

Estudios económicos de México, 2007

¿Cuáles son los principales retos?

¿Por qué se necesita una reforma de las finanzas públicas?

¿Cómo debería PEMEX ser modernizado?

¿Qué se puede hacer para obtener más de la globalización?

¿Cómo corregir el déficit en infraestructura?

¿Qué hay de los empleos?

¿Cómo mejorar la protección social y combatir la pobreza?

Para mayor información

Materiales adicionales

Dónde contactarnos

Resumen

A lo largo de los últimos diez años, México ha logrado avances significativos hacia la estabilidad macroeconómica, habiendo puesto en marcha importantes reformas estructurales para abrir adicionalmente al economía al comercio y mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, así como para desarrollar al sector financiero. Estos esfuerzos han fructificado en un desempeño relativamente favorable. Luego de un sólido desempeño en 2006, se espera que el crecimiento de la producción resulte cercano al nivel potencial de entre 3.5 y 4 por ciento durante los próximos dos años. Sin embargo, el crecimiento potencial del PIB resulta demasiado bajo para lograr cerrar la brecha en el nivel de vida con respecto a los países más ricos de la OCDE y abordar el problema persistente de la extensa pobreza. A fin de movilizar a la economía hacia un camino de crecimiento mayor y sostenible, se requiere un nuevo esfuerzo en el terreno de las reformas en un espectro amplio.

El fortalecimiento de las finanzas públicas continúa siendo una prioridad

En la actualidad, se puede afirmar que la postura fiscal de México es adecuada, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 ha contribuido a profundizar la solidez del marco fiscal. Sin embargo, la situación que subyace a las finanzas públicas aún está lejos de ser cómoda, debido a la considerable dependencia que muestra el presupuesto de los inciertos ingresos petroleros. Es necesario poner en marcha medidas dirigidas a incrementar la eficiencia del gasto público. No obstante, también sigue siendo prioritaria la implementación de una reforma tributaria de largo alcance, a fin de aumentar los recursos destinados a apoyar necesidades esenciales de gasto. Asimismo, resulta necesario analizar las relaciones fiscales entre niveles de gobierno, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales. Hace poco tiempo, el gobierno mexicano presentó al Congreso una reforma integral de las finanzas públicas que, de ser aprobada, implicaría un progreso significativo.

Se requiere más apertura para la inversión y el comercio internacional, además de reformas regulatorias

México ha llevado a cabo reformas comerciales sustanciales, entre las que se incluyen acuerdos comerciales con muchos países. Asimismo, las tarifas con respecto a otros países se han reducido, aunque siguen siendo superiores

Este Síntesis presenta el Resumen ejecutivo del Estudio Económico de la OCDE sobre México, 2007. El Comité de Análisis Económico y de Desarrollo de la OCDE, que representa 30 países miembros y la Comisión Europea, discutió este Estudio. Este documento está basado en el borrador del informe elaborado por el Departamento de Economía, que fue revisado tras las discusiones del Comité, y se publica bajo la responsabilidad del Comité

a los niveles prevalecientes en la OCDE. Las reducciones adicionales en las tarifas traerían consigo ganancias de consideración, ya que crearían nuevas oportunidades para que las empresas tuvieran acceso a insumos competitivos y muy necesarias tecnologías. También resulta importante reducir las barreras no tarifarias, incluyendo los ineficientes procedimientos aduanales y los engorrosos requisitos técnicos, que obstaculizan los flujos comerciales. De la misma forma, existe margen para relajar las restricciones a la inversión extranjera directa, en especial en el caso de las telecomunicaciones, el transporte terrestre dentro del país, el flete costero y los aeropuertos.

México también requiere una mayor competitividad y mejores regulaciones para impulsar la productividad y el crecimiento

Aunque se han logrado avances significativos, aún queda espacio para mejorar las regulaciones y el cumplimiento de la política de competencia. Por ejemplo, la competencia en los servicios postales, el gas natural y la electricidad aún se ve obstaculizada por regulaciones innecesariamente restrictivas. En el caso de los aeropuertos, los ferrocarriles y las telecomunicaciones, se requieren regulaciones adecuadas para establecer precios de acceso a las plantas clave a fin de alentar la entrada de nuevos participantes y mejorar su capacidad para competir. Los reguladores del sector no siempre tienen la autoridad suficiente para ser eficaces. Por último, la obligación al cumplimiento de la política de competencia y las regulaciones del sector a menudo se ven obstaculizadas por litigios que consumen grandes cantidades de tiempo.

Las políticas sociales y las del mercado laboral tienen un papel importante

Aunque el desempleo abierto es bajo, muchos trabajadores tienen empleos de baja productividad y poca remuneración. Sería necesario estudiar el paquete de prestaciones tributarias, en especial con el objeto de mejorar la eficiencia y la confiabilidad de los servicios de seguridad social. Con esto se fortalecerían los incentivos a trabajar en la economía formal, en particular en el caso de los trabajadores con salarios bajos. También sería necesario encontrar un mejor equilibrio entre la flexibilidad del mercado laboral y la protección de los trabajadores en caso de pérdida de empleo. Asimismo, es necesario lograr una mejor coordinación entre las políticas laboral y social, así como realizar mayores esfuerzos para mejorar la calidad del capital humano, a fin de ayudar de forma más eficaz a la población más vulnerable y arrancarlas de la trampa de la pobreza. ■

¿Cuáles son los principales retos?

Desde fines de los años ochenta, México ha puesto en marcha una amplia gama de reformas para liberalizar la economía y abrirla al comercio y la inversión extranjera. Su desempeño macroeconómico ha mejorado de forma significativa y el crecimiento del PIB ha promediado 3.6 por ciento anual desde la crisis de 1995. En 2006, el crecimiento alcanzó un robusto 4.8 por ciento, sustentado por el auge en las exportaciones y la fortaleza de la inversión. Sin embargo, se espera que la actividad pierda fuerza este año y el próximo, con un crecimiento del PIB alrededor de su tasa potencial, que se estima entre 3.5 y 4 por ciento. Dado el crecimiento de la población de alrededor de 1.3 por ciento por año, esta tasa de crecimiento resulta demasiado baja para permitir la convergencia del ingreso per cápita de México hacia los niveles de vida de los países más avanzados de la OCDE. En 2005, el ingreso promedio de la población mexicana se ubicó aún entre los más bajos de la OCDE y sólo cerca de una cuarta parte del de Estados Unidos (en términos de paridades de poder de compra). Aunque la utilización de mano de obra no es lejana al promedio de la Organización, su productividad ha crecido a un ritmo demasiado lento para llegar a este nivel desde un umbral inicial bajo.

La solidez de las políticas monetarias y fiscales ha contribuido a la estabilidad macroeconómica. En el terreno de la política monetaria, el Banco de México ha logrado un alto nivel de credibilidad y las expectativas inflacionarias han convergido hacia la meta del Banco. Sin embargo, la serie de choques de oferta registrados desde mediados de 2006 ha llevado a un incremento de la inflación. Desde septiembre, la inflación al consumidor ha fluctuado en poco más de 4 por ciento (anual), nivel superior a la meta del banco central de 3 por ciento y también en el nivel alto de su intervalo de variación de más/menos un punto porcentual. La inflación básica también aumentó, mientras que las expectativas continuaron prácticamente sin cambio en 3.5 por ciento. El Banco de México respondió con una medida preventiva al elevar su tasa de interés en abril, con el fin de evitar que el incremento en la inflación se trasladara a las expectativas. Es probable que la desaceleración proyectada en la actividad relaje las presiones inflacionarias. Hasta que esto suceda, deberá mantenerse una postura monetaria restrictiva. En el terreno de la política fiscal, durante años, México ha logrado tener un historial favorable en términos del cumplimiento de las metas presupuestarias. El aumento en los ingresos petroleros desde 2002 contribuyó a llevar al endeudamiento del sector público a niveles inferiores a 1 por ciento del PIB en 2006. Asimismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que entró en vigencia en 2006, ha contribuido al fortalecimiento del marco fiscal. Sin embargo, la situación que subyace a las finanzas públicas sigue sin ser cómoda, debido a la considerable dependencia de los ingresos petroleros que muestra el presupuesto, de los que una parte tiene un elemento de volatilidad e incertidumbre. Al mismo tiempo, el presupuesto se encuentra expuesto a las crecientes demandas por gasto esencial en educación, salud, alivio de la pobreza e infraestructura.

México puede recurrir a varios activos para impulsar su productividad y el crecimiento del producto, entre los que destaca una población relativamente joven; su cercanía geográfica – además de un acuerdo de libre comercio – con el mercado más grande de la OCDE; un sólido marco de política macroeconómica; y un sistema financiero saludable. Sin embargo, es necesario tratar una serie de debilidades estructurales, entre las que cabe mencionar el bajo nivel del capital humano, el extenso sector informal y la amplia pobreza. De igual manera, es importante atender temas como la deficiente infraestructura física (incluyendo el transporte, las telecomunicaciones, la energía y el agua), las regulaciones restrictivas y la insuficiente competencia en algunos sectores, que obstaculizan el crecimiento en la productividad. Es probable que las grandes empresas encuentren un medio para eludir las costosas cargas administrativas y lograr superar los rezagos de infraestructura. En cambio, muchas empresas de menor tamaño enfrentan graves restricciones a la inversión y la expansión. Los beneficios que la economía

en general puede obtener de la apertura comercial y los efectos colaterales de la inversión extranjera directa (IED) pueden mejorar aún más. *El proceso de reforma, que perdió velocidad durante los últimos años, debería acelerarse, en especial mediante una mayor apertura de la economía a fin de cosechar todos los frutos de la integración internacional y con medidas complementarias que mejoren la infraestructura, el clima de negocios y las perspectivas para que los trabajadores puedan cambiar a empleos más productivos.*

El nuevo gobierno del país ha identificado en su agenda de reforma estructural dos prioridades: garantizar la sostenibilidad fiscal y fortalecer el crecimiento económico. En efecto, la debilidad subyacente en las finanzas públicas requiere de una estrategia amplia con medidas correctivas tanto por el lado del gasto como por el de los impuestos. El impulso al potencial de crecimiento de México también es una tarea desafiante, que requiere tomar medidas en todos los ámbitos de la política pública, incluyendo la educación, tema que se tocó en el capítulo especial del *Estudio de México de 2005*. Un crecimiento económico fortalecido contribuirá a reducir la pobreza. Sin embargo, también es necesario contar con los programas de alivio a la pobreza para poblaciones específicas a fin de alejarlas de la trampa de la pobreza. El presente estudio se centra en cuatro retos clave que México debe tratar a fin de aumentar el crecimiento del PIB per cápita, elevar los niveles de vida y reducir la pobreza con mayor rapidez:

- Fortalecimiento de las finanzas públicas;
- Maximización de las ganancias derivadas de la integración a la economía global;
- Fortalecimiento de la competencia y mejoramiento de la infraestructura;
- Mejoramiento de la capacidad de adaptación del mercado laboral, mientras que a la vez se proporciona una protección social eficaz.

En el ejercicio *Going for Growth*, se identificó a estas prioridades de política entre los factores impulsores clave del crecimiento en los países de la OCDE. ■

¿Por qué se necesita una reforma de las finanzas públicas?

México ha ganado una reputación sin tacha por su actitud fiscal y se espera que la nueva ley de responsabilidades fiscales facilite la prudencia en la gestión fiscal. La ley establece estrictas reglas presupuestarias y define nuevos lineamientos para asignar el ingreso excedente y para realizar retiros de los diversos fondos de estabilización (como el Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas, el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura y el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros de PEMEX). También importante para mejorar la salud de las finanzas públicas ha sido la reforma del sistema de pensiones de los empleados del gobierno federal (ISSSTE), para la cual el gobierno logró generar un consenso y que se aprobó en marzo de 2007. La reforma reduce sustancialmente los pasivos por pensiones para el gobierno y permite la portabilidad de los derechos por pensiones entre el gobierno y el sector privado. *Sobre esta base, el gobierno debería reformar los demás subsistemas de seguridad social de los organismos del Estado y las empresas estatales. También se requieren otras reformas de gran importancia para reducir la dependencia del presupuesto de los ingresos petroleros y tratar las debilidades fundamentales en el terreno de las finanzas públicas.* Consciente de que la situación fiscal actual no cuenta con lo necesario para apoyar el proceso de crecimiento, el gobierno presentó al Congreso una amplia propuesta de reforma de las finanzas públicas en junio de 2007. El paquete de reformas incluye cuatro principales pilares:

- Mejorar la administración tributaria para facilitar el cumplimiento y luchar contra la evasión y elusión fiscales con mayor eficacia.
- Establecer una estructura institucional que garantice un gasto más eficiente y transparente en los tres niveles de gobierno.

- Redefinir el federalismo fiscal, proporcionando mejores herramientas e incentivos a estados y municipios y fomentando la responsabilidad y la rendición de cuentas en todos los niveles del gobierno.
- Establecer los fundamentos de un sistema tributario que permita sustituir los ingresos petroleros con fuentes de ingreso más estables.

De aprobarse, esta reforma representaría un importante paso adelante. La reforma prepararía el terreno para la aplicación de medidas adicionales que pudieran requerirse en el largo plazo para fortalecer adicionalmente las finanzas públicas.

A pesar de las mejoras recientes, el cumplimiento fiscal sigue siendo relativamente engorroso y costoso, en especial para los profesionistas autoempleados y las empresas pequeñas y medianas. Asimismo, la evasión fiscal es alta. A este efecto, se han propuesto medidas para facilitar el cumplimiento voluntario con las obligaciones fiscales y atacar la evasión, el contrabando y la informalidad. *Avanzar en este ámbito resulta importante para garantizar el éxito de la reforma integral de las finanzas públicas, dado que aumentara la percepción de justicia tributaria y hara que el paquete de reformas sea más eficaz.*

Como parte del paquete de reformas que diseñó, el gobierno propuso fortalecer el sistema de evaluación del desempeño de los programas públicos. Aprovechando el progreso alcanzado durante años de diseño de presupuesto y administración pública, el plan tiene contemplado introducir mecanismos para realizar evaluaciones más sistemáticas y objetivas del impacto de los programas gubernamentales, en combinación con medidas para modernizar la administración pública y racionalizar los servicios públicos. *Una forma de limitar hasta cierto punto las nuevas necesidades de financiamiento sería aumentando la eficiencia del gasto en todos los niveles del sector público. Con ello también se contribuiría a mejorar la calidad de los servicios, mientras que a la vez se lograría una posición fiscal más favorable.* Este punto se puede ilustrar con dos ejemplos de reforma del gasto. *Primero, en el ámbito de la educación, debería asignarse una mayor proporción del gasto a renglones no relacionados con salarios y que son relevantes para la calidad de los servicios educativos, mientras que también se observa la necesidad de fortalecer la capacitación y la selección de maestros. Algunas de las opciones para mejorar los resultados de la educación residen en cambiar el balance en la asignación del gasto y garantizar que esté vigente el sistema de incentivos financieros para los maestros. Segundo, deberían reducirse los subsidios que aún prevalecen en muchos ámbitos (como el agua, la electricidad y la gasolina). Los subsidios distorsionan los incentivos y son costosos para las finanzas públicas. Además, tienden a ser regresivos. La eliminación de subsidios y la utilización de parte de estos fondos para realizar transferencias directas de efectivo a los más pobres alcanzaría varias metas de política de manera simultánea, como i) fomentar la inversión en temas de importancia vital para el crecimiento y el nivel de vida (como el suministro de agua); ii) mejorar la distribución del ingreso aumentando la progresividad del gasto público; y iii) mejorar los incentivos de los consumidores a ser más eficientes.*

Las relaciones fiscales entre niveles de gobierno es otro renglón en el que se observa terreno para mejorar la eficiencia del gasto público. La delegación de responsabilidades de gasto hacia estados y municipios ha sido rápida, con la intensificación del proceso a lo largo de los últimos años a medida que los estados recibían una proporción de los ingresos excedentes para destinarlos a inversión. Los generosos ajustes en las transferencias federales de los últimos años han reducido los incentivos de los gobiernos subnacionales a ejercer su poder de gravamen y recaudar ingresos propios. *En línea con las recomendaciones publicadas en el Estudio Económico de México para 2005, la propuesta de reforma busca modificar las fórmulas para la asignación de transferencias federales a gobiernos subnacionales a fin de reflejar mejor las necesidades objetivas y la evaluación de resultados. Asimismo, los gobiernos subnacionales tendrían más margen para recaudar sus propios impuestos. Este*

último punto es fundamental para aumentar la rendición de cuentas de los estados. Al mejorar la calidad de la información sobre el gasto y los resultados a nivel subnacional, como se incluye en la propuesta, se contribuiría a fomentar la rendición de cuentas mediante el aumento de la transparencia en el gasto.

A fin de fortalecer las finanzas públicas y mejorar la estabilidad del ingreso, se requiere restringir las numerosas exenciones o los regímenes especiales y ampliar la base tributaria. La propuesta del gobierno prevé la introducción de un impuesto mínimo general al ingreso para las empresas y las actividades profesionales, lo que trataría con el tema de las exenciones, las deducciones fiscales y los regímenes especiales que actualmente generan incentivos desiguales y complican la administración del impuesto al ingreso. En conjunto, se espera que las medidas de administración y de reforma fiscal propuestas generen ingresos adicionales por cerca de 3 por ciento del PIB en 2012. En el largo plazo, deberá tomarse en consideración la posibilidad de ampliar más la base por el lado del IVA, impuesto plagado de exenciones y de cuya base una gran proporción corresponde a bienes y servicios con tasa cero. Con ello se reducirían las distorsiones para la economía y se generarían ingresos tributarios adicionales mientras que, a la vez, se simplificaría su administración. Como parte de la reforma del IVA, podría ser necesario tomar medidas para compensar a las familias de bajos ingresos. También sería necesario diseñar medidas para elevar la bajísima recaudación resultante del impuesto predial (administrado por los municipios) a niveles observados en otros países de la OCDE. Esta medida permitiría aumentar la recaudación general de manera justa, incrementando los poderes de gravamen de los gobiernos subnacionales. ■

¿Cómo debería PEMEX ser modernizado?

A fin de garantizar el mejor rendimiento de los recursos petroleros mexicanos y la estabilidad de la producción en el mediano plazo se requiere mejorar la eficiencia y el desempeño financiero de PEMEX, así como tomar decisiones de inversión y operación que sean las adecuadas. México debería reformar el gobierno corporativo de PEMEX con el objeto de fortalecer los incentivos y la rendición de cuentas con vistas a maximizar la eficiencia de la empresa. La producción futura de petróleo depende del desarrollo de nuevos proyectos, lo que requiere inversiones de gran envergadura. En 2006 entró en vigencia un nuevo régimen fiscal para allegar recursos adicionales a PEMEX. En este sentido, será importante evaluar si estos recursos bastan para que la compañía lleve a cabo el mantenimiento y desarrollo adecuado de sus pozos petroleros. Incluso en el contexto del marco constitucional actual podrían realizarse muchas mejorías. La interferencia del gobierno en la administración de la compañía debería minimizarse. Asimismo, debería reformarse el régimen de seguridad social de la empresa, a fin de alinearlo con el del sector privado (y al nuevo régimen de los servidores públicos). Por último, se aprecia que los contratos de obras públicas vigentes, que incluyen la participación del sector privado en proyectos productivos, no bastan para que PEMEX tenga acceso a la tecnología necesaria para administrar mejor su exposición al riesgo. En este sentido y, aunque se reconoce que existen reformas más esenciales que no están en la agenda, es probable que se requieran modificaciones legales – tarde o temprano – para permitir establecer proyectos conjuntos con compañías privadas en el ámbito de la exploración y la producción a partir de reservas petroleras en aguas profundas. ■

¿Qué se puede hacer para obtener más de la globalización?

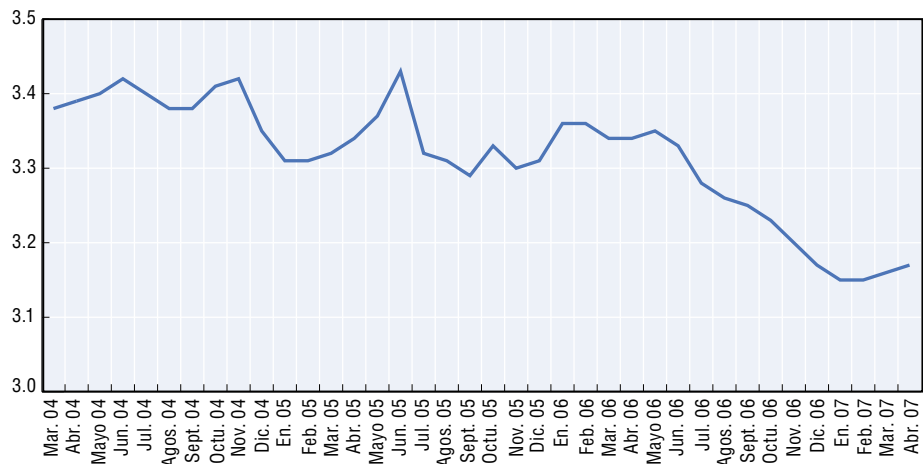
A lo largo de los últimos 20 años, la estrategia de desarrollo de México ha consistido en abrir la economía al comercio exterior y la inversión extranjera. El proceso ha llevado a realizar algunos cambios estructurales en el sector productivo y a un desplazamiento gradual de la especialización comercial de la economía hacia productos de tecnología media y alta. La presencia de empresas extranjeras, por medio de efectos colaterales y prácticas administrativas modernas, ha traído consigo beneficios sustanciales, sobre todo en el terreno de las manufacturas, pero también en servicios como los bancarios. El ejemplo de varios países de crecimiento acelerado de la OCDE muestra que México podría ganar aún más

al combinar reformas que mejoren la competencia con una mayor integración comercial y flujos de IED. La reducción de las barreras restantes al comercio y la IED alentaría una asignación de recursos más eficiente, daría acceso a insumos de menor precio y mayor calidad para las empresas nacionales y aumentaría la competencia en el mercado interno, con lo que se elevaría la productividad y el crecimiento a largo plazo.

A lo largo de los últimos años, México ha reducido sus barreras tarifarias de nación más favorecida (MFN, por sus siglas en inglés), habiendo concluido doce acuerdos comerciales regionales. Sin embargo, las tarifas promedio MFN continúan siendo muy superiores a los niveles prevalecientes en la OCDE y en muchas economías de ingresos medios que no pertenecen a la Organización. *Aunque muchos renglones tarifarios se redujeron en septiembre de 2006, aún queda margen para tomar medidas adicionales.* Las reducciones adicionales en las tarifas traerían consigo ganancias de consideración, ya que crearían nuevas oportunidades para que las empresas tuvieran acceso a insumos competitivos. Al limitar las posibilidades de corrupción y fraudes en las fronteras, se reducirían los costos de transacción para el sector privado. *También resulta importante reducir las barreras no tarifarias, incluyendo los complejos procedimientos aduanales y los engorrosos requisitos técnicos, que obstaculizan el comercio mexicano.* Al mismo tiempo, podría ser necesario introducir medidas para lograr mayores ajustes al mercado laboral. En especial, se podrían considerar políticas con límites temporales y finalidades específicas, para garantizar que la población más vulnerable no asuma costos demasiado altos. Sin embargo, la opción más prometedora consistiría en mejorar el funcionamiento del mercado laboral en términos más generales (ver más adelante).

México ha logrado avances significativos en el levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera directa (IED), y los flujos brutos de esta variable, luego de haber alcanzado un máximo a principios de la década de los 2000, se han estabilizado en un nivel sólido, cercano a 2 por ciento del PIB, durante los últimos años. Sin embargo, *aún existe margen para relajar más las restricciones, en especial en el caso de algunos servicios y sectores de infraestructura, como el de las telecomunicaciones, el transporte terrestre dentro del país, el flete costero y los aeropuertos.* La eliminación de las restricciones a la propiedad sobre inversiones extranjeras en este sector contribuiría a incrementar los flujos de IED e impulsar la productividad al fomentar el derramamiento tecnológico. *A fin de maximizar los beneficios de una*

Figura 1.
PRODUCCIÓN PETROLERA
Barriles diarios (millones)¹



1. Promedios móviles de tres meses.

Fuente: PEMEX.

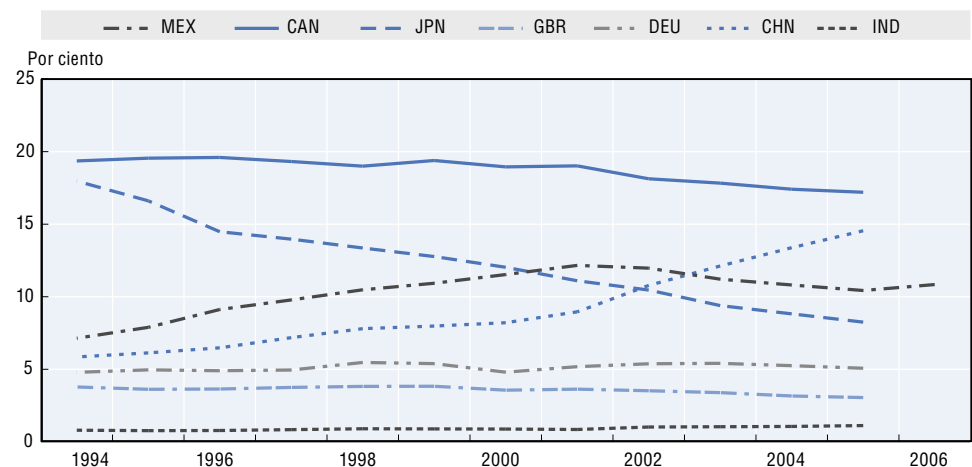
mayor IED, se requieren medidas de política de amplio alcance para mejorar el entorno de negocios, incluyendo a las pequeñas empresas, y aumentar la calidad del capital humano. Este tipo de medidas contribuirían a permitir un mayor desarrollo de los vínculos entre las empresas extranjeras y los proveedores en la economía interna, con lo que se maximizaría el impacto de la derrama tecnológica. Una mayor inversión extranjera en servicios e infraestructura, como el transporte, las telecomunicaciones y el sector energético contribuiría a mejorar la calidad y el precio de los servicios utilizados como insumos por el sector empresarial de México, mejorando su competitividad y haciendo al país más atractivo para la IED. En términos más generales, el fortalecimiento adicional del estado de derecho crearía un mejor ambiente para las empresas nacionales y extranjera. ■

¿Cómo corregir el déficit en infraestructura?

México ha logrado grandes progresos en el mejoramiento de la competencia a nivel interno; al crear presiones para que las empresas innoven, será una fuente crucial de crecimiento económico. Sin embargo, en muchos renglones, en especial las industrias en red, es necesario aumentar el nivel de la competencia. Con este objeto, deberían tratarse una serie de temas generales relacionados con la política de competencia y su marco regulatorio. En este sentido, la competencia en algunos servicios clave – como los servicios postales, el gas natural y la electricidad – aún se ve obstaculizada por regulaciones innecesariamente restrictivas. Asimismo, existen sectores en los que las regulaciones que contribuyen a mejorar la competencia no son eficaces o sujetas de obligar a cumplirlas. En el caso de los aeropuertos, los ferrocarriles y las telecomunicaciones, por ejemplo, se requieren regulaciones adecuadas para establecer precios de acceso a las plantas clave a fin de alentar la entrada de nuevos participantes y mejorar su capacidad para competir. Los reguladores del sector no siempre cuentan con la autoridad suficiente para obtener la información que necesitan de los participantes de la industria para ser eficaces. Por último, la obligación al cumplimiento de la política de competencia y las regulaciones del sector a menudo se ven obstaculizadas por litigios que consumen grandes cantidades de tiempo (los llamados amparos). Mejorar las regulaciones y la obligación al cumplimiento de la política de competencia es una prioridad. La Comisión Federal de Competencia (CFC) debería contar con recursos más adecuados y debería fortalecerse la cooperación entre los reguladores sectoriales, el gobierno y la CFC. Asimismo, debería revisarse el proceso de amparo y contemplar la creación de tribunales especializados con experiencia económica. El gobierno está considerando llevar a cabo una revisión de las leyes y las regulaciones existentes a fin de

Figura 2.

PARTICIPACIÓN DE MERCADO DE PAÍSES SELECCIONADOS EN LAS IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE ESTADOS UNIDOS



Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos.

eliminar restricciones innecesarias a la competencia. La experiencia de otros países, como en el caso del estudio general de competencia realizado en Australia durante varios años, sugiere que un estudio integral es un paso importante en el fomento de la competencia, elemento clave para el crecimiento económico. En este sentido, el Manual de Evaluación de Impacto Competitivo de la OCDE puede ser un marco adecuado para este ejercicio.

La eficiencia, calidad y precio del transporte son factores importantes que influyen en la competitividad de los costos de las empresas mexicanas, la atracción del país para los inversionistas extranjeros y, en consecuencia, para el crecimiento de la productividad en México. La red vial y el sector de transporte terrestre están plagados de ineficiencias, además de existir temas fronterizos que deben ser tratados. El gobierno está comprometido a desarrollar más la infraestructura vial por medio de asociaciones con el sector privado y concesiones para caminos de cuota. *La aclaración de los planes a largo plazo ayudaría a atraer la participación del sector privado. Los escasos recursos públicos deberían invertirse en renglones menos atractivos para los inversionistas privados, pero sería justificable económicamente facilitar el comercio entre y al interior de los estados, así como lograr una mejor integración de las zonas rurales remotas. A fin de fomentar más el comercio con el considerable mercado de Estados Unidos, en febrero de 2007 se firmó un acuerdo para un proyecto piloto en torno al transporte de carga transfronterizo, que necesita ser puesto en marcha. En el caso de los ferrocarriles, la privatización pasada llevó a ganancias en productividad, menores precios y aumentos de la calidad. Sin embargo, las disputas entre concesionarios privados sobre derechos de vía han impedido el desarrollo del tráfico a nivel nacional y del transporte entre líneas a lo largo de toda la red. Se requieren mejores regulaciones para establecer los precios del derecho de vía y de interconexión. También es necesario aplicar medidas para mejorar la eficiencia portuaria, ya que con ello se obtendrían grandes beneficios en términos de aumento de flujo.*

En las redes de telecomunicaciones se observa margen para imponer la competencia efectiva con vistas a reducir más los precios y mejorar la calidad de los servicios. A pesar de las grandes reducciones en los cobros por servicio telefónico, México sigue siendo uno de los países de la OCDE con los niveles de cobro más altos, en especial en el uso comercial. En especial, en el mercado de telefonía móvil, la empresa dominante utiliza su poder de mercado para eliminar a otros participantes. El gobierno ha adoptado el compromiso de aumentar la competencia efectiva. *Entre las medidas esenciales se incluye el mejoramiento del acceso obligatorio al circuito local (que es importante para el desarrollo de la tecnología de banda ancha), regular los cargos de terminación de llamadas de línea fija a móvil e introducir el "roaming" obligatorio para que las compañías más pequeñas utilicen la red de la empresa más grande a un precio regulado. COFETEL, el organismo regulador del sector, necesita contar con una mayor independencia de las principales compañías del sector. La Comisión debería tener la facultad legal para establecer precios de acceso al circuito local y otras facilidades en términos de la red. Por otra parte, la COFETEL debería rendir cuentas ante el gobierno por el diseño y la implementación de reglas de establecimiento de precios de acceso que favorezcan la competencia. La claridad en la ley y las regulaciones es de importancia central para reducir el alcance del uso excesivo de los procedimientos de amparo, que con frecuencia han inhibido la ejecución de la ley.*

Sería conveniente iniciar un proceso de reestructuración del sector eléctrico, a fin de mejorar su eficiencia y la competitividad de la economía en general, mientras que a la vez se fortalecen los incentivos para la generación y transmisión de inversiones con objeto de mantenerse a la par con la demanda proyectada para el mediano plazo. El objetivo reside en dar a las empresas un suministro creciente y confiable de energía a menor costo. A fin de fomentar la eficiencia en las empresas propiedad del Estado respetando las restricciones constitucionales actuales se podrían tomar algunas medidas útiles. *En especial, debería llevarse a*

¿Qué hay de los empleos?

cabo una separación clara entre la generación y la compañía que realiza la transmisión de la electricidad. Sería necesario establecer un mercado de electricidad gestionado por un organismo que actúe como operador del sistema y que sea independiente de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la empresa estatal dominante del mercado. Con el objeto de mejorar la eficiencia y los incentivos a invertir, sería recomendable considerar cambiar la legislación en algún punto en el tiempo, a fin de permitir que los inversionistas privados vendan electricidad directamente en el mercado al mayoreo. ■

También es esencial contar con un mercado laboral con el funcionamiento adecuado y las políticas sociales eficaces para fomentar un crecimiento más fuerte y equitativo. Aunque el desempleo abierto es bajo, se observa una gran incidencia de empleos informales y de baja productividad. Para fomentar la creación de más empleos – y más productivos – se requiere tomar medidas en un frente más amplio, que incluya la formación de capital humano y mejoras en el ambiente de negocios, al igual que reformas al mercado laboral y en las políticas sociales. *En primer lugar, es necesario mejorar las perspectivas para que los trabajadores cambien hacia empleos más productivos mediante el aumento en la calidad de las aptitudes y las competencias. Segundo, un mercado laboral más flexible acompañado de una protección eficaz en caso de pérdida de empleo (por ejemplo, mediante cuentas de ahorro individuales) aumentaría la eficiencia del mercado laboral. Tercero, se requiere una gama de medidas para combatir la exclusión y una pobreza muy difundida.*

El sistema educativo puede desempeñar un papel vital en la modernización de México y en el aumento de la capacidad para satisfacer la creciente y cambiante demanda por aptitudes en el nuevo entorno global. Los resultados deficientes en el terreno de la educación no surgen de la falta de gasto, sino de la baja eficiencia del sector. *Es necesario asignar mejor los recursos educativos; también deberían fortalecerse los incentivos para que los maestros tengan un mejor desempeño. Asimismo, las medidas para mejorar el desempeño del sistema educativo deberán complementarse con esfuerzos renovados para ampliar las competencias de la fuerza laboral por medio de la capacitación para adultos. Los diseñadores de políticas deberían concentrarse en fomentar la capacitación por medios privados y la continuación del apoyo financiero para los estudiantes o las empresas a fin de estimular la demanda por capacitación, en lugar de financiar a los proveedores.*

Para tratar el problema de la informalidad también se requiere tomar medidas que fortalezcan los incentivos a tomar un empleo en el sector formal. Se espera que dos reformas llevadas a cabo a principios de 2007 mejoren el funcionamiento del mercado laboral formal. En primer lugar, la reforma del sistema de pensiones del sector público (ISSSTE) que, al permitir la transferencia de las pensiones entre sectores, facilitará la movilidad laboral. Segundo, se espera que la reforma relacionada con el sistema de cuentas de ahorro para el retiro (SAR), orientada a reducir los cobros de las administradoras de fondos mejore los rendimientos netos de los fondos privados de pensiones, con lo que se contribuiría a que el empleo en el sector formal fuera más atractivo. Sin embargo, queda mucho por hacer. Debido a que las políticas están interrelacionadas, resulta esencial contar con una estrategia integral de reforma para aumentar los incentivos a buscar empleo en el sector formal. *Entre las prioridades, destacan las siguientes:*

- *Revisar el paquete de beneficios fiscales, en especial con la finalidad de mejorar la eficiencia y confiabilidad de los servicios de seguridad social, pues con ello mejorarían los incentivos a buscar empleo en el sector formal, en especial para los trabajadores de bajos ingresos.*
- *Aumentar la flexibilidad del mercado laboral ampliando el margen legal para los despidos, mientras que a la vez se mejora la protección efectiva de los trabajadores. A fin de facilitar la movilidad en el sector formal, debería considerarse la sustitución de las indemnizaciones por*

despido con un sistema de cuentas individuales de ahorro. Con esto se reducirían los costos de transacción mientras que a la vez aumentaría la seguridad del ingreso.

- La ampliación del alcance en los contratos temporales y el trabajo a tiempo parcial contribuiría a la creación de empleos en el mercado laboral formal, fomentando, en especial, la participación de las mujeres.
- Fortalecer el control del cumplimiento con las obligaciones tributarias y de la seguridad social, aunque esto sólo sea parte de la estrategia. ■

¿Cómo mejorar la protección social y combatir la pobreza?

A lo largo de los últimos años se ha logrado reducir los niveles de pobreza. Sin embargo, la pobreza sigue siendo extensa y las políticas sociales no siempre son eficaces. Por una parte, existe un sistema de seguridad social basado en aportaciones, que cubre sólo a la mitad de la población. Este sistema no es ni equitativo ni eficiente. Debido a que las prestaciones que se ofrecen exceden a las aportaciones, el sistema ha sido subsidiado por las aportaciones generales. Por otra parte, la población no cubierta por el sistema de seguridad social tiene acceso a servicios de salud de calidad deficiente proporcionados por el Estado. El esquema básico de seguro de salud, llamado Seguro Popular, fue creado para ampliar la cobertura del seguro de salud y reducir el riesgo de gastos catastróficos de bolsillo para la población no asegurada. En el largo plazo, a fin de mejorar la eficiencia y la equidad, sería apropiado migrar hacia un sistema unificado que integre los servicios de salud del Estado y al sistema de seguridad social. En el corto plazo, sin embargo, se requieren medidas enérgicas tanto en el sistema de seguridad social como en las acciones para cubrir a la población desprotegida, que es más vulnerable. *En los sistemas de salud basados en aportaciones, deberían tomarse medidas para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y garantizar la solidez financiera. En el caso de la población no asegurada, sería apropiado ampliar más el Seguro Popular, como sucedió, por ejemplo, con la reciente creación del seguro de salud para las poblaciones más jóvenes, siempre que se cuente con un nivel confiable de financiamiento presupuestario. Más allá de la prestación de servicios de salud, al relajar la restricción presupuestaria, será necesario introducir más medidas para garantizar que los grupos de población más vulnerables tengan acceso a servicios adecuados de nutrición y educación básica. El apoyo focalizado al ingreso por medio del programa Oportunidades, que ofrece transferencias en efectivo condicionadas, ha mostrado resultados favorables y debería continuar aplicándose. La eficacia del programa podría mejorar aún más mediante incrementos en la calidad de los servicios básicos de salud y educación. En 2007 entraron en vigor los programas sociales a pequeña escala, aunque resulta poco claro si se contará con los recursos necesarios para financiarlos de manera continua. En términos más generales sería apropiado racionalizar los programas sociales vigentes, con base en evaluaciones sistemáticas, y mejorar la eficacia en términos de costos de la asistencia social en general, mientras que a la vez se garantiza que los programas mantengan los incentivos a trabajar.* ■

Para mayor información

Para obtener informaciones complementarias sobre este documento de la Serie “Resumen de la OCDE”, contacte a: Bénédicte Larre, tel.: +33 1 45 24 87 95, e-mail: benedictelarre@oecd.org, o David Haugh, tel.: +33 1 45 24 80 46, e-mail: david.haugh@oecd.org, o consultar www.oecd.org/mexico.

Material adicionales



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. L'évaluation économique de l'Ukraine, 2007 est publiée dans cette série. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.

Perspectives économiques n° 81, juin 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007.

Las publicaciones de la OCDE están a la venta en nuestra librería en línea:
www.oecd.org/librairie

Las publicaciones y las bases de datos estadísticos de la OCDE están también disponibles en nuestra biblioteca en línea: www.SourceOCDE.org

Dónde contactarnos

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALEMANIA

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail : berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ESTADOS-UNIDOS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPÓN

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MÉXICO

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail : mexico.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/centrodemexico

Las Síntesis de la OCDE son elaboradas por la División de Relaciones Públicas de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicación. Su publicación es responsabilidad del Secretariado General de la OCDE.