refuerza la necesidad de continuar trabajando para mejorar la educación y un marco con condiciones generales adecuadas (entre ellas la competencia, la infraestructura y la certeza jurídica).

Reformas sociales para eliminar la pobreza y las desigualdades

Reducir la pobreza y las desigualdades es una tarea urgente. México (junto con Chile) sigue siendo el país más desigual de la OCDE, y a principios del siglo XXI no es posible que la mitad de los mexicanos siga viviendo en pobreza. El

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

país necesita asegurar una mayor equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento. La pobreza y la desigualdad son causadas por políticas públicas ineficaces, pero también son un elemento que impide alcanzar mayores niveles de crecimiento.

Gran parte de la pobreza y la desigualdad en México proviene del gran sector informal, pero también de empleos mal pagados, de la baja productividad de la economía y de un mercado laboral sin acceso a capacitación y con redes de protección social muy limitadas. También reflejan la gran dispersión geográfica de la población en zonas aisladas a las que es difícil proporcionar servicios, combinada con una concentración importante en las áreas urbanas que genera fuertes presiones en lo que se refiere a infraestructura y servicios públicos.

México necesita crecer con más fuerza para reducir la pobreza y las desigualdades. Las políticas en favor del crecimiento tienen que estar orientadas hacia esa reducción. Esto es especialmente eficaz si se alienta un crecimiento más fuerte de las inversiones en infraestructura que también beneficien a la población de todas las regiones, al tiempo que se fomenta la inversión en capital humano. Una fuerza laboral altamente calificada es fundamental para impulsar la productividad y el crecimiento a largo plazo, pero también es decisiva para evitar que la pobreza se reproduzca de una generación a otra. En particular, es necesario fortalecer la capacidad de los sistemas educativos para contribuir a la movilidad social (véase el capítulo 6). México es uno de los países de la OCDE en los que la condición socioeconómica afecta los resultados en la educación, y el sistema educativo no ha logrado romper de manera eficaz este vínculo perverso.

Pero esto no basta. La reducción de la pobreza exige seguir ampliando y fortaleciendo las redes de protección social, lo cual también ha sido reconocido por el nuevo gobierno como una prioridad. A pesar de los grandes avances en este sentido, el gasto social (sin incluir la educación) todavía representa menos de una tercera parte del nivel promedio de los países de la OCDE, y también es bajo en comparación con el PIB per cápita. Además, México es el único país de la OCDE sin un sistema de beneficios por desempleo y esto contribuye a la informalidad, a la desigualdad y a la inseguridad. Es más, aunque ha habido avances en el acceso a la salud y su cobertura, aún debe trabajarse para mejorar la calidad y la eficiencia, en especial en algunas zonas del país. En este rubro se requieren reformas a la estructura del sistema, para consolidar el número y el sistema operativo de las instituciones proveedoras de los servicios, que en ocasiones duplican la cobertura, y en otras obstaculizan la expansión. El gasto administrativo derivado de esta ineficiente estructura es tres veces más alto que el promedio de la OCDE. A pesar de su éxito, es necesario fortalecer los programas de combate a la pobreza. México debe incrementar y enfocar mejor el gasto social (véase el capítulo 2), incluida la salud (véase el capítulo 7). El compromiso de garantizar el acceso universal a los servicios de salud, que también está incluido

en el Pacto por México, es un desafío apremiante. Esto requerirá ingresos fiscales cada vez más estables (véase el capítulo 3). Si bien las finanzas de México son sólidas, éstas dependen mucho de los ingresos generados por el petróleo; no ofrecen suficiente protección contra la volatilidad de la producción y su impacto social; tampoco aportan suficientes recursos para financiar inversiones que fomenten el crecimiento de capital tanto en bienes materiales como en capital humano, ni en políticas sociales.

Por consiguiente, México necesita una amplia reforma fiscal que contemple la acumulación de reservas, incremente los ingresos tributarios y aumente la eficiencia del gasto público. Los esfuerzos para disminuir la informalidad reducirían directamente la pobreza, pero también lo harían de manera indirecta al ampliar la base tributaria; de ese modo se permitiría un mayor financiamiento de la reducción de la pobreza y los programas sociales, así como de las políticas que impulsan la productividad. Al mismo tiempo, conforme más gente supere la pobreza, el desarrollo de la clase media con capacidad tanto de consumo como de ahorro será un apoyo importante para un crecimiento mayor y contribuirá a consolidar la recaudación tributaria.

Por otra parte, las disparidades en los niveles de desarrollo entre los estados han seguido aumentando. Éste es otro reto para la cohesión social. En la última década no ha habido señales evidentes de que las regiones rezagadas estén recuperándose. Esta divergencia refleja las diferencias en la capacidad de los estados para beneficiarse de la liberalización comercial, pero también para reformar y dar servicio a la población, lo que acrecienta las disparidades geográficas existentes. Abordar las capacidades y disparidades regionales requiere un mejor funcionamiento del sistema fiscal para asegurar que los recursos se destinen a donde más se necesiten, que haya rendición de cuentas, así como mejorar la infraestructura para incorporar a las regiones más rezagadas a las redes de negocios. También requiere tener mejores instituciones, aumentar las capacidades administrativas y aplicar reformas para mejorar el entorno empresarial y el capital humano en los estados rezagados. Todas estas áreas ofrecen un enorme potencial para aprender del éxito que los estados punteros han alcanzado.

Reformas para un crecimiento verde para reducir la presión sobre el medio ambiente

El crecimiento no debe ir en detrimento del medio ambiente. Para que el crecimiento sea sostenible debe conservar el medio ambiente y al mismo tiempo aprovechar al máximo los recursos naturales existentes. Es indispensable aumentar la eficiencia de los recursos y de la energía, para evitar que la presión actual sobre el medio ambiente genere mayores tensiones sobre el crecimiento y la calidad de vida en México en el mediano plazo.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

México tiene abundantes recursos naturales y, por consiguiente, un enorme potencial energético y agrícola (véanse los capítulos 12 y 13). El desarrollo pleno de dicho potencial exigirá reformas importantes para aumentar la competitividad, pero también para limitar su impacto sobre el medio ambiente. El caso de la gestión del agua (véase el capítulo 14) ilustra especialmente bien el reto de combinar los objetivos sociales, económicos y ambientales, y de llevarlos a cabo en un vasto país federal como México. Estas prioridades medioambientales, incluidas también en el Pacto por México, deben ser incorporadas a las estrategias de las diferentes secretarías involucradas en impulsar el desarrollo económico del país, y no solamente en la Secretaría de Medio Ambiente.

El gobierno mexicano podría lograr un equilibrio mejor entre los objetivos sociales y los ambientales al reducir los subsidios a la energía y la agricultura, recurriendo más a las transferencias sociales directas para ayudar a los pobres (véanse los capítulos 12 y 13). En 2011, los subsidios a los combustibles fósiles se aproximaron a los 169,000 millones de pesos. Estos subsidios perjudican al medio ambiente, pero también constituyen una pesada carga para el presupuesto del gobierno y, a la vez, no están bien orientados a los grupos vulnerables que supuestamente deben proteger. La nueva administración ha mostrado un compromiso por revisar y reducir estos subsidios, lo cual es indispensable.

El marco de la política ambiental es otra área en la que México ha logrado avances importantes, especialmente en lo que respecta al marco jurídico. Pero esto debe acompañarse de una instrumentación eficaz y de instituciones competentes.

Reformas institucionales para promover los cambios y mejorar la implementación de las políticas

México necesita no sólo los medios financieros para reducir la pobreza y apoyar las políticas que fomenten el crecimiento, sino también las instituciones públicas, las competencias y la capacidad para diseñar y poner en marcha estas políticas en un vasto territorio de contrastes y en un sistema federal complejo (véase el capítulo 4).

En todas las áreas donde se requieren reformas estructurales y sociales se han identificado con claridad los problemas. Sin embargo, a menudo los diferentes grupos de poder y los intereses creados han frenado el avance de reformas fundamentales, como en el marco de la competencia, la educación o las industrias de redes. Por consiguiente, se han perdido muchas oportunidades. Al considerar la interdependencia entre las reformas, la imposibilidad de lograr avances en varios frentes a la vez ha limitado los beneficios que algunas buenas reformas deberían generar, por ejemplo la de la apertura de la economía. La adopción de la reforma laboral, esperada durante tanto tiempo, es una señal de

que las cosas pueden cambiar. La aprobación de leyes sí es un paso importante, pero es sólo el primero. El objetivo último se logra únicamente cuando dichas reformas son aplicadas con efectividad, con un seguimiento eficaz, y una evaluación de resultados. En particular éste es el caso de la educación, donde las mejoras de calidad aún deben transformarse en mejores resultados de aprendizaje para los estudiantes. Asimismo, en muchos casos la aplicación de las reformas ha sido muy desigual en los estados. Esto acentúa las disparidades regionales. Las diferentes capacidades institucionales explican en gran parte las divergencias entre los estados. Por consiguiente, en las áreas en donde se hayan promulgado reformas (como la educación, la competencia y el trabajo) deberán hacerse esfuerzos para lograr aplicarlas eficazmente en toda la Federación.

Si bien la instrumentación de las reformas es un desafío importante en muchos países de la OCDE, es aún más difícil en México, donde las capacidades de los funcionarios públicos para implementar, vigilar y evaluar los resultados son muy heterogéneas en la administración federal y, en particular, en los gobiernos estatales. La aplicación de las reformas y la garantía de que éstas produzcan los resultados esperados requiere una mejor gobernabilidad y una mejor capacidad institucional en todo el país. Ésta es una condición necesaria para que cualquier estrategia de crecimiento tenga éxito.

Por ello, al igual que sucede en muchos países de la OCDE, México debería prestar mucha atención a la economía política de la reformas y evitar que los grupos de poder que se benefician de la situación obstruyan el progreso en varios campos. Si México no enfrenta con fuerza a los poderes fácticos establecidos en los sectores estratégicos, las reformas y las políticas no podrán ser implementadas en su totalidad y no rendirán los frutos esperados.

México tiene una excelente oportunidad no sólo por su situación relativamente mejor que la de sus principales socios después de la crisis, sino también por su población joven y sus muchas ventajas, así como por el hecho de que empieza una nueva administración en el gobierno federal que ha lanzado un mensaje claro de su interés por promover los cambios necesarios. Ahora es el momento de dar un fuerte impulso a una agenda estratégica para mejorar la productividad, la competitividad y el bienestar. México debe confiar en sus ventajas y en las muchas fortalezas con las que el país cuenta para promover las reformas, en esta agenda; además, cuenta con el apoyo de la OCDE, de su Secretario General y sus funcionarios y sus más de 50 años de trabajo en el diseño y mejoramiento de mejores políticas para vidas mejores; un apoyo que se verá fortalecido a partir del establecimiento reciente de una alianza estratégica para ampliar y profundizar la colaboración.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Capítulo 1

Aumento del potencial de crecimiento

Sean Dougherty

El lento crecimiento del ingreso en México ha retrasado la convergencia con los países de la OCDE. A fin de fortalecer el potencial de crecimiento, es necesario realizar reformas estructurales que fomenten la inversión y reviertan la tendencia negativa del crecimiento de la productividad que obstaculiza el avance del bienestar. Entre las reformas fundamentales necesarias se encuentran la promoción del capital humano, la flexibilización y formalización de los mercados laborales, la eliminación de las barreras de entrada a distintos sectores económicos y la mejora del sistema judicial. Fortalecer la competencia es un objetivo prioritario que podría producir beneficios desde un principio. Más allá de las decisiones sobre las reformas, se requieren instituciones competentes que garanticen que éstas efectivamente se pongan en práctica, lo cual implica mejoras al marco jurídico y el compromiso político de aplicarlas. Muchos de los compromisos asumidos en el Pacto por México van en esta dirección. Habrá que asegurar su implementación completa y coherente para que se traduzcan en un mayor crecimiento.

Aunque ocupa uno de los niveles más bajos en lo que se refiere al PIB per cápita entre los países miembros de la OCDE, México tiene muchas fortalezas que puede aprovechar para generar crecimiento: un ambiente macroeconómico estable, un alto grado de apertura comercial, su cercanía con la economía más grande del mundo, una población joven y abundantes recursos naturales. El país también ha logrado avanzar considerablemente en la cobertura de la educación y de los servicios de salud, ha fortalecido la competencia y cuenta con uno de los programas de reducción de la pobreza más innovadores del mundo. Aun así, persisten importantes cuellos de botella que impiden que México coseche con plenitud los frutos de estos activos. En tal virtud, su desempeño económico en la última década ha sido decepcionante, en especial en términos de productividad, aunque se han registrado mejoras a partir de 2010.

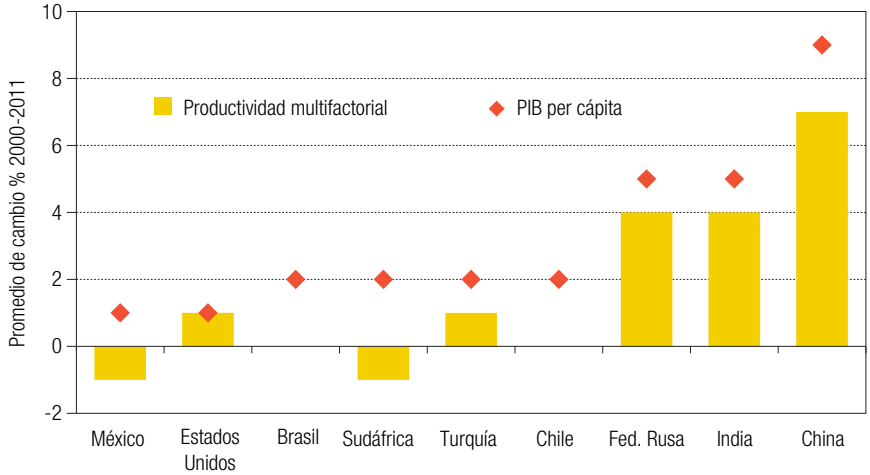
Casi toda la brecha entre México y la media de las economías de la OCDE se deriva de sus bajos niveles de productividad laboral. Para poder reducir la brecha en cuanto a nivel de vida, México necesita una agenda de reformas que impulsen la productividad y eliminen los obstáculos que han inhibido su dinamismo durante las últimas décadas. Ello se ha vuelto más apremiante debido al aumento de la creciente competencia por parte de otras economías.

Es preocupante además que la productividad multifactorial haya tenido un crecimiento negativo en el transcurso de la última década (véase la gráfica 1.1), lo que ha llevado a un crecimiento del ingreso de únicamente 1.2% anual. Durante este periodo, el crecimiento del PIB per cápita de México no bastó para reducir de manera importante la brecha del ingreso con respecto a los países líderes de la OCDE. Este bajo crecimiento de la productividad contrasta con el de los principales mercados emergentes, en los cuales permitió aumentar significativamente el ingreso. En efecto, en Brasil, Chile, Sudáfrica y Turquía, el ingreso se incrementó dos o tres veces más rápido que en México, en tanto que en China, India y la Federación Rusa, lo hizo todavía a mayor velocidad.

La OCDE estima que la tasa potencial de crecimiento del PIB de México se ubica actualmente por arriba del 3% anual, aunque el crecimiento ha alcanzado un promedio del 4.5% después de la Gran Recesión de 2008-2009, conforme la economía recupera su crecimiento de más largo plazo. Dos puntos porcentuales del crecimiento provienen de una estructura demográfica favorable, dada la

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Gráfica 1.1. **El crecimiento negativo de la productividad se ha traducido en un lento crecimiento del ingreso**



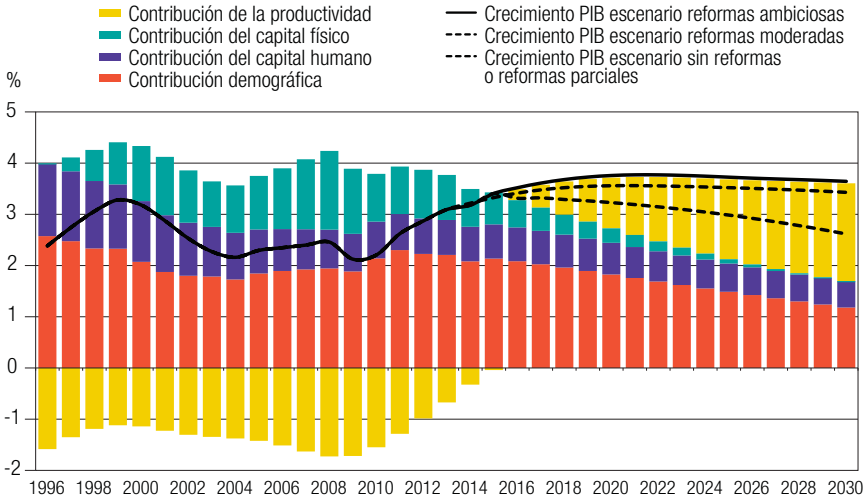
Fuente: OECD Economic Policy Papers núm. 3, "Looking to 2060: Long-term growth prospects for the world", próxima publicación.

joven población de México. No obstante, esta ventaja demográfica tenderá a declinar en los próximos años, aunque seguirá siendo positiva. Un punto porcentual del crecimiento proviene de ganancias en el capital humano, o de mayores niveles educativos, que pueden ayudar a compensar la baja del "bono demográfico". El capital adicional por trabajador añade otro punto porcentual, pero lamentablemente queda neutralizado por una contribución negativa de la productividad multifactorial.

Las reformas estructurales orientadas a fomentar la productividad podrían impulsar considerablemente el ritmo de crecimiento en los años venideros, y acelerar la convergencia con los países de la OCDE (véase la gráfica 1.2). Un conjunto de reformas moderadas elevaría el potencial de crecimiento de México a cerca del 3.5% anual a mediano plazo, aunque el factor poblacional lo desacelerará a medida que aumente la población de la tercera edad. Ello, a su vez, podría compensarse, cuando menos en parte, si se revierten los flujos migratorios en forma considerable o si la calidad de la educación aumenta más rápidamente que el número de años de escolaridad.

Con un conjunto de reformas ambiciosas, las tasas de crecimiento podrían elevarse aún más, hasta una tasa que se aproximaría al 4% *anual* a mediano plazo, o incluso mayor, si el proceso es suficientemente ambicioso, como lo espera el nuevo gobierno en el Pacto por México. Sin embargo, para esto se requiere que México vaya mucho más allá de los promedios de la OCDE y efectúe reformas semejantes a las de las economías con mejor desempeño de la OCDE.

Gráfica 1.2. **Crecimiento del PIB potencial en distintos escenarios de reformas**



Fuente: OECD Economic Outlook y análisis de la OCDE.

La aplicación de estas ambiciosas reformas podría acelerar a más del doble el incremento del ingreso per cápita, que pasaría entonces de alrededor del 30% del nivel del ingreso de Estados Unidos en la actualidad, hasta alcanzar el 50% al final del horizonte proyectado. Gran parte de este veloz avance probablemente provendría de reformas relacionadas con la competencia, aunque será necesario llevar a cabo reformas simultáneas en múltiples áreas para lograr un crecimiento aún mayor.

Aumento del potencial de crecimiento mediante reformas estructurales

La principal oportunidad para elevar el potencial de crecimiento es mejorar la productividad. No obstante, si no se emprenden las reformas necesarias, la tasa de crecimiento potencial podría incluso caer de manera importante. Las reformas que se analizan más adelante podrían servir para elevar el potencial de crecimiento, tal vez incluso más allá del escenario de "reformas ambiciosas", mediante el aumento de la productividad, la profundización del capital humano y físico, el incremento en el empleo y la reducción de la informalidad. Todo ello se podría lograr sin acrecentar la desigualdad, lo que permitiría mejorar el bienestar de todos los mexicanos.

El informe denominado *Going for Growth* de la OCDE, sirve como una herramienta para identificar y priorizar las reformas estructurales que pueden tener beneficios a largo plazo en el PIB per cápita. Tales prioridades en el proceso de reformas tienen como prerrequisitos la sustentabilidad macroeconómica

y fiscal. Dicho informe, que será publicado próximamente, plantea cinco prioridades clave para impulsar el crecimiento a largo plazo de México:

- **Elevar el aprovechamiento educativo**. Las deficiencias en la matrícula y la calidad de la educación limitan las mejoras de la productividad y contribuyen a mantener una gran desigualdad. Se han instrumentado normas más sólidas, pero aún es necesario un mayor desarrollo de los sistemas de evaluación de estudiantes y docentes. El capítulo 6 analiza con mayor detalle los retos que se afrontan en esta área.
- **Reducir la protección al empleo sujeto a contratos formales**. La rigidez institucional en el mercado laboral lesiona el crecimiento de la productividad y agrava la informalidad, lo que también afecta la igualdad. El Congreso aprobó recientemente una reforma importante en esta área orientada a reducir el costo de contratar y despedir trabajadores regulares, facilitar contratos a plazos más cortos y simplificar considerablemente los procedimientos judiciales en materia laboral. El capítulo 5 analiza con mayor detalle los retos que se afrontan en esta área.
- **Eliminar las barreras de entrada y a la competencia**. En general, prevalece el alto costo de los trámites de registro en los niveles subnacional y federal, así como la imposibilidad de impugnar mercados en los servicios de redes, en particular en los sectores de las telecomunicaciones (véase el capítulo 9), la electricidad, el petróleo y el gas (véase el capítulo 12), que limitan el crecimiento de la productividad. Las restricciones jurídicas sobre la inversión privada en la empresa petrolera nacional (PEMEX), la cual podría ser una importante fuente de capital, inhiben su producción. Al mismo tiempo, es necesario mejorar la eficiencia y el gobierno corporativo de esta empresa paraestatal.
- **Eliminar las restricciones sobre la inversión extranjera directa**. Las barreras a la inversión extranjera directa en servicios (incluidos los servicios de red) e infraestructura se cuentan entre las más restrictivas de la OCDE, lo que lesiona el comercio, la inversión y la modernización tecnológica. Es necesario reducir las restricciones a la inversión extranjera en transporte, medios, telecomunicaciones de línea fija y servicios financieros. El capítulo 8 analiza con mayor detalle este reto.
- **Mejorar el estado de derecho**. Para que las políticas estructurales surtan efecto, es importante que las instituciones legales sean sólidas. Las debilidades en el sistema jurídico perjudican la eficacia de los contratos y la seguridad de los derechos de propiedad, lo que reduce el tamaño y la inversión de las empresas. En muchos estados aún no se han instrumentado reformas legales que mejoren la eficiencia y la justicia de los procesos ante los tribunales.

Todas las reformas prioritarias señaladas arriba se destacaron en las 13 decisiones anunciadas por el Presidente Peña Nieto en su primer Mensaje a la Nación o bien en el Pacto por México recientemente firmado. Si consideramos las prioridades con que debería aplicarse la secuencia de reformas (véase el recuadro 1.1), es necesario tomar en cuenta sus efectos a corto y largo plazos. Las reformas educativas pueden tener los beneficios más grandes a largo plazo en términos de productividad, aunque puede tomar años para que estas ventajas sean palpables debido a que es necesario educar a una nueva generación de gente joven (Barnes *et al*., 2011). El trabajo reciente de la OCDE sugiere que las reformas al mercado de productos que eliminen las barreras de entrada en las industrias de red y otras restricciones a la inversión extranjera son las que ofrecen los mayores resultados a corto plazo. Suele pensarse que las reformas al mercado laboral tienen efectos colaterales negativos a corto plazo, aunque las evidencias recabadas por la OCDE sugieren que esto no necesariamente es así y que si se diseñan en forma adecuada, los efectos pueden ser positivos incluso a corto plazo (OECD, 2012a). Las mejoras al estado de derecho y la certeza en la ejecución de contratos podrían tomar cierto tiempo para surtir efecto, ya que suponen cambios fundamentales en la operación del sistema de justicia, aunque servirían para reforzar las reformas al mercado de productos y al mercado laboral.

Las debilidades del sistema jurídico lesionan la eficacia de los contratos y la seguridad de los derechos de propiedad, lo que reduce las economías de escala y limita la inversión y la eficiencia. Se han iniciado reformas importantes para mejorar la oportunidad y el profesionalismo del sector judicial, tales como la instrumentación de los juicios orales, pero aún hace falta formalizarlos para casos penales en alrededor de un tercio de los estados y sólo se han aplicado de manera experimental en algunos estados para casos de derecho civil. También se requieren reformas jurídicas, como por ejemplo, la revisión del sistema de amparo a nivel federal para fortalecer la competencia en algunos sectores de redes en donde este recurso se utiliza para obstruir las decisiones de los reguladores. Se están estableciendo tribunales económicos especializados, previstos en la reciente ley de competencia, y éstos podrán servir para hacer más eficiente la aplicación de amparos y otras sentencias en materia de competencia. Aunque las 13 decisiones del Presidente y los 95 compromisos del Pacto son pasos decisivos para impulsar estas reformas, se requerirán más esfuerzos, junto con un mayor compromiso político, de todos los actores.

En este capítulo se discuten a profundidad las reformas al mercado de productos y a las instituciones relacionadas que podrían impulsar la inversión y acelerar la convergencia. Otros capítulos están dedicados a profundizar en las reformas educativas y laborales, que no son menos importantes. De igual modo, las reformas a las políticas de tributación y gasto podrían ayudar a apalancar los ahorros nacionales y los influjos de capital para fomentar la inversión, particularmente en infraestructura, y lograr que las tasas más elevadas de crecimiento sean sustentables y estén equilibradas en las distintas regiones y en el transcurso del tiempo (véase el capítulo 4).

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Recuadro 1.1. **Cómo lograr que las reformas sucedan**

La cuestión de llevar las reformas a la realidad es compleja y supone una amplia variedad de consideraciones generales de economía política y otras específicas de cada país. Un análisis reciente de la OCDE examinó la economía política en 20 casos de reformas en 10 países de la OCDE y evaluó las condiciones que pueden hacer que las reformas se vuelvan verdaderamente factibles (véase OECD, 2009 y 2010). Dicha revisión, que se suma a trabajos previos de la OCDE, sugiere que hay varios principios básicos que han resultado exitosos:

- *Los gobiernos necesitan tener un mandato electoral para hacer reformas*. Las reformas "furtivas" son muy limitadas, y las reformas importantes para las cuales los gobiernos no solicitan previamente la aprobación pública tienden a tener éxito sólo cuando generan beneficios visibles muy rápido, lo que por lo general no sucede con las reformas estructurales significativas. Si bien las crisis generan oportunidades para efectuar reformas sorpresivas, la sustentabilidad es esencial para que éstas tengan un impacto real.
- *Es importante la comunicación eficaz por parte de los gobiernos*. En general, las reformas exitosas han estado acompañadas de esfuerzos coordinados para persuadir a los votantes y grupos de interés de la necesidad de las reformas, y en particular, para comunicar los costos de no realizarlas. Cuando los costos de la situación actual son costos de oportunidad, éstos tienden a ser políticamente "invisibles" y el reto de "vender" las reformas es mucho mayor.
- *El diseño de las políticas debe estar respaldado por investigación y análisis contundentes*. Una propuesta de reforma basada en evidencias objetivas y en un análisis técnico bien fundamentado sirve tanto para mejorar la calidad de la política como para aumentar las posibilidades de que se adopte la reforma. Una investigación presentada por una institución con credibilidad imparcial, que goce de confianza a lo amplio de todo el espectro político, puede tener un impacto definitivo.
- *Se requiere tiempo para instrumentar las reformas estructurales exitosas*. Por lo general, se necesitaron más de dos años para elaborar y adoptar las reformas más exitosas de los casos de estudio; este tiempo no incluye el trabajo de preparación llevado a cabo en los muchos episodios de reformas en los cuales los problemas y las propuestas se debatieron durante años antes de que las autoridades pusieran manos a la obra para formular reformas específicas.
- *La cohesión del gobierno es importante*. Si el gobierno que emprende una iniciativa de reforma no está unido alrededor de la misma, enviará

mensajes mixtos y sus oponentes aprovecharán las divisiones, dando como resultado la derrota. Los casos de estudio sugieren que la cohesión importa más que otros factores tales como la fortaleza o la unidad de los partidos de oposición o la fuerza parlamentaria del gobierno.

- *El liderazgo del gobierno es esencial*. El progreso de las reformas puede facilitarse mediante discusiones frecuentes entre el gobierno y los actores sociales (es decir, sindicatos y grupos privados). No obstante, la firmeza por parte del gobierno también constituye un elemento crítico para tener éxito. Un enfoque de cooperación tiene poca probabilidad de éxito a menos que el gobierno esté en posición de recompensar la cooperación de los actores sociales o pueda plantear una amenaza creíble de proceder unilateralmente si fracasa el enfoque concertado.
- *La condición previa de las políticas que se pretende reformar es importante*. Las reformas más exitosas de las políticas muy firmemente establecidas a menudo han estado precedidas por la "erosión" de la situación actual por medio de reformas más pequeñas y digeribles o por intentos de reformas que no culminaron con éxito. Cuando los acuerdos existentes están bien institucionalizados, son populares y no parece haber un peligro inminente de fractura, la reforma es mucho más difícil de proponer, de explicar, de "vender" y de implementar.
- *Una reforma exitosa requiere persistencia*. Otra conclusión importante es que las reformas previas que hayan sido bloqueadas, revertidas o severamente limitadas no deben verse como fracasos: pueden servir para ilustrar la falta de sustentabilidad de la situación actual y establecer el escenario para un intento posterior más fructífero.

Estos estudios de la OCDE confirman las conclusiones de trabajos previos en lo que se refiere al efecto catalizador de las crisis y de las finanzas públicas sanas. Por último, los estudios ponen en duda la afirmación tan repetida de que los votantes tienden a castigar a los gobiernos reformadores: la probabilidad de una reelección subsiguiente fue casi la misma frente a episodios de reforma más o menos exitosos.

Reformas del mercado de productos para impulsar el crecimiento de la productividad y el nivel de vida

La competencia en el mercado de productos es deficiente en muchos sectores en México y esto suele dañar la eficiencia, la productividad y el bienestar de los consumidores. Existen monopolios estatales en la distribución de electricidad y la producción de petróleo, pero la concentración también es alta en otras áreas. Un análisis conjunto realizado por la Comisión Federal de Competencia (CFC)

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

de México y la OCDE sugiere que el promedio de las familias mexicanas gasta cerca de un tercio de su presupuesto en productos generados en mercados monopólicos y altamente oligopólicos, y este porcentaje es aun mayor en las familias de menores ingresos. En varios sectores, las regulaciones en vigor ayudan a los actores dominantes del mercado a evitar la entrada de nuevas empresas o a promover la competencia efectiva entre los competidores existentes. Recurriendo al conocimiento de la OCDE, así como a los análisis de la CFC y otras fuentes nacionales, México ha emprendido un proyecto, bajo la supervisión de la Secretaría de Economía, que pretende identificar los obstáculos a la competencia, mejorar la calidad de la legislación y proponer reformas basadas en las mejores prácticas internacionales.

Una mejor regulación y un acceso más fácil al mercado por medio de la simplificación de los procesos para abrir nuevas empresas a través de portales únicos (portales donde se pueden efectuar todos los trámites necesarios) podrían incrementar la competencia de nuevos participantes frente a los actores dominantes. Aunque a nivel federal se han llevado a cabo las mayores reformas en este ámbito, muchos estados aún necesitan realizar más esfuerzos en este sentido (OECD, 2012b). Esto generaría precios más bajos y un aumento en la eficiencia, la innovación y el crecimiento total de la productividad, con lo que se fomentaría el bienestar de los consumidores.

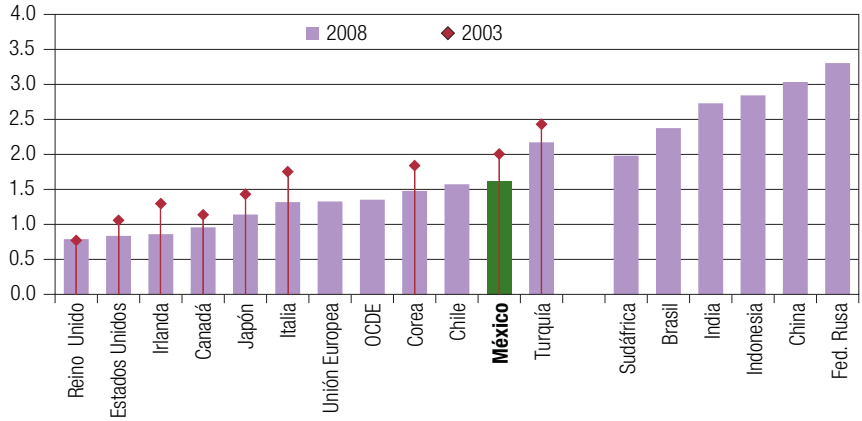
Los tres informes recientes de la OCDE sobre contratación y colusión en las compras públicas en México (correspondientes al IMSS, el Estado de México y el ISSSTE) constituyen una base sólida de investigación y análisis para llevar a cabo cambios en la regulación y la práctica de las adquisiciones públicas. Si se implementan las recomendaciones en el IMSS, el Estado de México y el ISSSTE (así como las que se harán respecto a CFE en un estudio de próxima publicación), los ahorros sustanciales que se generarán podrían ayudar a financiar algunos de los proyectos e iniciativas que impulsarán el crecimiento (educación e infraestructura).

Mejorar la regulación puede tener un impacto significativo sobre el crecimiento de la productividad mediante el fomento de la competencia

La investigación de la OCDE sugiere que promover mayor competencia, reducir la burocracia y simplificar las regulaciones podría ayudarle a México a aumentar su productividad de manera significativa. El indicador de regulación del mercado de productos de la OCDE (PMR) muestra que ha habido un progreso importante en los últimos años, aunque aún se necesitan reformas adicionales (véase la gráfica 1.3). Esto se debe principalmente a las barreras de entrada a la inversión extranjera en las industrias de servicios y redes, tales como telecomunicaciones, transporte y electricidad. Las simulaciones de la OCDE a partir del Estudio Económico 2011 sugieren que si México ajustara sus regulaciones a las mejores prácticas de la

Gráfica 1.3. **Las restricciones en la regulación del mercado de productos en la economía mexicana han disminuido**

Escala de 0 a 6: de menos a más restrictiva



Fuente: OECD, *Going for Growth*, por publicarse en 2013.

OCDE, después de 10 años, su productividad podría ser hasta un 18% mayor. Aun en un escenario menos ambicioso, de reformas más moderadas, mediante las cuales México pudiera alcanzar un PMR cercano al promedio de la OCDE, la productividad sería un 9% mayor. El desglose de los efectos de distintos procesos de reforma sugiere que las reformas en las industrias de red podrían generar aumentos particularmente importantes en la productividad, mayores incluso, que los que pudieran obtenerse por medio de una amplia simplificación administrativa, ya de por sí muy deseables. Si bien estas estimaciones deben interpretarse con cautela, sin duda ofrecen una muestra de la magnitud de cuánto mejoraría la productividad en México si se efectúan las urgentes reformas administrativas y del régimen de competencia.

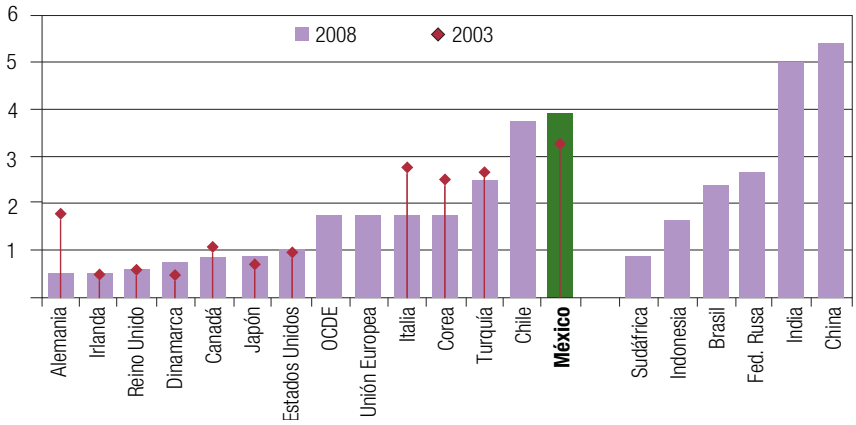
En México, la competencia en las industrias de red está limitada ya sea por las restricciones sobre la inversión extranjera y privada —como sucede en la producción y distribución de energía donde, en cada caso, una sola empresa estatal domina la industria—, o bien por el dominio abrumador del mercado privado que prevalece en el sector de telecomunicaciones. El ejercicio de simulación sugiere que el impacto sobre la productividad laboral sería particularmente grande si se emprendieran reformas profundas en varios sectores. Al mismo tiempo, las reformas de largo alcance en estos sectores enfrentan dificultades políticas debido a que hay poderosos intereses que pretenden preservar la situación actual y a que, en algunos casos, estos intereses están representados en las distintas instancias de toma de decisiones. Por consiguiente, es muy importante comunicar con fuerza los beneficios de las reformas estructurales propuestas, a fin de lograr el apoyo de la opinión pública y de propiciar el apoyo de los partidos políticos para llevarlas a cabo.

México ha trabajado durante algún tiempo en diversas reformas en las industrias de red, con resultados mixtos. La privatización de los aeropuertos impulsó la competencia en el sector y se liberalizó la aviación interna, aunque todavía existen barreras de entrada que vale la pena abordar. La fusión de Luz y Fuerza del Centro, una empresa estatal altamente ineficiente, con el productor central de electricidad, la CFE, tuvo la intención de aumentar la eficiencia del sector de la electricidad. Entre otros beneficios, se ha reducido el tiempo que los clientes en la Ciudad de México tienen que esperar para recibir el servicio de electricidad de un promedio de 10 a 4 meses. La concesión para redes de fibra óptica con cobertura nacional, junto con las nuevas concesiones en el espectro radiofónico, fortalecerán la competencia en materia de infraestructura dentro del sector de telecomunicaciones.

No obstante, las reformas más ambiciosas y de más largo alcance en los sectores de electricidad, gas y telecomunicaciones se han visto limitadas por la necesidad de movilizar a grandes mayorías políticas para modificar la Constitución o, en el caso del sector de telecomunicaciones, por la debilidad regulatoria y judicial frente a los grandes poderes fácticos. Las reformas para aliviar las cargas administrativas en la apertura de nuevos negocios pueden ser útiles, aunque su impacto no es tan significativo. Tales reformas abarcan las dirigidas a fomentar los portales únicos, así como a afrontar la cuestión de las cargas regulatorias en los niveles estatal y municipal y podrían servir para mejorar el pobre desempeño de la productividad en México. Por otro lado, las reformas administrativas son relativamente más fáciles de instrumentar que las reformas de largo alcance en las industrias de red, puesto que se requieren menos cambios legislativos y los poderes fácticos tienen un impacto menor (véase la gráfica 1.4).

Gráfica 1.4. **Las cargas administrativas en la apertura de nuevos negocios son todavía muy elevadas**

Escala de 0-6 de menos a más restrictivo



Fuente: OECD, *Going for Growth*, por publicarse en 2013.

México necesita reducir las barreras de entrada para las nuevas empresas y facilitar el desarrollo de firmas innovadoras

México ha progresado de manera importante en cuanto a facilitar los trámites para abrir un negocio, pero debe considerar facilitar aún más el entorno regulatorio, en especial en los niveles estatal y municipal. En la actualidad México trabaja en reducir el tiempo, los costos y los requisitos para completar las formalidades necesarias para abrir un negocio. Esto incluye el lanzamiento, hace una década, del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), el cual ha hecho más eficientes los trámites a nivel municipal, reduciendo a la mitad —72 horas— el tiempo para registrar negocios de bajo riesgo. Una forma de llevar más lejos esta reforma sería integrar la iniciativa con tuempresa.gob.mx, portal electrónico único desarrollado con el apoyo de la OCDE para facilitar el cumplimiento con los reglamentos y trámites federales para abrir un negocio. La investigación de la OCDE sugiere que tuempresa.gob.mx sirve para bajar los costos del 16% del PIB per cápita al 5.5% a fin de que los empresarios cumplan con las formalidades de apertura. A pesar de que el porcentaje de uso va en aumento, aún no es el mecanismo más utilizado para abrir un negocio. Una publicidad más eficaz y la interconexión con los portales estatales y municipales para abrir negocios podrían servir para difundir este portal único. La Secretaría de Economía y los gobiernos locales deberían cooperar en la interconexión de los portales estatales y municipales para abrir negocios con *tuempresa.gob.mx* y comprometer a varios grupos de interés para que apoyen la plataforma.

México participa en un proceso de revisión regulatoria apoyado por la OCDE conocido como Base Cero, orientado a identificar y simplificar la legislación que resulte demasiado gravosa. Ya se ha simplificado un primer conjunto de cinco trámites para exportadores y nuevos negocios. En fecha reciente el gobierno anunció formalidades simplificadas para la declaración de impuestos y planea aplicar otras medidas en los ámbitos de legislación fiscal, de comercio exterior y regulaciones técnicas, las que también ayudarán a México a facilitar la absorción tecnológica. Se proyecta que los ahorros globales asciendan a 20 mil millones de pesos. Además, la OCDE ha ayudado a México a fortalecer la evaluación de impacto regulatorio (RIA) de nuevas leyes, lo que permite a los reguladores concentrar su atención en aquellas que sean particularmente costosas. Esto facilitó el desarrollo de una versión más ligera de la RIA para las regulaciones de bajo impacto, liberando así recursos y aumentando la capacidad de México para mejorar la legislación en los casos en que implique costos y riesgos importantes. México también debería seguir trabajando en facilitar la instrumentación de un nuevo marco para la evaluación RIA mediante una mayor capacitación para su personal.

Es igualmente necesario simplificar y mejorar la legislación en los ámbitos estatal y municipal, incluida la reducción del traslape entre los distintos niveles de gobierno. La OCDE colaboró con la Secretaría de Economía y el

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) para identificar regulaciones subnacionales particularmente gravosas y propuso una agenda de reformas para nueve entidades federativas mexicanas. Asimismo, desarrolló un paquete de herramientas para simplificar las regulaciones subnacionales para la apertura de nuevos negocios, permisos de construcción, registro de inmuebles y adquisiciones. El gobierno federal debe invitar a los estados y municipios a aplicar el paquete de herramientas, supervisar los resultados y coordinar la legislación en los distintos niveles de gobierno.

Más allá de las barreras explícitas para establecer nuevas empresas, el entorno de innovación en México es aún débil y no propicia el desarrollo de empresas de alta tecnología. El gasto en I+D del sector privado mexicano es el más bajo entre los países de la OCDE y la intensidad total de la I+D es menor al 0.5% del PIB. La mezcla de la política de innovación cambió recientemente y podría fortalecerse de manera útil. Aunque se eliminaron los incentivos fiscales en 2009, la asignación de fondos públicos al sector privado se ha vuelto directa y competitiva. Luego se introdujo un paquete de estímulos para la I+D y la innovación con fuerte énfasis en las PYMES y vínculos con instituciones de investigación, complementados con los programas de innovación que financia la Secretaría de Economía. Como parte del Pacto por México, el nuevo gobierno se comprometió a incrementar la I+D a 1% del PIB en los próximos años (compromiso 46). En efecto, impulsar el financiamiento directo, así como ampliar aún más las iniciativas exitosas y considerar otorgar estímulos fiscales a los inversionistas al abrir nuevos negocios, podrían servir para fortalecer los fondos de capital de riesgo y mejorar el entorno de las PYMES, en especial aquellas vinculadas a instituciones de investigación, lo que podría ayudar a impulsar la I+D en los negocios.[1]

México necesita fomentar la competencia

La reciente reforma a la ley de competencia aplica las mejores prácticas de la OCDE para aumentar la posibilidad de que la autoridad de competencia detecte a aquellas empresas que abusan de su poder en el mercado, y al mismo tiempo, incrementar el costo del abuso. La ley permite visitas oficiales sin aviso previo, lo que aumenta la probabilidad de encontrar evidencia útil y amplía el alcance del proceso penal en contra de individuos que participen en actividades de cartel. En lugar de una cantidad fija (actualmente de alrededor de 7 millones de dólares), las multas máximas pueden ascender hasta al 10% de los ingresos de la compañía, lo que se espera disuadirá a las grandes empresas de cometer abusos. Asimismo, los individuos ahora pueden recibir condenas de 3 a 10 años de prisión por participar en actividades de cartel. Todo esto fortalecerá el marco de competencia y el desempeño económico de México. Las entidades gubernamentales deben aprovechar las disposiciones que las leyes mexicanas sobre competencia

[1] Véase el capítulo 10 para más detalles.

establecen en relación con los daños luego de los procesos judiciales exitosos que emprendió la CFC. Ello también debería disuadir las actividades de cartel y permitir a las dependencias de gobierno recuperar ingresos que se usen en esfuerzos que lo ameriten.

La legislación debe revisarse en varios sectores para mejorar el funcionamiento de la competencia. Las siguientes recomendaciones sectoriales de ninguna manera son exclusivas; diversas reformas importantes en otros sectores igualmente relevantes —petróleo y gas, servicios de datos y medios— están contempladas como parte del Pacto por México. Muchos de estos sectores hacen aportaciones importantes para el resto de la economía y aumentar su eficiencia podría tener efectos muy benéficos para la productividad total:

- En cuanto a la transportación aérea, el acceso equitativo a los *slots* de aterrizaje y despegue en el aeropuerto de la Ciudad de México, que opera a su máxima capacidad, será fundamental para garantizar una competencia abierta. Actualmente, la asignación de dichos *slots* no es transparente y se basa en gran medida en el mantenimiento de derechos adquiridos; además, es controlada por un comité en el cual sólo están representados los grandes actores. El mantenimiento de los derechos adquiridos tendrá que limitarse para permitir la licitación eficiente de un gran porcentaje de *slots*. México debería considerar la abolición del requisito de concesiones para rutas específicas, lo que permitiría a las aerolíneas operar cualquier ruta siempre y cuando cumplan con los requisitos de seguridad y notificación.
- En cuanto al transporte de autobuses interurbanos, deberían disminuirse las restricciones para obtener un permiso y garantizar el acceso no discriminatorio a las instalaciones esenciales. Actualmente, el regulador basa sus decisiones de concesión de permisos para nuevas empresas en estudios de demanda e inversión. Este requisito debería eliminarse y las restricciones para la entrada de una nueva empresa, limitarse a cuestiones de calidad de servicio y de seguridad. En los casos en que las terminales de autobuses sean instalaciones esenciales, por ejemplo cuando la construcción de una nueva terminal no sea económicamente factible o el gobierno local no conceda el permiso, el regulador deberá garantizar un acceso competitivo.
- La concentración en el mercado bancario de menudeo es alta, lo que está parcialmente relacionado con los altos costos de cambiar de banco para los clientes. Con base en las recomendaciones de la CFC y la OCDE, México ha aprobado una nueva ley que requiere a los bancos proporcionar información transparente con respecto a los costos de cambiar de banco. Ahora se le permite a los bancos cambiar órdenes de pago para nuevos clientes. El acceso de los nuevos bancos a servicios esenciales, como la

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

infraestructura de la red de tarjetas, los sistemas de pago de menudeo y los burós de crédito, se ha hecho más expedito, con lo que se facilita la entrada al mercado. Ahora se requiere que el banco central adopte criterios claros de eficiencia para determinar las comisiones interbancarias correspondientes para tarjetas de débito y crédito. Estos cambios jurídicos se están poniendo en práctica, como se tiene previsto en el Pacto, y el gobierno debería cerciorarse de que esto proceda con diligencia para mejorar el acceso al financiamiento. Además, como también se contempla en el Pacto, la nueva administración planea modificar el marco legal a fin de que los bancos comerciales y otras instituciones financieras otorguen créditos a un costo menor, disminuyan el costo de los servicios financieros y revisen la ejecución de garantías para asegurar que respetan los derechos de los prestatarios.

- En México, los precios de los medicamentos son excepcionalmente altos, lo que refleja en parte la débil competencia en el sector farmacéutico. Éste es un problema para la salud pública y para las finanzas públicas y privadas (véanse los capítulos 3 y 7). Hacer más transparentes los procedimientos de adquisiciones públicas será fundamental para fortalecer la competencia en el sector farmacéutico. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Federal de Competencia (CFC) y la OCDE acordaron cooperar para promover lo anterior y llevaron a cabo un estudio sobre las adquisiciones públicas. Como resultado, el IMSS efectuará algunas de sus compras, incluidos los medicamentos, por medio de subastas inversas, lo que limitará en gran medida el alcance de la corrupción y dificultará la colusión entre empresas farmacéuticas. Recientemente el IMSS, el ISSSTE y otros dos grupos encargados de adquisiciones en el área de la salud realizaron una compra consolidada de cinco medicamentos utilizando la subasta invertida, lo cual arrojó ahorros estimados en 1,700 millones de pesos. El ISSSTE ya se ha sumado al esfuerzo.

- La competencia en el sector farmacéutico también podría fortalecerse si se hacen más flexibles las restricciones sobre los productos farmacéuticos genéricos sin descuidar el interés del público y su salud. El gobierno ha emprendido varios esfuerzos en este campo, como la renovación de todos los procesos de registro de medicamentos, lo cual concluirá este año, dejando únicamente aquellos genéricos con requerimientos de bioequivalencia; campañas promocionales e informativas para concientizar al público sobre las recetas y el uso adecuado de medicamentos genéricos, así como una revisión de la propiedad intelectual para evaluar las áreas de mejora. México debería instrumentar lo más pronto posible la eliminación del requisito de que las empresas extranjeras operen una planta o un laboratorio en México para poder vender medicamentos genéricos. México también debería requerir a los médicos que receten los medicamentos por

el nombre del compuesto genérico a fin de permitir a sus pacientes que elijan la opción más económica en la farmacia. Obviamente, debe exigirse a estos establecimientos que vendan medicamentos genéricos.

- Los precios de las telecomunicaciones se encuentran entre los más altos de la OCDE: los precios de servicios de telefonía móvil exceden el promedio de la OCDE por casi un tercio y los precios de uso moderado de telefonía fija y de banda ancha superan los promedios de la OCDE por alrededor de dos tercios. En 2012 se dio a conocer un conjunto de 10 reformas clave (véase el recuadro 9.1 en el capítulo 9) que podrían servir para promover una mayor competencia y que deberían ponerse en práctica cuanto antes. En el Pacto por México se prevén reformas ambiciosas en el sector de las telecomunicaciones. La determinación de la Suprema Corte de confirmar la autoridad de la COFETEL sobre las tarifas de interconexión ya ha tenido una clara influencia en el mercado. Los operadores menores ahora pagan tarifas de interconexión mucho menores por terminar las llamadas en la red de Telcel y algunos operadores han presentado paquetes de llamadas más atractivos. Se han anunciado nuevas medidas que permitirán a la COFETEL sancionar a los operadores directamente sin depender para ello de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Es necesario que continúen los esfuerzos para aumentar las competencias y fortalecer la capacidad de hacer cumplir la legislación de COFETEL. Otras reformas recientes incluyen concesiones para el uso de la red de fibra óptica por parte de la empresa estatal de electricidad (CFE) a favor de nuevos participantes en el sector de las telecomunicaciones, junto con la subasta de nuevas frecuencias del espectro radiofónico. Esto permitirá que haya mayor competencia en la infraestructura en el sector de telecomunicaciones. El capítulo 9 analiza con mayor detalle estos retos.

Recomendaciones clave de la OCDE

Simplificación de la legislación comercial

- Cooperar con los gobiernos subnacionales en la interconexión del portal único federal con los portales de Internet estatales y municipales para abrir nuevos negocios.
- Seguir trabajando para facilitar la instrumentación del nuevo marco de evaluación de impacto regulatorio (RIA).
- Invitar a los estados y municipios a aplicar el paquete de herramientas para simplificar las regulaciones subnacionales. Coordinar las regulaciones en todos los niveles de gobierno.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Fortalecimiento de la competencia

- Limitar el mantenimiento de derechos adquiridos con respecto a los *slots* en aeropuertos congestionados a fin de garantizar una asignación eficiente, por ejemplo, por medio de subastas. Revisar el requerimiento de concesiones de rutas específicas y permitir que las aerolíneas operen siempre y cuando cumplan con los requisitos de seguridad y notificación.
- Moderar las restricciones para obtener un permiso de transporte de autobuses interurbanos y garantizar el acceso no discriminatorio a las instalaciones esenciales.
- Instrumentar cabalmente los cambios jurídicos para facilitar el acceso a servicios bancarios, así como el acceso de los bancos a los servicios esenciales.
- Poner rápidamente en práctica la eliminación del requisito de que las empresas deben operar una planta o laboratorio en México para poder vender medicamentos genéricos. Requerir a los médicos que receten los medicamentos únicamente con el nombre del compuesto genérico y que las farmacias vendan medicamentos genéricos.
- Instrumentar las reformas que se proponen a fin de fortalecer la competencia en el sector de telecomunicaciones (véanse el capítulo 9 y el recuadro 9.1).

Bibliografía adicional

Barnes, S., R. Bouis, P. Briard, S. Dougherty y M. Eris (2011), "The GDP Impact of Reform: A Simple Simulation Framework", OECD Economics Department Working Papers, núm. 834, enero.

OECD (2009), *The Political Economy of Reform Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, OECD Publishing, París.

OECD (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París.

OECD (2011), *Economic Surveys: Mexico 2011*, OECD Publishing, París.

OECD (2012a), *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2012*, OECD Publishing, París.

OECD (2012b), OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico, Key Findings Report, OECD Publishing, París.

OECD (próximamente a), Economic Policy Reforms: Going for Growth 2013, OECD Publishing, París.

OECD (próximamente b), "Looking to 2060: Long-Term Growth Prospects for the World", Economic Policy Papers, núm. 3, OECD Publishing, París.

Capítulo 2

Combatir la pobreza y la desigualdad

María del Carmen Huerta y *Alessandro Goglio*

México ha logrado reducir la pobreza extrema y mejorar el acceso a los servicios básicos, como la salud y la educación a los segmentos de la población más pobre, gracias a importantes esfuerzos de políticas públicas. No obstante, la pobreza y la desigualdad siguen siendo altas en el país en comparación con los niveles internacionales, no sólo de otros países de la OCDE sino también de economías emergentes. Ambas constituyen la máxima prioridad para los responsables de las políticas públicas en México. Esto exige una estrategia global que incluye reformas al mercado laboral para facilitar la expansión del sector formal, medidas para aumentar la productividad del sector agrícola y reformas para mejorar la calidad de la educación y de los servicios de salud. Además, es necesario aumentar el gasto social, haciéndolo más eficiente y orientándolo mejor hacia los grupos más vulnerables.

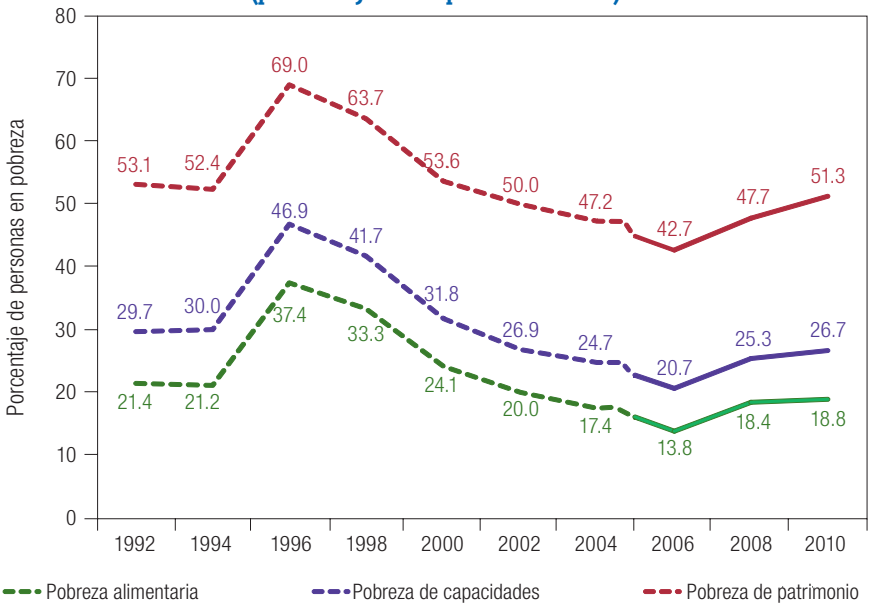
Durante las últimas décadas, México ha implementado un amplio conjunto de políticas para erradicar la pobreza. La capacidad de los programas sociales para atender a los pobres se ha ampliado, lo que ha dado lugar a avances importantes en la reducción de la pobreza y la desigualdad, mismos que se acentuaron especialmente de mediados de la década de 1990 a mediados de la de 2000. En 2012, la cobertura de Oportunidades, el principal programa de México para el combate a la pobreza, llegó a 5.4 millones de familias, más del 20% de la totalidad de familias en el país (SEDESOL, 2012). El Seguro Popular, que brinda atención preventiva y servicios básicos de salud a las personas que carecen de atención médica, también se ha ampliado para ofrecer cobertura universal en 2012 (véase el capítulo 7). Estos programas han ayudado a reducir la pobreza extrema, apoyando al mismo tiempo el acceso de los más pobres a la educación y a los servicios de salud. Más aún, han contribuido a disminuir amplias desigualdades regionales fuertemente arraigadas en lo que se refiere al acceso a los servicios básicos.

Pese a estos logros, la pobreza y la desigualdad en México siguen siendo altas en comparación con los niveles internacionales, tanto de otros países de la OCDE como de diversas economías emergentes. Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señalan que, en 2010, la proporción de personas en situación de pobreza de patrimonio (aquellas con ingreso insuficiente para adquirir una canasta alimentaria y cubrir los gastos necesarios de salud, educación, vestido, vivienda y transporte) fue de 51.3% de la población total (equivalente a 57.7 millones de individuos).[1] Esta cifra alcanzó

[1] Estas estimaciones se tomaron de la metodología oficial que México utilizaba para medir la evolución de la pobreza a lo largo de las dos pasadas décadas, basada exclusivamente en el ingreso de los hogares. Se utiliza esta medida con el fin de mostrar las tendencias de pobreza desde principios de la década de 1990. La metodología oficial actual, que aparte del ingreso considera otras capacidades (acceso a alimentos, educación, servicios de salud, seguridad social, calidad de vivienda y cohesión social) no puede emplearse para proporcionar estimados antes de 2008. Las estimaciones de ambas metodologías no son comparables, ya que no sólo difieren en el número de componentes contemplados sino también en la canasta básica alimentaria usada para establecer la línea de pobreza. Si bien las estimaciones de pobreza por ingresos se tomaron con base en el valor de una canasta básica alimentaria definida por el INEGI y la CEPAL en 1992 (véanse los documentos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2002-2004), las estimaciones del enfoque multidimensional toman una canasta que desarrolló el CONEVAL (http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf). Mediante la metodología multidimensional, CONEVAL estima que en 2010 el 46.2% de los mexicanos eran pobres (lo que equivale a 52 millones de personas).

su punto máximo en 1996, después de la crisis de 1994-1995, denominada "Efecto Tequila", cuando el 69.0% de la población fue clasificada como pobre (véase la gráfica 2.1). A partir de ese año, la pobreza disminuyó continuamente alcanzando su nivel más bajo (de 42.7%) en 2006. Sin embargo, a raíz de la crisis económica global, la tendencia a la baja se revirtió. Así pues, el combate a la pobreza sigue siendo un reto de alta prioridad en México.

Gráfica 2.1. **Evolución de la pobreza por ingresos 1992-2010 (porcentaje de la población total)**



Nota: Estas cifras corresponden a estimaciones de pobreza por ingresos. La línea de pobreza fue construida utilizando el valor de una canasta básica alimentaria definida por INEGI y CEPAL en 1992. CONEVAL ajustó dicha línea de pobreza para calcular tres niveles de pobreza: la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio. La *pobreza alimentaria* es la incapacidad para adquirir una canasta básica alimentaria, aun cuando todo el ingreso disponible en el hogar se usara para comprar sólo los bienes de dicha canasta. La *pobreza de capacidades* es la incapacidad para adquirir la canasta alimentaria y cubrir los gastos necesarios en salud y educación, incluso cuando el ingreso total del hogar se usara exclusivamente para estos fines. La *pobreza de patrimonio* es incapacidad para adquirir la canasta alimentaria y cubrir los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar se utilizara exclusivamente para adquirir estos bienes y servicios.

Fuente: *http://www.coneval.gob.mx/*.

Reducir los altos niveles de pobreza y mejorar la distribución del ingreso exige una estrategia amplia sustentada en un conjunto de políticas interdependientes en materia de promoción del crecimiento económico del mercado laboral para

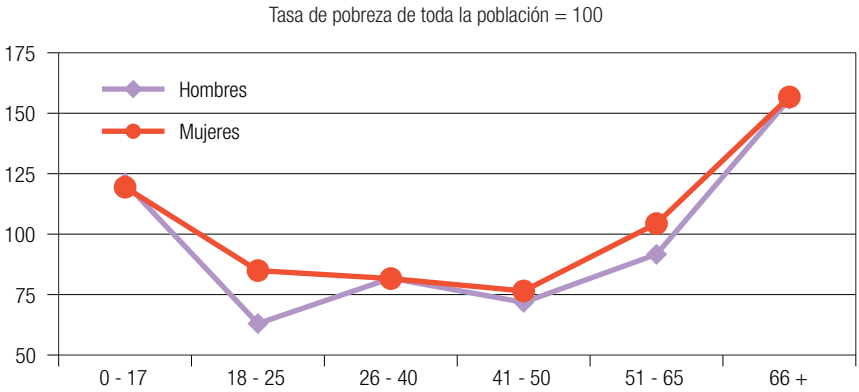
facilitar la expansión de la generación de empleo en el sector formal de inversiones en infraestructura, políticas regionales, políticas agrícolas y rurales, políticas para aumentar la calidad de la educación y dar mejores oportunidades a todos los mexicanos y políticas para mejorar la calidad y el acceso a los servicios de salud. Como muchos de esos temas se abordan en otras partes de este estudio, el presente capítulo se enfoca en los principales programas de política social para fortalecer la lucha contra la pobreza y lograr una distribución del ingreso más equitativa; asimismo, analiza opciones que podrían consolidar la capacidad de dichos programas para reforzar los incentivos al trabajo y permitir la expansión de la economía formal.

La pobreza y la desigualdad siguen siendo altas

La pobreza afecta en especial a los niños, las mujeres y los ancianos

En México, el riesgo de que los niños, las mujeres y los ancianos caigan en la pobreza es alto (véase la gráfica 2.2). A pesar de los avances realizados en la última década, el país tiene una de las tasas de pobreza infantil más altas de la OCDE, la segunda después de Israel. En el 2008, más de 1 de cada 4 niños mexicanos vivían en pobreza relativa (25.8%). Los niños representan casi la mitad de la población en condición de pobreza en México, su marginación prolongada es en especial perjudicial, ya que aumenta el riesgo de daño permanente, además

Gráfica 2.2. **Riesgo de estar en condición de pobreza relativa para hombres y mujeres por edad, México**



Nota: El riesgo de pobreza relativa es la tasa de pobreza por edad específica de hombres y mujeres dividida entre la tasa de pobreza para toda la población multiplicada por 100. El umbral de pobreza se fija en 50% de la mediana de ingreso de toda la población.

Fuente: OCDE, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*.

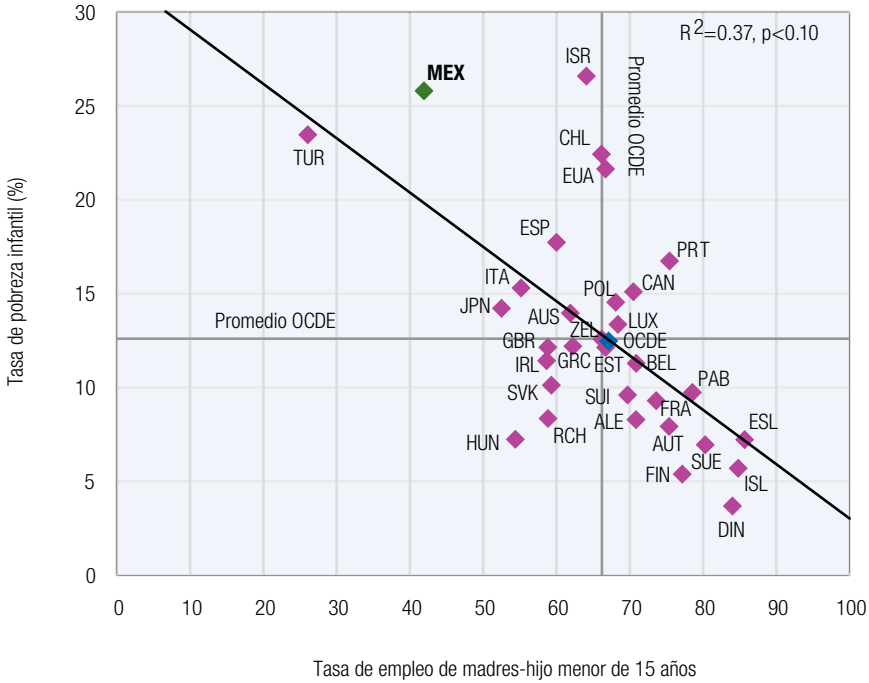
GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

de que acarrea costos sociales directos asociados a la pérdida de motivación y autoestima. El alto grado de pobreza infantil también se refleja en otros indicadores de nivel de vida, por ejemplo: la mortalidad infantil (tres veces mayor al promedio de la OCDE), la mortalidad materna (cinco veces mayor al promedio de la OCDE) y los nacimientos entre madres adolescentes (casi cuatro veces el promedio de la OCDE). Aunque estos indicadores han mostrado mejoras importantes durante las últimas dos décadas, siguen por debajo de los estándares de la OCDE. Las tasas de mortalidad materna disminuyeron considerablemente entre 2000 y 2010, pasando de 72.6 muertes por cada 100,000 recién nacidos vivos en 2000, a 51.5 de 2010); pero al ritmo actual será difícil lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio para 2015 de reducir en tres cuartas partes las tasas de mortalidad materna.

Las mujeres afrontan un riesgo mayor de vivir en pobreza comparadas con los hombres no sólo porque su participación en el mercado laboral es comparativamente menor sino también porque, cuando trabajan, perciben salarios considerablemente más bajos. Además, las mujeres tienen más probabilidades de ocupar empleos más vulnerables, con frecuencia en el sector informal. De hecho, las mujeres jóvenes corren un riesgo especialmente alto de desconectarse del mercado laboral en México. Con una participación en el trabajo remunerado del 47% por parte de las mujeres contra un 83% de los hombres, México registró la disparidad laboral más alta entre hombres y mujeres en los países de la OCDE en 2010. Las tasas de empleo de mujeres en el país, si bien han aumentado de forma moderada en los últimos años, están entre las más bajas de la OCDE (cuyo promedio es de 60%) y son inferiores, por ejemplo, a las de Chile (52%) y a las de otros países latinoamericanos como Brasil (64%). Algunos trabajos recientes de la Organización en el contexto de la Iniciativa de Género (OCDE, 2012a) subrayan que una mayor participación laboral femenina disminuye el riesgo de encontrarse en pobreza, no sólo directamente para las mujeres sino también para sus hijos y familias (véase la gráfica 2.3). Según estimaciones de la OCDE, el que haya mayores tasas de empleo femenino es un catalizador importante para disminuir la desigualdad de los ingresos familiares (OCDE, 2011a).

En cuanto a la educación en México, hoy en día las mujeres tienen un mejor desempeño que los hombres. En el nivel de secundaria, las mujeres tienen mayores tasas de matrícula (90%, comparado con el 84% de los hombres). También tienen mejores tasas de graduación en el nivel superior o universidad (21%, comparado con el 18%). No obstante, las mujeres mexicanas siguen enfrentando obstáculos para participar plenamente en el mercado laboral. Aunque algunas mujeres jóvenes no buscan empleo porque se dedican a la crianza de los hijos, más de una tercera parte de las mexicanas de entre 15 y 29 años son clasificadas como personas que no estudian ni trabajan. Tal proporción contrasta con la de los hombres jóvenes: 1 de cada 10, una diferencia entre ambos sexos que no se observa en otros países de la OCDE. Es necesario facilitar la participación laboral

Gráfica 2.3. **La tasa de empleo de madres se relaciona con tasas de pobreza infantil más bajas**



Nota: Proporción de niños de 0-17 años que viven en hogares pobres, mediados-finales de la década de 2000; y tasa de empleo de madres con un hijo menor de 15 años, 2008.

Fuente: Estimaciones de la OCDE utilizando (OCDE, 2012b) la base de datos OECD Family (*www.oecd.org/els/social/family/database*).

femenina para asegurar que la inversión en educación no se pierda y se logre un crecimiento económico sostenido.

Por otra parte, ampliar las oportunidades de empleo para los jóvenes y los grupos desfavorecidos en México requiere no sólo medidas para aumentar el nivel de educación y preparación, sino también para facilitar la transición de la escuela al mercado laboral; así como iniciativas que fortalezcan el desarrollo local en aquellas zonas donde la pobreza es la más elevada (véase el capítulo 4).

Por otro lado, la pobreza es particularmente grave entre los ancianos. Cerca de 30% de los mexicanos de más de 65 años están expuestos a ella. La pobreza total entre la población de mayor edad es 1.5 veces superior a la de la población en su conjunto. El problema refleja el hecho de que el sistema de pensiones mexicano otorga beneficios a los grupos de mayores ingresos tanto en el sector público como en el sector privado formal, mientras que deja desprotegidos a los trabajadores vulnerables, generalmente del sector informal. La falta de

un ingreso seguro durante la vejez implica que muchos tienen que trabajar incluso a una edad muy avanzada, fenómeno frecuente sobre todo en el campo. Según proyecciones recientes del Consejo Nacional de Población (CONAPO), los habitantes de 65 años en adelante aumentarán más del doble en los próximos 20 años: de 7 millones en 2010 a unos 16 millones en 2030. Con una población que envejece a un ritmo tan acelerado, existe el grave riesgo de que la proporción de ancianos pobres aumente aún más.

Por último, la población que habla lenguas indígenas representa cerca del 6% de la población mexicana total (es decir, casi 7 millones de personas). Estos grupos muestran rezagos con respecto a la población no indígena en todos los indicadores de desarrollo, incluida la mortalidad materna (tres veces mayor a la de las localidades no indígenas), mortalidad infantil (1.5 mayor al promedio nacional), desnutrición infantil (el doble del promedio nacional), así como niveles más bajos de instrucción y mayores tasas de analfabetismo (PNUD, 2010, y CONEVAL, 2012).

Mayor pobreza a causa de la crisis

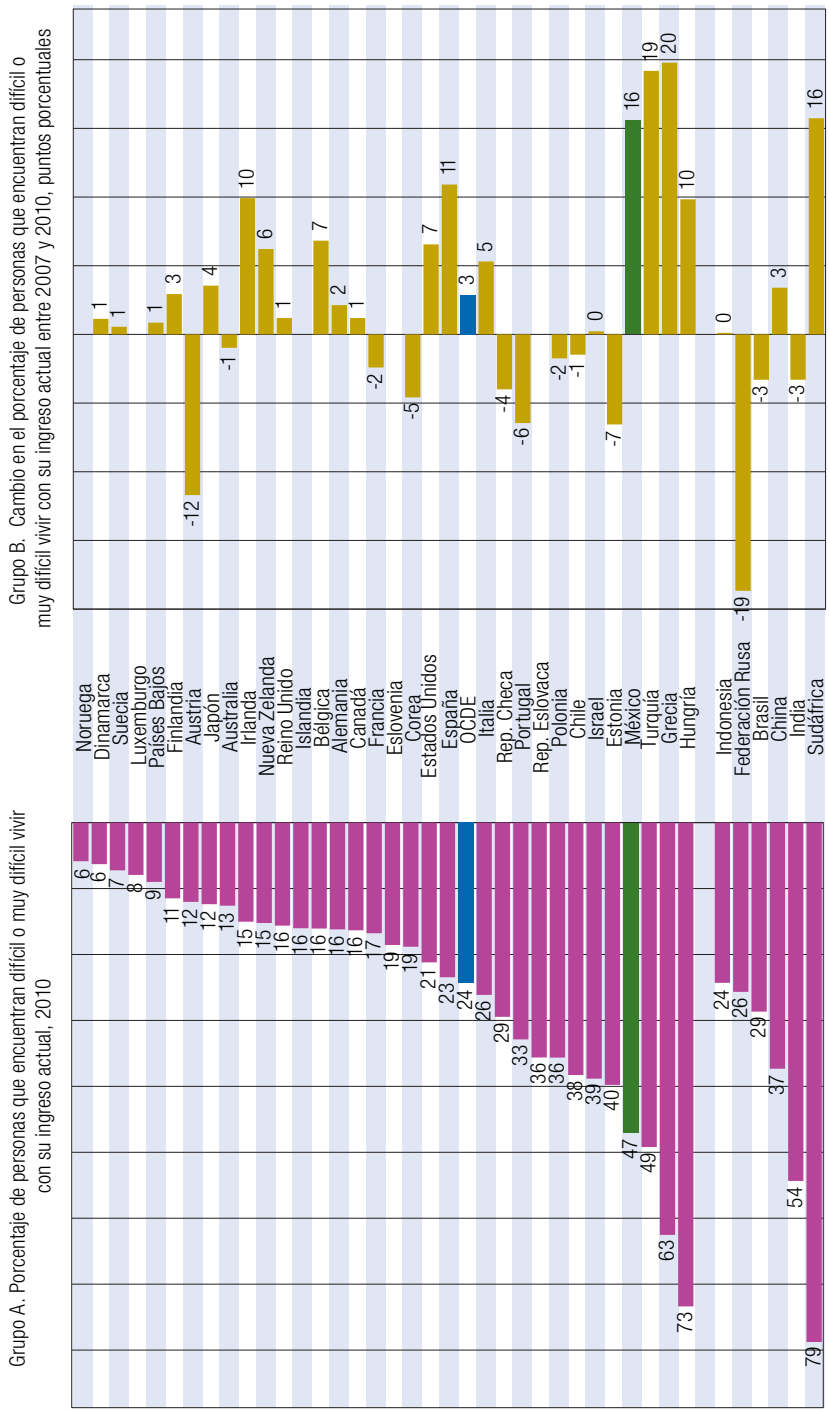
Hay indicios claros de que la problemática de los grupos más vulnerables en México se ha agudizado a raíz de la crisis económica internacional. Según datos de la OCDE, en 2010 casi la mitad de los mexicanos declararon que les resultaba difícil o muy difícil vivir de sus ingresos (véase la gráfica 2.4). Este porcentaje fue mucho mayor (16 puntos porcentuales más) que los niveles observados en 2007, justo antes de la crisis.

Aunque la pobreza disminuyó entre 1996 y 2006, a partir del 2006 ésta volvió a aumentar; reflejo de una combinación de los mayores precios de los alimentos y los efectos de la crisis global, que implicó una contracción del empleo formal, una reducción en el ingreso real y un crecimiento económico deficiente. Cifras recientes del CONEVAL muestran que entre 2006 y 2010 la proporción de la población en situación de pobreza de patrimonio aumentó del 42.7% al 51.3% de la población total (equivalente a 57.7 millones de personas pobres en 2010); lo que refleja la vulnerabilidad de los hogares mexicanos a los impactos de las crisis internacionales.

México es el segundo país más desigual de la OCDE

Si bien México es uno de los pocos países de la OCDE que ha registrado una disminución en la desigualdad en los ingresos en los últimos años, el nivel absoluto de desigualdad sigue siendo muy alto (véase la gráfica 2.5). De hecho, México es el segundo país más desigual de la OCDE después de Chile. La publicación de la OCDE *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (diciembre, 2011) muestra que el ingreso anual promedio del 10% más rico de los mexicanos

Gráfica 2.4. **Casi la mitad de los mexicanos tienen dificultades económicas y esto aumentó por la crisis**

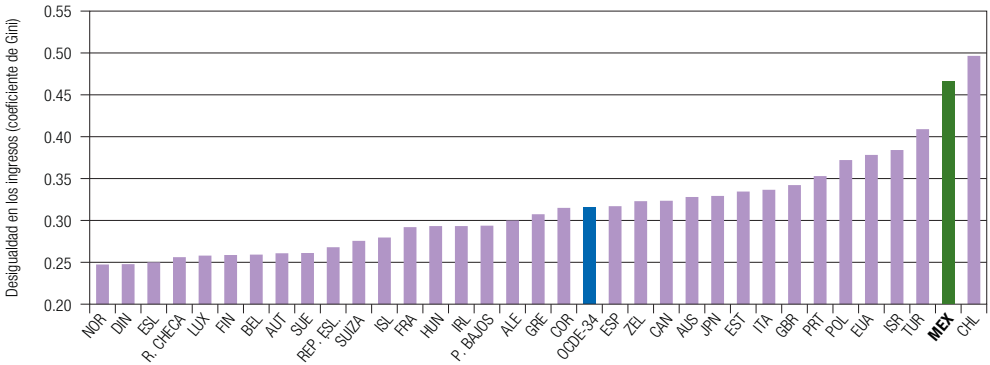


Nota: Los datos del cambio no están disponibles para Noruega, Luxemburgo, Eslovenia ni la República Eslovaca. 2006-2010 para Francia, 2007-2009 para Estonia, Israel y Sudáfrica, 2008-2010 para Finlandia, Austria, Irlanda, Islandia y Portugal.

Fuente: OECD (2011b), *Society at a Glance*.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Gráfica 2.5. **Desigualdad en los ingresos (coeficiente de Gini)**



Nota: La información se refiere al año 2008 para todos los países, excepto Australia, Chile, Hungría, Corea, México y Nueva Zelanda, para los cuales se refiere a 2009; y México, para los cuales corresponde a 2010.

Fuente: OECD Database in Household Income Distribution and Poverty (*www.oecd.org/els/social/inequality*).

en 2010 era 27 veces superior que el del 10% más pobre, que tuvo un ingreso promedio de 7,800 pesos.[2] Esta disparidad se compara con una proporción de 9 a 1 para el promedio de la OCDE.

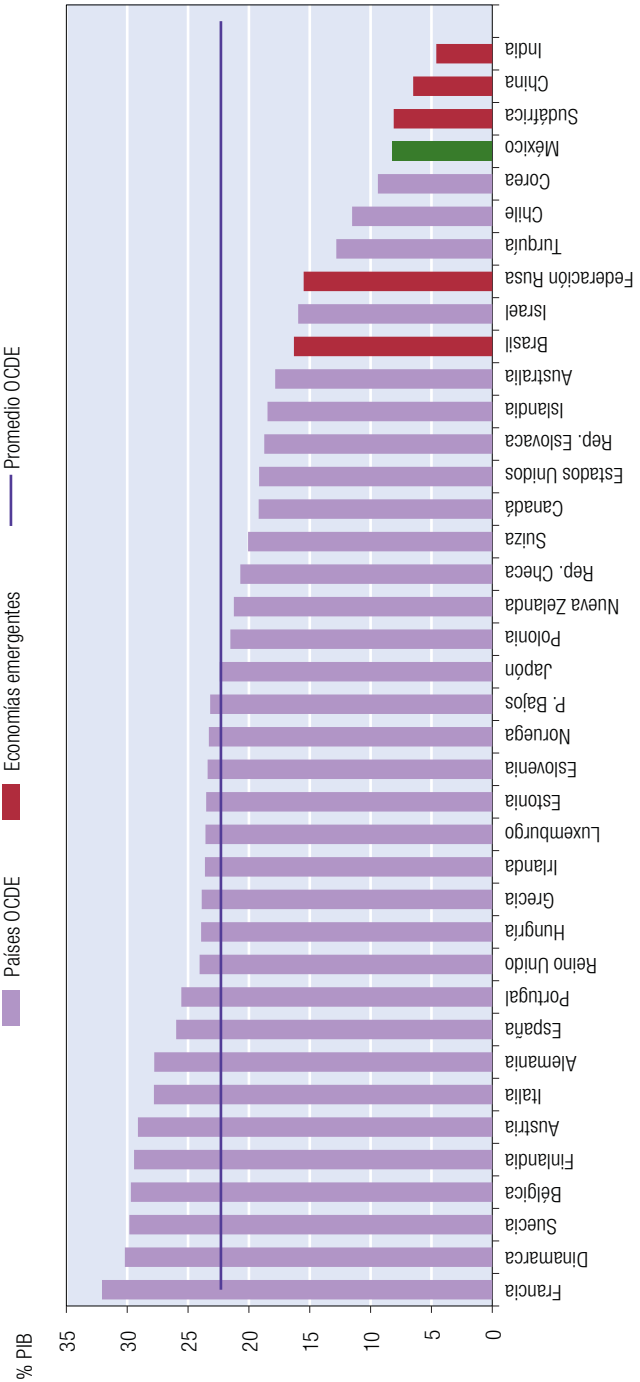
Sistema de seguridad social limitado y poco generoso

En México, de forma similar a lo que sucede en el grupo de los llamados BRIICS (Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Sudáfrica), la cobertura y la generosidad de la protección social (excluyendo educación) son muy limitadas. El gasto social público de México fue de 8.2% en 2009, el más bajo de la OCDE, y correspondió sólo a cerca de una tercera parte del promedio de la OCDE (véase la gráfica 2.6). El gasto de México en programas sociales (como porcentaje del PIB) también es considerablemente menor que el de países emergentes como Brasil y la Federación Rusa. Sin embargo, esta comparación estática sólo muestra un aspecto de la situación; como se ha subrayado anteriormente, durante los últimos años, México ha dedicado enormes esfuerzos a la lucha contra la pobreza: a mediados de la década de 1990, el gasto social como porcentaje del PIB era de sólo 4.3% contra un promedio de 19.5% en la OCDE.

[2] El ingreso medio se reporta anualmente y a precios nominales. Los componentes del ingreso incluyen: el ingreso por sueldos y salarios de todos los miembros del hogar, excluyen las contribuciones de los empleadores a la seguridad social; los ingresos de capital, incluidas las pensiones laborales y todo tipo de transferencias privadas; los ingresos por trabajo autónomo; y las transferencias de la seguridad social de fuentes públicas.

Gráfica 2.6. **Gasto público social (excluyendo educación) en la OCDE y en las economías emergentes**

Gasto social público total, último año disponible 1, 2



1. La información se refiere al año 2009 para los países miembros de la OCDE, 2008 para China; 2007 para Rusia y Sudáfrica; 2006-2007 para India y 2005 para Brasil.

2. Las áreas de política cubiertas incluyen vejez, supervivientes, prestaciones por incapacidad, familia, salud, políticas activas del mercado laboral, desempleo y vivienda.

Fuente: Datos preliminares, OECD (2012c), Social Expenditure (SOCX) *www.oecd.org/els/social/expenditure* para los países de la OCDE y OECD (2011a), *OECD Employment Outlook*.

En comparación con la mayoría de los países de la OCDE, la cobertura de los programas contributivos de seguridad social en México es relativamente baja, como en todas las economías emergentes (OECD, 2011a y c). Sólo una tercera parte de la fuerza laboral en México hace aportaciones a un plan de pensión y a un seguro de salud o a ambos, aproximadamente el mismo nivel que en China, pero menos que en Sudáfrica y Brasil, donde la mitad y dos terceras partes de la fuerza laboral hacen aportaciones a dichos esquemas (esta proporción es sólo una décima parte en la India e Indonesia). Esta baja cobertura refleja en parte la alta incidencia de la informalidad y el trabajo por cuenta propia (véase el capítulo 5 sobre Empleo).

México ha instituido un sistema de indemnización por despido (ID) para los trabajadores del sector formal que pierden su trabajo, pero no hay un seguro de desempleo (SD). De hecho, en diversas comparaciones internacionales, México destaca como un caso especial. En la mayoría de los países de la OCDE, el valor de los subsidios por desempleo disponibles para los trabajadores durante el primer año de desempleo supera al de la indemnización por despido. Más aún, la mayoría tiene sistemas universales de SD, mientras que muchos de ellos no tienen ningún programa obligatorio de ID. Tanto en Chile como en Turquía, que admiten una comparación más próxima con México, la ID para trabajadores desempleados durante un año excede al SD; pero también hay ejemplos de economías emergentes donde el balance entre el seguro de desempleo y la indemnización por despido es o bien equivalente (Federación Rusa) o bien se ha inclinado a favor de un seguro de desempleo (Sudáfrica).

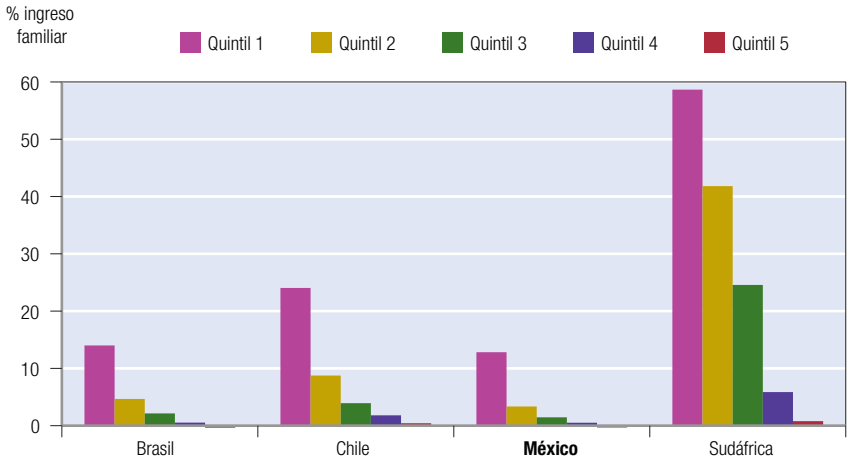
La reforma laboral recientemente aprobada debería complementarse con la creación de un esquema eficaz de seguro de desempleo (SD). Esto podría implementarse a través de un sistema de cuentas de ahorro individual combinado con un componente público para quienes pierdan su empleo y no tengan suficientes ahorros, como en Chile. Es evidente que cualquier evaluación que se haga sobre la instauración de un seguro de desempleo en México deberá incluir factores fiscales y financieros (véase el capítulo 3).

El importante papel de los programas de transferencia de efectivo

El papel de los programas de asistencia social no contributivos, dirigidos principalmente a erradicar la pobreza, se ha consolidado de manera considerable durante la última década. En conjunto, Oportunidades y el Programa para Adultos Mayores equivalen a cerca del 13% de los ingresos familiares para el quintil más bajo en México (véase la gráfica 2.7). Estas transferencias son un apoyo menor para el presupuesto de las familias. La comparación con determinadas economías emergentes indica que las transferencias de estos programas representan una proporción del ingreso de los hogares similar a la de sus homólogos en Brasil, pero menor que en Chile (donde éstas representan 24% del ingreso de los hogares) o en Sudáfrica (58% del ingreso de los hogares) (OECD, 2011c con datos actualizados para México).

Gráfica 2.7. **Proporción de las transferencias de efectivo en los ingresos familiares**

Por quintil de distribución del ingreso familiar



Nota: Los siguientes programas de transferencias de efectivo están incluidos en el cálculo: Brasil: Bolsa Familia, Beneficio Assistencial de Prestação Continuada, PETI, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação; Chile: Chile solidario, Pensión Básica Solidaria, Aporte Solidario; México: Progresa/Oportunidades y Programa para Adultos Mayores; Sudáfrica: Child Support Grant, Care Dependency Grant, Disability Grants, Old Age Pension. Los años considerados son: 2010 para México; 2009 para Brasil y Chile; y 2008 para Sudáfrica.

Fuente: *Perspectivas del empleo en la OCDE* (OCDE, 2011c).

Esto refleja notoriamente la ampliación de los programas de transferencias de efectivo condicionadas (TEC) y de los programas de asistencia médica. La condicionalidad de estos programas implica que, además de erradicar directamente la pobreza, también están diseñados para mejorar la asistencia escolar y el estado de salud de madres y niños.

A diferencia de la mayoría de los demás países de la OCDE, el acceso a los programas de transferencias en efectivo (TE) en México no depende de la situación en el mercado laboral. Esta característica especial, que comparten todas las economías emergentes, se justifica por la alta incidencia de pobreza de personas activas en el mercado laboral (en gran medida en el sector informal). Las transferencias en efectivo se otorgan principalmente a la población más necesitada; normalmente ésta se define basándose en la ubicación geográfica, el ingreso y en otras características de la vivienda o la familia, como la presencia de niños pequeños y personas mayores. La focalización suele hacerse mediante la selección de localidades (rural versus urbana, regiones más pobres versus las menos pobres) y posteriormente se recurre a un estudio sobre las características socioeconómicas y demográficas para identificar a las familias y

personas más necesitadas. Por lo general, estos estudios se hacen una vez para determinar la elegibilidad y sólo se repiten en casos excepcionales. En la mayoría de los programas, se utilizan estudios socioeconómicos indirectos y se basan en una fórmula para calcular un ingreso familiar que considere algunas características y la composición de los hogares. En la actualidad, los programas de transferencias de efectivo otorgan subsidios vía transferencias electrónicas a cuentas bancarias. Esto ha generado un incremento de este tipo de cuentas, sobre todo entre las mujeres.

Familias pobres

Oportunidades es uno de los programas de TE más innovadores y avanzados del mundo. Está diseñado para identificar a quienes viven en pobreza extrema o apenas por encima de este umbral. El programa condiciona el otorgamiento del subsidio al cumplimiento de acciones a favor de los beneficiarios, relacionadas con la inversión en educación y la asistencia a exámenes médicos de los niños y mujeres embarazadas. Inició en 1997, con una cobertura limitada a las áreas rurales y en 2001 fue ampliada a las urbanas. En la actualidad, Oportunidades atiende a 5.4 millones de familias mexicanas, cubriendo en total a más de 26 millones de personas (SEDESOL, 2012). Con el tiempo, ha contribuido a aumentar las tasas de matrícula en el nivel de secundaria, con impacto especialmente positivo para las niñas. Además, al lograr un aumento en las consultas médicas, Oportunidades ha hecho que disminuya tanto la morbilidad infantil como la mortalidad materna. Sin embargo, el programa sigue excluyendo a muchas familias vulnerables y moderadamente pobres. Éste es especialmente el caso de los residentes en regiones remotas con poco acceso a los servicios de educación y salud, así como el de aquellas familias cuya situación socioeconómica los coloca apenas por encima del umbral de pobreza del sistema de clasificación de la metodología de focalización.

En 2003, el gobierno puso en marcha el Programa de Apoyo Alimentario para apoyar a las familias pobres que no reciben ayuda de otros programas federales como Oportunidades. El propósito de este programa es mejorar la nutrición de las familias; se centra específicamente en los niños, así como en las mujeres embarazadas y las que están amamantando. El programa otorga beneficios en efectivo o en especie, que se pagan condicionados a asistir a consultas periódicas a los centros de salud locales. A mediados de 2012, el programa otorgó beneficios en efectivo a alrededor de 650,000 familias que viven en localidades de menos de 100,000 habitantes (SEDESOL, 2012). El presupuesto de este programa aumentó sustancialmente entre 2008 y 2011 como parte de las estrategias del gobierno federal para apoyar el consumo de las familias durante la crisis global (CONEVAL, 2012).

En 2007, México creó el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIMT) con el objeto de subsidiar la atención de los niños en centros de cuidado infantil y en hogares para facilitar que las madres con

bajos ingresos trabajen. El programa ofrece incentivos tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Por un lado, otorga ayuda financiera a personas y a instituciones de la sociedad civil interesadas en operar guarderías; y, por otro, subsidia a las madres con bajos ingresos que deseen inscribir a sus hijos en una guardería. El servicio de guardería tiene un costo bajo para los usuarios, aunque no es totalmente gratuito. Los padres son elegibles para recibir los beneficios del programa si tienen hijos menores (entre 1 y 4 años de edad), y su ingreso familiar es inferior a la línea de bienestar oficial.[3] Hasta la fecha, los logros han sido importantes; el PEIMT apoya la ampliación del empleo femenino y el aumento del número de horas/mujer trabajadas (CONEVAL, 2012). Sin embargo, se podría hacer más para ampliar la cobertura, asegurando al mismo tiempo que se cumpla con los requisitos de calidad y seguridad. De hecho, en 2012 había 9,500 estancias infantiles registradas (SEDESOL, 2012). Esas estancias podían atender a 284,000 niños, lo que corresponde aproximadamente a un tercio del total de niños mexicanos entre 1 y 4 años de edad que viven en situación de pobreza.

Mejoramiento de la vivienda

El gasto público proyectado para mejorar la vivienda ascendió a aproximadamente 1% del PIB en 2009 (OCDE, 2012c). El objetivo de estos programas es permitir que las familias pobres mejoren sus condiciones de vida al mejorar la condición de sus viviendas. Por ejemplo, esto incluye sustituir con pisos de cemento los pisos de tierra (Programa Piso Firme), mejorar los servicios sanitarios (baños, letrinas, fosas sépticas o instalaciones similares), equipar cocinas y reforzar las paredes y los techos. Hay reportes de que estas intervenciones han tenido efectos positivos en la salud y el bienestar de la población, sobre todo en los niños (CONEVAL, 2012). Sin embargo, es necesario identificar mejor los objetivos en cuanto a los usuarios finales y los tipos de necesidades que se pretende satisfacer.

Personas mayores

La pobreza en la vejez se ha convertido en una preocupación urgente de política pública. En 2007, el gobierno mexicano introdujo 70 y Más, un programa de transferencias en efectivo cuyo objetivo es proporcionar apoyo económico a las personas de 70 años en adelante que no son elegibles para recibir una pensión por vejez o jubilación. Al principio, los beneficios estaban restringidos a residentes de las zonas rurales y a localidades con menos de 2,500 habitantes. Sin embargo, desde principios de 2012 ha cobertura se ha ampliado a las áreas

[3] La línea de bienestar es la cantidad mínima de recursos monetarios (en el medio rural de alrededor de 1,500 MXN y en el urbano de 2,300 MXN) para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

urbanas. A mediados de 2012, 2.8 millones de ancianos (aproximadamente el 60% de todas las personas elegibles) recibían una suma fija mensual (500 pesos libres de impuestos), pagadera cada dos meses (SEDESOL, 2012). Sin embargo, 70 y Más se superpone con otros programas de transferencias, cuyo propósito también es erradicar la pobreza en la vejez, incluidos Apoyo para Adultos Mayores (en sí un componente de Oportunidades), Programa de Apoyo Alimentario, Liconsa, Procampo y Acuerdo Nacional para el Campo.

Poblaciones indígenas

Aún queda mucho por hacer para reducir los factores de riesgo que orillan a la pobreza a la población indígena. Los esfuerzos para apoyar a ésta incluyen numerosas iniciativas locales y federales. Las más importantes son los planes para mejorar la educación y la aptitud para el empleo, centrándose a menudo en las mujeres de manera más directa: Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena, Programas Albergues Escolares Indígenas y Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas.

Sin embargo, el acceso a estos programas sigue siendo muy limitado, sobre todo en las zonas remotas, donde su eficacia se ve obstaculizada por la baja calidad y la escasez de los servicios e infraestructura básica, incluidos los transportes.

Alrededor de una cuarta parte de la población de México vive en comunidades muy poco pobladas, sin acceso a una amplia gama de servicios públicos básicos. La Estrategia Microrregiones, introducida en 2001, ha mejorado la coordinación entre secretarías para ayudar a un número seleccionado de regiones que se caracterizan por sus altos niveles de marginación. La estrategia implica una combinación de medidas que mezcla la ayuda de emergencia social, mejorar la infraestructura de servicios públicos y básicos como la salud, la educación, la electricidad y el agua; el mejoramiento de la vivienda y apoyo para la competitividad de las actividades locales. Se concede particular importancia a los 125 municipios más pobres del país, muchos de los cuales tienen una alta proporción de población indígena. El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias ha sido la principal iniciativa de la estrategia microrregiones. Sin embargo, las estimaciones del impacto general del programa no son muy positivas. Es necesario hacer más inversiones para mejorar la infraestructura de las poblaciones aisladas.

Migrantes a Estados Unidos

La escasez de oportunidades de empleo en México, junto con los factores sociales, económicos y políticos son responsables de los grandes flujos de migrantes a Estados Unidos. Sin embargo, la recesión y los mayores controles fronterizos han

contribuido a un descenso de la migración. Según estimaciones basadas en la encuesta de la fuerza laboral mexicana, la salida anual de migrantes disminuyó 44% en 2010, después de bajar 16% en 2009 y 22% en 2008 (OCDE, 2012d). El descenso continuó en 2011. Los envíos de remesas a México son particularmente importantes para aliviar la pobreza en las zonas rurales marginadas. Éstos repuntaron en 2010 después de una fuerte caída en 2008 y 2009.

En 2001, el gobierno mexicano puso en marcha el Programa 3x1 para Migrantes con el objetivo de alentar a los remitentes de las remesas a invertir en proyectos sociales en sus comunidades de origen. Por cada peso que envían los migrantes, las autoridades federales, estatales y municipales contribuyen con 3 pesos, lo que explica el llamado 3x1. Revisiones externas destacan algunos puntos débiles de este programa, entre los que cabe mencionar fondos gubernamentales insuficientes, la falta de transparencia, el conflicto en la selección de proyectos, la insuficiente participación de los beneficiarios y obras públicas concentradas en las localidades menos marginadas (González, 2011). Es necesario contar con normas de operación más claras y mayores inversiones públicas para que los proyectos del Programa 3x1 contribuyan al desarrollo regional.

Medidas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica mundial

Se han introducido diversas medidas en respuesta a la desaceleración económica cíclica causada por la reciente crisis económica mundial. Esas medidas se pensaron principalmente para evitar que las familias moderadamente pobres cayeran en la pobreza extrema. Este riesgo es relativamente acentuado en México, donde el salario promedio está sesgado hacia la parte inferior de la distribución del ingreso. Las respuestas de política incluían programas para proporcionar empleo temporal y evitar la pérdida de puestos de trabajo (Programa de Empleo Temporal), así como planes que brindan una ampliación temporal a los derechos de cobertura de salud a los desempleados.

Retos de las políticas públicas y el manejo de alternativas complejas

Las iniciativas integrales contra la pobreza han sido decisivas para apoyar la disminución de las tasas de pobreza y la desigualdad en los ingresos. Sin embargo, como se planteó anteriormente, el aumento de la desigualdad y el crecimiento de la pobreza a partir de la crisis, no deja espacio para la complacencia. Para que la pobreza se reduzca considerablemente, deben aumentarse las transferencias sociales a los más pobres. Aunque en los últimos años ha habido una reasignación del gasto a favor de las políticas más progresivas y una reducción del gasto para los instrumentos más regresivos (como los subsidios a la gasolina y el

diésel, que benefician principalmente a los grupos de ingresos medianos y altos), numerosos programas todavía no están dirigidos hacia los más pobres (CONEVAL, 2012). El gasto social total en transferencias de efectivo (pensiones, salud, familia, programas activos del mercado laboral) beneficia a la gente en el extremo superior de la distribución de manera que sólo aproximadamente el 10% de los recursos totales son recibidos por el 20% más pobre (OCDE, 2011a). En particular, el sistema de asistencia social podría mejorarse aún más para proteger mejor a las familias mexicanas y a la economía en contra de choques externos (véase el capítulo 3 sobre temas fiscales). Un mayor gasto social directo podría sustituir los subsidios ineficientes a la energía, la agricultura y la pesca, con un beneficio mucho mayor dirigido hacia los más pobres (véanse los capítulos 11 sobre Crecimiento Verde y 13 sobre Política Agrícola).

Opciones de política para aumentar la eficacia de las transferencias de efectivo

Conforme Oportunidades se ha extendido, se han invertido más recursos en los estudios socioeconómicos. En principio, puede esperarse que la metodología de focalización para la identificación de beneficiarios sea una herramienta conveniente en la medida en que podría reforzar la capacidad de los administradores para evaluar la verdadera situación de bienestar de las familias. Sin embargo, en México es probable que la identificación precisa de beneficiarios implique costos diversos (OCDE, 2010). En primer lugar, las restricciones administrativas (tanto presupuestales como de capacidad), pues la recopilación de la información necesaria para el estudio socioeconómico es cara. En segundo lugar, el acceso al programa también es costoso para los solicitantes en cuanto al tiempo, los costos para recopilar la información y el gasto para trasladarse al sitio del registro. En tercer lugar, pueden presentarse costos sociales si la participación en el programa conlleva una especie de estigma. Estos factores señalan que, en la práctica, identificar de manera eficaz el objetivo de los programas de transferencias de efectivo condicionadas puede ser complejo y costoso a la vez. La evaluación de las ventajas y desventajas de las labores para reforzar la metodología de focalización y los posibles costos económicos y sociales conexos merece atención. La focalización implica un balance entre eficiencia y asequibilidad para asegurar que Oportunidades continúe centrándose en su objetivo principal de transferir ingresos a los más pobres para mejorar su capital humano.

Para que el condicionamiento funcione es necesario cumplir con ciertos requisitos

La experiencia internacional señala que las transferencias de efectivo condicionadas tienen un fuerte potencial para generar altos rendimientos en cuanto a los avances en salud y educación de los niños beneficiarios. Sin embargo,

para que las transferencias de efectivo condicionadas funcionen plenamente y se traduzcan en mejoras a más largo plazo en capital humano y resultados en el mercado laboral, debe cumplirse con ciertas condiciones.

La eficacia del condicionamiento depende del monitoreo y de la posibilidad de imponer sanciones en caso de incumplimiento. Ambos varían mucho entre los programas y los países. La experiencia internacional revela que la frecuencia del monitoreo fluctúa de periodos mensuales (como fue el caso en el antiguo Proyecto de Mitigación del Riesgo Social en Turquía, que terminó en 2007) a anuales (Subsidio Familiar, SUF, en Chile). El tipo de sanciones y su aplicación depende del condicionamiento impuesto, junto con el grado de capacidad administrativa y de ejecución en los niveles gubernamentales central y local o en ambos. En Oportunidades, los beneficios pueden suspenderse temporal o definitivamente en caso de incumplimiento; mientras que Chile Solidario impone sólo castigos leves, y el SUF, ninguno. Por ejemplo, en el caso de Oportunidades, los beneficios se suspenden temporalmente después de cuatro meses de no cumplir con las corresponsabilidades en materia de salud; pero la suspensión es permanente si el beneficiario vende o intercambia los beneficios en especie (complementos nutricionales). Sin embargo, esto funciona en principio porque las sanciones rara vez se aplican. Vigilar e imponer sanciones aumenta el costo del programa y puede tener efectos negativos en la participación en los programas para la gente más pobre, en especial para los que viven en zonas remotas pobres, para quienes los costos del transporte pueden ser elevados. No deja de ser interesante, hay pruebas de que la verificación poco rigurosa y una aplicación menos que perfecta todavía podrían funcionar, ya que el anuncio del condicionamiento en los programas de TEC puede bastar para inducir a los solicitantes a cumplir con los requisitos establecidos (Grosh *et al.,* 2008).

La provisión eficaz de servicios de salud y educación de calidad es un factor clave que determina la eficacia del condicionamiento (Grosh *et al.,* 2008; Ribe *et al.,* 2010, sobre América Latina). El ausentismo de los maestros y la mala infraestructura de escuelas y centros de salud son comunes en las economías emergentes y en especial en las zonas rurales remotas. La experiencia en México muestra que la distancia a la escuela más cercana importa para la participación en Oportunidades (Grosh *et al.,* 2008; de Janvry y Sadoulet, 2005). Esto implica que la elegibilidad para las transferencias no basta para asegurar que la familia realmente pueda pagar el costo del transporte para llegar a la escuela y al centro de salud más cercanos. De hecho, algunos países han tomado medidas importantes para mejorar la provisión y calidad de esos servicios. Chile Solidario ofrece un ejemplo interesante de intervenciones en cuanto a la provisión al contemplar la coordinación entre los proveedores de servicios médicos, los trabajadores sociales y los municipios. En el contexto de Oportunidades, el gobierno mexicano tomó iniciativas importantes para aumentar la oferta de escuelas en zonas específicas del país al renovar escuelas rurales viejas y

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

construir nuevos planteles para secundaria (Levy y Rodríguez, 2004). Seguir avanzando para asegurar la provisión adecuada de servicios puede exigir el fortalecimiento de la colaboración con organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios (véanse también los capítulos 6 y 7 relacionados con la educación y la política de salud respectivamente).

Encaminarse a programas más integrados y completos

En México existe una amplia serie de programas de TE, adaptados para configurar las conductas de determinados grupos individuales. Según cifras del CONEVAL, en la actualidad México tiene 273 programas sociales federales totalmente operativos, sin contar con las iniciativas sociales que dirigen las autoridades locales (CONEVAL, 2012). Un motivo de especial preocupación en este entorno complejo es que muchos de los programas de asistencia pública se superponen en cuanto a objetivos, beneficios conferidos y beneficiarios. Se han hecho esfuerzos para coordinar los programas mediante la creación de comisiones especiales de supervisión (Comisión Intersecretarial y la Comisión Nacional de Desarrollo Social), y la introducción de un padrón unificado de beneficiarios. Aunque estas medidas son positivas, reducir las duplicaciones y los elementos redundantes podría exigir una labor más ambiciosa para lograr la coordinación. La revisión cuidadosa de los programas federales y locales vigentes representaría un paso preliminar necesario en esta dirección.

De manera más general, la experiencia internacional señala que los países tienen dificultades para evaluar si basta con un programa exclusivo de TE que cubra a la población vulnerable, o si es necesario tener programas independientes dirigidos a grupos específicos como los niños, los ancianos, los enfermos y discapacitados o las minorías étnicas. La evidencia demuestra que no existe una estrategia única que se adapte a todos los casos y la decisión depende de la incidencia y severidad de la pobreza, los tipos de grupos vulnerables, la estructura de la familia y del hogar en el país y, de manera muy importante, de la economía política de posibles reformas en el país. Los programas integrados pueden cubrir eficazmente a todas las personas necesitadas al tiempo que se mantienen bajos los costos administrativos. Pero hay otras formas de obtener sinergias entre los distintos programas; por ejemplo, por medio de estudios socioeconómicos y oficinas administrativas comunes. Se debe prestar atención especial para asegurar la equidad si se opta por la opción de una identificación de beneficiarios unificada entre los programas. Esto podría requerir hacer que el nivel del beneficio pagado sea una función de la estructura y las características del hogar; por ejemplo, el número real de hijos, junto con el año escolar o el sexo del niño, previendo un mayor beneficio para los hijos en el nivel de secundaria y para las niñas. Podría seguirse un enfoque similar, basándose en la composición del hogar, al considerar la integración de los programas dirigidos a los ancianos.

Atender grupos específicos

Existen casos especiales en que quizá sea necesario centrarse en un grupo específico. Es probable que éste sea el caso cuando la transferencia de efectivo tiene el propósito de fomentar la autonomía de ciertos miembros del hogar especialmente vulnerables o de un determinado grupo comunitario, siempre y cuando el estigma asociado con la recepción de la transferencia sea menor que en el caso de las intervenciones dirigidas.

Las experiencias de los países señalan que el apoyo público a las intervenciones dirigidas a favor de los grupos vulnerables generalmente es más fuerte, ya que es más fácil explicar y justificar la necesidad de centrarse en esos grupos. En este contexto, podría darse prioridad a ampliar la cobertura del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIMT), por sus múltiples dividendos para estimular la participación de la mujer en el mercado laboral, así como la continuidad y conclusión de sus estudios, reducir los riesgos de la pobreza y mejorar la equidad entre ambos sexos.

Compromisos de reducción de la pobreza en el Pacto por México

El primer Mensaje a la Nación del Presidente Peña Nieto estableció como uno de los ejes del nuevo gobierno el lograr un México incluyente comprometiéndose con reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de su población. Dichos compromisos han sido respaldados y desarrollados en el Pacto por México, un acuerdo nacional que firmaron los tres principales partidos politicos. Los nuevos compromisos concuerdan con las recomendaciones de la OCDE; si se implementan, podrían contribuir a mejorar los estándares de vida de los mexicanos, especialmente de los grupos más vulnerables, como las personas de la tercera edad, los niños y las poblaciones indígenas.

El primer conjunto de medidas se refiere al desarrollo de un Sistema Universal de Seguridad Social, que garantizará el derecho universal a la salud y otras prestaciones sociales sin importar la situación laboral de la población. En este sentido, tres compromisos buscan reducir los riesgos de la pobreza:

- Extender el programa “70 y más” a las personas de 65 años en adelante que no cuenten con pensión. Más aún, el gobierno federal hará aportaciones a fondos individuales de pensión para todos los mexicanos desde los 18 hasta los 65 años de edad (compromiso 3).
- Establecer un sistema de seguro de desempleo para proteger a los trabajadores en el sector formal en caso de pérdida de empleo (compromiso 4).
- Introducir un seguro de vida para madres solteras que ofrezca protección financiera a sus hijos en caso de que ellas fallezcan. Este seguro también

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

se otorgará a familias cuya cabeza son hombres solteros (compromiso 5).

Los compromisos plantean combatir el hambre y erradicar la pobreza extrema por medio de un Programa Nacional de Combate a la Pobreza (compromiso 6). Los recursos públicos se transferirán directamente y sin condicionamiento a quienes se encuentran en pobreza extrema, asegurando que cuenten con recursos suficientes para cubrir sus necesidades alimentarias básicas.

La población indígena recibirá prioridad presupuestaria en cuanto a salud, educación, infraestructura y crédito. Tres compromisos atienden las oportunidades y el nivel de vida de la población indígena, con el objetivo de asegurar que en estos aspectos sus derechos sean iguales a los del resto de la población (compromisos 34, 35 y 6).

Asimismo, varios compromisos preveén acciones para mejorar la calidad de la salud y los servicios educativos, especialmente en áreas de alta marginación (compromisos 1, 7 a 9, 11 a 14 y 35). Todos estos compromisos requerirán un gasto adicional, lo cual vuelve más esencial la reforma fiscal.

Una estrategia integral

Además de programas sociales y de reducción de la pobreza más eficaces, disminuir la pobreza y la desigualdad en los ingresos requiere una estrategia integral que incluya, en especial, (i) políticas del mercado laboral para facilitar la expansión de la generación de empleo en el sector formal (véase el capítulo 5 sobre Empleo), (ii) políticas para ampliar el acceso y aumentar la calidad de los servicios educativos (véase el capítulo 6 sobre Educación), (iii) políticas para aumentar la calidad y el acceso a los servicios médicos (véase el capítulo 7 sobre Salud), (iv) políticas para apoyar la productividad de las PYMES y mejorar los incentivos para incorporarse a la formalidad (véase el capítulo 10 sobre PYMES y Espíritu Empresarial), (v) políticas para apoyar el desarrollo rural (véase el capítulo 13 sobre el Sector Agrícola y Áreas Rurales).

Recomendaciones clave de la OCDE

- Promover una reforma fiscal que permita aumentar el gasto social, dando prioridad a las transferencias dirigidas a la población más pobre. Sería deseable consolidar el efecto de esas transferencias haciéndolas más progresivas de manera que se asegure que se enfoquen mejor en el apoyo a las familias de ingresos más bajos.
- Aumentar los esfuerzos para evaluar el efecto de los programas sociales. Con este fin, revisar los programas de transferencias de efectivo con miras a identificar las deficiencias que pudieran dar lugar a lagunas, pérdidas, transferencias ineficientes y gasto mal dirigido.

- Reducir las duplicaciones y los elementos redundantes entre los programas de TE.
- Pensar en la opción de avanzar hacia un sistema más integrado de los programas de TE. Deberá prestarse atención especial para asegurar la equidad si se opta por la opción de una identificación de beneficiarios unificada entre los programas.
- Evaluar las ventajas y desventajas de los esfuerzos orientados a reforzar la precisión de los estudios socioeconómicos contra los posibles costos económicos y sociales conexos.
- Aumentar los esfuerzos para asegurar que los programas de TEC estén respaldados por una provisión adecuada de servicios de salud y educación de calidad, lo cual es fundamental para asegurar la eficacia de las TEC.
- Considerar medidas para dirigir mejor el enfoque de los programas de TE hacia las necesidades de los grupos más vulnerables: las mujeres, los ancianos, los niños y los grupos indígenas. En este contexto, podría darse prioridad a ampliar la cobertura del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIMT).
- Incrementar las inversiones en infraestructura para conectar y mejorar las condiciones de vida de la población aislada.

Bibliografía adicional

CONEVAL (2012), *Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México (*www.coneval.gob.mx*).

De Janvry, A. y E. Sadoulet (2005), "Can Mexico's Social Programs Help Reduce Poverty?", *Berkeley Review of Latin American Studies,* pp. 8-12, Invierno.

Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc y A. Ouerghi (2008), "For Protection and Promotion – The Design and Implementation of Effective Safety Nets", Banco Mundial, Washington D.C.

González, J.J, (2011), "El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 111.

Levy, S. y E. Rodriguez. (2004), "Economic Crisis, Political Transition, and Poverty Policy Reform: Mexico's Progresa-Oportunidades Program", Policy Dialogue Series, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París.

OECD (2009), *Reviews of Labour and Social Market Policies: Chile*, París.

OECD (2010), *Employment Outlook*, París.

OECD (2011a), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, París.

OECD (2011b), *Society at a Glance*, París.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

OECD (2011c), *Employment Outlook*, París.

OECD (2012a), *Ministerial Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship*, París.

OECD (2012b), *OECD Family Database*, París (*www.oecd.org/els/social/family/database*).

OECD (2012c), Social Expenditure (SOCX) *www.oecd.org/els/social/expenditure*

OECD (2012d), *OECD International Migration Outlook,* París.

Ribe, H., D.A. *Robalino* y *I. Walker* (2010), *From Right to Reality: Achieving Effective Social Protection for all in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington, D.C.

PNUD (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México*, *El reto de la desigualdad de oportunidades*, México.

SEDESOL (2012), Segundo Informe Trimestral 2012, México (*http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1558/1/images/Segundo_Informe_Trimestral_2012.pdf*).

Capítulo 3

Política fiscal para un desarrollo incluyente

Sean Dougherty y *Bert Brys*

Las finanzas públicas de México son sanas, pero no facilitan un flujo de financiamiento suficiente para las políticas sociales y las políticas promotoras del crecimiento. Para que la política fiscal pueda apoyar de mejor forma un crecimiento más sustentable e incluyente, se necesitan reformas de gran calado, comenzando por aquellas que refuercen la prestación de servicios públicos de calidad. Si bien se han desarrollado programas innovadores para combatir la pobreza, el gasto social es aún bajo y menos focalizado de lo que hace falta para reducir sustancialmente la desigualdad; al mismo tiempo, la eficiencia del gasto también podría mejorarse. Aún se requiere eliminar los amplios subsidios al consumo de energía y muchos gastos fiscales de volumen considerable. A pesar de sucesivas reformas al marco tributario en los últimos años, aún es necesario ampliar más la base tributaria y eliminar las distorsiones. Aumentar los ingresos y las responsabilidades fiscales de los estados, en combinación con un esquema de nivelación fiscal eficiente es otro reto fundamental para aumentar la solidez del sistema hacendario y ayudar a reducir las disparidades regionales.

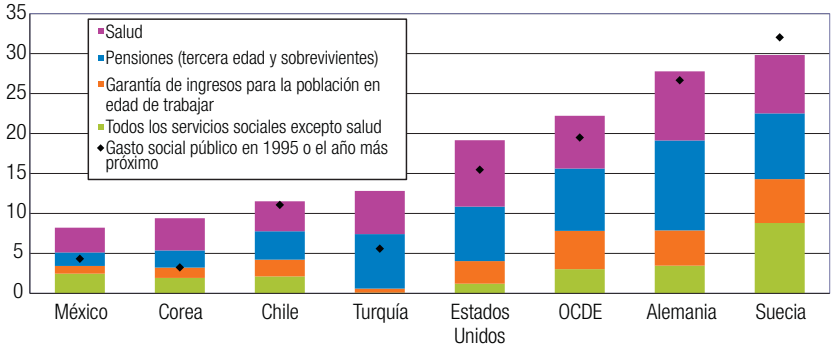
La política fiscal tiene un papel fundamental que desempeñar como soporte de los esfuerzos por elevar el nivel de vida en México. Un mayor gasto en infraestructura, educación, salud pública, programas sociales, innovación y apoyo a las PYMES puede incrementar el crecimiento de la productividad, lograr un crecimiento más incluyente y reducir la pobreza generalizada. No obstante, esto requiere la implementación de reformas fiscales de gran calado que mejoren la eficiencia y la equidad del gasto público, que hagan la base de ingresos más amplia y más estable. En su primer Mensaje a la Nación, el Presidente Peña Nieto anunció decisiones relacionadas con la responsabilidad fiscal así como medidas de austeridad en materia de gasto público. Esas medidas han sido respaldadas y desarrolladas con más detalle en el Pacto por México, un acuerdo nacional que firmaron los principales tres partidos políticos y que contempla una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca del desarrollo.

Las finanzas públicas son sanas, pero no facilitan un flujo de financiamiento suficiente para las políticas sociales y las políticas promotoras del crecimiento

Para reducir aún más la pobreza, México necesita aumentos adicionales en el gasto social, cuya proporción con respecto al PIB sigue siendo baja en comparación con la mayoría de los países de la OCDE (véase la gráfica 3.1) y en particular, en las transferencias dirigidas a la población más pobre (véase el capítulo 2 sobre el Combate a la Pobreza y la desigualdad). Si bien el programa Oportunidades ha tenido un gran éxito, el sistema de asistencia social podría fortalecerse aún más para complementarlo y así proteger mejor a los hogares mexicanos y su economía en contra de los choques externos. De hecho, México ha extendido rápidamente la cobertura de un seguro de salud a aquellos trabajadores que no están amparados por la seguridad social mediante un programa en gran medida financiado con las aportaciones tributarias: el Seguro Popular. Sin embargo, aún es necesario hacer más. Por ejemplo, México es el único país de la OCDE que carece de un sistema de beneficios por desempleo y esto contribuye a la informalidad y la desigualdad (véase el capítulo 5 sobre la mejora del acceso al empleo formal). El Pacto por México prevé la creación de un esquema de seguro público de desempleo (compromiso 4).

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Figura 3.1. **El gasto social de México (excluida la educación) tiene una baja participación en el PIB, 2009**



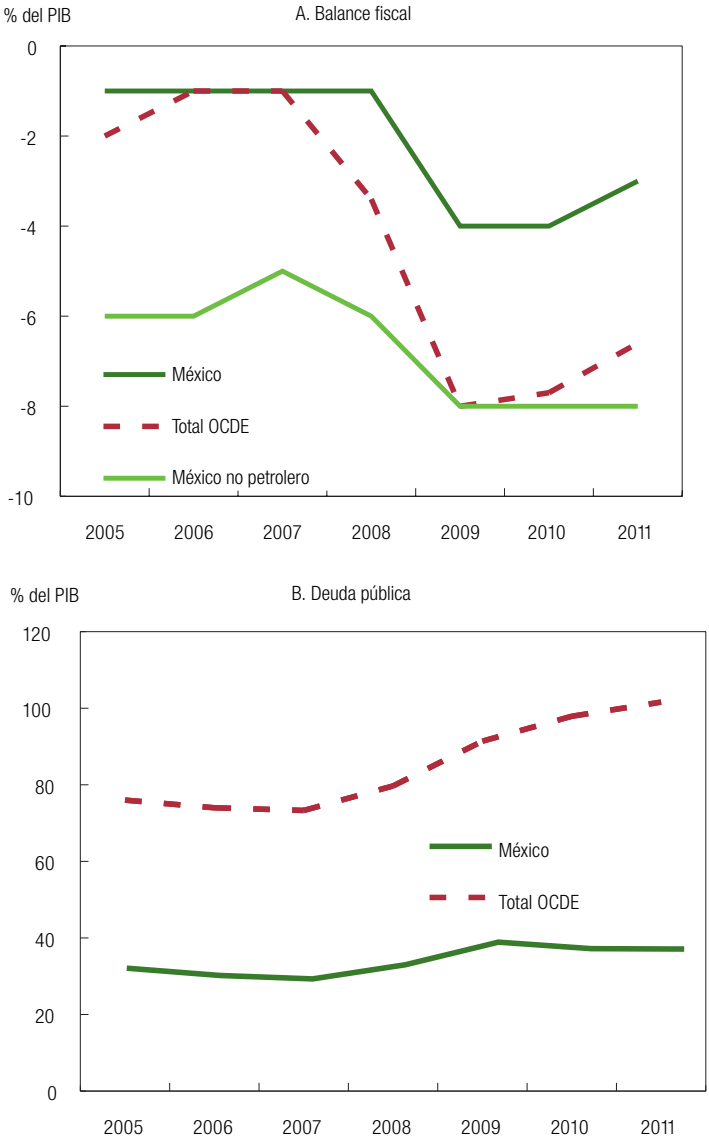
Fuente: Base de datos *OECD Social Expenditure*, 2012.

Más aún, el envejecimiento de la población ejercerá presión adicional sobre el gasto social en el futuro, en particular sobre los sistemas de pensiones con prestaciones definidas de los estados y los programas de salud de los institutos federales de seguridad social (IMSS e ISSSTE). Actualmente el IMSS utiliza sus reservas financieras para cubrir el déficit operativo de sus cuentas de salud, con lo que pone en riesgo la sustentabilidad de los programas, aunque algunos de sus otros programas operan con superávit (véase el capítulo 7 sobre Política de salud). El Pacto por México incluye el compromiso de realizar reformas para integrar los esquemas dispersos de servicios de salud en el nivel federal, pero también es necesario atender de manera directa el tema de la sostenibilidad del IMSS y los sistemas de pensiones de los estados.

Sostener un crecimiento más vigoroso e incluyente requerirá también de mayor inversión en capital humano (véase el capítulo 6 sobre Educación) y apoyo a las PYMES (véase el capítulo 10 sobre PYMES y espíritu emprendedor). Estas inversiones, también contempladas en el Pacto por México, son esenciales para complementar los esfuerzos por reducir la informalidad mediante las reformas en curso al ambiente de negocios y al funcionamiento del mercado laboral. Más allá de estas reformas, existe un espacio considerable para inversiones en infraestructura promotoras del crecimiento (véase OECD *Going for Growth*, 2009).

No obstante, como bien reconoce el propio Pacto por México, la situación fiscal actual no permite incurrir en el mayor gasto requerido para que el crecimiento sea más vigoroso e incluyente. México ha seguido una política fiscal prudente que ha mantenido bajo control el déficit de la deuda pública, misma que debe continuar. Después de la crisis económica global de 2009, el gobierno ajustó su política, elevando los impuestos y conteniendo el crecimiento del gasto. En 2012 la medición amplia del déficit (los Requerimientos Financieros del Sector Público o RFSP) se redujo al 3% del PIB (véase la gráfica 3.2). Para 2013,

Gráfica 3.2. **Balance fiscal y deuda bruta de México**



Nota: El balance fiscal corresponde a los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), incluidos los requerimientos de endeudamiento del gobierno central y de las empresas públicas, expresado como un porcentaje del PIB nominal. La deuda bruta es el balance histórico del requerimiento de endeudamiento neto del sector público, incluidos los requerimientos de endeudamiento del gobierno central y de las empresas públicas, expresado como un porcentaje del PIB nominal.

Fuente: Base de datos OECD Economic Outlook 92 y OECD (2012c), Restoring Public Finances: 2012 Update.

el gobierno ha planteado déficit presupuestal cero y que los RFSP registren un déficit de 2.4% del PIB. La meta es alcanzar el equilibrio en 2014, con base en dicha definición gubernamental no estándar, que excluye la inversión en PEMEX pero incluye diversas operaciones financieras. Si la recuperación tiene lugar de acuerdo con lo proyectado, el gobierno podría instrumentar sus planes de consolidación a cabalidad para evitar que se erosione la confianza de los mercados en la política fiscal de México. En este contexto, el techo para un mayor gasto está limitado a falta de una reforma fiscal de gran alcance.

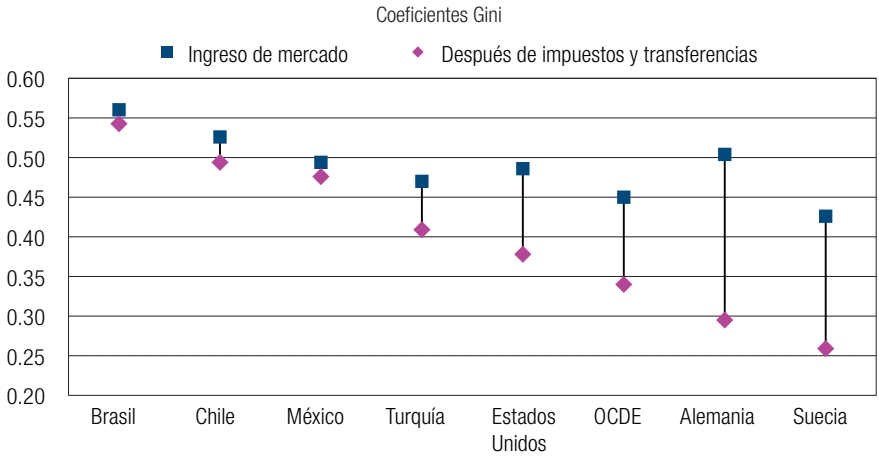
Adicionalmente, el presupuesto depende cada vez más de los ingresos petroleros en lugar de basarse en fuentes más sostenibles, lo que aumenta su vulnerabilidad a los cambios en las condiciones del mercado. Más de un tercio de la recaudación tributaria depende del petróleo, cubriendo gran parte del gasto presupuestal, como consta en el balance presupuestario no petrolero, el cual ha mejorado más lentamente que el balance global. Si bien la producción petrolera se ha estabilizado desde mediados de 2009, mantener los niveles actuales de producción por más de 10 años requerirá que continúen haciéndose inversiones sustanciales en exploraciones de alto costo y nuevos descubrimientos. En 2008, México emprendió una reforma para mejorar el gobierno corporativo de PEMEX, misma que ha intensificado la exploración de nuevos yacimientos petroleros (véase el capítulo 11, "Política energética"). El gobierno ha dado los primeros pasos para aumentar la flexibilidad de los mecanismos de contratación de PEMEX y permitirle operar de manera similar a otras empresas de su tipo, y el Pacto por México promete brindar aún más flexibilidad (compromisos 55-57). Sin embargo, dado que el futuro de los ingresos petroleros aún es incierto, se requiere con urgencia una estrategia que fortalezca la recaudación tributaria no petrolera.

Por otra parte, las desviaciones del PIB con respecto a su tendencia, han sido mayores en México que en la mayoría de los demás países de la OCDE, incluso durante la reciente crisis. Estas grandes fluctuaciones de la actividad económica y el empleo, para las cuales México no ha podido crear mecanismos de amortiguamiento eficaces, pueden ocasionar altos costos tanto para los individuos como para las empresas.

Por último, en comparación con otros países de la OCDE, el sistema de impuestos y transferencias de México influye poco en la reducción de la desigualdad del ingreso, la cual es aún muy grande (véase la gráfica 3.3). Si bien las reformas educativas y laborales para garantizar mejores oportunidades para todos juegan un papel relevante en abatir estas desigualdades, el sistema de impuestos y transferencias podría contribuir a este objetivo de forma más contundente.

Para afrontar estos retos se requieren reformas fiscales en varias direcciones: mejorar el marco fiscal; mejorar el proceso presupuestario y fortalecer la eficiencia de la administración pública; mejorar la eficiencia y la focalización del gasto público; ampliar la base tributaria, y fortalecer el federalismo fiscal.

Gráfica 3.3. **El sistema de impuestos y transferencias podría reducir más la desigualdad del ingreso**



Fuente: Base de datos OECD Income Distribution and Poverty.

Mejora del marco fiscal

Para mitigar el impacto de las fluctuaciones en los ingresos fiscales ante la volatilidad de los precios del petróleo y del PIB, el gobierno mexicano podría adoptar una estructura fiscal que tome en cuenta la naturaleza cíclica de los ingresos tributarios y petroleros, por ejemplo, como en Chile. Una regla de este tipo sería más eficaz si la contabilidad gubernamental se sujetara a los estándares internacionales de cuentas nacionales, pues en la actualidad es difícil identificar los ingresos estrictamente transitorios (como las coberturas de precios del petróleo), en tanto que algunas operaciones de financiamiento se reportan como ingresos. Los excedentes de ingresos generados durante los auges económicos o periodos de altos precios del petróleo deberían acumularse en un fondo de estabilización. A su vez, con reglas transparentes y simples de ahorro y retiro de dicho fondo, aumentaría la transparencia de la gestión de los ingresos petroleros. Actualmente ya existe en México un sistema de fondos de estabilización de los ingresos, pero las reglas de ahorro y gasto son complejas y los máximos que se aplican a estos fondos son modestos. Lo anterior provocó que se acumularan reservas por un valor de menos del 2% del PIB, aun cuando hubo periodos de altos precios del petróleo. En el caso de Chile, la regla de superávit estructural de 1% del PIB permitió que entre 2001 y 2007, se acumularan reservas que ascendieron al 20% del PIB. De este modo, en 2008, al principio de la crisis, pudieron usarlas para ofrecer un gran estímulo fiscal. Como uno de los primeros pasos hacia el establecimiento de un auténtico fondo de estabilización económica, la eliminación temporal de los límites puestos a los

activos acumulados en los fondos de estabilización del petróleo (en 2010 y 2011) debería volverse permanente.

No obstante, estas mejoras al marco fiscal necesitarán completarse con reformas en los sectores fiscal y petrolero. Esto permitiría que el presupuesto dependiera menos de los ingresos petroleros, fortaleciendo así la sostenibilidad presupuestal.

Mejora de la eficiencia y la focalización del gasto público

Durante los últimos años, México ha introducido un amplio rango de reformas que apuntan a una administración pública más eficiente y al aumento del impacto de las políticas de gasto. Dichas reformas abarcan el incremento de la responsabilidad fiscal y la transparencia en el proceso presupuestario; mejores mecanismos de adquisiciones públicas; mejor administración de recursos humanos, y medidas para evitar la corrupción. Aunque muchas de estas reformas ya están en marcha, se requiere un liderazgo político consistente para que estas nuevas leyes se implementen efectivamente y generen ahorros y aumentos reales en la productividad (véase el capítulo 4 sobre Gobernanza en todos los niveles).

Continuar con las mejoras al proceso presupuestario

México debe tomar medidas para que las decisiones presupuestales estén mejor vinculadas con el desempeño. Esto podría lograrse transitando hacia un proceso presupuestario más interactivo e informado con evaluaciones de desempeño y otras herramientas relacionadas, como revisiones de eficiencia o de estrategias de gasto. Estas herramientas pueden integrarse al proceso regular de presupuestación como un mecanismo para generar espacio fiscal. Si bien la iniciativa debería provenir del Poder Ejecutivo, debería alentarse al Congreso y en particular a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a hacer mayor uso de las evaluaciones de desempeño durante la etapa de aprobación del presupuesto y a supervisar la instrumentación del mismo. De hecho, el Congreso dio el paso inicial para las evaluaciones de desempeño cuando redactó el requisito de que el gasto social debe evaluarse anualmente, en la ley de desarrollo social de 1998; no obstante, estas evaluaciones no se han usado ampliamente. En consecuencia, la Ley de de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) de 2006 y la Reforma Fiscal Integral (RFI) de 2007 crearon un marco para las evaluaciones y ampliaron el volumen de la información sobre el desempeño que el Ejecutivo debe presentar al Congreso, por ejemplo, en sus informes trimestrales. El Congreso tiene acceso a una sólida capacidad de análisis por medio tanto del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) como de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Esta última, creada por el Congreso en 1988, anticipándose a muchos países de la OCDE, tiene el mandato de proveer análisis objetivo, imparcial y oportuno de

asuntos relacionados con las finanzas públicas. De manera más específica, el CEFP está a cargo de analizar: *i)* los informes trimestrales del Ejecutivo; *ii)* el informe anual sobre la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo; y *iii)* las implicaciones fiscales de las nuevas legislaciones. Una parte del análisis de la CEFP se sirve de un acuerdo formal de intercambio de información y metodologías con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La ASF ha estado facultada desde 2008 para realizar auditorías de desempeño e incluirlas en el informe final de la Cuenta Pública que presenta al Congreso (y que también está disponible para el escrutinio público en Internet).

Otra medida benéfica sería descontinuar la práctica de destinar partidas de gasto específicas por parte del Congreso (en especial aquellas asignaciones dirigidas a una organización o proyecto particular en distritos electorales en lo particular), concentrando la atención de los legisladores en garantizar que se alcancen los objetivos fundamentales de sostenibilidad, equidad y eficiencia.

Además, México necesita desarrollar un enfoque presupuestal de más largo plazo, multianual, el cual adapte el gasto y el financiamiento a los planes y metas gubernamentales para los distintos sectores y que, al mismo tiempo, se prepare mejor ante eventualidades que puedan presentarse, como la baja de los ingresos por ventas de petróleo o los cambios demográficos.

Mejora de la eficiencia del gasto público

El gasto público total de México es de alrededor de la mitad del promedio de la OCDE. Hay espacio para mejorar la calidad y la focalización del gasto en muchas áreas, entre ellas las políticas sociales y la educación (véanse los capítulos 2, 6 y 7). Podría haber significativas ganancias en eficiencia provenientes notablemente de la mejora de las adquisiciones públicas, que constituyen una parte fundamental del gasto público (véase el capítulo 4).

Mejorar la eficiencia de los servicios sociales no sólo liberaría recursos financieros para ejercer un mayor gasto sino que también contribuiría a reducir la informalidad (véase el capítulo 5). Una seguridad social con servicios de mayor calidad y mejor valorados por los trabajadores crearía sin duda mayores incentivos para entrar al sector formal. En particular, los esfuerzos por reestructurar el paquete de seguridad social e integrar beneficios clave con otros esquemas podrían aumentar los incentivos para que los trabajadores rurales y los de bajos ingresos se trasladen al sector formal.

Enfrentar los retos que plantea el envejecimiento de la población requerirá reformas a fondo del sistema de pensiones y de salud, como la conversión de los sistemas de pensiones que aún existen con beneficios definidos en sistemas de aportaciones definidas, la concentración de esfuerzos en la prevención de la

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

salud y el tomar medidas para que las dependencias de seguridad social sean más eficientes.

Eliminación de los subsidios a la energía

México gasta sumas considerables en subsidios a la electricidad, gasolina, diésel y gas licuado de petróleo, los cuales en conjunto representaron más del 1.5% por ciento del PIB en promedio, cada año, entre 2005 y 2009. Si bien su intención es ayudar a la población con ingresos más bajos, los subsidios a la energía son ineficaces como herramienta para aminorar la pobreza ya que gran parte de su valor es capturado por los grupos de mayores ingresos, de tal forma que no contribuyen a reducir la desigualdad (véase el capítulo 11 sobre Crecimiento Verde). Más aún, los subsidios a la energía generan incentivos para un mayor consumo de energía y para una menor inversión en eficiencia energética, con lo que se reduce la seguridad energética y se elevan las emisiones de gases de efecto invernadero. Esto no concuerda con la ambiciosa meta de México de reducir las emisiones de gas de efecto de invernadero a nivel nacional en un 50% para 2050 en comparación con el año 2000 (véase el capítulo 11 sobre Crecimiento Verde). Dado que estos subsidios cuestan más del doble de lo que se gasta en programas para combatir la pobreza, deberían reemplazarse con gasto social directo orientado a dotar de mayores beneficios a los más pobres, ya sea mediante la expansión del programa Oportunidades o la introducción de un beneficio de asistencia social basado en el ingreso. Esto también ayudaría a mejorar la progresividad del sistema fiscal y de transferencias de México. A pesar de que el Pacto por México prevé una reducción de subsidios para las personas de mayores ingresos (compromiso 73), sería preferible eliminar todos los subsidios regresivos y realizar transferencias de efectivo no condicionadas a las personas más pobres.

Un mecanismo administrativo de moderación de la volatilidad de los precios de la gasolina y el diésel puede producir ingresos adicionales cuando bajan los precios del petróleo, pero da lugar a grandes subsidios implícitos en tiempos de altos precios del petróleo. Desde 2005 los precios de la gasolina en México han estado por debajo de los que se observan en sus principales socios comerciales. México debería permitir que los precios de la gasolina siguieran su referencia internacional mediante la abolición del sistema de moderación de precios, y debería incluso considerar gravar su consumo mediante un impuesto especial.

Una de las metas declaradas por México en su estrategia energética es mejorar la focalización de los subsidios a la energía para acercar más los precios a su costo real. El gobierno ha comenzado a instrumentar un nuevo programa de transferencias de efectivo relacionado con Oportunidades para ayudar a las familias pobres a cubrir sus necesidades de energía con menos distorsiones que las experimentadas con el sistema actual. México también ha emprendido un interesante programa piloto para reemplazar los subsidios a la electricidad para

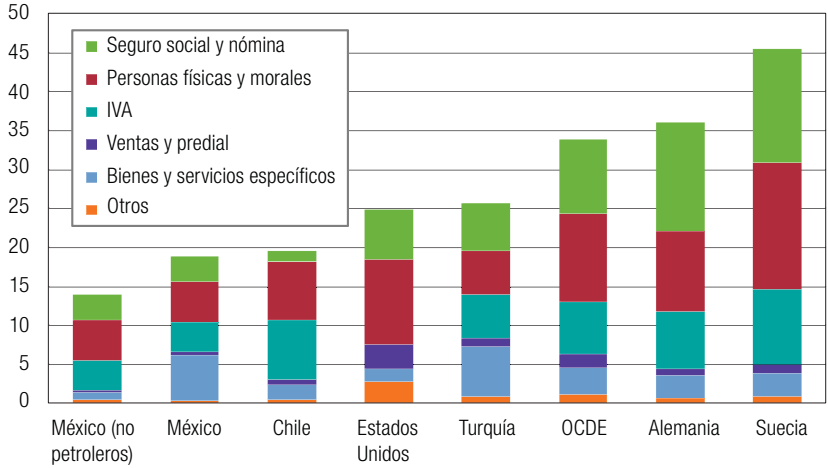
el bombeo de agua de riego por transferencias directas en efectivo en algunos estados, eliminando así la distorsión de precios (véase el capítulo 14 sobre la Gestión del Agua). No obstante, es necesario emprender más acciones para alinear mejor los precios de la energía a los costos. A pesar de los esfuerzos realizados para incrementar gradualmente los precios de la gasolina, el diésel y el gas LP, los subsidios siguen operando y es probable que aumenten al subir los precios internacionales. Se ha hecho poco por eliminar el subsidio a la electricidad.

Los esfuerzos por mejorar la eficiencia en la producción, que traen consigo menores precios y una mejor calidad en el sector eléctrico podrían atenuar el efecto sobre el consumidor de menores subsidios (véase el capítulo 11). En 2009, el gobierno declaró la extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), una empresa estatal muy ineficiente, lo que representa un paso en la dirección correcta. Hacer esfuerzos por mejorar la eficiencia de la otra empresa estatal, CFE, así como permitir una mayor competencia en el sector en el largo plazo, en combinación con la implementación de una regulación de alta calidad, podría ser la estrategia correcta para reducir los precios al consumidor.

Reforma del sistema fiscal para su ampliación y simplificación

Aunque hay potencial para mejorar la eficiencia del gasto, dadas las presiones actuales y futuras sobre el gasto, México debe redoblar sus esfuerzos por aumentar la recaudación tributaria. La recaudación tributaria mexicana es baja comparada con la de otros países (véase la gráfica 3.4), a pesar de que

Gráfica 3.4. **La recaudación tributaria de México representa una baja participación en el PIB, 2010**



Fuente: Base de datos OECD Revenue Statistics 2012.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

sus tasas de tributación no lo son. El motivo principal de los bajos ingresos es la reducida base tributaria que refleja importantes gastos fiscales (que representan casi el 4% del PIB o alrededor del 20% de los ingresos reales del gobierno). Esta baja recaudación también es resultado de debilidades en la aplicación de la legislación fiscal, las cuales deben abordarse a fin de aumentar la equidad y la transparencia del sistema tributario. Por consiguiente, la combinación de una base tributaria más amplia y una mejor gestión tributaria podría ayudar a aumentar la recaudación y reducir las pérdidas en bienestar asociadas a las cargas del sistema tributario. Asimismo, México debe aprovechar el proceso de cambio hacia un entorno fiscal más transparente a nivel internacional para lanzar una campaña eficaz en contra de la evasión y la erosión fiscales.

La informalidad también debilita la base tributaria, pero sus causas rebasan el ámbito de la tributación dado que los impuestos generales al trabajo son relativamente moderados en México. Aunque las cargas sociales regresivas, las cuales son resultado de una contribución fija para el sistema de salud, constituyen una carga significativa sobre los salarios más bajos, este efecto se compensa en parte con el subsidio para el empleo. Sin embargo, este programa requiere una revisión cuidadosa (véase más adelante). El nuevo Programa del Primer Empleo permite la reducción de costos para las empresas que contraten trabajadores inscritos por primera vez en las instituciones federales de seguridad social, aunque sus resultados han sido modestos. Hacer frente a la informalidad, por tanto, requerirá reformas estructurales adicionales, que incluyan educación y capacitación para ayudar a los trabajadores y empresas con baja productividad a alcanzar el éxito en la economía formal, así como a reducir los costos de pertenecer a dicho sector. Estas políticas, descritas en otros capítulos de este informe, desempeñarán un papel fundamental no sólo en lo que se refiere a impulsar la productividad y reducir la desigualdad de ingreso, sino también a ampliar la base tributaria y captar mayores ingresos fiscales; al mismo tiempo, se fortalecerá la capacidad para generar ingresos de empresas y trabajadores con baja productividad.

Reevaluación de los gastos fiscales y diversos regímenes especiales

Además de la pérdida de ingresos, los gastos fiscales complican el sistema tributario, dejando un amplio espacio para la planeación fiscal agresiva y la evasión, por ejemplo, por medio de la declaración falsa de ingresos en rubros que reciben un trato favorable. Eliminar los gastos fiscales ineficientes podría ampliar la base tributaria, simplificar y transparentar la gestión del sistema. En el Pacto por México, el gobierno se comprometió a ampliar la base tributaria y reducir los gastos fiscales (compromisos 69 y 72).

Los costos de los gastos fiscales en el sistema del IVA son particularmente altos. Este impuesto contempla una tasa cero para alimentos y medicinas, además de exenciones —como en los servicios educativos y médicos— y tasas reducidas

en la frontera. En conjunto, todo esto reduce el ingreso fiscal en alrededor del 2% del PIB. La gran magnitud de los gastos fiscales también se aprecia en la tasa efectiva de recaudación por IVA, la cual mide los ingresos efectivos obtenidos por IVA como porcentaje de los ingresos que podrían obtenerse si se aplicara una tasa estándar de IVA a todo el consumo final. En alrededor del 30%, esta medición, que contempla el impacto combinado de los gastos fiscales, la debilidad administrativa y la evasión, es más baja en México que en cualquier otro país de la OCDE. Como ocurre en el caso de los subsidios a la energía, los gastos fiscales por IVA son ineficaces como mecanismo para aliviar la pobreza porque las familias de ingresos más altos captan la mayor parte de los beneficios en términos absolutos. Sería deseable retirar gradualmente las tasas cero y las exenciones del sistema del IVA y afrontar los problemas sociales con transferencias en efectivo focalizadas, dado que las familias de menores recursos gastan una mayor proporción de sus ingresos en alimentos. Esto generaría ingresos netos más altos ya que se evitarían los costos de otorgar un subsidio efectivo a los hogares de más altos ingresos. No obstante, los intentos por ampliar la base tributaria mediante la eliminación de la tasa cero y exenciones de IVA han probado su dificultad política. La propuesta del gobierno anterior de tasar todos los bienes de consumo y al mismo tiempo incrementar los beneficios de Oportunidades fue rechazada por el Congreso. Sin embargo, dadas las ventajas de dicho paquete de reformas, los esfuerzos adicionales por ampliar los beneficios son bienvenidos. Un sistema ampliado de transferencias en efectivo para compensar a las familias de bajos recursos por medio de Oportunidades o programas complementarios podría ser un instrumento más eficiente para reducir la pobreza que las exenciones de IVA u otros subsidios al consumo, como en el caso de la energía.

México también debería hacer una evaluación adicional de los costos y beneficios de sus numerosos regímenes especiales de tributación. Existen regímenes especiales para empresas maquiladoras, empresas agrícolas y de transporte, cooperativas, así como empresas pequeñas y medianas, las cuales se benefician de tasas reducidas, regímenes de contabilidad simplificada, disposiciones de impuestos diferidos, depreciación acelerada y otras formas de desgravación fiscal. Además de causar la pérdida directa de ingresos, los regímenes especiales complican el código fiscal y facilitan que las compañías emprendan una planeación fiscal agresiva o la evasión fiscal declarando indebidamente que tuvieron menos ingresos. Los regímenes especiales también pueden distorsionar la asignación de recursos hacia sectores o áreas que no se benefician con los mismos. Los costos y beneficios de todos los regímenes fiscales especiales para comercios deberían evaluarse con cuidado y mantener sólo aquellos cuya eficacia se haya comprobado.

En particular, el régimen de las maquiladoras (IMMEX) debe delimitarse y evaluarse, ya que es probable que algunas de las concesiones fiscales sean ya en exceso generosas. Además de corregir diversas fallas del sistema, una

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

opción sería establecer una fecha fija de expiración y reconsiderar el tamaño de las concesiones fiscales. No obstante, esto debe hacerse pronto para que los negocios puedan tener mayor certeza sobre los impuestos que potencialmente deberán pagar. Adicionalmente, la ampliación del régimen puede haber abierto oportunidades de abuso, como el fraude en el IVA denominado "de carrusel" mediante el cual empresas en el régimen de maquiladoras trasladan el beneficio fiscal de importación a bienes que sí se comercian en el país y que por consiguiente debieran pagar IVA. Para corregir esto, debería cobrarse IVA sobre todas las importaciones y reembolsarse rápidamente cuando éstas sean reexportadas. Aunque podría existir alguna justificación para mantener dicho régimen, el problema original de doble imposición tributaria que había en Estados Unidos ya no está presente y la posición internacional de México en cuanto a competitividad de costos ha mejorado. Más aún, las tasas de los aranceles a la importación han bajado para todo tipo de empresas.

También hay motivos para evaluar y repensar el diseño del régimen para pequeños contribuyentes (REPECO), ahora gestionado por los estados. El REPECO también podría beneficiarse de un mecanismo obligatorio de terminación, por ejemplo una recalificación después de un par de años o una cláusula con fecha de expiración. Aunque la desgravación fiscal dentro del REPECO es muy generosa, las empresas evaden el 86% de sus responsabilidades fiscales, según un estudio de 2010 del ITESM, lo cual indica la necesidad de que los estados aumenten sus esfuerzos en la aplicación de la legislación. Los incentivos de los estados para recurrir a fuentes locales de ingresos también deben fortalecerse, aspecto que se aborda más adelante.

El subsidio para el empleo se instituyó, al igual que en otros países de la OCDE, para apoyar a los trabajadores con salarios bajos y evitar amplios desincentivos al trabajo formal. El programa subsidia alrededor del 60% de la distribución de los salarios formales con un crédito fiscal que disminuye con el ingreso laboral individual. El gobierno congeló recientemente el subsidio para el empleo en términos nominales. Aunque el beneficio es progresivo con respecto al ingreso laboral formal, el porcentaje del beneficio que se destina a la población de ingresos más bajos es relativamente pequeño. Esto se debe a que el subsidio al empleo no está dirigido a los trabajadores más pobres, sino que apoya a una amplia cantidad de trabajadores con ingresos laborales formales. De acuerdo con su diseño original, el crédito fiscal no está disponible para los trabajadores informales, quienes tienen los salarios más bajos. Más aún, este crédito fiscal se basa en el ingreso individual, pero algunos de los trabajadores con ingresos relativamente bajos pueden vivir en hogares de ingresos altos. Sería pertinente, por tanto, una evaluación detallada del subsidio para encontrar si tiene un impacto positivo sobre el empleo formal y en qué medida ayuda a incrementar el pago que los trabajadores de bajos ingresos llevan a casa. Esta evaluación podría ser la base para las reformas. Por ejemplo, México podría considerar dirigir el

subsidio con más precisión a los trabajadores de menores ingresos que tienen una mayor probabilidad de entrar y salir del sector formal, lo cual podría servir para promover el empleo formal.

Muchos componentes salariales y prestaciones están total o parcialmente exentos de impuestos para los trabajadores y al mismo tiempo pueden ser deducidos de la base tributaria de las empresas. Algunos ejemplos son los salarios por horas extra y los bonos. En total, estos componentes pueden llegar a representar hasta el 30% del salario promedio de un trabajador. Este aspecto crea incentivos para la planeación fiscal y al mismo tiempo contribuye a desigualdades horizontales y verticales, porque a menudo las empresas pequeñas no pueden ofrecer paquetes salariales tan sofisticados con una contribución sustancial de prestaciones exentas de impuestos como las grandes empresas. Las personas con ingresos más altos se benefician más de la desgravación fiscal que los más pobres. Por consiguiente, México debería hacer un cambio y gravar todos los componentes salariales a una misma tasa. En los casos en que se considere que los subsidios están justificados, como ocurre con las guarderías infantiles, el gobierno podría considerar otorgar subsidios directos, lo que sería más transparente.

Hasta cierto punto, el tema de las exenciones fiscales y las prestaciones se aborda con el impuesto mínimo alternativo sobre el ingreso empresarial, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Este impuesto de tasa única del 17.5% sobre el flujo de efectivo se estableció en 2008 para limitar las pérdidas de ingresos provenientes de la planeación fiscal dentro del sistema tributario empresarial. Tiene que pagarse si es mayor que el adeudo fiscal por el método regular de impuesto sobre la renta empresarial. El IETU ha servido para limitar las pérdidas de ingresos derivadas de las lagunas fiscales y funciona como un impuesto de control para el impuesto empresarial estándar. A largo plazo, sería ideal contar con un sistema de tributación empresarial uniforme y eficaz. Por tanto, la base del sistema tributario empresarial regular debería ampliarse (incluso a través de la reducción de la depreciación acelerada, que suele favorecer a las empresas ya establecidas en comparación con las que entraron recientemente) y la aplicación de la ley debe fortalecerse. Hasta que dichas reformas se pongan en práctica, el IETU debería seguir en operación. Mantener sólo el IETU es otra opción que México podría considerar, aunque esto implicaría un sistema tributario empresarial muy distinto del de la mayoría de los países de la OCDE. La ventaja es que este impuesto tiene una base amplia, es neutral y relativamente fácil de aplicar.

Algunas de las debilidades del sistema de impuesto sobre la renta empresarial implican complejas cuestiones de planeación fiscal; ciertos cambios en las reglas pueden ayudar a evitar el abuso. Un ejemplo de este cambio, y de hecho una reforma planteada en el Pacto por México, se refiere a las limitaciones a la consolidación de pérdidas de empresas recién adquiridas que pueden usarse

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

para compensar el gravamen de las utilidades dentro de grupos corporativos. Otro ejemplo es la deducibilidad de intereses que puede hacerse dependiente del EBITDA (o UAFIDA, utilidad antes de gastos financieros, impuestos, depreciación y amortización) y limitarse para las deudas entre empresas afiliadas cuando el préstamo es usado por una compañía para financiar la adquisición de acciones de otra empresa dentro de un grupo. Una práctica especialmente abusiva, ya común en México, es que las grandes empresas establecen líneas aéreas privadas, que sólo cobran tarifas de primera clase para vuelos en jets privados y generan fuertes pérdidas que después la empresa consolidada puede deducir.

Mejora de la aplicación de la ley en materia fiscal

México ha progresado en forma importante en el combate a la evasión fiscal al fortalecer la capacidad del Servicio de Administración Tributaria federal. Con base en estudios encargados por dicho organismo, entre 2000 y 2008 la evasión de IVA se redujo del 23% de los ingresos potenciales al 18%. Las campañas de registro, el uso de modelos de riesgo para identificar contribuyentes con alta probabilidad de evasión, los esfuerzos para reducir los costos de aplicación de la ley y el combate a la corrupción dentro de la administración han contribuido a este éxito. México debería perfeccionar y ampliar el uso de modelos de riesgo, aumentar la capacitación del personal de administración tributaria, en particular en lo que respecta a las técnicas de auditoría, y seguir desarrollando trayectorias profesionales y salarios atractivos. También existe margen para mejorar la eficiencia del proceso de recaudación fiscal, intención que se manifiesta repetidamente en los compromisos del Pacto por México (compromiso 69), y basarse en ejemplos de esfuerzos exitosos para reducir el tamaño de la economía informal. Los estados, donde el avance de la mejora de la capacidad de la administración tributaria es muy desigual, tendrán que emprender acciones similares.

Algunas reformas podrían darle a la administración tributaria federal una mayor capacidad para atender aspectos propios de los grandes contribuyentes. El establecimiento de reglas obligatorias que requieran la divulgación transparente de las estrategias fiscales empresariales, podría ayudar a la administración a mantenerse al día con estas complejas estrategias. También serían pertinentes otras obligaciones de información, por ejemplo con respecto a la intención de reclamar la deducción de ciertos gastos financieros adeudados a partes extranjeras relacionadas y no relacionadas. Más aún, es necesario ampliar el alcance de las atribuciones de la administración tributaria para llegar a acuerdos con los contribuyentes en el contexto de las auditorías. En la actualidad, se le prohíbe llegar a acuerdos con ellos, lo que fomenta los litigios. En ese caso, deberían desarrollarse mecanismos para evitar la colusión entre administradores fiscales y contribuyentes. Aunque las estimaciones de evasión de impuestos

empresariales sugieren que sólo se pierde el 13% del ingreso potencial, es difícil estimar la totalidad de las ramificaciones de las muchas estrategias de planeación fiscal, en especial cuando hay falta de transparencia.

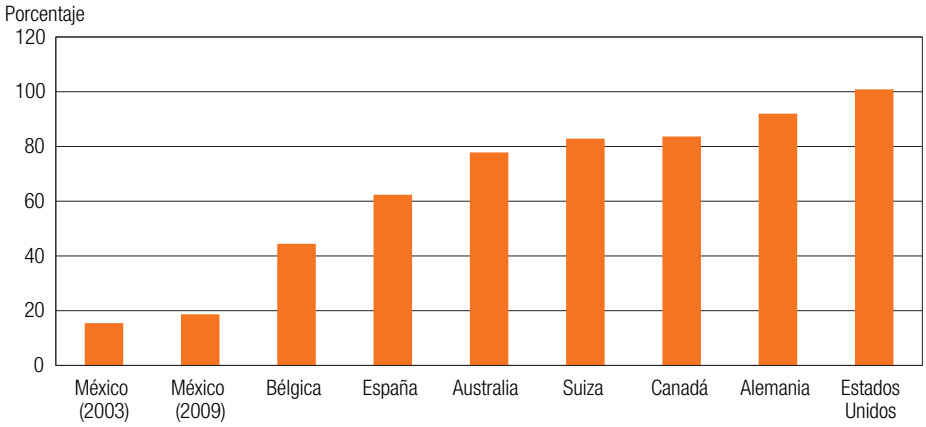
México se encuentra cerca de muchos paraísos fiscales que ofrecen a los contribuyentes mexicanos la oportunidad de evadir impuestos. Las recientes iniciativas de la OCDE y del G20 ofrecen al gobierno la oportunidad de contrarrestar el incumplimiento en el extranjero. México ya ha empezado a aprovechar estas oportunidades al negociar los Acuerdos de Intercambio de Información Fiscal (TIEA), ha firmado otros acuerdos fiscales y el Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, que contemplan el intercambio completo de información. Los siguientes pasos serían lanzar una iniciativa de aplicación de la ley en el extranjero siguiendo el ejemplo establecido por el Reino Unido, Estados Unidos y otros países de la OCDE, aumentar los recursos de las autoridades competentes del SAT (Sistema de Administración Tributaria), desarrollar programas para capacitar auditores en la manera de aprovechar este entorno más cooperativo y explorar la posibilidad de establecer intercambios automáticos de información con otros países.

Fortalecimiento del federalismo fiscal

Las reformas orientadas al federalismo fiscal podrían proporcionar mejores incentivos para estados y municipios, así como mejorar la coordinación política en todos los niveles de gobierno. Hace dos décadas, México comenzó un proceso de descentralización de las responsabilidades de gastos centrales hacia los gobiernos locales, proceso que se encuentra a medio camino. Los estados tienen responsabilidades formales sobre las categorías principales de gasto, entre ellas áreas clave como la salud y la educación que representan casi la mitad de la totalidad del gasto público. No obstante, la descentralización de las responsabilidades de gasto no se ha reflejado en el lado de los ingresos: los estados y municipios dependen sobremanera de las transferencias federales (véase la gráfica 3.5), lo que reduce los incentivos para un gasto eficiente y una administración fiscal prudente a nivel subnacional. Las asignaciones de gastos entre los diversos niveles de gobierno están muy mal definidas y con frecuencia se traslapan, reduciendo así la eficiencia del gasto público. La información sobre el uso de los recursos financieros de los gobiernos subnacionales es escasa; no hay informes homogéneos y estandarizados de los presupuestos subnacionales a pesar de que la ley establece que todos los niveles de gobierno deben adoptar un marco de presupuestación basado en resultados. Esto reduce la transparencia y obstaculiza la evaluación de la actuación fiscal, lo cual resulta crucial para aumentar la responsabilidad de los gobiernos locales (véase el capítulo 4). La nueva reforma a la Ley de Contabilidad Gubernamental apunta en esta dirección y habrá que promover su aplicación a cabalidad.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Gráfica 3.5. **Ingreso subnacional como porcentaje del gasto, 2010**



Fuente: Base de datos *OECD Fiscal Decentralisation 2012*.

Por el lado de los ingresos, la participación de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales es muy baja en comparación con los estándares internacionales. Los impuestos a la nómina representan la mayor parte de los ingresos propios de los estados. Aunque su cobro resulta fácil, tienen la desventaja de que aumentan el costo del empleo formal. En el caso de los municipios, la fuente potencial de ingresos más importante es el impuesto predial, un impuesto comparativamente eficiente, que está subutilizado. Esto se debe a que los registros públicos de la propiedad y catastros no están actualizados, lo que ocasiona la subvaluación de los inmuebles y proporciona pocos incentivos para cobrar impuestos prediales más altos. Los presidentes municipales sólo pueden postularse por un periodo de tres años, lo cual no ayuda para motivarlos a tomar la impopular medida de aumentar el impuesto predial y proveer bienes públicos de mejor calidad. El gobierno federal debería lanzar un programa para ayudar a actualizar los catastros y registros públicos municipales como ya han hecho algunos estados; de este modo se les facilitará atraer y capacitar a un personal más calificado y establecer la infraestructura que requiere, lo cual podría servir para distribuir la responsabilidad política de favorecer el cobro de dichos impuestos.

El gobierno federal ha trabajado para aumentar los incentivos de los estados y municipios, así como su capacidad para cobrar sus propios impuestos. Los incentivos mejoraron gracias a que las reglas para la obtención de préstamos subnacionales se hicieron más estrictas, se suspendieron las transferencias extraordinarias a los estados y se proporciona información sobre los proyectos federales de inversión. Las fórmulas para las diversas transferencias federales

no etiquetadas (participaciones) ahora incluyen tanto el nivel como el aumento de los ingresos fiscales del gobierno subnacional para recompensar los esfuerzos de los estados para recaudar impuestos, aunque éstas aún no se han utilizado por completo. También se ofreció a los estados la oportunidad de cobrar un impuesto sobre las ventas o una sobretasa en el impuesto sobre la renta, pero estas facultades fiscales aún no ejercieron. Probablemente esto se deba a que los incentivos son aún débiles, a pesar de los esfuerzos recientes, ya que es más fácil para los estados cabildear mayores transferencias federales que aumentar su trabajo de recaudación. Deberían limitarse más los aumentos a las transferencias federales para que los estados tengan un mayor incentivo para recaudar sus propios ingresos. Así, el conferir a los estados mayores facultades tributarias sobre bases tributarias más amplias, como sobretasas en el impuesto sobre la renta de personas físicas, debería tener más éxito. La medida debe combinarse con un mecanismo de nivelación fiscal transparente y de buen funcionamiento que garantice que los estados más pobres tengan los recursos necesarios para fortalecer su potencial de crecimiento y ponerse al día. El Pacto por México ya contempla reformas sustanciales para otorgar mayores facultades de recaudación a los estados, apoyando la de impuestos prediales y revisando la Ley de Coordinación Fiscal para reequilibrar la relación entre el gobierno federal y los estados (compromisos 68 y 70). Si estas reformas se llevan a cabo, se lograrán mejoras importantes en el sistema de federalismo fiscal de México.

Recomendaciones clave de la OCDE

Marco fiscal

- Atender la volatilidad de los ingresos mediante mejoras adicionales al marco de la política fiscal, mediante la acumulación de reservas fiscales que pueden acumularse a través de una regla de equilibrio estructural.
- Mejorar el gobierno corporativo y la eficiencia operativa de PEMEX, eliminando las restricciones a la inversión y fortaleciendo la rendición de cuentas.
- Presentar la contabilidad gubernamental conforme a los estándares internacionales de cuentas nacionales, con miras a aumentar su comparabilidad y mejorar su transparencia.

Gasto

- Diseñar un proceso presupuestario multianual centrado en el desempeño y la efectividad del gasto, así como en los resultados del sector público.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

- Aumentar las transferencias de efectivo a la población de ingresos bajos, por ejemplo, mediante el programa Oportunidades o la introducción de un programa de asistencia social.
- Mejorar la eficiencia gubernamental a través de la profesionalización del servicio público, dando pasos necesarios para mejorar la calidad del gasto y aumentando la transparencia y las iniciativas de gobierno abierto (véase el capítulo 4 sobre Fortalecimiento de la Gobernanza).
- Retirar gradualmente los subsidios a la energía y considerar un impuesto sobre el consumo de petróleo.

Política fiscal

- Incrementar la recaudación tributaria concentrándose en la ampliación de las bases tributarias del IVA y el impuesto sobre la renta para personas físicas y morales, eliminando algunos gastos fiscales y fortaleciendo la administración tributaria. Mejorar la aplicación de la ley en materia fiscal mediante un mayor uso de modelos de riesgo, capacitación y con sueldos y trayectorias profesionales atractivas.
- Recurrir más al nuevo impuesto empresarial a tasa única (IETU), posiblemente con una tasa más alta, y cerrando las brechas en el impuesto sobre la renta empresarial que facilitan la planeación fiscal agresiva. Fortalecer la cooperación fiscal internacional y combatir el uso de los paraísos fiscales por parte de los contribuyentes mexicanos.
- Revisar y delimitar los regímenes especiales de tributación para maquiladoras y pequeñas empresas, y considerar su eliminación gradual.
- Evaluar el subsidio al empleo, su impacto sobre el empleo formal y considerar dirigirlo más hacia los trabajadores con menores ingresos.
- Aumentar las responsabilidades fiscales de los estados al limitar las transferencias del gobierno federal y permitir una mayor retención de ingresos en el margen. Debe fomentarse un mayor uso del impuesto predial con el apoyo federal.

Bibliografía adicional

Arnold, J., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schwellnus y L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *Economic Journal*, vol. 121.

Brandt, N. y R. Paillacar (2011), "Fiscal Reform for a Stronger Fairer and Cleaner Mexican Economy", OECD Economics Department Working Papers, núm. 904, París.

OECD (2008), *Study into the Role of Tax Intermediaries*, OECD Publishing, París.

OECD (2009a), "OECD Review of Budgeting in Mexico", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2009, suplemento 1, OECD Publications, París.

OECD (2009b), *OECD Going for Growth: Economic Policy Reforms*, OECD Publications, París.

OECD (2011a), *Tackling Aggressive Tax Planning through Improved Transparency and Disclosure*, OECD Publishing, París.

OECD (2011b), *Economic Surveys: Mexico*, OECD Publishing, París.

OECD (2012a), OECD Economic Outlook 92, OECD Publishing, París.

OECD (2012b), Restoring Public Finances: 2012 Update, OECD Publishing, París.

OECD (2012c), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing, París.

OECD (2012d), *Hybrid Mismatch Arrangements: Tax Policy and Compliance Issues*, OECD Publishing, París.

OECD-Korea Institute of Public Finance (2011), Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, París.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Capítulo 4

Fortalecimiento de la gobernanza a todos los niveles

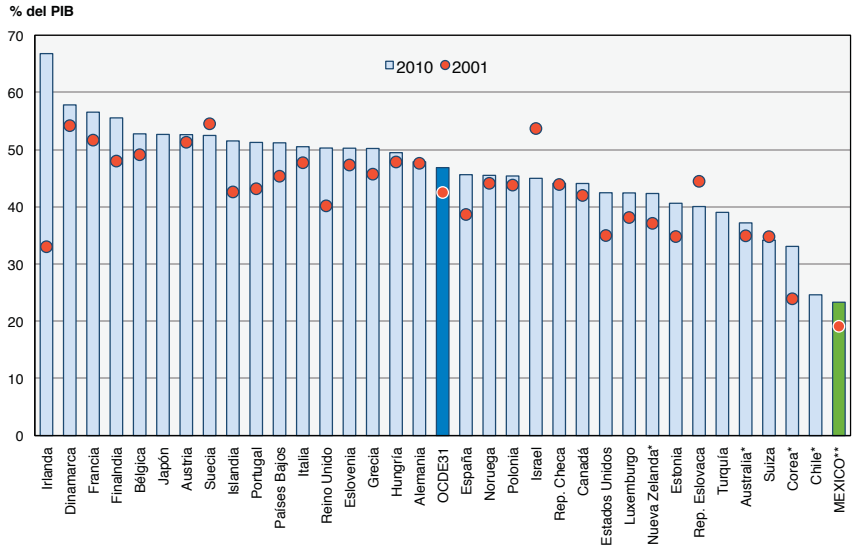
Andrew Davies, Óscar Huerta Melchor, Stéphane Jacobzone, Jack Radisch, Javier Sánchez-Reaza y *Jacobo García Villarreal*

La transformación económica de México durante las décadas de 1980 y 1990 dio lugar a una profunda transformación de la función del estado en la economía. Aunque México se ha convertido en una economía altamente globalizada, su administración pública y sistema de gobierno han tenido que adaptarse y modernizarse en un contexto de ingresos fiscales limitados. Sin duda se ha progresado mucho, pero las mejoras no han sido uniformes y el avance a nivel federal no siempre se ha traducido en una mejor capacidad para diseñar e instrumentar políticas a lo largo de todos los niveles de gobierno. El Pacto por México presenta una amplia gama de compromisos que pondrán a prueba la capacidad de actuar del sector público.

Un buen diseño de políticas públicas no basta para lograr los resultados deseados: la capacidad de implementación juega un rol crítico en el éxito de una reforma. Cerrar las brechas de gobernanza en todos los niveles, facilitar el cambio, construir capacidad y proveer los incentivos correctos (por ejemplo, económico, de visibilidad, reconocimiento) son elementos cruciales de las estrategias para lograr los objetivos clave del nuevo gobierno.

El gasto público en México se encuentra entre los más bajos de la OCDE (véase la gráfica 4.1), lo que ejerce una gran presión sobre la capacidad administrativa del sector público para movilizar eficazmente personas y recursos para hacer frente a retos fundamentales como la reducción de la pobreza, el acceso a la educación, mejoramientos de infraestructura y adaptación al cambio. En México, al igual que en otros países de la OCDE, las crisis económicas constituyen un incentivo

Gráfica 4.1. **Gasto gubernamental como % del PIB (2001 y 2010)**



* 2009 en lugar de 2010; ** 2003 en lugar de 2001.

Fuente: OECD National Accounts.

adicional para encontrar nuevas formas para proporcionar servicios públicos de calidad a menor costo, lo que ha provocado esfuerzos más intensivos para profesionalizar el servicio público, aprovechar mejor las herramientas de gobierno electrónico y otras herramientas informáticas y de comunicación (TIC), simplificar la regulación y mejorar la administración de áreas fundamentales como la seguridad y el estado de derecho, la administración de riesgos y el desarrollo urbano a fin de administrar mejor los recursos que tiene a su disposición.

Además, en éstos y otros temas es necesario poner especial atención en mejorar la capacidad de los estados y municipios para instrumentar las políticas en forma articulada y de cooperar de cerca en la elaboración de políticas a nivel federal. Resulta crucial administrar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno dado que los gobiernos tienen que hacer más con menos. De este modo, México debe buscar maneras para facilitar la coordinación y resolver los retos de construcción de capacidades para superar las insuficiencias fiscales, administrativas, políticas y de información.

Fortalecimiento de la capacidad del sector público

Para el gobierno mexicano un requisito fundamental para mejorar la eficacia de las políticas públicas debe ser garantizar que los servidores públicos tengan las destrezas, competencias e incentivos necesarios para prestar servicios públicos de alta calidad. Los recientes estudios de la OCDE sobre la contratación pública en México en los sectores de salud y energía, por ejemplo, demuestran la necesidad de mejorar la gestión de personal y alinear mejor el capital humano (número y habilidades) con los objetivos estratégicos. El avance reciente más significativo ha sido la creación del Servicio Profesional de Carrera (SPC), el cual ha insertado conceptos tales como meritocracia, profesionalismo, planeación y desarrollo de carrera en el vocabulario de la administración pública. Esta iniciativa es importante pero también representa un desafío, como se señala en el documento OECD (2011) *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. Un reto clave para las autoridades mexicanas es consolidar el SPC como un instrumento clave del gobierno que le permita contar con una fuerza laboral pública talentosa, diversa, de alto desempeño, basada en el conocimiento y profesionalizada para poder cumplir sus objetivos estratégicos. Para tal efecto, es esencial el uso de la planeación estratégica de la fuerza laboral para así alinear la estructura y la función del servicio público con las metas del gobierno. De igual manera, asegurar que el reclutamiento esté basado en el mérito —de la misma forma como se propone en el Pacto para México con la creación del Servicio Profesional Docente— y que la permanencia esté determinada por un desempeño satisfactorio son medios para fortalecer el dinamismo y la imparcialidad en la administración de las organizaciones públicas y de los empleados del Estado. Un paso esencial y de gran importancia para México es crear una cultura del desempeño en la que se fortalezca el manejo de la rendición

de cuentas. Finalmente, existe la necesidad de clarificar aún más la interfaz política-administrativa con el objeto de mejorar la credibilidad del SPC al tiempo que se mantiene una clara rendición de cuentas a nivel político.

México ha hecho enormes esfuerzos para asegurar que el servicio público esté integrado por servidores público profesionales reclutados con base en el mérito. La puesta en marcha del SPC es un gran logro comparado con la situación de hace algunos años. Estos esfuerzos deben continuar para consolidar las medidas ya alcanzadas y asegurar un sistema transparente que deje poco lugar al favoritismo.

La planeación estratégica de la fuerza laboral como un proceso dinámico diseñado para garantizar el desempeño eficaz en las organizaciones es una pieza clave de la agenda de modernización de la administración de recursos humanos en muchos países de la OCDE. Una buena planeación de los recursos humanos es indispensable para mantener una fuerza laboral estructurada y representativa de un tamaño adecuado. También es importante para satisfacer las necesidades variables de las organizaciones gubernamentales asegurando la eficiencia en costos y para abordar retos específicos como la rotación, la estabilidad de la fuerza laboral, la estructura y cantidad de programas de capacitación; la necesidad de administrar los programas de reducción de personal y la presupuestación de costos. Todos estos elementos juegan un rol fundamental en el fortalecimiento de la capacidad del servicio público en México.

Uno de los retos más difíciles es cómo crear una cultura de desempeño dentro de organizaciones específicas y en todo el gobierno. La creación de una cultura de desempeño requiere nuevas competencias administrativas a nivel operativo, así como los arreglos y estructuras de apoyo adecuados para ayudar a los empleados en su trayecto hacia un mejor desempeño. Al igual que otros países de la OCDE, el SPC mexicano incluye un subsistema para la evaluación del desempeño que mide los aspectos cualitativos y cuantitativos de las organizaciones y los individuos para que puedan alcanzar sus metas. Por tanto, la administración de desempeño requiere un enfoque más sofisticado, ya que son muchos los factores que contribuyen a un desempeño satisfactorio o deficiente.

México enfrenta tres retos principales en este sentido. Primero, evaluar el desempeño representa un reto cultural para el cual ni el servicio público ni los servidores públicos están completamente preparados. Este cambio requiere modificar las actitudes, el enfoque y los incentivos de directores y empleados, así como alinear los sistemas administrativos, las organizaciones y los recursos hacia metas de desempeño multidimensionales. Segundo, el gobierno necesita construir un marco de sistemas de administración del desempeño. Como condición previa para emprender una evaluación de desempeño, México debe fortalecer su capacidad para describir los resultados deseados de las organizaciones públicas de manera operativa y suficiente, lo que mejoraría su capacidad para evaluar el desempeño a nivel organización, de equipo e individual.

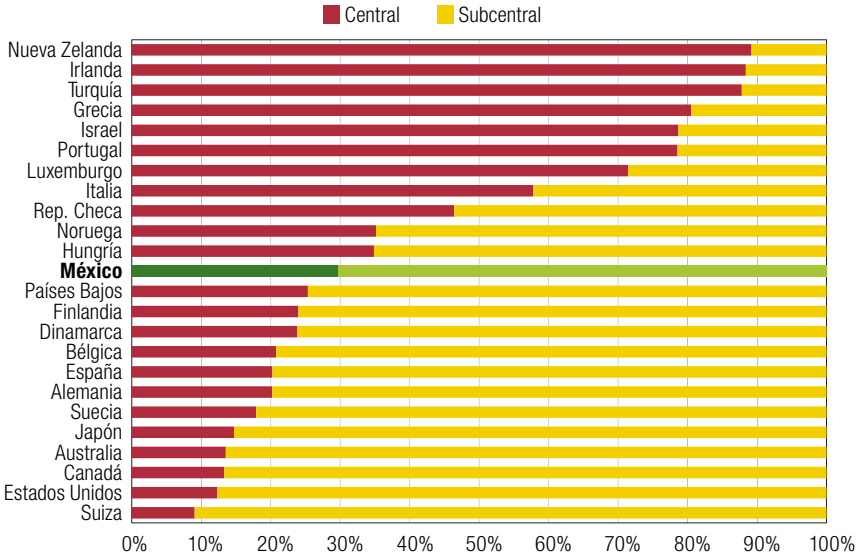
GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Tercero, los directores operativos deberían tener mayor responsabilidad sobre el desempeño y estar facultados para ejercerla.

La experiencia del Marco de Responsabilidad de la Gestión de Canadá puede aportar lecciones útiles para México. Las autoridades canadienses han puesto un gran énfasis sobre los resultados y el desempeño, así como en delegar más funciones administrativas a los departamentos. De este modo, el Marco de Responsabilidad Administrativa pretende que los departamentos se responsabilicen de los resultados administrativos, incluidos los recursos humanos.

Cualquier esfuerzo para mejorar el marco de los recursos humanos e implantar una cultura de desempeño en el servicio público mexicano también debe considerar la capacidad a nivel subnacional, que representa una gran porción de todos los empleos públicos (véase la gráfica 4.2). Extender los principios

Gráfica 4.2. **Distribución de los empleos gubernamentales en general entre el gobierno central y los niveles subcentrales de gobierno (2008)**



Notas: Finlandia, Israel, México y Suecia: 2007. Japón, Nueva Zelanda y Portugal: 2006. Japón: los datos generales del empleo gubernamental no están clasificados de acuerdo con las definiciones de SNA y están sustituidos por las cifras de empleo directo provistas por el gobierno central y los gobiernos subcentrales. Los datos de Australia y Estados Unidos se refieren al sector público (gobierno general y empresas públicas). Los datos de la República Checa, Italia, Holanda, Nueva Zelanda y Polonia están expresados en equivalentes de tiempo completo (FTE, por sus siglas en inglés). Los FTE de Nueva Zelanda comprenden educación, salud, servicios a la comunidad y personales, así como otros servicios. Los datos de Hungría no incluyen las instituciones no lucrativas a nivel central/subcentral.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Base de datos LABORSTA; los datos de Turquía provienen del Ministerio de Finanzas y del Instituto Turco de Estadísticas. Los datos de Japón provienen del Censo de Establecimientos y Empresas.

de la profesionalización a los gobiernos locales y municipales constituye un reto a largo plazo para México. Es importante apoyar y proveer las condiciones de desarrollo de políticas de recursos humanos basadas en el mérito en los niveles subnacionales de gobierno, ya que los servidores públicos mexicanos están ubicados en su gran mayoría en los gobiernos subcentrales. Esto se vuelve incluso más importante, ya que se les ha dado a los gobiernos locales la responsabilidad de promover el bienestar de los ciudadanos mediante la educación y los servicios públicos clave, por lo que requieren contar con las capacidades y destrezas suficientes para satisfacer tales responsabilidades.

Recomendaciones:

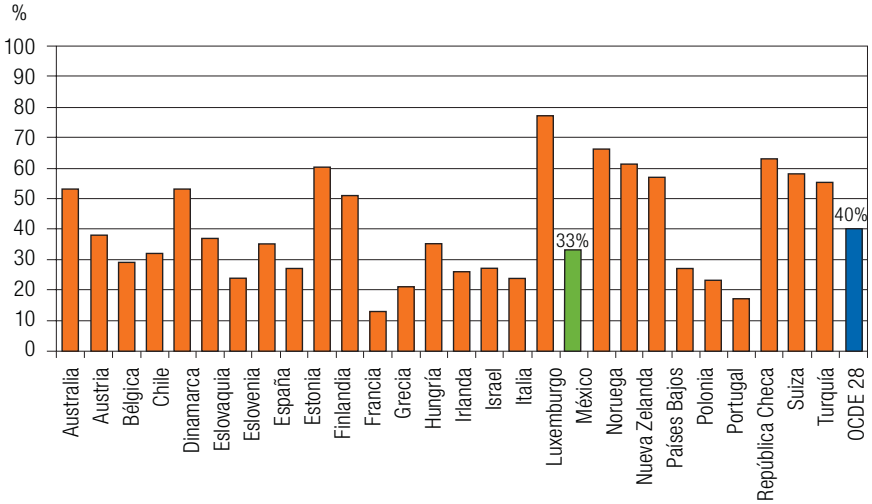
- Desarrollar una clara visión estratégica de cómo la administración pública puede contribuir a cumplir las prioridades gubernamentales. Para esto se necesita administrar a toda la fuerza laboral pública de una manera más sofisticada y estructurada para incrementar la eficiencia. Asimismo, requiere la construcción de una fuerza laboral con el tamaño, composición, competencias y destrezas adecuadas que se necesitan para la prestación de los servicios.
- Consolidar el Sistema del Servicio Profesional del Carrera por medio del reclutamiento basado en el mérito, de la planeación estratégica de la fuerza laboral que efectivamente garantice la capacidad de otorgamiento de servicios al tiempo que genera mayor eficiencia; del desarrollo de una cultura de administración del desempeño; de la creación de oportunidades reales de carrera a los empleados públicos; del aumento en el número de puestos amparados por el sistema; y de la colaboración entre la autoridad presupuestal y el organismo de administración de recursos humanos para alinear la planeación de la fuerza laboral con la planeación presupuestal.
- Expandir los principios de la profesionalización a todos los servidores públicos federales, sindicalizados (de base) y no sindicalizados (de confianza), así como a los gobiernos locales. Esto implica promover mecanismos para compartir la experiencia y el conocimiento con la totalidad de la administración pública federal y todos los niveles de gobierno, así como desarrollar los marcos de evaluación y metodologías para una supervisión constante y una evaluación sistemática de las iniciativas gubernamentales relativas a la administración de la fuerza laboral.

Invirtiendo en la integridad para restablecer la confianza en el gobierno, la competitividad económica y servicios públicos de calidad

En el apartado 4 del Pacto por México, los principales partidos políticos acordaron que la transparencia y la rendición de cuentas son instrumentos clave

para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en el gobierno. En efecto, la experiencia de los países de la OCDE ha demostrado que la confianza en el gobierno es fundamental para un crecimiento económico sostenible, ya que fomenta inversiones e innovación. Al mismo tiempo, la confianza en el gobierno depende en gran parte de la integridad del sector público. Sin embargo, en México existe un bajo nivel de confianza en comparación con el resto de los países de la OCDE. Esto se debe a la alta percepción de corrupción e impunidad, por ejemplo, la más alta entre los países de la OCDE según el Índice de Percepción de la Corrupción (2012) de Transparencia Internacional.

Gráfica 4.3. **Nivel de confianza en el gobierno nacional, 2012 o año más reciente**



Fuente: http://www.gallup.com/poll/world.aspx.

La corrupción conduce al desperdicio de recursos públicos, disminuye la calidad de los servicios públicos y perjudica la toma de decisiones gubernamentales. Como elemento clave para fortalecer la integridad en el sector público, la transparencia se afianza en el Pacto por México, por ejemplo a través de las propuestas para ampliar las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) en el compromiso 83. México ha estado a la vanguardia en materia de transparencia, inclusive a nivel internacional, al fundar la Asociación de Gobierno Abierto en 2011; sin embargo, podría avanzar aún más mediante la consolidación de sus resultados a nivel subnacional.

El Pacto por México también delinea la creación de un sistema nacional de anticorrupción que, por medio de una reforma constitucional, establecerá una comisión nacional y comisiones estatales con facultades de prevención,

investigación, sanción administrativa y remisión a las autoridades competentes por actos de corrupción (compromiso 85). Muchos países que han enfrentado retos similares en materia de corrupción lo han hecho exitosamente a través de la modernización de mecanismos institucionales. Sin embargo, su experiencia muestra que una nueva institución es tan sólo el primer paso. Para asegurar el éxito, México debe prestar especial atención a que se garantice que la nueva institución sea independiente del poder político, que tenga un mandato claro y recursos suficientes para cumplirlo. La experiencia de los países que poseen instituciones de este tipo demuestra que la principal manera de asegurar la independencia de las comisiones contra la corrupción se logra mediante otorgar autonomía estructural y operativa del poder ejecutivo. Esto se obtiene, por ejemplo, a través de un proceso de designación y destitución del órgano de gobierno de la institución en el cual participan los poderes ejecutivo y legislativo, y en algunos países también la sociedad civil.

La reforma institucional efectiva también debe contemplar dos aspectos adicionales. En primer lugar, muchos actos de corrupción, como el cohecho, son delitos y por lo tanto merecen condenas judiciales. Las instituciones encargadas de la investigación, enjuiciamiento y sentencia de delitos deben disponer de suficientes recursos y conocimientos especializados para cumplir con esta tarea. En segundo lugar, la corrupción con frecuencia involucra no sólo a los funcionarios corruptos, sino también a los individuos y las empresas que los corrompen, por ejemplo, pagando sobornos. Tanto al que corrompe como al corrupto se les debe atribuir responsabilidad.

Además de los mecanismos institucionales contra la corrupción, México debe tomar en cuenta el marco general de la integridad y prestar atención particular a otros elementos, tales como fomentar y facilitar la denuncia de la corrupción —por ejemplo, a través de la protección a los denunciantes—, combatir la impunidad y construir una cultura de integridad en los organismos del sector público. El Pacto por México pone énfasis en la prevención y la lucha contra la corrupción en dos instituciones: PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Esto concuerda con los estudios de la OCDE sobre la contratación pública de PEMEX y la CFE que, entre otras cosas, resaltan la necesidad de fortalecer la transparencia y la integridad de sus procesos de adquisiciones. México debe ir más allá y asegurar que estas instituciones —como otras empresas mexicanas— puedan hacerse responsables de acuerdo con los lineamientos del Código Penal en materia de corrupción. Como se ha demostrado ampliamente en los países de la OCDE, la amenaza de imputar responsabilidad puede fomentar las medidas para que las empresas se comprometan a evitar la corrupción.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Recomendaciones:

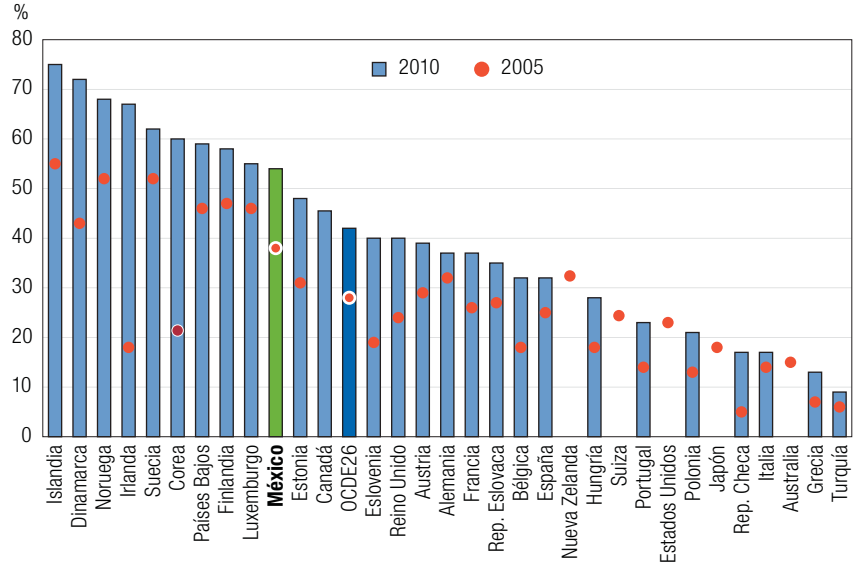
- Avanzar con las iniciativas de transparencia en los niveles subnacionales.
- Re-estructurar los mecanismos institucionales para prevenir y sancionar la corrupción, otorgando a la nueva comisión anticorrupción independencia real del poder político, un mandato claro y recursos suficientes.
- Fortalecer sustancialmente el sistema de justicia para la persecución de delitos, de modo que pueda investigar, enjuiciar y sancionar a los funcionarios corruptos, así como a los individuos y las empresas que los corrompen.
- Fortalecer el marco general de la integridad en el sector público para inculcar una cultura de integridad en la función pública, por ejemplo a través de la facilitación de la denuncia de corrupción y el combate de la impunidad.

Máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para fortalecer la transparencia, la calidad y la eficiencia del gobierno

México tiene un compromiso permanente de usar las TIC para respaldar las reformas del sector público y fomentar una buena gobernanza con más transparencia, calidad y eficiencia. El gobierno ha usado las TIC para integrar de manera mas eficaz, simplificar e instrumentar procesos a fin de racionalizar el uso de los recursos en tiempos de restricción económica; para prestar servicios de manera más coherente a lo largo de toda la administración pública federal; para maximizar estratégicamente los beneficios de las inversiones previas en gobierno electrónico, así como para planear nuevas inversiones. El uso del gobierno móvil y, en particular, la adopción de la construcción de nubes son ejemplos excelentes de la intención pionera del gobierno mexicano para usar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías (por ejemplo, Web 2.0) y los fenómenos tecnológicos (por ejemplo, las redes sociales). Éstas han permitido que el gobierno genere valor social mediante inversiones en TIC, que multiplique el valor generado por los recién diseñados sistemas, aplicaciones y plataformas de TIC, y que utilice estas nuevas oportunidades para mejorar la elaboración de políticas. Otro ejemplo es el recién desarrollado portal para los ciudadanos, *http://www.gob.mx*, construido sobre un modelo de búsqueda más avanzado que hace que la interfaz del portal sea más simple e intuitiva para los usuarios.

De hecho, los datos recientes ponen a México a la par de los países líderes de la OCDE en términos de uso por los ciudadanos (véase la gráfica 4.4), así como por las empresas, aunque en menor medida. Esto resulta sorprendente dadas las brechas en el acceso a Internet que existen en México, en particular en el caso de los ciudadanos más marginados.

Gráfica 4.4. **Porcentaje de ciudadanos que usan Internet para interactuar con las autoridades públicas (2005 y 2010)**



Notas: En el caso de Estados Unidos, Japón y Australia, los datos de 2005 se refieren a 2003. Para Suiza, los datos de 2005 se refieren a 2004. Para Dinamarca, Alemania, Francia, España y Nueva Zelanda, los datos de 2005 se refieren a 2006. Para Canadá y México, los datos de 2010 se refieren a 2007. Para Islandia, los datos de 2010 se refieren a 2009. No se cuenta con los datos de 2010 de Australia, Japón, Nueva Zelanda, Suiza y Estados Unidos, y estos países no están incluidos en el promedio.

Fuente: Base de datos Eurostat Information Society, Base de datos OECD TIC y Encuesta Coreana del Ministerio de Administración Pública y Seguridad sobre uso de TIC.

No obstante, para consolidar los resultados en el futuro será necesario mejorar el marco institucional y de gobernanza para el gobierno electrónico (e-gobierno). Se necesitará un liderazgo firme y consistente que respalde una estrategia nacional global e impulse el avance del gobierno electrónico. Más aún, el e-gobierno es un área de política horizontal que cubre la totalidad de la administración pública; para poder maximizar su impacto es necesario establecer un marco de gobernanza que facilite la consulta a profundidad de las políticas del gobierno electrónico entre los principales grupos de interés para asegurar las sinergias, evitar que se desperdicien los recursos y garantizar que las diversas iniciativas respondan a distintas necesidades y objetivos comunes, así como que tengan éxito a largo plazo. Debe asegurarse una mayor coordinación con el nivel federal, así como la cooperación entre todos los niveles de gobierno.

Recuadro 4.1. **Uso de las herramientas de TIC para mejorar la eficiencia: el caso de las adquisiciones del sector salud**

México ha fortalecido considerablemente sus procesos de adquisiciones públicas en los últimos años. Las reformas a las adquisiciones, tales como dar mayor flexibilidad y fuentes de eficiencia en el marco legal (incluida la reducción del número de reglas) y la modernización de su plataforma de adquisiciones electrónicas, proveen al sector salud las tan necesarias herramientas para mejorar los resultados de sus adquisiciones. El reto ahora es poner tales reformas en práctica.

Las adquisiciones públicas son susceptibles al desperdicio, fraude y corrupción debido a su complejidad, la magnitud de los flujos financieros que generan y la cercana interacción entre los sectores público y privado. El sector salud mexicano estuvo expuesto en años recientes a escándalos de desperdicio y corrupción relacionados con sus adquisiciones. Por tanto, se necesita una reforma a las adquisiciones que concuerde con los Principios de la OCDE para Mejorar la Integridad de las Adquisiciones Públicas que vigorice la confianza y la credibilidad en estas instituciones esenciales del gobierno mexicano. Un régimen mejorado de adquisiciones permitirá la reducción de costos, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa y el mejoramiento de la prestación de los servicios.

El IMSS y el ISSSTE podrían refinar más aún su sistema de adquisiciones mediante las adquisiciones electrónicas. Aun así, los proveedores no las utilizan mucho y los sistemas de información de las adquisiciones no están integrados dentro de las organizaciones ni con Compranet, la página electrónica de adquisiciones del gobierno federal. Esto dificulta que se aprovechen los beneficios de las inversiones en el desarrollo de sistemas de TIC para hacerlos más sencillos y transparentes, y para que administrar y acceder a la información requiera menos tiempo. Para alcanzar los resultados esperados, el sistema debe ser usado por un gran número de proveedores, lo que implica cerciorarse de que los usuarios del sistema (tanto servidores públicos como proveedores) tengan las destrezas necesarias para las TIC, haciendo que conozcan la existencia de y confíen en el sistema, brindándoles los incentivos adecuados para que lo utilicen. Más aún, la integración adecuada de los sistemas electrónicos es crucial para garantizar una mayor eficacia.

Véase: OECD (2012), *Public Procurement Review of the Mexican Institute for Social Security*.

Recomendaciones:

- Garantizar que el progreso del gobierno electrónico continúe mediante un liderazgo firme y una coordinación institucionalizada dentro del gobierno federal y que se respalden las buenas prácticas a nivel subnacional.
- Garantizar que se cosechen los beneficios del gobierno electrónico en áreas en que puedan tener un impacto sobre la reducción de los gastos públicos y mejorar la transparencia en ámbitos tales como las adquisiciones.

Política regulatoria: hacia una perspectiva de gobierno entero

En años recientes, México se ha esforzado por mejorar su política regulatoria para respaldar las actividades empresariales, desalentar la informalidad y promover el estado de derecho. La reforma al sistema de Evaluación de Impacto Regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) para concentrar recursos en regulaciones de alto impacto, la adopción del Modelo de Costeo Estándar (SCM, por sus siglas en inglés) para medir las cargas administrativas y el lanzamiento del portal único para abrir nuevos negocios, *tuempresa.gob.mx*, son algunos de los logros más recientes. El órgano de supervisión, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), está bien establecida y el desempeño de México es relativamente bueno frente al de los demás países de la OCDE en términos de capacidad institucional para administrar la reforma regulatoria, y de hecho, la tendencia es ascendente.

A pesar de tales logros, aún necesita implantarse una cultura de mejora regulatoria efectiva en el gobierno federal y en todos los niveles de gobierno. México cuenta con una política formal para mejorar la regulación que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Los elementos más importantes de esta política comprenden el establecimiento de la COFEMER como el órgano de supervisión, las responsabilidades de las secretarías y reguladores relacionados como parte de la política de mejora regulatoria, así como el establecimiento de herramientas para dicha política (es decir, las evaluaciones de impacto regulatorio, la simplificación administrativa y la consulta). Las secretarías y dependencias de la administración pública federal tienen obligaciones específicas con respecto a la política de mejora regulatoria. Deben presentar ante la COFEMER todos sus proyectos legislativos y regulatorios, junto con sus RIA. Además, al menos cada dos años, deben presentar un programa de mejora regulatoria sobre la regulación y trámites que aplican, así como un informe periódico de progreso. También deben presentar ante la COFEMER y mantener actualizada la información registrada en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS).

No obstante, debe fomentarse el trabajo continuo para avanzar hacia una nueva fase de calidad regulatoria que implante una cultura de mejora regulatoria profunda y efectiva en todo el gobierno federal.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

La COFEMER ejecuta las funciones de *i*) coordinación y supervisión, *ii*) impugnación y escrutinio, y *iii*) capacitación, asesoría y soporte técnico para una mejor legislación. No obstante, la Comisión necesita un diseño institucional que le confiera la suficiente autonomía legal y financiera para cumplir su mandato como el órgano central de supervisión de la calidad regulatoria. Tal autonomía podría reforzar su independencia técnica, proteger su profesionalismo y alejarla de las influencias cíclicas dentro de la administración pública mexicana. Las medidas para lograr lo anterior pueden incluir un presupuesto autónomo y más independencia en su capacidad de ejercicio de autoridad. Estas acciones para fortalecer la COFEMER deberían ir acompañadas del establecimiento de reglas de transparencia y rendición de cuentas. Un entorno institucional sólido podría colocar a la COFEMER cerca del núcleo de las funciones ejecutivas.

La política para refinar la regulación al interior del gobierno (RIG) ha tenido éxito y merece continuar. Las RIG se refieren a la reglamentación que impone el Estado a sus propios administradores y servidores públicos. La "Guillotina Regulatoria" tiene como uno de sus principales objetivos eliminar la regulación administrativa interna a fin de simplificar y estandarizar la operación de las instituciones del gobierno federal e instrumentar mecanismos para eliminar las reglas que obstaculizan la prestación eficiente de los servicios. Hasta la fecha, este ejercicio ha dado como resultado la eliminación de 70% de los instrumentos regulatorios internos. La política para mejorar las RIG contempla revisiones periódicas del conjunto de reglamentos existentes. De ahí que será importante que la nueva administración prosiga con este innovador ejercicio, en el cual países como Australia y Canadá han dado pasos importantes. En la pasada administración, la Secretaría de la Función Pública (SFP) estuvo a cargo de la revisión de la RIG. Si fuera el caso que la SFP se eliminara, habría que pensar en alguna otra dependencia con la influencia transversal para darle continuidad.

Es necesario fortalecer el marco de gobernanza de las autoridades reguladoras a fin de garantizar su independencia de la intervención política directa y de intereses particulares. El establecimiento de un órgano regulador con cierto grado de independencia (tanto de los organismos a los que regula como del gobierno) ofrece la posibilidad de aumentar la confianza en las decisiones que se tomen con el propósito de maximizar el valor público. Especial consideración debe darse a las facultades conjuntas de organismos y secretarías. En consecuencia, resulta muy oportuno que en su primer Mensaje a la Nación el Presidente se haya comprometido a aumentar el cumplimiento en el sector de las telecomunicaciones y que con base en tal compromiso el Pacto por México reconozca la necesidad de fortalecer la autonomía y los poderes de decisión de la COFETEL (compromiso 40), así como fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y ampliar sus facultades (compromiso 51). De hecho, en el estudio *OECD Regulatory Reform* se recomienda al gobierno mexicano revisar las facultades, las atribuciones y los acuerdos de gobierno de los órganos reguladores. Es aconsejable desarrollar un modelo integral de gobierno para los órganos

reguladores. Este modelo podría ser la piedra angular para la buena gobernanza de las autoridades reguladoras en México y deberá utilizarse para revisar las estructuras de gobernanza vigentes entre las autoridades reguladoras, así como para orientar el desarrollo de nuevos organismos reguladores.

Mejoramiento de la coherencia regulatoria en todos los niveles de gobierno

Aunque ha aumentado la atención sobre las políticas reguladoras a nivel nacional, los estados y municipios deben fortalecer las instituciones y sus capacidades de mejora regulatoria. Veinte de los 31 estados de la Federación y el Distrito Federal cuentan con una ley de mejora regulatoria, que ordena a las autoridades estatales y a veces a los municipios a procurar la reforma regulatoria. Además, ocho estados disponen de leyes para el desarrollo económico que contienen una sección sobre mejora regulatoria. Diez de las 32 unidades subnacionales tienen una comisión a cargo de defender e implementar la mejora regulatoria, 20 cuentan con una unidad dentro de una secretaría y dos cuentan con unidades adicionales que desempeñan esta función. Asimismo, 21 estados hacen uso de un consejo ciudadano para promover la participación activa de los ciudadanos en las políticas reguladoras.

No obstante el avance, aún hay mucho que hacer para desarrollar y fortalecer las instituciones y sus capacidades para respaldar la mejora regulatoria en estados y municipios. Vigilar la instrumentación real de las instituciones y las herramientas es importante para garantizar que no se queden confinadas a la letra de la ley. Se sugieren tres bloques de construcción básicos: leyes para la reforma regulatoria, unidades a cargo de operar la reforma regulatoria y consejos ciudadanos para dar seguimiento a las políticas reguladoras. Aunque hay que reconocer que la COFEMER ha aumentado la capacitación y la asistencia para la implementación en estados y municipios, queda claro que sus recursos son limitados, por lo que la clave para seguir fomentando la construcción de capacidades es garantizar el compromiso de los gobiernos estatales, así como de los municipios, para colaborar con el trabajo de la COFEMER.

México debe aspirar a alcanzar la convergencia de las políticas reguladoras a nivel subnacional y aumentar la calidad de la coordinación entre los múltiples niveles. Es posible que la falta de una estructura que facilite el compromiso político y de diálogo entre los múltiples niveles con respecto a las preocupaciones regulatorias haya limitado el avance hacia la convergencia de las instituciones y prácticas regulatorias, en particular en los estados más rezagados o aquellos que no cuentan con el conocimiento necesario para originar las reformas. México podría reproducir algunas de las características del “federalismo cooperativo” a fin de mejorar la coordinación multinivel, tales como un acuerdo político claro para procurar la reforma regulatoria a nivel nacional y local, financiando esquemas basados en el desempeño e institucionalizar la supervisión de los avances con miras a una sólida rendición de cuentas.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Únicamente unos cuantos estados y municipios han hecho uso de herramientas más sofisticadas que pudieran acercarlos al criterio del ciclo de gobernanza regulatoria. En el caso de las evaluaciones de impacto regulatorio, por ejemplo, sólo cinco estados están realmente implementado la herramienta, con una amplia variación en términos de grado de sofisticación. Asimismo, los estados y municipios están aplicando, de manera incipiente, revisiones del conjunto de regulaciones existentes. Por el contrario, las herramientas de gobierno electrónico se están usando ampliamente para fomentar la transparencia regulatoria y la simplificación de trámites.

Es hora de ir más allá de solamente las iniciativas de simplificación hacia un criterio de ciclo de gobernanza regulatoria, de manera que las políticas reguladoras en estados y municipios sean integrales (que consideren las distintas etapas del ciclo de gobernanza regulatoria), participativas (que motiven la participación ciudadana en la administración de la política regulatoria) y permanentes (que prevalezcan sobre las transiciones políticas). Los tres niveles de gobierno, así como los otros grupos de interés en la reforma regulatoria, tienen una función que cumplir para lograr estos objetivos.

Recomendaciones:

- México debe abrazar una cultura "de gobierno entero" de cara a su política de mejora regulatoria, lo que comprende crear un pequeño comité o consejo de secretarios para que revise y apruebe la regulación de alto impacto y establezca una red de unidades dentro de las secretarías que provean el respaldo de expertos en política y gobernanza regulatoria.
- A fin de lograr una cultura "de gobierno entero" con respecto a la política de mejora regulatoria, el diseño institucional de la COFEMER debe ser revisado a fin de otorgarle la suficiente autonomía legal y financiera para reforzar su independencia técnica, proteger su profesionalismo y alejarla de las influencias cíclicas dentro de la administración pública mexicana.
- Deben fortalecerse las instituciones y capacidades que respaldan la reforma regulatoria en estados y municipios al tiempo que se aumenta el grado de compromiso político con la calidad regulatoria.
- México debe aspirar a la convergencia de las políticas reguladoras a los distintos niveles subnacionales y mejorar la coordinación entre los múltiples niveles mediante la adopción, por ejemplo, de algunas de las características del "federalismo cooperativo".
- Las políticas reguladoras a nivel subnacional deben abordar todas las etapas del ciclo de gobernanza regulatoria y ser participativas y permanentes, al tiempo que incorporan un criterio consistente de políticas, instituciones y herramientas.

Gobernanza y orden público

La seguridad y la justicia son los cimientos de las economías saludables y prósperas. Las encuestas de opinión califican a la delincuencia como la máxima preocupación de la ciudadanía, incluso por encima de otras cuestiones socioeconómicas apremiantes como la pobreza y el desempleo. Las amenazas en contra de la integridad de los bienes y de la seguridad de los empleados pueden alejar por completo a inversionistas y proyectos o reducir la competitividad de los negocios debido a gastos fijos elevados. La delincuencia en México tiene dinámicas geográficas distintivas. Los promedios nacionales enmascaran las fuertes diferencias de las tasas de criminalidad a lo largo y ancho del país. Las tasas de asesinatos son más altas en los estados del noroeste tales como Chihuahua, Sinaloa, y Guerrero, y estas tasas han sido así de altas en estas regiones por más de una década. Tlaxcala, en el centro, y Yucatán en la península tienen tasas de asesinatos casi siempre por debajo del promedio nacional. Los delitos contra bienes, por otro lado, tienden a estar más concentrados en las ciudades y a aumentar con el PIB regional per cápita, lo que explica la existencia de una distribución no uniforme de la delincuencia en el país.

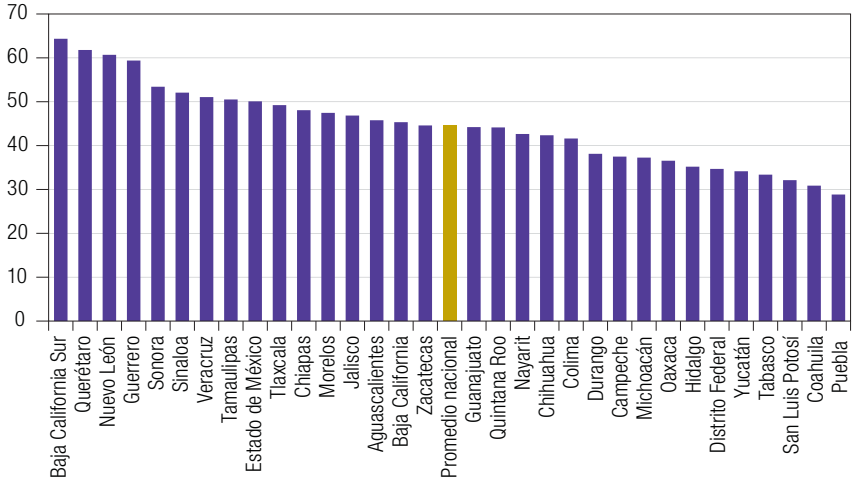
En 2008 se iniciaron reformas importantes tendientes a mejorar la efectividad y la eficiencia de los sistemas de justicia y fortalecer las capacidades institucionales para responder ante la delincuencia. No obstante, como ha sucedido con otros países miembro que han emprendido iniciativas semejantes, llevará su tiempo implementar plenamente tales reformas. Por ejemplo, los datos sobre la población en detención preventiva (véase la gráfica 4.5) demuestran la gran variación en la velocidad en que las personas que esperan juicio son procesadas por el sistema judicial a lo largo del país.

Las fuertes medidas que se han adoptado en los últimos años han subrayado que para combatir la delincuencia de manera efectiva se requieren políticas coherentes en todos los organismos gubernamentales y en todos los niveles de gobierno. Esto abarca la relación entre la prevención del crimen, la aplicación de la ley y la administración de justicia, por un lado y la creación de oportunidades y el desarrollo social a nivel local, estatal y nacional, por el otro. Para que las políticas públicas en contra de la delincuencia sean más efectivas en México se necesita: (a) que la seguridad y la justicia sean una cuestión de política pública y no solamente de la policía; (b) que se elaboren políticas basadas en las pruebas en este campo, y (c) que sea posible fortalecerla seguridad y la justicia a nivel local.

El problema de las autoridades que lidian con toda clase de delitos es la dificultad para recopilar datos robustos e interpretables. Por ejemplo, la propensión a denunciar delitos varía por país. La investigación demuestra que hay un gran número de delitos que nunca se denuncian: conforme a la Oficina de Estadísticas Judiciales de Estados Unidos (2010), solamente el 40% de los delitos sobre bienes y 49% de los delitos violentos se denuncian ante la policía. Las estimaciones de

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Gráfica 4.5. **Población en detención preventiva como % del total de la población en prisión (2011)**



Fuente: OECD (publicación próxima), "Strengthening evidence-based policy making on Security and Justice in Mexico."

Los valores del indicador fueron compilados a partir de los datos publicados por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

delitos no denunciados en México ascienden a hasta 90% (ENVIPE, 2010). Enfrentar la actividad delictiva depende de la denuncia activa de parte de ciudadanos y negocios, aunque una encuesta de Gallup en 2007 reveló que solamente el 37% del público mexicano expresa confianza en el sistema judicial y los tribunales del país. Finalmente, en México el costo económico asociado con entablar un proceso penal es, o se percibe, muy elevado y esto desalienta la denuncia. Las políticas públicas para evitar la delincuencia están, por tanto, muy ligadas a cuestiones de confianza pública y de la integridad en el sector público. El Pacto establece importantes compromisos para la reforma de la policía y la reforma judicial. El diseño de estas políticas públicas necesita fundamentarse en datos adecuados y enfoques basados en experiencias probadas.

La falta de datos robustos con respecto a los delitos y los riesgos de su impacto económico distorsionan el debate sobre como atajar la inseguridad. Algunos elementos son altamente mediatizados, tales como las operaciones militares en contra de los cárteles de la droga, los narcotraficantes transfronterizos y los grandes escándalos de corrupción en cuestiones de dinero. Aun así, gran parte de la delincuencia de menor perfil que afecta la vida cotidiana de las personas, a veces de una manera más directa, nunca se denuncia. En este contexto, la asignación de recursos puede sesgarse fácilmente. La problemática crucial sigue siendo cómo fortalecer y reformar las instituciones relacionadas con la justicia

penal para fomentar la denuncia de delitos y una procuración de justicia más eficaz. Esto, a su vez, servirá para reconstruir la confianza entre los ciudadanos y las autoridades públicas. No obstante, se llevará su tiempo que estos programas fructifiquen y que su impacto sea visible en los datos.

Recomendaciones:

- Movilizar la capacidad estadística y analítica en México a nivel nacional y estatal para mejorar las pruebas y la calidad de los indicadores de seguridad, incluidas mejores maneras de integrar las medidas objetivas y perceptuales de la eficacia del sistema judicial y de la aplicación de la ley en los Estados.
- Desarrollar una evaluación del desempeño de los sistemas de justicia penal en México por medio del diseño de un marco que tome en cuenta los resultados de reformas previas a la procuración de justicia.
- Incorporar una evaluación de las condiciones e incentivos para los Estados/localidades que pudieran servir para reformar los sistemas de justicia y fortalecer las instituciones.

Gobernanza del riesgo

La preparación y la respuesta ante las emergencias es una función básica del gobierno que depende de buenas prácticas de gobernanza, en particular de la cooperación entre departamentos y los distintos niveles de gobierno. El Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) cuenta con mecanismos claros para movilizar recursos federales que respalden las necesidades de una respuesta de emergencia cuando las capacidades estatales y municipales para manejar las emergencias se ven excedidas. Al mismo tiempo, dado el muy alto grado de riesgos ambientales en México (en particular a causa de huracanes, inundaciones y terremotos), la capacidad local de respuesta ante emergencias es un factor crucial.

México ha logrado grandes avances en la administración nacional de riesgos, gracias al establecimiento y fortalecimiento del SINAPROC en 1985. Por ejemplo, un terremoto de 7.4 grados en marzo de 2012 no ocasionó bajas humanas en la Ciudad de México y tuvo un impacto físico apenas perceptible. En consecuencia, el crecimiento económico se mantuvo y no se perdieron los activos acumulados del desarrollo económico. Aunque este evento fue significativamente menor al de 1985, estos impresionantes resultados sin duda reflejan la mejora en la mezcla de medidas estructurales (por ejemplo, códigos de construcción más estrictos) y medidas no estructurales, tales como avanzados sistemas de alerta anticipada, una cultura de seguridad mucho más desarrollada y con una mayor

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

conciencia y preparación pública, así como los beneficios de simulacros regulares y ejercicios masivos. La recepción de una alerta sísmica precisa con 40 segundos de anticipación fue particularmente útil.

Aunque se ha progresado mucho a nivel federal, aún hay una gran variación entre los grados de capacidad en los estados y muchos de los municipios para administrar sus propios riesgos. El "Programa Municipio Seguro" está diseñado para crear puentes para la coordinación y participación institucional entre los tres niveles de gobierno, mediante el establecimiento de capacidades fundamentales de protección civil con que los municipios deben contar. Solamente 68 municipios en 16 estados están participando en este programa, debido a que muchos gobiernos estatales y municipales no encuentran suficientes incentivos para participar.

México se ha establecido como uno de los países líderes en la administración financiera de desastres mediante el Fondo Nacional de Desastres (FONDEN) y el Fondo Nacional para la Prevención de Desastres (FOPREDEN). Estos componentes estratégicos del SINAPROC sirven para aliviar los impactos económicos globales de los desastres, así como para reducir los gastos a largo plazo. Sin embargo, las asignaciones se han concentrado mucho en relativamente pocos estados, y no necesariamente en aquéllos más propensos a riesgos. El FONDEN ha asignado 77% de sus fondos a solamente 6 de los 31 estados (26% de sus fondos fueron a Veracruz y sólo 1% a Tamaulipas). Tal concentración revela un alto grado de pérdidas recurrentes en pocos estados que deben ser presionados para que aseguren sus propios activos, por ejemplo, mediante la asignación de las aportaciones federales al pago de primas. El FOPREDEN ha asignado 61% de sus fondos a 6 de los 31 estados (25% de sus fondos a Tamaulipas y sólo 1% de sus fondos a Veracruz). Esta concentración se explica mediante la reconocida falta de capacidad de algunos estados para presentar propuestas de proyectos aceptables, lo que puede socavar la distribución óptima de las asignaciones desde una perspectiva de administración de riesgos.

El uso indebido de la tierra y una planeación territorial/urbana inapropiada contribuyen en gran medida a que la población mexicana sea vulnerable a riesgos ambientales, y se considera el reto político más apremiante en lo que se refiere a la reducción del riesgo de desastres. La urbanización acelerada continua de las áreas metropolitanas ha aumentado el número de asentamientos irregulares en áreas propensas a riesgos tales como bancos de ríos y cerros inestables. En este asunto fundamental, el SINAPROC enfrenta un reto de gobernanza deficiente, ya que las políticas de uso de suelo se encuentran bajo la competencia de los ayuntamientos locales que representa más del 60% del territorio nacional, y el diseño de los planes locales de uso de suelo tiene poca relación con la información sobre los riesgos. La clave para enfrentar esta brecha de gobernanza es garantizar que las iniciativas de evaluación de riesgo a nivel

estatal y municipal se reflejen en las políticas de uso de suelo territoriales y en la planeación urbana y que estén respaldadas por un marco institucional adecuado. Los distintos programas federales para prestar asistencia técnica para elaborar los atlas de riesgo municipal y apoyar los costos del desarrollo de éstos necesitan reforzarse para generar resultados útiles para el Atlas de Riesgo Nacional. La adopción de la Ley General de Protección Civil de 2012 constituye la oportunidad ideal para fortalecer la política de administración de riesgo en México mediante la implementación y vigilancia de la prevención de riesgos de desastre en múltiples niveles. La instrumentación efectiva debe vigilar que la planeación de uso de suelo y el desarrollo urbano a nivel municipal y estatal sean sustentables, considerando el impacto del cambio climático en los riesgos de desastre.

Recomendaciones:

- Ampliar el alcance de los esfuerzos para aumentar la participación local en el Programa Municipio Seguro e incrementar los incentivos de participación.
- Armonizar y reforzar el apoyo federal para la elaboración de los atlas de riesgo a nivel subnacional.
- Fortalecer los acuerdos e incentivos institucionales, combinados con mecanismos de control y penalización, para que los municipios desarrollen sus políticas de uso de suelo territorial con base en una evaluación de riesgo.
- Elaborar planes de prevención de riesgos de desastre a nivel estatal y municipal con base en un atlas de riesgo, que indique las medidas estructurales y no estructurales para disminuir el riesgo de desastre.

Fortalecimiento de la coherencia de las políticas de desarrollo urbano

México se ha convertido rápidamente en un país urbano: 72% de su población vive en ciudades y, en particular, 51% en áreas metropolitanas. Alrededor del 80% del PIB se genera en estas áreas metropolitanas. No obstante, hay problemas importantes en las áreas urbanas con respecto a la infraestructura pública, servicios públicos y vivienda que derivan de la combinación entre inversiones limitadas, presupuestos públicos insuficientes y mal asignados y una legislación que está quedando obsoleta y que no promueve la colaboración eficiente entre los distintos niveles de gobierno. La política pública empezó hace poco a reconocer esta nueva realidad urbana y ha generado resultados alentadores. Sin embargo, las medidas tendrán que mantener el paso frente al reto que plantea una urbanización rápida y a gran escala.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Las cuestiones de la expansión urbana y de vivienda y transporte ejemplifican la problemática de la gobernanza urbana e ilustran los riesgos inherentes de la mala coordinación de políticas públicas a nivel nacional y de las ciudades.

México se ha urbanizado, pero lo ha hecho mediante una expansión urbana costosa y mal administrada. La población urbana en México se ha duplicado en los últimos 30 años, pero el área construida de las ciudades ha experimentado un aumento de aproximadamente siete veces. La población en el área metropolitana de Villahermosa, en el estado sureño de Tabasco, ha crecido tres veces en tanto que el área construida ha aumentado 30 veces. De manera semejante, el crecimiento poblacional en el área metropolitana de Puebla-Tlaxcala es 2.4 veces mayor que en la década de 1980, pero el área construida ha crecido más de 12 veces. El número de unidades de vivienda vendidas en México se cuadruplicó en la última década gracias a la exitosa introducción de empresas financieras hipotecarias (SOFOLES, SOFOMES), la importante reducción de las tasas de interés y la política gubernamental para quintuplicar los créditos hipotecarios mediante empresas públicas o patrocinadas por el gobierno.

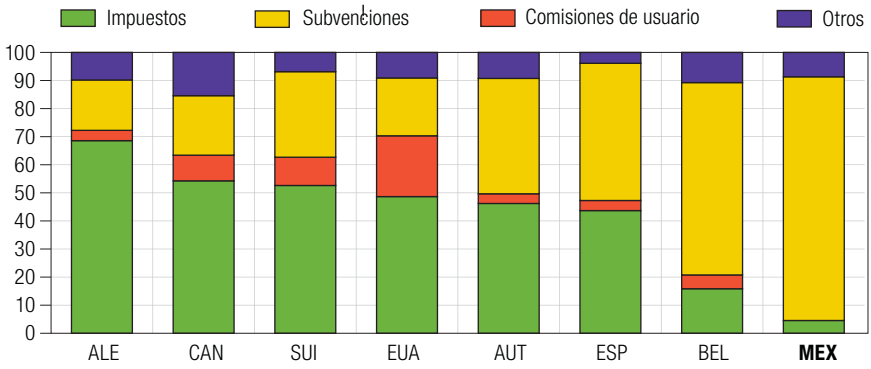
Al mismo tiempo, la vivienda se ha desarrollado desconectada de la planeación urbana y con base en precios de terrenos que por lo general son menores que el área construida circundante. Esta expansión urbana acarrea profundas consecuencias financieras, sociales y ambientales para ciudades y países, tales como un mayor costo para la entrega de servicios públicos, la falta de prestación de bienes públicos en las áreas recién desarrolladas, el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero u otros problemas asociados de salud. Recientemente, el gobierno federal ha estado intentando abordar estos retos por medio de sus Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables(DUIS), un programa intersecretarías que se enfoca en el desarrollo integral de la comunidad y que está parcialmente orientado hacia la densificación. Este esfuerzo coordinado abarca los esfuerzos de la Sociedad Hipotecaria Federal, así como las secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Energía (SENER) y Economía (SE). Aunque el programa constituye una acción positiva en la dirección correcta, se necesitan más acciones dado que los DUIS sólo se aplican en 26 ciudades y en casi todos los casos comprenden nuevos desarrollos que yacen en las orillas del área construida de las aglomeraciones urbanas.

Dada la necesidad de sistemas de transporte más confiables, modernos y seguros para las ciudades mexicanas, existe un área de oportunidad para clarificar las funciones y responsabilidades de los distintos actores y niveles de gobierno, con leyes de transporte más modernas en donde sea necesario y con un enfoque en el apoyo para la creación y fortalecimiento de organismos de administración y planeación del transporte a nivel municipal y estatal. No obstante, hasta ahora la tendencia ha sido que estos organismos carecen de perspectiva urbana o funcional, con frecuencia están politizados y les falta conocimiento, y están en

riesgo de "caer en las manos" de desarrolladores privados. Al mismo tiempo, se necesita de la participación del sector privado para fomentar la creación de empresas integradas de transporte que refuercen las modalidades de transporte de alta capacidad.

Como lo reconoce el Pacto por México, subyacente a muchas cuestiones de desarrollo económico global está la cuestión de las finanzas locales. Los gobiernos subnacionales en México dependen de las transferencias como la fuente principal de ingreso. En otros países federales, los impuestos son, por lo general, la fuente principal de ingreso de los gobiernos estatales/municipales (véase el capítulo 3). En México, los impuestos representan menos del 5% de los ingresos estatales (véase la gráfica 4.6). La dependencia de los municipios en los impuestos también está por debajo del promedio (sólo cerca del 12%). A pesar de que ha prosperado la descentralización de los presupuestos públicos del nivel federal a los gobiernos estatales y municipales en el transcurso de la última década, aún se puede hacer más para mejorar la organización de las finanzas públicas locales. Esta consideración se destaca en el Pacto por México (compromiso 70).

Gráfica 4.6. **Fuentes de ingreso a nivel subnacional en distintos estados federales de la OCDE (2010)**



Nota: Los datos de México, Suiza y Estados Unidos se refieren a 2009 en lugar de a 2010.

Fuente: OECD (2011). *Institutional and Financial Relations across Levels of* Government, datos de 2010.

Las transferencias federales no deben sustituir los esfuerzos de recaudación eficiente a nivel local, sino más bien complementarlos y ofrecer incentivos. Más aún, se necesita evaluar mejor las transferencias federales, dado que con frecuencia los recursos son descentralizados sin la responsabilidad requerida ni los lineamientos mínimos para la aplicación de los recursos. Hay que revisar

cómo lograr una mejor coordinación entre el crédito público y los gobiernos locales por medio de mecanismos adecuados para facilitar todo tipo de préstamos (préstamos internacionales multilaterales, préstamos nacionales públicos, etc. —por ejemplo, BANOBRAS— y préstamos privados), así como para mejorar el funcionamiento y la eficacia de las ciudades. En términos globales, la legislación con respecto a las necesidades de endeudamiento de los gobiernos locales también necesita revisarse como plantea el Pacto por México en su compromiso 68 para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) pueda garantizar la divulgación adecuada de información sobre el ingreso público local y la capacidad de endeudamiento y así permitir que los mercados de deuda pública funcionen de manera eficiente y evitar desequilibrios en el futuro. Es particularmente importante que el análisis preste más atención al diseño de fondos de financiamiento efectivos para las áreas metropolitanas con el objeto de incentivar los esfuerzos colaborativos entre los municipios y/o estados vecinos para proveer la infraestructura y los servicios públicos necesarios en estas áreas de jurisdicción múltiple. Para que las ciudades mexicanas se vuelvan más competitivas y sustentables, también es importante concentrarse en una mejor reglamentación de los mercados de terrenos urbanos y en una adecuada planeación urbana. El Pacto por México se compromete a atender muchos de estos temas. Propone la revisión del sistema fiscal, incluida la asignación de mayores facultades a los estados y municipios, modificar el marco legal para el financiamiento de la deuda estatal y municipal, y la realización de un estudio integral del mecanismo de coordinación fiscal y transferencias, en combinación con un esfuerzo para mejorar la transparencia y la eficiencia del gasto público.

Es importante encontrar un equilibrio adecuado entre las grandes competencias de los gobiernos estatales y municipales que tome en cuenta la necesidad de un enfoque nacional de política urbana que garantice la eficiencia y un enfoque regional y local que enfatice los aspectos complementarios y encare la desigualdad. El gobierno federal ya tiene un gran impacto en las áreas urbanas mediante la variedad de programas, políticas y proyectos sectoriales que están siendo implementados por un amplio rango de secretarías nacionales. El valor de estas políticas urbanas implícitas puede reforzarse si se coordinan por medio de una visión espacial del desarrollo urbano, es decir, una agenda política urbana nacional que sea flexible y esté hecha a la medida de las necesidades específicas de las distintas ciudades y áreas urbanas, tomando en cuenta las diferencias en las dimensiones de la ciudad y la región. En otras palabras, las transacciones políticas no deben favorecer a unas regiones más que otras.

Esta agenda necesitará inversiones importantes en la construcción de capacidades a nivel municipal. Muchas de las autoridades municipales carecen de las capacidades financieras, de planeación y administración necesarias para actuar como instituciones efectivas que propicien el crecimiento. De hecho, muchos se esfuerzan en cumplir las obligaciones básicas de entrega de servicios.

Esto se deriva no sólo de la limitación de recursos financieros sino también, en gran parte, de niveles exageradamente altos de rotación en las administraciones municipales, un efecto secundario de la prohibición de la reelección de los alcaldes. Muchos de los retos que se identifican en la sección 1 con respecto a la estructura de carrera, el desarrollo y la profesionalización de la fuerza laboral son especialmente agudos a nivel municipal, precisamente debido a la rotación. Algunos trabajos recientes de la OCDE ponen de relieve la medida en que el desarrollo de capacidades de las autoridades públicas subnacionales se extienda más allá de un enfoque estrecho en mejorar la fuerza laboral. Esto también depende ampliamente del contexto específico, dado que no existe una "capacidad" genérica sino sólo *capacidades para hacer* cosas específicas. Por tanto, se requiere una perspectiva sistémica que abarque la naturaleza y la calidad de las instituciones en todos los niveles de gobierno. Por tal motivo, para la evaluación y el fortalecimiento de la elaboración de leyes locales, las capacidades financieras y administrativas deben basarse en una evaluación profunda de las capacidades que se necesitan, las cuales variarán en cada municipio en función de su tamaño, estructura y grado de desarrollo. Aquí también se necesitarán políticas nacionales y estatales que adopten criterios diferenciados para los retos de capacidad en cada municipio.

Las estrategias para el desarrollo de capacidades, por tanto, debe también incluir mecanismos para fortalecer las relaciones entre todos los niveles de gobierno, a fin de identificar, compartir y aplicar las buenas prácticas en los gobiernos subnacionales, así como para reforzar la función de acompañamiento que juegan los gobiernos estatales y federales con respecto a la gobernanza local. Para que las autoridades subnacionales con autoridad o recursos limitados puedan ayudar a promover el desarrollo o a mejorar su capacidad de servicio, el desarrollo de capacidades puede concentrarse más en trabajar constructivamente, en forma horizontal y vertical, con otros actores gubernamentales. Tales evaluaciones y los pasos para lograr el desarrollo de capacidades deben reunir perspectivas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

Recomendaciones:

- Emprender una revisión sistémica de la naturaleza y la calidad de las instituciones en todos los niveles de gobierno. Para fortalecer la elaboración de políticas locales, las capacidades financieras y administrativas deben basarse en una evaluación seria de las capacidades que se necesitan.
- Revisar el sistema de transferencias federales (y de la salud de las finanzas públicas locales en general) para garantizar que la responsabilidad y los lineamientos para la aplicación de los recursos sean claros, transparentes y ofrezcan el alcance y los incentivos para la acción de desarrollo económico local y regional.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

- Clarificar las funciones y responsabilidades entre los distintos actores y niveles de gobierno en las áreas críticas del desarrollo urbano, tales como el transporte y la vivienda/uso de suelo, con un enfoque particular sobre la creación y fortalecimiento de los organismos de planeación y administración. Debe ponerse atención en lograr un equilibrio entre la participación del sector público y la independencia suficiente de estos organismos.
- Garantizar que los esfuerzos para desarrollar la capacidad del sector público se extienda a los municipios, y que fomente en particular una mayor profesionalización de las administraciones municipales y ayude a los municipios a desarrollar su propia habilidad para colaborar en forma efectiva entre sí y con los niveles más altos de gobierno.
- Explorar las opciones para aumentar la capacidad local mediante la reducción de la rotación en las administraciones subnacionales, incluida la ampliación del periodo de los alcaldes.

Bibliografía adicional

OECD (2012), *Public Procurement Review of the Electric Utility of Mexico: Towards Procurement Excellence in the Federal Electricity Comission*, OECD Publishing, París.

OECD (2012), *Public Procurement Review of PEMEX: Optimising the Supply Process to Maximise Value Creation*, OECD Publishing, París.

Capítulo 5

Mejorar el acceso al empleo formal

María del Carmen Huerta y *Pascal Marianna*

En los últimos años, el mercado laboral mexicano ha tenido un desempeño relativamente mejor que el de la mayoría de los demás países de la OCDE. Recientemente, México ha promovido cambios importantes que pueden contribuir a mejorar el desempeño del mercado laboral. Sin embargo, los desafíos en materia de empleo siguen siendo muy grandes. Aún persiste un amplio margen para aumentar la tasa de empleo general, en particular la de las mujeres y los jóvenes, promoviendo al mismo tiempo un mayor empleo formal y proporcionando una mejor protección social a los trabajadores. México tiene que implementar un número importante de cambios estructurales en el mercado laboral para contribuir con mayor eficacia a elevar los niveles de vida de su población y lograr un crecimiento más incluyente. Será fundamental que las disposiciones de la nueva legislación laboral, que regirán la contratación y el despido de los trabajadores permanentes y el uso de los contratos temporales, se hagan cumplir con eficacia y transparencia. También deben tomarse decisiones para fortalecer las medidas de capacitación, como se prevé en el Pacto por México, para ajustar, reorganizar y fortalecer los esquemas de seguridad social de manera que se fomente el empleo formal y se proteja a los mexicanos que por alguna razón han perdido su empleo.

Un mercado laboral eficiente, flexible e incluyente es de gran importancia para mejorar el desempeño económico de un país, pero también para lograr avances en el ámbito social. Se trata de un elemento clave para erradicar la pobreza y la marginación social. El mercado laboral mexicano ha sobrellevado la crisis económica y financiera global mejor que la mayoría de los demás países de la OCDE. Además, recientemente se adoptaron varias iniciativas de política pública con el fin de mejorar aún más el funcionamiento del mercado laboral mexicano y estimular la creación de empleos en el sector formal. No obstante, todavía hay mucho margen para aumentar la tasa de empleo general en México, en particular la de las mujeres y los jóvenes, reduciendo al mismo tiempo el empleo informal y proporcionando una mejor protección social.

Este capítulo presenta un panorama general de la situación actual del mercado laboral y subraya los principales retos estructurales que enfrenta México. Posteriormente, provee una perspectiva general de las iniciativas recientes en política pública para estimular la generación de empleo, promover el empleo formal y ofrecer mayor protección social a la población activa (véase también el capítulo 2 sobre Combate a la Pobreza y la Desigualdad). Esto incluye la reciente reforma laboral, la cual contiene diversas iniciativas importantes. Estas iniciativas, así como varias de las decisiones anunciados por el Presidente Peña Nieto en su Mensaje a la Nación, y que se contemplaron en el Pacto por México, coinciden con las recomendaciones de políticas públicas propuestas por la OCDE desde hace tiempo. La sección final presenta una serie de recomendaciones para fortalecer aún más y complementar esas medidas.

Avances recientes y principales desafíos

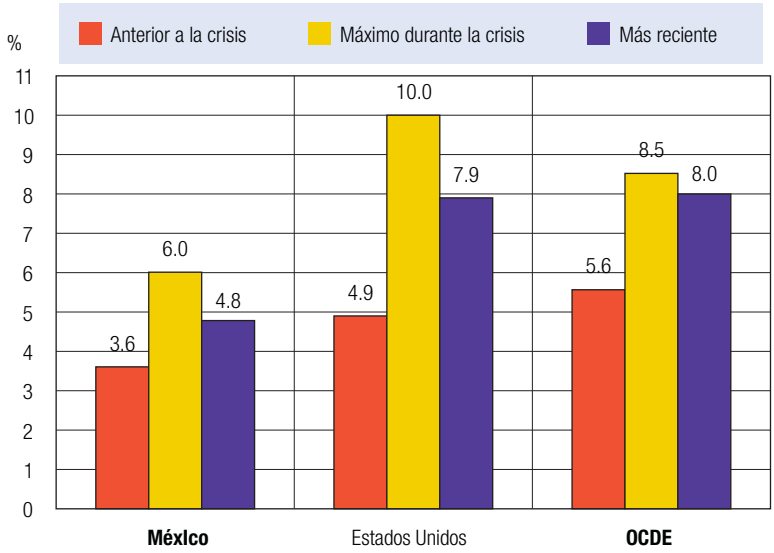
Fortalecimiento del mercado laboral pero mucho espacio para mejoras

A lo largo de la presente crisis, el desempeño del mercado laboral mexicano ha sido mejor que el de la mayoría de los países de la OCDE. El empleo total creció en 4.6% en términos anuales hacia el tercer trimestre de 2012, el tercer mayor aumento registrado entre los países de la OCDE después de Luxemburgo e Israel. Y la tasa de desempleo de México, que se ubicó en 4.8% en octubre de 2012, sigue

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Gráfica 5.1. **Cambios recientes en la tasa armonizada de desempleo en México y en el área de la OCDE**

Datos mensuales, ajustados por estacionalidad



Fuente: Base de datos *OECD Short-Term Labour Market Statistics*.

siendo muy inferior al promedio de la OCDE de 8.0% (véase la gráfica 5.1). Sin embargo, el desempeño del mercado laboral mexicano todavía tiene que mejorar en varios aspectos.

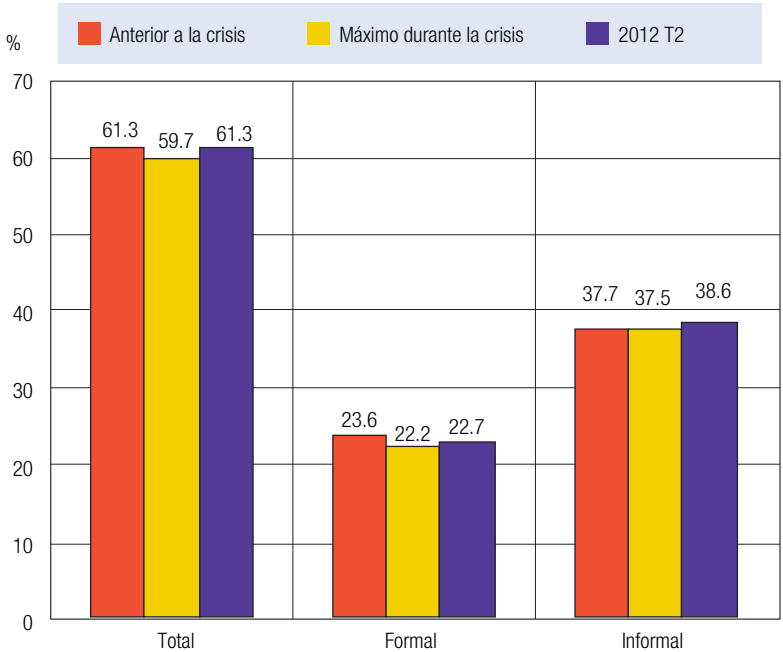
Primero, aunque se han registrado algunas disminuciones recientes en la tasa de desempleo, ésta todavía es superior a su nivel anterior a la crisis y, según las proyecciones más recientes de la OCDE (noviembre de 2012), esta diferencia podrá persistir por un tiempo, especialmente ante el reciente debilitamiento de la recuperación económica en el área de la OCDE. Además, las dificultades que enfrentan los trabajadores mexicanos en el mercado laboral son mayores a lo que indica la tasa de desempleo relativamente baja de México, en comparación con la de otros países. En particular, la falta de un sistema público de subsidios por desempleo en México significa que muchos de los trabajadores que pierden su trabajo no pueden pasar mucho tiempo buscando un empleo adecuado y por lo tanto se ven obligados a optar por la primera opción que se les presente.

Hacer frente al empleo informal

Un segundo reto importante para México en materia de empleo es corregir un mercado laboral sumamente segmentado con muchos mexicanos empleados

Gráfica 5.2. **Tasa de empleo de trabajadores formales e informales desde la crisis**

Como porcentaje de la población en edad laboral (15-64)

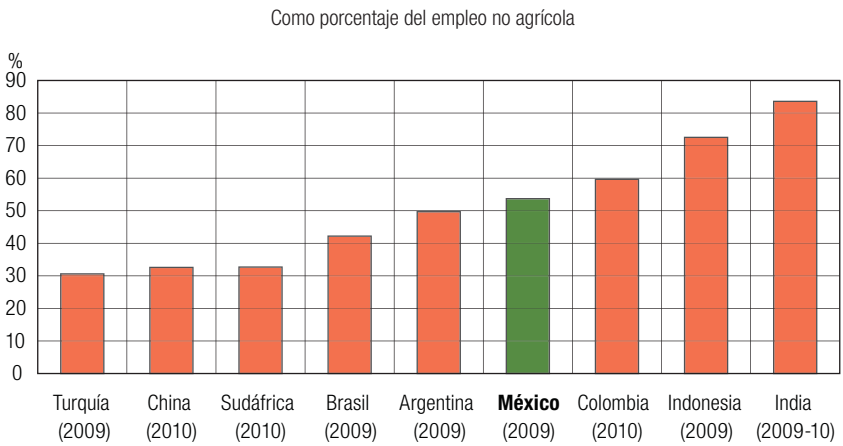


Nota: El empleo formal e informal no fue ajustado por estacionalidad sino utilizando promedios móviles de tres trimestres en relación con el empleo total (ajustado por estacionalidad) y divididos entre la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años de edad). El empleo formal se refiere a los trabajadores afiliados a la seguridad social (IMSS/ISSSTE) por su empleo.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación.

en trabajos informales con poca protección social. A pesar de la reanudación del crecimiento del empleo tras la recesión provocada por la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009, gran parte del aumento ha sido en empleos informales. En consecuencia, la proporción de la población en edad laboral en el empleo informal ha crecido, superando su nivel anterior a la recesión por casi un punto porcentual en el tercer trimestre de 2012 (véase la gráfica 5.2). En la fase inicial de la crisis, esto fue causado por una reducción en el empleo formal debido a la caída en la demanda de las exportaciones. Posteriormente, el incremento del empleo informal reflejó en gran medida la incorporación de trabajadores procedentes del sector formal que perdieron su empleo, además de otros desempleados que buscaban compensar la disminución del ingreso familiar. En el segundo semestre de 2011, el empleo formal se recuperó un poco, pero no lo suficiente para volver a los niveles anteriores a la crisis.

Gráfica 5.3. **Trabajo informal en economías seleccionadas del G-20**



Nota: Los países se muestran en orden ascendente de la proporción de trabajadores empleados en el sector informal.

Fuente: ILO/WIEGO Informal Employment Database.

El empleo informal también es un desafío en muchas otras economías emergentes. Las estimaciones disponibles de empleo informal no son completamente comparables entre los diversos países. No obstante, entre las principales economías emergentes, la incidencia de empleo informal es relativamente alta en México, con más de la mitad de sus trabajadores no agrícolas en empleos informales (véase la gráfica 5.3).

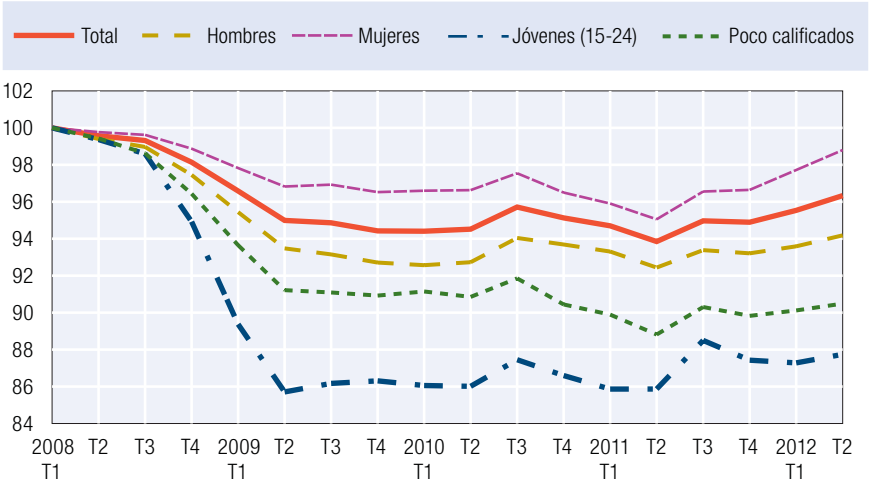
La informalidad es una de las principales causas de la baja productividad que frena el crecimiento económico de México (véase el capítulo 1). La informalidad también contribuye a las desigualdades de ingreso y entre hombres y mujeres. En 2009, el empleo informal representó alrededor del 58% del total del empleo no agrícola de las mujeres y cerca del 51% del de los hombres. Además implica que muchos trabajadores permanecen al margen de la reglamentación laboral y la protección social. Sólo los trabajadores del sector formal gozan de protección en caso de despido. Sin embargo, incluso para ellos, la falta de un sistema público de seguro de desempleo significa que la pérdida del empleo probablemente produce el traslado a un nuevo empleo pero con peores condiciones laborales, muchas veces en el sector informal. La reasignación laboral entonces impone a los trabajadores altos costos de bienestar, además equipara la demanda y la oferta del empleo de manera deficiente, lo que afecta negativamente los ingresos y la productividad laboral (OECD, 2011a).

Si bien México se caracteriza por tasas de desempleo más elevadas entre los individuos con mayores niveles educativos, lo que refleja el desajuste de habilidades (véase el capítulo 6), los trabajadores poco calificados, principalmente

hombres, junto con los jóvenes fueron particularmente afectados por la recesión de 2008-2009, y la disminución del empleo formal que siguió a la crisis (véase la gráfica 5.4). Por otro lado, las tasas de empleo formal femenino se mantuvieron durante el mismo periodo. Aunque el empleo formal se redujo en un 5% global, la tasa de pérdida de empleos fue dos o tres veces mayor entre los trabajadores no calificados y los jóvenes. Este patrón, que es común en muchos países de la OCDE, refleja la vulnerabilidad relativa a las fluctuaciones del ciclo económico de los trabajadores del sector formal con escasa formación y/o experiencia laboral, algunos de los cuales tienen contratos temporales de plazo fijo o incluso más precarios.

Gráfica 5.4. **Empleo formal de grupos seleccionados, 2008-2012**

Como una proporción de la población en edad laboral de cada grupo
(Índice: T1 2008 = 100)



Los datos trimestrales se ajustaron con promedios móviles de tres trimestres a partir de un valor de 100 en la fecha del punto máximo (1er. trimestre de 2008). El empleo formal se refiere a los trabajadores afiliados por su empleo a la seguridad social (IMSS/ISSSTE).

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE).

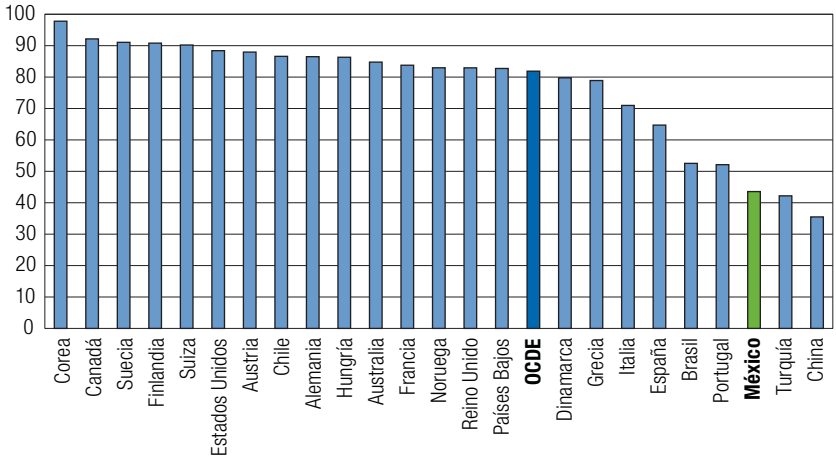
Mejorar el empleo y las oportunidades de aprendizaje para los jóvenes

La tercera área importante en la que hay más margen para mejoras corresponde a la situación de los jóvenes en el mercado laboral. Muchos jóvenes mexicanos, especialmente las mujeres, permanecen fuera del mercado laboral y también fuera del sistema de educación y capacitación. La proporción de jóvenes que no trabajan ni estudian es la segunda más grande entre los países de la OCDE después de Turquía. Esta proporción de más de un tercio de las

jóvenes es particularmente elevada, mientras que sólo uno de cada diez de los hombres jóvenes cae en esta categoría.[1] Aunque algunas mujeres jóvenes no buscan empleo y prefieren dedicarse a la crianza de sus hijos, esto refleja las dificultades que tienen que enfrentar los jóvenes para ingresar al mercado laboral y permanecer en él. Estas dificultades están estrechamente relacionadas con el bajo nivel de educación, ya que menos de la mitad de los adultos jóvenes (de edades entre los 25 y 34 años) habían terminado su educación media superior en 2010 (véase la gráfica 5.5). La falta de educación y de habilidades puede limitar el acceso al sector de empleo formal y subraya el enorme reto que enfrenta México en materia educativa, como se recalca en la publicación *OECD Skills Strategy* (OECD, 2012a), asegurar que adquieran las habilidades que se necesitan en el mercado laboral (véase el capítulo 6).

Gráfica 5.5. **Porcentaje de jóvenes (edades 25-34) que han terminado la preparatoria, 2010**[a]

Como porcentaje de la población total en edades de 25 a 34 años



a Los datos se refieren a 2009 en el caso de Brasil.

Fuente: OECD Education at a Glance 2012, OECD, 2012; y, para China, datos del censo de la Oficina Nacional de Estadística de China.

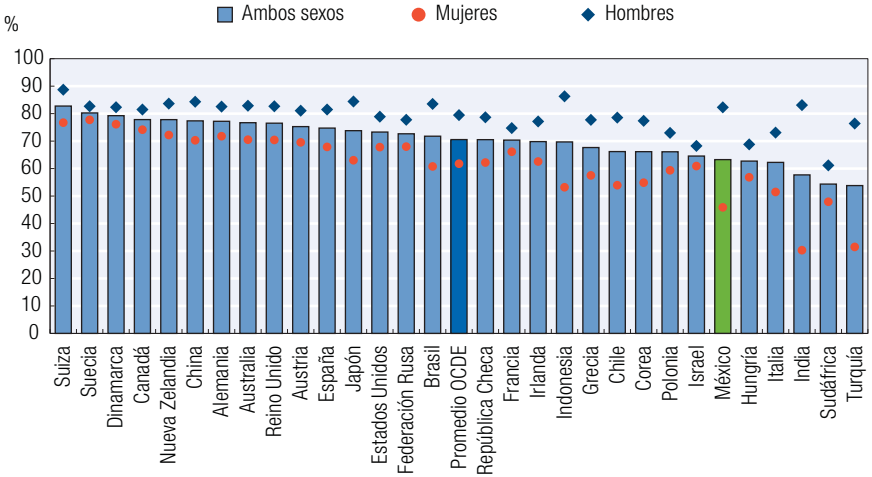
Fomentar una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral

Por último, hay un amplio margen para aumentar la tasa de participación general de los trabajadores mexicanos que sigue siendo baja en comparación

[1] Los datos se refieren a jóvenes con edades de 15 a 29 años. La definición de la OCDE de personas que no trabajan ni estudian difiere de la definición propuesta en México, que no incluye a las madres jóvenes que eligen permanecer fuera del mercado laboral.

Gráfica 5.6. **Tasa de participación en la fuerza laboral de la población con edades entre 15 y 64 años, 2011**

Proporción de mujeres y hombres entre 15 y 64 años de edad en la fuerza laboral (ya sea que estén trabajando o buscando trabajo)



Fuente: Los datos de China se basan en estimaciones del censo; los de India e Indonesia, OIT (2012), "Key Indicators of the Labour Market (KILM)", 7a. edición, ILO Department of Economic and Labour Market Analysis, Ginebra, disponibles en *kilm.ilo.org*; y, para todos los demás países, base de datos *OECD Labour Force Statistics*. En los casos de China e India los datos corresponden al año 2010.

con la tasa registrada en la mayoría de los países de la OCDE y las principales economías emergentes (véase la gráfica 5.6). Esto ayudaría a promover un desarrollo económico más incluyente y reducir la pobreza. La baja tasa de participación en México refleja en gran medida la baja proporción de mujeres que intervienen en el mercado laboral. En 2011, la tasa de participación de las mujeres en México fue de 46%, la más baja en la OCDE después de Turquía. También fue considerablemente más baja que en otras economías emergentes importantes, con excepción de la India. Si bien la tasa de participación de las mujeres en México ha crecido de manera aceptable en las últimas dos décadas, muchas mujeres todavía enfrentan grandes obstáculos para participar más plenamente. Éstos incluyen: la alta cantidad de trabajo no remunerado en el hogar, ya que las mujeres mexicanas dedican cuatro horas más al día en trabajo no remunerado que los hombres (OECD, 2012c); los papeles tradicionales de género con respecto al trabajo y al cuidado del hogar; y la falta de políticas para facilitar el empleo de las mujeres, especialmente en términos de crianza de los hijos y prácticas que apoyen a la familia en los centros de trabajo. Ya se han tomado algunas medidas para derribar estas barreras al empleo de las mujeres incrementando la cobertura

de cuidado de los niños (Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras) y servicios preescolares (haciendo cumplir la naturaleza obligatoria de la educación preescolar). No obstante, se requieren mayores esfuerzos para mejorar las oportunidades de empleo de las mujeres en términos específicos y el crecimiento económico potencial de México en términos más generales. Como se verá más adelante, la reforma a la Ley Laboral que acaba de ser aprobada por el Congreso puede tener un impacto muy favorable en este sentido.

Promover el empleo formal con mejores políticas de protección social

Para que el mercado laboral pueda contribuir con mayor eficacia a elevar los niveles de vida y lograr un desarrollo incluyente, es necesario hacer reformas importantes para promover el empleo formal, sobre todo para los jóvenes y las mujeres. Recientemente se tomaron varias medidas (véase el recuadro 5.1) y se contemplan medidas de más vasto alcance de acuerdo con la nueva reforma a la legislación laboral (ver el recuadro 5.2).

La informalidad es multidimensional y se requiere una serie de medidas simultáneas en diferentes campos para resolverla. Sabemos que los elevados impuestos sobre la nómina contribuyen a la informalidad (véase el capítulo 2), especialmente para los trabajadores con bajos salarios, pero el problema es más complejo. De hecho, se requiere de mejoras generales en un amplio espectro del entorno empresarial; por ejemplo, la creación de incentivos más fuertes para las empresas, especialmente las PYMES, para que registren sus actividades (véase el capítulo 10). También pueden jugar un papel importante el fortalecimiento de las políticas sociales y la implementación efectiva de las nuevas disposiciones de la reforma laboral.

Recuadro 5.1. **Medidas recientes en el mercado laboral**

En 2007 se instituyó un nuevo programa para el mercado laboral, Programa Primer Empleo (PPE), para promover la creación de empleos permanentes en el sector formal. El gobierno subsidiaba las contribuciones patronales al sistema de seguridad social durante un periodo de 12 meses. Sin embargo, durante sus primeros cuatro años de operación su impacto fue bajo. No estimuló al empleo formal por su capacidad limitada para dar incentivos a los patrones para contratar nuevos trabajadores. A finales de 2011 se reformó para flexibilizar más el programa y hacerlo más atractivo para los patrones. Sin embargo, el número de trabajadores registrados en el PPE no ha crecido sustancialmente como resultado de ello. Durante los primeros cuatro años de la instrumentación del programa, se inscribieron 83,000 trabajadores

en el sistema de seguridad social, pero en 2011 sólo se inscribieron 11,000 empleados (IMSS, 2012).

Otra política adoptada por el gobierno mexicano para promover el empleo entre los grupos vulnerables es el Programa de Empleo Temporal (PET). Esta intervención tradicionalmente se implementaba durante desastres naturales para proporcionar oportunidades económicas a quienes se quedaban sin empleo. Sin embargo, como respuesta a la contracción de la actividad económica mundial, el gobierno federal incrementó el presupuesto y la cobertura de este programa. Aunque el PET no se ha sometido a una evaluación de impacto rigurosa, se considera como una intervención exitosa en apoyo a los desempleados (CONEVAL, 2012). Más aún, sus beneficiarios tienen una percepción positiva del programa, ya que mejora sus condiciones de vida cuando enfrentan circunstancias difíciles.

La Secretaría del Trabajo también ha instrumentado el Programa de Apoyo al Empleo, cuyo fin es incrementar la participación de los desempleados y subempleados en el mercado laboral formal. Estas medidas, que incluyen subvenciones para capacitación técnica y apoyo para anunciar plazas disponibles, contribuyen a solucionar las dificultades inherentes a conectar a los trabajadores con fuentes de empleo potenciales. Según las evaluaciones oficiales, el programa ha tenido un impacto positivo y ha facilitado el acceso de los beneficiarios a empleos remunerados (CONEVAL, 2010).

Aunque en teoría quienes se quedan sin empleo en el sector formal y tienen cuentas de pensión individuales pueden retirar sus ahorros de esas cuentas para suplir sus ingresos, en la práctica las condiciones para hacerlo son muy restrictivas. Por tanto, la creación de un plan de seguro de desempleo rentable deberá ser una prioridad de las políticas públicas relativas al mercado laboral. Esto ayudaría a equiparar la oferta y la demanda de empleo y reduciría el riesgo de caer en la informalidad después de perder el trabajo. Dadas las presiones sobre los ingresos fiscales para apoyar la protección social en México, cualquier reforma de este tipo tendría que diseñarse con mucho cuidado (véase el capítulo 3). Una posibilidad podría ser introducir un sistema de cuentas individuales de ahorro, combinado con un componente de seguro público para quienes se queden sin empleo pero que tengan ahorros insuficientes, como en el caso de Chile. El sistema existente de cuentas individuales de pensión podría ser un punto de partida útil para una reforma de ese tipo. Sin embargo, la introducción del seguro de desempleo tiene costos fiscales, lo cual hace que la reforma fiscal sea indispensable y urgente a la vez.

Se podrían tomar algunas otras medidas para fomentar el empleo formal. Por ejemplo, la cobertura para atención de la salud ha crecido vertiginosamente

durante la última década tras la creación del Seguro Popular, un nuevo sistema de salud pública no contributivo (véase el capítulo 7). El análisis presentado en la publicación de la OCDE *Employment Outlook* de 2011 muestra que la introducción de programas no contributivos en México, junto con los contributivos no necesariamente, ha incrementado los incentivos para el trabajo informal (al reducir los beneficios relativos del sistema contributivo actual). No obstante, una mejor integración de los diversos sistemas de salud, así como hacer que la elegibilidad para el Seguro Popular dependa del ingreso de cada individuo, sería una medida útil para mejorar los incentivos para ingresar al empleo formal.

La reforma laboral y el Pacto por México

México requiere de cambios profundos en el mercado laboral. Un paso importante en este sentido es la reforma laboral recientemente aprobada por el Congreso. Ésta se propone mejorar el funcionamiento del mercado laboral y, en particular, la situación de empleo de las mujeres, los jóvenes y los grupos vulnerables como los trabajadores discapacitados o no calificados (véase el recuadro 5.2). La reforma promueve el empleo formal a través de cambios en las disposiciones contractuales, de la prórroga de los periodos de prueba y la facilitación de la contratación para empleos temporales o de tiempo parcial. Más aún, reducirá los costos y la incertidumbre relacionados con los despidos, al poner topes a las indemnizaciones por despido; vinculará los ascensos de manera más estrecha con las habilidades y competencias, en lugar de con la antigüedad; incrementará las sanciones por violaciones a las leyes laborales; establecerá mecanismos para hacer expedita la justicia en las querellas laborales, y optimizará y modernizara el sistema de juntas de conciliación y arbitraje.

Recuadro 5.2. **Principales iniciativas de la reforma laboral**

La reforma laboral que envió el Presidente Felipe Calderón al Congreso como Iniciativa Preferente y que fue aprobada por las dos Cámaras del Congreso de la Unión, contiene varias iniciativas orientadas a proporcionar incentivos a la creación de empleo formal. Éstas incluyen agregar nuevos tipos de contratos, tales como contratos por tiempo fijo para trabajadores de temporada, capacitación inicial y periodos de prueba, todos los cuales proveerán acceso a la seguridad social y a otras prestaciones. Los nuevos contratos se regularán en cuanto a duración y remuneración. Por ejemplo, los periodos de prueba durarán seis meses como máximo y los empleados no tendrán derecho a indemnización cuando termine ese periodo. También hay disposiciones para reducir el costo de los despidos —limitando la generación de salarios vencidos a 12 meses, en los casos de despido injustificado— y además se han simplificado los procedimientos de despido. Estos cambios

deberán reducir los costos asociados con los ajustes de la fuerza laboral en las empresas del sector formal y potencialmente fomentar la generación de empleo. Al mismo tiempo, estas medidas reducirán la incertidumbre de los trabajadores, incrementarán el acceso a la seguridad social y crearán incentivos para que los empleados sean más productivos.

La reforma también está encaminada a promover la incorporación de más mujeres al mercado laboral. Estas medidas incluyen: reducción de las prácticas discriminatorias de contratación y despido; proscripción del acoso en el lugar de trabajo; permitir un uso más flexible de la incapacidad por maternidad; reducción de la jornada laboral después del parto para permitir la lactancia; e introducción del derecho a solicitar medidas que favorezcan a la familia, como trabajo de tiempo parcial y otras formas de trabajo más compatibles con las responsabilidades familiares, como el tele-trabajo. Más aún, la introducción del permiso de paternidad pagado es un paso hacia una distribución del trabajo y la atención de la familia más equitativa entre hombres y mujeres. Estudios recientes realizados por la OCDE muestran que los permisos de paternidad facilitan la participación de los padres en la crianza de los hijos, cuando el permiso con goce de sueldo es de dos o más semanas (Huerta *et al*., 2012).

La introducción de contratos de capacitación inicial y periodos de prueba deberá mejorar las perspectivas de contratación de trabajadores jóvenes, inexpertos y poco calificados. También contribuirá a reducir el número alto de jóvenes que no estudian, no trabajan ni se están capacitando. De manera semejante, la posibilidad de empleos de tiempo parcial facilitará el acceso de los jóvenes al mercado laboral.

Vincular los ascensos con las habilidades y la competencia, en lugar de con la antigüedad es un paso importante para incrementar la productividad. Esta iniciativa deberá mejorar los incentivos para que los trabajadores participen en la capacitación, la que a su vez podrá contribuir a una mayor productividad y mayor crecimiento económico. Esto coincide con las recomendaciones de la OCDE para México sobre la necesidad de un sistema de educación y capacitación más eficaz para permitir a los individuos alcanzar su pleno potencial y mejorar su desempeño y productividad general.

La reforma laboral deberá mejorar la protección de los grupos vulnerables y desprotegidos incluyendo a los niños, trabajadores domésticos, trabajadores agrícolas, mineros, discapacitados y a quienes trabajan para subcontratistas. Más específicamente, la contratación de menores de 14 años de edad fuera del círculo familiar será ilegal y el empleo de niños entre las edades de 14 y 16 años se regulará y restringirá a determinadas ocupaciones. También se regularán las condiciones laborales de los trabajadores domésticos: la longitud de su jornada

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

laboral tendrá un límite y se les concederán periodos de descanso diario y semanal. Los trabajadores agrícolas recibirán transporte gratuito y servicios adecuados de agua y sanidad de parte de sus patrones; se les registrará en el sistema de seguridad social y el uso de intérpretes deberá facilitarse en caso necesario. Hay también disposiciones para facilitar el acceso a servicios específicos para los trabajadores con discapacidades en las empresas de más de 50 empleados. Las prácticas de subcontratación y contratación externa se regularán mejor a favor de los trabajadores para combatir los abusos y proteger sus derechos, como tener acceso a las prestaciones de la seguridad social.

Varias disposiciones buscan mejorar la transparencia, la democracia y la rendición de cuentas en las prácticas de los sindicatos gremiales. Éstas incluyen el uso de votaciones secretas para las elecciones de los representantes sindicales y auditorías semestrales para verificar la transparencia de los registros y finanzas del sindicato.

La reforma generará más certidumbre legal para la contratación y despido de trabajadores, y disminuirá considerablemente el rigor de la legislación actual de protección al empleo de los trabajadores ordinarios. La reforma incrementará los incentivos a las empresas para contratar e invertir en sus trabajadores bajo medidas formales, lo que a su vez podría generar una mayor productividad agregada y mejores niveles de vida (OECD, 2011c).

La OCDE ha recomendado desde hace tiempo que México emprenda amplias reformas en sus mercados laborales para promover la generación de más y mejores empleos para todos. La nueva ley de reforma laboral es un paso importante en este sentido y deberá ayudar a reducir la informalidad en el mercado laboral, proteger mejor a los trabajadores vulnerables, incrementar la adaptabilidad del mercado laboral y mejorar las perspectivas de empleo de las mujeres y los jóvenes. Las disposiciones de la reforma para una mayor transparencia y rendición de cuentas en las prácticas sindicales también son pasos importantes para que México se aproxime a los mismos estándares que se aplican en la mayoría de los países de la OCDE.

La nueva reforma deberá asegurar que las disposiciones que regirán la contratación y despido de los trabajadores de planta y el uso de los contratos temporales se hagan cumplir con eficacia. La aplicación de estas disposiciones junto con el fortalecimiento de las redes de protección social para los trabajadores formales proporcionaría incentivos para la formalización de los empleos y así ayudar a superar la segmentación del mercado laboral. Para apoyar esta reforma con mayores medidas, será importante combatir las principales causas de la informalidad, que incluyen no sólo los costos de contratación, sino también la cuña fiscal sobre la mano de obra y la falta de incentivos para formalizar las

actividades comerciales. De manera más general, México deberá incrementar los recursos dedicados a la inspección laboral, que están a la zaga de las mejores prácticas internacionales para un país del nivel de desarrollo de México, y que se enfocan desproporcionadamente en las empresas de mayor tamaño. Por último, a México le urge iniciar un debate amplio e incluyente para analizar propuestas y experiencias internacionales a fin de crear un seguro de desempleo.

Diversos compromisos asentados en el Pacto por México complementan la reforma laboral. En particular, tres de las 95 propuestas generales para reformar México se centran en fortalecer el empleo formal y representan avances en la dirección adecuada (véase el recuadro 5.3).

Recuadro 5.3. **El Pacto por México: propuestas para fortalecer el empleo formal**

En su primer día de gestión, el Presidente Enrique Peña Nieto presentó el Pacto por México, que firmaron los líderes de los tres principales partidos políticos: el PRI, el PAN y el PRD. El Pacto contiene 95 propuestas generales para reformal el país.

El documento establece una agenda de reformas legislativas y medidas administrativas en varios ámbitos. Tres de los primeros compromisos que se presentan en el Pacto se centran en consolidar el empleo formal mediante la creación de un Sistema Universal de Seguridad Social que garantice el derecho a los servicios de salud y otras prestaciones sociales para todos los mexicanos (compromisos 1, 3 y 4).

El compromiso 1 tiene como objetivo mejorar la calidad y el espectro de los servicios de salud, especialmente para la población sin empleo formal que vive en zonas remotas y altamente marginadas. Las personas aseguradas estarán en posibilidad de acceder a cualquiera de los sistemas de salud pública. Además, la cobertura y la calidad de los servicios deberá igualarse en todas las regiones.

El compromiso 3 propone reducir la edad mínima para pensionarse a 65 años de edad y no a los 70 años, como sucede actualmente para personas de edad avanzada que carecen de ahorros para el retiro o de pensiones de la seguridad social. Un avance de gran importancia consistiría en que el gobierno federal realizara pagos de aportaciones sociales adicionales en cuentas individuales para cada mexicano. Estas contribuciones se realizarán a lo largo de la vida laboral de las personas, la cual cubra desde los 18 hasta los 65 años de edad, y cada cuenta individual tendrá garantizada la portabilidad de las prestaciones de jubilación.

Por último, el compromiso 4 propone el establecimiento de un sistema de seguro de desempleo para proteger contra la pérdida de ingresos a las personas que pierden su trabajo en el sector formal y ofrecerles seguridad económica mientras buscan un nuevo empleo.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Como se prevé en el Pacto por México, deberán fortalecerse los incentivos al empleo formal integrando mejor los diversos esquemas de salud y otras transferencias sociales. En el primer caso, las cuotas pagadas por los individuos en el esquema no contributivo (Seguro Popular) deberán estar vinculadas más estrechamente a la capacidad de pago, para facilitar la transición hacia el esquema contributivo.
- Fortalecer medidas para asegurar el cumplimiento del pago de impuestos y de contribuciones a la seguridad social, como parte de una estrategia amplia para alentar tanto a los trabajadores informales como a sus patrones a registrar su actividad.
- Introducir un sistema de seguro de desempleo (SD), como se prevé en el Pacto por México. Esto podría asumir la forma de un sistema de cuentas individuales de ahorro que los trabajadores pudieran usar en caso de quedarse sin empleo, con un componente de seguro público para los desocupados que tengan ahorros insuficientes, como en el caso de Chile. En tanto que esto cumpliría un objetivo de igualdad, incrementaría también los incentivos para ingresar al empleo formal. Evidentemente, existen implicaciones fiscales que tendrían que tomarse en consideración.
- Mejorar la capacidad para asegurar el cumplimiento de la ley, especialmente los recursos dedicados a la inspección laboral, de manera que las leyes laborales puedan operar eficazmente.
- Introducir nuevos tipos de planes de capacitación, como los contratos de aprendizaje, y aprovechar más los periodos de prueba para facilitar la creación de contratos de trabajo permanente. Estos dos mecanismos deberán regularse adecuadamente para evitar abusos.
- Promover la capacitación mejorando la información y orientación sobre oportunidades de empleo. La creación de módulos de capacitación de corto plazo haría más fácil que los trabajadores adquirieran capacitación sin abandonar sus empleos.

Bibliografía adicional

CONEVAL (2010), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*, Programa de Apoyo al Empleo, Mexico (*www.coneval.gob.mx*).

CONEVAL (2012), *Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México (*www.coneval.gob.mx*).

Huerta, M.C., W. Adema, J. Baxter, W.J Han, M. Lausten, R.H. Lee y J. Waldfogel (en prensa) "Fathers' Leave, Fathers' Involvement and Child Development: Are They Related? Evidence from Four OECD Countries", Social Migration Working Papers, OECD Publishing, París.

IMSS (2012), Resultados periódicos del Programa Primer Empleo, México (*http://www.imss.gob.mx/programas/primerempleo/Documents/docs/Resultados.pdf*).

OECD (2007), *Getting It Right for Mexico*, OECD Publishing, París.

OECD (2009), "Informal is normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries", OECD Development Centre Studies, OECD Publishing, París.

OECD (2011a), *Employment Outlook*, OECD Publishing, París.

OECD (2011b), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, París.

OECD (2011c), *OECD Economic Surveys: México*, OECD Publishing, París.

OECD (2012a), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing, París.

OECD (2012b), *Education at a Glance*, OECD Publishing, París.

OECD (2012c), *Ministerial Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship*, París.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Capítulo 6

Los retos para el sistema educativo

Diana Toledo Figueroa y *Gabriela I. Ramos*

Pese a un entorno difícil, México ha logrado avances importantes en la amplicación y fortalecimiento de su sistema educativo durante la última década. Sin embargo, el sistema aún enfrenta retos de primer orden en lo que se refiere a la matrícula de los estudiantes, su rendimiento y la transición al mercado laboral. Esto requiere importantes reformas adicionales, en particular, para apoyar mejor a las escuelas y los docentes en el cumplimiento de sus tareas, fomentar la educación y formación tecnológicas, y hacer que la educación superior sea más accesible y pertinente para los estudiantes. En el pasado se tomaron medidas que no siempre obtuvieron los resultados esperados debido a deficiencias estructurales; por ejemplo, la falta de consensos y de capacidades, y una distribución poco clara de las responsabilidades en un sistema descentralizado. También es necesario que la mejoría de las capacidades se expanda no sólo a nivel federal, sino también a los estados y las mismas escuelas. Las decisiones anunciadas por el Presidente Peña Nieto durante su primer Mensaje a la Nación, los compromisos en materia educativa contenidos en el Pacto por México y la iniciativa de reforma constitucional y los cambios administrativos anunciados en relación con la gestión del sistema educativo son signos muy positivos de que un cambio está por venir en este importante sector. Deberá hacerse un seguimiento de su efectiva implementación.

Uno de los principales factores que impulsan la productividad y el crecimiento a largo plazo es contar con una fuerza laboral altamente calificada. La educación también ayuda a disminuir las desigualdades sociales y la pobreza, así como a promover la inclusión. Durante la última década, México ha logrado avances importantes al mejorar la cobertura y la calidad de su sistema educativo, pese a un entorno económico dificil y desafiante. En la actualidad, casi todos los niños entre 4 y 14 años de edad asisten a la escuela, y el país trabaja para aumentar el número de estudiantes que concluyen la educación media y la superior. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para mejorar la relevancia y la calidad de los resultados del sistema educativo y beneficiarse plenamente de la aportación de la población joven y dinámica de México.

El sistema aún enfrenta serias dificultades en lo que se refiere a la matrícula de los estudiantes (sobre todo después de los 14 años de edad) y su transición al mercado laboral. Debe ofrecer grados adicionales de educación a todos los jóvenes de 15 a 19 años, que sean pertinentes para sus necesidades e intereses y útiles para el mercado laboral y su futura vida profesional. Además, las mejoras en calidad no han avanzado al mismo ritmo de la expansión de la cobertura. Conforme al Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), el rendimiento en matemáticas de los alumnos mexicanos mostró cierta mejora entre 2006 y 2009, pero sigue siendo bajo en comparación con otros países de la OCDE. Es necesario tomar medidas concretas para apoyar mejor a las escuelas y a los docentes en el cumplimiento de sus tareas, dar mayor impulso a la educación y formación tecnológicas y hacer que la educación superior sea más accesible y pertinente para un mayor número de estudiantes.

Debido a los cambios demográficos, el sistema educativo tiene menos niños y más jóvenes de 15 a 19 años que nunca antes. Esto brinda una oportunidad histórica para mejorar la calidad de la educación que se imparte a los jóvenes de 4 a 14 años, ya que dicho sector tiene menos demanda en la actualidad, pero dificulta más la expansión de la matrícula después de los 14 años.

México está trabajando para hacer frente a estas dificultades a través de reformas propuestas recientemente y vigentes que abordan distintos aspectos del sistema, como la docencia y la dirección de las escuelas, las TIC, el plan de estudios, la participación social, estrategias de evaluación y la cobertura en la

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

educación media superior. En su primer Mensaje a la Nación el Presidente se comprometió con la reforma educativa. En seguimiento a este compromiso, el Pacto por México, firmado en diciembre de 2012 entre el gobierno mexicano y los tres principales partidos políticos, detalla los objetivos de reforma en el ámbito de la educación, y muestra que México sigue considerando la educación como prioridad para su desarrollo económico. Para que las reformas tengan éxito, es necesario lograr una mayor coherencia entre las distintas iniciativas y asegurar una implementación y seguimiento efectivos; además, la forma como se inviertan los recursos será decisiva para su eficacia.

Ampliar la cobertura educativa para todos los mexicanos

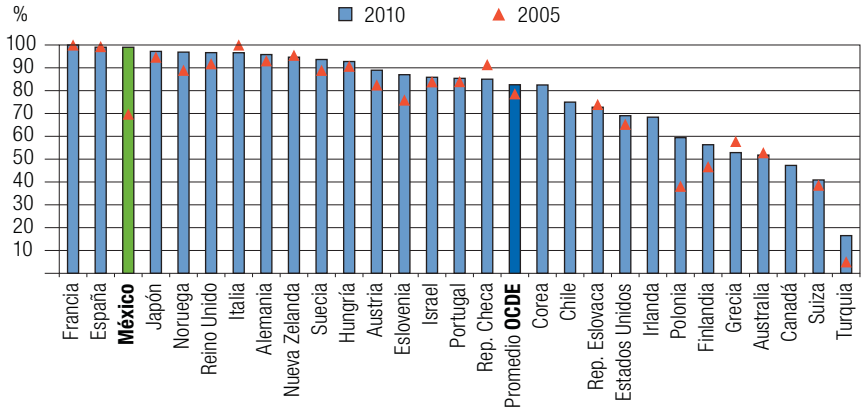
El sistema educativo de México es uno de los más grandes y más complejos de la OCDE. Sólo en educación preescolar, primaria y secundaria, México tiene aproximadamente 27 millones de estudiantes, alrededor de 1.1 millones de docentes y 220,000 escuelas. Esto significa que en México hay más estudiantes en la educación obligatoria que la población total de muchos países de la OCDE. Además, en muchos casos la educación se imparte en condiciones difíciles para los estudiantes, las familias, las escuelas y las comunidades.

La amplia cobertura de la educación obligatoria ha sido un gran logro nacional. En la actualidad, México ha conseguido dar educación a casi toda su población de 4 a 14 años. Desde que se estableció la obligatoriedad de la educación preescolar en 2009, México ha alcanzado una de las tasas de matrícula más altas entre los niños de 4 años en la OCDE, lo que lo coloca en la posición número 4 entre 38 países (véase la gráfica 6.1). Esto representa un incremento de 29 puntos porcentuales desde 2005, cuando México ocupaba el lugar 21 entre 30 países. La evidencia empírica muestra que la educación preescolar (EP) puede ayudar a mejorar el rendimiento de los estudiantes más adelante en su vida, y también a disminuir las disparidades en el aprendizaje generado por distintas condiciones socioeconómicas (OECD, 2011a). Los resultados de PISA 2009, luego de controlar por la condición socioeconómica, mostraron que los alumnos mexicanos que habían estudiado más de un año de preescolar obtuvieron alrededor de 36 puntos más (casi el equivalente a un año escolar) en la prueba PISA, que quienes no lo hicieron (OECD, 2011b). La cobertura también se ha ampliado en otros niveles. La participación de la enseñanza media aumentó en un 14% desde 2000 (en comparación con el promedio de la OCDE del 8%), aunque la tasa de deserción escolar sigue siendo elevada.

Sólo el 54% de los mexicanos de 15 a 19 años se encuentran inscritos en el sistema educativo. Por consiguiente, México trabaja con miras a aumentar el acceso de los estudiantes a la educación media superior. Aunque la proporción de jóvenes que ha alcanzado este nivel casi se ha duplicado, alcanzando un 44%, sigue siendo aproximadamente la mitad del promedio de la OCDE de 82%

Gráfica 6.1. **Tasas de matrícula en educación inicial y primaria a los 4 años de edad (2005, 2010)**

Alumnos de tiempo parcial y de tiempo completo en instituciones públicas y privadas



Nota: Los países están clasificados en orden descendente de las tasas de matrícula de niños de 4 años en 2010.

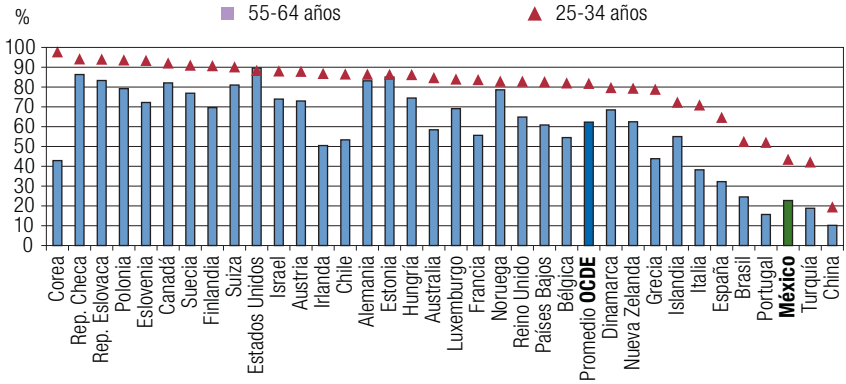
Fuente: OECD (2012a), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD, París.

(véase la gráfica 6.2). Entrevistados en 2007, los estudiantes que habían desertado señalaron que la principal razón era la falta de interés en la escuela, ya que era poco útil o inadecuada para sus intereses y necesidades. La segunda razón fue la falta de recursos económicos. Los alumnos que desertan tienen mayores probabilidades de enfrentar dificultades para integrarse al mercado laboral (Székely Pardo, 2009).

Por tanto, México tendrá que lograr hacer más atractiva la educación media superior para los estudiantes, además de proporcionar una mayor igualdad de oportunidades. Como parte de sus esfuerzos, desde el periodo 2009-2010 México instituyó un sistema nacional de enseñanza media superior (el sistema nacional de bachillerato), cuyo objetivo es proporcionar un marco coherente de educación media superior mediante mejor orientación académica, mayor oferta de opciones educativas, mejores mecanismos para impartir la enseñanza (por ejemplo, capacitación de los docentes, profesionalización de la dirección de las escuelas, infraestructura y becas) y un sistema de supervisión de las instituciones. Además, en 2012, México instituyó como obligatoria la educación media superior, estableciendo el año 2022 como la fecha límite para alcanzar la cobertura universal.

La transición de la escuela al trabajo ha sido otra área prioritaria para México. La educación y formación tecnológica es una de las formas en que los países

Gráfica 6.2. **Población que ha alcanzado al menos la educación media superior (2010)**



Fuente: OECD (2012a), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD, París.

preparan a los estudiantes para el mercado laboral, mediante programas en la escuela y en el trabajo (OECD, 2010). En México, el sistema de educación vocacional y capacitación inicial (EVC) ofrece oportunidades de aprendizaje en regiones apartadas, medidas de apoyo para estudiantes que corren riesgo de deserción y colaboración entre empresas y escuelas de formación profesional en las distintas localidades. Para ayudar a mejorar el sistema, México introdujo la reforma del bachillerato tecnológico y estableció becas de capacitación. Sin embargo, el sector de EVC en México se encuentra entre los más pequeños de la OCDE.

La cobertura de la educación superior en México también ha avanzado de manera significativa, pero sigue siendo mucho menos desarrollada que en la mayoría de los países de la OCDE. Comparado con el 12% del grupo de habitantes de 55 a 64 años que tiene educación universitaria, la población de 25 a 34 años ya cuenta con un porcentaje prácticamente del doble: 22%. No obstante, las tasas de graduación de este nivel de educación (38%) son aún de las más bajas entre los países de la OCDE en este rango de edad, particularmente en el grupo de jóvenes que provienen de familias de escasos recursos. Los niveles de participación de los estudiantes menos favorecidos podrían elevarse con una mejor orientación vocacional y servicios de asesoría, así como con esquemas de apoyo económico. Es necesario mejorar la calidad de la educación superior mediante un esquema bien desarrollado que incluya controles de calidad internos y externos. La mayor parte de los costos de la educación superior son cubiertos por el gobierno y esto limita una mayor expansión de la matrícula. Un enfoque orientado hacia compartir los costos de la educación superior entre estudiantes y contribuyentes, en línea con sus respectivos beneficios, podría representar un mejor uso de los recursos públicos, que son limitados. Los datos de la OCDE muestran que la

educación superior genera grandes beneficios sociales en forma de crecimiento económico, cohesión social y valores ciudadanos que justifican la inversión pública. Sin embargo, en vista de los significativos beneficios privados de la educación superior, los graduados mismos podrían asumir parte del costo también, cuando se encuentren en posibilidades de hacerlo. La idea de compartir costos es aún más justificada cuando los limitados presupuestos públicos llevan a recortes en el número de estudiantes en la educación superior, la disminución de la calidad de la instrucción o un descenso en los recursos disponibles para apoyar a estudiantes en desventaja. Compartir costos permitiría que México siga creciendo en cobertura sin sacrificio de la calidad de la instrucción y hacer que las instituciones respondan con mayor pertinencia a las necesidades de los estudiantes. Sin embargo, en este enfoque, un elemento crucial para tener éxito es la eficacia de los sistemas de apoyo a los estudiantes. Estos sistemas deberían basarse en un sistema universal de crédito estudiantil, con el repago sujeto a la percepción de ingresos y complementado por un sistma de subvenciones basado en el ingreso familiar de los solicitantes. Los créditos contribuyen a que los estudiantes puedan cubrir los costos de su educación durante los años en los que están estudiando, y si el repago de los créditos está sujeto a la percepción de ingresos reflejará la capacidad de los estudiantes de amortizar su crédito después de graduarse. Al ser progresivos, los créditos ofrecen menores subsidios públicos a los graduados con mayor rendimiento privado sobre su inversión en educación. Por su parte, las subvenciones basadas en un estudio socioeconómico de los ingresos de la familia fomentan el acceso a la educación superior entre grupos más vulnerables, incluidos los jóvenes que simplemente no cuentan con buena información acerca de los beneficios de la educación superior.

En México, una cuarta parte de la población de 15 a 29 años no estudia ni trabaja (NINI).[1] La mejora en las perspectivas del mercado laboral puede influir mucho en la decisión de seguir estudiando o de ingresar al mercado laboral. En la mayoría de los países de la OCDE, el nivel de educación puede actuar como un "seguro" contra el desempleo, ya que las tasas de desempleo tienden a disminuir en promedio cuando los niveles de educación aumentan. Sin embargo, éste no es necesariamente el caso en México. En 2010, México fue el único país con una tasa de desempleo mayor entre las personas con educación universitaria (5%, comparada con el promedio de la OCDE del 4.7%) que la de aquéllos con educación media superior (4.6%, comparada con el promedio de la OCDE del 7.6%) y que la de quienes no tenían educación media superior (4%, comparada con el promedio de la OCDE del 12.5%) (OECD, 2012a). Este patrón de tasas de

[1] México ha logrado reducir las diferencias de género en la población de los llamados NINI. En 2000, la proporción de mujeres de 15 a 29 años que no trabajaban ni estudiaban fue de 7 a 1; en 2010, esta proporción disminuyó a 3 a 1. Según datos proporcionados por estudios mexicanos (Encuesta Nacional de la Juventud, 2010 en OECD, 2012a), las principales razones de la brecha de género parece ser cultural (el matrimonio y el embarazo).

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

desempleo en México se ha mantenido estable durante la última década, lo que señala un posible desajuste estructural entre las demandas del mercado laboral y la oferta de personas tituladas, así como una mayor demanda de puestos de trabajo con salarios bajos. También refleja problemas propios del mercado laboral caracterizado por un nivel alto de informalidad. La falta de un seguro de desempleo, también implica que cuando los trabajadores poco calificados pierden su empleo es probable que se coloquen en un nuevo trabajo con peores condiciones laborales, a menudo en el sector informal (véase el capítulo 5 sobre Reformas al mercado laboral).

Asegurar la calidad de la educación para todos en las escuelas

Un objetivo clave para México debe ser asegurar que la educación obligatoria realmente proporcione una base sólida a todos los estudiantes. En la prueba PISA 2009, cerca del 40% de los estudiantes mexicanos de 15 años obtuvieron resultados inferiores al Nivel 2 en lectura,[2] lo cual representa la proporción más grande en los países de la OCDE. El rendimiento de los estudiantes está también muy vinculado a su condición socioeconómica, es decir que las circunstancias sociales o personales son obstáculos para la realización plena del potencial educativo. La evidencia internacional muestra que los sistemas educativos de alto rendimiento combinan calidad y equidad. México puede y debe proponerse mejorar sus resultados en ambos frentes en el largo plazo, y colocar el aprendizaje escolar como prioridad central de la política educativa de manera que todos los estudiantes puedan desarrollar todo su potencial (véase la gráfica 6.3).

Para fomentar el progreso educativo, el gobierno estableció metas de rendimiento para el año 2012 de un promedio combinado de 435 puntos (véase la gráfica 6.4), aunque este objetivo sea quizá no suficientemente ambicioso y muy inferior al promedio de la OCDE de 500 puntos. Se han logrado algunas mejoras en matemáticas, materia en la que México registró el mayor avance absoluto (un incremento de 33 puntos en el resultado) entre 2003 y 2009, y la mayor disminución de estudiantes con resultados inferiores al nivel 2 de competencias básicas. En lectura no hay una mejora estadísticamente significativa, en comparación con 2000, mientras que en ciencias hubo una pequeña mejora (OECD, 2011d).

[2] PISA 2009 describe el desempeño de los estudiantes en términos de siete niveles de competencia en lectura. El nivel 2 está considerado como el nivel básico de aptitud en el que los estudiantes comienzan a demostrar las competencias de lectura que les permitirán participar de manera efectiva y productiva en la vida. En promedio, en la OCDE, el 18.8% de los estudiantes obtuvieron resultados inferiores al nivel 2 (los resultados más bajos), el 52.9% quedaron en los niveles 2 y 3 (resultados regulares), el 20.7% calificaron en el nivel 4 (buenos resultados) y el 7.6% en los niveles 5 o 6 (resultados sobresalientes) (OECD, 2011c).

Gráfica 6.3. **Relación entre el rendimiento de los estudiantes en lectura y el índice de estatus social, económico y cultural (ESCS)**

- Fuerza de la relación entre desempeño y condición socioeconómica arriba del impacto promedio OCDE
- Fuerza de la relación entre desempeño y condición socioeconómica sin diferencia estadísticamente significativa con respecto al impacto promedio OCDE
- Fuerza de la relación entre desempeño y condición socioeconómica debajo del impacto promedio OCDE

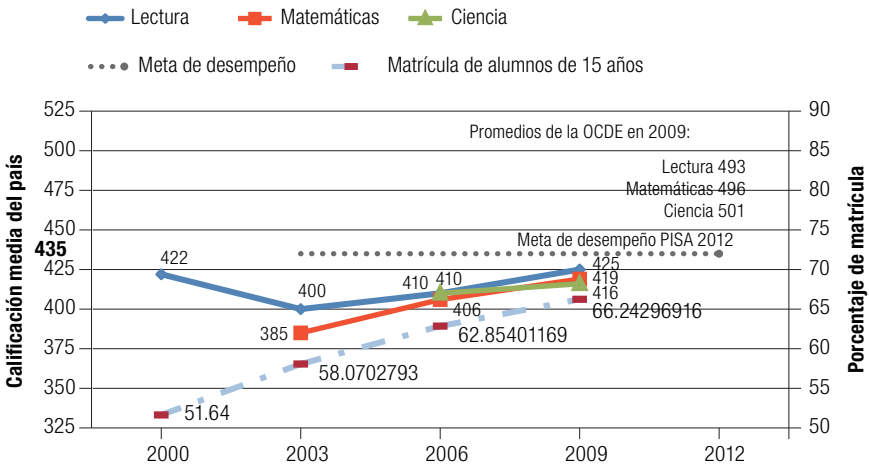
Porcentaje de variación en el rendimiento explicado por el índice PISA de estatus l, económico y cultural (r al cuadrado x 100)

Fuente: OECD (2011b), *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes*, OECD, París.

El impacto de la condición socioeconómica de los estudiantes en su rendimiento ha disminuido significativamente, lo cual demuestra que ha habido mejoras en la equidad de la distribución de las oportunidades de aprendizaje. Una comparación del desempeño de los alumnos entre distintas escuelas muestra ejemplos en los cuales estudiantes de condiciones similares obtienen mejores resultados y de que es posible obtener niveles de rendimiento razonablemente altos en las escuelas mexicanas con alumnos provenientes de entornos relativamente desfavorecidos (OECD, 2011d). Por consiguiente, existe la oportunidad de que las escuelas mexicanas aprendan del éxito alcanzado en otras escuelas en su propio país.

Esto es esencial, ya que los esfuerzos por elevar el desempeño en México tienen lugar en un contexto de importantes desafíos socioeconómicos. De los

Gráfica 6.4. **Resultados PISA para México (2000, 2009)**



Fuente: OECD (2011), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA 2009 for Mexico*, OECD, París.

países de la OCDE, México, junto con Turquía, registran el porcentaje más alto (58%) de estudiantes de 15 años clasificados con un índice PISA de estatus social, económico y cultural[3] inferior a -1, seguidos por Chile con el 37% (OECD, 2011d; 2011e). El país también tiene una gran diversidad cultural, con cerca de 62 grupos etnolingüísticos que hablan una de las 68 distintas lenguas indígenas y 364 variantes lingüísticas (INALI, 2008; Santiago *et al.*, 2012). Según las estadísticas del censo nacional de México de 2010, aproximadamente 6.7 millones de personas que tienen por lo menos cinco años de edad hablan una lengua indígena (el 6.8% de la población total en México en este rango de edad). De este grupo, casi un millón no hablan español (INEGI). A pesar de las mejoras, prevalece una gran diferencia en el desempeño de los estudiantes cuyo idioma familiar difiere del utilizado en la prueba PISA (de 71 puntos en 2000 y de 95 en 2009). De hecho, en 2009 México obtuvo la tercera diferencia más grande en puntaje de calificación entre los 32 países con datos de desempeño comparables. Hay que subrayar, no obstante que México ha hecho esfuerzos importantes por desarrollar programas de educación binlingue en las zonas más desfavorecidas. Debe hacerse hincapié

[3] El índice PISA de estatus social, económico y cultural se desarrolló con base en las siguientes variables: el Índice Socioeconómico Internacional de Estatus Ocupacional (ISEI); el nivel más alto de educación de los padres del estudiante, convertido en años de escolaridad; el índice PISA de riqueza familiar; el índice PISA de recursos educativos de la familia, y el índice PISA de posesiones relacionadas con la cultura "clásica" del hogar familiar. Este índice tiene una media de cero y una desviación estándar de 1 para los países de la OCDE. Los valores negativos en este índice se refieren a las categorías más desfavorecidas que el promedio de la OCDE y los resultados positivos se refieren a las categorías menos desfavorecidas que el promedio de la OCDE.

en que, sin embargo, México ha hecho esfuerzos significativos por desarrollar programas de educación bilingüe en las zonas con más desventajas.

La repetición en la escuela primaria es alta: un 17% de los estudiantes informan que han vuelto a cursar un año de educación primaria (10 puntos porcentuales más que el promedio de la OCDE). Por otra parte, el 44% de los estudiantes de primaria, secundaria y educación media superior declaran estar por lo menos un grado por debajo de su grado esperado, en comparación con el promedio de la OCDE del 18% (OECD, 2012a). En países con un alto rendimiento escolar, la repetición tiende a ser muy limitada o inexistente, dado que los mejores servicios de apoyo y los mejores maestros se asignan a las escuelas más difíciles y a asistir a los estudiantes menos favorecidos. El desempeño escolar exitoso se convierte en el centro de atención de la política pública, y los estudiantes vulnerables reciben apoyo dirigido. México debe revisar la política de repetición de cursos. México debería revisar la política de repetición de grados.

Mejorar las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje

Las condiciones en las que se imparte la educación en México son especialmente difíciles y es necesario mejorarlas. En la educación básica, los niños asisten a la escuela por la mañana o por la tarde (salvo en aquéllas donde se ha introducido la educación de tiempo completo o en ciertas escuelas privadas). Una sola escuela puede tener un director por la mañana y otro por la tarde, así como distintos grupos de estudiantes y profesores en los dos turnos. Algunos docentes se ven obligados a enseñar en una escuela en la mañana y en otra por la tarde, en tanto que otros tienen un segundo empleo en otros sectores. Esto puede limitar tanto su tiempo como su capacidad de involucrarse en la preparación de sus clases, así como las oportunidades para trabajar en equipo y beneficiarse del aprendizaje mutuo con otros profesores. También se ha demostrado en cierta medida que la calidad de las escuelas varía considerablemente entre los turnos de la mañana y de la tarde (OECD, 2010).

También es necesario abordar el tema de la autonomía escolar. Los resultados escolares son mejores en sistemas educativos con gran autonomía escolar, siempre y cuando la autonomía se combine con un sólido apoyo y una firme rendición de cuentas. Las escuelas mexicanas tienen uno de los niveles más bajos de autonomía entre los países que participan en el Estudio Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés) y PISA. Las escuelas tienen poca capacidad de decisión sobre asuntos que son fundamentales para su funcionamiento, como contratar o despedir a profesores y directores en los planteles, determinar los sueldos de los docentes y otorgar aumentos salariales. A largo plazo, la autonomía escolar es una meta deseable para México. Un paso necesario en ese sentido es asegurar que en las escuelas y en los niveles intermedios se cuente con la capacidad y el apoyo suficientes para concretar esas

decisiones. Además, debe existir un marco confiable y sólido para la mejora, la rendición de cuentas y la transparencia que tenga presente el contexto en el que opere cada plantel.

México ha invertido recursos para el uso de la tecnología en la educación, por medio de iniciativas como Enciclomedia y de inversiones recientes en tecnologías de la información. Además, en las propuestas de la nueva administración hay un importante énfasis en poner estas tecnologías a disposición de los alumnos. Si bien el uso de la tecnología en la educación puede ser positivo, es indispensable que México entienda que la tecnología es una oportunidad para apoyar mejoras en el aprendizaje, más que un fin en sí misma. No basta con brindar acceso a equipos de cómputo. Por ejemplo, las iniciativas que ofrecen una computadora por niño pueden ser caras y poco eficaces si no se instrumentan de manera adecuada y si no es acompañada con capacitación relevante para los maestros.. Por el contrario, una clase con acceso más restringido a la tecnología pero en la que los profesores reciban orientación sobre cómo utilizar los recursos disponibles para el aprendizaje aporta mayores beneficios. Por tanto, junto con un mejor acceso a las herramientas que ofrecen las TIC, México necesita centrarse en tener un contenido digital pertinente y asequible, así como en actualizar las técnicas pedagógicas y las competencias de los docentes para utilizarlo de la manera más eficaz. En todos los países de la OCDE, los modelos más exitosos aprovechan al máximo las herramientas disponibles y las integran en el proceso de aprendizaje, las técnicas pedagógicas, la organización de las escuelas y las prácticas de los docentes (véase el recuadro 6.1).

Recuadro 6.1. **Innovar por medio de las TIC: incorporación de pizarrones digitales interactivos en Inglaterra**

Con cerca del 80% de pizarrones digitales interactivos (PDI) en sus aulas en 2011, Inglaterra es probablemente el país de la OCDE con la mayor experiencia en la introducción de programas de grandes dimensiones para la incorporación de los PDI. La mayoría de los programas empezaron en la década de 2000 y fueron sometidos a una evaluación minuciosa. Algunas de las principales conclusiones son que la aplicación exitosa depende de una capacitación pedagógica (más que técnica) eficaz para utilizar los PDI, y de la creación (o disponibilidad) de suficiente contenido digital aplicable. Las redes informales de intercambio de conocimientos entre expertos dentro de las escuelas y las que son parte de los colectivos de profesionales en ellas han demostrado ser especialmente eficaces. Suelen basarse en docentes que abogan por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en su escuela y fuera de ésta. Cabe señalar que los programas a gran escala de este tipo deben interesar a las escuelas en su conjunto (más que a las clases) para motivar un ambiente de aprendizaje idóneo para los docentes. Incluso

disponiendo de oportunidades para la superación profesional, los docentes tardaron dos años en adquirir la suficiente destreza para utilizar los pizarrones digitales en forma interactiva en su enseñanza. Una lección común de todos los programas de incorporación de las TIC en la educación es que la tecnología en sí misma no influye en los resultados de los estudiantes: su impacto proviene de su combinación con técnicas pedagógicas adecuadas. Dado el costo de la tecnología, los países deben revisar con cuidado sus opciones, así como sus objetivos a mediano y a largo plazos. Por ejemplo, otras opciones tecnológicas como combinar un proyector con un visualizador pueden ser un sustituto económico de los pizarrones digitales.

En la actualidad Italia trabaja en un programa a gran escala: un plan digital para la educación. La OCDE lo está revisando, y las primeras lecciones de éste se compartirán con México cuando estén disponibles.

México ha tomado medidas para mejorar las condiciones de la educación que se imparte en las escuelas:

- Para establecer jornadas escolares más largas, México está promoviendo poner en servicio escuelas de tiempo completo a nivel nacional.
- Para aumentar la participación de la comunidad en la escuela en aras de una mejor calidad educativa, se ha promovido la constitución de consejos escolares de participación social en todo el país.
- A través del Programa Mejores Escuelas, México renovó 16,000 planteles, de nivel preescolar a secundaria, que presentaban las mayores condiciones de deterioro en el país. Este programa se instrumentó con la participación de las comunidades escolares (OECD, 2012b).
- Para dotar de coherencia a los contenidos impartidos, también se ha llevado a cabo una amplia reforma curricular (Reforma Nacional de Educación Básica), con miras a orientar al sistema al desarrollo de competencias en la educación obligatoria (con exclusión de la educación media superior).

Estos son pasos positivos para la mejora escolar, el reto ahora es lograr una eficaz implementación para que den los resultados deseados y que no se queden en el papel.

La calidad de los docentes es fundamental

La preparación adecuada y de calidad de los maestros es crucial para mejorar la calidad de la educación y para asegurar que las reformas tengan el

impacto esperado en el aprovechamiento escolar de los estudiantes. En TALIS,[4] los directores de escuela de cerca del 70% de los docentes de nivel secundaria en México informaron que la impuntualidad, el ausentismo o la falta de preparación pedagógica de los docentes obstaculizan la calidad de la educación impartida en el plantel. En promedio, en otros países que participan en TALIS, los directores de las escuelas reportaron estos factores como obstáculo con respecto a cerca de una cuarta parte de los maestros como máximo.

México necesita atraer a la gente más talentosa al magisterio. Esto exige fortalecer la selección de los docentes (que todavía es suficientemente competitiva), el proceso de asignación de éstos a las escuelas (que no es transparente), las evaluaciones formativas y sumativas o de impacto a las que son sometidos (que en general es inexistente), la calidad de los programas de formación docente, los incentivos para mejorar el desempeño y la calidad de la enseñanza, así como la profesionalización del puesto de director de escuela. Los compromisos anunciados a principios de diciembre de 2012 por el Presidente de México, incorporados en el Pacto por México, en relación con la conformación de un Servicio Profesional Docente y un Sistema de Información y Gestión Educativa (compromisos 12 y 8 respectivamente), así como la iniciativa de reforma constitucional y acciones administrativas orientadas a recuperar para el Estado la autoridad de nombrar y ubicar a los docentes son medidas muy bienvenidas que, bien implementadas, cambiarán el funcionamiento del sistema educativo a favor de los alumnos. Para hacer frente a estos desafíos, México ha instrumentado varias reformas para ayudar a mejorar la calidad de la profesión docente, por ejemplo:

- Para mejorar la calidad de los docentes que se inician en la profesión, México introdujo recientemente nuevos protocolos para ingresar a los programas públicos de formación inicial. Se están elaborando expedientes de los docentes para apoyar este proceso, que incluyen evidencia de su trabajo durante sus estudios en las escuelas normales.
- El Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes es un esfuerzo nacional para dar transparencia al proceso de selección de nuevos maestros en una plaza docente. Una importante medida adicional que ha de tomarse es abrir todas las plazas docentes a concurso, incluidas las de directores de escuela. Ya que en la actualidad aun con el examen de ingreso, cerca de la mitad de los maestros son contratados sin este requisito. En la actualidad, incluso con el examen de ingreso, cerca de la mitad de los maestros se contrata sin cumplir este requisito.

[4] El primer ciclo del Estudio Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS) se llevó a cabo en el periodo 2007-2008 en 23 países de la OCDE y asociados. Cada país tenía una muestra de 200 escuelas de secundaria y en cada una de éstas se eligió a 20 docentes al azar. Por tanto, el total de la muestra consistió aproximadamente en 90,000 docentes, una muestra representativa de unos 2 millones de maestros de los países participantes (OECD, 2009a).

- Se inició un nuevo Programa de Estímulos a la Calidad Docente y se modificaron recientemente las directrices de la carrera magisterial (sistema de promoción horizontal).

Nuevamente se tendrá que cuidar la implementación para que estas medidas den los resultados deseados.

Evaluar para ayudar a mejorar

México ha trabajado en instaurar una cultura de mejora y rendición de cuentas por medio de políticas públicas al nivel de los estudiantes, los maestros, las escuelas y el sistema en su conjunto. Este esquema, el cual es indispensable para asegurar una mejor instrumentación de las reformas, todavía está en desarrollo y en la actualidad no existe un marco integrado de evaluación que de coherencia a sus distintos componentes.

Las siguientes son algunas iniciativas que el país ha llevado a cabo:

- En fechas recientes, México puso en marcha un Sistema para la Evaluación Universal de Docentes, a fin de ayudar a detectar las áreas en que éstos necesitan mejorar. Uno de los objetivos del sistema es proporcionar una referencia para las políticas y programas de mejora, basándose en los resultados de las evaluaciones (Santiago *et al.*, 2012).
- México también ha avanzado en el establecimiento de mecanismos de evaluación para medir el progreso de los estudiantes en la educación primaria y media, tales como ENLACE y EXCALE.
- Con miras a avanzar en una visión estratégica y unificada de la evaluación educativa, México recientemente dotó de autonomía (misma que se pretende fortalecer aún más durante la presente administración) al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano independiente encargado del establecimiento de estándares educativos y técnicos para avanzar en una visión estratégica y unificada de la evaluación de la educación. Dado que la creación del INEE es uno de los desarrollos institucionales más importantes, este organismo debería concentrar todas las evaluaciones educativas y establecer mecanismos de cohesión.
- Se creó un registro nacional de estudiantes, escuelas y docentes para facilitar una mejor planeación y manejo del sistema educativo. La formalización de este en un Sistema de Información y Gestión Educativa, tal como se contempla en el Pacto por México (compromiso 8), será un paso muy trascendental.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Asegurar las condiciones para la aplicación exitosa de las reformas

En diciembre de 2012, la nueva administración (2012-2018) firmó el Pacto por México para lograr reformas legislativas con los tres principales partidos políticos. De los 95 compromisos ahí asentados, los centrados en mejorar la calidad y la equidad de la educación tienen tres objetivos principales: primero, mejorar la calidad de la educación básica, reflejada en mejores resultados educativos; segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad de la educación media superior y superior; y, tercero, restaurar la rectoría del Estado mexicano en el sistema educativo nacional, mientras que a la vez mantiene su carácter laico. Estos acuerdos relacionados con la educación se resumen en el recuadro 6.2.

Recuadro 6.2. **El Pacto por México: Educación de Calidad y con Equidad**

Cobertura educativa:

1. Incrementar la calidad y garantizar la cobertura en al menos al 80% en educación media superior y en al menos 40% en educación superior (compromiso 14).
2. Se creará un Programa Nacional de Becas para alumnos de Educación Media Superior y Superior provenientes de las familias ubicadas en los 4 deciles con menos recursos. De igual forma, se impulsará un programa piloto de "beca-salario" en tres estados de la República (compromiso 15).

Condiciones para la docencia y el aprendizaje:

3. Se robustecerá la autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar su infraestructura, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación de la comunidad (compromiso 9).
4. Se establecerán escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, con el firme mandato de aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico. Se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos (compromiso 10).
5. Se instrumentará un programa de dotación de computadoras portátiles con conectividad para todos los alumnos de 5to. y 6to. de primaria de escuelas públicas. (compromiso 11)

Servicio Profesional Docente:

6. Se establecerá un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para ocupar las plazas de maestros nuevas

o las que queden libres. Se construirán reglas para obtener una plaza definitiva, se promoverá que el progreso económico de los maestros sea consecuente con su evaluación y desempeño, y se establecerá el concurso de plazas para directores y supervisores (compromiso 12).

7. Se impulsará la profesionalización de la educación inicial de los maestros apoyando a las normales para que impartan una educación de excelencia, aprovechando los conocimientos y el capital humano de las universidades públicas del país (compromiso 13).

Mejora del sistema:

8. Se creará el Sistema de Información y Gestión Educativa a partir de un censo de escuelas, maestros y alumnos (compromiso 7).
9. Se dotará de autonomía plena al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), consolidando un sistema de evaluación integral, equitativo y comprehensivo (compromiso 8).

Fuente: Gobierno de México (2012).

A fin de continuar estos esfuerzos y lograr su éxito, México necesita considerar que la aplicación y el seguimiento de las políticas son tan importantes como su diseño inicial. Para asegurar que los esfuerzos por mejorar la calidad logren los resultados previstos es importante alinear los incentivos, introducir coherencia e interconexiones en la toma de decisiones, fortalecer la capacidad de implementación, reducir los niveles de opacidad. Al mismo tiempo, también es importante aumentar las capacidades gubernamentales para la correcta gestión de la educación nacional en todos los niveles. Por ejemplo:

- Como se mencionó anteriormente, aumentar la *cobertura de la educación* en los niveles secundario y terciario se relaciona con la capacidad del sistema para ofrecer las oportunidades educativas relevantes para los estudiantes y el mercado laboral, así como condiciones equitativas para contribuir a que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo. La expansión del sistema sólo podrá ser exitosa en la medida en que pueda recibir el apoyo de un personal docente y de planes de estudios de calidad. La creación de un programa piloto de "beca-salario" también es una buena oportunidad para atraer la participación de los estados en el proceso, desarrollar un sentido de apropiación de la iniciativa y comenzar a acumular capacidad por medio de intercambios de información más efectivos entre los estados. Lo anterior contribuirá a evaluar mejor cómo adaptar el sistema a diferentes contextos antes de presentarlo a nivel nacional.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

- De la misma manera, los esfuerzos de México por mejorar las *condiciones de enseñanza y aprendizaje* en las escuelas por medio de una mayor autonomía, más tiempo de instrucción y mayor acceso a las TIC puede ser benéfico siempre y cuando se ofrezcan capacidad y apoyo a nivel escolar para hacer el mejor uso de los recursos. De otro modo, estas reformas podrían resultar más costosas para el sistema sin necesariamente generar los beneficios de aprendizaje esperados para los estudiantes.
- La *calidad de los maestros* (incluidos directores escolares, supervisores y otros participantes clave en el sistema) es también un componente esencial de estos acuerdos. La profesionalización del cuerpo docente puede ser la mejor inversión para aumentar la probabilidad de éxito de otras reformas. Al ser los participantes más importantes en el aprendizaje de los estudiantes, alimentar su calidad debería encontrarse entre las prioridades más altas.
- En términos de la *mejora del sistema*, la creación y puesta en marcha de un sistema nacional de información educativa se podría beneficiar de las experiencias de esfuerzos previos (como el Registro Nacional de Estudiantes, Maestros y Escuelas y las experiencias en el nivel estatal). México necesita considerar que dar un acceso fácil a esta base de datos a los participantes en todos los niveles educativos y fomentar su uso de maneras constructivas para promover el aprendizaje es tan importante como contar con un diseño sólido. Asimismo, la consolidación de la autonomía del INEE debería contemplar el sunministro de los recursos necesarios para que el Instituto cumpla con sus nuevas responsabilidades y evitar que haya distintas instituciones encargadas de la evaluación. El INEE debería concentrar todas las herramientas de evaluación hoy dispersas en distintas instituciones.

La estructura de gobernanza del sistema educativo mexicano ha conferido un importante grado de responsabilidad a las 32 entidades federales para la prestación de servicios educativos, pero con una rendición de cuentas limitada en lo que se refiere a los resultados en ese rubro. Muchos de los estados, además, presentan bajas capacidades de gestión. Un sistema educativo descentralizado y complejo exige centrarse en un número reducido de metas claras, medibles y de máxima prioridad para mejorar los resultados de los estudiantes (OECD, 2011e).

Adicionalmente, existe una falta de transparencia en algunos procesos de gobernanza, incluida la influencia y la participación en áreas de gestión del mayor sindicato de maestros, el SNTE, que va más allá del papel en las relaciones laborales convencionales que tiene lugar en otros países. El sindicato tiene representantes en diversos órganos de toma de decisión educativa y administra y toma decisiones respecto de los maestros y sus perspectivas laborales. Esta co-gestión de la educación en México limita la transparencia y rendición de cuentas e introduce esquemas de incentivos que no responden a la calidad de la

enseñanza y que no ponen al estudiante en el centro de los esfuerzos del sistema. Las medidas recientemente tomadas por la nueva administración son signos muy positivos de que esta situación está por cambiar. De particular importancia es la decisión de no permitir al SNTE involucrarse en el nombramiento y asignación de plazas docentes. Es importante también que el gobierno pretende desarrollar su propio sistema de información de quiénes son los maestros y dónde están ubicados. Como se ha señalado en trabajos anteriores de la OCDE, la reforma de la educación es intrínsecamente un ejercicio político, sobre todo si implica un cambio institucional fundamental.

México necesita un liderazgo político sostenido para promover los cambios estructurales necesarios en la forma en que se contrata, forma, desarrolla y evalúa a los docentes y directores de las escuelas. Además de firmar el Pacto por México, el país debe promover el consenso y la transparencia mediante la creación de una muy amplia "coalición rectora" de líderes políticos, empresariales, universitarios y de la sociedad civil, que puedan dar un paso adelante y asumir la responsabilidad de defender las reformas a la educación en la esfera pública, propugnar por un financiamiento suficiente y equitativo, y promover la rendición de cuentas de las autoridades y actores educativos sobre los resultados en sus respectivos ámbitos (OECD, 2010).

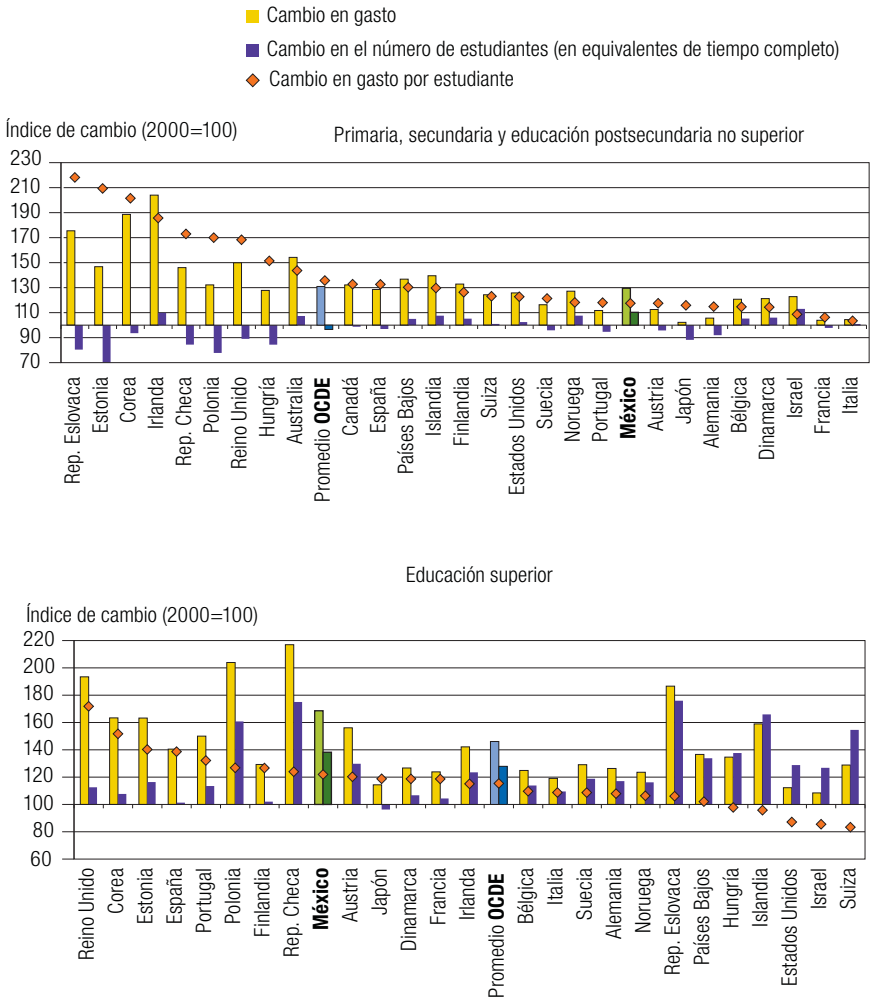
Invertir mejor en educación

Al igual que en otros países de la OCDE, el gasto en educación ha ido en aumento como proporción del PIB, del 5% en 2000 (comparado con un promedio de la OCDE del 5.3%) al 6.2% en 2009. Debido a su bajo nivel de ingresos fiscales, el gasto público total de México es ligeramente superior a la mitad (26.2% del PIB) del promedio de la OCDE (45.2% del PIB), y el segundo más bajo entre los países de la OCDE después de Chile (20.6%) (véase el capítulo 2). Sin embargo, el 20.3% del gasto público se destina a la educación, que es el segundo porcentaje más alto después de Nueva Zelanda (21.2%).

Entre 2000 y 2009, México aumentó su gasto en los niveles de primaria, educación media, media superior y carreras técnicas no universitarias en un 30%, cifra similar al promedio de la OCDE (31%). Puesto que el número de estudiantes aumentó al mismo tiempo, el incremento en el gasto por alumno en estos niveles fue de sólo el 18% (comparado con el promedio de la OCDE del 36%). En el nivel superior, México aumentó el gasto durante el mismo periodo en un 69% (comparado con el incremento promedio de la OCDE del 46%). Como en este nivel también aumentó el número de estudiantes en un 40%, el incremento en el gasto por estudiante fue de sólo 22%, pero aún superior al aumento promedio de la OCDE del 15% (OECD, 2012c) (véase la gráfica 6.5).

Gráfica 6.5. **Cambios en el número de estudiantes y cambios en el gasto por estudiante por instituciones educativas, por nivel de educación (2000, 2009)**

Índice de cambio entre 2000 y 2009 (2000 = 100, precios constantes de 2009)



Fuente: OECD (2012a), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD, París.

De los países de la OCDE, México asigna la segunda porción más grande de su gasto corriente (92%) para remunerar al personal en los niveles inferiores a la educación superior. Al igual que en otros países, la mayoría de estos recursos se dedica a los sueldos de los docentes; pero en México, esta remuneración representa aproximadamente el 80% de esos recursos (62% en promedio en la OCDE), mientras que la remuneración para el resto del personal sólo representa cerca del 12% (15.5% en promedio en la OCDE). Esta diferencia entre la proporción de la remuneración para los maestros y la remuneración del resto del personal es la más grande entre los países de la OCDE (OECD, 2012a). Los datos de PISA muestran que la cantidad de recursos invertidos en la educación no necesariamente se traduce en mejores resultados de los estudiantes, pero la forma en que se asignan los recursos sí es importante. Además, México es uno de los países que en PISA 2009 muestra una relación más estrecha entre la disponibilidad de recursos en las escuelas y el nivel socioeconómico de su matrícula. Esto indica que es necesario estudiar con mayor detenimiento cómo distribuir los recursos a las escuelas de manera más equitativa y equilibrar los antecedentes socioeconómicos de las escuelas.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Colocar *el éxito de los estudiantes y de las escuelas mexicanas como prioridad central* de la política educativa y establecer esquemas de incentivos que respondan a este objetivo. La OCDE recomienda una agendade políticas públicas orientado a la acción para que las escuelas, los directores y los docentes en México reciban un mejor apoyo para el cumplimiento de sus tareas. En particular, esto implica:
- Ampliar el papel de los docentes estableciendo estándares claros para el ejercicio del magisterio; asegurar que los programas de preparación inicial docente (PID) sean de alta calidad; atraer mejores candidatos; profesionalizar la contratación, selección y evaluación de los docentes, y vincular a éstos y su desarrollo profesional en el aprendizaje, de manera más directa, con las necesidades de las escuelas y sus resultados. Eliminar la interferencia sindical en la administración de los recursos dedicados a la enseñanza.
- Fortalecer el liderazgo y la gestión estableciendo estándares claros para el director escolar; proporcionar capacitación; profesionalizar la contratación; apoyar la autonomía escolar, y asegurar la participación social. También es necesario apoyar mejor a los planteles con fuentes de financiamiento estables que respondan a sus necesidades específicas.
- Fortalecer el sistema de evaluación dotando de coherencia a todos sus componentes, fortaleciendo las capacidades para facilitar su puesta en práctica, y equilibrando las funciones de rendición de cuentas y de

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

mejoramiento para los estudiantes, los docentes, las escuelas y el sistema en su conjunto. Si bien la transparencia de la información, el contar con datos de alta calidad y la rendición de cuentas de los actores del sistema educativo son indispensables para un sistema de evaluación exitoso, es importante garantizar que los datos existentes y los resultados de la evaluación se utilicen efectivaments para realizar mejoras, así como para que los actores relevantes puedan utilizar los datos y la retroalimentación puestos a su disposición para mejorar el ejercicio de su profesión. La evaluación es decisiva para la rendición de cuentas y la mejora.

Algunas posibles vías para mejorar la educación vocacional y capacitación (EVC) incluyen:

- Establecer un marco de consulta formal entre los empleadores, los sindicatos y el sistema de EVC.
- Adoptar estándares de calidad y periodos de aprendizaje para apoyar y ampliar la formación en el lugar de trabajo, como parte integral de los programas de educación vocacional.
- Impartir formación pedagógica a los maestros de EVCantes o inmediatamente después de que empiecen su labor docente.
- Explorar el establecimiento de un sistema nacional de certificación de habilidades.
- Desarrollar la capacidad para analizar y utilizar la información sobre las necesidades del mercado laboral para orientar el diseño de políticas y mejorar la toma de decisiones.
- Una reforma del financiamiento para la educación superior debe incluir:
- Una evaluación de la viabilidad de la distribución de costos actual y si ésta refleja adecuadamente la importancia relativa de los beneficios sociales de la educación superior.
- El aumento de la transparencia con la que se asignan los fondos a las instituciones.
- Una ampliación considerable del sistema de apoyos existente para los estudiantes que lo necesiten.
- Para asegurar las condiciones para la aplicación exitosa de las reformas, México necesita trabajar en el fortalecimiento de las capacidades en los distintos niveles, tomando las lecciones de esfuerzos de reforma anteriores para mejorarlas, clarificando la distribución de responsabilidades a lo largo del sistema descentralizado y la institucionalización de formas transparentes para facilitar el debate, así como la construcción de consenso e identificación de todos los actores relevantes con las reformas.

Bibliografía adicional

Brunner, J., P. Santiago, C. García Guadilla, J. Gerlach y L. Velho (2008), *OECD Reviews of Tertiary Education: Mexico*, OECD, París.

Gobierno de México (2012), Pacto por México, consultado en: http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-Mexico-TODOS-los-acuerdos.pdf.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (sin año), Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México, recuperado el 29 de octubre de 2012 de: http://www. Inegi. Gob. Mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/cpv2010_principales_resultadosVI. Pdf.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) (2008), "Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus Autodenominaciones y Referencias Geoestadísticas", recuperado el 29 de octubre de 2012 de: http://www. Inali. Gob. Mx/pdf/CLIN_completo. Pdf.

OECD (2009a), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OECD, París.

OECD (2009b), Kis, V., K. Hoeckel y P. Santiago, OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Mexico 2009, *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, París.

OECD (2010), *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*, OECD, París.

OECD (2011a), *Equity and Quality in Education - Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD, París.

OECD (2011b), *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes*, OECD, París.

OECD (2011c), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do*, OECD, París.

OECD (2011d), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA 2009 for Mexico*, OECD, París.

OECD (2011e), *Progress with Educational Reform in Basic Education in Mexico: An OECD Perspective, advanced version*, OECD, París.

OECD (2011f), *Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for Mexico*, OECD, París.

OECD (2012a), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators (Nota del país para México)*, OECD, París.

OECD (2012b), *Upgrading School Buildings in Mexico with Social Participation: The Better Schools Programme*, OECD, París.

OECD (2012c), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD, París.

Santiago, P., I. McGregor, D. Nusche, P. Ravela y D. Toledo (2012), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico*, OECD, París.

Székely Pardo, M. (2009), *Avances y Transformaciones en la Educación Media Superior*, Secretaría de Educación Pública (SEP), México.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Capítulo 7

Política de salud

Francesca Colombo, Ian Forde, Ankit Kumar, Valerie Paris
y *Franco Sassi*

Durante los últimos años México ha avanzado significativamente en el sector salud. Mediante su innovador programa Seguro Popular, México ha prácticamente logrado ya la cobertura universal para la población, como sucede en la mayoría de los demás países de la OCDE. No obstante, a pesar de las importantes mejoras en la esperanza de vida y la mortalidad infantil, permanece aún por debajo del promedio de la OCDE en lo que corresponde a los indicadores básicos del estado de la salud. Si bien el gasto total en salud (público y privado) ha crecido más rápidamente en la última década, dicho gasto sigue siendo muy inferior al de otros países de la OCDE. El nivel de gasto público es especialmente bajo y el gasto de bolsillo de los particulares es muy elevado. Además, el sistema de salud está fragmentado, lo que conduce al desperdicio en el gasto y a considerables disparidades en el acceso a la atención de la salud de un estado a otro. Mejorar los servicios de salud del país exigirá atender los problemas de los estados más pobres, privilegiar los servicios donde se pueda ofrecer la máxima relación calidad-precio y mejorar la eficiencia de la atención. Estos cambios permitirán que México cumpla el compromiso establecido en el Pacto por México para igualar la calidad y la cobertura entre los diferentes esquemas de servicios de salud. Tal aspiración deberá motivar nuevas reformas a fin de ampliar el acceso a éstos, con políticas basadas en el establecimiento de metas tanto de la cobertura de los servicios como de la utilización efectiva de los mismos por parte de los diferentes grupos socioeconómicos y en las diversas regiones.

En las últimas décadas México ha experimentado mejoras sorprendentes en la esperanza de vida y una constante reducción en las tasas de mortalidad infantil. Cabe resaltar que gracias en particular al programa Oportunidades, la esperanza de vida se ha incrementado 19 años (desde 1960), alcanzando los 75 años en 2010; por su parte, la mortalidad infantil se ha reducido a la quinta parte de la tasa de 1970 (véase el capítulo 2). Sin embargo, la esperanza de vida sigue siendo la quinta más baja de la OCDE, y la mortalidad entre los prematuros es la más elevada de la OCDE. Por otro lado, México adolece de una oferta comparativamente baja de insumos al sector salud —camas y médicos— según los estándares de la OCDE.

México ya ha implementado una reforma muy ambiciosa. Transcurrido un muy breve periodo de apenas ocho años, el Seguro Popular ofrece hoy cobertura para la mitad de la población que carecía de seguro. El avance de México hacia la consecución de la cobertura universal de su población ha sido notable en muchos aspectos, incluidos bajos costos fiscales y un mecanismo financiero que contribuye a disminuir las desigualdades en la distribución de fondos federales entre los distintos estados.

A pesar de este éxito, aún persisten diversos desafíos. México todavía gasta considerablemente menos en salud que otros países de la OCDE. Aunque el gasto total per cápita en salud se acerca a lo que podría esperarse considerando su nivel de ingreso, el sector salud mexicano se caracteriza por un nivel relativamente bajo de gasto público e importantes desembolsos del público. Esto indica que el sistema se queda corto en cuanto a la provisión de una cobertura adecuada de seguro. El aumento de la eficiencia en la prestación de los servicios y la mejora de la capacidad administrativa, particularmente a nivel estatal, serán pasos importantes para asegurar el éxito de las reformas en el largo plazo. Adicionalmente, es necesario atender las nuevas amenazas para la salud como la obesidad y la carga creciente que se asocia con el envejecimiento y las enfermedades crónicas. La organización del sistema se caracteriza por distintas instituciones verticalmente integradas, cada una de las cuales atiende a distintos segmentos de la población y con poca vinculación o coordinación entre ellas. Lo anterior ha conducido a desigualdades importantes en la prestación de servicios de salud entre las diferentes regiones y a una fragmentación que tendrá que abordarse.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Uso de la innovación para brindar cobertura asequible

El Seguro Popular ha sido uno de los ejemplos de política pública más innovadores y eficaces, al inscribir a las familias más pobres y a las personas que trabajan en el sector informal. En los ocho años transcurridos desde 2004, México ha llegado a más de 50 millones de personas que antes carecían de acceso a la seguridad social, con usuarios que informan de tasas de satisfacción del 97%.[1]

Esto ha sido un éxito rotundo. A nivel mundial, el Seguro Popular es considerado un ejemplo de innovación en la cobertura de servicios de salud (Knaul *et al.*, 2012; OCDE, 2005), desde dos perspectivas principales. La primera es que el sistema se basa en incentivos para que tanto los estados como los individuos se inscriban en el programa sin establecer formalmente un mandato de cobertura. Al asignar los fondos del programa hacia los estados con base en el número de nuevos usuarios inscritos, se introdujo un mecanismo que asigna más recursos a los estados más pobres, que típicamente tenían el mayor número de personas no aseguradas. La segunda perspectiva para evaluar el programa es que el Seguro Popular fue diseñado para lograr la cobertura universal a un costo fiscal relativamente bajo. Cubre los tratamientos de un grupo limitado de enfermedades y no pone en riesgo la sostenibilidad fiscal del sistema. Al especificar derechos claros, el gobierno ha podido así canalizar la expansión en las áreas de mayor rentabilidad social, como los servicios esenciales de atención primaria y los servicios de atención hospitalaria.

Además, el Seguro Popular no parece haber aumentado los incentivos al trabajo informal, al reducir los beneficios relativos del sistema contributivo actual (véanse el capítulo 5 y OCDE 2011b).

Los retos de mejorar la protección financiera y atender las brechas de financiamiento

Entre los principales retos restantes cabe destacar la necesidad de mejorar el acceso a la atención mediante la ampliación de la gama de servicios cubiertos por el Seguro Popular, facilitar el acceso a los servicios en todos los estados y en las zonas rurales, mejorar la calidad de la atencióny atacar la carga creciente de las enfermedades crónicas. Para hacerlo, México necesita llevar a cabo reformas incrementales en tres áreas principales: protección financiera, los beneficios ofrecidos por el Seguro Popular y la disponibilidad de financiamiento.

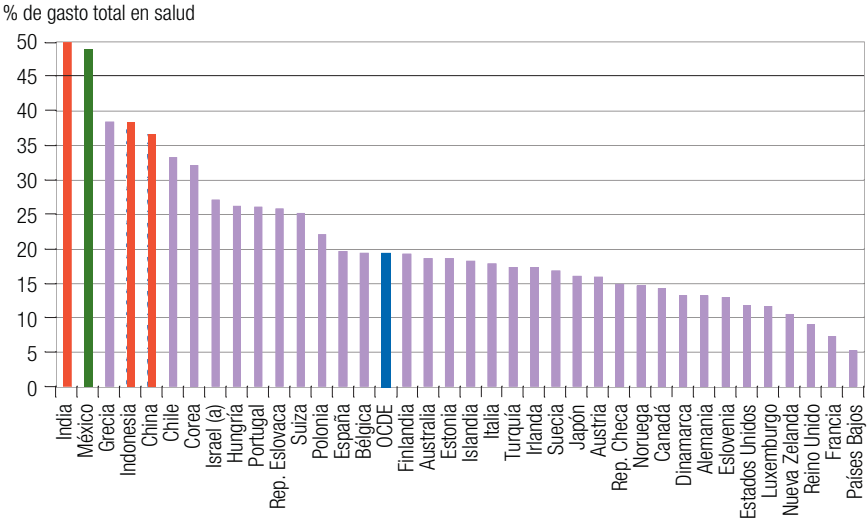
Mejoramiento de la protección financiera

Los mexicanos siguen expuestos a hacer desembolsos desproporcionadamente elevados para atender su salud. Los pagos directos siguen siendo los más elevados

[1] *http://www.seguro-popular.salud.gob.mx.*

entre los países de la OCDE y sólo menores que los de Indonesia cuando se incluyen las economías emergentes, como se muestra en la gráfica 7.1. El porcentaje de gasto para atención de la salud financiado con desembolsos del público se ha reducido sólo marginalmente, del 51% en 2000 al 49% en 2010. El gasto per cápita de la población creció 24% en términos reales entre 2000 y 2010. Este nivel de pagos del público es más elevado que en los países que tienen niveles semejantes de ingreso per cápita,[2] como Chile, Turquía, Estonia y Hungría, y muy superior al promedio de la OCDE del 28% en 2009. Esto refleja las desigualdades en cobertura entre los diferentes grupos demográficos.

Gráfica 7.1. **Pagos por parte de la ciudadanía como porcentaje del gasto total en salud, 2010**



a Información sobre datos de Israel: *http://dx.doi.org/10.1787/888932315602*.

Nota: Las economías emergentes que no son miembros de la OCDE en esta gráfica son: Indonesia, China e India.

Fuente: Base de datos *Global Health Expenditure* de la OMS; *OECD Health Data 2012*.

La persistencia de un gasto tan alto del público en una época de rápida expansión de la cobertura de salud indica que las familias todavía enfrentan dificultades para acceder a los servicios que necesitan, o bien, continúan gastando más para acceder a lo que perciben como servicios de mayor calidad en el sector privado, donde existe una cobertura de seguros marcadamente menor. Esto conduce también a diferencias persistentes en el acceso entre quienes están cubiertos por el Seguro Popular y quienes están afiliados a la seguridad social.

[2] Ajustado por las diferencias en los niveles de precios entre los países.

Por ejemplo, si bien las consultas externas y el uso de los servicios hospitalarios han mejorado con el tiempo para aquellos que antes no estaban asegurados, los porcentajes de utilización siguen siendo mayores entre los inscritos formalmente en la seguridad social: en 2010, el porcentaje de consultas al médico general entre la población inscrita a la seguridad social fue del 17.8%, en comparación con el 11.1 correspondiente a quienes no están inscritos (Knaul *et al*., 2012). Por lo tanto, el gobierno debe seguir esforzándose para reducir ese gasto directo de la población al alentar a los estados a ubicar servicios y personal de atención de salud en sitios más cercanos a la gente pobre, y a ampliar la gama de beneficios cubiertos.

Ampliar la gama de beneficios cubiertos por el Seguro Popular

La lista positiva de inclusión del Seguro Popular ha frenado con éxito al gasto en salud y al mismo tiempo ha ampliado su cobertura. El derecho a un paquete de servicios esenciales ayudó a asignar los fondos a los servicios más rentables. Los beneficios cubiertos por el paquete se han ampliado con el transcurso de los años, de 91 intervenciones en 2004 a 284 en 2012. Esto abarca más del 95% de las causas de visita a las unidades ambulatorias y los hospitales generales (Knaul *et al*., 2012).

De aquí en adelante, el reto consiste en asegurar que los servicios brindados por el Seguro Popular satisfagan las necesidades de salud de la población. La cobertura del Seguro Popular para gastos de salud catastróficos (el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos) es más limitada que la brindada por el paquete de servicios esenciales.[3] La cobertura contra gastos catastróficos de salud incluye cánceres (principalmente cánceres infantiles, con cobertura para pocos cánceres del adulto aparte de los de mama, cérvicouterinos, linfoma y tumores testiculares), trasplantes, algunos procedimientos quirúrgicos complejos, atención neonatal y VIH/SIDA. También incluye la atención posterior a los ataques cardiacos, pero sólo cuando el paciente tiene menos de 60 años de edad. No existe cobertura para los pacientes mayores ni para los gastos catastróficos surgidos de enfermedades no contagiosas como los accidentes vasculares o la necesidad de trasplantes de riñón o diálisis. Es probable que esto se convierta en una mayor preocupación, conforme las enfermedades crónicas como la diabetes sigan elevándose entre la población de México. Además, si bien los beneficios ofrecidos por el Seguro Popular en las clínicas públicas para pacientes externos y los hospitales generales son muy semejantes a los brindados por los servicios comparables de las dependencias de la seguridad social, quienes pertenecen al sector de seguridad social tienen acceso a un número considerablemente mayor de procedimientos para enfermedades graves.

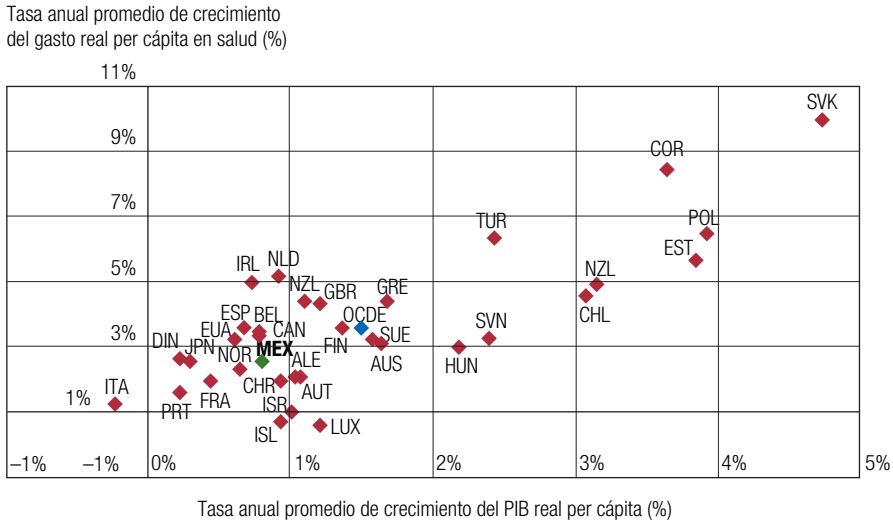
[3] El esquema de seguros incluye un paquete de servicios esenciales y un paquete que cubre los gastos de salud catastróficos (es decir, los gastos para atención de la salud que amenazan la capacidad de la familia para financiar sus necesidades básicas) financiados a través del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos.

Atender las brechas de financiamiento

Para permitir estas ampliaciones y asegurar una verdadera mejora en los servicios de salud, es necesario encontrar fuentes adicionales de financiamiento. El gasto en salud está dentro de los límites de lo que podría esperarse considerando el ingreso per cápita de México. No obstante, a pesar del importante compromiso fiscal que acompaña a las recientes reformas, el gasto de México en atención de la salud, equivalente al 6.2% del PIB, es aún moderado en comparación con los países de la OCDE (el promedio de la OCDE es de 9.5%) y el segundo más bajo en la OCDE después de Turquía (6.1%). En relación con el crecimiento económico, el gasto en salud se ha incrementado más rápidamente que en Francia, Alemania o Portugal. Sin embargo, tampoco ha crecido tan rápidamente como en Corea, Estonia y Turquía, países que de manera semejante han procurado hacer ampliaciones importantes en sus coberturas (o en sus paquetes de beneficios) (véase la gráfica 7.2).

Un crecimiento más lento del gasto en salud puede ser reflejo de una menor utilización de los servicios de salud que son más caros, o de las menores necesidades de una población más joven. Pero para asegurar un buen acceso a la atención se necesita un suministro adecuado de medicamentos. Por otra parte, como en casi todos los demás países de la OCDE, los mexicanos van a vivir más tiempo con padecimientos crónicos. Esta transición de la carga de salud de las enfermedades contagiosas a las crónicas requerirá incrementos en los niveles de

Gráfica 7.2. **Tasa de crecimiento promedio del gasto real per cápita en salud 2000-2010 (o año más próximo)**



Fuente: OECD, *Health at a Glance*, 2012.

gasto en salud. Demandará más de los profesionales de la salud y de los recursos médicos que las enfermedades contagiosas, porque las enfermedades crónicas requerirán tratamientos relativamente más caros para personas que vivirán una vida más larga. La magnitud de este desafío se ilustra con el hecho de que México tiene la segunda mayor tasa de obesidad y la más alta prevalencia de diabetes de los países de la OCDE.

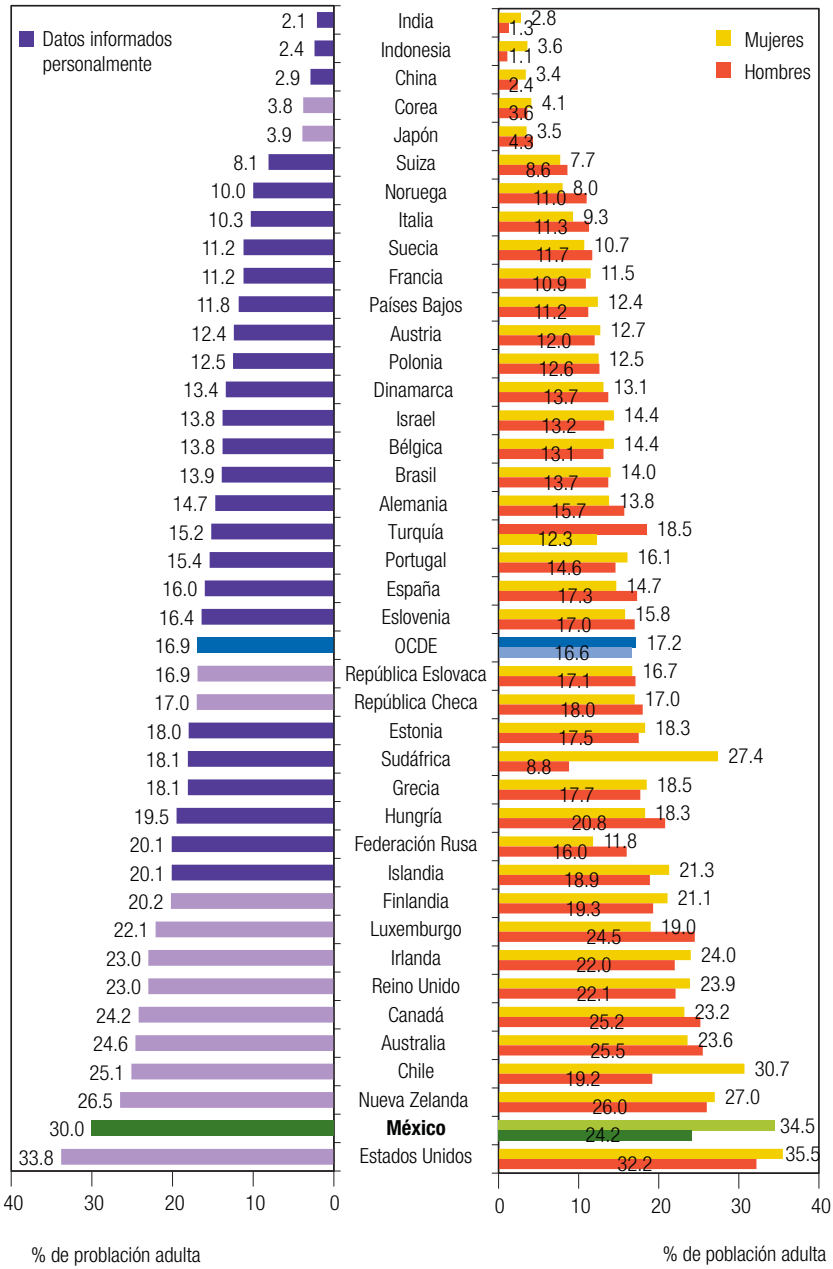
Enfrentar los nuevos retos de la salud

La obesidad y la diabetes, que afectan a una proporción cada vez mayor de la población, se están convirtiendo en retos urgentes para el sistema de salud de México. En el transcurso de los últimos 30 años, México se ha convertido en uno de los países del mundo más fuertemente afectados por la epidemia mundial de obesidad. Después de Estados Unidos, México ocupa el segundo lugar de la OCDE en obesidad (véase la gráfica 7.3). Entre 2000 y 2006, la prevalencia de sobrepeso se incrementó de 62.3% a 69.5% entre la población adulta, en tanto que la tasa de obesidad subió de 24.2% a 30%. Además, México se encuentra entre los países con las tasas más elevadas de obesidad infantil en el mundo: uno de cada tres niños tiene sobrepeso u obesidad.

La diabetes, la enfermedad crónica más directamente vinculada con la obesidad, también se está propagando rápidamente. Se estima que el 10.8% de los mexicanos entre las edades de 20 y 79 años tienen diabetes, una de las tasas más elevadas de la OCDE. La diabetes tipo 1, la forma predominante de la enfermedad entre los grupos de menor edad, representa el 10-15% de todos los casos.

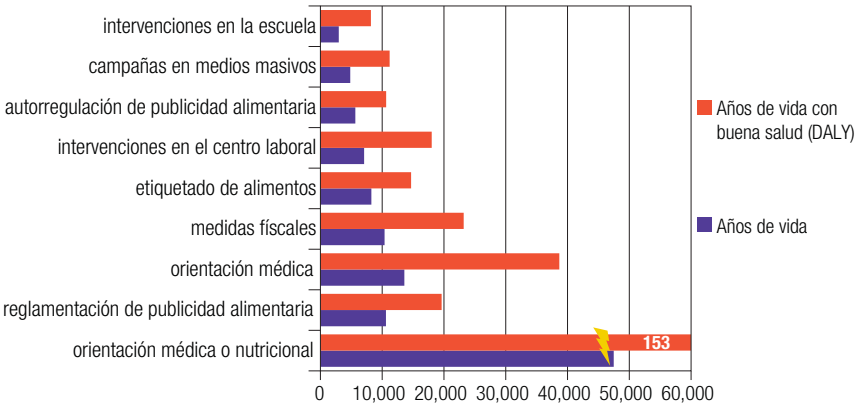
Estudios realizados por la OCDE muestran que una de las políticas más eficaces para la prevención de la obesidad y de las enfermedades relacionadas con la diabetes es brindar orientación en el nivel de atención primaria a los adultos en riesgo. La OCDE ha creado un modelo de microsimulación que permite a los países evaluar cuáles son las mejores políticas para atacar la obesidad y las enfermedades a las que ésta contribuye. Éste se cargó con datos de México y según sus resultados, en este país podrían ganarse hasta 61,000 años de vida mediante una estrategia integral que incluya programas múltiples de prevención. En la gráfica 7.4 se ilustran los efectos potenciales para la salud de los diferentes programas. La combinación de varias intervenciones para abordar la alimentación poco saludable y la inactividad física es un modo eficiente de mejorar la salud de la población. La rentabilidad de una estrategia de prevención, lo que incluye una campaña en los medios de comunicación, impuestos y subsidios a ciertos alimentos, etiquetas con información nutricional y restricciones a la comercialización representaría unos 3,460 dólares por año de vida que se ganarían teniendo buena salud (ahorro en DALY, siglas en inglés de Años de Vida Ajustados a la Discapacidad). Una estrategia tan amplia puede contribuir a un paquete diseñado para atacar los principales factores de riesgo de las enfermedades

Gráfica 7.3. **Prevalencia de obesidad entre adultos de 15 años o más, 2009 (o año más próximo) y disponible**



Fuente: *OECD Health Data 2011*; fuentes nacionales en el caso de países no miembros de la OCDE.

Gráfica 7.4. **Resultados de salud a nivel demográfico (efecto promedio por año)**



Fuente: *Obesity and the Economics of Prevention: Fit not Fat*, OECD, 2010.

crónicas, incluso también el tabaquismo, el alcoholismo, la hipertensión arterial y el colesterol elevado. En México, el paquete podría implementarse a un costo anual de 4.5 dólares per cápita (Cecchini *et al.*, 2010). Las intervenciones para cambiar los regímenes alimenticios no saludables y disminuir la inactividad física costarían menos de 0.8 dólares por persona. Este bajo costo (comparable con los de otras grandes economías emergentes) ofrece una oportunidad importante para actuar con prontitud con miras a resolver el problema.

Al igual que muchos otros países de la OCDE, en la lucha contra la obesidad México ha dado prioridad a las iniciativas dirigidas a los niños en edad escolar; por ejemplo, cambios en los refrigerios escolares y en las máquinas expendedoras de golosinas, mejores instalaciones para hacer ejercicio y mayor educación en materia de salud. El Pacto por México pone énfasis particular en los niños, con un compromiso para prohibir la comida "chatarra" en las escuelas (compromiso número 2). Los niños con sobrepeso tienen probabilidades desproporcionadamente altas de seguir teniendo sobrepeso como adultos. Las mejoras tempranas a la dieta pueden tener un impacto significativo en los hábitos y los gustos alimentarios que se extienden a la vida adulta. Sin embargo, las políticas que se centran en los niños pueden tardar mucho tiempo en producir un resultado tangible entre la población, como se refleja en la gráfica 7.4, y necesitan acompañarse de medidas dirigidas a adultos que enfrentan un riesgo más inmediato de sufrir enfermedades crónicas. Muchos países también difunden recomendaciones para una mejor nutrición y mensajes que promueven la salud, como el fomento a la "transportación activa" —ciclismo y caminata— así como la recreación activa. En los últimos tres años, algunos gobiernos intensificaron sus acciones para mejorar los regímenes alimenticios y aumentar la actividad física. Las campañas de promoción de la salud se intensificaron, se lanzaron programas

nacionales en Estados Unidos (*Let's Move* [Muévanse Todos]), Reino Unido (*Change4Life* [Cambiar para Vivir]), Suiza (*Actionsanté* [Acción es Salud]) y otros. Se ha recurrido de manera creciente a la colaboración con la industria de alimentos y bebidas (por ejemplo, en el Reino Unido y Suiza) en el diseño y aplicación de medidas para combatir la obesidad, particularmente, la reformulación de productos para evitar los ingredientes no saludables (como grasas saturadas y exceso de sal); la reducción del tamaño de las porciones excesivas y la oferta de alternativas saludables en los menús; la limitación de la publicidad, en especial a grupos vulnerables como los niños, y la información a los consumidores acerca del contenido de los alimentos. Las campañas emprendidas en los países de ingresos medianos no suelen ser tan amplias; a menudo se llevan a cabo como alianzas públicas-privadas y se centran principalmente en el aumento de la actividad física. Ejemplos de esas medidas incluyen el Movimiento Benestar o el programa Agita Mundo, los cuales se llevan a cabo en muchos países de América Latina. La reducción voluntaria de los ácidos grasos trans por parte de la industria, así como la regulación de la publicidad de alimentos para niños son muy limitadas, pero algunos países (por ejemplo, Chile, Colombia, Argentina y Brasil) han iniciado procesos de regulación. Sin embargo, la verdadera novedad de los últimos tres años ha sido un enorme y creciente interés en el uso de medidas fiscales para limitar el consumo de alimentos con alto contenido de grasa, azúcar y sal. Se ha aprobado la legislación respectiva en diversos países de la OCDE (como Dinamarca, Hungría, Francia y Finlandia) y se espera que otros países sigan esta tendencia en el futuro cercano.

México ha mejorado en lo que respecta a otros factores relevantes de riesgo para la salud, como el tabaco y el alcohol, cuyo consumo es más bajo que en la mayoría de los demás países de la OCDE. Sin embargo, los patrones individuales de consumo de alcohol de mayor riesgo (por ejemplo, beber compulsivamente) parecen ser más comunes en México, lo cual es una causa de preocupación.

Mejorar la calidad y la eficiencia de la atención de la salud

Si bien la reforma fiscal deberá ayudar a asegurar fondos suficientes para el sistema de salud (véase el capítulo 2 sobre política fiscal), otra forma importante de abordar las nuevas necesidades de salud, de reducir los déficit de financiamiento y de asegurar una mejor protección financiera, es elevar la eficiencia y la calidad del gasto en salud.

Uno de los mayores retos es mejorar la estructura y organización del sistema. La oferta de servicios de salud en México está aún fragmentada, con un sector privado grande y en su mayoría no regulado, y un sector público dividido en varias instituciones integradas verticalmente que financian y proveen atención médica, cada uno cubriendo a distintos segmentos de la población con diferentes regímenes. Conforme México continúe ampliando el paquete de beneficios del

Seguro Popular, será fundamental propiciar ahorros administrativos y coordinar mejor la atención al atender la duplicación de la administración entre las instituciones y reducir el alto costo administrativo. Actualmente, la coexistencia de numerosos aseguradores integrados verticalmente y la falta de separación entre los aseguradores y los proveedores de servicios de salud a menudo significa que las instalaciones de atención médica se duplican en algunas áreas. México ya ha tomado algunas medidas para la integración de las distintas instituciones de atención de la salud. Por ejemplo, la Secretaría de Salud estableció una base de datos integral de salud, elaboró un sistema de tarifas común a todas las instituciones que prestan servicios de salud, y ciertas compras de medicamentos de patente se hacen conjuntamente entre varios organismos (véase a continuación). Derribar las barreras que actualmente existen entre las instituciones y desarrollar un sistema de salud de base amplia, con un solo paquete de seguro que se aplique a toda la población, mejoraría mucho la eficiencia en la prestación de los servicios de salud. Asimismo, el primer compromiso del Pacto por México se refiere a que la cobertura de servicios de salud se pueda trasladar entre instituciones y se solucione la desigualdad en la calidad y la cobertura de una institución a otra. Estos cambios de gran envergadura requerirán la reforma de los mecanismos de pago para premiar el buen desempeño; por ejemplo, vincular la remuneración a metas de desempeño, así como el financiamiento a la prestación de servicios. Otra medida importante sería fortalecer los sistemas de información compartida, así como la presentación de informes y la rendición de cuentas de todas las instituciones. Las reformas posteriores podrían relacionarse con los acuerdos de contratación entre proveedores e instituciones de financiamiento a fin de permitir a los pacientes tener acceso a servicios de salud por medio del proveedor más adecuado, dada su condición y ubicación, en lugar de hacerlo sobre la base de su afiliación institucional. Sin embargo, en la actualidad, la calidad y la cobertura de la prestación de servicios varía de manera marcada entre instituciones. La posibilidad de unir a las principales instituciones requerirá más que otorgar poder a los pacientes; requerirá también invertir en la fuerza laboral en el sector salud y realizar la transformación hacia un paquete común de servicios de salud basado en la evaluación económica de su eficiencia.

Por último, para cumplir el compromiso contenido en el Pacto por México será importante reducir las diferencias en la calidad de la atención médica en todo el país asignando los limitados recursos a donde más se necesiten. El financiamiento público per cápita sigue estando inversamente relacionado con los indicadores de necesidad, tales como la mortalidad infantil, así como con las áreas geográficas más necesitadas. La atención médica de mala calidad se debe a que el número de médicos y camas de hospital no es suficiente. Pese a que desde 1990 ha habido un gran incremento en la oferta, en 2010 México sólo tenía dos médicos por cada 1000 personas, en comparación con el promedio de la OCDE de 3.1; sólo 2.5 enfermeras en comparación con el promedio de la OCDE de 8.7, y la proporción de camas de

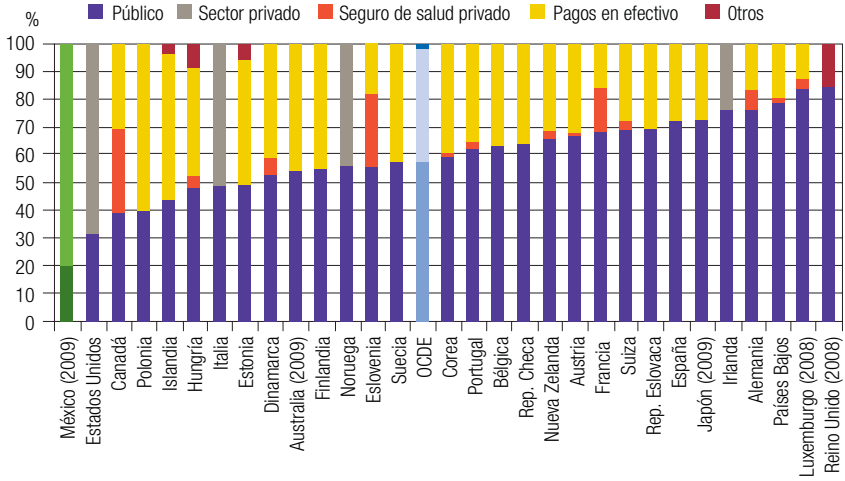
hospital fue menor a la mitad del promedio de la OCDE. También hay disparidades regionales grandes en la densidad de médicos y camas de hospital por población, que es mayor en las principales ciudades (OCDE, 2011a).

El ejemplo de los fármacos

En la mayoría de los países de la OCDE, los medicamentos son parte de la canasta de beneficios cubiertos por el seguro de salud básico y México ha instrumentado políticas para brindar a la población acceso a los medicamentos esenciales, como los define la OMS. La Secretaría de Salud establece listas de reembolsos para la atención primaria (Cuadro Básico), y secundaria y terciaria (Catálogo de Medicamentos), de las cuales las instituciones de seguridad social y el Seguro Popular extraen sus propios "formularios". Los afiliados a programas de seguridad social o el Seguro Popular tienen derecho a medicamentos gratuitos, siempre y cuando éstos estén incluidos en el formulario de la institución de la que son derechohabientes, sean recetados por un médico que trabaje en el sector público y despachados en una farmacia o establecimiento público (Wirtz, 2011 y 2012).

El gasto en fármacos representa el 27.7% del gasto total en salud y el 1.7% del PIB, superior a los promedios de la OCDE (16.7% y 1.5% respectivamente en 2010). Sin embargo, el 81% del gasto farmacéutico se financia privadamente, sobre todo mediante desembolsos en efectivo (véase la gráfica 7.5). Esto se debe a una combinación de un alto autoconsumo (incluso el autoconsumo de medicamentos que requieren receta médica y que con demasiada frecuencia se venden sin ella) y a una baja disponibilidad de medicamentos en las instituciones públicas.

Gráfica 7.5. **Gasto en medicamentos por fuente de financiamiento en 2010 (o año disponible más próximo)**



Fuente: OECD Health Data 2012.

Además, el mercado de los medicamentos se caracteriza por precios elevados y una gran variación en éstos, de manera señalada entre los distintos estados. Para abordar las ineficiencias del mercado, el gobierno impuso algunos reglamentos para mejorar los métodos de adquisiciones (Knaul *et al*., 2012). Cada institución tiene su propio proceso de adquisiciones para las compras de genéricos que ocurren a nivel de los 32 estados (Moise y Docteur, 2007), lo que condujo a variaciones de precio elevadas e injustificadas. Una comisión creada en 2008 ha negociado en todo el país los precios de los medicamentos de patente para todas las instituciones públicas, lo que ha generado importantes reducciones de precio y ahorros considerables (Gómez-Dantes *et al*., 2012). Éste es un paso importante ya que los medicamentos de patente todavía representan más de la mitad de las compras públicas en valor, aunque sólo el 5.5% en volumen (Wirtz, 2011). No obstante, en el mercado privado, la regulación de precios sólo consiste en asignar un precio máximo al consumidor en lo que toca a medicamentos de patente, resultado de acuerdos voluntarios con los fabricantes. Esta regulación da lugar a precios relativamente elevados en México, porque las partes negociadoras usan como referencia los precios pagados por los países que tienen los mayores volúmenes de venta (Moise y Docteur, 2007).

Desde 2011, la OCDE ha apoyado a dos importantes instituciones públicas del sector salud de México, específicamente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en la mejora de sus actividades en el área de adquisiciones (véase el capítulo 4). Esto incluye una revisión completa de su función de adquisiciones y recomendaciones detalladas para aumentar la eficacia, eficiencia e integridad en ambas instituciones (incluso sobre el combate a la corrupción y la manipulación de licitaciones) (OCDE 2011c, 2012b y de próxima publicación). Posteriormente se instrumentaron diversas iniciativas; por ejemplo, la competencia conjunta en 2012 de casi 700 productos médicos (incluidos los medicamentos no patentados) y 600 equipos médicos, de numerosos participantes en el sector de salud pública. El Instituto Mexicano para la Competitividad evalúa que los nuevos proyectos iniciados por el IMSS en 2011 para atender las recomendaciones de la OCDE ya han generado importantes ahorros en los gastos de adquisición de determinados medicamentos, y un aumento del 34% en la participación de los licitantes (IMCO, 2012).

Por último, aunque la disponibilidad de medicamentos en las instituciones públicas ha mejorado (Knaul *et al*., 2012), éstos siguen representando dos terceras partes de los pagos desembolsados en efectivo por las familias cubiertas por la seguridad social y el 72% de las familias afiliadas al Seguro Popular.

En general, se necesitan más reformas para mejorar la eficiencia en la compra y el consumo de fármacos y así aumentar el acceso a los medicamentos reembolsados públicamente para las familias pobres.

Recomendaciones clave de la OCDE

Promover la calidad y la rentabilidad de la atención al privilegiar las iniciativas de prevención de las enfermedades y promoción de la salud, especialmente para atacar el aumento de la obesidad y la diabetes.

- Asegurar fondos adecuados para el sistema de salud al introducir las reformas fiscales que sean necesarias.
- Reducir las barreras que aún quedan para acceder a los servicios al mejorar la disponibilidad y la calidad de éstos mediante la ampliación progresiva del paquete de atención de la salud cubierto por el Seguro Popular.
- A largo plazo, crear un sistema de salud de base amplia integrado que aplique a todos los mexicanos y sea trasladable de una institución aseguradora a otra.
- Mejorar la compra de medicamentos y su proceso de distribución, así como la regulación del mercado privado. Esto contribuirá a reducir aún más las variaciones de precios entre los diferentes estados y compradores, e incrementar la disponibilidad de medicamentos entre los proveedores de los servicios públicos de salud.
- Aumentar la eficiencia en las prácticas de compra y reducir la incidencia de la manipulación mediante un diseño de licitaciones que limite las oportunidades de prácticas colusorias, así como mediante la capacitación en técnicas de detección temprana de casos de corrupción del personal de adquisiciones en todos los niveles de gobierno.
- Fomentar la eficiencia de los hospitales públicos, adoptando una separación más clara entre las funciones de adquirente y proveedor, así como mecanismos de pago entre instituciones basados en resultados.
- Mejorar la gobernabilidad del sistema al fortalecer los mecanismos de información y los marcos de rendición de cuentas de todas las instituciones e invertir en la capacidad de gestión en todos los niveles del sistema.

Bibliografía adicional

Cecchini, M., F. Sassi, J.A. Lauer, Y.Y. Lee, V. Guajardo-Barron y D. Chisholm. Tackling of unhealthy diets, physical inactivity, and obesity: health effects and cost-effectiveness. *The Lancet* 2010; 376(9754), pp. 1775-84.

Gomez-Dantes *et al.* (2012), "A new entity for the negotiation of public procurement prices for patented medicines in Mexico", *Bulletin of the World Health Organisation*, Vol. 90, pp. 788-792.

IMCO (2012), Evaluación del Acuerdo de Trabajo IMSS-OCDE-CFC - Segunda entrega.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Knaul, F.M. *et al.* (2012), The quest for universal health coverage: achieving social health protection for all in Mexico, *Lancet Online*, agosto 16, 2012, consultado por última vez el 5 de octubre de 2012 en http://download.thelancet.com/flatcontentassets/pdfs/S014067361261068X.pdf

Moise, P. y E. Docteur (2007), "Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies in Mexico", Documento de trabajo del área de salud de la OCDE, núm. 25, París.

OECD (2005), *OECD Review of Health Care Systems: Mexico,* OECD Publishing, París.

OECD (2010), *Fit not Fat – Obesity and the Economics of Prevention*, OECD Publishing, París.

OECD (2011a), *Health at A Glance*, 2011, OECD Publishing, París.

OECD (2011b), "The labour market effects of social protection systems in emerging economies", capítulo 2 de *OECD Employment Outlook 2011,* OECD Publishing, París.

OECD (2011c), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Mexico,* OECD Publishing, París.

OECD (2012a), *OECD Health Data 2012*, OECD Publishing, París.

OECD (2012b), *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security – Lo más destacado,* OECD Publishing, París.

OECD (próximamente), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute,* OECD Publishing, París.

Wirtz, V. (2011), Pharmaceutical pricing and reimbursement in Mexico, cartel presentado en la conferencia del PRI, consultado por última vez el 5 de octubre de 2012 en http://whocc.goeg.at/Downloads/Conference2011/PraesentationenPPRIKonferenz/Day2_morning_Aula_0945_Mexico.pdf

Wirtz, V. *et al.* (2012), Heteregeneous effects of health insurance on out-of-pocket payments expenditures on Medicines in Mexico, *Value in Health*, núm. 15, pp. 593-603.

Capítulo 8

La integración de México en la economía mundial mediante el comercio y la IED

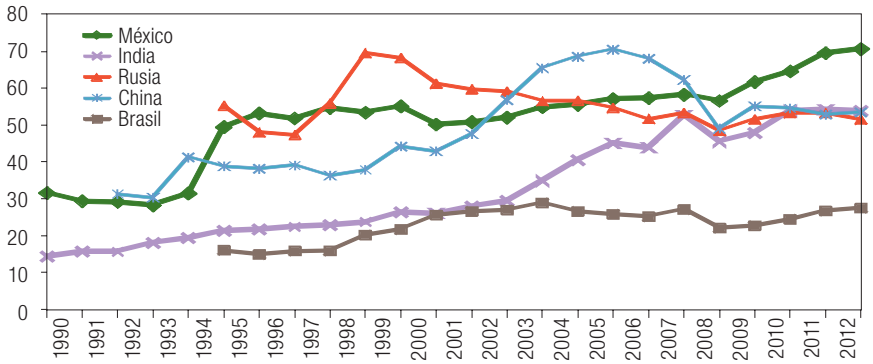
Iza Lejarraga

En el transcurso de los últimos 25 años, México se ha integrado progresivamente en los mercados internacionales y se ha convertido en un epicentro económico en la región. Sin embargo, México tiene el potencial de cosechar ganancias aún mayores del comercio, con el resultante beneficio para su crecimiento económico. El país se beneficiaría de la promoción de flujos comerciales hacia nuevos mercados, especialmente aquellos que permitan a México lograr una mayor integración con las economías de más rápido crecimiento. Asimismo, la sofisticación de las actividades de exportación hacia tareas de mayor valor agregado fomentaría la productividad; en este sentido, el desarrollo de su sector servicios brindaría nuevas oportunidades de comercio e impulsaría una economía intensiva en conocimiento. Para ello es necesario fortalecer las cadenas de suministro a fin de que puedan insertarse de manera competitiva en los sistemas mundiales de distribución y especialización. En este contexto, es indispensable aumentar la competitividad y reducir las barreras regulatorias, principalmente las restricciones a la competencia e inversión extranjera en los servicios y en las industrias de red de la economía. Esto no sólo ayudaría a promover las exportaciones de bienes y servicios, sino que también potenciaría la competitividad de la economía del país en general.

La economía de México ha cambiado notablemente en las dos últimas décadas. Ha dejado de lado las políticas de sustitución de importaciones para favorecer una orientación hacia el exterior, así como la integración en los mercados mundiales de bienes y servicios. La trayectoria sostenida de México en cuanto a la liberalización del comercio lo ha convertido en uno de los principales exportadores del mundo: ocupa el lugar número 14 en la exportación de bienes y el 35 en la de servicios. El grado de apertura comercial (el valor total de las exportaciones y las importaciones en relación con el PIB) se duplicó en el transcurso de las últimas dos décadas y en la actualidad representa el 60% del PIB, por encima de los niveles de las cuatro economías BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica) (véase la gráfica 8.1). Por lo tanto, México es una de las economías más integradas en los mercados mundiales. Esta apertura ha contribuido a apoyar la creación de empleo y mejorar los niveles de vida. La liberalización del comercio también ha hecho que la economía sea más resistente a los embates externos. Por ejemplo, en la secuela de la crisis económica global de 2008-2009 México experimentó una fuerte recesión, pero también logró un rápido repunte, durante el cual la apertura comercial se incrementó aún más.

Gráfica 8.1. **Apertura comercial**

Relación del comercio de bienes y servicios con el PIB



Fuente: OCDE, base de datos *Economic Outlook 92*.

Los esfuerzos recientes en materia de liberalización comercial se han consolidado en buena parte gracias a reformas comerciales unilaterales. El gobierno mexicano fue uno de los pocos de la OCDE que incluyeron medidas de liberalización comercial en su paquete de políticas para responder a la crisis. A finales de 2008, México anunció una reducción unilateral de aranceles a las importaciones durante el periodo 2009-2013. Se espera que con esta medida disminuirá el promedio de los aranceles industriales de 10.4% en 2008 a 4.3% en 2013. Por consiguiente, los consumidores se beneficiarán de precios más bajos de un amplio conjunto de productos acabados, así como de una mayor variedad de productos. Igualmente importante, las reducciones arancelarias bajarán los costos de la producción, sobre todo porque México es un gran importador de bienes intermedios y de capital. En efecto, más de tres cuartas partes de las importaciones mexicanas se destinan a cadenas de valor internacionales.

La participación de México en tratados de libre comercio bilateral y regional también ha sido un factor relevante para promover la integración comercial. Actualmente, México tiene tratados de comercio, de inversión y de cooperación económica con más de 40 países, que en conjunto representan el 75% del PIB mundial. México promulgó en fecha reciente un tratado de libre comercio con América Central (AC), lo que refleja una estrategia para crear nuevas oportunidades comerciales y mercados de exportación en América Latina; además, complementa su posición ya consolidada en el mercado de América del Norte, en virtud del TLCAN. A principios de este año, México fue invitado a participar en las negociaciones de la Alianza Transpacífica (TPP); tras concluir, dichas negociaciones también ayudarán al país a ampliar sus oportunidades comerciales con los países del Pacífico, cuya estructura productiva es más diversificada.

Aunque el fuerte crecimiento de las exportaciones ha redituado numerosos beneficios, México podría beneficiarse mucho más de una mayor apertura de su régimen comercial. En particular, México está bien posicionado para captar mayores ganancias dinámicas adicionales provenientes de sus actividades de comercio exterior, las cuales aún no rinden todo su potencial en cuanto a mayores niveles de crecimiento económico. Desde mediados de los años 90, la tasa de crecimiento del PIB ha sido más lenta que en las décadas precedentes (incluida la "década perdida" de los 80) (véase el cuadro 8.1), lo que refleja una disminución en la tasa de acumulación de capital físico, y una tendencia a la baja en la productividad total de los factores (véase el capítulo 1 sobre Potencial de Crecimiento). México puede aprovechar su integración en los mercados mundiales para aumentar su exposición a la transferencia de tecnología y captar mayores niveles de inversión en activos fijos.

Cuadro 8.1. **Crecimiento del PIB y de las exportaciones**
(Cambio porcentual anual)

	PIB		Exportaciones	
	1961-1993	1994-2011	1961-1993	1994-2011
México	4.9%	2.6%	8.4%	9.7%
Brasil	5.1%	3.3%	8.5%	6.0%
India	4.2%	7.0%	6.4%	14.5%
China*	7.3%	10.1%	6.3%	17.9%
Chile	4.2%	4.6%	7.3%	6.3%

* Información disponible para China 1979-2011.

Fuente: Información de Indicadores del Banco Mundial.

Desafíos clave

Consolidar lazos comerciales con nuevos socios para diversificar mercados

La diversificación de mercados y productos constituye un elemento importante de un programa de comercio orientado al crecimiento. Cada vez hay más datos que indican que los países crecen más rápido cuando exportan una variedad más amplia de productos, y cuando esos productos tienen un mayor grado de sofisticación (véase, por ejemplo, Hausmann *et al.*, 2007). Es más, cuando los países diversifican los mercados de destino crean más oportunidades para exportar una variedad muy amplia de productos, atendiendo a los distintos perfiles de preferencias y demandas. La diversificación de mercados también protege a los países contra los desplomes en las exportaciones causados por los cambios en la demanda o la competencia en un determinado mercado. Por consiguiente, es importante ampliar los mercados de destino para promover una oferta exportable más diversificada.

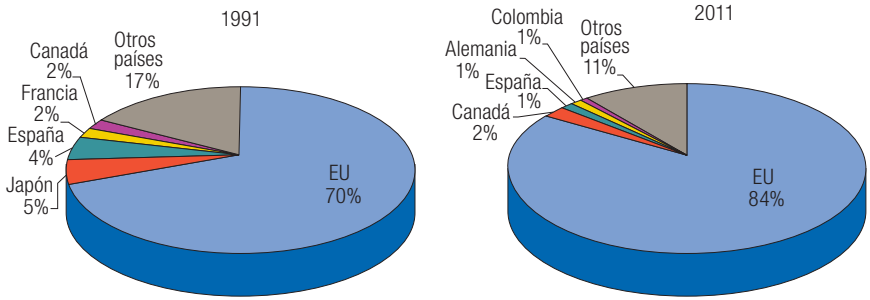
Aunque México ha trabajado en la diversificación de sus socios comerciales, el tamaño y la importancia del mercado norteamericano predominan en sus relaciones comerciales. Esta dependencia del mercado estadounidense contribuye a la volatilidad de la producción, ya que los embates que recibe la producción de Estados Unidos se amplifican en México (OCDE, 2011). Esto se hizo evidente durante la crisis económica de 2008-2009, cuando el PIB de México bajó un 8.5% en el momento en que el de Estados Unidos bajó un 4%.

En la actualidad, el 84% de la exportación de mercancías se destina al mercado de Estados Unidos (véase la gráfica 8.2). Esta dependencia del mercado

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

estadounidense ha aumentado desde que se suscribió el TLCAN, aunque es menor que en años anteriores, cuando llegó al 90%. Este patrón no es tan pronunciado en el caso de Canadá, donde la proporción de las exportaciones al mercado de Estados Unidos permaneció constante en el periodo anterior y en el posterior al TLCAN, en torno al 75%. Canadá ha tenido más éxito en la diversificación de sus mercados de exportación más allá de sus tradicionales socios comerciales de América del Norte y Europa. En especial, China ha surgido como un importante socio comercial de Canadá, que representa el destino del 4% de sus exportaciones.

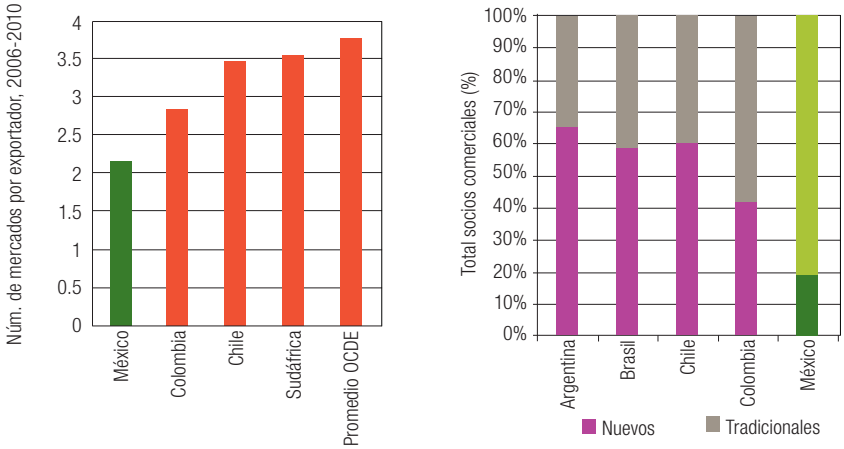
Gráfica 8.2. **Mercados de destino de las exportaciones mexicanas, 1991 y 2011**



Fuente: Con base en información de COMTRADE, Naciones Unidas.

México espera beneficiarse de nuevos lazos comerciales con economías de rápido crecimiento, distintas de la de Estados Unidos. En promedio, cada empresa exportadora mexicana tiene dos destinos, lo que es inferior al promedio de la OCDE (véase la gráfica 8.3). La concentración exportadora de México también es pronunciada según los estándares de América Latina, donde la mayoría de los principales exportadores han diversificado sus socios comerciales en las últimas décadas. En Brasil y Chile, a principios de la década, más del 60% de las exportaciones se hicieron a socios comerciales no tradicionales (es decir, países a los cuales no exportaban a principios de los años 70). En cambio, México sólo registra un 19.1% de nuevos socios comerciales entre todos sus destinos de exportación. Esto indica que el acceso preferencial a los mercados que se ha forjado a través de los tratados de libre comercio con otros países aún no se utiliza plenamente. Por lo tanto, es importante fomentar un mayor aprovechamiento de las oportunidades que brindan dichos tratados por parte de las empresas.

Gráfica 8.3. **Número de mercados por exportador[1] y porcentaje de nuevos socios comerciales**



Nota: El socio tradicional se define por si se exportaba a ese país a principios de la década de 1970.

Fuente: Con base en información de los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (izquierda) y de Balza *et al.*, 2008 (derecha).

Explotar el "margen extensivo" del comercio para impulsar el crecimiento

México tiene el potencial para extraer mayores ganancias del comercio que fomenten un mayor crecimiento. Una posibilidad para generar más comercio puede lograrse a través de una mayor explotación de las ventajas comparativas dinámicas. Si bien el crecimiento de las exportaciones de México en las dos últimas décadas se ha basado en gran parte en el margen intensivo (es decir, la exportación de productos adicionales a sus socios comerciales habituales), puede generar mayores ganancias mediante el margen extensivo (es decir, la creación de nuevos flujos de comercio). Muchos países emergentes, como China e India, han basado su crecimiento comercial en el margen extensivo, llevando a cabo una transición estructural hacia exportaciones de mayor valor agregado. México está bien posicionado para seguir esa trayectoria, considerando el amplio conjunto de capacidades productivas que ha desarrollado en la industria manufacturera,

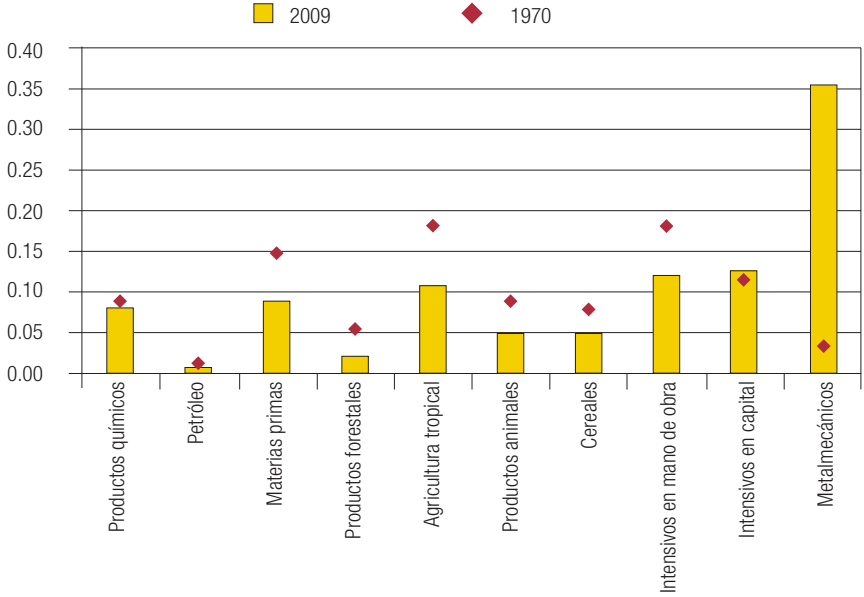
[1] El número de mercados por exportador se tomó de la base de datos *Exporter Dynamics* del Banco Mundial. Esta nueva base de datos se elabora a partir de información de las aduanas a nivel de empresa e incluye medidas del tamaño, la concentración, la entrada y la salida, así como la diversificación del exportador. Los datos abarcan 45 países de 1997 a 2011, inclusive 10 países de la OCDE (Bélgica, Chile, Estonia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Turquía). Como los datos para Portugal están incompletos, el promedio de la OCDE se calcula basándose en los demás países de la OCDE representados.

y que puede volver a utilizar en el descubrimiento de nuevas fuentes de valor agregado.

Sorprendentemente, la mayoría de los productos que México exporta en la actualidad se desarrollaron en los años 70. Balza *et al.* (2008) encontraron que el 80% de las líneas de productos exportados por México de 2000 a 2004 ya se exportaban de 1970 a 1974, cuando el país sufrió una fuerte transformación estructural. A principios de los años 80, incluso antes de la firma del TLCAN, México tenía una de las canastas de exportaciones más diversificadas de América Latina, con un grado de diversificación y sofisticación en su perfil productivo poco común para su nivel de ingreso. México logró ventajas comparativas en un amplio conjunto de productos, que comprendían desde productos químicos y materias primas hasta otros que requieren un uso intensivo de capital y de mano de obra.

Con el tiempo, y en particular desde mediados de los años 90, México concentró su canasta exportadora, abandonando una variedad de productos en la que anteriormente había mostrado una ventaja comparativa y fortaleciendo su especialización en productos de maquinaria, sobre todo los relacionados con vehículos y productos electrónicos (véase la gráfica 8.4). También mantuvo o amplió ligeramente su ventaja comparativa en productos con un uso intensivo de capital. En otros ramos industriales con menos requerimientos tecnológicos,

Gráfica 8.4. **Ventaja comparativa de México, de acuerdo con las categorías de productos de Leamer**



Fuente: OCDE 2012, con base en el Documento de Trabajo núm. 311, del OECD Development Centre, abril de 2012.

como las materias primas, la agricultura tropical y los productos con un uso intensivo de mano de obra, dejó de exportar diversos productos en los que anteriormente tenía ventajas comparativas.

Esta evolución coincide en gran parte con la experiencia de las economías emergentes de Asia, caracterizada por una primera etapa de diversificación, seguida por otra de especialización en productos de alta tecnología (OCDE, 2012b). México disfruta de un patrón de ventaja comparativa relativamente favorable, que ofrece oportunidades de crecimiento futuro si se adoptan una serie de reformas estructurales. Aproximadamente el 72% de las exportaciones de manufacturas de México se clasifican como productos de mediana y alta tecnología, una proporción similar a la de los contenidos tecnológicos en la estructura de las exportaciones de Corea (OCDE 2012, 2009). Por ende, México debe explotar las capacidades tecnológicas que ya existen dentro del perfil de sus exportaciones para aumentar su productividad y "migrar" hacia exportaciones de bienes de alta productividad.

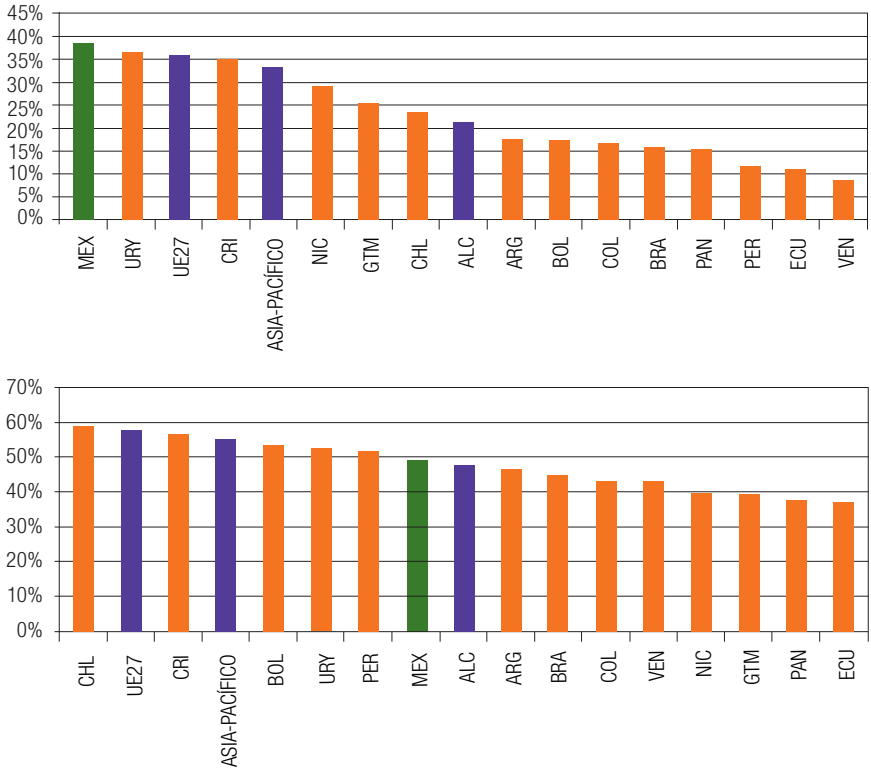
Sin embargo, para capitalizar este potencial, México necesita aumentar la proporción de valor agregado interno en las actividades de manufactura. A pesar de que el valor agregado del sector manufacturero en México era mayor que el de Corea a principios de los años 70, desde entonces ha disminuido de un nivel de 21% a 17.6% en 2009. Esta disminución se debe a la creciente influencia de las maquilas y de otras actividades de ensamblaje final, que suelen generar menos valor añadido en las fases inferiores y superiores de la escala de producción. Por el contrario, el valor agregado de Corea en el sector manufacturero ha aumentado constantemente durante este tiempo; del 18.5% en 1970 llegó a un nivel del 28% en 2009 (OCDE, 2012b).

Agregar mayor valor en las cadenas de valor regionales y globales

La fragmentación geográfica de la producción y, con ello, el surgimiento de cadenas de valor regionales y globales ofrece nuevas oportunidades para expandir el comercio y generar nuevas actividades de exportación. Tanto para bienes como para servicios, el proceso de producción se ha desagregado en múltiples etapas que se llevan a cabo en distintas partes del mundo. En este contexto, las ventajas comparativas pueden crearse en ciertas "tareas" o partes intermedias de esos procesos de la cadena de valor, más que en los productos acabados. Sin embargo, el desafío sigue siendo ascender en la cadena de valor para enfocarse en tareas de más alta productividad, así como para expandir las capacidades productivas para abarcar una gama más amplia de tareas interconectadas en la cadena de valor.

De hecho, México ya se está convirtiendo en un participante activo en las cadenas de valor globales. Las exportaciones de México incorporan una proporción comparativamente alta de valor agregado extranjero (véase la

Gráfica 8.5. **Participación de México en las cadenas globales de valor**



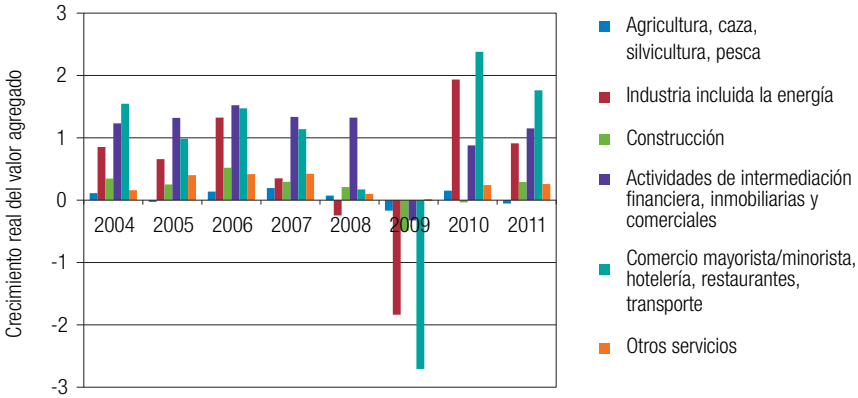
Fuente: Con base en datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

gráfica 8.5). La participación de México en las cadenas de valor globales es mayor que el promedio de América Latina, pero se ha rezagado con respecto a las de Europa y Asia. México se ha convertido en una de las nuevas zonas para el suministro de servicios en el extranjero, y ha logrado aprovechar oportunidades surgidas por su proximidad con el polo de demanda de Estados Unidos.

Uno de los retos que enfrenta México es cómo crear mayor valor agregado en sus actividades de exportación. Una tendencia paradójica en la estructura de comercio de México es que, en la medida en que ha modernizado sus patrones de especialización en aras de productos más sofisticados y de alta tecnología, la productividad de los factores ha disminuido. Si bien es cierto que la manufactura desempeña un papel importante en el comercio de México, su contribución al crecimiento del valor agregado no es tan alta como lo fue en las décadas anteriores. Por el contrario, la mayor parte del crecimiento en valor agregado en las últimas décadas es atribuible a las actividades de servicios, como el comercio mayorista/minorista, los viajes y el transporte, así como a la intermediación

financiera y los servicios empresariales (véase la gráfica 8.6). Por lo tanto, las actividades de servicios le brindan a México más oportunidades para generar valor agregado interno en las cadenas globales de valor.

Gráfica 8.6. **Contribución de diversos sectores al crecimiento del valor agregado real**



Fuente: OCDE, basado en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Dichas cadenas globales de valor en el sector servicios ofrecen un inmenso potencial. Cada vez es más evidente que las empresas están subcontratando en forma creciente no sólo el ensamblaje de artículos, sino también muchos servicios relacionados con sus operaciones. Los múltiples servicios a las empresas que se realizan en otros países han aumentado en valor agregado y en complejidad, desde el procesamiento de datos y los centros de atención telefónica hasta los servicios financieros y contables. En este contexto, México puede incrementar su participación en las cadenas de valor globales de los servicios (es decir, la red de servicios en torno al turismo, la industria de la salud, los servicios culturales y audiovisuales), a diferencia de sólo especializarse en servicios que sean parte de las cadenas de manufactura globales (como mantenimiento y reparaciones, comercialización, logística y servicios posventa). Reducir la fuerte dependencia de la manufactura también puede ser importante para disminuir la volatilidad macroeconómica. La actividad suele ser más estable en el sector de servicios que en el de la manufactura, sobre todo en aquellos servicios que no están directamente vinculados a la manufactura, como las tecnologías de la información y la comunicación, el transporte de pasajeros y la banca comercial.

Desarrollar cadenas de suministro competitivas, flexibles e innovadoras

El éxito de México para atraer a grandes empresas multinacionales en sectores muy globalizados, como el automotriz, el aerospacial, el farmacéutico y muchas otras industrias de manufactura, abre nuevas puertas para profundizar la integración de México en las cadenas de valor globales. Además, gracias a las nuevas oportunidades en las cadenas de valor de los servicios se abrirán nuevas posibilidades para que México diversifique su participación en los mercados mundiales.

Para aprovechar al máximo y ampliar estas oportunidades, México necesita fortalecer las cadenas de suministro que puedan insertarse en los sistemas de producción y distribución mundiales. Es importante promover el desarrollo de redes de empresas flexibles, innovadoras e interconectadas que puedan suministrar una serie de bienes y servicios a las cadenas de valor globales. Las grandes multinacionales necesitan cada vez más proveedores locales competitivos que puedan cumplir con las normas internacionales de calidad. Al mismo tiempo, los efectos indirectos de la tecnología y del conocimiento se pueden maximizar aumentando la capacidad de los proveedores locales para asimilar e integrar conocimientos tecnológicos y de gestión. Por consiguiente, se requieren inversiones en competencias humanas, investigación y desarrollo, así como en innovación, para aumentar la captación de valor. Esto incluye también mejorar las capacidades de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que estén bien posicionadas para atraer una o varias "tareas" concretas a lo largo de la cadena de valor (véase el capítulo 10 sobre PYMES).

La competitividad de las cadenas de suministro también depende del entorno empresarial local y del marco institucional. Un aspecto decisivo en este sentido es, de nuevo, el desarrollo de competencias humanas, lo cual es específicamente importante para que México se diversifique en cadenas de valor de servicios, que dependen en gran medida del conocimiento y el capital humano. Otro elemento crucial para que las cadenas de suministro funcionen con eficiencia es la creación de una infraestructura digital. En particular, el acceso a comunicaciones confiables de bajo costo mejora la capacidad de los proveedores para competir a escala mundial (véase el capítulo 9). Por último, un marco institucional y regulatorio propicio proporciona mayor transparencia y predictibilidad a todos los agentes que intervienen en la cadena de suministro, facilitando así la coordinación e integración de sus actividades económicas.

Ampliar el sector de servicios y atraer mayores niveles de inversión

Pese a las ventajas que la mayor especialización en servicios podría aportar a la economía y en contraposición al dinamismo del país en el comercio de bienes, la participación de México en el comercio de servicios de la OCDE es aún inferior a

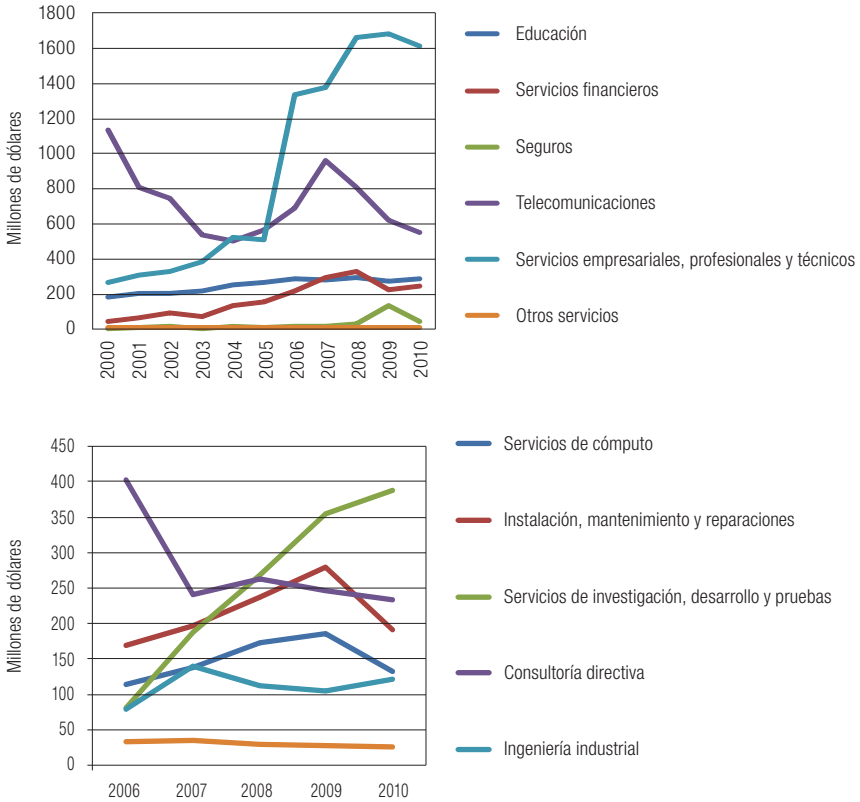
su potencial. La participación de los servicios en el PIB de México ha permanecido bastante constante durante la última década, en poco más del 60% y por debajo del promedio de la OCDE del 73%. De modo similar, el 60% de la fuerza laboral de México se basa en actividades de servicios, comparado con el 70% en el área de la OCDE. En la mayoría de los países de la OCDE, la productividad laboral en los servicios es mayor que la productividad laboral en las manufacturas. Es más, los servicios no tradicionales tienden a ofrecer mayores salarios y más canales de transmisión para el cambio tecnológico.

México tiene un buen conjunto de recursos para promover un sector de servicios que sea más dinámico, y debe seguir redoblando esfuerzos en la generación de una fuerza laboral competente y bilingüe, una economía digital propicia y buena conectividad aérea, entre otros factores de importancia fundamental para la competitividad de los servicios. En la edición de 2011 del Índice A.T. Kearney de Localización de Servicios Globales, México ocupa el sexto lugar entre los principales 50 países para las actividades de servicios, con base en el atractivo financiero, las aptitudes y disponibilidad de la fuerza laboral, y el entorno empresarial general. Aunque México comparte con las principales ubicaciones —China e India— ventajas de costos y enormes reservas de talento, tiene una clara ventaja por su proximidad geográfica, mismo huso horario y afinidad cultural con Estados Unidos, que probablemente seguirá siendo el mayor polo de demanda para la subcontratación de servicios en el futuro previsible. México también atiende a la creciente población de habla hispana en Estados Unidos y tiene fuertes vínculos con su "diáspora".

Como una prometedora ubicación en el extranjero para las actividades de servicios, México ya ha empezado a mostrar su potencial en la exportación de servicios clave. La exportación de servicios empresariales, profesionales y técnicos a Estados Unidos ha aumentado muy rápidamente en esta década, con un crecimiento anual promedio del 47% (véase la gráfica 8.7). Esto lo han encabezado principalmente los servicios de investigación y desarrollo de alto valor agregado, que han crecido en un 70% en promedio cada año entre 2006 y 2010.

En el rubro de servicios profesionales, México también está exportando servicios de consultoría en administración de empresas y servicios de ingeniería industrial; por el contrario, los servicios jurídicos registran muy pocas exportaciones, lo que refleja las fuertes barreras comerciales en este sector. También vale la pena destacar que las exportaciones mexicanas de servicios financieros registraron un crecimiento importante de más del 30% anual entre 2001 y 2010, lo que ha disminuido desde la crisis financiera. Por último, las exportaciones de telecomunicaciones contratadas durante la primera mitad de la década se han mantenido muy volátiles en los últimos años.

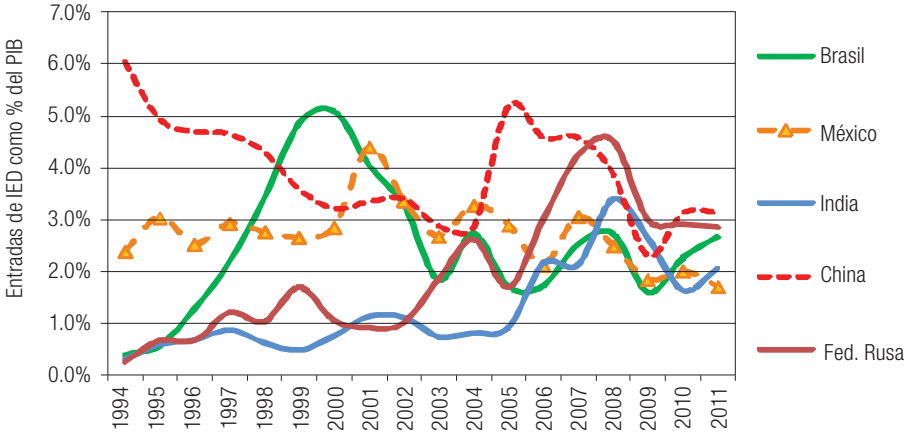
Gráfica 8.7. **Exportaciones de servicios de México a Estados Unidos**



Fuente: Basado en información de la Oficina de Análisis Económico de Estados Unidos.

México también necesita atraer mayores niveles de inversión extranjera para la generación de empleo y la acumulación de capital físico. En 2011, México consiguió atraer cerca de 20 mil millones de dólares y fue el segundo mayor receptor de inversión extranjera directa (IED) después de Brasil. Aunque todavía cuantiosa, la entrada de IED ha bajado de máximos de alrededor de 31.5 mil millones de dólares alcanzados antes de la crisis financiera (2007) y a principios de la década anterior (30 mil millones de dólares). En menos de un 2% de su PIB, la entrada de IED de México también es menor que la de los países del grupo BRICS (véase la gráfica 8.8). El principal inversionista es Estados Unidos (55% de las entradas de IED), seguido por España (15%), lo que muestra una alta concentración de socios inversionistas (CEPAL, 2012). El sector de servicios captó el 52% de la entrada de IED y la de servicios financieros fue el área que atrajo la mayor proporción de IED (18% del total) (CEPAL, 20012).

Gráfica 8.8. **Relación de las entradas de IED con el PIB, 1994-2011**



Fuente: A partir de la base de datos *International Direct Investment* de la OCDE, Eurostat, FMI.

Reducir las barreras regulatorias y aumentar la competitividad

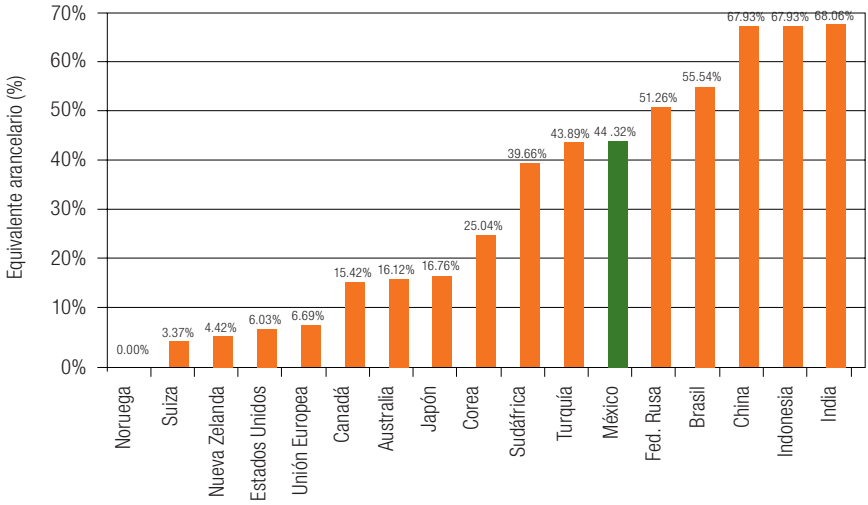
Aunque México ha ampliado su participación internacional, su rígido marco normativo y su baja competitividad general siguen planteando desafíos para intensificar su mayor integración en los mercados mundiales (véase el cuadro 8.2). Persisten cuellos de botella que limitan su potencial para competir globalmente. En vista de la creciente competencia de Asia y de otros países de América Latina, México necesita generar mayores niveles de habilidades de su fuerza laboral e innovación, garantizando al mismo tiempo que los insumos clave en la producción moderna sean competitivos.

Considerando que México ha logrado progresos importantes en la liberalización de los aranceles y en otras barreras al comercio en el sector manufacturero, es probable que una ulterior liberalización produzca rendimientos marginales relativamente modestos. Por el contrario, la liberalización de servicios, donde las barreras siguen siendo altas, puede redituar ganancias sustanciales en bienestar. De acuerdo con estimaciones recientes (véase la gráfica 8.9), el equivalente arancelario de las barreras regulatorias al comercio de servicios es aproximadamente del 44.32%; esto refleja que México tiene fuertes barreras regulatorias en el mercado de servicios en comparación con la mayoría de los países de la OCDE. Una reducción del 50% de estas barreras en un eventual Acuerdo Internacional de Servicios (ISA) producirá beneficios importantes en materia de comercio, con un incremento de 5 mil millones de dólares en las exportaciones de servicios mexicanos (Hufbauer *et al.*, 2012). Asimismo, el aumento de la competitividad en una variedad de servicios (como los servicios profesionales, investigación y desarrollo, TIC) podría ayudar a fomentar una economía más intensiva en conocimiento.

Cuadro 8.2. **Competitividad internacional de México en los servicios**

Fortalezas	Oportunidades
• Proximidad geográfica con Estados Unidos • Transporte aéreo: frecuencia, costos, duración • Compatibilidad cultural • Idioma: bilingüismo • Disponibilidad de mano de obra calificada • Infraestructura digital propicia	• Fuerte diáspora en Estados Unidos • Mercado bien establecido de subcontratación de procesos empresariales (finanzas, contabilidad) *(Business Process Outsourcing, BPO)* • Diversificación de productos y exportaciones • Dimensión del mercado interno • Nuevos lazos comerciales (Asociación Trans-Pacífica, Centroamérica, Acuerdos de Servicios Internacionales) • Costos crecientes en China e inflación en India
Debilidades	**Amenazas**
• Concentración de exportaciones y mercados • Incentivos y apoyo gubernamentales • Percepción de falta de seguridad • Agilización del comercio y logística • Eficiencia de la regulación interna • Estadísticas de servicios e inversiones	• Costos de los insumos (telecomunicaciones, bienes raíces) • Competencia (China, Filipinas, Europa Oriental, América Latina y el Caribe) • Fuga de talentos de mano de obra calificada a Estados Unidos • Tasas de innovación bajas • Inestabilidad política e inseguridad • Barreras regulatorias en servicios de red

Gráfica 8.9. **Equivalentes arancelarios de barreras regulatorias en los servicios**



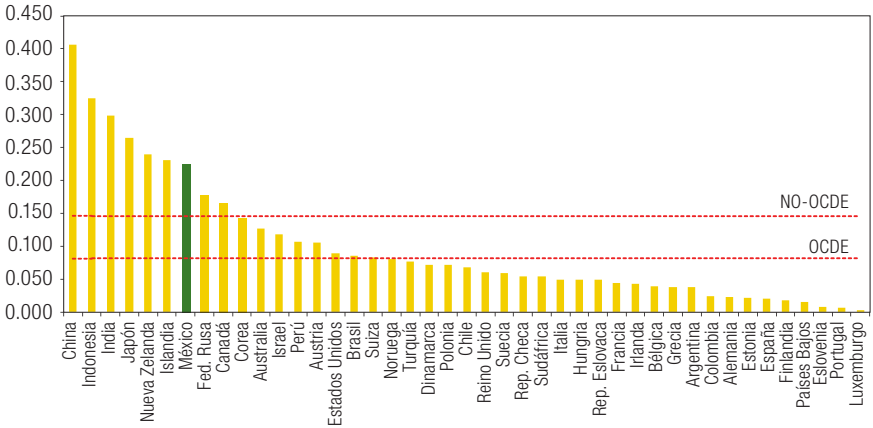
Fuente: Con base en Hufbauer, Radford y Stephenson (2012).

Muchas barreras vigentes al comercio de servicios en México tienen que ver con los intereses creados; tal es el caso de las restricciones a la inversión extranjera directa en algunos sectores, que están reservados para el Estado o para ciudadanos mexicanos o donde la participación extranjera está limitada a topes máximos. Estas barreras son frecuentes en los servicios de red de la economía, como las telecomunicaciones (véase el capítulo 9), la energía (véase el capítulo 12) y el transporte. Ya que estos servicios constituyen también los principales insumos para la producción de manufacturas y para la industria extractiva, las reformas se traducirían en costos más bajos y en mayor competitividad en todo el proceso productivo. Por lo que las medidas previstas en el Pacto por México orientadas a reducir las barreras a la entrada en sectores estratégicos (compromisos 43, 44 y 57, en radio y TV, telefonía y servicios de datos, y refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos respectivamente) deberían mejorar la competitividad de la economía.

De los 56 países que se analizan en el Índice de la OCDE de Restricciones Regulatorias a la IED, México es el noveno país con el mayor nivel de restricciones a la inversión extranjera (véase la gráfica 8.10). En abril de 2012 este índice estaba muy por encima del promedio de la OCDE (0.225 comparado con 0.083), pero también por encima del promedio de los países que no pertenecen a la OCDE (0.146). Las medidas más restrictivas se refieren a las limitaciones sobre la participación extranjera, hasta un máximo de 49%, como es el caso de la telefonía fija. Dentro del sector energético, la participación extranjera

Gráfica 8.10. **Índice de Restricciones Regulatorias a la IED, 2012**

(1 es el nivel máximo de restricciones y 0 es el entorno más abierto)[2]



Fuente: OECD, 2012. Actualizado a abril de 2012. *Resultados preliminares, sujetos a modificaciones.

en el sector de gas está prohibida, y también hay monopolios estatales en la distribución de electricidad y en la producción de petróleo. En el transporte, las restricciones son importantes en los servicios logísticos de carga por ferrocarril y carretera (de manera señalada los servicios de almacenaje), mismos que obstaculizan la facilitación del comercio. A nivel más horizontal, uno de los principales impedimentos para la inversión extranjera directa en México es el límite máximo del 10% para los empleados extranjeros que presten servicios a empresas, aunque esto no aplica al personal directivo.

Por último, la competencia del mercado de productos es débil en muchos sectores en México, y esto a menudo perjudica la competitividad de las empresas, su productividad y el bienestar de los consumidores (véase el capítulo 1). Un análisis realizado en forma conjunta por la Comisión Federal de Competencia (CFC) y la OCDE señala que la familia mexicana promedio gasta cerca de una tercera parte de su presupuesto en productos que son producidos en mercados monopólicos o muy oligopólicos y esta proporción es aún mayor para las familias de menores ingresos. En algunos sectores, la regulación ayuda a quienes ya operan en el mercado a evitar la entrada de nuevas empresas o a evitar igualmente una competencia real de los competidores existentes. Emprender mayores esfuerzos para promover la competencia haría que las empresas que ya operan en el mercado bajan sus precios, incrementen su eficiencia e innoven, con lo que aumentaría la productividad y mejorarían los niveles de vida.

Conclusiones: un “plan de vuelo” para las nuevas reformas

En el transcurso de los últimos 25 años, México ha integrado progresivamente su economía a los mercados internacionales y se ha convertido en un protagonista económico importante en la región. Este uso del comercio como herramienta para promover el desarrollo económico es un claro ejemplo para otros países de la OCDE, más allá de lo que puedan lograr las políticas de libre mercado. Sin embargo, con la desaceleración de la economía mundial, parece importante que se continúen ampliando y profundizando los esfuerzos de reforma en pro de un crecimiento más incluyente.

En este contexto, varios temas merecen la atención de los responsables de la toma de decisiones:

- México ha sabido aprovechar las oportunidades que ofrece el TLCAN, y ha aumentado considerablemente su comercio con Canadá y Estados Unidos. De hecho, Estados Unidos es, con mucha ventaja, el mayor socio del país para las exportaciones, importaciones y la entrada de inversión extranjera directa. Sin embargo, el mercado norteamericano se ha desacelerado en los últimos años mientras que México ha concluido diversos tratados de libre comercio para ampliar sus relaciones comerciales. *Profundizar su integración con economías de alto crecimiento, especialmente aquéllas cuyo ciclo económico sea*

independiente del de Estados Unidos, reduciría la volatilidad en los ingresos y las exportaciones. Los esfuerzos de México para participar en la Alianza Transpacífica (TPP) y otras iniciativas similares son pasos prometedores en esta dirección. También es importante *considerar cómo las empresas, incluidas las PYMES, pueden aprovechar mejor los tratados de libre comercio*.

- El crecimiento de las exportaciones de México en las dos últimas décadas se ha basado en gran parte en el margen intensivo del comercio (es decir, exportando productos existentes a sus socios comerciales tradicionales). Dada la composición relativamente sofisticada de las manufacturas actuales, México tiene el potencial de *generar ganancias más dinámicas a través del margen extensivo* (esto es, exportando nuevos productos a nuevos socios). En este contexto, es necesario *aprovechar los efectos tecnológicos indirectos de su actual canasta exportadora* para estimular la innovación y aumentar la productividad en otras actividades de alto valor agregado.

- México ya es un participante activo en las cadenas de valor globales y se ha esforzado por *atraer actividades que requieren una más alta productividad*. El mayor crecimiento en el valor agregado en México durante la última década es atribuible a las actividades de servicios, como la intermediación financiera y los servicios empresariales. Por lo tanto, México podría *intensificar y ampliar provechosamente sus capacidades en servicios como un medio para generar mayor valor agregado en las cadenas de valor globales*. Para ello sería necesario fortalecer las cadenas de suministro, de manera que las empresas puedan captar mayor valor en estas cadenas.

- México tiene una dotación adecuada de recursos para promover una economía de servicios más dinámica, y debe redoblar sus esfuerzos en el área de reformas regulatorias que favorezcan la competencia. La actual contribución de los servicios al PIB y al empleo de México es inferior al promedio de la OCDE, lo cual indica que hay potencial para incrementar la participación de los servicios en la economía. *Reducir las barreras regulatorias en los servicios que, según una estimación, tienen un equivalente arancelario del 44%, brindaría beneficios sustanciales. De la misma manera que México ha logrado grandes avances en la liberalización del comercio de mercancías, podría potenciar los beneficios del comercio atenuando las distorsiones existentes en los sectores de servicios*. Un fuerte sector de servicios ofrecerá un fundamento adecuado para el desarrollo de una economía del conocimiento más intensiva.

- En especial, se debe considerar la posibilidad de eliminar o reducir *restricciones a la inversión extranjera y a la competencia en algunos de los servicios de red de la economía*, como los servicios de *transporte y logística, telecomunicaciones y energía*. Como estos servicios son insumos directos para la agricultura, la manufactura y otros servicios, las reformas regulatorias se traducirían en menores costos y en mayores niveles de eficiencia y

competitividad en toda la cadena productiva, así como en beneficios para los consumidores.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Diversificar los socios comerciales y los mercados de exportación, aprovechando plenamente las oportunidades de los tratados de libre comercio, nuevos y existentes.
- Adoptar un margen extensivo del comercio (es decir, exportar nuevos productos a nuevos mercados); sobre todo, realizar actividades y "tramos" de las cadenas de valor globales que requieran de mayor productividad.
- Como parte de una estrategia para convertirse en una economía más diversificada y basada en el conocimiento, ampliar y profundizar las aptitudes y competencias para aprovechar las nuevas oportunidades de exportación en los mercados de servicios.
- Promover el desarrollo de cadenas de suministro flexibles, competitivas e innovadoras de proveedores nacionales que puedan insertarse en los sistemas de especialización y distribución en todo el mundo.
- Reducir las barreras a la competencia y a la participación extranjera en sectores de red de la economía, como los servicios de transporte y logística, telecomunicaciones y energía.

Bibliografía adicional

Agosín, M., E. Fernández-Arias y F. Jaramillo (editores) (2009), *Growing pains: Binding constraints to productive investment in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Balza, L. M. Caballero, L. Ortega y J. Pineda (2008), "Diversificación de mercados y el crecimiento de las exportaciones en América Latina", revista *BCV*, vol. XXII (2).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*, Documento Informativo núm. 2012-191.

Economist Intelligence Unit (2012), *Country Report: Mexico*, octubre de 2012.

Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2007), "What you export matters", Journal of Economic Growth, Springer, vol. 12(1), p. 1-25, marzo.

Hufbauer, J., B. Radford y J. Stephenson (2012), *Framework for the International Services Agreement*, Informe de Política núm. PB12-10, abril de 2012.

López, A. y D. Ramos (editores) (2010), *La exportación de servicios en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y México*, Serie Red Mercosur núm. 17, Montevideo, Uruguay.

OECD (2009), OECD *Reviews of Innovation Policy: Korea*, OECD Publishing, París.

OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*, OECD Publishing, París.

OECD (2012a), *OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico*, OECD Publishing, París.

OECD (2012b), *The Product Space and the Middle-income Trap: Comparing Asian and Latin American Experiences*, OECD Development Centre, Documento de Trabajo núm. 311, abril de 2012.

U.S. International Trade Commission (2011), *Estimating Foreign Value-Added in Mexico's Manufacturing Exports*, Documento de trabajo de la Oficina de Economía núm. 2011-04A, Washington, D.C.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Capítulo 9

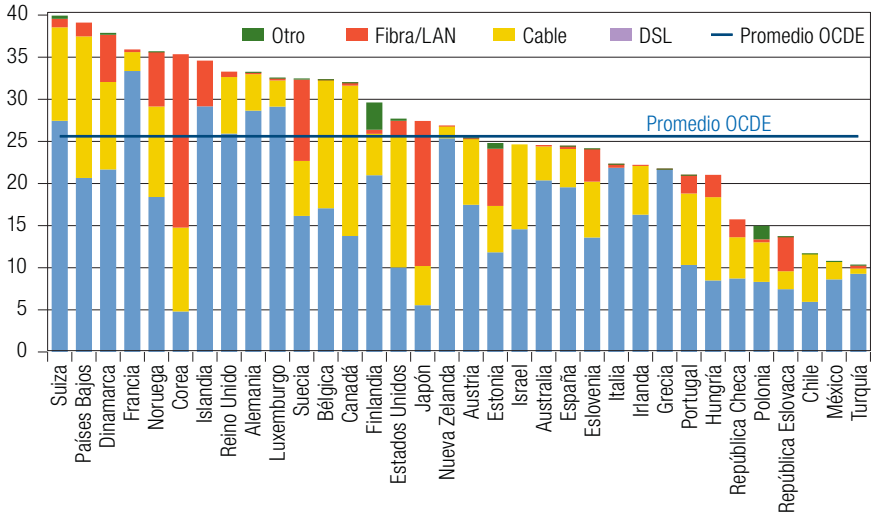
Mejorando la eficiencia del sector de las telecomunicaciones

Agustín Díaz-Pines

Las telecomunicaciones son un factor fundamental para la productividad y el crecimiento. Para aprovechar el potencial de crecimiento de México y aumentar su competitividad y nivel de vida, resulta decisivo llevar a cabo reformas en esta materia. La ineficiencia de los mercados de telecomunicaciones impone un costo significativo a la economía mexicana y al bienestar de su población. Aunque en años recientes ha habido avances gracias a la reforma regulatoria, se puede lograr más y se requieren reformas esenciales para asegurar que haya una competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones. El *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México* propuso una serie de recomendaciones para la reforma, y en parte como respuesta a este informe, las autoridades mexicanas han emprendido algunas reformas. En su primer Mensaje a la Nación, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció varias decisiones para facilitar mayor competencia en este sector, lo cual quedó asentado en el Pacto por México, en una serie de compromisos para mejorar la eficiencia en el sector de las telecomunicaciones que son totalmente compatibles con las recomendaciones presentadas en el estudio de la OCDE.

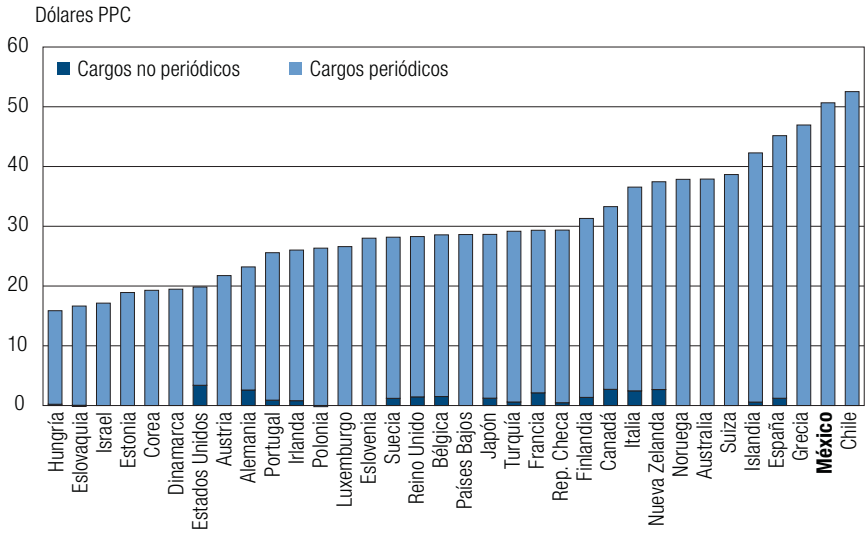
La falta de competencia en el sector de las telecomunicaciones en México ha restringido la posibilidad de tener nuevos servicios, ha dado lugar a precios muy elevados tanto para los consumidores como para las empresas y ha impuesto un costo a la economía (véase el *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, publicado en enero de 2012). Dada la ineficiencia del marco regulatorio y el contexto de políticas públicas, ha sido imposible abordar de manera efectiva las condiciones cuasi-monopólicas del mercado. Por consecuencia, la inversión per cápita ha sido baja en comparación con otros países de la OCDE, como lo ha sido también la adopción de servicios de comunicación en todos los segmentos de mercado (por ejemplo, véase en la gráfica 9.1 la penetración de banda ancha fija). Durante 2011, el monto promedio que pagaron los usuarios mexicanos por una suscripción de banda ancha fija fue de los más elevados de la OCDE (véase la gráfica 9.2). Los datos preliminares de septiembre de 2012 no muestran una mejoría. Los precios de los

Gráfica 9.1. **Suscripciones de banda ancha fija (alámbrica) por cada 100 habitantes, por tipo de tecnología, diciembre 2011**



Fuente: OCDE.

Gráfica 9.2. **Precios de la Canasta "2 Baja" de la OCDE: 6 GB, 2.5 Mbit/s y superior, septiembre 2011**



Fuente: OCDE y Strategy Analytics (T-Connect).

servicios fijos y móviles también se encuentran entre los más altos de la OCDE y en particular, tienen una mayor incidencia en los grupos de la población con menores ingresos. Es esencial atender estas debilidades del mercado a fin de convertir el sector de las comunicaciones de México en una plataforma para la innovación y la competitividad de la economía en general.

Un nuevo impulso para la reforma

Los marcos de políticas y regulación existentes en México no corresponden a las mejores prácticas de la OCDE y han generado incertidumbre en el mercado. Aunque en la última década se han presentado varias propuestas de reforma, el cambio ha sido lento y en general las iniciativas no han tenido éxito. Además, en muchos casos los esfuerzos por modificar dichos marcos se han visto frustrados por procesos legales. El uso de amparos por parte de los participantes del mercado, particularmente en las áreas fija y móvil, con frecuencia ha impedido la reforma y ha propiciado que los tribunales en ocasiones hayan reemplazado el papel legítimo del gobierno en la implementación de las políticas y la regulación en materia económica.

El informe de la OCDE presenta una gama de propuestas —institucionales, de políticas y de regulación— necesarias para ayudar al desarrollo de un mercado más eficiente y competitivo. Se requiere un cambio en todos los frentes para

combatir la dominancia que está profundamente arraigada en el mercado. Muchas de las recomendaciones se centran en el fortalecimiento del órgano regulador del sector, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), debido a que la competencia de mercado debe derivar de limitaciones al abuso de la posición dominante, al tiempo que se crean oportunidades para que los nuevos participantes obtengan acceso al mercado de manera efectiva y en igualdad de condiciones. Estos aspectos son parte de la responsabilidad del órgano regulador, pero en muchos casos requerirían el apoyo del órgano que elabora políticas públicas para asegurar que nuevas legislaciones entren en vigor y para confirmar los poderes del regulador.

A continuación se resaltan algunas de las recomendaciones más importantes de la OCDE:

- Se requieren algunas iniciativas en materia regulatoria para aumentar la competencia en el mercado y reducir el abuso de poder dominante. En este contexto, la COFETEL debe tener autoridad para llevar a cabo un análisis de mercado y determinar si un participante o participantes tienen poder sustantivo y proponer las soluciones adecuadas, incluida la regulación asimétrica. Este proceso también permitirá a la COFETEL identificar cuellos de botella y recursos esenciales en el mercado, así como establecer condiciones no discriminatorias para tener acceso a dicha infraestructura. El acceso a recursos esenciales debe incluir la desagregación total de los bucles locales del operador incumbente, incluyendo la coubicación conforme al establecimiento de precios basados en costos. Además, la COFETEL debe tener autorización para regular las tarifas de interconexión *ex ante* a fin de impulsar la competencia entre operadores y facilitar el desarrollo y el crecimiento del sector. El tema de las áreas de servicio local (ASL) ha sido una preocupación especial para los nuevos participantes que no cuentan con cobertura nacional. Los diversos intentos que se hicieron en el pasado para consolidar las ASL, especialmente en las zonas rurales de México, han fracasado a causa de los amparos. Telmex se ha negado a brindar puntos de interconexión en las llamadas áreas no competitivas que requieren que los participantes nuevos paguen precios de mayoreo por llamadas de larga distancia significativamente más altos ("tarifas de reventa de larga distancia"). Como resultado, las llamadas entre dos áreas se consideran de larga distancia y no locales. COFETEL debe proceder urgentemente —y hacerlo como asunto de interés público— en la revisión de los argumentos a favor de la consolidación y decidir con base en criterios objetivos qué áreas deben estar sujetas a consolidación.

- Se debe proporcionar a la COFETEL la autoridad para declarar que un participante tiene poder sustancial de mercado y sujetar a dicha empresa a las limitaciones apropiadas. La regulación efectiva requiere también que

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

la COFETEL pueda imponer sanciones para garantizar que las empresas se apeguen a sus decisiones y actúe como elemento disuasivo contra la competencia desleal. El nivel existente de multas que la Comisión puede imponer es extremadamente bajo. De igual manera, la COFETEL debe tener capacidad para solicitar a las empresas la información necesaria para que pueda supervisar su desempeño y determinar si una empresa está cumpliendo con sus obligaciones o está realizando prácticas desleales en el mercado. La obligación de proporcionar información a las autoridades no debe ser limitada por los tribunales, como ha sido en el pasado, y el incumplimiento tras las solicitudes de información debe estar sujeto a multas.

- El desarrollo de la competencia puede impulsarse reduciendo las barreras para ingresar al mercado, permitiendo un proceso simplificado y eliminando el sistema de concesiones en los mercados de telefonía fija y de banda ancha, así como suprimiendo las restricciones a la inversión extranjera para operadores de telecomunicaciones de línea fija. Los operadores de cable deben poder obtener una licencia nacional en lugar de tener que solicitar licencias individuales para diversas regiones. En el sector móvil debe facilitarse aún más la entrada de revendedores, incluidos los operadores de red virtual móvil. La introducción de una obligación de *roaming* nacional entre los operadores de redes móviles ayudaría a aumentar la competencia. Para poder facilitar la entrada al mercado, las empresas con poder significativo en el mercado estarían sujetas a disposiciones asimétricas específicas que podrían retirarse con el tiempo una vez que se haya desarrollado competencia efectiva.

- La convergencia en los mercados de comunicaciones está desarrollándose rápidamente y ayudando a generar nuevas formas de competencia. Sin embargo, con un marco regulatorio inadecuado, la convergencia puede fortalecer posiciones dominantes en el mercado y por este motivo en el *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México* se recomendó que Telmex sólo recibiera autorización para proporcionar servicios de televisión cuando se sujetara y cumpliera con las regulaciones asimétricas adecuadas y los nuevos participantes contaran con acceso efectivo a facilidades esenciales asignadas. En el mercado de televisión, la situación actual en la que hay solamente dos empresas nacionales de televisión abierta no cumple con los estándares de pluralidad, especialmente si se considera la alta penetración en México y los vínculos de copropiedad existentes con la industria de televisión de paga. Con el objeto de asegurar la pluralidad de los medios, el gobierno debería otorgar una tercera y una cuarta licencias de televisión nacional abierta, en un proceso justo, no discriminatorio y neutral. Los esfuerzos renovados de la COFETEL para avanzar en el proceso de transición hacia la televisión digital

terrestre (TDT) son bienvenidos y debe hacerse un esfuerzo continuo para que el proceso avance rápidamente para asegurar que en el 2015 la transición se complete. En este contexto, la autorización a nuevos emisores de TDT debe seguir su marcha.

- La protección y el empoderamiento del consumidor son esenciales para el desarrollo de competencia efectiva. Al respecto, es necesaria una división clara entre la COFETEL y la Profeco que contemple establecer un procedimiento transparente de resolución de controversias, especificando los tiempos para la resolución de quejas de los consumidores en cuanto a la calidad y prestación efectiva del servicio. El cambio de un operador de telecomunicaciones a otro debe hacerse de forma más sencilla, barata y rápida, sin dejar de lado la reducción del tiempo para la portabilidad numérica y la introducción de un requisito para que los operadores móviles desbloqueen los dispositivos móviles después de un periodo de tiempo (por ejemplo, seis meses).
- El sistema legal actual, que permite que los tribunales suspendan y anulen las políticas y decisiones regulatorias, está dañando el interés público y debe reformarse. El abuso que los operadores de telecomunicaciones han hecho del recurso de amparo y en particular los operadores fijos y móviles, ha frustrado y retrasado la regulación diseñada para promover la competencia por el hecho de que los tribunales frecuentemente suspenden y anulan las políticas y decisiones regulatorias. El fallo de la Suprema Corte de Justicia en 2011 relativo a la interconexión, que permitió que la decisión del órgano regulador siguiera vigente hasta que el procedimiento de apelación hubiera concluido, fue un paso muy positivo que debe ampliarse para incluir otras decisiones regulatorias y de políticas. Se han presentado diversas propuestas de reforma para asegurar que la labor del gobierno se salvaguarde. Esto incluye el establecimiento de salas judiciales especiales para conocer las apelaciones sobre asuntos de telecomunicaciones, donde los jueces tengan conocimiento sobre el sector, o crear un tribunal federal especializado que pueda resolver tales apelaciones.
- También debe considerarse de alta prioridad la reforma institucional. La relación entre las instituciones encargadas del diseño de políticas públicas y las entidades reguladoras debe ser clarificada y formalizada para asegurar que la responsabilidad de la regulación esté completamente dentro del ámbito de la COFETEL, en tanto que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) sigua siendo responsable de las políticas. La falta de claridad actual genera largos e inciertos procesos de decisión que se complican con la “doble ventanilla”, por ejemplo, después de recibir la opinión de la COFETEL, la SCT comienza su propia investigación y prepara su propia conclusión. Las distintas instituciones deben cooperar de cerca

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

mediante procedimientos claramente establecidos que aseguren una buena coordinación.

- La COFETEL no cuenta con suficiente independencia, autonomía y poder para llevar a cabo de manera efectiva su mandato de supervisar, revisar y promover la competencia y la eficiencia en el desarrollo del sector de las telecomunicaciones. La COFETEL debe contar con facultades similares a las de Cofeco, incluyendo autonomía presupuestal.
- La COFETEL necesita desarrollar un proceso abierto y transparente para la toma de decisiones y determinaciones regulatorias. Los participantes del mercado, así como los consumidores y usuarios, deben tener la oportunidad de realizar comentarios a las propuestas y que éstos se hagan públicos, respetando los temas de confidencialidad comercial. La COFETEL, al tomar decisiones, debe proporcionar las razones que las respalden. La transparencia también implica que la COFETEL establezca y se apegue a reglas de procedimiento claras, y que establezca lapsos apropiados y procesos adecuados de comunicación de sus reportes. La transparencia en los procesos de toma de decisiones reduciría el riesgo de demandas y mejoraría la calidad en general de las decisiones de la COFETEL.
- La SCT debe recibir el mandato de evaluar periódicamente el desempeño del sector de las telecomunicaciones y establecer los principales objetivos de las políticas. Al igual que un órgano ministerial, no debe tener responsabilidad directa en la toma de decisiones sobre precios, arreglos de interconexión, regulación *ex ante*, aplicación de multas o asuntos relativos a la competencia en el mercado. Hacer cumplir la normatividad y revocar licencias es una función de regulación, no de políticas públicas, de modo que resulta apropiado que la COFETEL sea quien posea estas facultades.

Iniciativas en curso

Cuando se lanzó el *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México* en enero de 2012, el Secretario de Comunicaciones y Transportes anunció diez medidas, en parte, como respuesta a las recomendaciones de la OCDE (véase el recuadro 9.1). Algunas de estas iniciativas ya han sido puestas en marcha, pero es esencial que las reformas fundamentales mencionadas anteriormente y que estén enfocadas a crear un mercado competitivo se implementen y que se mantenga el impulso a las reformas.

El 28 de marzo de 2012, la SCT publicó una lista de 6,400 inmuebles gubernamentales que se pondrán a disposición de los operadores para la instalación de equipo de telecomunicaciones, con el propósito de aumentar la cobertura y calidad del servicio. Recientemente, la SCT indicó que la cantidad aumentaría a 30,000 inmuebles. En ese mismo mes de marzo, la SCT adoptó la

Agenda Digital de México, estableciendo una serie de objetivos y estrategias para el uso y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) con el fin de promover la inclusión social, reducir los costos de transacción y crear nuevas oportunidades económicas y de empleo (*www.agendadigital.mx*).

Además, en septiembre de 2012, la SCT envió a la Cofemer una propuesta de simplificación administrativa relacionada con las concesiones. Una vez aprobada, debería aligerar la carga de trámites para obtener una licencia de telecomunicaciones.

La SCT ha anunciado también nuevas medidas para eliminar la llamada "doble ventanilla", en la cual, un proceso regulatorio se lleva a cabo en dos ocasiones por dos autoridades distintas en algunas áreas. Esto permitiría a la COFETEL sancionar directamente a los operadores sin tener que apoyarse en la SCT. La capacidad de imponer multas significativas funcionaría como un elemento disuasivo ante el comportamiento anticompetitivo actual y permitiría asegurar el apego a la regulación y a que los objetivos de las políticas para la mejora de servicios se alcancen.

Esto concuerda con las recomendaciones de la OCDE y la necesidad de dar mayor autoridad e independencia a la COFETEL. Sin embargo, no se han dado cambios significativos hasta el momento, en gran medida debido a la falta de consenso parlamentario y la transición a la nueva administración. Sin embargo, la SCT ha iniciado el procedimiento para aprobar el reglamento interno de la COFETEL. Esta Comisión también está fortaleciendo sus estándares de transparencia y rendición de cuentas al emitir nuevos procedimientos de consulta sobre propuestas regulatorias. El 25 de abril de 2012 anunció que lanzaría una consulta pública sobre metodologías de costos y modelos para interconexión. También ha comenzado una consulta sobre políticas del espectro (ver más adelante) y aprobó una propuesta para un marco de precios máximos (sobre una canasta de servicios básicos) para los siguientes cuatro años. Pero esta propuesta sobre el tope de precios aún requiere que la SCT la adopte, reforme o rechace (un ejemplo de la "doble ventanilla").

Las decisiones de la Suprema Corte que confirman la autoridad de la COFETEL en cuanto a las tarifas de interconexión han influido palpablemente en el mercado. Los operadores pequeños ahora pagan tarifas de interconexión mucho más bajas al concluir sus llamadas en la red de Telcel y algunos operadores han introducido paquetes de llamadas mucho más atractivos.

Se han presentado algunas propuestas para eliminar el impuesto especial a las telecomunicaciones (IEPS de 3%), debido a que coloca una carga indebida tanto a la industria como a los consumidores. La eliminación o la reasignación de una parte de este impuesto para el financiamiento del órgano regulador serían medidas bienvenidas.

Algunas de las medidas más complejas, como las subastas de espectro, requieren procesos administrativos más prolongados y están sujetos a la incertidumbre jurídica y a procesos de amparo, por lo que no es sencillo hacer una evaluación del progreso actual. Otras iniciativas requieren cambios sustanciales a la legislación, para lo cual la participación del Congreso resultará fundamental. Dado el periodo de inactividad del Congreso durante la etapa de transición y la atención a otras prioridades legislativas, se han pospuesto estas iniciativas.

Recuadro 9.1. **Diez medidas propuestas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (31 de enero de 2012)**

1. Poner a disposición los inmbuebles del gobierno federal para la instalación de equipo de telecomunicaciones (torres, antenas, etc.). En la lista inicial se incluirían alrededor de 6,000 inmuebles, que podrían ser rentados por operadores de telecomunicaciones.
2. Tendido de ductos para fibra óptica en tramos carreteros seleccionados a lo largo del país.
3. Poner en el mercado un par adicional de hilos de fibra óptica de la CFE (Comisión Federal de Electricidad).
4. Plan Nacional de Espectro. Licitación de más espectro, por ejemplo en las bandas 1.7 GHz y 3.5 GHz. El uso del espectro debería ser reestructurado para aumentar su eficiencia. Las bandas de 71-76 GHz y 81-86 GHz también habrían de declararse como espectro sin licencia (de uso libre).
5. Reformas al marco legal para aumentar la competencia, certeza jurídica e incentivos a la inversión, por ejemplo, en el área de inversión extranjera directa (actualmente hay un límite de 49% para comunicaciones fijas).
6. Armonizar las regulaciones internas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de la COFETEL.
7. Aumentar el acceso de banda ancha hasta 70 mil puntos, incluyendo escuelas, hospitales y oficinas de gobierno. Aumentar la cantidad de puntos de transmisión de 6,788 a 24,000 para finales de 2012.
8. Impulsar redes urbanas de fibra óptica en zonas no comercialmente rentables para brindar servicio a necesidades sociales.
9. Instalar un punto de interconexión a Internet (IXP).
10. Consolidar la Agenda Digital Mexicana.

Uno de los anuncios más relevantes del Presidente Enrique Peña Nieto en su primer Mensaje a la Nación fue la decisión de una serie de reformas para promover mayor competencia en los sectores de telefonía, transmisión de datos, televisión y radio, incluida la licitación de dos nuevas cadenas de televisión abierta y el establecimiento del derecho constitucional a la banda ancha. El Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012 por el nuevo gobierno con las principales fuerzas políticas, detalla varios compromisos en el sector de las telecomunicaciones (véase el recuadro 9.2). Al ponerse en marcha, desempeñarán un papel importante en la reforma de este sector y facilitarán la competencia.

Recuadro 9.2. **Compromisos de reforma incluidos en el Pacto por México**

La propuesta de crear tribunales especializados en el ámbito de la competencia económica y las telecomunicaciones (compromiso 38) es importante para garantizar la congruencia respecto de que las decisiones legales sean tomadas en el contexto de los "amparos" y que se considere el interés público de forma adecuada.

El compromiso 39 busca reconocer el derecho del acceso a la banda ancha y evitar que las empresas evadan las decisiones del órgano regulador mediante el caso del amparo; es complementario al compromiso 38 y desempeñará un papel importante para asegurar que la competencia se desarrolle efectivamente con un adecuado marco de políticas públicas que proponga el gobierno.

En el contexto de la reforma institucional, el estudio de la OCDE destacó la importancia de reforzar las facultades de la COFETEL, así como de asegurar que opere de manera abierta. El compromiso 40 es congruente con esta recomendación y propone fortalecer la autonomía y las facultades de toma de decisiones del órgano regulador de manera que opere bajo reglas de transparencia e independencia con respecto a los intereses que regula.

La importancia de utilizar la red de la CFE para contribuir a generar más competencia se recomendó en el estudio de la OCDE. Esto es asumido en el compromiso 41, orientado al desarrollo de una robusta economía de red que garantice el crecimiento de la red de la CFE y mejore el acceso de banda ancha en los lugares públicos.

El compromiso 42, orientado a garantizar acceso a Internet de banda ancha en edificios públicos, fomenta la inversión pública y privada en aplicaciones de telesalud y telemedicina, así como la implementación de la estrategia de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos. Esto desempeña un papel de gran importancia para garantizar el acceso y el desarrollo del servicio universal.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

El estudio de la OCDE subrayó la importancia de la convergencia para desarrollar la competencia en los mercados de comunicaciones y destacó la necesidad de una mayor pluralidad y competencia en los mercados de radiodifusión. El compromiso 43 se refiere al aumento en las licitaciones de cadenas de TV abierta, así como obligaciones de "*must carry*", "*must offer*" para asegurar que las transmisiones de radio y televisión sean más abiertas y dinámicas.

El trato asimétrico en el uso de redes y establecimiento de tarifas, la regulación de la oferta conjunta de (dos o más) servicios en paquete y las reglas de concentración para la competencia en los servicios de telefonía y datos, como se describe en el compromiso 44, son cruciales en el desarrollo de la competencia y para limitar el abuso del poder de mercado dominante. Esta iniciativa, aunada a la construcción de una red compartida de venta al mayoreo utilizando el "dividendo digital" obtenido del cambio a televisión digital jugará un papel de gran importancia en el desarrollo de mercados más abiertos.

El espectro como fundamento clave para las comunicaciones móviles

El manejo del espectro representa un aspecto de suma importancia en la política de las telecomunicaciones en México. Asegurar que se cuenta con suficientes recursos de espectro para los servicios de comunicación y promover al mismo tiempo condiciones competitivas en los mercados inalámbricos, es un reto para todos los países de la OCDE. Deben ponerse a disposición suficientes recursos en el espectro y en la red de fibra óptica, como las de la Comisión Federal de Electricidad, para satisfacer la creciente demanda de servicios de datos móviles de banda ancha y la red de conectividad. Las autoridades mexicanas (en particular la SCT y la COFETEL) han llevado a cabo recientemente iniciativas para atender estas cuestiones.

La SCT ha anunciado que recuperará los 2.5 GHz de banda de MVS (concesionario de televisión de paga vía microondas) y subastarla nuevamente para servicios de comunicaciones inalámbricas. La banda no ha sido utilizada a toda su capacidad durante algún tiempo y tiene un potencial importante para uso en servicios móviles de banda ancha. MVS había solicitado un cambio en su concesión, en lugar de que el gobierno la recuperara después de una licitación. A la luz de los principios preliminares de la OCDE sobre el manejo del espectro (véase el cuadro 9.3), esta iniciativa del gobierno debe ser adoptada.

La COFETEL ha lanzado una consulta sobre las políticas del espectro, un hito positivo encaminado a contar con un enfoque integral y equilibrado sobre el tema. Además, la COFETEL ha adoptado el plan Asia/Pacífico para la banda de 700 MHz (dividendo digital), en lugar del estándar Estados Unidos/Canadá. Se

considera que el estándar Asia/Pacífico es más eficiente en el uso del espectro y se prevén grandes economías de escala en términos de la disponibilidad de equipos. Por tanto, en espera de un análisis más profundo, el plan Asia/Pacífico parece una buena opción y a pesar de los probables retos jurídicos, México podría estar en una posición favorable para sacar el mayor provecho de los beneficios del dividendo digital, dado que la banda de 700 MHz no se utiliza de manera tan frecuente como en otros países. No obstante, el proceso en su totalidad podría llevar varios años.

Esta evaluación integral de la política de espectro que la COFETEL ha emprendido también es bienvenida y se apega a los principios descritos en el recuadro 9.3, especialmente se centra en hacer disponible más espectro para servicios inalámbricos de banda ancha (por ejemplo, la banda de 700 MHz).

México está comenzando la transición hacia la televisión digital terrestre (se espera que el proceso se complete en 2015), lo cual requiere algunos recursos con la finalidad de financiar los decodificadores para el consumidor y ampliar la cobertura.

Recuadro 9.3. **Principios preliminares para el manejo del espectro**

Con base en el trabajo previo en México y en el manejo del espectro, la OCDE está en condiciones de establecer algunos principios preliminares para el manejo del espectro:

Disponibilidad del espectro: debe liberarse suficiente espectro para satisfacer la creciente demanda de servicios de datos de banda ancha móvil.

Transparencia/licitaciones: el modelo basado en el mercado incluye licitaciones y comercialización (mediante liberalización) en el mercado secundario; este enfoque es ahora el método preferido para asignar espectro en la mayoría de los países de la OCDE. Por ejemplo, la Comisión Europea anima a sus Estados miembros a introducir enfoques basados en mercado para el manejo del espectro. Sus características son un proceso transparente, resultados explicables y eficiencia económica, puesto que este enfoque permite a los solicitantes que valoran más el espectro lo utilicen.

Eficiencia: la subutilización del espectro claramente va en contra de los principios de eficiencia económica y el uso eficiente de éste, por lo tanto, debe evitarse.

Competencia: debe tenerse cuidado en el diseño de las licitaciones para asegurar que ninguna empresa se convierta en dominante dentro del mercado de datos de banda ancha móvil.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Licitación de una tercera / cuarta cadena de televisión nacional

La COFETEL ha realizado una consulta para licitar una tercera y una cuarta cadena de televisión nacional (los resultados se publicaron en el mes de diciembre de 2011). En junio de 2012, la COFETEL aprobó la ruta crítica de la licitación. Esta iniciativa sigue la recomendación del *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, pero puede estar sujeta a amparos.

Es fundamental que la COFETEL realice acciones para continuar con el proceso de licitación que debe brindar beneficios a la pluralidad de medios y aumentar la competencia en el mercado publicitario. Es muy positivo el que ésta haya constituido una de las 13 decisiones anunciadas por el Presidente en su Mensaje a la Nación al inicio de su gobierno y que haya sido recogido en el Pacto por México.

Una nueva estructura para la SCT

La nueva administración está considerando dividir la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esto iría en contra de la tendencia en la mayor parte de los países de la OCDE, que han utilizado la creación de un regulador independiente específico para el sector y reducir considerablemente el tamaño del ministerio responsable de las telecomunicaciones (en muchos casos fusionándolo dentro de otros ministerios). Tener una Secretaría de Comunicaciones separada podría complicar el proceso para desarrollar un órgano regulatorio independiente y autónomo incrementando las facultades de la COFETEL, como se recomendó en el informe citado de la OCDE.

Establecer un punto de interconexión a Internet (IXP) en México

El estudio de la OCDE recomendó establecer al menos un punto de interconexión a Internet (IXP) en el país. El anuncio el pasado 20 de noviembre de 2012 de la puesta en operación del primer IXP en México es bienvenido. La implementación de este IXP será un avance importante, pues México era el único país en el área de la OCDE que no contaba con un punto de interconexión a Internet (IXP) propio. Cerca de 100 países en el mundo cuentan con IXP que les permite el intercambio eficiente de tráfico local de Internet. Quizá no hay otro indicador que refleje mejor la falta de un mercado funcional para el desarrollo de la economía de Internet. El hecho de que el intercambio de tráfico entre los proveedores de servicios de Internet en México tuviera que ocurrir innecesariamente a través de las fronteras era motivo de preocupación.

Avances futuros

La banda ancha, que brinda soporte a los servicios de Internet, tiene un impacto importante y positivo en las economías. En lo que respecta a las empresas, el Internet ha motivado la reestructura de los modelos de negocio y ha mejorado su eficiencia. El impacto del Internet puede verse también en el rápido aumento de nuevos servicios. En las áreas rurales, el Internet ha ampliado las oportunidades de mercado y ha ayudado a integrar mejor estas áreas en la economía. Para los gobiernos, el desarrollo de Internet les permite tener una mejor comunicación con los ciudadanos, la industria y otras organizaciones. Internet también ha ayudado a mejorar la eficiencia de los gobiernos y ha reducido los costos al permitir que la información se comparta de mejor manera, aumentar la transparencia y automatizar varios servicios que requieren gran cantidad de recursos. Ha aumentado también la capacidad de los gobiernos para proporcionar servicios esenciales para sus ciudadanos, particularmente en áreas remotas, en materia de educación, salud, seguridad y otros servicios públicos. Internet también ha tenido amplios beneficios para los individuos al proveer nuevas oportunidades sociales y económicas, así como acceso a la información.

Sin embargo, para que México se beneficie completamente del potencial que ofrece la infraestructura de banda ancha eficiente, se requiere hacer un esfuerzo considerable para generar estructuras de mercado eficaces con precios competitivos para fomentar la inversión en infraestructura de banda ancha y su uso. Para que esto ocurra se requiere una reforma de políticas y de regulación, contemplando que si bien dicha reforma es específica para el sector, los beneficios serán para la economía en su conjunto.

Bibliografía adicional

OECD (2012), *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, OECD Publishing, París.

OECD (2012), *Internet Economy Outlook*, OECD Publishing, París.

OECD (2013), *Communications Outlook*, próximamente, OECD Publishing, París.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Capítulo 10

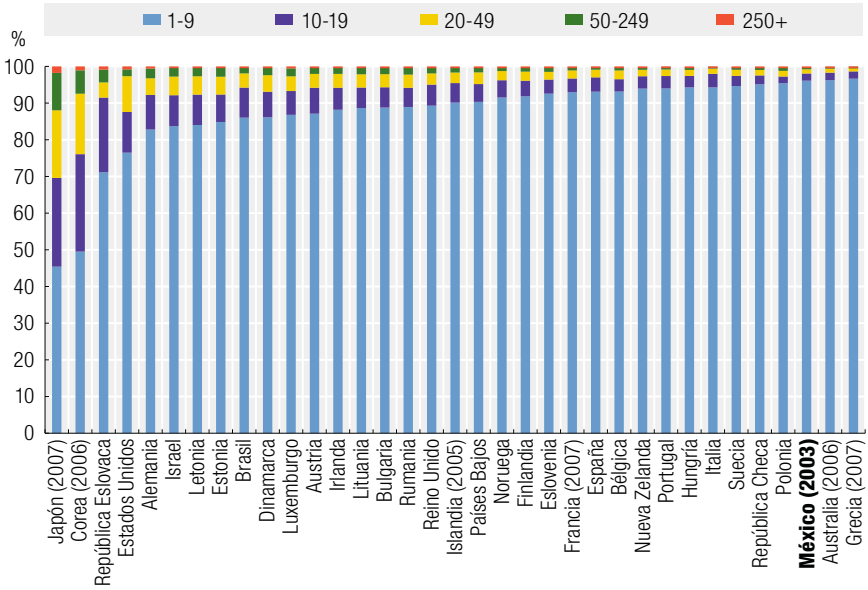
Las PYMES y el espíritu emprendedor de México

Jonathan Potter y Marco Marchese

Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) generan gran parte de los empleos en México, pero su contribución al valor agregado es aún limitada. El ambiente de negocios para las PYMES y los emprendedores ha mejorado en los últimos años, gracias a reformas como la simplificación regulatoria, la expansión del Programa Nacional de Garantías, así como la integración del sector de microempresas al sistema público de apoyo empresarial. No obstante, las cargas administrativas al abrir una empresa continúan siendo elevadas y las PYMES siguen afrontando restricciones para acceder a créditos y limitadas oportunidades de incursionar en los sectores más innovadores. Se requieren mayores esfuerzos para reducir la informalidad, mejorar el acceso de las PYMES al financiamiento y generar una mayor cantidad de empresas medianas con capacidad de innovar y convertirse en compañías internacionales. A pesar de los recientes aumentos en los presupuestos, el alcance de muchos programas públicos es todavía pequeño en comparación con la población objetivo, particularmente en lo que respecta a las microempresas, así como a las PYMES innovadoras y empresas de nueva creación. Es muy bienvenida la fuerte prioridad que ha mostrado la nueva administración en el apoyo a los emprendedores, reflejada en el anuncio, en su primera semana, de la creación del Instituto del Emprendedor y de reformas significativas al Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME). Estas reformas deberán orientarse al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones intermediarias, la prestación de servicios de apoyo empresarial por parte del gobierno y la simplificación de sus reglas de operación y procedimientos.

Las PYMES son una parte vital de la economía mexicana, representan el 99.8% de todas las empresas (véase la gráfica 10.1). Las PYMES también agrupan el 72.3% del empleo en México, más que en la mayoría de las economías de la OCDE; por ejemplo, en Francia y Alemania, los empleos generados por PYMES representan alrededor del 60% del total, en tanto que en Brasil, la mayor economía de América Latina, aportan el 62.7% (véase la gráfica 10.3). Sin embargo, en México la contribución al valor agregado del sector PYME en conjunto es considerablemente más baja que en casi todos los demás países de la OCDE, al representar sólo el 53.6% del valor agregado nacional.

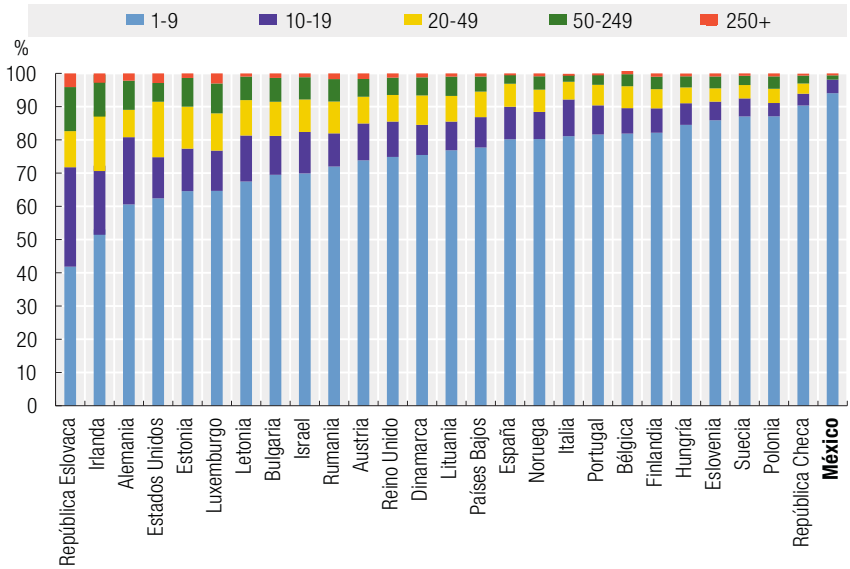
Gráfica 10.1. **Empresas clasificadas por tamaño, 2008 o año más reciente disponible**



Fuente: OECD Entrepreneurship at a Glance, 2012.

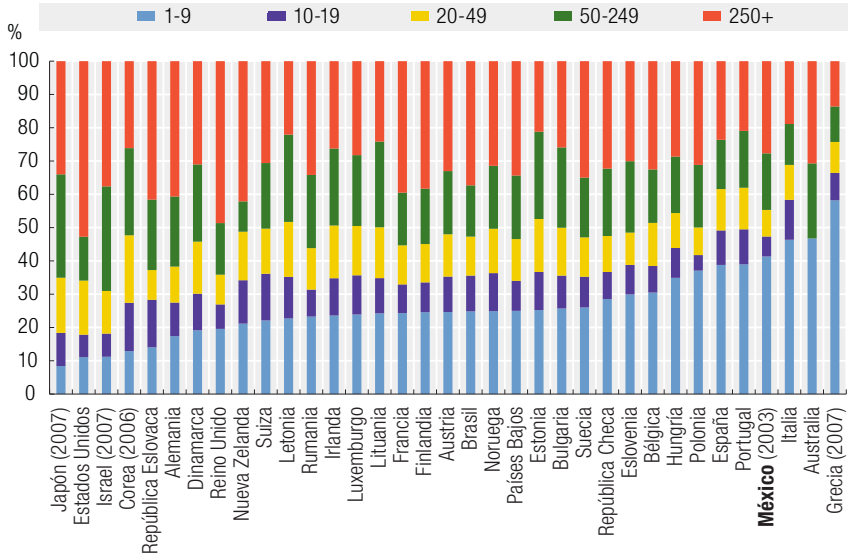
Esta relativamente modesta contribución refleja la alta proporción de microempresas, de menor productividad en México. Las microempresas representan el 96.1% de todas las empresas —una de las tasas más altas en la OCDE y más alta que en varios países emergentes— y el 41.3% del empleo. El predominio de las microempresas en México en relación con otros países es aún más marcada dentro del área de la manufactura, en la que México cuenta con la mayor proporción de microempresas dentro de un grupo de 27 países comparados (véase la gráfica 10.2). Las microempresas suelen tener una productividad menor que sus contrapartes de mayor tamaño; en México esto se debe en gran medida a la informalidad, condición particularmente común entre las microempresas del país. Sin duda, los negocios pertenecientes al sector informal cuentan con escaso acceso al crédito, la capacitación y la protección legal; tienden a carecer de innovación, y con frecuencia se esfuerzan por mantener un tamaño pequeño para encubrir sus actividades. Por tanto, a pesar del gran número de microempresas mexicanas y su contribución al empleo, éstas aportan sólo el 18% de la producción total nacional. Esta cifra es mucho menor que la que priva en Italia (32.5%), por ejemplo (véase la gráfica 10.4). El crecimiento más acelerado de la producción y de la productividad ocurrido durante el periodo 2003-2008 fue generado principalmente por empresas medianas y grandes, en tanto que el valor agregado producido por las microempresas se redujo durante el mismo periodo (véase la gráfica 10.5).

Gráfica 10.2. **Empresas clasificadas por tamaño en manufactura, 2008**



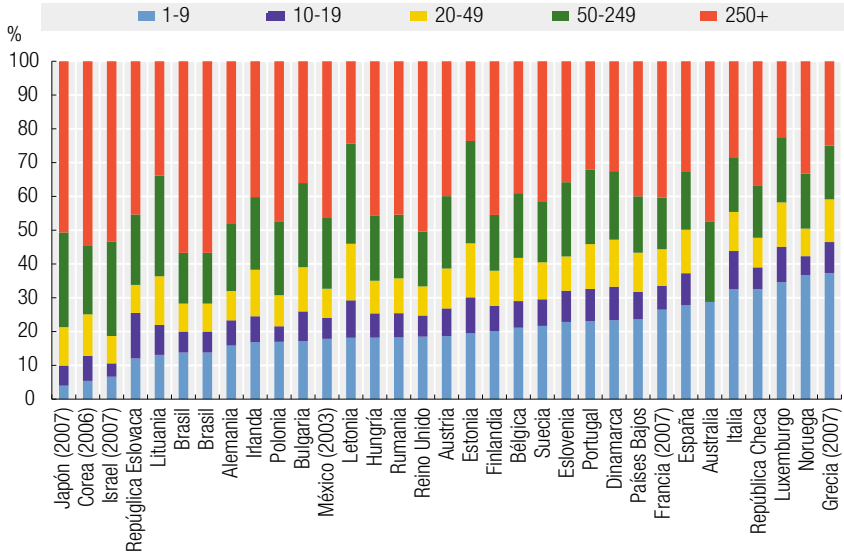
Fuente: Base de Datos *OECD Structural and Business Demographi Statistics*.[1]

Gráfica 10.3. **Empleo clasificado por tamaño de empresa, 2008 o año más reciente disponible**



Fuente: OECD Entrepreneurship at a Glance, 2012.[2]

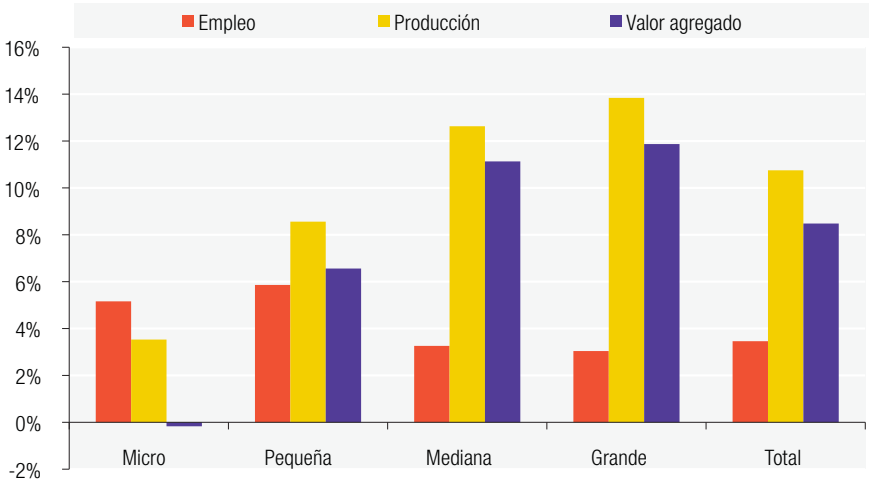
Gráfica 10.4. **Valor agregado clasificado por tamaño de empresa, 2008 o año más reciente disponible**



Fuente: OECD Entrepreneurship at a Glance, 2012.[2]

Gráfica 10.5. **Tasa de crecimiento anual de empleo, producción y valor agregado en México, 2003-2008**

Como porcentaje, por tamaño de empresa



Fuente: Elaborado por la OCDE con base en el Censo Económico del INEGI, 2000 y 2003.[1]

Por consiguiente, apoyar la productividad del sector PYME resulta esencial para acelerar el crecimiento y sostener los estándares de vida en México (véase también el capítulo 1). Mientras que la inversión en educación e infraestructura, así como la mejora general en las reformas al ambiente de negocios y el mercado laboral, son fundamentales (véanse el capítulo 5 relativo a Temas del mercado laboral y el capítulo 6 sobre Educación), las políticas orientadas específicamente a las PYMES juegan también un papel muy importante. En la década pasada estas políticas produjeron una mejora sustancial en entorno para las PYMES y el desarrollo empresarial, pero todavía hay mucho por hacer para reducir la informalidad, elevar el apoyo a las PYMES, desarrollar un mejor acceso de éstas al financiamiento, y estimular su capacidad de innovación.

Marco de políticas públicas de México para las PYMES y los emprendedores

Reconociendo la función clave que las empresas nuevas y pequeñas desempeñan en la prosperidad económica futura del país, durante los pasados 12 años México ha mejorado su marco de políticas públicas para las PYMES y hacia los emprendedores. Esto comenzó con la formulación del Programa Nacional de Emprendedores (PNE) entre 2001 y 2006, y la creación en la Secretaría de Economía de la Subsecretaría para las PYMES, responsable de

supervisar la planeación, diseño y aplicación de las políticas y programas de las PYMES. El PNE se concentró principalmente en eliminar los impedimentos generales para la actividad emprendedora (por ejemplo, las regulaciones empresariales gravosas), lo que representó un avance con respecto a los subsidios orientados a sectores específicos previamente existentes y de costo-efectividad cuestionables. Por medio del PNE, el gobierno federal comenzó también a involucrar a las autoridades estatales en las acciones relacionadas con las PYMES. Esto allanó el camino para la actual y fundamental participación de los gobiernos estatales y las organizaciones intermediarias locales en la aplicación de las políticas para las PYMES y los emprendedores en México en conjunto con el gobierno federal.

En 2007, una nueva estrategia identificó cinco fundamentales segmentos objetivo de la población PYME: nuevos emprendedores (por ejemplo, personas en proceso de abrir una empresa), microempresas, PYMES, empresas gacela (es decir, PYMES de acelerado crecimiento) y empresas tractoras (es decir, empresas de mayor tamaño con potencial de encabezar una cadena de producción), así como cinco servicios clave ofrecidos por medio de políticas públicas (financiamiento, capacitación y consultoría, administración, comercialización e innovación). En este contexto, la asignación de fondos para ciertos programas preexistentes se descontinuó (por ejemplo, los Centros para la Articulación Productiva o los Laboratorios de Innovación) o bien se redujo (por ejemplo, los Centros PYMExporta) para dar paso al establecimiento de nuevos programas como el de Capital Semilla y los Proyectos Productivos PYMES. Al mismo tiempo, la red de centros de desarrollo empresarial fue sustituida por un nuevo sistema de Centros México Emprende estandarizados que permitió el aumento de la calidad y visibilidad de los servicios.

Hoy, muchos de los programas de apoyo públicos son financiados a través del Fondo PYME de la Secretaría de Economía, creado en 2004 para integrar los cuatro distintos fondos previos de apoyo empresarial y que trabaja con acciones complementarias para el espíritu emprendedor innovador, como los programas que operan dentro del Fondo para la Innovación. Los recursos del Fondo PYME se canalizan por medio de organizaciones intermediarias (por ejemplo, asociaciones empresariales, proveedores de capacitación, incubadoras privadas, así como gobiernos estatales) que brindan acciones dentro de los cinco servicios estratégicos a los cinco diferentes segmentos de empresas beneficiarias (véase en el cuadro 10.1 un esquema del marco actual de políticas públicas para apoyar el emprendimiento y el desarrollo de las PYMES). El presupuesto del Fondo asignado a los programas de proyectos productivos de las PYMES fue de 3,944 millones de pesos en 2011, con 2,774 millones de pesos adicionales asignados al Fondo Nacional de Garantías. Sin embargo, la cantidad total de recursos públicos asignados a las empresas con el mayor potencial de crecimiento y generación de empleos (nuevas empresas, 10%; microempresas,

9% y Gacelas, 11%) durante el periodo 2009-2011 fue relativamente pequeña en comparación con la cantidad que se asignó a las PYMES más en general (46%). Como será discutido más adelante, estos aspectos deben tomarse en cuenta en el marco de un cambio importante en las políticas de apoyo a las PYMES durante la administración 2012-2018, que ha anunciado un enfoque en el apoyo a la actividad emprendedora de alto impacto y la creación del Instituto del Emprendedor.

Cuadro 10.1. **Categorías del marco de apoyo emprendimiento y el desarrollo de las PYMES**

Categoría de apoyo / Grupo objetivo	Financiamiento	Capacitación y consultoría	Comercialización	Gestión empresarial	Innovación y desarrollo tecnológico
Nuevos emprendedores	Programa Capital Semilla Programa de Garantía para Nuevos Emprendedores	Capacitación moderna para emprendedores (Modelo de Jóvenes Emprendedores) Sistema Nacional de Incubación		Sistema Nacional de Incubación	Incubadoras de tecnología
Microempresas	Financiamiento de Equipos Proyectos Productivos PYME Programa Nacional de Garantías	Programa de Modernización e Integración (Mi) Centros México Emprende	Programa Mi Centros Pymexporta Iniciativa Compra PYME	Programa Mi	
PYME	Programa Nacional de Garantías Proyectos Productivos PYME	Centros México Emprende Sistema Nacional de Consultores PYME	Centros Pymexporta Iniciativa Compra PYME Red de Centros México Emprende	Sistema Nacional de Consultores PYME	Fondo de Innovación Tecnológica
Empresas Gacela	Fondo de Innovación Tecnológica Fondo de Fondos de Capital Emprendedor (Mexico Ventures) Clubes de Inversión Programa Nacional de Franquicias	Programa Nacional de Franquicias	Programa Nacional de Franquicias Programa de Aceleración de Negocios Programa de Aceleradoras de Negocios Internacionales: TechBA	Programa de Aceleración de Negocios Programa de Aceleradoras de Negocios Internacionales: TechBA	Fondo de Innovación Tecnológica Programa de Aceleradoras de Negocios Internacionales: TechBA Parques tecnológicos
Empresas Tractoras	Programa de Desarrollo de Proveedores		Programa de Desarrollo de Proveedores	Programa de Desarrollo de Proveedores	

Fuente: OCDE (por publicarse), *Review of SME and Entrepreneurship Issues and Policies in Mexico*.

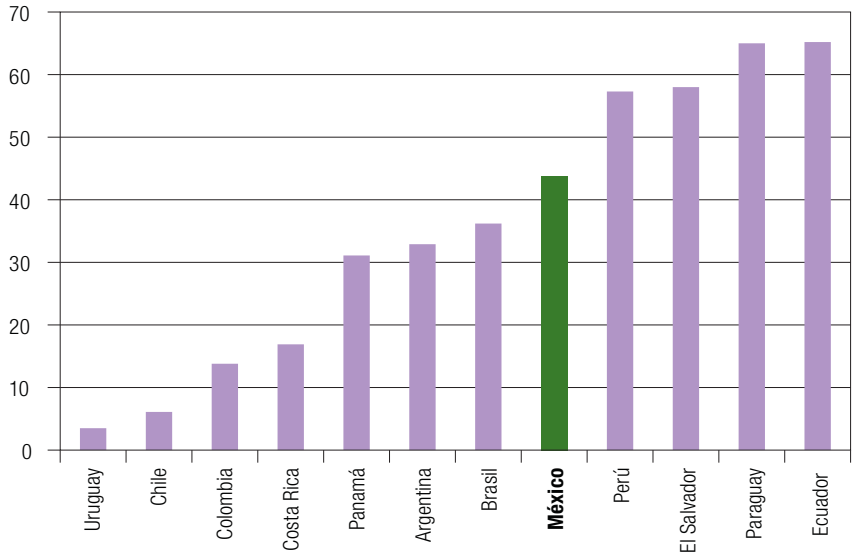
Fortalecer las políticas públicas para las PYMES y el emprendimiento

Desarrollo de microempresas y reducción de informalidad

El sector informal es aún grande en comparación con otras economías de la OCDE, aunque no es el más grande en América Latina (véase la gráfica 10.6), y representa un lastre para el crecimiento de la productividad. En una encuesta a pequeñas empresas realizada en 2008, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) encontró que un total de 6.44 millones de ellas no podían proporcionar comprobantes de compra de sus transacciones comerciales, lo cual se interpretó como una indicación de su participación en la actividad informal. Éstas representaron el 80.1% del total de empresas encuestadas.

Gráfica 10.6. **Informalidad en los países de América Latina**

Definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)



Definición de la OIT: Población urbana sin cobertura de servicios de salud y pensión en 2008. En el caso de México, esta medición se corrige al restar la cantidad de personas autoempleadas registradas ante autoridades locales o hacendarias, o con una asociación empresarial como en Alcazar *et al.* (2008)

Fuente: OECD Economic Survey of Mexico, 2011, basada en ILO (OIT) (2009), Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

En años recientes, las microempresas tradicionales han ingresado con éxito al sistema de apoyo público gracias a los programas de Modernización e Integración

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

(Mi) (por ejemplo, Mi Tienda, Mi Tortilla, etc.), los cuales promueven la integración al mercado por medio de la modernización empresarial. Estos programas se acercan a las microempresas con ofertas de servicios de capacitación y consultoría para mejorar sus capacidades, procesos de producción, calidad de producto y comercialización. Asimismo, brindan acceso al financiamiento para nuevos equipos más eficientes y de más alta tecnología.

Una evaluación de la iniciativa Mi Tortilla mostró impactos muy positivos: las empresas participantes experimentaron un aumento del 31% en sus ventas y una reducción del 21% en el tiempo de servicio; además, todas ellas diversificaron sus productos. La mejora en la visión de negocios lograda a partir de los servicios de capacitación y consultoría podría tener resultados positivos adicionales, entre ellos el aumento de las tasas de supervivencia relativamente bajas de las empresas nuevas y la generación de un mayor crecimiento en las tasas en el futuro; con esto se ayudaría a algunas empresas a ascender a las siguientes clasificaciones de tamaño con escasa representación en la población empresarial de México. Los programas gubernamentales para las microempresas también desempeñan un papel importante para alentar a los emprendedores a integrarse en el sector formal, al ayudarles a aumentar su tamaño de mercado, productividad y rentabilidad, y al requerir el registro formal de la empresa para beneficiarse del apoyo público.

Sin embargo, el número de beneficiarios de los programas de apoyo a microempresas es aún bajo en relación con el número total de empresas. El objetivo de la Secretaría de Economía para 2011 era proporcionar apoyo de capacitación y consultoría a 10,000 microempresas, lo cual representa una muy pequeña proporción de las más de 4.9 millones de unidades que conforman la población total de empresas.

No obstante, los programas gubernamentales dirigidos al sector microempresarial pueden jugar un papel clave en la reducción de la informalidad, pero se requiere complementarlos con reducciones en la carga regulatoria, incluidas la simplificación fiscal, de permisos, licencias y otros trámites administrativos. Ha habido importantes mejoras a nivel nacional en este rubro, pero ahora, la atención debe ponerse en el apoyo a gobiernos estatales y municipales para realizar reformas similares. Por ejemplo, el nuevo proceso electrónico de registro de empresas debería introducirse en tantas localidades como sea posible, al igual que las comisiones estatales para la mejora regulatoria, que actualmente se encuentran localizadas sólo en alrededor de la mitad de los estados de México. El caso de la simplificación regulatoria en Francia muestra que el liderazgo político puede ayudar de forma importante a simplificar las regulaciones empresariales (véase el recuadro 10.1). Además, en México deben revisarse las tasas de impuestos sobre utilidades, impuestos al trabajo y pagos a la seguridad social, considerando su impacto sobre la informalidad y sobre la

recaudación fiscal general. La tasa del 30% del impuesto empresarial de México es una de las más altas en la zona de la OCDE.

Recomendaciones

- Mantener el financiamiento para apoyos de capacitación y consultoría para microempresas mediante el programa de Modernización e Integración (Mi) como un mecanismo para ayudarlas a convertirse en proyectos rentables y preparados para el crecimiento.
- Utilizar los Centros México Emprende (véase más adelante) como una herramienta para atraer a los negocios informales al sistema de apoyo público y, por tanto, regularizar su condición.
- Simplificar la regulación empresarial con miras a que la economía informal resulte menos atractiva para las microempresas.
- Reducir el costo del empleo en el sector formal al reducir los costos laborales no relacionados con el salario, entre ellos la tasa impositiva al trabajo.

Recuadro 10.1. **Desregulación en Francia**

En diciembre de 2010 el gobierno francés introdujo un programa de simplificación administrativa para las PYMES. El programa se basó en datos obtenidos en una investigación realizada a nivel local por medio de 100 "corresponsales PYME"; cada uno de ellos se encargó de llevar a cabo un estudio de campo con empresas locales para comprender las dificultades que afrontaban en el cumplimiento de normas administrativas y regulatorias, así como identificar medidas que el gobierno podía tomar para disminuirlas. Cada uno de los corresponsales entrevistó a más de 500 empresas y se involucró en la actividad de cinco a diez de ellas durante un período de tiempo.

La investigación encontró que las tres principales dificultades para los emprendedores eran la complejidad del vocabulario y los formatos, la falta de información sobre los requisitos gubernamentales y la inestabilidad de las regulaciones. Las cinco medidas que más demandaron las empresas fueron: un servicio de referencia administrativa o un punto de contacto en el gobierno; más herramientas para facilitar los procesos empresariales relevantes; simplificación de obligaciones para las PYMES y reducción de su frecuencia; la eliminación de solicitudes repetitivas de la misma información y trámites disponibles en línea.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

La investigación condujo al desarrollo de un plan de acción que comprende 80 medidas, entre las cuales se encuentran:

- Creación de una "bóveda de seguridad digital" que permite a los gerentes de las empresas proporcionar a las entidades administrativas toda la información necesaria sólo una vez.
- Simplificación de recibos de pago a empleados, que implico una reducción de la mitad del número de campos; con lo que se incrementó la claridad para los empleados y se ahorró casi 100 millones de euros a las empresas en el rubro de costos de administración.
- El uso de una sola declaración social por empresa, que sustituyó a casi 30 declaraciones.

Fuente: OECD (2011), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship: Thailand Key Issues and Policies*.

Incrementar el acceso de las PYMES al financiamiento

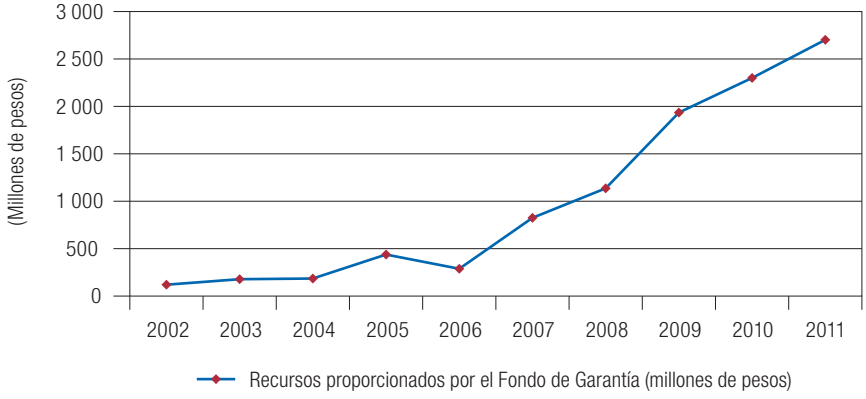
El crédito interno al sector privado como porcentaje del PIB permanece bajo en México comparado con el promedio de la OCDE y también otros países de América Latina y el Caribe, en 2010, en estos últimos representó el 44% del PIB, pero sólo el 25% en México. Esto refleja de manera notoria el limitado acceso de las PYMES al financiamiento. El gobierno de México ha adoptado varias iniciativas para mejorar esta situación, por ejemplo, mediante el Fondo de Innovación, a través del banco de desarrollo NAFIN y el Fondo PYME, cuyo funcionamiento se analiza en la última sección de este capitulo. La naturaleza de este apoyo ha cambiado durante los últimos 10 años; de ser un sistema basado en el otorgamiento directo de préstamos y subsidios por parte del gobierno a las empresas beneficiarias, a uno que favorece el desarrollo de mercados de financiamiento privado. Esto se pone en marcha por medio de la creación de garantías de préstamos, instituciones de microcrédito, una red de asesores de crédito y financiamiento del sector privado, y el fortalecimiento de los mercados de capital por medio de un fondo de fondos y de estímulos a inversionistas "ángel". Estas acciones atienden algunos de los principales problemas experimentados por las PYMES al intentar acceder al financiamiento. Ayudan a reducir el nivel de asimetrías de información entre las empresas y los bancos, dar incentivos a la banca comercial para que responda mejor al mercado PYME, y conformar una cultura financiera de las PYMES, así como su capacidad para presentar proyectos susceptibles de ser financiados por la banca.

El gobierno mexicano también ha puesto en marcha acciones para afrontar el asunto de la falta de activos en garantía o colateral, el cual constituye uno

de los retos más importantes para las PYMES que requieren financiamiento. En primer lugar, reformó el Código de Comercio para establecer un Registro Único de Garantías Mobiliarias que permite a las PYMES utilizar sus bienes muebles como garantías. En segundo lugar, apoya la sustitución de garantías con garantías gubernamentales a través del Programa Nacional de Garantías, una de las iniciativas fundamentales para el apoyo a los mercados de capital financiero. Funciona por medio de un innovador sistema de subastas públicas de garantías de créditos, que ayuda a reducir el costo público y a movilizar a los bancos. Treinta y siete intermediarios se encargan de la operación del programa, lo cual es un indicador del éxito de estas subastas públicas. En otras zonas de América Latina, los fondos de garantía de créditos han fallado frecuentemente debido a regulaciones gravosas y a retrasos en la entrega de garantías públicas, situación que ha desanimado a la banca para unirse a este tipo de programas. Este no es el caso en México, donde las subastas se han llevado a cabo con regularidad y los intermediarios parecen satisfechos con la gestión del programa a nivel federal.

La asignación de fondos para el Programa Nacional de Garantías se ha incrementado más de siete veces entre 2002-2006 y 2007-2011: de un total de 1,209 millones de pesos durante el primer periodo a 8,898 millones durante el segundo periodo (véase la gráfica 10.7). En los últimos cinco años, el programa ha colocado 263 mil millones de pesos en financiamiento bancario, más de 30 veces el monto garantizado. El número de empresas receptoras de apoyo aumentó más del doble, de 157,877 en 2002-2006 a 330,570 en 2007-2011. Por consiguiente, las subastas públicas han demostrado ser una manera eficaz de incrementar la cantidad de crédito canalizado a empresas y el número de empresas beneficiarias.

Gráfica 10.7. **Asignación de recursos de la Secretaría de Economía por medio del Programa Nacional de Garantías, 2002-2011**



Fuente: Secretaría de Economía de México.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Adicionalmente, el Programa Nacional de Garantías ha generado mejoras en las condiciones crediticias para las PYMES. Los requisitos para obtener un crédito bancario se han moderado (por ejemplo, los bancos ahora aceptan estados de cuenta simples en vez de estados auditados), y la tasa de interés para la gran variedad de préstamos entre 250,000 y 4 millones de pesos se redujo (10% en 2010, 2% menos que la tasa aplicada por la mayoría de los programas públicos en el mismo rango de magnitud del préstamo). Aunque estas tasas son aún demasiado altas, de alguna manera aumentan la proporción de empresas con capacidad de acceder a la deuda.

A pesar de su reciente crecimiento, el alcance del Programa Nacional de Garantías es relativamente limitado. Brinda servicio sólo a entre 70,000 y 80,000 empresas por año, en comparación con los más de 4 millones de empresas que existen en México. En este contexto, los programas complementarios a nivel estatal y el apoyo a programas locales de garantía mutua pueden ayudar a incrementar el alcance de las garantías. Otra preocupación es que, debido a la informalidad generalizada, los burós de crédito afrontan más dificultades al rastrear el historial crediticio de las empresas. Además, la mayoría de las empresas beneficiarias son microempresas (57%) y no PYMES de mayor tamaño (42.4%). Si bien esto es reflejo de una útil respuesta de corto plazo para ayudar a las microempresas a sortear la crisis (su rentabilidad se redujo 10.2% de 2008 a 2010), también es necesario canalizar recursos a las PYMES medianas con mayor crecimiento y potencial de exportación. Esto puede facilitarse por medio de la creación de pequeños bancos cooperativos locales con apoyo de organizaciones intermediarias con participación de capital público o la introducción de incentivos fiscales para la inversión en PYMES innovadoras por parte de ahorradores privados que refuercen los mercados de capital. Al mismo tiempo, los préstamos gubernamentales para la inversión, como los de los Proyectos Productivos PYME, son considerados por muchas PYMES como excesivamente restrictivos debido a sus cortos tiempos de repago. Asimismo, es necesario impulsar con más eficiencia el programa Capital Semilla con incubadoras de empresas y empresas incubadas.

El Pacto por México, firmado por el Presidente Peña Nieto y los líderes de los principales tres partidos nacionales, contempla convertir la banca y el crédito en un instrumento para el desarrollo de hogares y empresas. Esta prioridad central mejorará aún más el acceso de las PYMES al financiamiento y será crucial para apoyar el crecimiento y la diversificación de la economía mexicana. Las medidas fomentadas en este ámbito deberán diseñarse con la intención de “incluir” al sector privado en los créditos a las PYMES. El fortalecimiento del desarrollo del sistema bancario para ampliar la oferta de crédito (compromiso 62) y la revisión de la operación de las garantías de crédito (compromiso 63) deberán concentrarse en aprovechar las habilidades de otorgamiento de crédito a las PYMES que tiene el sector privado y no deberán buscar sustituirlo. El uso del

seguimiento y la evaluación de los resultados del apoyo del Estado serán una importante herramienta en este sentido, como guía de la canalización de créditos directos y las garantías de crédito respaldados por el Estado en los ámbitos en los que generen créditos adicionales. Al mismo tiempo, la revisión del marco legal para la banca comercial y las instituciones de crédito deberán poner énfasis en la promoción de la competencia en el sector bancario a fin de estimular a la banca privada a buscar oportunidades rentables de crédito para las PYMES.

Recomendaciones

- Aumentar el alcance de los instrumentos de garantía para el sector PYME al desarrollar mecanismos descentralizados adicionales de garantía en cooperación con intermediarios locales (esto es, asociaciones empresariales, cámaras de comercio, autoridades locales), en tanto persistan fallas de mercado en el otorgamiento de créditos por parte de instituciones financieras privadas.
- Mejorar la calidad y cobertura de los datos del buró de crédito con el objeto de reducir las asimetrías de información en el mercado de crédito, las cuales afectan seriamente a las PYMES y las empresas de nueva creación. Aumentar la educación financiera de los gerentes de PYMES para así mejorar los informes financieros y sofisticar la demanda financiera.
- Fomentar la competencia y el ingreso de empresas al sector bancario para afrontar las fallas de mercado en el sector financiero desde la raíz, favoreciendo en particular el desarrollo de bancos comunitarios como las instituciones cooperativas y de ahorro que utilizan enfoques descentralizados y de confianza en las relaciones crediticias.
- Permitir que se ofrezcan periodos de pago más largos de los programas de préstamo de inversión dirigidos a PYMES.
- Respaldar los mercados de capital incipientes de México por medio de una gama de acciones que incluyan exenciones tributarias para inversiones de capital local, mayor apoyo para clubes de inversionistas “ángel” y la creación de fondos públicos de capital de riesgo y mercados de acciones de segundo piso.

Estimular a las PYMES innovadoras y de alto impacto

En años recientes se han destinado diversos programas para estimular a las PYMES innovadoras. Se creó un sistema sólido de incubación de empresas como un componente central del Programa para Nuevos Emprendedores, útil para apoyar a personas motivadas en el desarrollo de sus ideas de negocios, la generación de empleos y la aceleración del crecimiento de la industria

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

local. Por medio de este programa el número de incubadoras de empresas se ha incrementado de manera constante, duplicándose durante los pasados cinco años. Además, hay una especialización apropiada de incubadoras y el reconocimiento de que la innovación no está limitada a la alta tecnología. De las 500 incubadoras que operan actualmente, 217 son tradicionales, 262 están orientadas a las tecnologías intermedias, y sólo 21 son de alta tecnología. Los resultados de las evaluaciones del programa muestran que las incubadoras han aumentado el promedio de vida de las empresas de reciente creación, ya que el 70% de ellas sobreviven a un periodo inicial de dos años en comparación con un promedio nacional de cerca del 50%. Sin embargo, prevalece una brecha significativa en el apoyo para la estimulación del surgimiento de empresas intensivas en conocimiento y se requiere una mayor asignación de fondos para las incubadoras de alta tecnología.

El Programa de Aceleración de Empresas alienta también la innovación y el desarrollo tecnológico entre las PYMES. Identifica nichos de oportunidad con base en las tendencias globales y las capacidades con que se cuenta en México, como la existencia de pequeños *clusters* y cadenas de suministro en el nicho de que se trate. Posteriormente, aplica apoyos a la vinculación empresarial para ayudar a los gobiernos estatales y a las localidades a conformar industrias nuevas. Los servicios de aceleración se brindan por medio de una combinación del sector privado, organizaciones no lucrativas e instituciones de educación superior. Ayudan a empresas de alto crecimiento seleccionadas a fortalecer sus esfuerzos de innovación, expandir sus mercados nacionales e internacionales, atraer capital de inversión y vincularse a las cadenas internacionales de valor. En México operan siete modelos de aceleración y los costos de los servicios que ofrecen son cubiertos en parte por el Fondo PYME y en parte por la empresa cliente. El programa es muy selectivo, con una tasa de aceptación dentro del proceso de aceleración del 10-15%.

Otro nuevo enfoque aplicado durante los cinco años pasados ha sido el fomento y desarrollo de parques tecnológicos. Desde 2007 se han abierto 31 de ellos con apoyo del Fondo PYME por más de 850 millones de pesos, complementado por fondos similares de los gobiernos estatales, universidades y el sector privado. De hecho, los parques tecnológicos están vinculados a las universidades e institutos de investigación y a menudo albergan incubadoras de empresas, aceleradoras, empresas extranjeras, filiales, laboratorios y otras instalaciones que contribuyen a la generación de un ecosistema adecuado para la innovación y divulgación de conocimiento en los sectores económicos de alta tecnología. Esta infraestructura debe permitir a las empresas avanzar de las incubadoras de negocios hacia las aceleradoras y posteriormente a los parques tecnológicos.

No obstante, prevalecen varios retos que deberán ser considerados con cuidado en el diseño de nuevas políticas orientadas a promover la actividad

emprendedora de alto impacto y la creación del Instituto del Emprendedor. En primer lugar, dada la existencia de fallas del mercado bien documentadas, se requieren mecanismos para facilitar el financiamiento necesario para las PYMES innovadoras. La proporción del presupuesto del Fondo PYME que se asigna a los proyectos de innovación y el desarrollo tecnológico se ha reducido en los últimos años y representó sólo el 2.2% del total en 2011. Además, el Fondo de Innovación Tecnológica, una segunda fuente de asignación de fondos para la innovación empresarial, tiene demasiadas solicitudes por lo que muchos proyectos de innovación viables se quedan sin fondos debido a la falta de recursos.

En segundo lugar, a la par de los fondos, otro obstáculo para la capacidad de innovación de las PYMES lo constituyen las pocas competencias de su fuerza laboral. La Secretaría de Economía ha trabajado para alentar y desarrollar vínculos más cercanos entre universidades, institutos de investigación y PYMES que apoyen la transferencia de conocimiento, como sucede en el caso de los parques tecnológicos, pero se debe reforzar el apoyo al desarrollo de competencias en los mercados de trabajo locales. También se requieren mayores capacidades profesionales de los directores y el equipo de trabajo de las incubadoras de empresas, incluyendo mayores oportunidades de capacitación y certificación.

Las Aceleradoras de Negocios contribuyen de manera importante a la innovación de las PYMES, pero resultan pequeñas en escala para tener un impacto significativo sobre la economía. Probablemente esto se deba a una falta de organizaciones que cuenten con la capacidad y motivación para acercarse a solicitar fondos como nuevas aceleradoras. Por consiguiente, una posible respuesta efectiva es escalar los modelos existentes de aceleradoras de alto desempeño y generar nuevas sucursales, así como buscar nuevas organizaciones intermediarias capaces de dar el servicio y ampliar así el programa a más regiones de México.

El Pacto por México se propone fomentar aún más el desarrollo del país por medio de la ciencia, la tecnología y la innovación. Los esfuerzos para incrementar la inversión en ciencia y tecnología (compromiso 46) y desarrollar un programa de largo plazo en ciencia y tecnología con objetivos nacionales y regionales concretos (compromiso 47) ofrecen una importante plataforma para el desarrollo económico orientado por la tecnología. También será crucial que contengan medidas para apoyar la comercialización de la I+D por medio de nuevas empresas basadas en tecnología y PYMES innovadoras.

Recomendaciones

- Incrementar la asignación de recursos al Fondo de Innovación Tecnológica para permitirle respaldar más proyectos derivados de innovación y empresas de investigación entre las PYMES y atender la amplia demanda.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Del mismo modo, examinar las razones de la baja proporción de asignación de recursos por parte del Fondo PYME para proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, y llevar a cabo acciones para remediarla. Asimismo, considerar el desarrollo de canales adicionales para apoyar la comercialización de la investigación en ciencia y tecnología.

- Fortalecer la capacidad de absorción de conocimiento de las PYMES para permitirles colaborar con institutos de investigación y universidades, así como con empresas de mayor uso intensivo de conocimiento. Las iniciativas para el desarrollo de competencias o de adquisición de innovaciones pueden ser adecuadas para este propósito, al igual que los intercambios de personal y las comisiones temporales en otra institución. El esquema de cupones puesto en marcha en los Países Bajos es un ejemplo de una iniciativa de adquisición de innovación que ha permitido que las PYMES den un primer paso en la colaboración con organizaciones públicas de investigación y emprendan proyectos sencillos de mejora tecnológica (véase el recuadro 10.2).
- Apoyar el desarrollo de habilidades y competencias comunes entre directivos y personal del Sistema Nacional de Incubación de Empresas para garantizar la homogeneidad y calidad de los servicios que se ofrecen a lo largo del país, así como ayudar a elevar los estándares. Se debe desarrollar y asegurar el uso de una lista estándar de competencias y experiencia de los directores de incubadoras como parte de la relación contractual entre la organización responsable de la incubadora y el Fondo PYME que la financia. El caso de la *National Business Incubators Association* de Estados Unidos brinda algunas lecciones interesantes al respecto (véase el recuadro 10.3).
- Desarrollar un programa nacional de alto crecimiento para empresas con potencial de crecimiento y de internacionalización. El programa debe incluir asesoría, capacitación en liderazgo y acceso a paquetes financieros adecuados a las necesidades de las empresas de mayor crecimiento, y debe tomar en consideración las diferencias regionales. De manera alternativa, escalar los programas existentes de aceleración por medio de la búsqueda de nuevas organizaciones intermediarias capaces de llevar a cabo dichos programas intensivos y especializados.

Recuadro 10.2. **Cupones de Innovación en los Países Bajos**

Por medio de este programa las PYMES reciben un cupón que pueden "canjear" con el proveedor de tecnología o innovación de su preferencia. Lo anterior tiene la intención de reducir las barreras culturales que las PYMES y los investigadores o ingenieros de los centros públicos de investigación

encuentran al llevar a cabo un proyecto. Siguiendo un procedimiento muy sencillo, las PYMES (de manufactura y servicios) pueden solicitar un cupón en la Agencia de Innovación cualquier día del año. En 2009 había dos tipos de cupones disponibles, pequeño y grande. Los primeros tienen un valor de 2,500 euros cada uno y pueden ser utilizados por las PYMES para adquirir servicios en centros públicos de tecnología e innovación, por ejemplo, para un estudio de viabilidad o para resolver un problema tecnológico específico. Esto estimula a las PYMES a dar el primer paso para acercarse a los institutos públicos de investigación y tecnología. Los cupones grandes tienen un valor de 7,500 euros y para ellos se requiere una aportación obligatoria que debe ser, por lo menos, de un tercio del costo total del proyecto. El gobierno contribuye con un máximo de 5,000 euros. Los empresarios pueden recibir un cupón grande una vez al año (además de uno pequeño). Los cupones grandes pueden emplearse para proyectos más complejos.

Durante los primeros dos años posteriores al lanzamiento del programa (2004-2005) como piloto, los cupones disponibles se solicitaron y entregaron en cuestión de días. El principal logro fue que el programa alcanzó a una población objetivo completamente nueva de PYMES que nunca había utilizado apoyo de innovación alguno. Además, las empresas que lo emplearon siguieron trabajando con el centro público de investigación o tecnología después del contacto inicial.

Fuente: OECD (2010), *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*.

Recuadro 10.3. **Desarrollo de competencias por parte de la National Business Incubators Association *de Estados Unidos***

La *US National Business Incubators Association* (NBIA) es una organización formada por socios que representa a directivos de incubadoras y profesionales del desarrollo económico con la misión de promover la incubación de empresas y el espíritu emprendedor. Cuenta con 1,900 miembros en más de 60 países, tres cuartas partes de los cuales se encuentran en Estados Unidos. Para cumplir con su misión, la NBIA funge como un centro de distribución de información sobre gestión de incubadoras y temas de desarrollo, y participa en diversas actividades que apoyan el desarrollo profesional de sus miembros. Cada año, brinda recursos de información, capacitación, representación y conexión a miles de profesionales, para favorecer procesos de excelencia en el apoyo a empresas en sus etapas iniciales. Para ello organiza conferencias y programas de capacitación especializada, realiza investigación y recaba estadísticas sobre la industria de la incubación, produce publicaciones que

describen enfoques prácticos a la incubación de empresas, y consulta con gobiernos y empresas acerca del desarrollo de incubadoras.

Una de las actividades más importantes de la NBIA es su programa de capacitación para directivos de incubadoras que culmina con un certificado de la NBIA en gestión de incubadoras. La capacitación consiste en una visión integral y práctica de las tareas y responsabilidades de la gestión de incubadoras, entre ellas el financiamiento para incubadoras y clientes, la misión y planeación estratégica, la administración de instalaciones, la elección y el servicio a clientes, así como el aprovechamiento compartido de las mejores prácticas de gestión en cada una de estas áreas. El programa requiere tres días completos de talleres, más cinco sesiones de conferencias con duración de 75 minutos cada una que generalmente se ofrecen en conjunto con la Conferencia Internacional sobre Incubación de Empresas que organiza la NBIA cada año.

El sitio en Internet de la NBIA incluye también una encuesta sencilla de comparación (*benchmarking*) con una duración de 10 minutos que permite a una incubadora comparar su gestión del programa de incubación con las mejores prácticas aceptadas por la NBIA. Evalúa el desempeño de un programa de incubación en 10 áreas de mejores prácticas, como: gobernabilidad y contratación de personal, selección y servicio a clientes, financiamiento, comercialización, apoyo a empresas en etapas posteriores a su incubación, administración de instalaciones y medición de impacto. La comparación de esos resultados con las mejores prácticas permite al personal de la incubadora identificar sus áreas de excelencia comparativa y las áreas de mejora.

Fuente: OECD (próxima publicación), *Review of SME and Entrepreneurship Issues and Policies in Mexico* y *www.nbia.org*.

Apoyo a PYMES: incrementar la capacidad de los organismos intermediarios y simplificar la provisión del servicio

La red de Centros México Emprende se estableció como un mecanismo de coordinación crucial entre el gobierno federal, que diseña y ayuda a financiar las políticas públicas de apoyo a las pequeñas empresas, y las organizaciones intermediarias locales, que canalizan los fondos. Estos centros sustituyen a la red anterior de Centros de Desarrollo de Empresas (CDE) y se diseñaron para brindar una ventanilla única, claramente visible y accesible, de entrada a los servicios e información para emprendedores y PYMES, similar a las estructuras existentes en otros países con más experiencia en la prestación de apoyo y asistencia a las PYMES.

El programa tiene diversos objetivos. Primero, los Centros México Emprende son una herramienta para la extensión de las políticas y el diseño a la medida

de programas específicos, que permite al gobierno acercarse a las PYMES y a los nuevos emprendedores ubicados en áreas relativamente periféricas y ajustar los programas públicos a sus necesidades particulares. Segundo, son un instrumento para alcanzar un grado mínimo de estandarización y certificación al brindar servicios de desarrollo de empresas, como se comprueba con la capacitación estándar en consultoría de negocios que recibe el personal de los centros. Tercero, el enfoque se diseñó no sólo para evitar el desplazamiento de proveedores privados de apoyo empresarial, sino también para empoderarlos al encargarles la provisión del programa público. Finalmente, puede ser considerado como una herramienta para la formalización de empresas en tanto que exige que los dueños de éstas estén registradas para beneficiarse de los servicios de los Centros.

El primer centro inició operaciones en mayo de 2010 y hacia noviembre de 2011 se habían establecido 200 centros en diversas regiones. Tres cuartas partes del financiamiento es proporcionado por el Fondo PYME, lo que representa 100 millones de pesos, en tanto que la parte restante proviene de organizaciones intermediarias coparticipantes en el programa. La meta de la administración anterior era tener 300 centros a finales de 2012. En total, hasta el momento los centros han brindado apoyo a más de 46,000 PYMES existentes y casi 28,000 emprendedores nuevos y potenciales, aunque esto aún representa una pequeña proporción de la población empresarial en total.

En el marco del diseño del Instituto del Emprendedor, que la nueva administración busca crear en los primeros meses de 2013 y que presumiblemente coordinará los acciones de los Centros México Emprende distribuidos a lo largo del país, es importante considerar el incremento de las capacidades y competencias del personal y los consultores de desarrollo empresarial que trabajan en y con los Centros México Emprende, así como aumentar la solidez de la calidad del servicio brindado. Los centros deben también ser apoyados en el desarrollo de mecanismos para remitir a las PYMES a otras iniciativas públicas y proveedores privados que ofrezcan servicios complementarios. Existe una oportunidad para apoyar dicha mejora al organizar a los Centros México Emprende en una red en la que los directores y empleados puedan compartir experiencias y buenas (y malas) prácticas. Dicha red de aprendizaje es importante para el éxito final de los centros y para alcanzar solidez y calidad en el servicio.

El financiamiento del apoyo público a las PYMES proviene principalmente del Fondo PYME, el cual trabaja en sinergia con otros fondos y organismos que forman parte de la estructura gubernamental para respaldar una gama integral de programas y proyectos. Si bien el Fondo ofrece modelos de buenas prácticas a nivel internacional, hay margen para fortalecerlo y desarrollarlo más. Primero, es posible simplificar los requisitos operativos, de cumplimiento y de reporte asociados al Fondo PYME para aumentar la participación de organizaciones

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

intermediarias y capacitarlas para desarrollar programas más pertinentes y a más largo plazo. Por ejemplo, los formularios y papelería requeridos actualmente y la fórmula de asignación de fondos por un solo año parecen gravosos para las organizaciones intermediarias interesadas en presentar una solicitud, tanto como para las autoridades administrativas del gobierno central. De manera similar, el desembolso de los recursos para el proyecto debe procesarse con mayor rapidez que en la actualidad. Esto ayudaría a aumentar el alcance de los programas públicos entre la gran población de PYMES y emprendedores. Esto ayudaría también a incrementar el efecto multiplicador brindado por los fondos federales a aquellos pertenecientes a socios en gobiernos subnacionales, universidades y el sector privado. En 2012, el multiplicador fue de 1.6 (es decir, 1.6 pesos del financiamiento total por cada peso de fondos federales), en comparación con un objetivo gubernamental de 3.0.

Por último, debe fortalecerse la evaluación de los programas del Fondo PYME y el uso de sus resultados para contribuir al proceso de elaboración de políticas. Lo anterior requiere una medición confiable y sistemática de resultados, incluidas estimaciones sólidas de los impactos sobre el crecimiento de la empresa y el empleo, utilizando métodos que se ajusten al Marco de la OCDE para la Evaluación de Políticas y Programas de PYMES y emprendimiento. Existen datos útiles en México acerca de las interacciones de las empresas con el gobierno y se puede obtener más información al respecto. Los puntos anteriores pueden combinarse y utilizarse para efectos de la evaluación.

Recomendaciones

- Asegurarse de que el personal de las principales organizaciones intermediarias, especialmente quienes dirigen los Centros México Emprende, reciban oportunidades de capacitación, desarrollo de competencias e intercambio de buenas prácticas para garantizar que a las PYMES atendidas reciban servicios de una calidad homogenea. La *US National Business Incubators Association* aporta lecciones útiles para el desarrollo de habilidades que son aplicables también al caso de los Centros México Emprende (véase el recuadro 10.3).
- Fortalecer la gestión del Fondo PYME. Cambiar a una fórmula multianual de asignación de fondos para las organizaciones intermediarias y sus programas, de modo que el Fondo pueda hacer compromisos multianuales de financiamiento. Los contratos de financiamiento de proyectos deberían incluir hitos e indicadores de desempeño para vigilar el avance anual de estas asignaciones.
- Trabajar con las organizaciones intermediarias para mejorar la obtención de datos y el aprovechamiento compartido de información sobre empresas

clientes, y poner en marcha sistemas de seguimiento para vigilar y evaluar el impacto del apoyo. Los programas que consumen una gran proporción de los recursos del Fondo PYME (esto es, el Programa Nacional de Garantías, los Centros México Emprende y el Sistema Nacional de Incubación de Empresas) deben tener prioridad entre los programas a ser evaluados.

Bibliografía adicional

Alcaraz, C., D. Chiquiar y M. Ramos-Francia (2008), "Diferenciales Salariales Intersectoriales y el Cambio en la Composición del Empleo Urbano de la Economía Mexicana en 2001-2004", *Banco de México Working Papers* núm. 6, Banco de México, Ciudad de México.

OECD (próxima publicación), *Reviews of SME and Entrepreneurship Issues and Policies at National and Local Level: México*, París.

OECD (2012), *Entrepreneurship at a Glance*, París.

OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*, París.

OECD (2010), *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, París.

OECD (2009), *OECD Reviews of Innovation Policy: Mexico*, París.

OECD (2007), *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*, París.

OECD (2007), *SMEs in Mexico: Issues and Policies*, París.

Notas

[1] Las definiciones de clasificación por tamaño utilizadas por el gobierno mexicano son las siguientes: micro: 0-10 empleados; pequeña: 11-50 empleados; mediana: 51-250 empleados.

[2] La unidad de medición son empresas de todos los países, excepto Japón y Corea, donde la unidad son los establecimientos. Para el caso de Irlanda, se consideran solamente las empresas con tres o más personas empleadas, en tanto que los datos para Japón y Corea no incluyen establecimientos con menos de cuatro y cinco personas empleadas, respectivamente. Para Estados Unidos, el empleo en empresas se refiere a la cantidad de empleados y no al número de personas empleadas. Los datos abarcan la economía de mercado, excluida la intermediación financiera; para Brasil, Irlanda, Israel, Japón, Corea, Luxemburgo y la República Eslovaca, abarcan únicamente los sectores de manufactura. Los datos estadísticos de Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades correspondientes en Israel. El uso de dichos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania conforme al derecho internacional.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Capítulo 11

Crecimiento verde[1]

Ivana Capozza, Brendan Gillespie, Katia Karousakis, Reo Kawamura y *Frédérique Zegel*

México tiene que tomar decisiones difíciles ante la necesidad de balancear sus objetivos económicos, sociales y ambientales. En los últimos años, la lucha contra el cambio climático ha ocupado un lugar preponderante en su agenda política. Por ejemplo, se han logrado avances al adoptar objetivos voluntarios en la reducción de emisiones para los años 2012, 2020 y 2050. Sin embargo, todavía hay un margen considerable para equilibrar la combinación de políticas públicas a favor del medio ambiente y promover la transición hacia una forma socialmente incluyente de crecimiento verde de manera más eficaz y eficiente. Un desafío clave es la necesidad de reformar de los subsidios a la energía y la agricultura, ya que imponen una pesada carga al presupuesto del gobierno y son muy regresivos. La nueva administración ha mostrado un fuerte compromiso con la revisión y reducción de estos subsidios distorsionadores que podrían liberar recursos para apoyar a los más pobres de manera mucho más eficaz. Por otra parte, al ser uno de los países con mayor diversidad biológica a nivel mundial, el éxito en el manejo de sus activos naturales es importante no sólo para la sustentabilidad de su economía y el bienestar de su población, sino también para el planeta.

[1] Este capítulo se basa en OCDE (2013), *OECD Environmental Performance Reviews: Mexico 2013*, OECD Publishing.

Las políticas de crecimiento verde pueden contribuir a resolver algunos de los principales retos económicos que hoy en día enfrentan muchos países —poco crecimiento, alto desempleo, déficit presupuestario—, reduciendo al mismo tiempo las presiones ambientales que pudieran poner en riesgo la viabilidad del desarrollo económico en el futuro. Reconociendo la necesidad de tomar medidas al respecto,, México ha dado una alta prioridad al crecimiento verde. Ha fortalecido de modo considerable sus políticas nacionales en materia de medio ambiente y demostrado un liderazgo internacional digno de admiración en áreas como el cambio climático y la gestión del agua.[2]

El compromiso de México con el crecimiento verde es una respuesta a la compleja trama de retos económicos, sociales y ambientales que enfrenta: fortalecer el crecimiento a largo plazo, reducir la pobreza y la desigualdad que siguen estando entre las más altas de la OCDE y disminuir la degradación ambiental que impone costos considerables a la economía. Se calcula que en 2010, el costo de la degradación ambiental y del agotamiento de los recursos naturales en México representó el 7% del PIB. Atender estos retos exige que México formule una estrategia de crecimiento que incluya hacer inversiones en infraestructura relacionada con el medio ambiente, el establecimiento de mecanismos de precios que ofrezcan incentivos para un uso de materiales y recursos naturales más eficiente, establezca un marco de políticas públicas que apoye la utilización de tecnologías limpias. Es particularmente necesaria una mayor difusión de las tecnologías eficientes para impulsar la productividad de México, que se ha rezagado con respecto a los demás países de la OCDE.

Para lograr un equilibrio razonable entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, México ha tendido a privilegiar el uso de subsidios indirectos para ayudar a los más pobres, por ejemplo, precios más bajos a la energía y el agua, en lugar de hacer transferencias sociales directas. Este enfoque no siempre ha

[2] En particular, el crecimiento verde fue la prioridad de México durante su presidencia del G20 en el periodo 2011-2012; el país fue sede de la conferencia inaugural de la Plataforma de Conocimientos sobre el Crecimiento Verde, cuyo propósito es fortalecer el análisis de los vínculos economía-medio ambiente, y se creó un Centro de Investigación sobre el Desarrollo Sustentable y el Cambio Climático. Además, México fue uno de los primeros países en aplicar el conjunto de indicadores de crecimiento verde de la OCDE a su situación interna.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

sido efectivo para alcanzar los objetivos de política pública. Por consiguiente, hay un margen considerable para reequilibrar la mezcla de políticas y transitar hacia una forma socialmente incluyente de crecimiento verde de manera más eficaz y eficiente.

Cambio climático

México es especialmente vulnerable al cambio climático: el 15% del país, el 68% de la población y el 71% del PIB están altamente expuestos a los riesgos del cambio climático. Además del aumento en las temperaturas, los efectos potenciales incluyen la reducción de lluvias en el norte del país, tormentas y fuertes lluvias estacionales en el sur, un incremento en la cantidad e intensidad de los huracanes y un aumento del nivel del mar de 20 cm para el 2050. Esta vulnerabilidad es un fuerte incentivo para participar en el esfuerzo mundial para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); sobre todo considerando que en 2008 México ocupó el lugar número 13 a nivel mundial con mayor volumen de emisiones de GEI, excluyendo el uso de suelo, el cambio del uso de suelo y actividades forestales (sector LULUCF, por sus siglas en inglés). Las medidas tomadas en México podrían proporcionar un apoyo importante al esfuerzo que se realiza a nivel internacional.

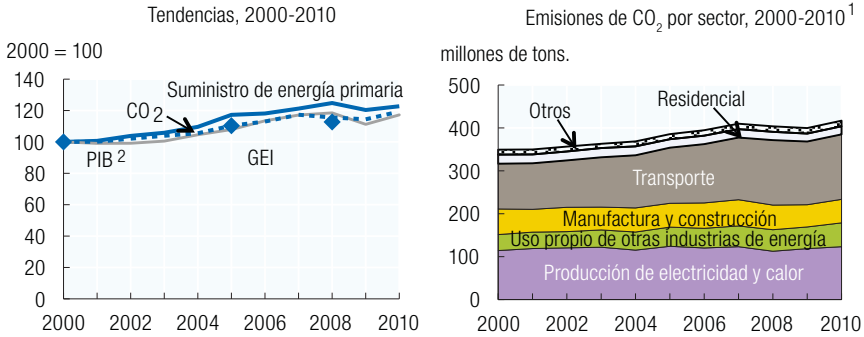
En los últimos años, México ha dado una alta prioridad política a las acciones para enfrentar el cambio climático. Ha reforzado considerablemente el marco institucional para abordar el cambio climático, ha aumentado la asignación de recursos y ha promovido una mayor conciencia pública. La Comisión Intersecretarial para el Cambio Climático ha sido un factor clave. Dicha comisión elaboró la Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2007 y el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) para el periodo 2009-2012. En junio de 2012, casi el 95% de la meta de mitigación del PECC y tres cuartas partes de sus objetivos generales de adaptación se habían logrado. Estos esfuerzos se consolidaron al aprobarse en junio de 2012 la Ley General de Cambio Climático, la cual confirmó las metas de México de reducir los GEI 30% por debajo del nivel actual para el año 2020 y 50% por debajo de los niveles de 2000 para el año 2050, supeditado al apoyo financiero internacional. En el Pacto por México, el nuevo gobierno reconoció la necesidad de atender el tema del cambio climático reduciendo la dependencia de combustibles fósiles y el fomento de las energías renovables (compromiso 49). Asimismo, anunció la necesidad de impulsar una reforma en el sector de la energía, esfuerzo para el cual será clave implementar medidas para la eficiencia energética.

México ha mostrado también un gran liderazgo y un fuerte compromiso para apoyar los esfuerzos para enfrentar el cambio climático. En 2010, fue anfitrión de la 16ª edición de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y contribuyó decisivamente en la negociación

para aprobar los Acuerdos de Cancún. Como país no incluido en el Anexo 1 del Protocolo de Kioto, México no tiene objetivos obligatorios de reducción de gases de efecto invernadero. Sin embargo, al adoptar objetivos voluntarios de reducción de emisiones para 2012, 2020 y 2050, ha dado un ejemplo importante a los países tanto desarrollados como en desarrollo. También ha estado a la vanguardia al presentar cuatro Comunicaciones Nacionales ante la Convención, el único país no incluido en el Anexo 1 del Protocolo de Kioto que lo ha hecho.

Pese a estas importantes iniciativas, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero sigue siendo un reto enorme. Entre el 2000 y el 2008, las emisiones de GEI aumentaron 13%, mientras que las relacionadas con la energía (principalmente el CO_2) aumentaron 17% (véase la gráfica 11.1). El crecimiento de la población urbana, el crecimiento económico y el aumento respectivo en la demanda del transporte han sido los principales impulsores. Si bien en 2009 México tuvo las segundas emisiones más bajas de CO_2 per cápita de la OCDE, lo que refleja su relativamente bajo nivel de ingresos, la intensidad energética y de carbón de su economía han estado aumentando durante la última década. Sin medidas adicionales de políticas públicas, las emisiones totales de GEI podrían aumentar en 70% para 2050, en comparación con el nivel de 2000.

Gráfica 11.1. **Emisiones de CO_2 y de gases de efecto invernadero**



1. Emisiones de CO_2 sólo del uso de la energía. Excluye los búnkeres de aviación y la marina internacional. Enfoque sectorial.

2. PIB a precios de 2005 y paridades del poder adquisitivo.

Fuente: OECD (2011), *OECD Economic Outlook* núm. 90; OECD-IEA (2012), *CO_2 Emissions from Fuel Combustion*; OECD-IEA (2012b), *Energy Balances of OECD Countries*.

El sector del transporte es el mayor consumidor de energía y la fuente de más rápido crecimiento de emisiones de CO_2. El uso de la energía para el transporte se incrementó 43% durante el periodo 2000-2010, en gran parte debido al crecimiento de tráfico vial. En la última década, las tasas de motorización casi

se han duplicado; en los últimos diez años, han aumentado más rápidamente que en cualquier otro país de la OCDE. Esto se debe a los niveles de ingresos crecientes, a una gran oferta de vehículos económicos (muchos de ellos importados e ineficientes energéticamente según estándares internacionales), a la falta de incentivos para fijar los precios de los combustibles, al crecimiento urbano descontrolado y a la falta de medios alternativos de transporte. Diversas ciudades grandes han promovido con éxito programas de transporte urbano sustentable. Sin embargo, tendrían que incrementarse mucho y de manera proporcional para tener un impacto en el uso del automóvil; además se necesitarán muchos años para superar la inercia que existe en la organización actual de muchas ciudades.

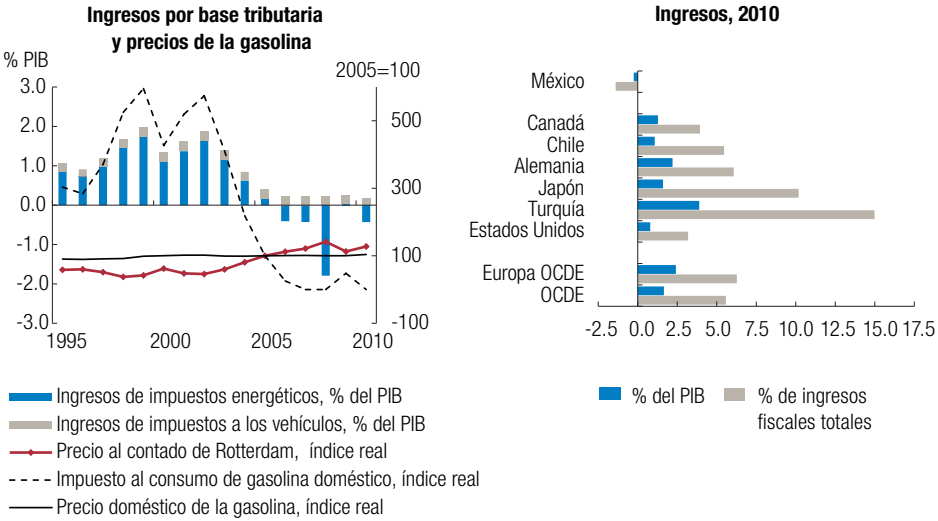
Alcanzar los objetivos para el 2020 y el 2050 exigirá fortalecer de manera importante la combinación de políticas públicas. La recién aprobada Ley de Cambio Climático ofrece la oportunidad de elaborar un amplio paquete de medidas que se enfoquen en las principales fuentes de emisión de los gases de efecto invernadero. En particular, deberán reforzarse considerablemente las señales de mercado y de precios necesarias para proporcionar los incentivos adecuados para la reducción de las emisiones de GEI.

Alineación de los precios

La internalización de los costos ambientales en el sistema de precios es un prerrequisito indispensable para abordar el cambio climático y otros problemas ambientales. Ampliar el uso de los impuestos relacionados con el medio ambiente y reformar los subsidios perjudiciales para éste podrían contribuir a lograr este objetivo. Eso también ayudaría a reequilibrar la estructura fiscal de México elevando los impuestos no petroleros y ampliando la base tributaria. Existen oportunidades importantes en el sector del transporte, en el que el precio de los combustibles se regula mediante un mecanismo de ajuste de precios, lo que resulta en un subsidio implícito mientras los precios mundiales del petróleo son altos (véase la gráfica 11.2). En 2011, este subsidio representó un gasto neto de 1.2% del PIB pese a que el gobierno aumentó progresivamente los precios de los combustibles a finales de la década de 2000-2010. En general, en el lapso 2005-2009 los subsidios energéticos, incluyendo los destinados al consumo de electricidad en los sectores agrícola y residencial, promediaron cerca del 1.7% del PIB por año. Esta política es costosa e inhibe los incentivos para reducir el uso de la energía. La aplicación de impuestos especiales a productos energéticos ayudaría a desalentar el rápido aumento del uso de vehículos y a generar ingresos importantes que podrían utilizarse para apoyar una agenda más amplia de políticas públicas.

Un obstáculo importante para eliminar los subsidios perjudiciales al medio ambiente y ampliar el uso de los impuestos relacionados con el medio ambiente es la preocupación sobre sus impactos en la población más pobres y

Gráfica 11.2. **Impuestos relacionados con el medio ambiente**

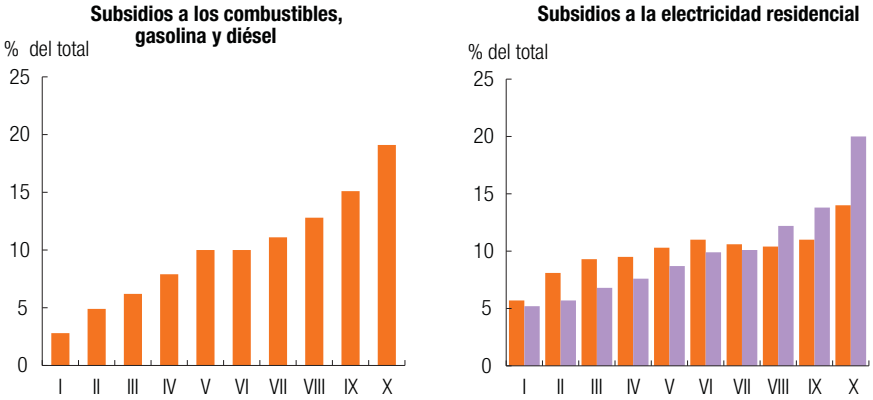


Fuente: OECD-EEA (2012), base de datos OECD/EEA de los instrumentos utilizados para la política ambiental y el ordenamiento de los recursos naturales OCDE-AIE (2012), los precios de la energía y los impuestos.

los grupos vulnerables. Considerando los altos niveles de pobreza y desigualdad en México (véase el capítulo 2 sobre Combate a la Pobreza y la Desigualdad), existen preocupaciones entendibles sobre la aplicación de medidas que por lo general tienen un impacto relativamente mayor en los pobres. Sin embargo, existe evidencia de que los subsidios en los sectores energético y agrícola que tienen un efecto negativo sobre el medio ambiente benefician más a los ricos que a los pobres (véase la gráfica 11.3). El 20% más pobre de la población recibe sólo el 11% de los subsidios a la electricidad residencial y menos del 8% de los subsidios a los combustibles del transporte; de modo análogo, el 90% del apoyo a los precios agrícolas y el 80% de los subsidios a la electricidad para bombear agua benefician al 10% más rico de los agricultores. En 2008, los subsidios a la energía costaron más del doble de la cantidad gastada en programas contra la pobreza. Estos subsidios ineficientes podrían ser sustituidos por gasto social directo con un beneficio mejor focalizado hacia los más pobres. Como una de las primeras medidas adoptadas, el nuevo gobierno se comprometió a realizar un análisis integral de la política de subsidios en México, en especial en lo relacionado con los sectores agrícola y de energía, a fin de aumentar la eficacia, transparencia y progresividad del sistema tributario. La experiencia de otros países como Indonesia y la India señala que la reforma de los subsidios puede ser exitosa y pueden obtenerse beneficios si ésta va acompañada de transferencias sociales directas y otras medidas complementarias (véase el recuadro 11.1). La reforma de los subsidios también deberá ir acompañada de una comunicación

eficaz para dar a conocer al público los beneficios de esas reformas para los más pobres, fortalecer las redes de protección social y contar con mecanismos eficientes para focalizar las transferencias sociales. Los programas en México, como el de sustituir los subsidios a la electricidad para bombear agua de riego por transferencias directas en efectivo en determinadas cuencas hidrográficas muestran el camino a seguir y deberían ampliarse.

Gráfica 11.3. **Distribución de los subsidios a la energía por deciles de ingreso de la población, 2008 y 2010**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012 y 2010), distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas.

Recuadro 11.1. **La reforma de los combustibles fósiles en Indonesia para focalizar mejor el apoyo a los pobres**

Indonesia, la India, Colombia, Ghana, Malasia y Turquía están entre los países que han tomado medidas importantes en los últimos años para reformar los subsidios a los combustibles fósiles, aunque a algunos de ellos todavía les queda mucho por hacer en este sentido. Estos países han logrado avances, aunque a veces con dificultad, sobre todo en medio de los crecientes precios mundiales del petróleo y la proximidad de las elecciones. Sus experiencias subrayan la importancia de prestar atención especial al proceso de implementación y al paquete de medidas complementarias.

En 2005, el gobierno de Indonesia, preocupado por la creciente presión que los subsidios a los combustibles imponían al presupuesto del estado, implementó dos fuertes alzas a los precios de los combustibles. El precio del diésel se duplicó y el del queroseno casi se triplicó. Para mitigar el impacto

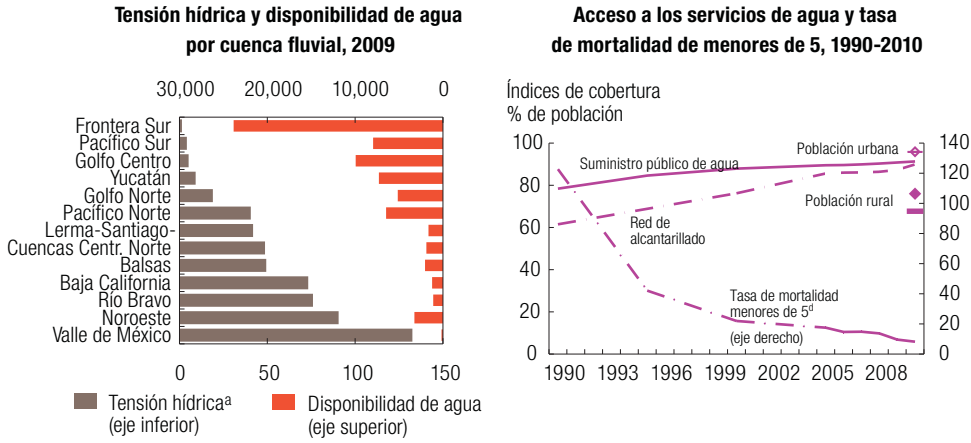
de la reforma sobre los pobres, los aumentos de precios se complementaron con programas de asistencia social como transferencias de efectivo y mejores servicios de salud, así como una campaña de información pública para dar a conocer las medidas compensatorias. Se instituyó una nueva transferencia de efectivo no condicionada (TENC) para distribuir pagos mensuales de 10 dólares durante un periodo de seis meses a 19 millones de personas de bajos ingresos, alrededor del 31% de la población. La tasa de pobreza de Indonesia es de 16%. Según evaluaciones cuantitativas y cualitativas, las TENC funcionaron bien, aunque la focalización fue subóptima. La reducción en subsidios a los combustibles fósiles le ahorró al gobierno 4.5 mil millones de dólares en 2005 y 10 mil millones en 2006. El programa de transferencias en efectivo costó aproximadamente 2.3 mil millones de dólares más los costos administrativos. En 2008, el gobierno también suspendió los subsidios a los grandes consumidores industriales de electricidad y anunció la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles de los vehículos particulares. Sin embargo, se otorgaron subsidios al transporte público y las motocicletas. Los precios del gas licuado del petróleo (GLP) y el diésel se incrementaron en más de un 20% durante el mismo año, con transferencias de efectivo y otros programas sociales se mitigó el impacto en los hogares de bajos ingresos. Más adelante en el año, el gobierno redujo los precios al menudeo de la gasolina y el diésel a raíz de la caída en los precios mundiales del petróleo.

Aunque estas reformas han sido avances en la dirección correcta, los subsidios a los combustibles siguen siendo altos en Indonesia. En mayo de 2012, un intento del gobierno para reducir los subsidios a los combustibles y la electricidad no pudo conseguir la aprobación parlamentaria. Sin embargo, se autorizó al gobierno aumentar el precio de los combustibles subsidiados si el precio mundial del petróleo rebasa un límite determinado. La lección de estas experiencias es que la reforma de los subsidios puede ser exitosa si se complementa con medidas de protección social dirigidas a los pobres y campañas de comunicación eficaces.

Fuente: OECD (2012a), *OECD Economic Surveys: Indonesia 2012, OECD;* OECD (2011a), *OECD Economic Surveys: India 2011*, OECD Publishing; Beaton, C. y L. Lontoh, (2010), "Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil-Fuel Subsidies", International Institute for Sustainable Development; Laan T. *et al.* (2010), "Lessons Learned from Brazil's Experience with Fossil-Fuel Subsidies and their Reform", Global Subsidies Initiative, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg; Olken B. *et al.* (2008), *Indonesia Community conditional Cash Transfer Pilot Program*, nota conceptual, Banco Mundial, mayo.

Un mayor uso de instrumentos de mercado, además de promover una utilización más eficiente de la energía y de otros recursos, ayudaría a financiar la infraestructura ambiental tan necesaria en México. La inversión en infraestructura del sector del agua casi se triplicó entre 2000 y 2010 permitiendo

Gráfica 11.4. **Progreso y desafíos en el sector del agua**



1. Volúmenes de agua concesionados como porcentaje de los recursos hídricos renovables.

2. Datos preliminares para 2011.

3. Número de muertes de niños menores de 5 años por enfermedades diarreicas por 100,000 niños menores de 5 años.

Fuente: Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2012), *Estadísticas del agua en México;* Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México (SEMARNAT) (2012), *Sexto Informe de Labores*, SEMARNAT, México.

a México superar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento. Sin embargo, será necesario hacer inversiones considerables adicionales para llevar la prestación de servicios ambientales hasta los niveles de otros países de la OCDE (véase también el capítulo 14 sobre la Reforma de la Gestión del Agua). México ha hecho algunos avances en la aplicación de sistemas de tarificación del agua. Éstos podrían ofrecer incentivos importantes para un uso eficiente del agua, sobre todo en las zonas sujetas a altos niveles de estrés hídrico (véase la gráfica 11.4). En la actualidad, los costos de extracción varían según la disponibilidad del líquido y los cargos por contaminación se basan en el estado de los cuerpos de agua y en los tipos de contaminantes, reflejando así el principio de que el que contamina paga. Sin embargo, estos cargos han proporcionado un incentivo limitado para reducir las pérdidas de agua y mejorar la eficiencia de su uso. La extracción de agua para la agricultura prácticamente continúa siendo gratuita. México gasta más en subsidios para cubrir parcialmente el costo de la electricidad del bombeo de agua de lo que gasta en mejorar la infraestructura de riego (véase también el capítulo 13 sobre el Sector Agrícola y las Áreas Rurales). Las tarifas para los servicios públicos de agua se mantienen relativamente bajas y no permiten que los proveedores del servicio cubran sus costos. El sector privado ha desempeñado un papel limitado en el sector del agua,

no siempre mejorando la eficiencia ni reduciendo el costo de la prestación del servicio. El nuevo gobierno se ha comprometido a "reflexionar" sobre la gestión del agua de México, incluyendo la inversión en infraestructura en este sector.

Pocas ciudades cobran por la recolección de residuos y basura. La falta de solidez en la gestión local de residuos ha permitido que el sector informal tenga una función importante en su recolección, con efectos negativos tanto para la calidad del servicio como para los niveles de vida y salud de los trabajadores. Es necesario fortalecer la gobernanza en la gestión del agua y en la recolección de residuos al mismo tiempo que se aumenta su financiamiento. El reciente Pacto por México contempla mejorar la gestión de residuos (compromiso 53) y la inversión en infraestructura hidráulica (compromisos 50-52).

Biodiversidad y bosques

México posee una de las mayores diversidades biológicas del mundo. Alberga del 10 al 12% de la biodiversidad del planeta, y es uno de los 17 países "megadiversos". México ocupa uno de los primeros cinco lugares en diversos rubros de biodiversidad, incluyendo reptiles, mamíferos, anfibios y flora. Los bosques cubren una tercera parte del territorio y proporcionan hogar a 11 millones de personas que viven en un nivel de pobreza extrema. La forma en la que México gestiona estos activos naturales es importante no sólo para la viabilidad de su economía y el bienestar de su población sino también para el planeta.

Entre 1976 y 2007, el área cubierta por bosques tropicales disminuyó en un 10%, aunque la tasa de deforestación se ha reducido considerablemente en la última década, sobre todo en las selvas tropicales. Cerca de dos terceras partes de los bosques están fragmentados, lo que se traduce en menor calidad y cantidad de hábitat para la flora y la fauna. Más de 2,600 especies se encuentran amenazadas, y la proporción de especies conocidas de aves y mamíferos que se encuentran en peligro de extinción es alta en comparación con los niveles de otros países de la OCDE. La transformación de ecosistemas naturales a la producción agrícola y ganadera, directa o indirectamente, sigue siendo el principal factor que impulsa la deforestación y el cambio del uso de la tierra. Los factores secundarios incluyen la expansión urbana y la construcción de infraestructura para carreteras, telecomunicaciones, puertos, turismo, redes de energía eléctrica, así como tuberías y ductos. El principal factor que impulsa la degradación de los bosques son los incendios forestales; sin embargo, la tala ilegal, la recolección de leña y los desastres naturales ejercen una presión adicional.

En el transcurso de la última década, México ha formulado varias estrategias y programas para promover la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad y los bosques. El eje ambiental del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2007-2012 incluyó varios objetivos relacionados con la biodiversidad y los

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

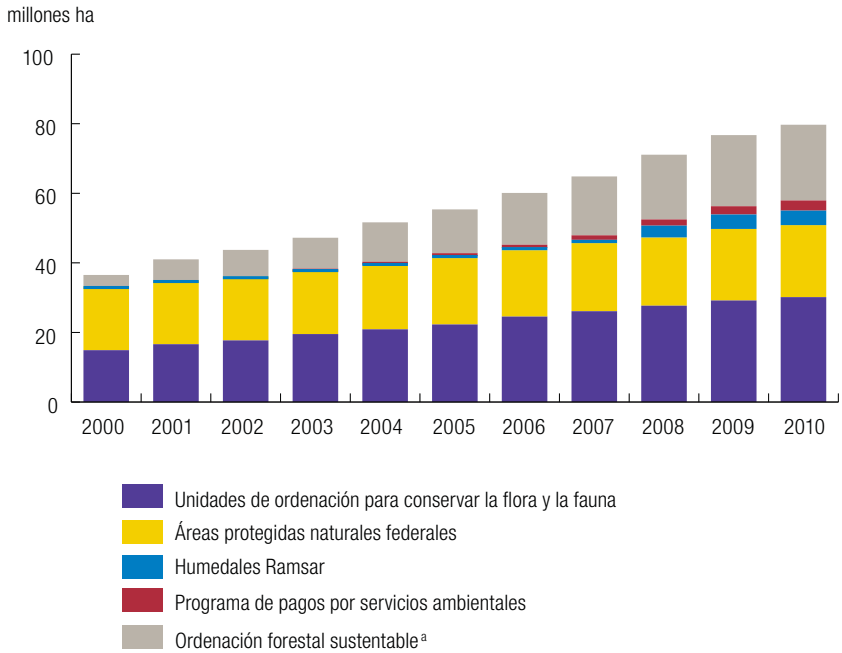
bosques. El presupuesto de la Comisión Nacional Forestal casi se ha triplicado en términos reales desde el 2002. Se han logrado avances importantes el desarrollo de mecanismos de monitoreo y de reporte, destinados a apoyar la formulación e implementación de políticas públicas. Estas reformas institucionales y de política pública ofrecen una buena base para una mejor gestión de los bosques y la biodiversidad.

México cuenta con un amplio conjunto de instrumentos de política pública para promover la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad y los bosques. En gran medida, dicho conjunto está dominado por los subsidios, muchos de los cuales también tienen como propósito mejorar las condiciones de las comunidades indígenas locales que viven en los bosques. Las áreas naturales protegidas federales y el financiamiento para la gestión de las mismas han aumentado considerablemente durante la última década; actualmente abarcan el 12.9% del territorio nacional. El Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POEGT), aprobado en 2012 es un paso importante para la conservación y el uso sustentable de los ecosistemas. Este instrumento establece los principios para zonificar y planificar el ordenamiento del territorio, con el objeto de promover un desarrollo que proteja y conserve el medio ambiente de forma simultánea.

México ha sido el precursor de varios instrumentos económicos para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad (véase la gráfica 11.5). El programa nacional de pago por servicios ambientales (PSA) bajo ProÁrbol (el programa federal que promueve una silvicultura sustentable) cubre 3.25 millones de hectáreas de bosques y es uno de los programas de PSA más grandes del mundo; se espera que el nuevo gobierno lo fortalecerá. Otros ejemplos de instrumentos económicos incluyen mecanismos de compensación de la biodiversidad en proyectos que impliquen la deforestación: el mecanismo Cambio del Uso de Tierras Forestales, programas de reforestación, controles sobre la caza ilegal de vida silvestre y la recompra de pesca para una explotación piscícola más sustentable. Algunos de estos instrumentos han dado resultados positivos (por ejemplo, reforestación); pero hay datos insuficientes para evaluar plenamente la eficacia de otros (por ejemplo, controles sobre la caza ilegal de vida silvestre). Algunos pueden perfeccionarse para alcanzar sus objetivos ambientales de manera más rentable (como el programa PSA y el mecanismo Cambio del Uso de Tierras Forestales).

Adicionalmente, se han establecido algunos acuerdos voluntarios en relación con la biodiversidad. Cerca del 10% de todos los productores de café participan en un acuerdo de certificación verde. Hay amplias posibilidades de desarrollar esos enfoques más a fondo: por ejemplo, aunque se han logrado avances en la certificación de la madera, lo que también puede ayudar a combatir la tala ilegal, deberían fortalecerse los procedimientos para consolidar un mercado nacional

Gráfica 11.5. **Área total bajo conservación y uso sustentable, 2010-2010[a]**



a Área de tierra acumulada.

b Incluido el Proyecto de Ordenación Sustentable y Conservación de los Recursos Forestales 2008-2010: Información de 2007.

Fuente: SEMARNAT (2012), Sistema Nacional de Indicadores Ambientales.

de productos certificados; podrían también realizarse esfuerzos para promover el turismo sustentable, incluyendo la mejora de la certificación de ecoturismo para ayudar a reducir la huella de carbono de este amplio y creciente sector. En términos más generales, existen oportunidades de involucrar aún más al sector privado en la conservación y el uso sustentable de los bosques y la biodiversidad.

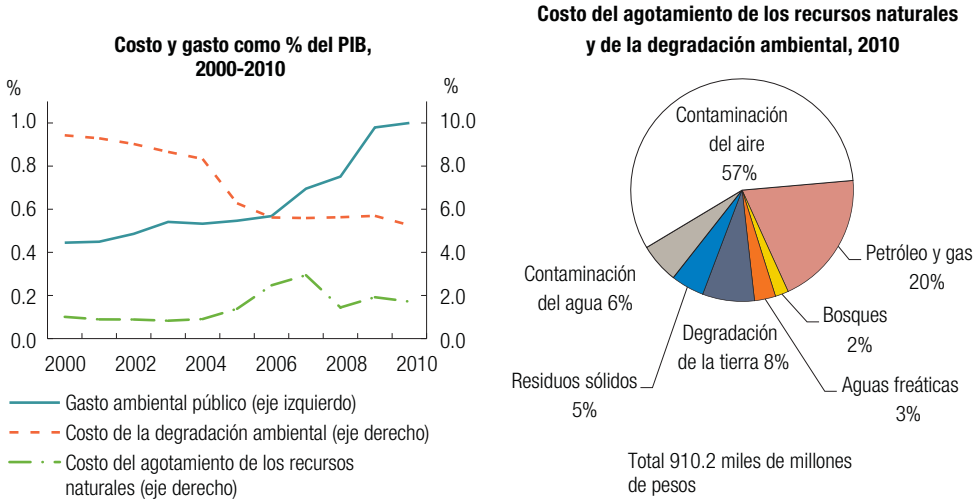
La conservación y el uso sostenible de la biodiversidad no se lograrán sólo con medidas de política pública en el sector ambiental. También será necesario reformar políticas en otros sectores; por ejemplo, la agricultura, el turismo, la pesca y la energía, que ejercen presiones importantes sobre los ecosistemas y los recursos biológicos. Por ejemplo, algunos programas de apoyo a los agricultores contribuyen a la deforestación e intensificación de la producción agrícola. Aunque los subsidios agrícolas se han reducido, una parte importante de los programas de apoyo agrícola aún está integrada con medidas relacionadas con la producción, que son las más dañinas para el medio ambiente. Además, también son ineficientes para llegar a los agricultores más pobres, dado que la inmensa

mayoría del apoyo agrícola vinculado a la producción se otorga al 10% más rico de los agricultores (véase el capítulo 13 sobre el Sector Agrícola y las Áreas Rurales). La adopción de los pagos agroambientales que podrían apoyar las prácticas agrícolas en una forma menos perjudicial para el medio ambiente, ha sido limitada. Teniendo en cuenta la importancia económica y ambiental de la biodiversidad, establecer una comisión intersecretarial para la biodiversidad, similar a la del cambio climático, podría apoyar un enfoque más coherente y focalizado para promover su conservación y uso sustentable.

Oportunidades económicas del crecimiento verde

Las políticas ambientales bien diseñadas pueden crear nuevos mercados, oportunidades de inversión y empleos. Entre 2000 y 2010, el gasto público ambiental aumentó en más del doble en términos reales, creciendo de 0.4% a 1.0% del PIB (véase la gráfica 11.6). Este crecimiento fue impulsado por el aumento

Gráfica 11.6. **Gasto ambiental y costos del agotamiento de los recursos naturales y de la degradación ambiental**



1. Inversión y gasto corriente del gobierno federal (incluyendo empresas públicas) y gobiernos estatales y locales (municipios desde 2003). Incluye gastos en: i) control y reducción de la contaminación, que contempla: protección del aire, manejo de residuos y aguas residuales, protección y rehabilitación de suelos y aguas freáticas, así como otras actividades para proteger al medio ambiente (I+D, administración, educación) y ii) protección de la biodiversidad y el paisaje. No incluye gastos en suministro de agua.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas económicas y ecológicas de México, 2006-2010*. INEGI, Aguascalientes.

de las inversiones relacionadas con el tratamiento de aguas residuales, el suelo y los mantos freáticos, así como por el gasto en la biodiversidad y los bosques. Sin embargo, estas inversiones resultan pequeñas en comparación con el costo de la degradación ambiental y del agotamiento de los recursos naturales, que se estimó en un 7% del PIB en 2010, ligeramente menor al 10% estimado para 2000. La inversión en el manejo de residuos se redujo en una tercera parte, a pesar de que existe la necesidad apremiante de crear un sistema funcional para el manejo de los residuos.

Optar por una senda de crecimiento más verde exigirá hacer inversiones importantes en infraestructura de transporte, así como una mejor integración de las políticas de planeación urbana y transporte. La inversión en infraestructura de transporte aumentó considerablemente, de 0.3% del PIB en 2000 a 0.7% en 2010; pero se mantuvo apenas por debajo del promedio de la OCDE. En 2008, México creó el Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM), para aumentar la eficiencia de los sistemas de transporte urbano. El PROTRAM, complementado con programas de crédito, ha fomentado el crecimiento del tránsito de pasajeros por ferrocarril en las áreas metropolitanas en los últimos años. Sin embargo, la inversión en ferrocarriles sólo representó el 8% de la inversión total en infraestructura de transporte en 2010, una proporción muy inferior a la de otros países de la OCDE; además, el transporte carretero sigue siendo la modalidad predominante de transporte para carga y pasajeros.

Los programas para promover la eficiencia energética y las energías renovables tienen potencial para crear nuevas oportunidades de mercado (véase el capítulo 12 sobre Energía). Además de los estándares de desempeño energético y el uso de etiquetas informativas, México ha adoptado una serie de programas para aumentar la eficiencia energética en el sector residencial. Esto incluye el Programa Luz Sustentable para sustituir 47 millones de focos incandescentes por focos ahorradores; el Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos, para cambiar refrigeradores y equipos de aire acondicionado por modelos nuevos y más eficientes en su consumo de energía; la promoción de calentadores solares de agua y estufas eficientes; y el Programa Hipoteca Verde, que proporciona ayuda financiera a compradores de bajos ingresos para adquirir viviendas más eficientes en el ahorro de energía eléctrica. Sin embargo, estas políticas basadas en subsidios serían menos necesarias y más eficientes reduciendo o eliminando los subsidios actuales al consumo de energía.

En 2010, la inversión en energías renovables en México registró el mayor aumento absoluto en América Latina. La inversión en energías renovables, principalmente la eólica, pero también la geotérmica, aumentó en más del cuádruple para llegar a 2.3 mil millones de dólares en 2010. Este crecimiento fue resultado de la aprobación de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética y su programa de

aplicación, que estableció el objetivo de aumentar la capacidad energética basándose en las energías renovables (no incluye a las hidroeléctricas grandes) hasta 7.6% para 2012. Las medidas relacionadas con altos precios de la electricidad para la industria y los avances tecnológicos han dado lugar a una expansión importante de la capacidad de energía eólica para la autogeneración privada. A pesar de la caída en las inversiones en 2011 (a 0.2 mil millones de dólares), se espera que el mercado de las energías renovables se fortalezca a partir del 2012. Sin embargo, aún queda mucho potencial por explotar, y la participación de las energías renovables en la producción de electricidad de hecho disminuyó en la última década (de 20% de la producción de electricidad en 2000 a 18% en 2010). El nuevo gobierno busca hacer la transición hacia una economía de bajo uso de carbono mediante el fomento de la inversión en investigación y desarrollo de energía renovable. Una mayor promoción de la utilización de las energías renovables exigirá una integración mayor de las externalidades ambientales y sociales en el costo de la electricidad, en un mayor desarrollo de la red y en medidas para abordar los problemas de indemnización de tierras.

Durante algún tiempo se ha reconocido en México la necesidad de impulsar la productividad y la competitividad de la economía a través de la innovación, como lo ha reiterado el nuevo gobierno. Sin embargo, los marcos para la innovación en general, y para la innovación relacionada con el medio ambiente en particular, no han sido eficaces. México se ha quedado corto en sus objetivos en esta área. Es la economía menos intensiva en investigación y desarrollo de la OCDE y tiene una de las participaciones del sector privado más bajas en el gasto bruto en I+D. Los resultados en materia innovación han sido insuficientes, aunque recientemente ha habido mayor registro de patentes para algunas tecnologías ambientales y energías renovables. La preferencia generalizada por la tecnología importada ha limitado la difusión y transferencia de tecnología a las empresas mexicanas, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Reemplazar gradualmente el mecanismo de ajuste de precios de las gasolinas y el diésel por un impuesto especial sobre los combustibles para el transporte; introducir impuestos al consumo en otros productos energéticos; diferenciar las tasas de impuesto especial para reflejar las externalidades ambientales relacionadas con el uso de dichos productos, incluyendo sus contribuciones a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y a la contaminación local del aire; cuando sea necesario, proporcionar transferencias sociales a los afectados negativamente por el aumento en los precios de la energía.
- Evaluar periódicamente y de forma integrada los impactos ambientales, sociales y económicos de los subsidios directos e indirectos existentes

y propuestos, con miras a aumentar la transparencia e identificar las ventajas relativas y los subsidios que pudieran eliminarse, reducirse o rediseñarse; sustituir los subsidios nocivos al consumo de energía, a la agricultura y a la pesca por transferencias en efectivo focalizadas hacia los hogares de bajos ingresos y los pequeños agricultores (por ejemplo, aprovechando el programa Oportunidades).

- Promover más los sistemas de transporte urbano sustentable mediante la ampliación e introducción de inversiones en transporte público con bajas emisiones de carbono; y fortaleciendo la capacidad regional y local para el desarrollo de un transporte integrado y políticas de urbanismo.
- Tomar todas las medidas necesarias para aplicar la Ley General de Cambio Climático; clarificar el objetivo nacional de reducción de emisiones y definir una distribución indicativa entre los sectores; identificar las formas menos costosas para su consecución dentro de los sectores y en general; asegurar que los objetivos y las medidas se ajusten conforme a evaluaciones del progreso alcanzado que sean sistemáticas, periódicas e independientes; publicar informes de avance anuales y un inventario de las emisiones de GEI por lo menos cada dos años.
- Fortalecer el análisis económico y social de la biodiversidad para apoyar la implementación de políticas más eficaces y eficientes; revisar la eficiencia y efectividad de los instrumentos económicos para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los bosques.
- Fortalecer la capacidad en innovación, mediante un mayor apoyo a la educación superior, la cooperación internacional en ciencia y tecnología, y alianzas públicas-privadas; fortalecer la capacidad para asimilar y adaptar tecnologías menos contaminantes, en particular en las pequeñas y medianas empresas.

Bibliografía adicional

AIE (Agencia Internacional de Energía), OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), OCDE y Banco Mundial (2010), "Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G20 Initiative", Informe conjunto elaborado para la Reunión Cumbre del G20 (Toronto, junio de 2010), *www.oecd.org/env/45575666.pdf*.

Beaton, C. y L. Lontoh (2010), *Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil-Fuel Subsidies*, International Institute for Sustainable Development.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2012), *Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuentas económicas y ecológicas de México, 2006-2010,* INEGI, Aguascalientes.

Laan T. *et al.* (2010), "Lessons Learned from Brazil's Experience with Fossil-Fuel Subsidies and their Reform", Global Subsidies Initiative, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010, 2012), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*.

OECD (2006), *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, OECD Publishing, París.

OECD (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París.

OECD (2010b), *Paying for Biodiversity: Enhancing the Cost-Effectiveness of Payments for Ecosystem Services*, OECD Publishing, París.

OECD (2011a), *OECD Economic Surveys: India 2011*, OECD Publishing, París.

OECD (2011b), *OECD Economic Surveys: Mexico 2011,* OECD Publishing, París.

OECD (2011c), OECD *Economic Outlook,* No. 90, OECD Publishing, París.

OECD (2012a), *OECD Economic Surveys: Indonesia 2012,* OECD Publishing, París.

OECD (2012b), "Green Growth and Developing Countries", Borrador de consulta, junio.

OECD (2012c), "The Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses", *Informe de las Reuniones Conjuntas de Expertos Tributarios y Ambientales* [COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2012)16], OECD Publishing, París.

OECD (2012d), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012: OECD Countries*, OECD Publishing, París.

OECD (próximamente a), *OECD Environmental Performance Reviews: Mexico 2013*, OECD Publishing, París.

OECD (próximamente b), *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels*, OECD Publishing, París. Véase también: *www.oecd.org/site/tadffss/48805150.pdf*.

OECD (próximamente c), *Making Water Reform Happen in Mexico,* OECD Studies on Water, OECD Publishing, París.

OECD-EEA (European Environment Agency) (2012), OECD/EEA Database on Instruments Used for Environmental Policy and Natural Resources Management, *www.oecd.org/env/policies/database*.

OECD-IEA (International Energy Agency) (2012a), *CO2 Emissions from Fuel Combustion,* OECD-IEA, París.

OECD-IEA (2012b), *Energy Balances of OECD Countries,* OECD-IEA, París.

OECD-IEA (2012c), *Energy prices and taxes,* OECD-IEA, París.

Olken B. *et al.* (2008), "Indonesia Community conditional Cash Transfer Pilot Program", nota conceptual, Banco Mundial, mayo.

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México) (2009), *Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012*, SEMARNAT, México.

SEMARNAT (2012), *Sistema Nacional de Indicadores Ambientales*, SEMARNAT, México.

SEMARNAT (2012), *Sexto Informe de Labores*, SEMARNAT, México.

Capítulo 12

Política energética

Ulrich Benterbusch y *Joerg Husar*

El sector energético mexicano tiene un potencial enorme para impulsar el crecimiento económico y la generación de empleos. En qué medida esto se hará realidad dependerá de las reformas que el nuevo gobierno de México decida instrumentar en los próximos años. En este sentido, los compromisos asentados en el Pacto por México de realizar una reforma energética, que amplíe la capacidad de exploración y producción de PEMEX y facilite la competencia en los procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, así como el impulso al desarrollo de energías renovables y la eficiencia energética, son muy bienvenidos. El punto de atención fundamental deberá centrarse en incrementar la inversión en el sector energético, a fin de habilitar el desarrollo de nuevos recursos y el despliegue de tecnología de punta. Un segundo foco de atención clave sería la reforma del sistema de subsidios a la energía, en lo cual la nueva administración también ha mostrado el compromiso de revisarlos y reducirlos. Sin tales reformas, será difícil para México cosechar los grandes beneficios que la eficiencia energética puede proporcionarle.

En los próximos años, el sector energético mexicano puede desempeñar una función crucial en el fomento del crecimiento económico, la creación de empleos y el posicionamiento de la economía en el camino de un desarrollo más sostenible[1]. México tiene, sin duda, un enorme potencial para aprovechar y desarrollar nuevos recursos energéticos: no sólo petróleo en aguas profundas o gas no convencional, sino también energías renovables, en especial eólica y solar. Por el lado de la demanda, México también tiene un gran potencial para mejorar la eficiencia energética. No obstante, para alcanzar este potencial, se requieren inversiones cuantiosas dirigidas a modernizar el sector energético e introducir tecnologías de punta. El reto de la inversión resulta crucial para el éxito de las políticas energéticas de México a mediano plazo. Sin la inversión necesaria, el sector energético no desencadenará su potencial para el crecimiento y la creación de empleos. PEMEX ya afronta un desafío hoy mientras lucha por aumentar las inversiones tan sólo para mantener sus niveles actuales de producción de petróleo. Entre tanto, cada año se gastan miles de millones de dólares en subsidios para combustibles fósiles que benefician en su mayoría a aquéllos en mejor condición económica. Una reforma sensata al régimen de subsidios en México podría liberar los recursos que el país necesita para reducir la pobreza y apoyar el crecimiento a largo plazo, lo que incluye inversiones para poner al país de nuevo en la ruta hacia un futuro energético próspero y sustentable. Este capítulo analiza algunas de las reformas fundamentales a la política energética y ofrece varias recomendaciones clave.

Desencadenamiento del potencial de eficiencia energética

Con frecuencia, la eficiencia energética es la forma más rentable de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar la seguridad de suministro. Se trata de una elección estratégica no sólo para los países importadores de energía sino también para los exportadores, porque puede liberarse la producción interna de petróleo para la exportación. Las inversiones en eficiencia energética suelen tener un efecto significativo sobre la creación de

[1] Los autores reconocen con agradecimiento la valiosa colaboración de Janos Bertok (División de Integridad del Sector Privado de la OCDE), Adam Brown (División de Energía Renovable de la AIE), Hans Christiansen (División de Asuntos Corporativos de la OCDE), Michael Cohen (División de Industria y Mercados Petroleros de la AIE), Tim Gould (Unidad de Recursos e Inversión de la AIE) y Grayson Heffner (Unidad de Eficiencia Energética de la AIE).

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

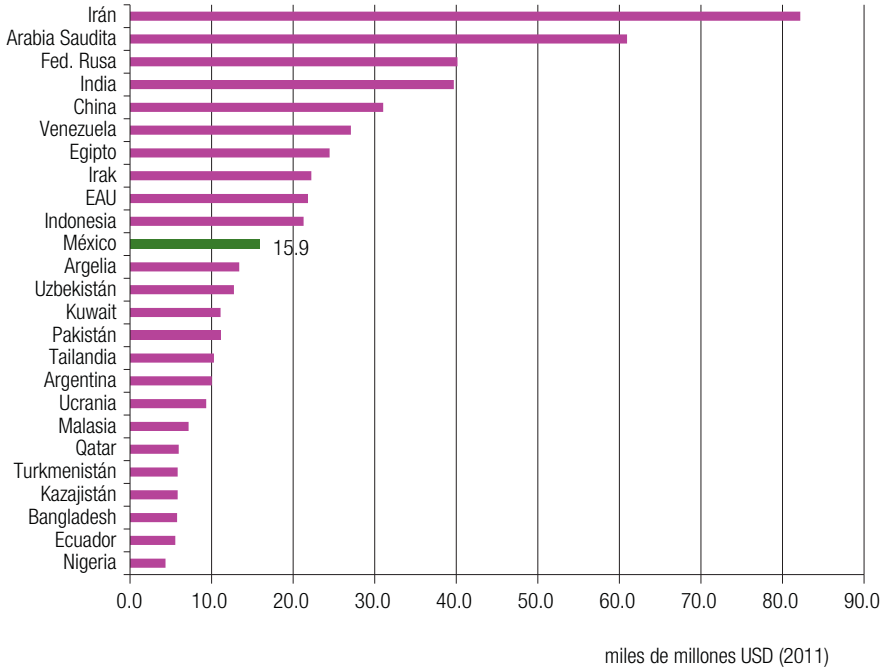
empleos, ya que ofrecen una estrategia comercial rentable para los fabricantes de equipo y las empresas de servicios de energía. A pesar de haber dado los primeros pasos, México apenas ha empezado a aprovechar su potencial de eficiencia en los sectores de transporte, industria, construcción y el hogar. El principal programa en curso es el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (PRONASE). La meta del PRONASE es reducir la demanda de electricidad hasta en un 18% en 2030.

Para alcanzar esta meta, se necesitan políticas bien definidas en diversos sectores. En el sector de *transporte*, la instrumentación de normas de eficiencia de combustible será crucial para evitar el repunte de las emisiones, debido al aumento en el número de vehículos. En la *industria*, hay un gran potencial de cogeneración que no se ha aprovechado a causa de trámites complicados para la obtención de permisos, que desalienta la inversión. Se ha estimado que el potencial de cogeneración sólo de PEMEX es de tres veces el consumo de electricidad de la empresa. PEMEX debería hacer grandes esfuerzos, de acuerdo con el compromiso en el Pacto por México, para convertir a la empresa en uno de los pilares en la lucha contra el cambio climático mediante el ahorro de energía (compromiso 60). En el *sector de la construcción*, México ya ha aplicado algunos reglamentos relativos al uso de materiales aislantes en la construcción. No obstante, éstos se aplican de manera preponderante en regiones con condiciones climáticas extremas, dejando sin regulación a una gran porción de las construcciones en el país. En el *sector residencial*, se ha avanzado mediante programas para reemplazar focos y refrigeradores ineficientes, el etiquetado de los aparatos electrodomésticos y las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) con respecto al desempeño energético mínimo. Aun así, persisten grandes retos:

- Subsidios a los precios de la energía que fomentan el uso ineficiente de la misma.
- Acceso limitado al financiamiento para proyectos de eficiencia energética.
- Falta de capacidad en el sector privado para identificar oportunidades de inversión en eficiencia energética.

En 2010, México gastó casi 10 mil millones de dólares en *subsidios para combustibles fósiles*. Dichos subsidios no sólo se aplican en México (véase la gráfica 12.1); sin embargo, su impacto comercial y fiscal aumenta conforme se elevan la demanda nacional y los precios del petróleo. Cabe mencionar que los subsidios a la energía reducen el potencial de ahorro que podrían tener los proyectos de eficiencia energética, distorsionan los mercados y aumentan las barreras a la inversión en proyectos de eficiencia energética. Más aún, la distribución del subsidio a los combustibles en México es regresiva y beneficia principalmente a los segmentos de mayores ingresos de la población (véanse los capítulos 2 y 3 sobre la pobreza y asuntos fiscales). El apoyo público debería mejor orientarse a los más

Gráfica 12.1. **Valor económico de los subsidios al consumo de combustibles fósiles por combustible en los 25 principales países, 2011**



Fuente: Agencia Internacional de Energía (2012), *World Energy Outlook 2012*, OECD/AIE, París, p. 71.

pobres, conforme los precios de la energía gradualmente se acercan a los niveles del mercado. Lo anterior no sólo remediaría el efecto distributivo adverso que produce el sistema actual, sino que también liberaría recursos para fortalecer el gasto social, así como para más inversiones productivas en otras áreas, en particular en el sector energético. La política actual de subir los precios de la gasolina 9 centavos cada mes (0.7 centavos de dólar, de la gasolina "Magna") es un paso en la dirección correcta, pero se requiere una acción mucho más decidida para retirar el subsidio y evitar sus consecuencias negativas en términos de sustentabilidad fiscal, ambiental y social (véase también el capítulo 11 sobre Crecimiento Verde).

En lo que respecta al *acceso al financiamiento*, los bancos comerciales tienen poca experiencia en inversiones en eficiencia energética. Con frecuencia, los banqueros perciben como riesgosas las inversiones en eficiencia energética, lo que ocasiona que subestimen la rentabilidad potencial de tales proyectos, sobreestimen los costos de transacción y muestren una tendencia generalizada a evitar comprometerse en este tipo de proyectos. El recuadro 12.1 contiene un ejemplo de las mejores prácticas para superar las barreras financieras en los proyectos de eficiencia energética. La falta de *conocimiento y capacidad* en el sector privado también requiere de mayores esfuerzos

para el desarrollo de capacidades, la medición estandarizada y los protocolos de verificación, así como para promover la eficiencia tecnológica, la investigación, el desarrollo y la demostración (ID+D).

Recuadro 12.1. **Movilización de las inversiones en eficiencia energética: el enfoque del KfW en Alemania**

El consumo de energía en Alemania ha sido estable desde la década de 1990, con una disminución constante de la intensidad energética. El Plan Nacional de Acción para la Eficiencia Energética de 2007 apunta a lograr una mejora del 9% en la eficiencia energética entre 2007 y 2016 en todos los sectores. No obstante, es posible que la mayor parte de los ahorros provenga del sector residencial ya que ofrece un potencial muy vasto de mejora rentable (Pasquier y Saussay, 2012). El Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), banco de desarrollo de propiedad pública, ha establecido varios programas de incentivos con el propósito de aumentar la eficiencia energética en el sector de vivienda, en empresas pequeñas y medianas, así como en comunas e instituciones sociales. Los programas son financiados por el gobierno alemán, en parte mediante asignaciones presupuestales y en parte a través del Fondo de Energía y Clima, que recibe recursos provenientes de la subasta de certificados de CO_2 en el marco del sistema de subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Programas: **Acondicionamiento ecológico de edificios y Renovación con eficiencia energética**

Características	Acondicionamiento ecológico de edificios	Renovación con eficiencia energética
Duración	Agosto de 2001–Marzo de 2009	Abril 2009 – en curso
Tipo	Créditos preferentes, desde 2007 también subvenciones; no se pueden solicitar ambos: crédito y subvención	Créditos preferentes y subvenciones. No es posible solicitar ambos. Los créditos para medidas de acondicionamiento muy ambiciosas incluyen un subsidio para el pago del crédito.
Objetivo	Acondicionamiento de edificios residenciales existentes	Acondicionamiento de edificios residenciales existentes
Medidas elegibles	Aislamiento térmico; calefacción, ventilación y aire acondicionado (HVAC); energía renovable (para agua caliente y calefacción)	Aislamiento térmico; calefacción, ventilación y aire acondicionado (HVAC); energía renovable (para agua caliente y calefacción)
Requerimientos de eficiencia	Elección de paquetes predefinidos de medidas o desde octubre de 2008, medidas tendientes a cumplir con la norma Energieeinsparverordnung (EnEV) para nuevas viviendas	Introducción de la Vivienda Eficiente del KfW como punto de referencia, con base en la norma En EV para nuevas viviendas. El tamaño de las subvenciones y créditos depende del nivel de eficiencia alcanzado con respecto a este punto de referencia. También hay medidas individuales elegibles.

Fuente: Agencia Internacional de Energía (AIE) con base en Clausnitzer *et al.*, 2010.

Volumen: El volumen de los créditos otorgados entre 2001 y 2010 asciende a más de 23.3 miles de millones de euros (29.8 miles de millones de dólares). El tamaño promedio de los créditos entre 2005 y 2010 ha sido de alrededor de 80,000 euros (102,800 dólares) para el acondicionamiento de un promedio de cuatro unidades habitacionales. La proporción de las inversiones globales con respecto al tamaño de los créditos ha aumentado de 1.1 en 2008 a 1.39 en 2010. Es posible encontrar proporciones mucho más elevadas para la promoción de nuevos edificios de bajo consumo de energía, por ejemplo, 3.9 en 2010 (Kuckshinrichs *et al.*, 2011). Desde 2007, parte del costo de la modernización se pudo financiar con un apoyo de hasta 5,000 euros por departamento. El porcentaje de apoyo dependía de las ganancias en eficiencia logradas con la medida de modernización. Entre 2007 y 2010, las subvenciones aprobadas ascendieron a alrededor de 228 millones de euros (292 millones de dólares).

Resultados: La reducción global de emisiones entre 2005 y 2010 representa un acumulado de 3.7 millones de toneladas de CO_2e (equivalente de bióxido de carbono). Se necesitaron alrededor de 2 centavos de euro de dinero público para ahorrar un kWh en el aprovechamiento final de la energía por medio de los programas, con una tendencia ligeramente a la baja. Los fondos públicos que se necesitan para ahorrar una tonelada de emisiones de CO_2e han disminuido de 57 euros en 2008 a 41 euros en 2010. El programa permitió un menor gasto del presupuesto público para estos fines. Mediante estrictos requerimientos de eficiencia basados en el desempeño global de la energía, los programas promueven el interés en las tecnologías más eficientes que se encuentren disponibles.

Fuentes: Ryan, L., (2012), *Mobilising investment in energy efficiency. Economic instruments for buildings*, OECD/AIE, 2012. Pasquier, S. y A. Saussay (2012), *Progress implementing the IEA 25 energy efficiency policy recommendations: 2011 evaluation*, Insights Series, OECD/AIE, París. Clausnitzer, K.-D., *et al.* (2010), *Effekte der Förderfälle des Jahres 2009 des CO2-Gebäudesanierungsprogramms und des Programms "Energieeffizient Sanieren"*, Bremer Energie Institut / Institut Wohnen und Umwelt GmbH / Institut für Statistik, Universität Bremen, Bremen/Darmstadt. Kuckshinrichs, W. *et al.* (2011), *Wirkungen der Förderprogramme im Bereich "Energieeffizientes Bauen und Sanieren" der KfW auf die öffentlichen Haushalte*, Forschungszentrum Jülich (IEK-STE), Jülich.

Mejora del desempeño del sector petrolero

El desempeño del sector petrolero mexicano ha sido objeto de tres críticas principales:

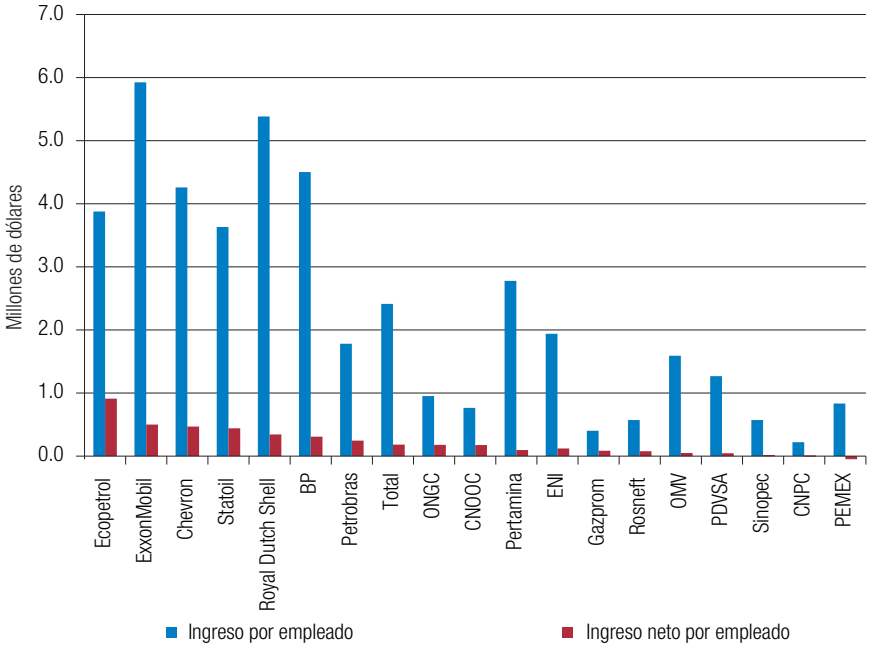
- Reducción de la producción, poniendo en serios riesgos el presupuesto gubernamental.
- Subinversión histórica en la exploración.
- Escasez de capacidad técnica nacional.[2]

[2] Thurber *et al.* (2011).

Actualmente México produce 2.5 millones de barriles por día, casi 1 millón de barriles menos que en 2005. Si la producción continúa disminuyendo, en la próxima década el país podría convertirse en un importador neto. Dado que casi un tercio de los ingresos del presupuesto público provienen de la producción y exportación de petróleo, tal reducción tendría un impacto grave sobre el déficit público y la balanza comercial (véase el capítulo 3 sobre asuntos fiscales). México puede aumentar su producción petrolera ya sea extrayendo más petróleo de los campos maduros o bien, desarrollando nuevos recursos en tierra y aguas profundas. Ambos casos requieren inversiones importantes y nuevas tecnologías. En esencia, esto ofrece dos opciones principales de reformas: mejorar la capacidad propia de PEMEX para invertir y/o atraer más inversión privada nacional y extranjera.

Como empresa petrolera nacional, PEMEX desempeña un papel social en términos de la creación de empleos y el abastecimiento de ingresos públicos. Sin embargo, su capacidad de inversión está seriamente limitada por la elevada carga fiscal. En sus condiciones actuales, PEMEX no tendría la capacidad de recaudar el capital suficiente para desarrollar los recursos energéticos en aguas profundas. La gráfica 12.2 muestra el ingreso per cápita y la utilidad neta de

Gráfica 12.2. **Ingreso per cápita de las empresas petroleras e ingreso neto por empleado, 2011**



Fuente: Compilación de la AIE a partir de informes anuales y las páginas electrónicas de las empresas.

una serie de empresas petroleras privadas y nacionales. PEMEX es la única de las grandes empresas petroleras a nivel mundial que informó haber tenido un ingreso neto negativo, principalmente a causa de su enorme carga fiscal. Ampliar la base tributaria en México y reducir la carga fiscal sobre PEMEX podría permitirle invertir más en su actividad esencial: desarrollar el potencial de recursos energéticos de México.

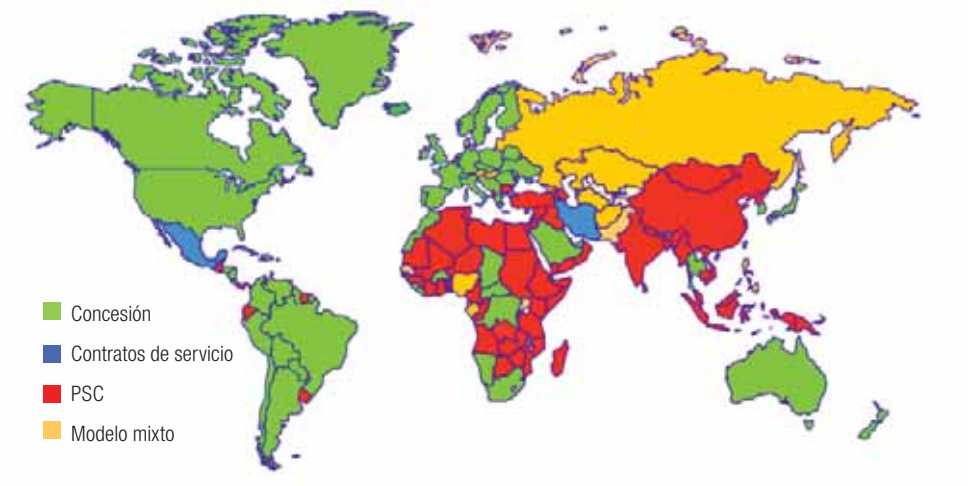
En términos del marco para la inversión extranjera, se debe encontrar el equilibrio para mantener el balance fiscal del Estado y crear los incentivos necesarios para atraer inversionistas a México. La reforma energética de 2008 fue un primer paso, pero aún es incierto si los inversionistas privados estarán dispuestos a arriesgar su capital para celebrar contratos en su forma actual de costo plus (costo más margen), tratándose de la exploración en aguas profundas o *shale gas* (gas de lutitas). No existe un modelo universal para la gobernabilidad y la tributación del sector petrolero. Cualquier modelo necesita tomar en cuenta las restricciones específicas de cada país, como las disposiciones constitucionales sobre la propiedad de los recursos naturales, el proceso legislativo, las condiciones geológicas, así como la madurez y el grado de desarrollo de los recursos de una nación. La gráfica 12.3 ilustra los marcos que existen a nivel mundial:

- Concesiones: permiten que las empresas produzcan en una determinada área geográfica a cambio del pago de derechos e impuestos.
- Contratos de producción compartida (PSC): definen la forma en que se comparte el petróleo producido entre el operador y la empresa petrolera estatal/nacional.
- Contratos de servicio: definen el pago (en especie o no) por concepto de los servicios que las empresas petroleras privadas acuerdan proveer a la empresa petrolera estatal o nacional.
- Modelo mixto: concesiones, PSC o contratos de servicios aplicados en forma paralela.

La Constitución Mexicana le reserva al Estado el derecho exclusivo de la producción petrolera. Como resultado, México es uno de los pocos países que dependen exclusivamente de contratos de servicio para explotar sus recursos de petróleo y gas. El artículo 60 de la Ley de PEMEX explícitamente descarta los contratos de producción compartida o cualquier otro tipo de contrato que implique compartir algún porcentaje de la producción o las ventas de hidrocarburos o sus derivados, o de las utilidades de la empresa contratante. El Pacto por México reiteró el principio de propiedad exclusiva del Estado y producción estatal de petróleo (compromiso 54). Cualquier reforma, por consiguiente, tiene que encontrar la manera de adaptar los contratos de servicio al perfil de riesgo que implican los proyectos de aguas profundas y de gas no convencional.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Gráfica 12.3. **Principales marcos de exploración y extracción de petróleo en el mundo**



Fuente: Baker & McKenzie.

Recuadro 12.2. **Estrategia de adquisiciones de PEMEX: optimización del proceso de suministro para maximizar la creación de valor**

Entre 2011 y 2012, la OCDE realizó un estudio del proceso de contratación de PEMEX con la finalidad de aumentar su eficiencia e integridad. El estudio de la OCDE generó una serie de recomendaciones para transformar la contratación en una función estratégica, en línea con los compromisos del Pacto por México, para mejorar la transparencia, la eficiencia y el gobierno corporativo en PEMEX. Entre las recomendaciones específicas del estudio destacan las siguientes:

- En línea con el compromiso 55 del Pacto por México, reformar su estructura de gobierno corporativo, designando una unidad con autoridad formal para mejorar la función de adquisiciones en las diversas entidades de PEMEX y para implementar un modelo único de adquisiciones aplicable a todas las entidades.
- Mejorar la vigilancia y gestión de la función de adquisiciones, incluidas la eficiencia y el ahorro que se logre por medio de los instrumentos y las estrategias contractuales que PEMEX aplique. Esto requiere que mejore la disponibilidad y la precisión de los datos, posiblemente por medio del desarrollo e integración de herramientas informáticas y bases de datos comunes.

- Aumentar el nivel de competencia y la eficiencia de sus actividades de adquisiciones, mediante la consolidación de las compras y el uso de instrumentos contractuales, tales como contratos marco, contratos abiertos y contratos con opciones.
- Mejorar la capacidad interna y el tiempo disponible para realizar investigaciones de mercado eficaces, identificar mejor las soluciones disponibles o potenciales para sus requerimientos y las condiciones de mercado existentes, así como redactar especificaciones claras para los requisitos y criterios de evaluación.
- Mejorar la interacción con sus proveedores, por ejemplo, por medio de explicaciones verbales a los participantes después de una licitación; una mejor administración y monitoreo del desempeño de los proveedores bajo contrato; la instrumentación eficaz del Centro de Excelencia para el Suministro de Tecnología a fin de facilitar el diálogo abierto, estructurado y transparente con la industria, así como el seguimiento a las actividades de desarrollo de los proveedores (por ejemplo, a través de la evaluación y revisión del impacto de la estrategia aplicada en 2009).
- Concentrar la gestión del personal en la planeación estratégica, las competencias y la gestión del desempeño con el objetivo de ajustar mejor su capital humano actual y futuro (número y destrezas) a sus necesidades estratégicas.
- Acciones para promover la integridad en las funciones de adquisiciones; por ejemplo, desarrollar una estrategia a largo plazo para prevenir la corrupción, reformar y promover su Código de Conducta, desarrollar mecanismos que faciliten la denuncia de delitos y la protección de las personas que denuncien prácticas indebidas, y combatir la colusión de los proveedores en colaboración con la Comisión Federal de Competencia.
- Intensificar la comunicación interna y la capacitación en la Ley de PEMEX para reducir la confusión y las preocupaciones que aún prevalecen, y maximizar el uso de la flexibilidad que estipula la Ley.

Fuente: OECD (2013), *Public Procurement Review of PEMEX: Optimising the Supply Process to Maximise Value Creation.*

A fin de convertir a PEMEX en una empresa competitiva de clase mundial, el compromiso 55 del Pacto por México promete adoptar las mejores prácticas internacionales de gobierno corporativo y transparencia. En este sentido, el paquete de reforma energética de 2008 ya dio los primeros pasos importantes, como la separación de la responsabilidad de la regulación de las fases

anteriores de la cadena de suministro (*upstream*) de PEMEX, transfiriéndola a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). Sin embargo, aún queda un margen considerable para mejorar en términos del proceso de establecimiento y seguimiento de las metas de la empresa. Diversos puntos importantes para las reformas en el futuro son, por ejemplo, el reemplazo de los representantes ministeriales en la junta de gobierno de la empresa por directores que hayan demostrado su experiencia comercial; una comunicación más clara —anual— de las metas financieras y no financieras por parte del Estado; y el establecimiento de una unidad de auditoría interna independiente al servicio de la junta directiva. Además, existe un claro potencial para mejorar la manera en la que PEMEX obtiene sus suministros y servicios (véase el recuadro 12.2). El diseño correcto de las reglas de adquisiciones puede contribuir a elevar la eficiencia: otras empresas de energía estiman que el costo de los contratos sería entre un 10 y un 35% mayor si no se usan las licitaciones competitivas.

En general, a lo largo de los próximos años será crucial garantizar la viabilidad del sector petrolero mexicano mediante:

- La introducción de reformas que atraigan más inversión y nueva tecnología.
- La ampliación de la base tributaria general y la resultante reducción de la carga fiscal de PEMEX.
- La mejora de la gobernanza corporativa y el proceso de adquisiciones de PEMEX.

Gas no convencional: las regulaciones son la clave del éxito

Durante los últimos años, los dos principales motores del cambio en la mezcla energética de México han sido la disminución de la producción del yacimiento petrolero más grande del país (Cantarell) y el rápido aumento de la producción de gas no convencional en Estados Unidos, lo que ha dado lugar a una reducción significativa en los precios del gas a nivel regional. En consecuencia, la participación del combustóleo en la mezcla energética mexicana cayó drásticamente del 48% al 16%, entre 2000 y 2011, en tanto que la participación del gas natural se elevó del 17% al 50%. En términos de emisiones de carbono y ahorros en el costo de combustibles, el paso de combustóleo a gas natural debería continuar y el uso de combustóleo debería descontinuarse por completo. Ya se estudia la forma de utilizar los abundantes recursos nacionales de gas de lutitas *(shale gas)* para apuntalar la expansión futura del mercado de gas natural en México, incluyendo una mayor participación de PEMEX en la producción de fertilizantes (compromiso 59).

Los grandes recursos de *shale gas* con que México cuenta lo convierten en uno de los países más prometedores para el desarrollo de este gas a nivel global. Las estimaciones de recursos recuperables varían entre 4.24 billones

de metros cúbicos (estimación baja de PEMEX) y 19 billones de metros cúbicos (Agencia de Información Energética de Estados Unidos). El *shale gas* podría ser una aportación significativa para cubrir las necesidades de gas en México a largo plazo. En un escenario optimista, la producción de gas natural en el país se elevaría de los 50 mil millones de metros cúbicos actuales a cerca de 90 mil millones de metros cúbicos en 2035, y el mayor aumento provendría del gas no convencional (IEA, 2012b, p. 114).[3] En vista de la alta competitividad de la industria de gas no convencional en Estados Unidos, el reto para México será mantener sus costos bajos. Se espera que los precios del gas natural estadounidense se incrementen en forma moderada, aunque seguirán siendo competitivos. Es igualmente importante evitar los impactos ambientales relacionados con la producción del gas no convencional, en particular en cuanto al uso y reciclaje de agua para la fracturación hidráulica.

La fracturación hidráulica (o *fracking*) es un proceso de producción que implica el uso de agua, arena y químicos para fracturar las formaciones de esquisto (*shale)* y liberar el gas almacenado en sus poros. Debido a la composición del líquido para la fracturación y la absorción de contaminantes potenciales en el proceso, el agua residual necesita tratamiento y eliminación después del uso. La perforación de un solo pozo de *shale gas* requiere, en promedio, entre 230 y 3000 metros cúbicos de agua, dependiendo de las condiciones geológicas. El proceso de fractura hidráulica consume otros 8,700 a 14,400 metros cúbicos de agua por cada pozo. En contraste, la disponibilidad per cápita de agua reutilizable en México se situaba en 4,263 metros cúbicos por año en 2009, con cerca de dos terceras partes del total ubicado en el sureste del país. No obstante, los recursos de *shale gas* en México se ubican en la región del norte, que es más árida y donde, además, la precipitación se concentra durante cuatro meses (de junio a septiembre) del año, de modo que el uso del agua es particularmente sensible. En términos prácticos, la regulación del uso del agua plantea retos de múltiples niveles de gobierno e implica no solamente a instituciones a nivel nacional, estatal, municipal o de cuenca, sino también los mecanismos informales de manejo del agua a nivel local (véase el capítulo 14 sobre la gestión del agua).

Para hacer frente a las sensibilidades ambientales y garantizar la confianza pública en el desarrollo de gas no convencional, México podría aprovechar la experiencia de Canadá con los comités consultivos de diversos grupos de interés (MAC). Entre 2003 y 2009, uno de estos comités reunió a organizaciones ambientales, titulares de derechos sobre recursos, agricultores, la industria energética, así como representantes del gobierno local y provincial de Alberta para que propusieran y vigilaran la aplicación de las recomendaciones sobre la regulación del desarrollo del gas metano de carbón. El proceso dio como resultado 44 recomendaciones relacionadas con la protección de los recursos

[3] AIE (2012), p. 114.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

hídricos; derechos e impuestos; mejora de la información y el conocimiento del público; minimización del impacto superficial; así como la comunicación y la consulta (véase, por ejemplo, CBM/NGC Multi-Stakeholder Advisory Committee, 2006). Con respecto a la gestión del agua, se introdujo en Australia el concepto de "áreas de gestión acumulativa", el cual ofrece una forma de vigilar y administrar el impacto de la extracción de agua en un área geográfica determinada por parte de varios desarrollos de petróleo y gas (véase, por ejemplo, Queensland Water Commission, 2012).

El potencial del *shale gas* en México sólo se aprovechará en la medida en que el marco de inversión sea lo suficientemente atractivo y se enfrenten las preocupaciones ambientales y públicas. Las recomendaciones clave son:[4]

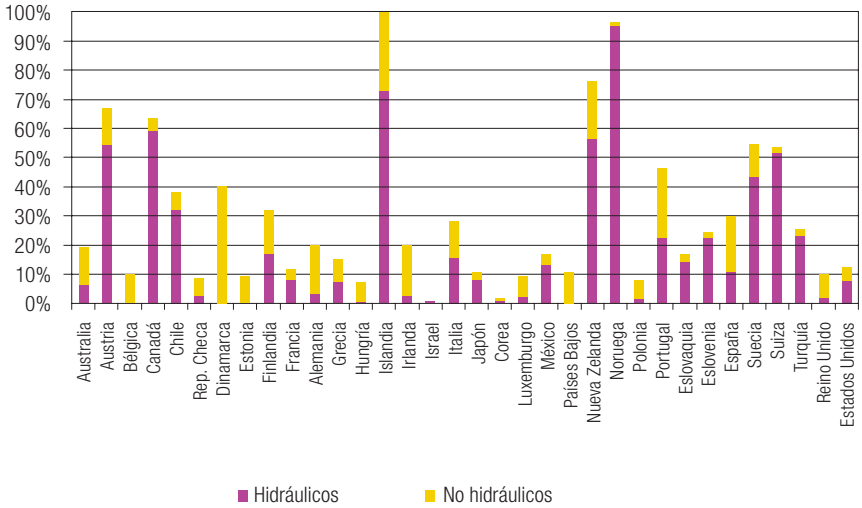
- Aplicar modelos de contrato que resulten suficientemente atractivos para los inversionistas; de otro modo, el gas no convencional y los empleos relacionados se desarrollarán en otras partes del mundo.
- Definir con claridad las responsabilidades regulatorias y asegurar altos niveles de desempeño ambiental.
- Ser lo más transparente posible:
  - Al comprometerse con comunidades locales, residentes y otros grupos de interés antes de la exploración y en el transcurso del desarrollo del proyecto.
  - Al fijar los puntos de partida de los indicadores ambientales que midan y revelen los datos de operación.

Energías renovables: hacia un sector energético con bajas emisiones de carbono

La transición a un sector energético con bajas emisiones de carbono en México requiere el despliegue de tecnologías de energias limpias. Los recursos de energía renovable pueden proveer la tan necesaria diversificación y, de nuevo, México tiene un gran potencial. No obstante, de los 34 países de la OCDE, México ocupa la posición 19 en términos de aprovechamiento de energías renovables y la 26 en términos de energías renovables no hidráulicas (véase la gráfica 12.4). Por ser un país con muy altos niveles de luz solar y algunos de los vientos más fuertes del mundo, México debería formar parte de los líderes de esta clasificación. Con la reforma energética de 2008 se dieron los primeros pasos para promover la energía renovable: la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE) exigió la revisión del proceso de planeación con base en los costos de la CFE (Comisión Federal de Electricidad) para incluir aspectos externos relacionados con fuentes de energía

[4] Para más recomendaciones sobre la regulación de gas no convencional, véase IEA, 2012[a], pp. 13-14.

Gráfica 12.4. **Participación de la electricidad renovable en la mezcla de electricidad en la OCDE, 2011**



Fuente: Datos de la AIE.

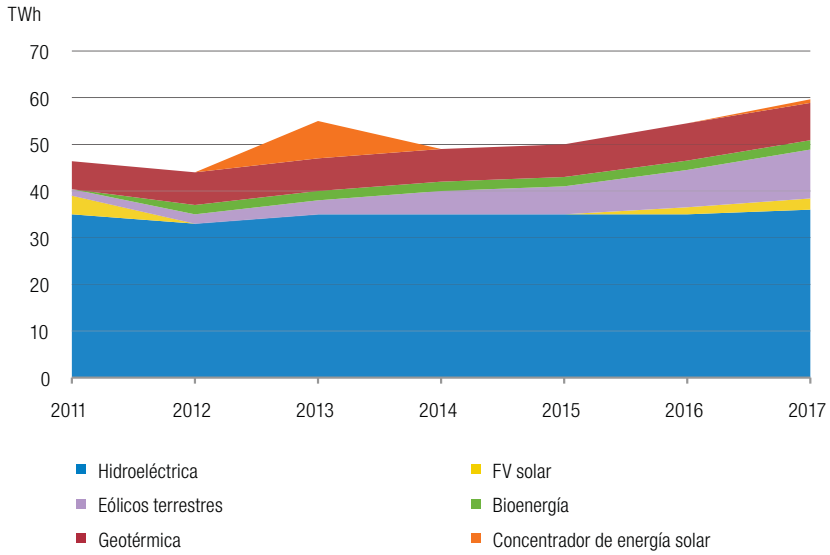
convencionales y renovables.[5] Además, México ha lanzado el Programa Especial para el Aprovechamiento de las Energías Renovables que se propone, entre otras cosas, promover las energías renovables mediante la difusión de información y la conformación de un inventario nacional de energías renovables.[6] Se espera que la energía eólica y la solar sean las tecnologías de más rápido crecimiento a mediano plazo (véase la gráfica 12.5).

Sin embargo, el despliegue a gran escala de fuentes renovables aún sigue estando restringido a proyectos piloto, fuera de la red o exclusivamente para exportación. Se necesitan medidas adicionales para eliminar las barreras que aún existen y estimular el despliegue de las energías renovables en México, como se estipula en el Pacto por México (compromiso 49). En este sentido, la AIE recomienda un "paquete de políticas" (IEA, 2011a):

- Primero: *políticas y metas estables a largo plazo* para crear un entorno confiable para la inversión en energías renovables. En este sentido, México

[5] La nueva metodología que desarrolla la Secretaría de Energía en cooperación con las Secretarías de Hacienda, Medio Ambiente y Salud permitirá que este servicio público aproveche las energías renovables de manera obligatoria en el futuro.
[6] Además, el programa reconoce la necesidad de una mayor reforma regulatoria y de mecanismos de financiamiento para aprovechar mejor las fuentes de energía renovable de la nación, adaptando la infraestructura para que abarque fuentes renovables y fomente la investigación y el desarrollo del área. Como apoyo para este programa, se crearon dos fondos, el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía y el Fondo de Sustentabilidad Energética.

Gráfica 12.5. **Pronóstico de la generación de energía renovable en México, 2011-2017**



Fuente: Proyecciones de la AIE.

se ha fijado la meta de generar el 35% de su electricidad a partir de fuentes renovables para el año 2026. Sin embargo, hay deficiencias importantes en el contexto de las políticas públicas en vigor. Por ejemplo, México carece de legislación con respecto a la energía geotérmica, lo que genera incertidumbre entre los inversionistas y da lugar a la subutilización de esta fuente de energía.

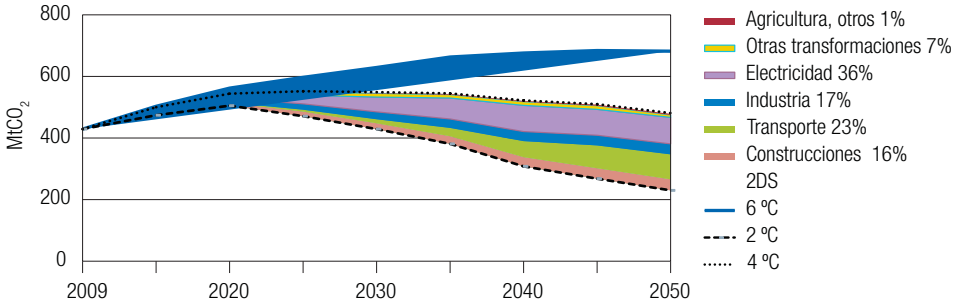
- Segundo: *Incentivos de transición* para introducir la energía renovable al mercado y permitir la reducción gradual de sus costos, lo que a su vez permitirá que el apoyo público se retire paulatinamente.
- Tercero, medidas para facilitar la *integración de diversas fuentes renovables* dentro de la red. En este sentido, las redes eléctricas inteligentes, el cambio de líneas de corriente directa convencional (CD) a corriente alterna (CA) y la coordinación con áreas adyacentes como el oeste de Estados Unidos, Texas y Belice, podrían servir para abordar el reto del equilibrio (IEA, 2011b).
- Y finalmente, la eliminación *de las barreras no económicas* para el despliegue de los recursos renovables, incluidos los subsidios a los combustibles fósiles y los complicados trámites para la obtención de permisos.

Escenarios de baja emisión de carbono en México

México ha aprobado una de las leyes nacionales de cambio climático más ambiciosas del mundo, que incluye el mandato de reducir las emisiones de bióxido de carbono un 30% por debajo del escenario inercial para 2020, y un 50% por debajo de los niveles del año 2000 para 2050 (véase el capítulo 11). Deberían evaluarse alternativas para alcanzar estas metas con base en la rentabilidad de cada opción. Las gráficas 12.6 y 12.7 muestran los resultados de las reducciones de emisiones de carbono rentables en México, con base en tres escenarios: el escenario de 6 °C (6DS) es fundamentalmente una proyección de las alarmantes tendencias actuales, en tanto que el escenario de 4 °C (4DS) toma en consideración los compromisos recientes de limitar el volumen de las emisiones y el escenario de 2 °C describe un sector energético que daría un 80% de probabilidad de limitar el aumento de la temperatura global promedio a 2 grados. La gráfica 12.6 muestra el escenario de 6 grados para México, así como las contribuciones sectoriales necesarias para que las reducciones alcancen el escenario de 2 grados partiendo del escenario de 4 grados.

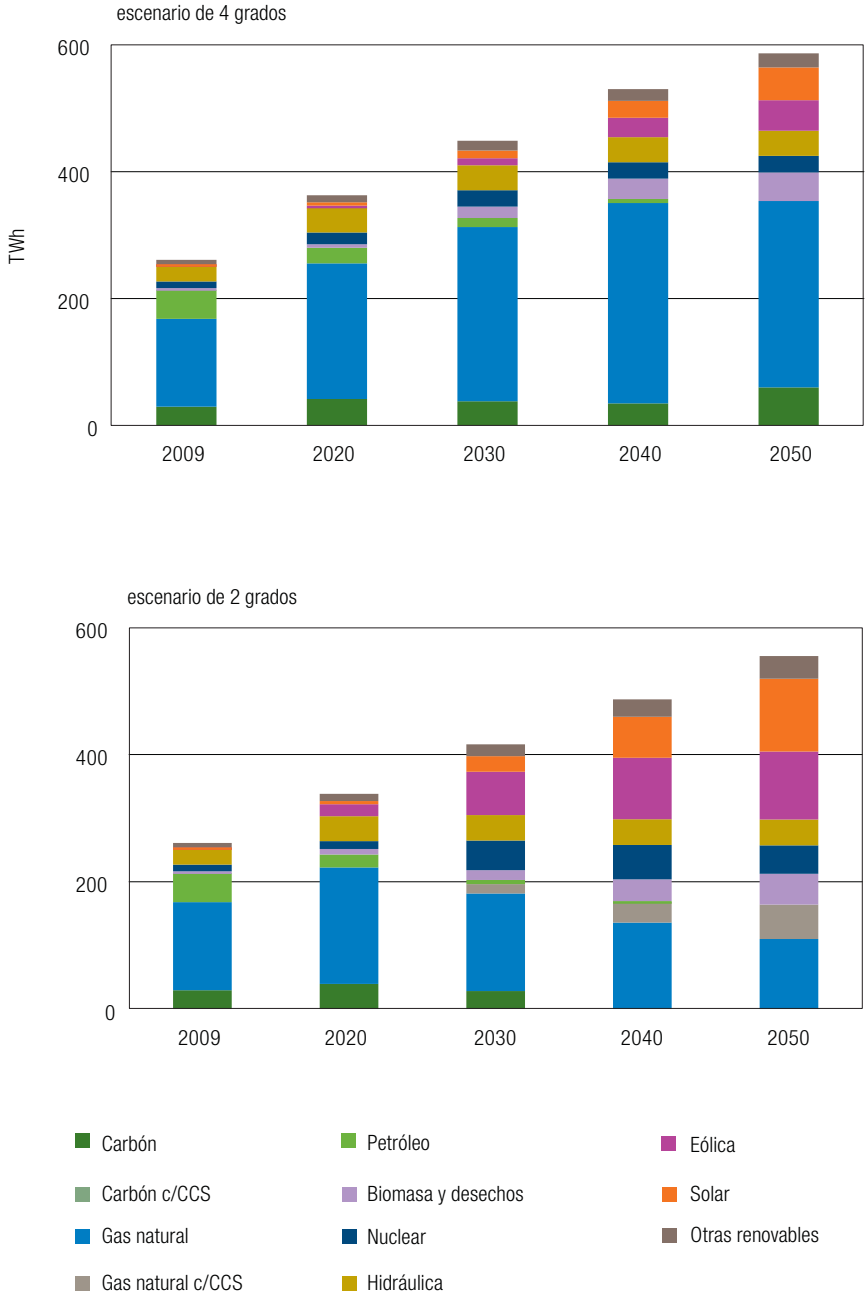
En el escenario inercial de 6 grados, México va en camino de aumentar las emisiones un 47%; no obstante, el escenario de 2 grados requiere reducir las emisiones a casi la mitad para 2050, en comparación con los niveles de 2009. El sector eléctrico tiene la mayor participación en la reducción (36%). Los ahorros en electricidad por parte de los usuarios finales, así como el aumento en el uso de energía solar y eólica, son las opciones clave de mitigación para 2050. La segunda contribución más grande proviene del sector del transporte, con el 23% de la reducción total. En el escenario de 2 grados, la implementación de las normas de economía de combustible en México para vehículos ligeros de pasajeros, junto con los nuevos sistemas de transporte rápido de pasajeros en la Ciudad de México y otros sitios sirven para transitar hacia un sistema de transporte más eficiente y más limpio.

Gráfica 12.6. **Escenarios de contribución sectorial para lograr reducciones de las emisiones de carbono en México**



Fuente: Agencia Internacional de Energía (2012), *Energy Technology Perspectives 2012*, OECD/AIE, París, p. 590.

Gráfica 12.7. **Mezcla de electricidad en México en los escenarios de 4 y 2 grados**



Fuente: Agencia Internacional de Energía (2012), *Energy Technology Perspectives 2012*, OECD/AIE, París, p. 595.

En el escenario de 4 grados, la mezcla de electricidad continúa dominada por los combustibles fósiles, y en especial, por el gas natural. La generación de electricidad aumenta más del doble entre 2009 y 2050, pero el aprovechamiento más eficiente del gas en la generación de energía, en combinación con el aumento del uso de fuentes renovables, limita al crecimiento de las emisiones de carbono al 56%. En el escenario de 2 grados, las emisiones anuales de carbono en el sector eléctrico se reducen más de la mitad en comparación con 2009. El gas natural es reemplazado por un fuerte crecimiento en energías solar y eólica, pero la captura del CO_2 de las plantas de gas natural también es una opción eficaz. El aumento del uso de plantas de cogeneración en la industria, impulsadas por gas o biomasa, también contribuye a reducir las emisiones. La capacidad instalada de cogeneración crece a 15 GW para 2050.

La eliminación de los subsidios y la fijación de un precio o un costo a las emisiones de CO_2 deben formar parte importante de la estrategia de baja emisión de carbono. Hasta cierto punto, participar en los sistemas de comercio de derechos de emisión sería más atractivo para México que elevar los impuestos sobre las emisiones, ya que abre oportunidades para obtener fondos del exterior que se destinarían a financiar las inversiones en eficiencia energética. También sería más eficiente ya que aseguraría que los hogares aprovechen primero las estrategias de mitigación más económicas y éstas no siempre coinciden con las que el gobierno ha decidido subsidiar.

En todo caso, estamos hablando de un cambio total en la estrategia, al pasar del subsidio al ataque al enemigo conocido: las emisiones de CO_2.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Para liberar recursos para inversión en energía renovable (compromiso 49 del Pacto por México): reformar el sistema de subsidios a la energía a fin de garantizar un apoyo más dirigido hacia la población pobre.
- Para aumentar la exploración y producción de hidrocarburos (compromiso 56): reformar el marco de inversión en el sector del petróleo y gas con el objeto de habilitar un mayor flujo de inversión de capital y tecnología.
- Para transformar a PEMEX en una empresa de clase mundial competitiva (compromiso 55): mejorar la gobernanza corporativa y la política de adquisiciones en PEMEX.
- Poner en marcha un régimen regulatorio para el desarrollo de *shale gas* que cumpla con los requerimientos tanto para atraer inversión extranjera como para garantizar la sostenibilidad ambiental. El fortalecimiento de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), como se prevé en el compromiso 58, podría establecer la base para este régimen.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

- Afrontar las barreras regulatorias contra el despliegue de fuentes renovables y la cogeneración.
- Fundamentar la transición hacia una economía de bajo consumo de carbono (compromiso 49). Aumentar la sostenibilidad a largo plazo del sistema energético mediante la fijación de un precio para las emisiones de CO_2, junto con otras estrategias de mitigación.

Bibliografía adicional

AIE (2012), *Golden Rules for a Golden Age of Gas*, OECD/AIE, París.

AIE (próximamente), *Mobilising investment in energy efficiency. Economic instruments for buildings*, OECD/AIE, París.

AIE (2011a), *Deploying Renewables. Best and Future Policy Practice*, OECD/AIE, París.

AIE (2011b), *Harnessing Variable Renewables: A Guide to the Balancing Challenge*, OECD/AIE, París.

AIE (2012a), World Energy Outlook 2012, OECD/IEA, París.

AIE (2012b), Golden Rules for a Golden Age of Gas, OECD/IEA, París.

AIE (2012c), Energy Technology Perspectives 2012, OECD/IEA, París.

CBM/NGC Multi-Stakeholder Advisory Committee (2006), Coalbed Methane/Natural Gas in Coal. Final Report, *http://www.energy.gov.ab.ca/NaturalGas/Gas_Pdfs/MACFinalReportJan06.pdf*.

Clausnitzer, K.-D. *et al.* (2010), *Effekte der Förderfälle des Jahres 2009 des CO2-Gebäudesanierungsprogramms und des Programms "Energieeffizient Sanieren"*, Bremer Energie Institut, Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Institut für Statistik, Universität Bremen, Bremen/Darmstadt.

Kuckshinrichs, W. et al. (2011), Wirkungen der Förderprogramme im Bereich "Energieeffizientes Bauen und Sanieren" der KfW auf die öffentlichen Haushalte, Forschungszentrum Jülich (IEK-STE), Jülich.

OECD (2013), Public Procurement Review of PEMEX: Optimising the Supply Process to Maximise Value Creation, OECD Publishing, París.

Pasquier, S. y A. Saussay (2012), Progress implementing the IEA 25 energy efficiency policy recommendations: 2011 evaluation, Insights Series, OECD/IEA, París.

Queensland Water Commission (2012), *Underground Water Impact Report for the Surat Cumulative Management Area, www.qwc.qld.gov.au/csg/pdf/underground-water-impact-report.pdf*.

Ryan, L. (2012), *Mobilising investment in energy efficiency. Economic instruments for buildings,* OECD/IEA, París.

Thurber, Mark C., David R. Hults y Patrick R.P. Heller (2011), "Exporting the 'Norwegian Model': The Effect of Administrative Design on Oil Sector Performance", *Energy Policy*, vol. 39, p. 5366-5378.

Capítulo 13

Sector agrícola y desarrollo rural

Jesús Antón

En las últimas décadas, México ha implementado reformas importantes en el sector agrícola, las cuales se han traducido en beneficios económicos y sociales de considerable relevancia; aunque estos cambios también han reducido la importancia relativa del sector en la economía. A pesar de los avances, aún se necesita realizar esfuerzos adicionales para resolver los múltiples retos del campo, relacionados con la competitividad del sector y la pobreza rural. La competitividad y la eficiencia podrían elevarse mediante el cambio de un enfoque de subsidios a uno de inversiones dirigidas a la innovación y la infraestructura, la reducción de los subsidios a la energía, la focalización y mayor transparencia de PROCAMPO, la elaboración de una estrategia amplia de gestión de riesgos que distinga los catastróficos de los normales, y la integración de las instituciones encargadas de la formulación de políticas públicas. Conforme las políticas sociales continúen su desarrollo, enfocándose en la población pobre de las áreas rurales, las políticas agrícolas y los sistemas de tenencia de la tierra deberían continuar su reforma para facilitar la innovación, el ajuste estructural y el desarrollo social. Durante las primeras semanas de su gobierno, el Presidente Enrique Peña Nieto ha señalado las prioridades para este sector, con un enfoque en el incremento de la productividad y la producción para garantizar la seguridad alimentaria, y en superar la pobreza en el sector, en línea con lo desarrollado en este capítulo.

En 2010, el sector agrícola de México representó apenas el 3.6% del PIB (véase el cuadro 13.1) pero empleó al 12.7% de la fuerza laboral. Durante las últimas dos décadas, México ha venido implementando diversas reformas a la política agrícola y comercial para mejorar la competitividad del sector y reducir simultáneamente la pobreza rural. En especial, México ha reducido considerablemente la protección fronteriza a través de la OMC, el TLCAN, y otros tratados comerciales. También ha reducido los subsidios generales a los productores, al tiempo que se han incrementando los pagos directos a los agricultores, que constituyen la forma de apoyo menos distorsionante.

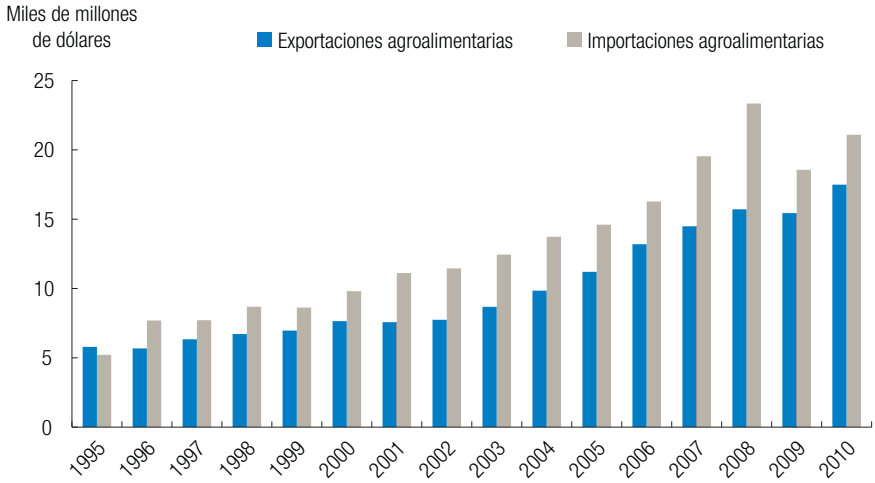
Este sector continúa siendo menos productivo que otros sectores y se caracteriza por una marcada dualidad entre un gran número de pequeñas propiedades (de dos hectáreas o menos) que producen principalmente para el autoconsumo y un reducido número de explotaciones agrícolas comerciales de gran escala (de más de 50 hectáreas) que representan una considerable proporción de la producción agrícola. Esta dualidad requiere un enfoque integrado de políticas para responder a dos objetivos principales: desarrollar más la agricultura comercial y al mismo tiempo reducir la pobreza rural.

El sector también se caracteriza por un persistente déficit comercial agroalimentario (véase la gráfica 13.1), aun cuando México es un exportador relevante y competitivo de diversas frutas y verduras, y cuenta con un importante superávit comercial neto en dichos productos.

Las zonas rurales están ampliamente provistas de recursos humanos, particularmente jóvenes. Sus activos naturales, culturales y físicos podrían hacer, en una economía más diversificada, una contribución significativa al desarrollo nacional. Las mejoras en la productividad y la competitividad del sector agrícola contribuirían a promover el crecimiento a largo plazo y a reducir decisivamente la pobreza.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Gráfica 13.1. **Comercio agroalimentario de México, 1995-2010**



Fuente: Base de datos *International Trade by Commodity Statistics* (ITCS).

Cuadro 13.1. **Indicadores del contexto rural, 1995, 2010***

	1995	2010*
La agricultura en la economía		
La agricultura en el PIB (%)	5.4	3.6
Participación de la agricultura en el empleo (%)	22.2	12.7
Exportaciones agroalimentarias (% de exportaciones totales)	7.3	5.9
Importaciones agroalimentarias (% de importaciones totales)	7.2	7.0
Características del sector agrícola		
Balanza comercial agroalimentaria (millones de dólares)	574	-3,598
Cultivos en la producción agrícola total (%)	56	51
Ganadería en la producción agrícola total (%)	44	49
Área agrícola (AA) (miles de hectáreas)	107,200	102,833
Participación de tierras cultivables en AA (%)	23	24
Participación de tierras irrigadas en AA	6	6
Participación de la agricultura en el consumo de agua (%)	85	77
Balance de nitrógeno, kg/ha	24	21

* O año disponible más reciente.

Fuentes: Bases de datos estadísticos de la OCDE, Indicadores Mundiales de Desarrollo y datos nacionales.

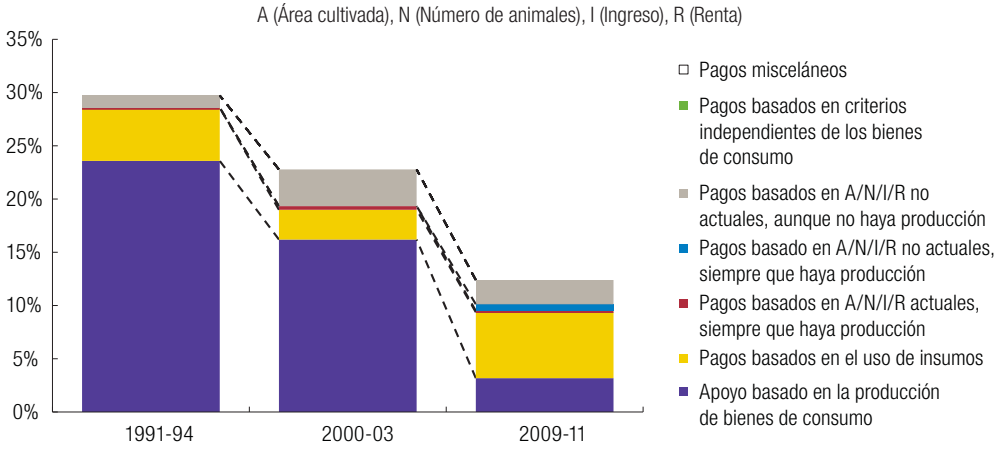
El Pacto por México, firmado por diversas fuerzas políticas de México a inicios de la presente administración, establece tres objetivos para transformar el campo en una actividad más productiva, los cuales incluyen mejoras en la comercialización (compromiso 64), medidas para el impulso de la productividad agrícola a través de financiamiento y reorientación de los subsidios a los productores, incremento del uso de tecnología (compromiso 65), así como el fortalecimiento de pagos por servicios ambientales (compromiso 66). Los objetivos delineados por la administración al inicio de la misma son el aumento en la producción para garantizar la seguridad alimentaria y superar la pobreza en el sector. A continuación se presentan alternativas de mejora al sistema de apoyo a productores y algunas reformas institucionales para llevar a cabo estos objetivos de una manera eficiente.

Mejoramiento de la competitividad mediante la reforma del apoyo a los productores

La ayuda total del gobierno a los productores ha disminuido

México ha emprendido una importante reforma en su política agrícola en las últimas dos décadas, reduciendo la cantidad de apoyo a los productores en más de la mitad desde 1991-1994 y reasignando el remanente a formas de apoyo menos distorsionantes y más efectivos (véanse las gráficas 13.2 y 13.3). Hoy en día, el apoyo total representa 12% de los ingresos agrícolas brutos lo cual está por

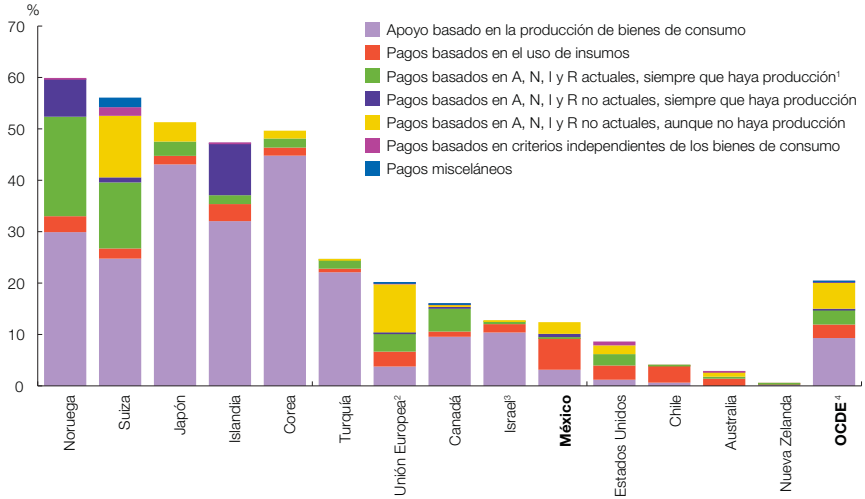
Gráfica 13.2. **Nivel y composición del apoyo a productores por categorías, 1991-2011**



Fuente: Base de datos OECD PSE/CSE, 2012.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Gráfica 13.3. **Cálculo de la composición del apoyo total al productor por país, 2009-2011 (Porcentaje de los ingresos agrícolas brutos)**



Fuente: Base de datos OECD PSE/CSE, 2012.

debajo del promedio de la OCDE que es 20%. México ha reducido notablemente la ayuda del gobierno basada en los precios de producción (una de las formas de intervención que más distorsiona), lo cual ahora representa sólo una cuarta parte del apoyo a los productores, favoreciendo los pagos directos basados en parámetros históricos. Específicamente, México tiene dos grandes programas de pago directo basados en parámetros históricos: PROCAMPO (creado en 1994), que se basa en el área histórica; y PROGAN (lanzado en 2003), que se basa en las cifras ganaderas históricas y que impone condiciones de cuidado al medio ambiente a la producción.

Los mayores subsidios al consumo de energía y las coberturas contra variaciones en los precios no son avances positivos

Desde el año 2000, México ha incrementado significativamente el gasto en pagos basados en el uso de insumos, tanto de capital fijo como de insumos variables (véase la gráfica 13.3). En particular, los subsidios al consumo energético (electricidad y combustible) y a los contratos de cobertura contra cambios en los precios se han incrementado recientemente y se han convertido en importantes programas agrícolas. Estas medidas no contribuyen de manera sustentable a la competitividad del sector.

Los subsidios a la electricidad que se utilizan principalmente para pagar el bombeo del agua de riego, muchas veces son más elevados que los pagos

recientemente introducidos para apoyar la infraestructura necesaria para tener una mejor gestión del agua. Esto es inconsistente con los ambiciosos objetivos de México de tener una mejor gestión del agua, en el contexto del combate al cambio climático. La agricultura representa el 77% del consumo de agua en México (véase el capítulo 14 sobre Política del Agua). Un reto es desarrollar políticas que mejoren al mismo tiempo la sustentabilidad y la gestión eficiente del agua, así como la producción agrícola. El precio del agua debe fijarse de manera que refleje sus costos reales en lugar de apoyar su bombeo para riego. Podrían desarrollarse iniciativas específicas que fortalezcan el vínculo entre las energías renovables y la agricultura a fin de promover el uso de la biomasa como materia prima para producir energía en las comunidades rurales.

El alto incremento en subsidios a los contratos de cobertura contra la volatilidad de precios desde 2005, requiere una rigurosa evaluación en cuanto a su rentabilidad para gestionar los riesgos al nivel de explotación agrícola. Los costos de subsidiar opciones internacionales de venta y de compra sobre los precios de los contratos se están volviendo muy elevados. El gasto total en 2011 fue apenas ligeramente menor al costo de todo el programa PROCAMPO.

Es necesario aumentar el apoyo a la inversión y la innovación

Es muy importante fortalecer el sistema de innovación y mejorar el acceso de los productores y la implementación de la inovación. Los esfuerzos recientes por integrar en un solo programa los componentes de inversión, extensión y conservación, como en el programa MASAGRO, son prometedores; pero su efectividad tiene que comprobarse en los años por venir, tanto en la implementación como en el hecho de que los compromisos presupuestales no son todavía muy prominentes.

Asimismo, es necesario delimitar mejor los objetivos de PROCAMPO, el mayor programa agrícola en términos presupuestales. Este programa proporciona pagos directos a los agricultores conforme al área histórica de cultivo. En un principio, el pago se otorgaba a los dueños de la tierra (inclusive en tierras ejidales) que cultivaban cualesquiera de nueve cultivos determinados (entre los que destacan cereales, oleaginosas y frijoles) durante las tres estaciones agrícolas. Desde finales de 1993, el pago se ha basado en el uso histórico de las tierras permitiendo a los agricultores decidir libremente la mezcla de cultivos más competitiva. Al aumentar la libertad de producción de los agricultores, PROCAMPO ha mejorado la orientación al mercado y la competitividad de las explotaciones agrícolas mexicanas. Durante varios años los agricultores han podido capitalizar la serie de pagos hasta la fecha límite determinada para el programa, prevista para 2008 y luego prorrogada hasta 2012. Este capital estaba destinado a financiar oportunidades de inversión que pudieran mejorar la productividad de la explotación agrícola. Sin embargo, la utilización de los pagos para inversiones

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

productivas se ha dificultado en años recientes debido a la incertidumbre con respecto a la continuidad de la política.

También resulta fundamental impulsar las actividades que promueven la innovación en el campo. El gasto público en investigación y desarrollo, capacitación y educación para la agricultura, y los servicios de inspección alimentaria —que facilitarían la inversión, la innovación y mejorarían el desempeño general de la agricultura— es relativamente bajo en comparación con el promedio de la OCDE. El apoyo general a los servicios e infraestructura que benefician al sector agrícola en su totalidad representa sólo el 11% del apoyo total a la agricultura, muy por debajo del promedio de la OCDE que es del 26%. Más aún, este porcentaje ha permanecido constante en las últimas dos décadas en comparación con una tendencia creciente en la OCDE.

Fortalecimiento de las políticas de gestión de riesgos

Las recientes sequías han puesto de relieve la importancia de controlar los riesgos catastróficos para la producción y la necesidad de utilizar eficientemente los escasos recursos presupuestales más allá del programa de cobertura contra la variabilidad de precios. Las políticas de control de riesgos deben apoyar a a los agricultores en la gestión de sus propios riesgos. Es necesario fortalecer los marcos de política mediante la provisión de información, el desarrollo de herramientas de mercado e impartiendo capacitación para ayudar a los agricultores a gestionar sus riesgos, como los seguros. Las políticas públicas deben definirse con anticipación y dirigirse a los riesgos catastróficos inevitables, aumentando al mismo tiempo los incentivos para formular estrategias individuales de gestión de riesgos.

Hacer frente a los retos institucionales

Revisar las restricciones sobre la propiedad y el comercio de la tierra

Más de la mitad del territorio de México opera bajo algún tipo de propiedad social —ejidos o comunidades agrarias— en los que prevalece un régimen especial de administración, tanto en las tierras comunales como en las parcelas cedidas a particulares. Este sistema de tierras comunales tenía por objeto atender ciertas necesidades de la sociedad, ante la ausencia de redes de protección social más amplias que existen en la mayoría de los países de la OCDE. Las reformas al sistema de propiedad comunal de la tierra en 1990 tuvieron un efecto limitado. Aunque se consideran de importancia social, algunas de las disposiciones desalientan las inversiones en el sector agrícola y reducen la eficiencia y la capacidad de adaptación del sector. En especial, las disposiciones que requieren el acuerdo del ejido para convertir la tierra en propiedad privada obstaculizan

el ajuste estructural y las inversiones. Conforme se vayan formulando políticas para atender estas necesidades, México podría eliminar paulatinamente las restricciones actuales a la propiedad y el comercio de la tierra.

Desarrollar un enfoque integrado

La falta de claridad en las funciones institucionales de las muchas dependencias gubernamentales que tienen relación con la agricultura, la pesca y el desarrollo rural, ha llevado a la duplicidad de actividades y a veces a enfoques inconsistentes a lo largo de toda la serie de programas gubernamentales, disminuyendo el impacto del considerable gasto público de México en este sector.

La idea de un enfoque integrado para las políticas agrícolas y rurales quedó plasmada en la Ley de Desarrollo Sustentable en 2001. La Comisión correspondiente, la CIDRS (Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable), ha elaborado un presupuesto combinado de varias secretarías y organismos gubernamentales involucrados en el ámbito rural, el Programa Especial Concurrente (PEC). Este programa no se ha constituido en un proceso integrado de programación de políticas. Opera más como un inventario de programas que como una herramienta para explotar las sinergias existentes entre programas que inciden en las áreas rurales, e incluye programas e instituciones que no necesariamente se orientan al desarrollo rural. Esto produce una imagen poco precisa de la estrategia federal de política rural y proporciona datos sobre "el gasto rural" que no corresponden plenamente a la realidad. Para poder aprovechar el PEC plenamente, debería crearse un marco integrado de políticas, del que parta una estrategia nacional conjunta con metas y prioridades comunes en materia de desarrollo rural. Los primeros pasos en este sentido deben incluir aumentar la transparencia de los criterios para la inclusión de programas en el PEC y entablar un diálogo que pudiera producir como resultado la fusión, la transferencia y la eliminación de ciertos programas.

Atender la pobreza rural

Más del 60% de los mexicanos pobres vive en zonas rurales. Las políticas agrícolas no son las más idóneas para combatir la pobreza (véase el capítulo 2 sobre Combate a la Pobreza), si bien pueden incidir en las oportunidades de ingreso e inversión de la población pobre. Tradicionalmente, las políticas agrícolas han tenido un impacto regresivo en los ingresos rurales. Aunque la situación ha mejorado a raíz de la introducción de PROCAMPO en 1993, los grandes productores continúan beneficiándose desproporcionadamente de los apoyos a la agricultura. Estos pagos directos también se les otorgan a los agricultores que no venden sus cosechas sino que simplemente las consumen, cubriendo a los agricultores de subsistencia que no podrían beneficiarse de los

apoyos basados en precios de producción. A pesar de esfuerzos recientes por contar con tarifas especiales de pagos para los productores con menos de cinco hectáreas, los grandes agricultores continúan siendo los principales beneficiarios de PROCAMPO y no los más pequeños (y los más pobres) porque el pago es proporcional a la superficie de tierra.

La promoción de una política rural multisectorial, que evalúe y aproveche las ventajas comparativas locales, es la vía para integrar la política agrícola y mejorar la efectividad de las intervenciones de reducción de la pobreza. México ha adoptado dicha política multisectorial para el desarrollo rural durante la última década. El nuevo enfoque de la política rural promueve la integración y coherencia de las actividades de las distintas secretarías sectoriales (por ejemplo, SAGARPA y SEDESOL) y de los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en las áreas rurales. El objetivo es promover actividades rurales no agrícolas que puedan tener un impacto positivo en los ingresos de la gente que vive en zonas rurales. Es muy importante que en la definición de las intervenciones gubernamentales en las zonas rurales se consideren los activos de las regiones para maximizar su utilidad, independientemente de la política agrícola.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Orientar los apoyos a la agricultura hacia las inversiones dirigidas a la innovación e infraestructura, alejándose de los subsidios distorsionantes sobre insumos variables y las medidas relacionadas con precios, para mejorar el desempeño y aumentar la competitividad del sector.
- Reorientar los instrumentos de política hacia la prestación de servicios generales que faciliten la difusión de innovación en el sector agroalimentario. Esto incluye sistemas de información agrícola, I+D pública enfocada en demandas locales específicas, educación y capacitación agrícola, asesoría técnica y económica a fin de asesorar a los agricultores para mejorar su productividad, la sostenibilidad y la competitividad, la inversión en infraestructura, especialmente para transporte, irrigación y comercialización de productos agrícolas. Si bien el apoyo al ingreso o a la inversión probablemente afecte de manera positiva la capacidad de los agricultores para invertir e innovar, las políticas deberán centrarse en remediar fallas de mercado específicas.
- Incrementar la congruencia entre las políticas agrícolas y la sustentabilidad ambiental, en especial reduciendo o eliminando los subsidios a la electricidad para bombeo de agua y los subsidios a los combustibles. Se podría dar un apoyo específico a la producción de energías renovables a través de los residuos agrícolas.

- Realizar una evaluación rigurosa del importante incremento en subsidios a los contratos de cobertura contra las variaciones de precios.
- Promover una gestión de riesgos más amplia, proporcionando información e impartiendo capacitación a los agricultores para ayudarlos a enfrentar los riesgos catastróficos inevitables.
- Conforme se vayan formulando políticas para responder a estas necesidades, México podría retirar paulatinamente las restricciones actuales a la propiedad y el comercio de la tierra.
- Incrementar la claridad de los objetivos de PROCAMPO con el propósito de destinar los fondos disponibles a metas específicas y a los beneficiarios adecuados.
- Fortalecer el Programa Especial Concurrente, PEC, formulando una estrategia horizontal coherente, que abarque infraestructura, salud, educación y áreas de política social y ambiental para fomentar el desarrollo de las zonas rurales.
- Adoptar un enfoque multisectorial para el desarrollo rural y centrarse en la promoción de modos innovadores para prestarles servicios indispensables a la población que vive en el campo y a los negocios no agrícolas.

Bibliografía adicional

OECD (2006), *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico*, OECD Publishing, París.

OECD, (2007), *Rural Policy Reviews: Mexico,* OECD Publishing, París.

OECD (2011), *Risk Management in Agriculture: Policy Assessment and Design,* OECD Publishing, París.

OECD (2012), *Territorial Reviews: Chihuahua, Mexico,* OECD Publishing, París.

OECD (2012), *Linking Renewable Energy to Rural Development,* OECD Publishing, París.

OECD (2012), *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach,* OECD Studies on Water, OECD Publishing, París.

OECD (2012), *Agricultural Police Monitoring and Evaluation 2012. OECD countries*, OECD Publishing, París.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Capítulo 14

Hacer posible la reforma de la gestión del agua

Aziza Akhmouch, Céline Kauffmann y *Xavier Leflaive*

En 2011, México lanzó la Agenda del Agua 2030, un ambicioso programa que pretende alcanzar durante los siguientes 20 años una serie de objetivos cruciales: ríos limpios, cuencas en equilibrio, cobertura universal y asentamientos seguros frente a inundaciones catastróficas. Este ejercicio de planeación estratégica constituyó un ejemplo claro de liderazgo político para diseñar una visión de largo plazo en el sector. No obstante, hacer posible la reforma de la gestión del agua sigue siendo un reto importante, en especial porque en México, como lo refleja la experiencia, cuesta mucho convertir los objetivos de políticas en acciones. El país cuenta con un marco de políticas bien desarrollado para la gestión de los recursos hídricos, así como diversas instituciones e instrumentos de políticas. Sin embargo, la implementación de dichas políticas aún es desigual, los consejos de cuenca no funcionan del todo bien (a 20 años de su creación), el marco regulatorio para los servicios de agua potable y saneamiento se encuentra atomizado entre múltiples actores y es evidente que los subsidios perjudiciales que hay en otros sectores (energía, agricultura) se contraponen a los objetivos de las políticas del agua. En particular, se requieren esfuerzos para aumentar la productividad y la eficiencia de las políticas en este sector, superar los desafíos de gobernabilidad multinivel y a nivel de cuenca (sobre todo para eliminar las incongruencias entre las prioridades federales y de las cuencas), ordenar según su prioridad las necesidades de reforma y procurar una mayor coherencia de políticas con los sectores de agricultura y energía.

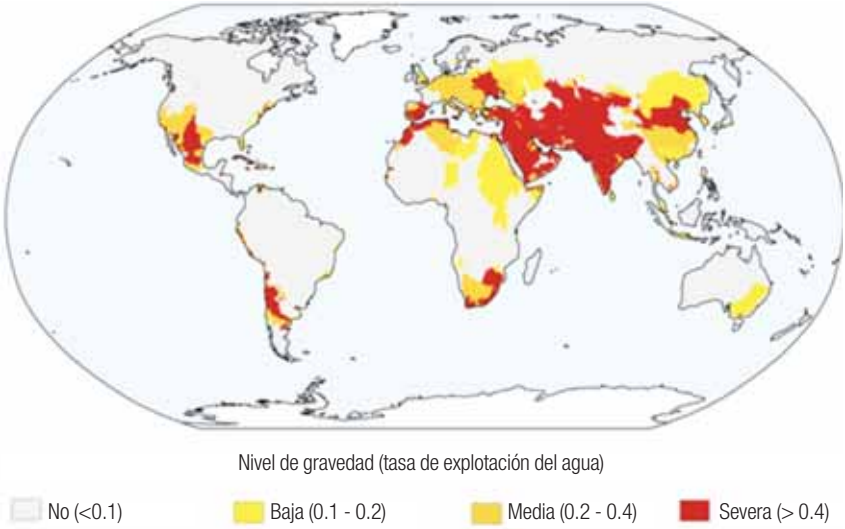
México tiene una gran oportunidad para darle un impulso excepcional a las políticas del agua y hacerlas más incluyentes, más integrales y más coherentes. La Agenda del Agua 2030 plantea una visión estratégica para el sector del agua en México mediante iniciativas que constituyen un desafío y que requieren análisis y diagnósticos profundos de los factores que fomentarán u obstaculizarán su implementación, así como de las medidas que probablemente contribuirán a superarlos.

El reto de la reforma del agua en México

Diversas zonas de México padecen un grave estrés hídrico

Los usuarios del agua en México son vulnerables y lo serán aún más en las próximas décadas, en especial en las cuencas de los ríos Lerma y Bravo. La disponibilidad per cápita del agua disminuyó en 75% desde 1950 debido al crecimiento demográfico. El hecho de que el agua no esté repartida de manera uniforme en el país también es un desafío y diversas cuencas padecen, y seguirán

Gráfica 14.1. **Estrés hídrico por cuenca hidrográfica: línea base, 2050**



Fuente: *OECD Environmental Outlook Baseline*; datos de IMAGE. OECD, 2012a.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

padeciendo, un grave estrés hídrico (véase la gráfica 14.1). México tiene 653 acuíferos, de los cuales 101 presentan índices de sobreexplotación, sobre todo en el Lerma, el Valle de México y el Balsas. Actualmente, el 77% de la población vive en regiones donde hay poca agua, de ahí la necesidad de realizar mayores esfuerzos para mejorar su abastecimiento y prestar más atención a la gestión de la demanda.

La calidad de los cuerpos de agua está en juego

Mejorar la calidad de los ríos, lagos y acuíferos constituye otro reto importante en México. La calidad de las aguas superficiales y subterráneas se ve constantemente amenazada por la contaminación proveniente de fuentes localizadas y difusas, y por la falta de atención a las descargas de aguas residuales (véase el capítulo 11 sobre Crecimiento Verde y OECD, 2013b). El estado actual de los cuerpos de agua tiene efectos adversos en el medio ambiente (mala calidad del agua, menores caudales, desecación de humedales), encarece la provisión de servicios de agua (por ejemplo, el agua debe ser tratada antes de que pueda usarse) y amenaza la viabilidad económica de la actividad agrícola.

Proveer agua potable segura y servicios de saneamiento adecuados requiere de acciones adicionales

Si bien puede afirmarse que México ha cumplido los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados al agua y el saneamiento, el país necesita adoptar mayores medidas a fin de garantizar que el agua abastecida sea segura para su consumo. Actualmente, 91.3% de la población tiene acceso a servicios de agua potable, y 89.9%, a servicios de saneamiento. Partiendo de la cobertura presente y considerando el crecimiento demográfico futuro, en los siguientes 20 años México deberá proporcionar servicios de agua potable a 36 millones de habitantes más y servicios de saneamiento a otros 40 millones. Los estados que afrontarán los mayores retos son Baja California, Chiapas, México, Jalisco, Puebla y Veracruz. Aparte del acceso, también son preocupaciones importantes la eficacia y la confiabilidad de los servicios, así como la sustentabilidad financiera de quienes los proveen.

El riesgo de inundaciones y sequías está aumentando

Entre 1980 y 2007, los huracanes y las sequías afectaron a más de 8 millones de personas y provocaron daños por 130 mil millones de pesos. Históricamente, las inundaciones y las inversiones para proteger a la población contra éstas se concentraban sobre todo en el Valle de México y la frontera sur, pero hoy el litoral del Golfo de México y la Península de Yucatán también están en riesgo. Los huracanes que se presentaron en 2010 golpearon a 118 municipios de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; 138 de Campeche, Puebla y Veracruz, y 56 de Chiapas

y Oaxaca. Los pronósticos indican que en el futuro las inundaciones tenderán a concentrarse en 17 estados, donde habita el 62% de la población.

El marco de políticas para la gestión del agua ha avanzado, pero se requieren reformas institucionales

México cuenta con un marco bien desarrollado de políticas para la gestión de recursos hídricos. Existen diversas instituciones a nivel federal y estatal, y el país ha desarrollado una serie de instrumentos económicos eficaces (desde los cobros por extracción hasta los mercados de agua). Sin embargo, la implementación de políticas sigue siendo dispareja, los consejos de cuenca no están funcionando del todo a 20 años de su creación y el marco regulatorio para el agua potable y los servicios de saneamiento está fragmentado. En particular, se requieren esfuerzos para aumentar tanto la productividad como la eficiencia de las políticas del agua. Esto implicará superar los desafíos de gobernabilidad multinivel (sobre todo para eliminar las incongruencias entre las prioridades federales y las de las cuencas), ordenar según su prioridad las necesidades de reforma y procurar una mayor coherencia de políticas con los sectores de la agricultura y la energía.

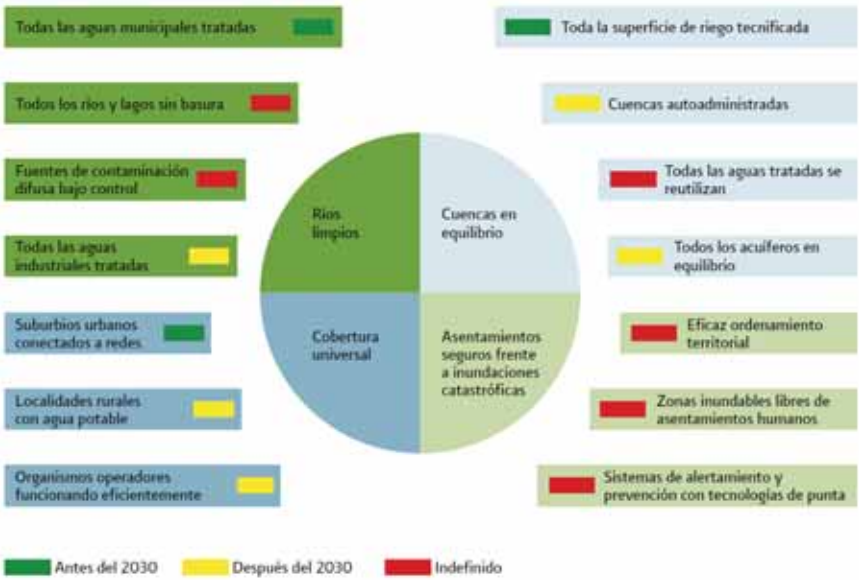
La Agenda del Agua 2030

En 2011, para hacer frente a estas cuestiones, México desarrolló una ambiciosa Agenda del Agua 2030, la cual se concibió como un ejercicio con miras al futuro que forma parte del sistema nacional de planeación. La Agenda:

- se propone alcanzar cuatro metas de políticas en los próximos 20 años (véase la gráfica 14.2): cuencas en equilibrio; ríos limpios; cobertura universal de los servicios de agua, y asentamientos seguros frente a inundaciones catastróficas;
- describe cinco principios (sostenibilidad, visión integral de largo plazo, visión para la captación, control local, subsidiariedad) y dos lineamientos estratégicos relacionados con las estructuras de gobernabilidad y las capacidades de quienes gestionan el sector del agua, así como la distribución de competencias en los tres órdenes de gobierno;
- establece 38 iniciativas que abarcan una amplia variedad de temas, entre ellos: instituciones para las cuencas fluviales, comportamientos de contaminación, conservación del suelo, uso de la tierra, papel de los gobiernos estatales, formación de capacidad, determinación de tarifas, marcos legales, sistemas de información y supervisión;
- se benefició de un proceso de consulta entre actores clave, realizado durante un año en los niveles municipal, estatal y nacional a través de debates temáticos, un foro web y 13 mesas redondas regionales;

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

Gráfica 14.2. **La Agenda del Agua 2030: metas y cronología**



Fuente: CONAGUA, 2011.

- requiere una inversión general calculada en 3 mil millones de euros al año para las siguientes dos décadas; y
- se sustenta en un análisis técnico prospectivo.

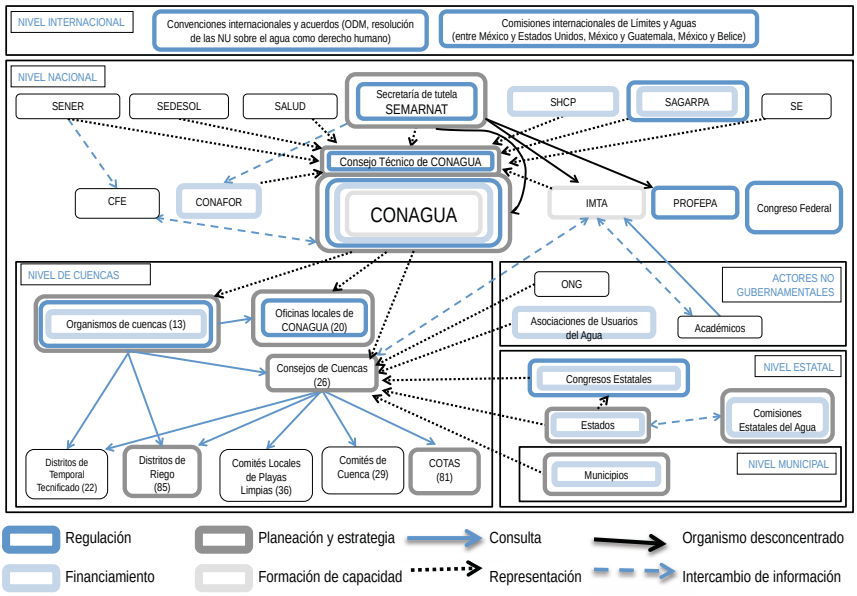
A pesar de los avances en este sector, hacer posible la reforma de la gestión del agua es un reto constante, en especial porque en México la experiencia refleja que es muy difícil convertir los objetivos de políticas en acciones. En 2012 se llevó a cabo un diálogo entre la OCDE y México sobre políticas del agua, a fin de proveer un sustento analítico a los esfuerzos de reforma de la gestión del agua. De este diálogo surgieron recomendaciones de políticas adaptadas al caso de México, derivadas a su vez de las herramientas y los conceptos de la OCDE, y de los pares evaluadores de alto nivel que participaron en este ejercicio provenientes de Australia, Brasil, Italia y Reino Unido. El diálogo se centró en cuatro áreas claves, consideradas decisivas para hacer posible la reforma de la gestión del agua en México: gobernabilidad multinivel, gobernabilidad de las cuencas hidrológicas, eficiencia económica y sustentabilidad financiera de las políticas del agua, y marcos regulatorios para la prestación de servicios. Las principales conclusiones se publicarán en 2013 en el informe de la OCDE *"Hacer posible la reforma de la gestión del agua en México"*; a continuación se presenta un resumen de las mismas.

Mejorar la gobernabilidad multinivel para hacer frente a la fragmentación territorial e institucional

Gestionar las interdependencias entre diferentes actores

La fragmentación del panorama institucional de México genera importantes retos de capacidad y coordinación para una implementación integral, coherente e incluyente de la reforma del agua. Diversas instituciones, entidades y organismos participan en la gestión del agua en los niveles federal, estatal, municipal y de cuenca (véase la gráfica 14.3).

Gráfica 14.3. **Actores clave en la gestión de recursos hídricos de México**



ANEAS	Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento	SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
CFE	Comisión Federal de Electricidad	SE	Secretaría de Economía
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua	SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal	SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
COTAS	Comité Técnico de Aguas Subterráneas	SENER	Secretaría de Energía
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente		

Fuente: OECD, 2013a.

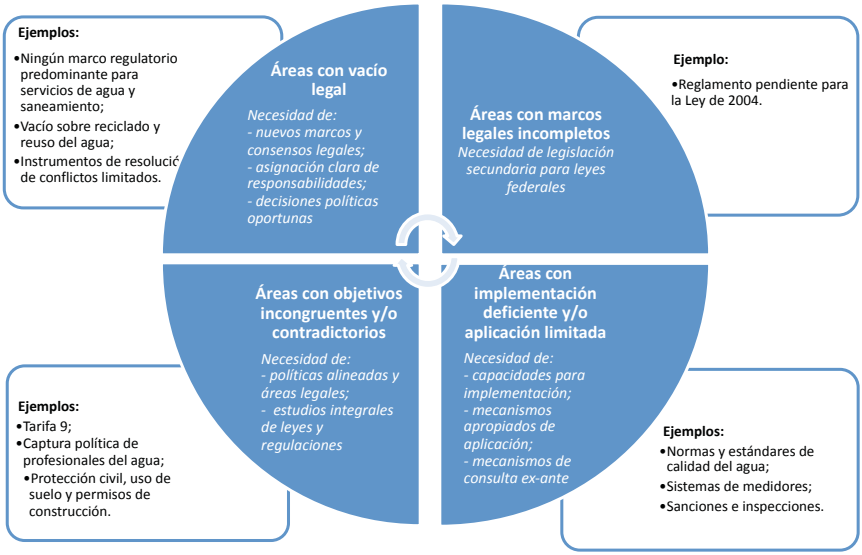
Para hacer frente a los retos de gobernabilidad multinivel, un primer paso consiste en comprender *quién* hace *qué* en *qué nivel*. A nivel federal, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) es el principal organismo encargado de la

planeación, el financiamiento y el planteamiento estratégico del sector del agua y no existe un marco predominante para la prestación de servicios de agua a nivel federal, dado que ésta es, por mandato de la Constitución, responsabilidad de los municipios, con diferentes niveles de capacidad y recursos. La Ley de Aguas Nacionales de 1992 ha transferido paulatinamente las responsabilidades de los recursos hídricos a 13 organismos de cuenca, los cuales fungen como agencias de implementación de CONAGUA. Pese a que se han logrado ciertos avances para mejorar la gestión de interdependencias entre actores y crear un marco predominante para la gestión de los recursos hídricos, aún queda mucho por hacer para consolidar el marco regulatorio de los servicios de agua.

Hacer frente a las áreas grises en el marco legal, incluido el sector informal

Hay muchos actores informales que juegan un papel importante en el sector del agua. También persisten áreas grises significativas en el marco legal (véase la gráfica 14.4). Las unidades de riego suelen funcionar sin identidad jurídica y no están organizadas para manifestar sus inquietudes. En las comunidades pequeñas, donde tanto los recursos como las capacidades son limitados, las organizaciones locales frecuentemente han tenido éxito en mejorar la cobertura y generar beneficios para la salud (por ejemplo, en el estado de Oaxaca). Sin embargo, la incertidumbre sobre la condición de estos actores complica la supervisión y el monitoreo.

Gráfica 14.4. **Áreas grises en los marcos legales del agua en México**



Fuente: OECD, 2013a.

Las iniciativas en otros sectores (en particular el de la agricultura y el de la energía) pueden resultar perjudiciales para los objetivos de las políticas del agua, con lo que se pueden incrementar los costos y poner en riesgo la seguridad del agua en diversas cuencas. Por ejemplo, los subsidios a los agricultores tienen efectos adversos en la demanda de agua y la gestión de las aguas subterráneas (véase el capítulo 13 sobre Agricultura y Desarrollo Rural). La coherencia de políticas resulta fundamental, pero es necesario mejorar la flexibilidad a través de plataformas de diálogo entre múltiples actores y una gobernabilidad multinivel efectiva para gestionar los riesgos y compromisos, crear incentivos para un cambio de conductas y ordenar las prioridades. Las iniciativas en los niveles local y estatal (por ejemplo, esquemas voluntarios con sus respectivas medidas para eliminar subsidios perjudiciales) se pueden compartir y reproducir. Las mejores prácticas internacionales también aportan valiosas referencias.

Superar las brechas de coordinación y capacidad, partiendo de las buenas prácticas a nivel local, estatal y federal

Muchas brechas de gobernabilidad que México enfrenta en el sector del agua (véase el cuadro 14.1) no son específicas del sector, sino que se relacionan con retos de gobernabilidad más amplios del país. Tienen que ver con cuestiones de implementación y cumplimiento, rendición de cuentas, naturaleza heterogénea de la descentralización, informalidad, calidad y capacidad institucional de la administración pública, y transparencia limitada. Se requiere de mayores esfuerzos para cerrar las brechas de rendición de cuentas, información y capacidad entre los órdenes de gobierno. En este sentido, el alto nivel de compromiso del gobierno mexicano para reformar el sector del agua es una buena señal. En caso de haber resultados positivos, este compromiso probablemente se extenderá a otros sectores y beneficiará a las reformas institucionales y económicas de mayor envergadura.

En general ha habido algunos avances para hacer frente a la fragmentación institucional de la política del agua a nivel federal. Algunos de los esfuerzos se realizaron a través del consejo técnico de CONAGUA y del desarrollo de una planeación transectorial. Sin embargo, los esfuerzos de coordinación a menudo se llevan a cabo de manera bilateral entre CONAGUA y las secretarías y las dependencias públicas como la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional Forestal. Una solución podría ser trasladar las metas de políticas de la Agenda del Agua 2030 al aparato de planeación multinivel que incluya, entre otros, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional Hídrico, el Sistema Nacional de Información del Agua, los programas regionales y estatales del agua y los planes multianuales de inversión. Además, el potencial para la coherencia de políticas a nivel de cuenca no se ha explotado del todo. Hay muchas buenas

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

prácticas que podrían adoptarse, al tiempo que se permite que el sistema de gobernabilidad se adapte a las necesidades locales.

Impulsar la coordinación y crear mejores capacidades son pasos decisivos para superar las brechas de gobernabilidad multinivel en la política del agua. En el caso de México, deben considerarse cuatro áreas principales para lograr la coordinación horizontal y vertical a fin de apoyar la reforma del agua: i) promover la coherencia de políticas entre las áreas relacionadas con el sector del agua, en especial la agricultura, la energía, el medio ambiente y el desarrollo territorial; ii) fortalecer la capacidad en los niveles de cuenca, municipal y estatal para lograr una descentralización efectiva y políticas contextualizadas; iii) mejorar el acceso, la calidad y la difusión de información en todos los niveles para guiar los procesos de toma de decisiones; y iv) fomentar la participación del público para tener políticas del agua más abiertas, responsivas, sostenibles e incluyentes.

Cuadro 14.1. **Brechas de gobernabilidad multinivel en el sector del agua en México**

Tipo	Descripción y ejemplos
Brecha administrativa	• *Desajuste entre unidades administrativas y funcionales (municipios, áreas metropolitanas, regiones, estados) y fronteras hidrológicas e imperativas (cuerpos de agua).*
Brecha de información	• *Se han hecho avances significativos para desarrollar bases de datos y sistemas de información del agua en México, pero se encuentran fragmentados entre diversas instituciones y no siempre son estándar, coherentes, congruentes, compartidos ni públicos.*
Brecha de políticas	• *La fragmentación de las tareas relacionadas con el agua entre distintas Secretarías sigue siendo un cuello de botella importante para la reforma en este sector. Es necesario alinear las políticas del agua, con las de la energía, la agricultura y el desarrollo territorial.*
Brecha de capacidades	• *Los prestadores de servicios y los organismos de cuenca carecen del personal, los conocimientos y la infraestructura necesarios para llevar a cabo sus funciones.*
Brecha de financiamiento	• *El hecho de que haya ingresos propios limitados y cobros insuficientes perjudica la sustentabilidad financiera del sector, que depende en gran medida de los subsidios federales.*
Brecha de objetivos	• *Las diversas motivaciones de diferentes actores impiden la convergencia de objetivos (por ejemplo: mandatos de tres años de los presidentes municipales, políticas contradictorias de agua, zonificación y construcción, etc.).*
Brecha de rendición de cuentas	• *La Agenda del Agua 2030 mostró el potencial para la participación social, pero aún se requieren mejoras para establecer canales adecuados entre los usuarios y los organismos gubernamentales.*

Fuente: OECD, 2013a.

Fortalecer la gobernabilidad de las cuencas para una gestión integral efectiva de los recursos hídricos

Desde 1992, se ha puesto en operación un sistema completo de organismos, consejos y organismos auxiliares para las cuencas. Si bien en ese entonces México era líder en gestión de cuencas en América Latina (OECD 2012b), al cabo de 20 años el sistema aún no funciona en su totalidad. Además de los 13 organismos de cuenca que implementan las políticas de CONAGUA en cada una de las regiones hidrográficas, se han creado 26 consejos de cuenca como organismos consultivos, los cuales trabajan de cerca con decenas de comités de cuenca (foros de discusión locales), comités técnicos de aguas subterráneas (que atienden la sobreexplotación de los acuíferos), comités locales de playas limpias (que vigilan la calidad ambiental de las playas nacionales), distritos de riego y distritos de temporal tecnificado (que proporcionan asesoría técnica e infraestructura para riego). Estos organismos auxiliares de los consejos de cuenca plantean retos de coordinación significativos para una gestión integral efectiva de los recursos hídricos en la práctica.

Fortalecer las prerrogativas y capacidades de los consejos de cuenca

La toma de decisiones asociadas a la gestión de cuencas sigue estando muy centralizada. Los consejos de cuenca carecen de las facultades de planeación, regulación y financiamiento necesarias para llevar a cabo sus funciones. Además, deberían estar mejor coordinados con los gobiernos estatales y municipales. Podría considerarse dar a los consejos de cuenca facultades reales de planeación y cierto grado de autonomía para recolectar y asignar fondos a inversiones prioritarias si los objetivos de políticas estuvieran bien definidos, se revisaran periódicamente y se monitorearan adecuadamente. Si los consejos de cuenca se fortalecen, estarán mejor preparados para coordinar y articular los planes de cuenca en el contexto de las prioridades y los programas estatales y nacionales. También se podrá impulsar una toma de decisiones e intercambio de información más coherentes y efectivos, y se podrán minimizar los costos y las redundancias de operación.

Asegurarse de que todos los actores pertinentes estén representados

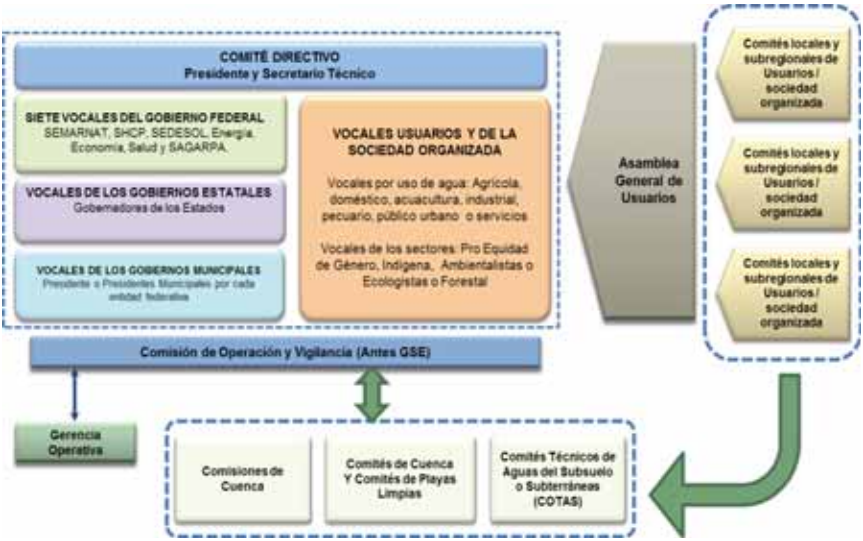
Si bien ha habido avances hacia la descentralización de la gestión de los recursos hídricos, se requieren más esfuerzos para asegurar que todos los actores participen. Originalmente, los consejos de cuenca contaban con una mayoría de representantes gubernamentales. Hoy, la mayor parte de sus miembros son ciudadanos, por lo que la sociedad civil tiene voz (véase la gráfica 14.5). Pero ciertos grupos aún no están bien representados, como los pequeños agricultores y las comunidades indígenas. Asimismo, hay margen para aumentar

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

la participación de los distritos y las unidades de riego, que podrían contribuir significativamente a la sostenibilidad de las zonas de captación y el equilibrio de los acuíferos.

Deben emprenderse acciones para fortalecer la participación pública en los Consejos de Cuenca. Los Consejos de Cuenca sirvieron como intermediarios entre los actores locales (asociaciones de riego, organizaciones medioambientales, académicos y ciudadanos) y las dependencias gubernamentales durante el diseño de la Agenda del Agua 2030. Sin embargo, son pocos los incentivos para asistir a sus reuniones, puesto que se trata principalmente de organismos consultivos cuyas decisiones no son obligatorias. La participación social no debe limitarse a una consulta genérica, sino que debe extenderse a fin de desempeñar un papel activo en el proceso de toma de decisiones. También es importante que el trabajo de los consejos de cuenca se consolide y perfeccione —por ejemplo, mediante el establecimiento de oficinas de gestión operativa en los consejos de cuenca y los comités de aguas subterráneas—, y se difunda ampliamente —por ejemplo, mediante el lanzamiento de sitios web factibles para cada consejo de cuenca y a nivel federal —. Al mismo tiempo, es necesario reactivar las asociaciones de usuarios con responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas compartidas.

Gráfica 14.5. **Estructura y jurisdicción de los Consejos de Cuenca de México**



Fuente: OECD, 2013a.

Compartir las lecciones y alinear objetivos y estrategias entre las instituciones de cuencas

Si bien los Consejos de Cuenca afrontan retos en común, existen oportunidades para que compartan lecciones y experiencias. Los organismos y consejos de cuenca reportan a diferentes circunscripciones y la coordinación se realiza con base en mecanismos *ad hoc*. Una comunicación e intercambio de experiencias más sistemáticas contribuirían a formar capacidades técnicas y gerenciales de las instituciones de cuenca, en especial en la formulación de políticas y el diseño de instrumentos tales como asignar un precio al agua para administrar la demanda de ésta. Las buenas prácticas de gobernabilidad de diversos Consejos de Cuenca podrían reproducirse aún más en México. Iniciativas en Jalisco, Guanajuato, Colima e Hidalgo ayudaron a superar retos clave del agua, tales como la sobreexplotación de los acuíferos. Exploraron enfoques innovadores para determinar tarifas del agua y asignar un precio a los servicios ambientales. No obstante, la reproducción de tales modelos ha sido lenta, debido a la falta de una evaluación sólida del esquema prevaleciente de gobernabilidad de las cuencas y de experimentos locales.

Una evaluación objetiva e independiente del desempeño de los organismos, consejos y organismos auxiliares para las cuencas los ayudaría a aprender de las buenas experiencias y a mejorar el panorama general. También debe fomentarse que periódicamente haya comunicación, diseño de planes de acción e intercambio de información. Se pueden considerar varias acciones, como:

- organizar reuniones periódicas de integración entre las juntas directivas de los consejos de cuenca y sus respectivos organismos auxiliares para intercambiar puntos de vista sobre cuestiones locales y temas específicos;
- impulsar el intercambio de prácticas entre las autoridades de las cuencas a nivel nacional, o por grupos de autoridades que compartan inquietudes similares que permitan aumentar las capacidades a través de mecanismos de aprendizaje por pares;
- aumentar la participación de los distritos y unidades de riego para ahorrar agua y contribuir a la sostenibilidad de los acuíferos;
- llevar a cabo una evaluación de los resultados de los proyectos, programas y experimentos a nivel de cuenca, compartir las conclusiones y basarse en mejores evaluaciones y supervisiones.

Aumentar la eficiencia económica y la sustentabilidad financiera de las políticas del agua

Hay tres problemas principales que obstaculizan la eficiencia económica y la sustentabilidad financiera del sector del agua en México. Primero, es claro que

las iniciativas que se han emprendido en otras áreas, como la agricultura y la energía, las cuales tienen consecuencias en el uso y la disponibilidad del agua, resultan contraproducentes para las políticas del agua y aumentan el costo de la gestión de los recursos hídricos. Segundo, las capacidades financieras no están alineadas con las responsabilidades, lo cual puede derivar en costos elevados y reducir la eficiencia del gasto público. Tercero, el sector tiene muchos planes de gasto público, pero carece de planes financieros estratégicos tanto a nivel federal como de cuenca. Además, la contribución de los usuarios a los gastos totales del sector del agua sigue siendo baja.

Mejorar la organización institucional de las políticas del agua

Para resolver esta situación, se podrían considerar varias medidas institucionales, como:

- dejar en claro las funciones respectivas de los consejos federales, estatales y de cuenca respecto al financiamiento del agua;
- complementar los planes de infraestructura o servicios vinculados al agua con planes de financiamiento a fin de definir *quién* paga *qué* y *cuándo*;
- emplear instrumentos económicos para aumentar la coordinación intergubernamental; y
- alinear mejor el gasto nacional y las prioridades de las cuencas mediante el fortalecimiento del papel de las autoridades de éstas en las decisiones de gasto y/o mediante hacer un uso más sistemático de las reglas de operación, para mejorar la actuación de los sub-sectores.

Aumentar la eficiencia de las políticas del agua

CONAGUA es la dependencia que más invierte en el sector del agua. Su presupuesto alcanzó los 38,800 millones de pesos en 2012, es decir, cerca del 55% del gasto total estimado del sector. Este presupuesto casi se triplicó en términos reales en las últimas dos administraciones federales, lo cual derivó en un elevado índice de desarrollo de infraestructura hidráulica.

A pesar de que la mayor parte de esas inversiones fueron fundamentales para mejorar el acceso al agua y otros servicios relacionados con ésta, existen inquietudes acerca de su rentabilidad. Por ejemplo, es menos costoso operar y mantener infraestructura hidráulica de manera apropiada que dejarla deteriorarse y reconstruirla cuando la comunidad ya no tenga acceso al servicio; clausurar pozos clandestinos suele ser más efectivo que mitigar las consecuencias del uso ilegal del agua; la aplicación de mejores técnicas es costosa, pero no contribuye a los objetivos de las políticas del agua si la que se ahorró se usa para regar

superficies no contempladas; los programas de recompra son más rentables si se basan en el volumen de agua ahorrada, no en el costo de la acción emprendida, y dejan a los agricultores elegir la técnica apropiada. Como resultado, mientras que los niveles de inversión en infraestructura hidráulica han sido altos, los servicios de agua (sobre todo los de saneamiento) siguen siendo deficientes en grandes área del país, en especial en las rurales. El Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012, contempla una serie de compromisos relacionados con la infraestructura (como la captación de aguas pluviales, la conclusión de las obras de control de inundaciones, la rehabilitación de presas, promover la desalinización del agua de mar en los compromisos 50, 51 y 52). Estas inversiones deben alinearse con las prioridades de cuencas y estados; deben estar respaldadas por planes financieros estratégicos. Las medidas complementarias para reducir la vulnerabilidad ante las inundaciones y las sequías, y recurrir a fuentes alternativas de agua (como el agua recuperada), permiten aumentar su eficiencia.

Hacer un mejor uso de los instrumentos económicos para la gestión del agua

México usa una amplia gama de instrumentos económicos, pero estos no siempre contribuyen con éxito a sostener los objetivos de las políticas del agua. Por ejemplo, las tasas bajas y la aplicación laxa (como lo ilustran la extracción ilegal de agua o que se informe un consumo por debajo del real) impiden que los cobros por extraer agua sean instrumentos eficaces para las políticas del agua, al tiempo que los cargos bajos por contaminar no logran cambiar significativamente los hábitos de quienes contaminan. Los mercados de agua son un primer paso en la dirección correcta, pero tienden a diseñarse de manera defectuosa y pueden suscitar una sobreextracción. Los esquemas de pago por servicios ambientales ya se encuentran vigentes, y el Pacto por México recientemente adoptado por el nuevo gobierno mexicano solicita explícitamente que se fortalezcan (compromiso 66). Esto representa una oportunidad para cerciorarse de que i) los esquemas vigentes contribuyen a la conservación; y ii) los nuevos esquemas están diseñados de manera que contribuyan a los objetivos de política de manera eficiente. En México hay margen para mejorar el diseño de los instrumentos actuales, de modo que contribuyan mejor a que haya políticas del agua rentables y se aproveche al máximo el dinero público.

Los subsidios también son un área importante de reforma potencial (OECD, 2013b). Los subsidios a la electricidad para la extracción de agua de riego sumaron 6,800 millones de pesos en 2010: una cifra 9 veces superior al financiamiento para tener una infraestructura eficiente del agua (773 millones de pesos). Alrededor del 80% de los subsidios a la electricidad para la extracción de agua de riego se destinan al 10% de los agricultores más ricos, haciendo que este subsidio sea particularmente regresivo. Los efectos sobre el medio ambiente son

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

catastróficos —más de 100 de los acuíferos más importantes de México están hoy sobreexplotados—. Esto impacta a su vez a agricultores y comunidades locales, quienes son los primeros afectados cuando se acaba el agua. Desde julio 2011 se ha iniciado un programa piloto en 13 acuíferos con el objetivo de reemplazar los subsidios por el equivalente en transferencias directas de efectivo. Esta práctica debería extenderse a otros acuíferos.

Se requiere actuar en diferentes frentes para aprovechar mejor los instrumentos económicos.

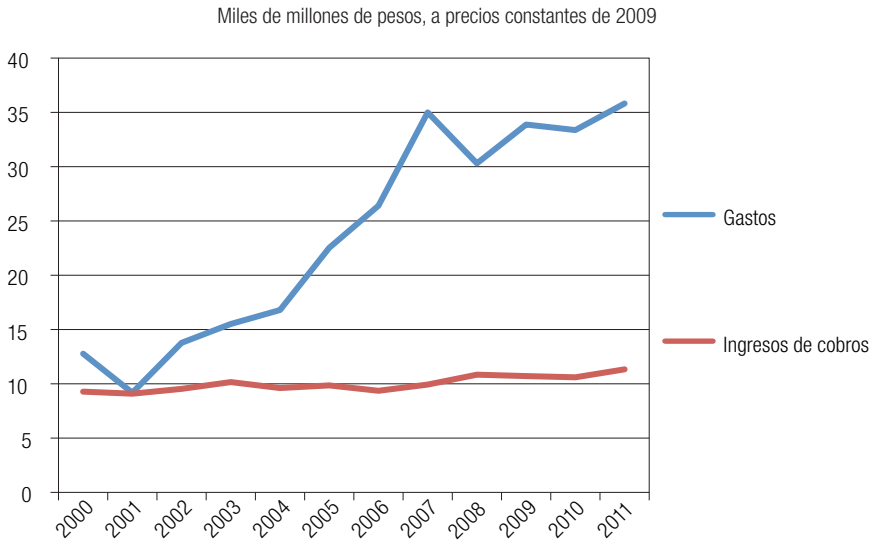
- Primero, mejorar las tasas de recaudación de los impuestos y cobros relacionados con el agua. Pueden usarse las buenas prácticas en el país como punto de partida;
- Segundo, ajustar las tasas y la estructura de los cobros y las tarifas a fin de que reflejen los objetivos de las políticas del agua. Otro objetivos, como los sociales o los económicos, pueden alcanzarse mejor con medios alternos, como la asistencia social orientada para afrontar problemas de accesibilidad (véase el capítulo 2 sobre Combate a la Pobreza y la Desigualdad, y el 10 sobre Crecimiento Verde);
- Tercero, identificar y evaluar los subsidios perjudiciales para el agua, con miras a eliminarlos gradualmente;
- Cuarto, fortalecer el conocimiento y las bases de datos en los que se basan los instrumentos económicos. Por ejemplo, las tarifas dan mejor resultado cuando se colocan medidores para el cobro del agua, lo cual rara vez ocurre en el caso de la empleada para riego en México;
- Quinto, asignar mayores recursos para supervisar los usos del agua; hoy en día representan únicamente menos del 1% del presupuesto de CONAGUA.

La experiencia internacional de los países que afrontan retos similares indica que tomar las medidas paralelas adecuadas puede derribar las barreras políticas para la reforma. Por ejemplo, el caso de Australia demuestra que quienes se dedican al riego están dispuestos a fijar un precio para asegurar sus derechos sobre el agua, en especial porque hay gran incertidumbre acerca de la disponibilidad de agua en el futuro. Otros países han reutilizado parte de los ingresos recaudados por impuestos del agua para apoyar la inversión en prácticas agrícolas que hagan un uso eficiente de ésta durante un periodo de transición.

Elevar los ingresos provenientes de los usuarios del agua

En México, hay tarifas para agua en bloque, agua de riego y servicios de suministro de agua y saneamiento. Sin embargo, la contribución de los usuarios

Gráfica 14.6. **Presupuesto de CONAGUA: mayor dependencia del financiamiento público**



Fuente: Con base en datos contenidos en CONAGUA (2011a) y datos adicionales para 2010 y 2011 proporcionados por CONAGUA.

al gasto total del sector del agua es baja (cerca del 45%). Ello pone en riesgo la sustentabilidad financiera de las políticas del agua en México, ya que cada vez más dependen del financiamiento público (véase la gráfica 14.6) y la competencia por tener acceso a los escasos recursos presupuestarios públicos se vuelve más intensa. Los precios de los servicios de agua deben reflejar por lo menos el costo de operación y mantenimiento derivados de la prestación de dichos servicios, y estar alineados con las prioridades de las políticas (por ejemplo, en lo tocante a la inversión, dependencia de las finanzas comerciales o gestión de la demanda). Si bien son políticamente difíciles, esas reformas se facilitan gracias a un análisis sólido de los efectos sociales de las tarifas del agua: la experiencia internacional sugiere que el agua barata daña a las poblaciones pobres, pues impide la extensión y la operación adecuadas del suministro público confiable. Las medidas de focalización social son más efectivas y menos costosas que recurrir a precios bajos del agua para resolver problemas de accesibilidad. Sustentar las políticas mexicanas en materia de agua en la sostenibilidad financiera puede contribuir efectivamente al cumplimiento de varios compromisos del Pacto por México, en particular el relacionado con el Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza (compromiso 6) y los relacionados para aumentar la productividad de la actividad agrícola (compromiso 65).

La Ley de Aguas Nacionales de México de 1992 contempla el concepto del Sistema de Financiamiento del Agua. La creación de dicho sistema está pendiente desde 2004. Si esta iniciativa se concreta, será una oportunidad para definir los prerrequisitos que aumenten la eficiencia de las políticas de agua, y asegurar que las iniciativas de otros sectores no contradigan ni agreguen costos a las políticas del agua. Tendría como propósito sacar el mayor provecho a los presupuestos públicos e incrementar la contribución financiera de los usuarios del agua. Se requeriría un buen diseño y medidas paralelas focalizadas para facilitar la transición.

Mejorar los marcos regulatorios para la prestación de servicios

El marco regulatorio para el suministro de agua y servicios de saneamiento está disperso

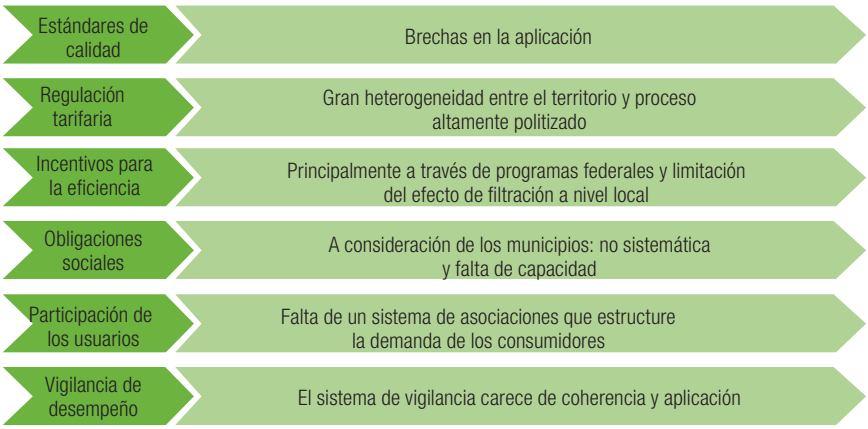
Ante la falta de un marco regulatorio predominante para el suministro de agua y los servicios de saneamiento a nivel federal, las responsabilidades de la oferta de agua y saneamiento se encuentran esparcidas entre los diferentes órdenes de gobierno y diversos instrumentos legales. La Constitución establece que la gestión del agua y el saneamiento es responsabilidad primera de los municipios, los cuales tienen diferentes niveles de capacidad y recursos. Los municipios cambian de gobierno cada tres años, mientras que los proveedores de servicios de agua cambian de director general cada 18 meses en promedio. Esta elevada rotación de funcionarios tiene varias consecuencias importantes, como desalentar la planeación de largo plazo e impedir la formación de capacidad. Las interferencias políticas locales de consideración afectan el rendimiento de los proveedores de servicios. Las tarifas del agua, por ejemplo, rara vez se definen con base en criterios técnicos ni con la intención de contribuir a cubrir los costos.

Existe la oportunidad de clarificar y mejorar las responsabilidades regulatorias

Recientemente se adoptó el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento en México, lo que crea un entorno para el cambio. La enmienda constitucional al artículo 4 brinda la oportunidad de revisar el marco legal y retomar el debate en torno a la ley federal que proporcionaría un marco predominante para la prestación de servicios. Dicha ley, contemplada en el compromiso 66 del Pacto por México, ayudaría a clarificar las responsabilidades regulatorias. Es muy importante que la regulación de los servicios se separe de la prestación de los mismos y la formulación de políticas mediante una clara asignación de funciones regulatorias a las entidades especializadas, y otorgando mayor autonomía a los

proveedores de servicios. La regulación del suministro de servicios de agua y saneamiento no se refiere sólo al establecimiento de tarifas, sino que implica otras funciones, como la especificación y supervisión de estándares para acceder a servicios de calidad, incentivos de eficiencia, regulación social, recopilación de información y monitoreo de desempeño, así como la organización de la participación de los usuarios. Tales funciones no se han desarrollado en México (véase la gráfica 14.7), y se beneficiarían de una mayor claridad acerca de su asignación.

Gráfica 14.7. **Resumen de las funciones regulatorias y brechas**



Fuente: OECD, 2013a.

Se necesitan medidas paralelas para apoyar a los proveedores de servicios de agua autónomos, eficientes y financieramente sustentables

La tendencia hacia una corporatización de proveedores debe fortalecerse y respaldarse mediante la formación de capacidad y profesionalización del personal. Esto implica notablemente un proceso de reclutamiento y certificación basado en competencias y términos de nombramiento que no coinciden con los ciclos políticos. La otra cara de una mayor autonomía de los operadores del agua es el establecimiento de mecanismos adecuados de rendición de cuentas, tales como un marco consolidado de monitoreo de servicios de agua y saneamiento (que implica indicadores de desempeño acordados por todos) y una participación fortalecida del usuario en los organismos consultivos de las empresas del agua y en el proceso de toma de decisiones de ésta.

La capacidad financiera de los proveedores para llevar a cabo sus actividades también debe fortalecerse. La regulación tarifaria es un factor determinante de

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

la sustentabilidad financiera de los operadores del agua (véase la gráfica 14.8), aunque no es el único. Aún se necesita mucho el consenso y la concientización sobre el papel de la regulación tarifaria para apoyar la sustentabilidad financiera de los proveedores, al tiempo que se brindan incentivos para la prestación eficiente de servicios. Esto puede contribuir al cumplimiento de los compromisos relacionados con el Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza mencionados en el Pacto por México (compromiso 6).

Gráfica 14.8. **Las dimensiones críticas de operadores del agua eficientes y viables**

Fuente: OECD, 2013a.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Para afrontar el reto de la reforma de la gestión del agua en México se requiere actuar desde varios frentes. La OECD destaca distintas acciones que la nueva administración puede tomar en cuenta y que posiblemente contribuyan a establecer un marco cohesivo y eficiente de políticas del agua en México.
- Desarrollar un plan de acción para implementar un enfoque de gobierno integrado con base en la Agenda del Agua 2030. Este plan debe impulsar la coherencia de políticas con la agricultura, el sector energético y el desarrollo territorial, cerrar las brechas de gobernabilidad que se hayan identificado, ordenar las prioridades y alinear los objetivos entre los

planes y programas federales, regionales y estatales. Esto contribuirá a "reflexionar sobre el manejo del agua del país", como lo propone el Pacto por México.

- Establecer mecanismos e incentivos que realcen los resultados de la política del agua dentro del marco actual de descentralización. Se requiere flexibilidad para ajustar las características de cada estado y estructura institucional de las cuencas, y dar consistencia a la gobernabilidad del agua. La utilización de herramientas como el proceso presupuestario multianual, un sistema profesional de carrera para los profesionales del agua, la coordinación de planes relacionados con el agua a nivel local, estatal, regional y nacional puede ser de gran utilidad. También será necesario formar capacidad en todos los niveles.
- Aprovechar al máximo los beneficios de los instrumentos económicos existentes de acuerdo con los principios de: el que contamina paga, el que se beneficia paga, equidad y coherencia de políticas. Los cobros por extracción y contaminación, las tarifas de agua, los pagos por servicios ambientales, los programas de recompra y los mercados de agua deben diseñarse e implementarse en concordancia con los objetivos de políticas del agua. En algunos estados, hay margen para aumentar las tarifas y modificar las estructuras tarifarias a fin de incrementar los usos eficientes del agua, asignarla a los sitios donde se puede crear el mayor valor, y por lo menos cubrir los costos de operación y mantenimiento. El establecimiento de las políticas del agua de México en un camino financiero sostenible contribuirá al cumplimiento de los compromisos 6 y 65 del Pacto por México, facilitando la implementación de los compromisos 50, 51 y 52.
- Clarificar el marco regulatorio de los servicios de agua para eliminar redundancias y brechas en las funciones regulatorias. Existe la necesidad de identificar y asignar con toda claridad las responsabilidades en cada orden de gobierno, fortalecer la aplicación y el cumplimiento, así como aumentar el énfasis en la capacidad y la sustentabilidad financiera de las empresas, la eficiencia y la calidad de la prestación de servicios, y el nivel de respuesta a los usuarios. El compromiso 52 del Pacto por México para aprobar una nueva ley sobre agua potable y drenaje ofrece la oportunidad y el impulso político para esta definición de responsabilidades.
- Fortalecer el papel, las prerrogativas y la autonomía de los consejos de cuenca y sus organismos auxiliares de modo que puedan diseñar y aprobar políticas adaptadas al contexto, desarrollar planes de cuenca efectivos, identificar y dar prioridad a los proyectos, y generar los recursos necesarios para llevar a cabo sus tareas. De nuevo, ello requeriría un enfoque contextualizado, ya que las cuencas afrontan retos específicos y poseen capacidades particulares.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

- Establecer una plataforma para compartir las buenas prácticas que se realizan en los niveles de cuenca, estatal y municipal. Apoyándose en instituciones como CONAGO, IMTA y ANEAS, hay un amplio margen para recopilar, revisar y sentar como precedente historias exitosas, mecanismos innovadores y organizaciones institucionales a fin de sustentar la toma de decisiones efectiva y una mejor implementación de políticas del agua en todos los niveles.
- Impulsar la transparencia, el intercambio de información y la participación social con el fin de crear procesos de toma de decisiones más incluyentes, así como evaluación, supervisión, integridad y rendición de cuentas mejores en el sector del agua. Ésta es una implementación concreta de los compromisos relacionados con los derechos humanos, el combate a la corrupción y la gobernanza democrática mencionada en el Pacto por México.
- Evaluar la contribución de los programas federales a los objetivos de políticas y su rentabilidad. Éstos constituyen una herramienta importante para estimular un mejor desempeño en el sector del agua.Su evaluación sistemática daría retroalimentación acerca de su aportación a los objetivos de políticas del agua, y ayudaría a reformar las normas de operación y crear sinergias entre éstas.

Bibliografía adicional

OECD (2011a), *Meeting the Water Reform Challenge,* OECD Studies on Water, OECD Publishing, París.

OECD (2011b), *Water Governance in OECD Countries: A multi-level approach,* OECD Studies on Water, OECD Publishing, París.

CONAGUA (2011), *2030 Water Agenda*, Ciudad de México.

OECD (2012a), capítulo sobre el agua en *OECD Environmental Outlook to 2050*, OECD Publishing, París.

OECD (2012b), *Gobernabilidad del Agua en América Latina y El Caribe Un enfoque multinivel*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París.

OECD (2012c), *Framework conditions for private sector participation in water infrastructure in Mexico*, OECD Publishing, París.

OECD (2012d), *A Framework for Financing Water Resources Management*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París.

OECD (2013a), *Hacer Posible la Reforma de la Gestión del Agua en México*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París.

OECD, (2013b), *OECD Environmental Performance Reviews: Mexico 2013*, OECD Publishing, París.

Anexo

Publicaciones de la OCDE sobre México 2006-2012

Getting It Right 2007

Diciembre de 2006

En 2006, las oficinas regionales de diferentes organismos internacionales unieron esfuerzos para trabajar a favor de las políticas económicas y sociales de México. El propósito de la OCDE, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Banco Interamericano de Desarrollo fue compartir los conocimientos sobre México y llevar a cabo análisis de sus políticas públicas a fin de realizar recomendaciones que fueran de utilidad para el gobierno entrante.

Este ejercicio permitió fortalecer la cooperación y el intercambio de experiencias sobre el país, así como consolidar la relación del Gobierno de México con la OCDE. Este primer *Getting It Right* sentó las bases para una colaboración más cercana entre ambos y fue el inicio de una nueva etapa en la visión de un México más próspero.

Perspectivas OCDE sobre México

El entorno económico mundial puede cambiar radicalmente de un momento a otro e incidir en la situación interna de México. Otros factores también influyen en el progreso del país. Por ello, desde 2010 cada año la OCDE prepara estas *Perspectivas* y *Mejores Políticas* sobre los diferentes temas de las políticas públicas en México: economía, salud, educación, mercado laboral, agricultura, políticas de regulación, comercio, pobreza y desigualdad, medio ambiente, energía, sistema fiscal, proceso presupuestario, ciencia y tecnología, bienestar y más. Se trata de un análisis general que ofrece recomendaciones para contribuir activamente al desarrollo de México.

Estudios económicos de la OCDE: México 2007

Octubre de 2007
ISBN: 9789687957999

En esta edición del *Estudio Económico de México* se analizan los desafíos claves que el país afronta en el mediano plazo, entre los cuales se cuentan el fortalecimiento de las finanzas públicas, la capitalización de los beneficios de integrarse a la economía mundial, el mejoramiento de la infraestructura (por ejemplo, en transporte, telecomunicaciones, electricidad y gas natural) y la creación de más y mejores empleos para mitigar la pobreza.

OECD Economic Surveys: Mexico 2009

Agosto de 2009
ISBN: 9789264054417

A pesar de la mejora en los fundamentos macroeconómicos, la edición 2009 de este *Estudio Económico de México* señala de qué manera el país fue severamente golpeado por la crisis financiera y la desaceleración económica mundial. Además de un capítulo que hace recomendaciones para afrontar la crisis, esta edición trata de la gestión de la economía petrolera, de los avances en los sistemas de salud y educación, así como de las reformas estructurales para impulsar el crecimiento a largo plazo.

Estudios económicos de la OCDE: México 2011

Septiembre de 2011
ISBN: 9789264115927

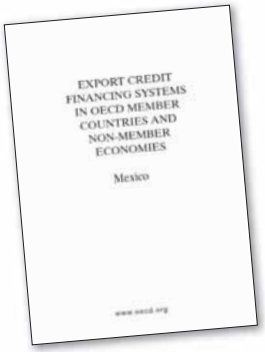
La edición 2011 del *Estudio económico de México* presenta capítulos centrados en las políticas macroeconómicas y estructurales, la reforma fiscal, las reformas estructurales en las políticas regulatorias, sobre competencia y sobre educación; asimismo, se ocupa del tema de la economía informal. El tema destacado de la presente edición es, precisamente: la reforma fiscal para una economía mexicana más fuerte, más justa
y más limpia.

Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México

Diciembre de 2009
ISBN: 9789264073425

Desde 2006 el gobierno mexicano ha avanzado con la aprobación de una serie de leyes y reformas dirigidas a enfrentar los retos estructurales, mejorar la responsabilidad y transparencia fiscales, y crear un proceso y un marco presupuestarios más eficientes y transparentes en línea con las prácticas internacionales.

El informe comenta las recientes reformas en México y los sistemas actuales para la formulación del presupuesto, la función del Congreso, la ejecución del presupuesto y la gestión financiera, así como la rendición de cuentas de los resultados (presupuesto basado en resultados). Además, el informe formula propuestas para futuras reformas.



Export Credit Financing Systems in OECD Member Countries and Non-Member Economies: Mexico

Abril de 2008
ISBN: 9789264071711

Esta serie se ocupa de los sistemas de financiamiento de crédito a la exportación en los países miembros de la OCDE, e incluso en países no miembros seleccionados. Aquí se analiza particularmente el caso de Bancomext y se hace una revisión exhaustiva de los factores que benefician y obstaculizan su sistema de exportaciones en México.

Mejoramiento de edificios escolares en México con participación social

Noviembre de 2012
ISBN: 9789264183766

En 2008 se creó el Programa Mejores Escuelas de México, orientado a restaurar y mejorar la infraestructura física de las escuelas de educación básica en todo el país, con la participación y el compromiso de la comunidad. Este libro hace un recuento de los logros y retos.

Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación

Lecciones de PISA para México

Abril de 2011
ISBN: 9789264097391

En noviembre de 2007, el presidente Felipe Calderón presentó las principales estrategias, objetivos y metas de desempeño en educación del gobierno mexicano. La primera meta de desempeño de la administración del presidente Calderón fue elevar substancialmente el aprovechamiento de los alumnos.En esta publicación se presenta un resumen de las tendencias en el desempeño de México en PISA y se les considera en relación con el objetivo de PISA fijado por el gobierno mexicano.

Esta obra y las siguientes cuatro forman parte del Acuerdo Para Mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas *en México, firmado por el gobierno de México y la OCDE.*

Mejorar las escuelas

Estrategias para la acción en México

Diciembre de 2010
ISBN: 9789264087675

Este reporte desarrolla conocimientos comparados sobre reformas en política docente y gestión y liderazgo escolar en el contexto de un país miembro de la OCDE: México. Los resultados educativos en México pueden mejorar si se refuerza la eficacia de sus escuelas. La brecha en estándares entre el desempeño de los estudiantes en México y otros países de la OCDE sólo puede ser reducida si las escuelas se vuelven buenas en lo que hacen. Este reporte analiza las áreas fundamentales y los retos que afronta el sistema educativo mexicano, y da recomendaciones de políticas públicas en las áreas de gestión, liderazgo escolar y política docente. Estas recomendaciones han sido desarrolladas considerando los resultados, la calidad, los estándares educativos y de las escuelas en México en términos de lo que se sabe a nivel internacional sobre las escuelas eficaces.

Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes

Consideraciones para México

Septiembre de 2011
ISBN: 9789264059993

Con el fin de asistir a México y a otros países en este desafío, esta publicación presenta recomendaciones para el diseño, planeación, ejecución y monitoreo de políticas educativas en torno a la medición del aprendizaje, los estándares educativos y la evaluación docente, con base en las mejores prácticas internacionales. Considerando que la calidad de los resultados de los sistemas educativos no puede ser mayor que la calidad de sus docentes, esta publicación subraya la importancia de la evaluación y el reconocimiento de los docentes. Sin embargo, no basta la simple identificación de las políticas que deberán ser implementadas. Los gobiernos también deberán determinar cómo diseñarlas y ponerlas en marcha.

La medición del aprendizaje de los alumnos

Mejores Prácticas para Evaluar el Valor Agregado de las Escuelas

Junio de 2011
ISBN: 9789264090163

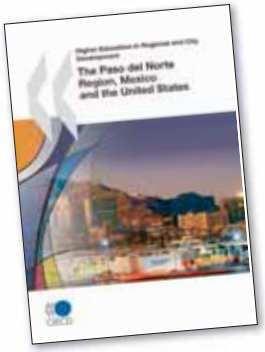
En esta publicación se identifican tres objetivos amplios de políticas que impulsan el desarrollo de modelos de valor agregado en un sistema educativo: iniciativas de mejoras escolares, la rendición de cuentas de las escuelas y de los sistemas educativos y la elección de escuela. El empleo de datos de desempeño en la toma de decisiones referente a estos objetivos de políticas depende de la precisión de las medidas de desempeño empleadas. No obstante, la difusión de la toma de decisiones con base en datos para promover objetivos de políticas se ha visto obstaculizada por la falta de datos de desempeño escolar precisos, esenciales para las mejoras educativas.

Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes

Prácticas internacionales

Febrero de 2010
ISBN: 9789264079700

Este volumen está concebido para ofrecer orientaciones generales a las autoridades y a los responsables de las políticas educativas, en cuanto al diseño y la instrumentación de las reformas necesarias en las políticas de evaluación e incentivos a docentes. El libro ofrece indicios y respuestas a planteamientos como los siguientes: qué elementos del desempeño en educación deberían premiarse y medirse en un sistema de evaluación; quién debe ser recompensado, los maestros, grupos de maestros o las escuelas; cuáles mecanismos sólidos y confiables se pueden utilizar para premiar a los maestros; las políticas de evaluación y compensación, cómo se desarrollan y se llevan a la práctica para asegurar que las partes involucradas se adueñen de ellas.



Higher Education in Regional and City Development

Paso del Norte, Mexico and the United States 2010

Agosto de 2010
ISBN: 9789264088887

La región de Paso del Norte es la mayor área metropolitana de la frontera entre México y Estados Unidos, siendo Ciudad Juárez el principal centro manufacturero. Sin embargo, el desempeño económico en ambos lados de la frontera está debajo del promedio de los países de la OCDE. Factores como la violencia, la fuga de talentos y la degradación del medioambiente amenazan la competitividad de la región a largo plazo. La presente publicación explora políticas y reformas institucionales para hacer de la educación superior un factor de desarrollo regional, socioeconómico y cultural.

Higher Education in Regional and City Development

State of Veracruz, Mexico 2010

Diciembre de 2010
ISBN: 9789264089013

Con 7 millones de habitantes, Veracruz es el tercer estado más poblado de México. Sin embargo, sigue siendo una entidad tradicional y con una economía basada en sus recursos naturales, una gran cantidad de trabajadores poco calificados y altos índices de pobreza.

Esta publicación explora de qué manera las acciones de políticas pueden contribuir a reformar la educación superior del estado para construir un desarrollo basado en el conocimiento y las competencias laborales.

OECD Reviews of Tertiary Education
México 2008

Agosto de 2008
ISBN: 9789264039230

En muchos países, los sistemas de educación terciaria han experimentado un rápido crecimiento durante la última década. Siendo un pilar del crecimiento económico, estos sistemas ahora enfrentan las presiones de una economía y un mercado laboral globalizados.

En este contexto, la OCDE ha lanzado estudios de educación terciaria con 24 países. México es uno de ellos.

Este informe incluye un panorama de la educación superior en México, así como los últimos acontecimientos y tendencias acerca del tema en el país, un análisis de las fortalezas y retos que afronta y recomendaciones para consolidar su desarrollo a futuro.

Política agropecuaria y pesquera en México

Septiembre de 2007
ISBN: 9789264030268

Este reporte analiza los efectos de las ambiciosas reformas en México a las políticas de agricultura y pesca desde 1990, y realiza recomendaciones para futuras reformas. La evaluación se basa en los criterios para las buenas prácticas de agricultura y pesca adoptadas por los países de la OCDE. Tales criterios, de ser implementados, apoyarían sectores de la economía que contribuyen a la economía, respetan los recursos naturales y utilizan insumos de manera eficiente sin recurrir a subsidios distorsivos.

Estudios de la OCDE sobre Políticas de Innovación
México

Junio de 2009
ISBN: 9789264075979

México tiene un rezago en comparación con otros países de la OCDE en el proceso de industrialización Este estudio aborda la importancia de invertir en innovación a fin de tener un crecimiento económico sólido y ser más competitivo. El estudio analiza la estructura, el presupuesto y las políticas para la innovación, así como la vinculación de las instituciones de educación superior en el proceso.

Estudios de la OCDE de Innovación Regional
15 estados mexicanos

Agosto de 2009
ISBN: 9789264061491

Aunque México ha presentado estabilidad macroeconómica en años recientes, el país aún padece de un estancamiento en el crecimiento de su productividad. En un contexto mundial, la competitividad de México a largo plazo necesitará mayor acción tanto en el sector público como en el privado para estimular la innovación y el crecimiento económico en todas las regiones del territorio nacional. En este informe se revisan tanto las políticas nacionales como estatales de México y la manera en que pueden fomentar mejor los sistemas de innovación regional; incluye una semblanza de 15 estados.

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

OECD Rural Policy Reviews
Mexico 2007

Junio de 2007
ISBN: 9789264011526

Este estudio, junto con el de Alemania, constituyen los primeros de la serie Rural Policy Reviews de la OCDE. Se trata de un estudio integral y exhaustivo sobre las políticas para las zonas rurales en México. Revelan que los retos y el potencial de desarrollo de las áreas rurales son contrastantes de una región a otra y que por lo tanto es necesario impulsar políticas adaptadas a la realidad de cada contexto.

Estudios territoriales de la OCDE
Yucatán, México 2007

Octubre de 2008
ISBN: 9789264062122

El estado de Yucatán, con su ubicación de importancia estratégica cerca de Estados Unidos, América Central y el Caribe, es una de las regiones más dinámicas de la OCDE. Es también una tierra de contrastes. Es una región rezagada, pero en crecimiento, que ofrece una alta calidad de vida y vastos recursos naturales, pero que a la vez padece problemas de sustentabilidad. Las recomendaciones de la OCDE contenidas en esta edición buscan impulsar el crecimiento de Yucatán y capitalizar sus recursos, capital humano y dinamismo.

OECD Territorial Reviews

Chihuahua, Mexico 2012

Abril de 2012
ISBN: 9789264128972

Localizado en la frontera con Estados Unidos, el estado de Chihuahua se ha beneficiado de la inversión extranjera directa y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Chihuahua ha sido uno de los estados más ricos de México, y uno de los más dinámicos de la OCDE. Sin embargo, también experimenta vulnerabilidades muy particulares; por ejemplo, las dos crisis del pasado ocurridas en Estados Unidos afectaron a Chihuahua fuertemente. El estado afronta otros retos, como la mejora de su sistema educativo, bajos índices de productividad, altos niveles de desocupación y tasas elevadas de desempleo. Este estudio aborda tal problemática y propone recomendaciones para superarla.

Promoviendo el crecimiento en todas las regiones

Seis estudios de caso mexicanos

Octubre de 2012

¿Es posible lograr el crecimiento en todas las regiones de la OCDE? La evidencia sugiere que puede ser así. En este informe se sostiene que ayudar a las regiones con menor nivel de desarrollo a crecer al ritmo de las regiones más desarrolladas tendrá un impacto positivo en el crecimiento general de un país, y que dicho crecimiento contribuirá a construir una sociedad más justa en la que no se rezague un solo territorio ni su población.

La presente publicación se ocupa de seis casos de México: Chiapas, Durango, Estado de México, Jalisco, San Luis Potosí y Zacatecas.

Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México

Enero de 2012
ISBN: 9789264166783

El presente estudio fue realizado por el Directorado de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE. Parte de las respuestas que las autoridades de México y operadores del sector dieron a un cuestionario y una larga serie de entrevistas. El informe se sometió a una revisión de pares por parte del Comité para Políticas de Información, Cómputo y Comunicaciones de la OCDE. El estudio recomienda una serie de medidas para fortalecer la competencia en este sector e impulsar así su dinamismo y el de la economía
en su conjunto.

Small and Medium Enterprises in Mexico

Issues and Policies

Marzo de 2007
ISBN: 9789264031784

A pesar de que las pequeñas y medianas empresas (PYME) representan una gran porción de la economía formal de México, padecen de una considerable falta de financiamiento y trabajadores calificados. Este libro aborda las políticas sobre PYME que el gobierno federal ha impulsado para revertir esta situación, como el mejor acceso al financiamiento, la reducción de trámites y tiempos para abrir una empresa y el apoyo para mantenerlas en buena operación.

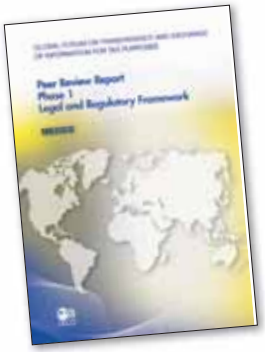
En 2013 se publicará un nuevo estudio sobre este tema.

Derecho y política de la competencia en América Latina

Exámenes inter-pares en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú

Septiembre de 2007

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OCDE cooperan en el derecho de la competencia y la política para promover el aumento del crecimiento económico, empleo y eficiencia económica, y un nivel de vida medio más elevado en el mediano y largo plazo. La cooperación del BID y la OCDE en este tema se centra en reuniones anuales del Foro Latinoamericano de Competencia (FLC). Las reuniones del FLC incluyen discusiones en mesas redondas y revisiones por pares de las leyes nacionales y las instituciones. La OCDE y el BID están satisfechos de participar en este trabajo como parte de sus esfuerzos para promover un mejor ambiente de negocios para la inversión en los países de América Latina y del Caribe.



Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes

Peer Reviews: Mexico 2012. Phase 1: Legal and Regulatory Framework

Abril de 2012
ISBN: 9789264168855

El Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información para Propósitos Fiscales es un marco multilateral en el que 100 jurisdiciones cooperan para hacer realidad la transparencia en el tema de impuestos.

Esta edición presenta los avances y discusiones sobre el tema que atañen a las políticas fiscales de México.

Mejores prácticas registrales y catastrales en México

Octubre de 2012

En el presente estudio se documentan las mejores prácticas registrales y catastrales de entidades federativas mexicanas, de acuerdo con los componentes del Modelo Integral y del Modelo Óptimo. Los estados documentados obtuvieron uno de los desempeños más altos conforme a la última medición de la línea base que evalúa el grado de desarrollo del RPP y Catastro en relación con los modelos, respectivamente. En el caso del RPP, los casos de éxito incluidos abarcan los estados de Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Querétaro y Yucatán. En el caso de Catastro, los casos de éxito incluyen los estados de Morelos, Campeche, Nuevo León, Puebla y Sonora, así como el Distrito Federal.

Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública

Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México

Noviembre de 2011
ISBN: 9789264178939

Este informe es parte de una serie de estudios realizados por la OCDE para ayudar a los países a evaluar sus políticas de gestión pública desde una perspectiva internacional comparativa en términos de su capacidad para cumplir los objetivos a nivel del gobierno en general y de su preparación para enfrentar los retos actuales y futuros. En su estudio de la gobernanza pública de México, la OCDE analizó el proceso aplicado para racionalizar las regulaciones aplicables a las operaciones del gobierno, el impacto de las políticas de e-gobierno y la operación del servicio civil mexicano. Utilizó entrevistas con funcionarios y otros actores de la reforma de la gestión pública.

Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad en México

Junio de 2012

El trabajo de la OCDE en materia de mejora regulatoria se concentra principalmente en políticas e instituciones nacionales, aunque también presta atención a la mejora del ambiente regulatorio para empresas y ciudadanos, poniendo especial énfasis en la innovación, la inversión y la implementación de buenas prácticas. Esta *Guía* recopila las experiencias existosas que en la materia han tenido diversos estados y municipios de México.

Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria

México

Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria

Noviembre de 2012

El presente informe es parte del programa de Reforma Regulatoria de la OCDE, cuyo objetivo es apoyar a los gobiernos a mejorar la calidad de su regulación, esto es, reformar regulaciones que implican obstáculos innecesarios a la competencia, la innovación y el crecimiento, asegurando que la regulación sirva eficientemente a cumplir sus importantes objetivos sociales.

Strengthening Evidence-based Policy Making on Security and Justice in Mexico

Noviembre de 2012

Brindar seguridad y mantener el orden público son responsabilidades esenciales de los gobiernos. Tienen que ver con la protección de los derechos de los ciudadanos y la administración de justicia para las víctimas de delitos. La seguridad, la justicia y el imperio de la ley son bienes públicos cuyos beneficios comparte la sociedad entera. Aquí se analiza el caso de México, de sus instituciones y del estado actual del país en estos temas.

OECD Reports Submitted to the G20
Los Cabos Summit
June 2012

Junio de 2012

En las diferentes rondas de discusión que ha habido desde la Cumbre de Toronto, los países del G20 se han comprometido a dar seguimiento a las diversas reformas estructurales propuestas. De la Cumbre de Los Cabos, México, ha surgido una nueva serie de compromisos que se ajustan a los nuevos desafíos del panorama mundial. Esta obra recopila los informes que la OCDE entregó al G20 durante la Cumbre de Los Cabos, los cuales consisten en un análisis del marco económico mundial, el fortalecimiento de la arquitectura financiera global, el crecimiento verde, la seguridad alimentaria, el comercio, la creación de empleos y el desarrollo.

Publicaciones y documentos de trabajo recientes y en proceso

- *Combate a la colusión en la contratación pública en el Estado de México,* 2012
- *Estudio sobre la contratación pública. Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica: Instituto Mexicano del Seguro Social*, 2012
- *Estudio de la OCDE sobre las estrategias, los sistemas y los procesos de contratación pública de PEMEX*, 2012
- *Estudio de la OCDE sobre gobernanza y contratación pública en CFE*, 2012
- *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: México 2012*, 2012
- *Review of Agricultural Extension in Mexico (WP),* 2012
- *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Brivery Convention in Mexico,* 2012
- *Estudio de la política urbana en México,* 2013
- *Análisis de la OCDE del Sistema Nacional de Protección Civil de México*, 2013
- *Perspectivas de la OCDE sobre Medio Ambiente hacia el 2050,* 2013
- *Hacer posible la reforma de la gestión del agua en México,* 2013

GETTING IT RIGHT © OCDE 2012

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Getting It Right

UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA LAS REFORMAS EN MÉXICO

1. Aumento del potencial de crecimiento
2. Combatir la pobreza y la desigualdad
3. Política fiscal para un desarrollo incluyente
4. Fortalecimiento de la gobernanza a todos los niveles
5. Mejorar el acceso al empleo formal
6. Los retos para el sistema educativo
7. Política de salud
8. La integración de México en la economía mundial mediante el comercio y la IED
9. Mejorando la eficiencia del sector de las telecomunicaciones
10. Las PYMES y el espíritu emprendedor de México
11. Crecimiento verde
12. Política energética
13. Sector agrícola y desarrollo rural
14. Hacer posible la reforma de la gestión del agua

www.oecd.org/mexico

OECD Paris
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 (0) 1 45 24 82 00
www.oecd.org

Centro de la OCDE en México para América Latina
Av. Presidente Masaryk 526, 1er. piso, col. Polanco
C.P. 11560, México, D.F.
Tel.: (5255) 9138 6233
www.oecd.org/centrodemexico

OECD publishing
www.oecd.org/publishing