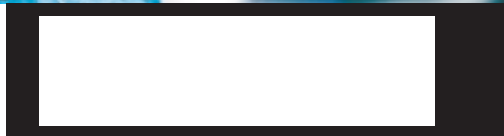


Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico

EXPERIENCIAS DEL MUNDO PARA
EL DESARROLLO,
MÉXICO **10 AÑOS** EN LA OCDE



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE es un foro de características únicas en el que los gobiernos de 30 democracias trabajan en conjunto para enfrentar los retos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE también representa la vanguardia de los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos acontecimientos y las nuevas inquietudes, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos de una población que envejece. La Organización proporciona el entorno en el que los gobiernos tienen la posibilidad de comparar experiencias de política, buscar respuestas a los problemas comunes, identificar las mejores prácticas y trabajar para coordinar las políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE.

La división de publicaciones de la OCDE disemina de manera amplia los resultados de la recolección de estadísticas de la Organización al igual que de sus investigaciones sobre temas económicos, sociales y ambientales, así como las convenciones, los lineamientos y las normas que acuerdan sus miembros.

© OCDE 2006

Todos los derechos reservados

Impreso en México

Marzo 2006

Centro de la OCDE en México para América Latina

Av. Presidente Masaryk 526, 1er piso

Polanco, Miguel Hidalgo

C.P. 11560, México, D.F.

Teléfono: (52-55) 9138-6233

Fax (52-55) 5480-0480

Correo electrónico: mexico.contact@oecd.org.

www.oecd.org, www.ocdemexico.org.mx, [http//.new.sourceoecd.org](http://.new.sourceoecd.org)

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en él no necesariamente reflejan los puntos de vista oficiales de la Organización o de los gobiernos de los países miembros.

Esta publicación no puede reproducirse, copiarse, transmitirse o traducirse sin permiso por escrito. Las solicitudes al respecto deberán enviarse al *Centro de la OCDE en México*.

Índice

Prefacio	Vicente Fox Quesada Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos	11
	Donald J. Johnston Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	13
Parte 1: México y la OCDE		
Capítulo 1	En busca de relevancia: el futuro de la OCDE José Ángel Gurría Treviño Secretario General designado de la OCDE	17
Capítulo 2	La política exterior de México tras su ingreso y participación en la OCDE Luis Ernesto Derbez Secretario de Relaciones Exteriores	25
Capítulo 3	La OCDE y México Carlos Elizondo Mayer-Serra Representante Permanente de México ante la OCDE	33
Capítulo 4	Los primeros años de la membresía de México en la OCDE: 1994-1997 Carlos Hurtado Subsecretario de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público	51
Capítulo 5	México en la transformación de la OCDE: 1997-2000 Francisco Suárez Dávila Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, Cámara de Diputados	65

Capítulo 6	El fin del Club de los Ricos	
	Christopher Brooks	
	Director de Asuntos Públicos y Comunicaciones, OCDE	87
Capítulo 7	Reflexiones desde la OCDE en México	
	Gabriela Ramos	
	Directora de la Oficina de la OCDE en México para América Latina	105
Parte 2: Análisis temáticos sobre México		
Capítulo 8	Competitividad y productividad: mejorando el desempeño económico de México	
	Jean Philippe Cotis	
	Economista en Jefe, OCDE	
	Bénédicte Larre	
	Economista Senior para México y Portugal, OCDE	129
Capítulo 9	Mejorar las perspectivas de un desarrollo integral: reducción de las disparidades regionales	
	Mario Pezzini	
	Jefe de la División de Estudios Territoriales y Gobierno, OCDE	139
Capítulo 10	El estado de salud en México	
	John Martin	
	Director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, OCDE	
	Howard Oxley	
	Administrador Principal de Eficiencia en los Servicios de Salud, OCDE	155
Capítulo 11	En busca del equilibrio: calidad y equidad en la educación	
	Barry McGaw	
	Director de Educación, OCDE	165

Capítulo 12	Políticas agrícolas y el desarrollo de México	
	Stefan Tangerman	
	Director de Alimentación, Agricultura y Pesca, OCDE	177
Capítulo 13	Administración del agua: fortaleciendo la gestión ambiental	
	Lorents Lorentsen	
	Director de Medio Ambiente, OCDE	203
Capítulo 14	El empleo en el centro de la política económica	
	John Martin	
	Director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, OCDE	
	Raymond Torres	
	Jefe de la División de Política y Análisis de Empleo, OCDE	213
Capítulo 15	Gobierno público: incrementando la eficiencia y reduciendo la corrupción	
	Odile Sallard	
	Directora de Gobierno y Desarrollo Territorial, OCDE	223
Capítulo 16	Lineamientos de la OCDE para empresas multinacionales	
	John Evans	
	Secretario General del TUAC	239
 Cuadros		
	3.1 Rondas de ampliación de la OCDE	35
	3.2 Áreas de acción de la OCDE	39
	9.1 Cambio de paradigma en las políticas regionales	143
	10.1 Indicadores de salud en países miembros de la OCDE	157
	12.1 Aranceles sobre importaciones de productos agrícolas selectos	182
	12.2 Producción e importaciones de los principales productos agrícolas en México, 1999–2002 y 1990–1993	191

14.1 Relativa debilidad de las ganancias en productividad	216
---	-----

Gráficas

3.1 Evolución del presupuesto de la OCDE en términos reales (1992-2005)	41
3.2 Mexicanos en vicepresidencias y presidencias de comités y grupos de trabajo	44
3.3 Mexicanos en comités y grupos de trabajo (2001-2004)	45
3.4 Mexicanos en el secretariado de la OCDE (1994-2004)	45
3.5 Tendencias de la convergencia en PIB per cápita	47
3.6 Niveles de PNB per cápita y tasas de crecimiento; diferencia con Estados Unidos	48
7.1 Productividad laboral en el sector de los negocios 1990-2001 ..	110
7.2 Variación porcentual del PIB en el área TLCAN 2000-2004 ..	112
7.3 Relación entre PIB per cápita y resultados promedio en matemáticas	114
7.4 Tasa de autoempleo: total como porcentaje del total de empleos, 2003	117
7.5 Recaudación fiscal como porcentaje del PIB, 2001	119
8.1 Desempeño del producto y crecimiento de México - comparación	130
8.2 Fuentes de las diferencias en el ingreso real, 2002	131
8.3 Logros educativos y desempeño estudiantil	133
8.4 Barreras a la IED	135
8.5 Cargas administrativas sobre las empresas	136
10.1 Gasto en salud y PIB per cápita, 2002	158
10.2 Gasto en salud por fuente de financiamiento, 2002	159
11.1 Resultados promedio en aptitud para lectura PISA	168
11.2 Regresiones de aptitud para lectura con respecto al entorno social	169
11.3 Relación entre la media y la influencia del entorno social - países de la OCDE	170
11.4 Relación entre la media y la influencia del entorno social - todos los países participantes en PISA 2000	171

11.5 Diferencias promedio de género en aptitudes para lectura y matemáticas	172
11.6 Relación entre el promedio y la influencia del entorno social	173
12.1 Composición del apoyo estimado al productor en México (% AEP) - en el tiempo	185
12.2 Composición del apoyo estimado al productor en México (% AEP) por mercancía	186
12.3 Evolución del apoyo estimado al productor para cultivos en México (% AEP)	186
12.4 Apoyo estimado al consumidor en México (% AEC) - en el tiempo	187
12.5 Tendencias de la producción de cultivos	192
12.6 Tendencias de la superficie cultivada	193
12.7 Tendencias del rendimiento de los cultivos	194
14.1 Una proporción baja entre empleo y población	215
14.2 Las regulaciones de protección del empleo son estrictas desde una perspectiva comparativa con la OCDE	219
Recuadros	
6.1 La Convención de la OCDE	91
6.2 El papel de la OCDE: características y funciones	94
6.3 Tipos de trabajo asumidos por la OCDE	96
13.1 La herramienta FEASIBLE	206
13.2 Recomendaciones de la OCDE para México	211
Memoria de imágenes	247

Agradecimientos

Las reflexiones que se exponen en este volumen son resultado de los debates que tuvieron lugar en el “Foro de la OCDE sobre México: Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico”, celebrado en noviembre de 2004, y convocado por el Centro de la OCDE en México para América Latina y la Secretaría de Relaciones Exteriores. En este libro no sólo se ofrece una constancia del evento en particular, sino del trabajo comprometido de cooperación que ha prevalecido por más de 10 años entre México y la Organización. Sin pretender ser exhaustivos, en el Foro se presentaron fragmentos de los trabajos elaborados sobre México en la mayoría de las áreas de la Organización. Ahora, con algunas aportaciones adicionales, actualizaciones y labor de enriquecimiento en ciertos casos, se incluyen en esta publicación.

El Foro brindó la oportunidad de que participantes de alto nivel, de México y de la propia OCDE, discutieran aspectos de política pública de la agenda de desarrollo de México que representan un reto. Por la parte mexicana participaron ocho secretarios de Estado, los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados, así como prominentes legisladores, académicos, representantes de la sociedad civil y ejecutivos empresariales de alto nivel. También estuvieron presentes los representantes de México ante la OCDE desde su ingreso a dicho organismo. Por la Organización hicieron lo propio ocho directores y funcionarios, encabezados por su secretario general. Los directores de la OCDE no sólo viajaron juntos a México —era la primera ocasión que lo hacían en conjunto—, sino que convocaron a sus expertos y con su participación produjeron los interesantes documentos de análisis y recomendaciones en los que se basaron los debates reseñados en esta publicación.

Los documentos mencionados se enriquecen con las colaboraciones del canciller de México, Luis Ernesto Derbez, y de los embajadores que han representado y representan a México ante la Organización, así como por los artículos elaborados por el director de Comunicaciones y Asuntos Públicos de la OCDE y la directora del Centro de la OCDE en México para América Latina. El propósito del Foro y de este libro es contribuir al debate de opciones de políticas públicas para promover un desarrollo económico más eficiente, basado en mejores prácticas a nivel internacional, además de la celebración de una década de fructífera relación.

Por la definición y organización del Foro agradecemos a Irma Gómez, Carlos Elizondo y Salvador de Lara, de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por parte de la OCDE, a Christopher Brooks, Gabriela Ramos, Alejandro Camacho, Adriana Montejano, Carolina Ziehl, Luis Perera, Ivonne López y todo el equipo de la Oficina de la OCDE en México, mismo que realizó un esfuerzo particularmente valioso para su realización.

Agradecemos también a los socios institucionales, entre ellos, a Edmundo Vallejo y Madelaine Girord, de General Electric México, a Enrique Conterno y Julio Portales, de Ely Lilly de México, y a Manuel Medina Mora y Alberto Gómez Alcalá, de Banamex. Asimismo, nuestro agradecimiento para Mario Rodarte, del Centro de Estudios del Sector Privado, y, en general, a todos los que apoyaron esta iniciativa.

Esta publicación fue editada bajo la supervisión de la directora del Centro de la OCDE para México y América Latina, Gabriela I. Ramos, quien estuvo apoyada por Alejandro Camacho y Annabel Boissonnade. Catherine Candea, jefa del área editorial de la OCDE, ayudó en definiciones clave. Por último, la participación del embajador de México ante la OCDE, Carlos Elizondo, aseguró un resultado exitoso de ambas iniciativas.



**MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PARA LA PUBLICACIÓN SOBRE EL FORO OCDE-MÉXICO,
CELEBRADO EN LA CANCELLERÍA LOS DÍAS 3-4 DE NOVIEMBRE 2004**

Al conmemorar el décimo aniversario de la integración de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), celebrémoslo como una relación de intenso trabajo y colaboración en beneficio mutuo. La ocasión amerita una reflexión seria y profunda de los logros alcanzados por nuestro país en este período, y de los retos que aún tenemos pendientes.

De esta forma surge la idea del foro OCDE en México, el cual se llevó a cabo los días 3 y 4 de noviembre de 2004 en la sede de la Cancillería mexicana. Este encuentro tuvo una relevancia especial ya que se convirtió en la reunión más importante que ha realizado la OCDE fuera de su sede en París y también fue el evento más relevante para México en la Organización. En la reunión participaron los funcionarios de gobierno mexicanos. Por parte de la OCDE estuvieron presentes el Secretario General Domingo Johnston, con quien me reuní como Director General de la Organización, y además el Ecor en su calidad de

El foro sirvió para tener un diálogo sectorial en los temas que más interesan a nuestro país, de tal forma que se hizo un recuento en materia de agricultura, educación, competitividad, asuntos fiscales, desarrollo social, salud, reforma regulatoria, política económica, estadísticas, medio ambiente, buen gobierno y energía. En los trabajos del foro participaron representantes del gobierno mexicano y de la OCDE, así como de los medios de comunicación, de sector académico, de la sociedad civil y del sector privado, con lo que se generó un debate informado y riguroso.

Los resultados reconocieron la trascendencia que ha tenido la OCDE en el desarrollo nacional desde sus inicios como miembros. Igualmente sirvió para identificar los principales retos que enfrenta México en el presente, con especial énfasis en la necesidad de avanzar en las reformas estructurales que necesita el país para alcanzar mayores niveles de competitividad económica y desarrollo.

Vicente Fox

Prefacio a la publicación de aniversario

El 18 de mayo de 1994 México se convirtió en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Con certeza, lo anterior fue un parteaguas para la OCDE, puesto que ningún nuevo miembro se había unido a ella desde 1973. Durante este largo periodo de 21 años, en los Comités y reuniones ministeriales de esta destacada Organización participaban sólo 24 países miembros.

En 2004 tuve el placer de asistir a un importante foro llevado a cabo en la Ciudad de México para celebrar el décimo aniversario de su membresía. ¡Toda una década de relevantes acontecimientos!

En un momento internacional caracterizado por el fin de la guerra fría y el surgimiento de Corea como potencia económica importante, México hubo de hacerse cargo de su propia integración a la OCDE como miembro pleno. No fue nada sencillo si consideramos que, de manera simultánea a esta integración, debía enfrentar la “crisis del peso” sin dar marcha atrás a los compromisos de liberalización comercial necesarios para el proceso de adhesión a la Organización. De hecho, México realizó un manejo expedito y efectivo de dicha crisis. En lo que a la OCDE respecta, ya con México en su seno, tuvo que dirigir la integración de otros cinco nuevos miembros: República Checa, Hungría, Polonia, Corea y República Eslovaca.

Como secretario general de la OCDE desde 1996, he observado la evolución de la Organización y el enriquecimiento ocurrido a partir de su apertura a estos nuevos miembros. Por una parte, me he percatado de hasta qué punto la agenda interna de México ha sido influenciada debido a su membresía en la Organización, pero, en forma quizá más significativa, he presenciado cómo la agenda de la OCDE ha evolucionado para tomar en cuenta la visión de países con diferentes niveles de desarrollo económico.

En mi opinión, la membresía de México ha sido en extremo beneficiosa. Su presencia contribuyó a acabar con el mote del “Club de los Ricos” con el que se había encasillado a la Organización, ofreciendo así nuevas perspectivas para economías emergentes y en desarrollo. Lo anterior resulta relevante ya que dichas economías se convertirán en la fuerza impulsora del desarrollo económico a lo largo del siglo XXI.

La membresía de México también ha inspirado, en cierta medida, la ampliación de las relaciones de la OCDE con países no miembros. En 1999, cuando

México presidió la Reunión del Consejo de Ministros de la OCDE, se estableció la práctica de invitar a países no miembros a participar en estos encuentros anuales. Aquella iniciativa mexicana se convirtió en un precedente adoptado por las reuniones posteriores. México presidió otra Reunión Ministerial altamente exitosa en 2004.

Sin duda, no se podría pedir una mejor representación mexicana ante la OCDE desde que se adhirió, ni se podría esperar mayor interés o compromiso con el trabajo de la Organización por parte de cualquier país miembro. Recuerdo bien una tarde de domingo en la que el presidente electo Vicente Fox realizó una visita a nuestra sede, ya que deseaba entender con mayor profundidad y amplitud el trabajo de la OCDE, así como el beneficio potencial que éste podría representar para su futuro gobierno.

En resumen, todos nos hemos beneficiado en grado sumo por la presencia de México en la OCDE.

En una reflexión personal, mi trabajo con las autoridades mexicanas, tanto en París como en numerosas visitas a México, ha sido una experiencia ampliamente enriquecedora, y estoy convencido de que mi sucesor en el cargo de secretario general compartirá de lleno esa valoración.

Donald J. Johnston
***Secretario General de la Organización para la Cooperación
y el Desarrollo Económicos (OCDE)***

Parte I

México y la OCDE

Capítulo 1

En busca de relevancia: el futuro de la OCDE

En este primer capítulo, el Secretario General designado de la OCDE narra brevemente la relación que ha sostenido con la Organización desde la incorporación de México a la OCDE y destaca los beneficios de la misma; pero, sobre todo, reflexiona acerca de la importancia de aprovechar al máximo sus recomendaciones, lo cual no es sólo un reto para México sino para todos los países miembros. En este sentido, se describen los distintos retos actuales que enfrenta la OCDE en un mundo cada vez más globalizado. Para abordarlos, la Organización necesita enfocarse en tres temas básicos. El primero consiste en definir sus nuevas prioridades, como los desequilibrios en materia fiscal, monetaria y comercial; la concreción del desarrollo sustentable, que incorpora el agua, la energía, el cambio climático, las migraciones y la pobreza, así como la competitividad, la productividad y la innovación. El segundo tema aborda la cuestión de la ampliación de la membresía. El tercero subraya la importancia de reformar la gobernabilidad de la Organización para mejorar el proceso de toma de decisiones, así como identificar nuevas formas de financiamiento con el fin de lograr un mayor avance en las áreas prioritarias.

José Ángel Gurría Treviño
Secretario General designado de la OCDE

I. Introducción

Durante buena parte de mi carrera profesional he estado vinculado a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En un principio, lo hice como miembro del equipo responsable, desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de preparar la adhesión de nuestro país a este organismo. Como subsecretario del Asuntos Financieros Internacionales me encargué de supervisar que la legislación en materia financiera y económica siguiera los lineamientos derivados de los Códigos de Liberalización y Movimientos de Capitales. Más adelante, como canciller, concreté la apertura del cuarto Centro de la OCDE en el mundo.

El Centro de México se estableció siguiendo la tradición de las oficinas en Washington, Tokio y Berlín. Por último, como secretario de Hacienda y Crédito Público, presidí la Reunión Ministerial del Consejo de la OCDE celebrada en 1999. En ésta se realizaron por primera vez discusiones abiertas con ministros de países no miembros, en una práctica enriquecedora que se ha conservado hasta la actualidad.

Este vínculo no es fortuito. Estoy convencido de que la pertenencia a la Organización le ofrece a México herramientas muy valiosas para la construcción de políticas públicas eficaces en beneficio de su población. Con base en su mandato, la OCDE utiliza la cooperación internacional para identificar y promover las mejores prácticas tanto en los países miembros como en algunos que no lo son. Además, se propone conformar una serie de reglas internacionales orientadas al mejor funcionamiento de la economía mundial. El objetivo último es lograr un mejor desempeño económico y, a la vez, enfrentar los retos que plantea la globalización.

La riqueza de esta cooperación se evidencia con los análisis que sobre México se presentan en esta publicación. Además de las interesantes aportaciones personales, los temas de política ilustran la ventaja de la OCDE como Organización multidisciplinaria. En ámbitos tan diversos como el funcionamiento del sector financiero, el medio ambiente, el mercado laboral, la salud y la educación, la OCDE es fuente de reflexiones provechosas que tienen siempre como referencia la experiencia exitosa (o fallida) de sus países miembros en los mismos. Esta base de conocimientos, apuntalada con indicadores metodológicamente comparables, es de gran utilidad para quienes diseñan las políticas y para todos los actores involucrados.

Aprovechar los beneficios que brinda la Organización y utilizar lo más posible sus recomendaciones es un reto que no sólo atañe a México sino a todos los países miembros. Lograr el máximo desarrollo económico, tal como lo establece la convención que la creó, es aún una prioridad. Dado mi reciente nombramiento como Secretario General de la OCDE, éste es un rubro en el que quisiera enfocar este escrito.

Pero antes quisiera hacer una reflexión personal. El proceso de selección del nuevo líder de la Organización privilegió las fortalezas de los candidatos por encima de consideraciones regionales. Es para mí un honor haber logrado el apoyo unánime de los países miembros y por ello reitero mi compromiso de cumplir con el mandato que se me ha otorgado. No obstante, también debo reconocer que la presencia de México y su impacto en la propia Organización contribuyeron a este nombramiento.

El ingreso de México, después de 20 años en los que no se modificó la membresía, significó una transformación fundamental de la OCDE. La evolución de sus agendas en años recientes, con miras a incorporar asuntos sociales como la salud o la educación de una forma prominente, también ha estado relacionada con la presencia de nuestro país. La apertura de las Reuniones Ministeriales a países no miembros fue resultado de la iniciativa mexicana. Por último, la calidad de los representantes y participantes mexicanos tanto en la delegación como en los diversos comités y grupos de trabajo ha contribuido a generar una actitud muy positiva respecto de nuestro país. Por ello, deseo aprovechar mi aportación a este ejercicio para rendir tributo a todos los mexicanos que con su trabajo y esfuerzo han dejado una marca positiva en el seno de la Organización.

II. Retos actuales de la OCDE

Globalización

La Organización enfrenta grandes retos en lo que respecta a mantener su relevancia. Para abordarlos es necesario poner las cosas en perspectiva. La guerra fría fue ganada por el libre mercado y las economías abiertas. Ésa era la misión de entonces y la OCDE jugó un papel decisivo para alcanzarla. Ahora enfrentamos retos de otro tipo incorporados en la palabra *globalización*. Estos retos son menos obvios, menos dramáticos de nuestro mandato básico: cómo lograr que la economía mundial funcione mejor. Son la segunda y tercera derivadas de nuestro mandato básico: cómo lograr que la economía mundial funcione mejor.

La globalización hace que el papel de la OCDE sea doblemente desafiante. La Organización debe convertirse —por así decirlo— en el Secretariado del proceso de globalización y coadyuvar en su definición, su dirección y la medición de su impacto en los países miembros y no miembros. Deberá promover una globalización más justa y humana. La OCDE cuenta con atributos únicos para

lograr estos fines: es una institución intergubernamental con experiencia y conocimientos multidisciplinarios, con funcionarios de alta calidad profesional y humana, así como con métodos de trabajo basados en la evaluación entre pares y en un profundo diálogo político sobre una amplia gama de asuntos.

La búsqueda de mayor influencia en un mundo global requiere que la Organización se enfoque en tres temas básicos:

- Nuevas prioridades.
- Vinculación/ampliación.
- Gobernabilidad/administración.

NUEVAS PRIORIDADES

La definición de las futuras prioridades de la Organización y la reasignación de recursos resultante deben provenir de una evaluación objetiva, permanente e independiente del trabajo de los Comités, así como de la inclusión “ilustrada” de nuevos temas, propuestos ya sea por el Secretariado o por los países miembros. Con claridad, ello implica que tendría que acordarse un nuevo método para seleccionar dichas prioridades.

El proceso debe considerar los desafíos más significativos que la economía mundial enfrenta, además de las ventajas comparativas de la OCDE, en el contexto de un enfoque más abierto, más complementario y de gran cooperación con otras organizaciones internacionales. La OCDE puede y debe compartir con éstas aún más información, desde datos básicos hasta los análisis más sofisticados, orientados a la formulación de políticas públicas. El propósito será no sólo ahorrar recursos, sino, más importante aun, llegar a conclusiones mejores y más relevantes.

En la labor de selección de las nuevas prioridades, el éxito de la OCDE se medirá por su impacto en el diseño de políticas en capitales. La sensación de que la Organización es de su “propiedad” y el hecho de que líderes y altos funcionarios recurran a ella de manera espontánea demostrará su pertinencia y su influencia en el proceso de la globalización.

Temas macroeconómicos y de comercio

Al definir los temas que me parecen más significativos hemos de regresar al ABC de la globalización y, en consecuencia, abordar cuestiones como los desequilibrios en materia fiscal, monetaria y comercial. Si los déficits, tanto fiscales como de cuenta corriente, ocasionan distorsiones sustantivas, la OCDE debe ser la primera entidad en documentarlo y exponerlo de manera abierta y vigorosa; si el proteccionismo nos enseña su fea cara en cualquier lugar y en cualquier mo-

mento, debe señalársele y mostrar sus consecuencias negativas; si los tipos de cambio no reflejan la situación objetiva de sus respectivos países y son manipulados para obtener ventajas artificiales, debe hacerse un llamado para nivelar el campo de juego; si se levantan obstáculos que impidan el libre flujo de las inversiones, habrá que abordarlos.

No es necesario esperar a que la principal moneda de la economía internacional sufra una pérdida abrupta de valor y con ello ocasione incrementos competitivos en las tasas de interés que impliquen un freno a la actividad económica internacional, para entonces —y sólo entonces— analizar los temas y proponer soluciones.

En materia comercial, la OCDE debe ser capaz de poner al servicio de las negociaciones comerciales la evidencia empírica y los análisis necesarios para avanzar en las decisiones. Después del fracaso de la Reunión Ministerial de la OMC en Cancún y de los tímidos avances de la reunión de Hong Kong, es imperativo dar un impulso mayor a la Ronda de Doha, y en eso la OCDE puede jugar un papel primordial.

En esta materia todavía hay una agenda interna pendiente en los países OCDE. Las prácticas de transparencia y apertura de los mercados deben prevalecer sobre consideraciones de otro tipo que sirven para proteger a algunos sectores de la competencia internacional. Debe haber políticas coherentes, y si pedimos que la inversión extranjera sea bienvenida en otras regiones del mundo, habrá de serlo también en los propios países OCDE.

Desarrollo sustentable: agua, energía, cambio climático, migraciones, pobreza

Un segundo nivel de prioridades se refiere al desarrollo sustentable y su concreción en planes puntuales. Este concepto incorpora varios elementos, entre los que quisiera subrayar el cambio climático y la administración, financiamiento y conservación del agua.

También incluye el tema de la energía, el cual se trata ya en la Agencia Internacional de Energía, miembro de la familia OCDE. La energía incide en los equilibrios globales no sólo debido al precio del petróleo, sino a que genera problemas concretos para ciertos países que deben gastar en importaciones de gasolina y petróleo dos o tres veces lo que reciben de asistencia para el desarrollo. Asimismo, este segundo nivel se vincula con la discusión de las nuevas tecnologías y la posibilidad de contar con fuentes alternativas en el futuro.

La pobreza es la amenaza sistémica más importante de nuestro tiempo. Su reducción, que debe ser una prioridad en cualquier mandato del Secretario General de la OCDE, está relacionada con el tamaño, la calidad y la distribución de los beneficios de la globalización para los países no miembros receptores de asistencia. Por lo anterior, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), otro miembro de la familia OCDE, tiene una función crucial que cumplir: asegurar

que las Metas de Desarrollo del Milenio y los compromisos recientemente adoptados de dedicar más recursos a la reducción de la pobreza, se alcancen en efecto.

Por medio del CAD, la OCDE deberá desempeñar un papel de mayor peso en la armonización, supervisión y evaluación de las políticas de los países donantes y de los receptores de ayuda, con miras a optimizar su impacto y efectividad. La proliferación de fondos e instituciones dedicados a canalizar la ayuda para el desarrollo, a pesar de ser positiva, aumenta aún más la necesidad de una labor de coordinación.

La migración internacional debe cobrar relevancia en la agenda OCDE, ya que, junto con el agua, es uno de los retos más grandes del siglo XXI. Las migraciones deben manejarse de una forma menos traumática y basada en la colaboración. De igual manera, se requiere abordar asuntos como las remesas, su alcance y su impacto socioeconómico, cuestiones que guardan una relación obvia con la migración.

Otras áreas de prioridad se refieren al envejecimiento de las poblaciones, con el consiguiente impacto en el sistema de pensiones y en los costos del sector salud.

Competitividad, productividad e innovación

Tres rubros generales que serán referencia obligada de nuestros trabajos son la competitividad, la productividad y la innovación. Dichos rubros incluyen temas como la educación, la investigación y el desarrollo, y la biotecnología y sus efectos sobre el empleo que, si bien ya son abordados por la OCDE, resulta fundamental seguir profundizando en ellos.

Retos institucionales

Para abordar estas prioridades la OCDE enfrenta una serie de retos institucionales: gobernabilidad, capacidad presupuestal y administrativa, y ampliación de la membresía.

PARTICIPACIÓN DE NO MIEMBROS

Parece prevalecer la opinión generalizada de que la OCDE perderá su trascendencia, e incluso su legitimidad, si no se vincula en forma significativa con algunos de los más importantes países no miembros, así como con aquellos que, sin ser economías grandes, comparten las prácticas, los principios y la filosofía de los países miembros.

Algunos señalan que en el caso de países como Rusia, Brasil e India el único paso a seguir es el otorgamiento de la membresía plena. En este contexto se ha

mencionado también a los integrantes de la Unión Europea que todavía no forman parte de la OCDE, a Chile y a Israel. Otros, en cambio, sugieren un acercamiento más cauteloso y gradual: una estrategia de vinculación “diferenciada” o selectiva, antes de considerar la membresía plena.

El caso de China presenta retos particulares. Aún se debate si tiene “ideas afines” (*like-minded*), si se trata de una economía de mercado, si aplica las “mejores prácticas” o, incluso, si le interesaría o no ser miembro pleno de la OCDE. Lo que es innegable es su creciente peso económico y político. La OCDE mantiene ya vínculos en diferentes niveles con China. Acaba de publicar uno de los estudios más autorizados que se han realizado sobre la economía y el desarrollo de este país. Asimismo, se ha profundizado en el análisis de sectores como el agrícola, el medio ambiente y otros. La cooperación lleva ya varios años.

En mi opinión, señalar que la no ampliación refleja pérdida de relevancia de la OCDE es una falacia. El énfasis no debe estar en la membresía formal. Pero ya sea a través de ésta o de una vinculación activa y vigorosa, la OCDE no puede permitirse no incorporar a ciertos países en sus trabajos y discusiones.

Por otro lado, no es realista discutir el tema de la ampliación antes de abordar el de la gobernabilidad. No es posible invitar a nuevos miembros si no podemos decirles de qué forma se tomarán las decisiones, cuánto les costará ser miembros y qué obtendrán a cambio de su dinero.

GOBERNABILIDAD

Esto me lleva a la cuestión de la toma de decisiones.

Es imperativo verificar si existen las condiciones para mejorar el proceso de toma de decisiones en la OCDE. Aun con la introducción de la mayoría calificada para algunos casos particulares, la Organización requiere del consenso, o de la unanimidad, para adoptar la mayoría de sus decisiones. Claramente, lo que en sí es hoy un proceso difícil entre los 30 miembros actuales, se volvería inmanejable con una ampliación si no se reforma primero la gobernabilidad de la Organización. En ambos asuntos, ampliación y gobernabilidad, el Secretario General debe desempeñar un papel activo, al apoyar los esfuerzos actuales del Consejo y presentar propuestas con los costos respectivos y un diagnóstico oportuno de las alternativas. Sin embargo, algunos temas no dependen de la adopción de nuevas directrices. En efecto, una atmósfera de confianza, de respeto y de rendición de cuentas, acompañada de un diálogo franco y fluido entre el Secretario General y el Consejo, pueden contribuir en gran medida a superar muchos de los retos administrativos y de toma de decisiones que la OCDE enfrenta en la actualidad.

Y existen otros desafíos. Después de 10 años de efectuar ajustes al presupuesto, después de trabajar con menos personal que el de hace una década, la OCDE encara dificultades crecientes para financiar sus actividades. Ello podría

erosionar la calidad y profundidad de sus “productos” cada vez más diversificados, lo que a su vez pondría en riesgo la credibilidad y el prestigio de su “marca”, que constituye uno de sus activos más importantes.

Con el fin de lograr un mayor avance en las áreas prioritarias, el Secretario General y los altos funcionarios de la OCDE podrían identificar nuevas formas de financiamiento provenientes de fundaciones privadas, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales e incluso fondos públicos, tanto de países miembros como de no miembros, que no se han explotado hasta ahora. Las principales preocupaciones de los donadores se centran en asegurar la calidad de los trabajos, el uso efectivo de los recursos y la seriedad del equipo que desarrolla los proyectos. En todos estos rubros, la OCDE cuenta con credenciales excelentes. A pesar de que esta labor ya se efectúa en algunos Comités, se requeriría contar con un enfoque más sistemático en el cual —previa aprobación del Consejo— el Secretario General y sus colaboradores de más alto nivel desempeñarían un papel adicional como promotores de la recaudación de fondos para la Organización.

La OCDE no sólo debe convertirse en un promotor más activo de su propio trabajo, sino en un vocero vigoroso, elocuente y autorizado de los valores que representa, de la filosofía que la orienta y de los principios que promueve. Su importancia, su singularidad, la amplitud de sus áreas de conocimiento, el talento y la experiencia de su personal y la profundidad y la calidad de sus análisis, constituyen una historia que debiera ser contada por igual a expertos, medios de comunicación, parlamentarios, líderes de opinión y público en general.

Se trata de una nueva forma de vinculación que no se limita a identificar, diseñar y promover las mejores prácticas en ciertas áreas para beneficio de sus miembros y de los países que, sin serlo, desean aplicarlas. Implica desempeñar un papel activo en la diseminación de la lógica, la pertinencia y las ventajas de adoptar ciertas políticas en lugar de otras. Ello le daría mayor visibilidad a la OCDE y, previsiblemente, un apoyo más amplio por parte de quienes toman las decisiones y del público en general. Nadie hablará por la Organización si ella no lo hace por sí misma.

III. Conclusiones

México debe ser capaz de aprovechar su pertenencia a esta institución y obtener el mayor beneficio en todos los ámbitos de las políticas públicas. Por su parte, la Organización debe ser capaz de responder con eficacia no sólo a las agendas de sus países miembros, sino también de abordar los retos del entorno económico internacional. Por todo ello, es un doble honor haber sido electo para dirigir a la OCDE en este momento decisivo de su historia y, desde la Organización, seguir sirviendo a México.

Capítulo 2

La política exterior de México tras su ingreso y participación en la OCDE

En este capítulo el canciller de México, Luis Ernesto Derbez, reflexiona sobre cómo la apertura económica y el avance democrático condujeron al país a ingresar a la OCDE, lo que trajo consigo la redefinición de las responsabilidades internacionales del país para armonizar sus políticas en un escenario global cambiante.

La intensa participación de México ha contribuido a la definición, evaluación y aplicación de temas fundamentales y otros nuevos de la agenda nacional y mundial. El autor enumera los beneficios claros que México ha obtenido de su membresía. Narra su experiencia como presidente de la Reunión Ministerial de la OCDE y, con cara al futuro, señala la necesidad de reformar y ampliar las actividades de la Organización; propone aumentar el número de actores mexicanos en los trabajos de la OCDE, a fin de incrementar los beneficios recibidos y seguir influyendo en la definición de su agenda.

Luis Ernesto Derbez
Secretario de Relaciones Exteriores

El ingreso de México a la OCDE, junto con el establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), marcaron el inicio de un periodo en el cual México empezaba a reconocerse como una economía con pertenencias múltiples. La decisión, fruto de una visión estratégica de largo plazo, no estuvo exenta de críticas y rechazos, sobre todo entre quienes creyeron ver en ella el abandono de una actuación internacional independiente y una suerte de claudicación del liderazgo mexicano entre los países en desarrollo. La salida de México del Grupo de los 77 se interpretó, de manera errónea, como una especie de autoexclusión, contraria a la tradición diplomática y al supuesto deslinde obligado por el ingreso a la OCDE.

Hoy día, son menos los que cuestionan la importancia que ha tenido la membresía y participación de México en la OCDE. Esta decisión, junto con otras que la acompañaron, permitió identificar de manera más clara las nuevas responsabilidades internacionales de nuestro país y ampliar los parámetros de su actuación en el concierto internacional.

A lo largo de más de una década de formar parte de la OCDE, México ha logrado consolidar una presencia activa en los múltiples comités y grupos de trabajo de la Organización, con la participación de un gran número de funcionarios gubernamentales, expertos y académicos mexicanos. Su colaboración ha ocurrido en un plano de igualdad con otros miembros de la Organización. México se ha distinguido siempre por mantener voluntad de diálogo y colaboración en la gestión, definición, evaluación y aplicación de nuevas reglas de comportamiento internacional en temas fundamentales como el comercio mundial, la inversión extranjera y el combate a la corrupción.

Asimismo, nuestro país ha participado de manera activa en el análisis de nuevos temas que han probado ser en particular relevantes para conformar una nueva agenda global: la llamada economía del conocimiento y la información, el desarrollo del capital humano y el desarrollo sustentable, entre otros. Además, México ha promovido la discusión dentro de la OCDE de temas clave para su desarrollo interno: salud pública, educación, ciencia y tecnología, agricultura y biotecnología.

Muestra de su activa participación es el hecho de que en dos ocasiones México haya presidido la Reunión Ministerial de Consejo, hecho sin precedentes para un miembro de reciente ingreso. En mayo de 1999, a sólo cinco años de su ingreso, México presidió, por primera vez, el encuentro anual de la Organización.

A éste acudieron los entonces titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, y del Medio Ambiente. En mayo de 2004, en ocasión del décimo aniversario de su acceso, México presidió de nuevo los trabajos de la Reunión Ministerial, con una participación aún más nutrida. A partir de las propuestas presentadas por México en la primera Reunión Ministerial que presidió, se inició en la Organización un importante proceso de acercamiento, diálogo y apertura con países de desarrollo medio que no eran miembros de la misma: Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, Rusia y Eslovaquia (esta última accedió a la OCDE más adelante).

México ha dado muestras claras de su firme compromiso con los objetivos de la OCDE, al armonizar y adecuar sus políticas en lo que respecta a los procesos de liberalización comercial y expansión de los flujos de inversión. Ello le ha permitido constituirse en portavoz en el seno de la Organización del papel decisivo que los países en desarrollo mantienen en las negociaciones comerciales multilaterales.

A manera de ejemplo, cabe destacar que al acceder a la OCDE México debió asumir compromisos en áreas tales como educación, turismo y agricultura, así como en materia comercial, económica y financiera; entre ellos, los códigos de liberalización de movimientos de capitales y operaciones corrientes invisibles, además de las líneas directrices para las empresas multinacionales. De igual manera, asumió nuevos compromisos en materia ambiental, como el control de algunos productos químicos y de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos. Desde un principio resultó evidente que la política ambiental constituía una de las asignaturas pendientes de México y un ámbito donde la decisión de política exterior de participar y beneficiarse de la experiencia y las contribuciones de la OCDE resultaría en particular relevante para hacer avanzar aspectos fundamentales orientados al desarrollo nacional en el orden interno.

En pocos años, como lo habían hecho los demás miembros de la OCDE desde 1992, México hubo de asumir nuevos compromisos a partir de la Convención de Cambio Climático. De manera constructiva, México propuso que los compromisos cuantitativos en este renglón fueran en términos de emisiones de gases de efecto invernadero por habitante y no en relación con el volumen total de emisiones. Esto contribuyó a fortalecer las posiciones compartidas con otros países de desarrollo intermedio y algunas de las economías emergentes. Frente a los llamados temas grises de la agenda ambiental de la OCDE, como la prevención y el control de la contaminación, México logró desarrollar una estrategia para promover los temas verdes, esto es, los recursos naturales renovables y la biodiversidad; así se reforzaron las actividades de desarrollo sustentable.

Con ello México alcanzó una posición de liderazgo en la elaboración de la nueva estrategia ambiental de la OCDE centrada en asegurar la integridad de los ecosistemas, al haber sido un activo promotor de las Recomendaciones de Política

para el Desarrollo Sustentable, que pugnan por una correlación positiva entre crecimiento económico y medidas para detener el deterioro ambiental.

Un rápido recuento efectuado en fecha reciente por la Representación Permanente de México ante la OCDE arroja resultados que permiten constatar que en los últimos cinco años la membresía ha ejercido una influencia muy positiva en nuestro país. Se han alcanzado logros muy concretos en gobernabilidad pública y gobierno electrónico; en políticas de desarrollo regional, rural y territorial; federalismo fiscal; intercambio de información bancaria; evasión y elusión fiscal, así como gobierno corporativo. Se han registrado también importantes avances en el estudio y la evaluación de las políticas agropecuaria, de salud y de educación, y se han concretado otros esfuerzos en materia de competencia económica, apertura de mercados y protección del consumidor.

En términos generales, algunos de los beneficios más claros que ha obtenido México de su participación en la OCDE son:

- Acceso privilegiado a información. Gran parte de la información que se genera en la OCDE se restringe a sus miembros. Contar con esta información en forma oportuna es muy valioso para el diseño y la evaluación de políticas públicas. Estar en la Organización nos obliga a generar información de calidad y pertinencia.
- Inclusión de temas nacionales en un foro internacional. Como país miembro, México tiene la capacidad de llevar al seno de la OCDE los temas que más le interesan, algunos de los cuales son después retomados por otras organizaciones.
- Mejores prácticas internacionales. El diálogo y la comparación continua con los países más desarrollados del mundo acelera la creación de capacidades y sirve para identificar mejores prácticas en el ámbito de las políticas públicas.
- Convergencia con los criterios de análisis de los países más desarrollados. Utilizar los mismos criterios de evaluación facilita la comparación con los países más desarrollados y nos obliga a trabajar en el proceso de mejora continua.
- Acceso a la red internacional de funcionarios. La OCDE brinda la oportunidad a los servidores públicos nacionales de conocer e interactuar con sus contrapartes internacionales.
- Diferenciación frente a otras economías en desarrollo y emergentes. México es el único país latinoamericano miembro de la OCDE. Lo anterior nos permite diferenciarnos de quienes no lo son, al obligarnos a cumplir con estándares y metas más elevados que se traducen en un desarrollo más ordenado.
- Prestigio internacional. Pertenecer a la OCDE constituye un beneficio en términos de credibilidad ante los principales actores del desarrollo económico en el nivel internacional.

La pertenencia de México a la OCDE ha coadyuvado a crear un entorno más favorable y atractivo para la inversión extranjera directa. El país ha logrado captar más divisas después de su adhesión a la Declaración sobre Inversión y a los Lineamientos sobre Empresas Multinacionales, al generar confianza y certidumbre entre los socios comerciales y los inversionistas.

Ahora bien, con insistencia y acudiendo a un cierto simplismo, se menciona que la OCDE es un “Club de Países Ricos” que agrupa a las naciones más industrializadas del mundo. Al hacerlo con frecuencia se soslaya el importante hecho de que la Organización es un gran centro de investigaciones, un poderoso *«think tank»*, una organización que de manera sistemática reúne información y elabora estadísticas, y que además agrupa a una importante membresía global, formada por países de América, Europa, Asia y Oceanía, pero que no son única o exclusivamente naciones ricas. México, al igual que otros países de ingreso medio, ha obtenido beneficios significativos fruto de los numerosos estudios comparativos que se han llevado a cabo y de las revisiones que ocurren entre pares. El encuentro y el intercambio abierto de información y experiencias respecto de múltiples temas, países, regiones, organismos y mecanismos en la OCDE ha enriquecido sin duda la actuación internacional de México en otros foros y organismos internacionales.

Al ser un foro en el que 30 países se reúnen para analizar asuntos de interés, expresar ideas y plantear propuestas concretas, en el que se buscan nuevas formas de cooperación, la construcción de los consensos y el respeto a los disensos juegan un papel central en la formulación e instrumentación de los acuerdos, decisiones y recomendaciones. Puesto que no se trata de un organismo comercial ni tampoco de uno financiero, sino de una organización de cooperación que propicia la discusión de múltiples temas, cuando alguna iniciativa, decisión o recomendación ha entrado en conflicto con los intereses de México siempre ha sido posible debatir, exponer nuestras ideas y volver a dialogar y negociar hasta encontrar un acuerdo satisfactorio que permita llegar al consenso.

En el futuro será necesario que más instituciones públicas mexicanas se involucren de manera directa en los trabajos de la OCDE. Se requerirá también que asuman un mayor compromiso para que, lejos de pretender la adopción de medidas o recomendaciones externas que pudieran ser ajenas a la realidad nacional, asistan, discutan y compartan la visión de los problemas que México encara y lleven, a su vez, nuevas ideas y propuestas. Así, como resultado del diálogo y el intercambio de información y experiencias con funcionarios de otros países, podrán llegar a sus propias conclusiones y encontrar las mejores soluciones a nuestros problemas, mediante la cooperación en el diseño de más y mejores políticas públicas.

Debemos también reconocer que aún es escaso el número de funcionarios internacionales mexicanos que trabajan en la OCDE. Por ello resulta de la mayor

importancia lograr que en los próximos años se incremente en forma sustancial la cantidad de funcionarios, investigadores y expertos mexicanos que colaboren en la Organización. Como lo destacara en su oportunidad el actual representante permanente de México ante la OCDE, hasta ahora, de los más de 2,300 funcionarios registrados, sólo 12 son de nacionalidad mexicana y de los 887 funcionarios con nivel A, la jerarquía superior dentro de la Organización, únicamente cinco son mexicanos.

Desde la Cancillería debemos intensificar las labores de promoción de las vacantes que se produzcan en la Organización y favorecer, mediante convenios, que las principales universidades del país asuman una actitud más activa para preparar y presentar más y mejores candidatos que puedan acceder con éxito a esas posiciones.

Para ello deberemos tomar en cuenta las fortalezas de una organización única que está dedicada a la cooperación económica, su necesaria reforma futura y aun su posible ampliación, incluidas diversas maneras de hacer más eficientes sus labores; esto sobre la base de que nuestra participación deberá responder a los intereses de una política exterior de un país en desarrollo comprometido con la cooperación. Ello exigirá mayor coordinación con las principales entidades de la administración pública federal y estatal, a fin de detectar dónde se encuentran las nuevas áreas de oportunidad e impulsar los temas que resulten más relevantes en función de nuestro nivel de desarrollo y los principales objetivos y metas de las políticas públicas.

Fueron los procesos de apertura económica y de avance democrático los que condujeron a México a tomar una importante decisión de política exterior: la de ingresar y participar en la OCDE. Esta decisión respondió al propósito de lograr una nueva y más provechosa inserción del país en un escenario global cambiante, y ha ejercido efectos positivos en el diseño mismo de la política exterior. Asimismo, ha estado acompañada de cambios de énfasis y dirección respecto de algunas prioridades y objetivos en nuestras relaciones externas. La diplomacia multilateral de México se ha fortalecido y ampliado luego de nuestro ingreso y actuación en la OCDE.

En la actualidad México contribuye con más de 2% del presupuesto total de la OCDE y es ya su noveno contribuyente. De ahí la necesidad de que en los próximos años se amplíen los beneficios en términos de servicios de análisis, información y consultoría provistos por la Organización, así como que se coordinen y destinen mayores esfuerzos y recursos a la realización, publicación y difusión de diversos estudios y recomendaciones sobre México, sus políticas y sus retos.

Por otra parte, la OCDE puede ser vista como una gran vitrina o un relevante escaparate internacional que permite dar a conocer al mundo las transformaciones que se llevan a cabo en el país. Por ello, considero que todos los análisis

y estudios que se hagan sobre México deben contribuir a que se avance aún más en la proyección internacional de nuestro país. De esta manera la OCDE podrá también contribuir a que los juicios y evaluaciones que emitan en el exterior diversos actores sobre el desempeño, presente y futuro, de México, estén bien sustentados, basados en información sólida y de calidad; así, ayudará a que los importantes cambios que han sucedido en México en años recientes se entiendan y valoren positivamente y en su debido contexto.

En el futuro cercano resultará esencial efectuar un ejercicio interno de definición de prioridades, ante la amplitud de la agenda de la OCDE, para identificar en cuáles iniciativas deben concentrarse las acciones mexicanas en atención a los intereses nacionales y cuáles de ellas pueden, a su vez, redundar en beneficio de otros países en desarrollo. Sólo mediante una participación más dinámica de México en los numerosos trabajos de la OCDE podremos influir en la definición de su agenda, pero eso exige que tengamos claro cuáles son las prioridades nacionales, lo cual recae en la importantísima función coordinadora de la política exterior.

Debemos, asimismo, aprender de encuentros recientes de gran relevancia, como lo fue la reunión celebrada en mayo de 2004 de los ministros de salud de la OCDE, presidida por el secretario de Salud de México. En ella se abordaron los sistemas de salud de alto desempeño y se produjo una discusión rica y de alto nivel sobre los retos de la salud pública en el mundo, incluyendo la sustentabilidad financiera de los sistemas de salud, el papel significativo de las nuevas tecnologías y la innovación, así como la necesidad de lograr mayores niveles de eficiencia en el cuidado de la salud. En esa, como en otras reuniones de alto nivel, México aportó valiosas experiencias e información sobre los logros alcanzados durante el gobierno del presidente Vicente Fox.

Hay otras experiencias que debemos aprovechar luego de la Reunión Ministerial del Consejo de la OCDE de 2004, la cual tuve el honor de presidir, que resultó muy valiosa ya que en ella los ministros de Relaciones Exteriores, Finanzas, Economía y Comercio de la Organización pudimos discutir con mucha franqueza el panorama de la economía y el comercio mundiales, incluyendo el impacto del envejecimiento de la población, el carácter fundamental de las inversiones en los países más atrasados, así como las perspectivas futuras para avanzar en las negociaciones comerciales internacionales.

A lo largo de sus 10 años como miembro de la OCDE, México ha logrado claros beneficios en materia de mejora en sus políticas públicas y ha adoptado y puesto en práctica varias de las recomendaciones generadas en la Organización.

En síntesis, considero que nuestra participación en la OCDE nos ha beneficiado al permitirnos percatarnos de la necesidad de mejorar nuestras capacidades como país para realizar cambios y ajustes con miras a competir con éxito en una economía mundial globalizada. Podremos lograr lo anterior mediante una política

exterior activa y un conjunto de reformas estructurales que promuevan la flexibilidad económica, el crecimiento en el empleo y la elevación de los niveles de vida.

Ser miembro de la OCDE le ha permitido a México consolidar los avances registrados en el aspecto económico, al haber adoptado compromisos concretos en relación con ciertos estándares internacionales y estar en posibilidades de intercambiar con otros países miembros experiencias acerca de las mejores prácticas en el diseño de políticas públicas. Asimismo, ha podido servir como puente de comunicación entre los países industrializados y los países en desarrollo, sobre todo de la región latinoamericana.

Para la política exterior ha sido de suma importancia participar de modo activo en la toma de decisiones y el planteamiento de recomendaciones internacionales en materia ambiental, comercial, energética, de inversiones, desarrollo territorial, educación, agricultura y salud, entre otros muchos temas. Gracias a ello, México ha contribuido, con otros países, a promover las nuevas reglas del juego en el concierto internacional, en áreas donde los acuerdos multilaterales son aún muy necesarios y urgentes para asegurar que todas las naciones avancen en el marco de una economía globalizada.

Capítulo 3

La OCDE y México

En la primera sección de este capítulo se hace un balance de la participación de México como miembro de la OCDE. Comienza por analizar la posición de la OCDE dentro del sistema internacional, los objetivos para los que fue fundada, sus logros más destacados y los retos más importantes. En la siguiente sección se hace un análisis del papel de México como país miembro de la Organización, las razones del ingreso a ésta, el significado que tiene pertenecer a ella, los retos que México enfrenta como país en desarrollo y el aprovechamiento que ha hecho de su membresía.

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Representante Permanente de México ante la OCDE

En esta sección se presenta un balance de la participación de México como miembro de la OCDE. En la primera parte se analiza la posición de la OCDE dentro del sistema internacional, los objetivos para los que fue fundada, sus logros más destacados y sus retos más importantes. En la segunda parte se estudia el papel de México como país miembro de la Organización, las razones del ingreso a ésta, el significado de pertenecer a ella y su aprovechamiento de su membresía.

La OCDE

La OCDE dentro del sistema internacional

La OCDE fue en sus orígenes la institución civil y analítica que se ocupaba del conflicto entre Occidente y la Unión Soviética. En sus inicios fue una organización europea, creada en 1947 bajo el nombre de Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE). Su objetivo era administrar de manera óptima los fondos del Plan Marshall, al compartir entre los países miembros las diversas estrategias utilizadas para reconstruir sus economías y coordinar sus acciones en aspectos donde ello pudiera ser de utilidad para todos.

En 1961, con el ingreso de Estados Unidos y Canadá, la OECE se transformó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En la disputa con la Unión Soviética, un buen desempeño de las economías de mercado era crucial, incluso más importante que el propio poderío militar. La guerra fría no se ganaba con las armas; éstas servían para mantener el equilibrio. El nivel de riqueza de cada bloque era importante para financiar la carrera armamentista, pero, sobre todo, para ganar la batalla por la credibilidad del modelo. Se trataba de mostrar que las economías de mercado pueden crecer más, de forma estable, y ser capaces de repartir estos beneficios de forma equitativa. Se buscaba también propiciar la prosperidad y el desarrollo económico del resto del mundo.

La OCDE servía como un foro en el que sus miembros podían discutir entre ellos temas de interés general para los cuales no había un espacio equivalente.

En la medida en que el crecimiento de la posguerra elevaba de forma significativa el nivel de vida de casi todos los países miembros, la OCDE se fue convirtiendo en la organización del mundo desarrollado occidental, el llamado “Club de los Ricos”. Con esa lógica admitieron a países que podían reclamar ese estatus, aunque algunos, como Japón y Finlandia, ingresaban con niveles mucho más bajos de desarrollo, pero en poco tiempo lograrían crecer con gran rapidez.

Con todo, hay también países que fueron admitidos por razones estratégicas más que por sus condiciones económicas y que no han logrado alcanzar los niveles de riqueza de las otras naciones miembros.

Con la caída del muro de Berlín en 1989, la OCDE hubo de replantear su papel. La Organización ya no podía justificarse desde la lógica de la guerra fría; debía, más bien, jugar un papel positivo en el desarrollo de quienes parecían contar con los cimientos adecuados para un desarrollo sostenible, así como ejercer un impacto más claro en los países no miembros, en aras de contribuir a una economía mundial estable y con crecimiento.

Con el ingreso de México en 1994, primer país admitido desde la entrada de Nueva Zelanda en 1973, la Organización inició un proceso de expansión y redefinición, que quedaría, sin embargo, limitado a sólo otros cinco países: Corea del Sur, Polonia, Hungría, República Checa y República Eslovaca.

Esta ampliación permitió acoger a dos países no europeos que parecían moverse en la dirección de los países miembros y a los países de Europa del Este que se consideraban con mayor oportunidad de converger hacia los niveles de vida de los países europeos (véase el cuadro 3.1).

Los nuevos miembros aportaron un contenido diferente a la Organización, pero el proceso de reconsiderar su papel en el mundo quedó inconcluso, como se discute más adelante.

Cuadro 3.1 Rondas de ampliación de la OCDE



Miembros originales (1960):			
Alemania	España	Irlanda	Portugal
Austria	Estados Unidos	Islandia	Reino Unido
Bélgica	Francia	Italia	Suecia
Canadá	Grecia	Luxemburgo	Suiza
Dinamarca	Holanda	Noruega	Turquía
Adhesiones subsiguientes:			
Japón	1964	República Checa	1995
Finlandia	1969	Hungría	1996
Australia	1971	Polonia	1996
Nueva Zelanda	1973	Corea	1996
México	1994	República Eslovaca	2000

Objetivos, método de trabajo y algunos logros

La OCDE es una organización difícil de definir. Se la ha llamado *think tank*, foro de consulta, banco de estadísticas. Es todo lo anterior, pero con una característica muy singular que la distingue de cualquier *think tank* o de otras organizaciones que pueden estar involucradas en temas similares. La OCDE es un organismo intergubernamental. Los gobiernos de los países miembros deciden la dirección de la Organización, los temas que aborda y la forma de coordinar políticas de interés común y de apoyarse mutuamente en la búsqueda de mejores condiciones de desarrollo.

Si bien en sus orígenes fue parte de una estrategia de política exterior de los países occidentales dentro del marco de la guerra fría en su competencia con el modelo económico de la Unión Soviética, hoy en realidad no es una institución cuyo eje central sea la política exterior. Sin embargo, en su capacidad de organización intergubernamental en la que los temas que trata se negocian entre sus miembros, es un espacio privilegiado para impulsar ciertos temas de la agenda internacional. Sus decisiones afectan la relación con terceros, ya que ha servido como catalizador para reformas en otros ámbitos como el comercial o fiscal. Es un foro único para promover el desarrollo no sólo de los países miembros, sino de aquellos que no lo son, dentro de una lógica que propicie la competencia y una economía de mercado. Un atlas escolar la define a partir de sus miembros: “Reagrupa las 29 economías más poderosas del libre mercado”¹. El atlas no sólo se equivoca en el número —hoy son 30 miembros—, sino en que no es la característica de ser poderoso lo que define a todos sus miembros. En efecto, a la OCDE están afiliadas las economías de mercado más poderosas y entre sus 30 miembros producen 60% de los bienes y servicios del mundo. Sin embargo, pequeños países muy ricos pero menos importantes en la arena internacional son miembros de la OCDE. Por otro lado, no son miembros de la misma grandes economías como China o India, o países con altos ingresos per cápita como Singapur.

Lo que define a los miembros de la OCDE es la creencia de que una economía de mercado y una democracia son la mejor vía para dar crecimiento y bienestar a sus ciudadanos.² La OCDE describe en su página electrónica el proceso para hacerse miembro; ahí señala que un país que aspire a entrar a la OCDE “deberá haber demostrado su valoración de los principios básicos compartidos por todos los miembros de la OCDE: una economía de mercado abierta, democracia pluralista y respeto a los derechos humanos”. No obstante, cabe recordar que el valor de la democracia no estuvo siempre en los criterios de admisión a la Organización. De hecho, estos criterios no se encuentran en la convención que le dio origen a la OCDE. Fue a partir de 1990 que la Organización incluyó la democracia entre los valores que deben compartirse. Países como España, Portugal y Turquía fueron miembros de la OCDE mucho antes

de ser democráticos. Hoy, sin embargo, se parte del acuerdo de que la democracia es la mejor forma de organizarse políticamente, tanto por razones éticas, como por las políticas que produce. Esta defensa del mercado, de la democracia y del respeto a los derechos humanos es el llamado *like mindedness*, es decir, un pensamiento similar en materia económica y política.

La Organización defiende el principio del liberalismo económico, pero en su interior existe una fuerte influencia europea en cuanto a que, para que sea posible una economía de mercado, se requiere una buena regulación que haga a los mercados competitivos y con mecanismos de compensación que brinden oportunidades verdaderas a todos los ciudadanos. Aun antes de que entrara en fuerte cuestionamiento el consenso de Washington, la OCDE cubría un espectro de asuntos tan amplios y diversos como: educación, salud, innovación, migración, agricultura, medio ambiente, pensiones, tecnología y comunicaciones, y comercio.

La OCDE, a diferencia del grueso de los organismos multilaterales, no aspira a ser universal ni a acoger a todos los países de una región por el mero hecho de estar en un espacio geográfico. Por su naturaleza, parte de una membresía limitada y el proceso de ingreso requiere el consenso de los miembros. Dada su mecánica de trabajo en comités donde todos los países tienen un voto y requieren tiempo para participar en el debate, una membresía universal es impensable e incluso una membresía más grande plantea problemas, como veremos más adelante.

La OCDE no presta dinero a cambio de comportamientos, como lo harían el FMI o el BM. La mayoría de sus instrumentos consiste en recomendaciones no vinculantes que buscan homogeneizar comportamientos, pero que pueden servir como catalizador de mejores prácticas. Cuando se acuerdan convenciones vinculantes éstas son aprobadas por los países miembros, como sucede en cualquier acuerdo multilateral; tales son los casos del Grupo de Acción Internacional contra el Lavado de Dinero (GAFI), que no es no estrictamente parte de la OCDE, y la Convención para Prevenir el Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales.

Con todo, al momento de ingresar a la OCDE el futuro miembro debe plantear su posición respecto de todas las decisiones, recomendaciones y declaraciones que la Organización ha adoptado, y mostrar su voluntad y capacidad para cumplir con la mayoría de las mismas. Para ser admitido es crucial cumplir con el Código de Liberalización a los Movimientos de Capital y el Código de Liberalización de Operaciones Corrientes Invisibles, ambos instrumentos legalmente vinculantes.

La fuerza de la Organización se deriva, antes que nada, de su información de alta calidad. La OCDE cuenta con una de las mejores bases de datos que permite un análisis comparado.

Pero no es sólo la información lo que la distingue. Su capacidad de análisis está fundada en un método de trabajo peculiar y único.

En la OCDE se opera en comités y grupos de trabajo que derivan de éstos. Éste es el elemento más singular. En los más de 200 comités y grupos de trabajo de la Organización, expertos de cada país, fundamentalmente funcionarios públicos, pero en algunos casos académicos y miembros de la sociedad civil, debaten temas específicos de interés común. Cada año visitan la OCDE más de 40,000 delegados de los países miembros y de los observadores. Ahí discuten qué agenda conviene abordar y cómo abordarla, y se presentan casos de éxito y experiencias negativas. Se busca la coordinación entre los miembros en asuntos tan diversos como el cambio climático o el aprovechamiento escolar.

En muchos ámbitos se evalúa el desempeño del país. Expertos de la OCDE visitan el país en cuestión y entrevistan a los principales tomadores de decisiones, académicos expertos y actores involucrados en el tema. Con base en criterios definidos con anterioridad en el propio comité, elaboran un reporte que en fecha posterior es analizado con los miembros del mismo.

Los países miembros son evaluados, pero también evalúan. Funcionarios de dos países se encargan de formular los cuestionamientos y, frente al resto de los miembros del comité, funcionarios del país examinado responden las dudas y cuestionamientos. Con base en esta nueva información el secretariado de la Organización elabora una nueva versión del documento.

Los resultados de estas evaluaciones, salvo en el ámbito de la lucha contra el lavado de dinero y contra el cohecho en transacciones internacionales, no son obligatorios. Son sugerencias que podemos o no tomar en cuenta, pero que en general conviene hacerlo porque se basan en las mejores prácticas en el mundo.

No cumplir con las recomendaciones no implica una sanción. El costo es de otro tipo. La Organización cuenta con un recurso central, la llamada presión de pares. El país que incumple queda mal ante los otros expertos, ante la opinión pública y ante los propios inversionistas; la razón es que los análisis de la OCDE casi siempre se publican. Esto genera una sana competencia por querer hacer mejor las cosas. El costo mayor de no reaccionar a estos reportes es no aprovechar los diagnósticos de la Organización, no participar activamente en los muchos ámbitos de su competencia y no utilizar con eficacia un instrumento poderoso para promover el desarrollo como lo es la OCDE.

La OCDE dispone de un amplio espectro de áreas de trabajo (véase el cuadro 3.2). Parte de una premisa: estudiar, entender y plantear recomendaciones en todos los ámbitos que contribuyen a un mayor desarrollo económico. En sus inicios partía de una visión más estrecha, en torno a temas sobre todo macroeconómicos; pero muy pronto se preocupó por todo aquello que permite un desarrollo sostenible, una mejor administración pública, el cuidado del medio ambiente, estándares comunes y un mejor capital humano; de ahí el interés en la política educativa y de salud. Incluso se ha preocupado por conocer cómo funciona el cerebro en el proceso de aprendizaje, para poder saber mejor cómo educar de forma óptima.

Cuadro 3.2 **Áreas de acción de la OCDE**

• Economía y finanzas públicas	• Empleo
• Comercio	• Gobierno público
• Medio ambiente	• Estadística
• Ciencia y tecnología	• Agricultura y pesca
• Política social	• Alimentación
• Salud	• Gobierno corporativo
• Educación	• Tecnologías de la información
• Energía	• Asistencia para el desarrollo
• Transporte	
• Infraestructura	

En la medida en que el desarrollo tecnológico o nuevos acontecimientos mundiales imponen nuevos retos, la Organización ha enfrentado temas muy diversos. Desde *spam*, biometría, seguros y terrorismo y e-gobierno, hasta biodiversidad, energías renovables, políticas urbanas de transporte sostenibles y aprendizaje para la vida.

La OCDE fue un instrumento importante para apoyar las altas tasas de crecimiento y bienestar de los países occidentales que se presentaron después de la Segunda Guerra Mundial. Incluso países como Japón, Finlandia, España o Irlanda, que entraron a la Organización con niveles de desarrollo muy inferiores al promedio de la OCDE, lograron crecer por arriba de los otros países miembros y su ingreso es hoy similar o incluso superior al promedio. Por supuesto, este éxito no es responsabilidad única de la OCDE, pero ésta contribuyó a afinar y coordinar políticas en los países miembros y entre ellos. La Organización también contribuyó al elevado crecimiento del comercio y de la inversión internacionales. En su calidad de organismo multilateral ha podido jugar un papel destacado en la definición de las reglas del sistema internacional.

Entre los temas en los que la OCDE se ha desempeñado de manera en particular importante destacan:

- Los estudios económicos periódicos de los países miembros.
- La desregulación de los mercados financieros.
- La legislación contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.
- El diseño de lineamientos de gobierno corporativo.
- Mecanismos de doble tributación.
- Cuantificación de los subsidios agrícolas.
- Evaluación económica de las tecnologías de la información.
- La Convención para Prevenir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales.
- La evaluación del desempeño de estudiantes (PISA).

Este último es un claro ejemplo de cómo los países reaccionan ante información que sólo la estructura de la OCDE puede proveer. Los resultados de los estudiantes de la mayoría de los países de la OCDE y de aquellos no miembros que participaron en el proceso, sacudieron a los ministerios de educación. Ahora funcionarios de estos países se reúnen para discutir las diversas iniciativas y reformas emprendidas para mejorar el desempeño y la calidad de los sistemas educativos. PISA también es un claro indicador de la trascendencia del trabajo de la OCDE: en 2000 inició con 26 países OCDE y cuatro países asociados; en 2003 la participación incrementó a los 30 países OCDE y 11 asociados; y para 2006, han confirmado su participación los 30 países OCDE más 18 asociados.

Un ejemplo menos evidente para México por no ser miembro del mismo, sino tan sólo observador, es el Comité de Apoyo al Desarrollo (DAC). Éste coordina la política de los países donadores y busca que la asistencia oficial para el desarrollo se acerque al objetivo de donar 0.7% del PIB mundial a los países más pobres. Integran el DAC los países donadores que contribuyen con más de 90% de la ayuda para el desarrollo.

Retos de la OCDE

Con la caída del muro de Berlín, la OCDE decidió ampliarse al resto del mundo. En consecuencia, a partir de 1994, ingresaron siete nuevos miembros. Sin embargo, la medida no resolvió de fondo la necesidad de replantear el papel de la Organización.

A 15 años de la caída del muro, la geopolítica del mundo se ha redefinido de manera gradual. A las presencias de una superpotencia —Estados Unidos—, de un bloque europeo —aún más rico como conjunto, pero menos pujante y poderoso y con problemas de coordinación interna— y de Japón, hay que agregar el nuevo papel de Rusia y la emergencia de dos grandes países —China e India—, así como de nuevos actores como Brasil y África del Sur que están cambiando los equilibrios mundiales.

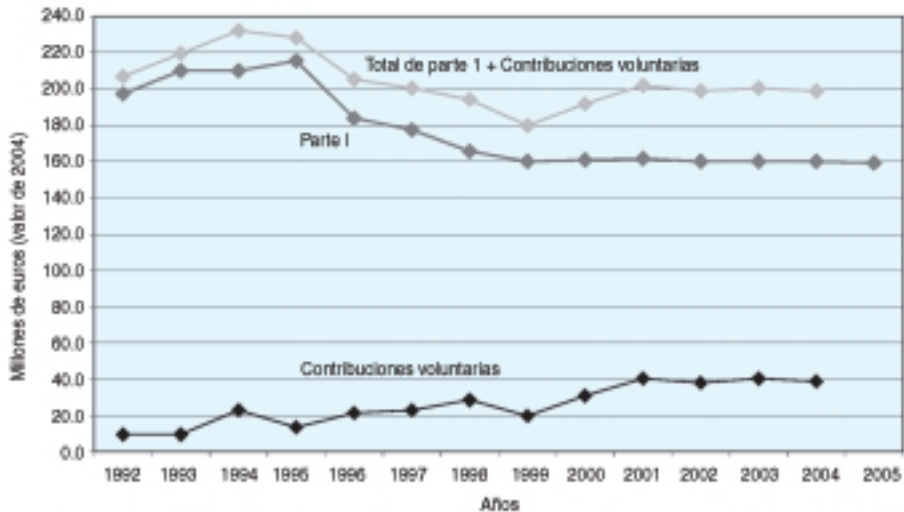
La OCDE es una organización pequeña que, salvo Corea del Sur, no incluye a ninguno de los países con mayores tasas de crecimiento de Asia. Si bien en la Convención que la creó se establece el objetivo de apoyar el desarrollo no sólo de los países miembros, por lo que tiene un programa de vinculación (*outreach*) con más de 100 países, deberá en algún momento incluir dentro de sus miembros a los grandes países como China e India, además de otros muy cercanos al espíritu OCDE que han participado en forma activa en muchos de sus comités, como es el caso de Chile. Rusia ha manifestado su interés en participar en la OCDE, pero la Organización no ha logrado acordar los tiempos y mecanismos para incorporarla. El ingreso de nuevos países a la Unión Europea plantea otro reto, ya que los miembros de la UE que también pertenecen a la OCDE representan una amplia mayoría dentro de ésta y buscan que los seis nuevos miembros de la Unión y las futuras adhesiones ingresen a la Organización.

Con 30 países las reglas de operación actuales no son del todo eficientes. Dado que la mayoría de las decisiones se toma por consenso y cada país tiene un voto, el procedimiento es lento. Para poder enfrentar un número mayor de miembros se requiere repensar los mecanismos de toma de decisión, pero será difícil procesar cambios mayores entre los países de menor tamaño que pueden perder con el cambio.

Como consecuencia de la resistencia de algunos de sus contribuyentes más importantes a aumentar sus transferencias a la OCDE, la Organización enfrenta un reto presupuestal significativo. Desde 1994 se ha suscitado una caída en términos reales y nominales del presupuesto regular que financia su operación. Para compensar este estancamiento, se depende cada vez más de contribuciones voluntarias, dirigidas a programas específicos que dificultan operar una organización con objetivos compartidos por todos sus miembros y bien coordinada entre sus partes.

Incluso sólo desde el punto de vista presupuestal es difícil acomodar la entrada de nuevos miembros si el costo marginal de un nuevo país no fuera cubierto con las cuotas que le corresponden. El monto exacto de este costo marginal no está aún determinado, pero con seguridad será superior a la contribución de países pequeños y/o de menor riqueza relativa, como son casi todos los potenciales nuevos miembros.

Gráfica 3.1 Evolución del presupuesto de la OCDE en términos reales (1992-2005)



Nota: Parte I se refiere al presupuesto regular de la OCDE que financia las actividades generales de la Organización. Las contribuciones voluntarias son aportaciones que en ocasiones hacen los países miembros para proyectos específicos.

Fuente: OECD Budget Committee

En sus 44 años de existencia, la OCDE ha acumulado gran cantidad de saber sobre cómo propiciar el desarrollo. Su trabajo ha sido pionero en innumerables áreas y su influencia ha ido más allá de sus miembros. Sin embargo, para poder funcionar con la misma efectividad en las siguientes décadas, deberá resolver cómo ampliarse y vincularse con el resto del mundo y cómo financiar sus gastos sin fomentar aún más el pago de programas específicos mediante contribuciones voluntarias.

Los países miembros deberemos ser capaces de buscar un equilibrio entre las legítimas necesidades de cada país y los requerimientos de una organización basada en el consenso.

México en la OCDE

Ingreso e implicaciones

El ingreso a la OCDE fue parte del paquete de reformas de Carlos Salinas emprendido en la búsqueda de la modernización económica. Ante la vinculación con América del Norte y la expectativa de un proceso de convergencia hacia los niveles de desarrollo de sus nuevos socios, el ingreso de México a la OCDE tenía sentido tanto para los principales países de la Organización, como para el país mismo.

La entrada a la OCDE dotaba a nuestro país de un espacio más amplio de inserción con los países desarrollados, con lo cual podía ganar cierta distancia de Estados Unidos. Servía como certificador de nuestras principales políticas públicas y motor de futuras reformas; además, brindaba la oportunidad de incrementar el nivel de confianza de los inversionistas en la política económica de México, no sólo por la mayor calidad de nuestra información y la posibilidad de mejorar nuestra política pública, sino porque, junto con el TLCAN, hacía más difícil revertir las políticas seguidas hasta entonces.

Para Estados Unidos y Canadá significaba un espacio adicional de relación con México que permitiría entender mejor su estrategia de desarrollo y fomentar su adopción de las mejores prácticas en la materia. Para los países europeos era una forma de mantener una relación privilegiada con México, de influir en sus políticas públicas, de buscar reglas del juego para sus empresas más cercanas a las de los países de América del Norte y de lograr que nuestro país tomara en cuenta la rica experiencia europea.

Para la OCDE representaba una manera de mantener cierto balance geográfico dado el interés de los países más avanzados de Europa del Este de ingresar a la Organización.

La solicitud de admisión se hizo en 1993. México fue aceptado por el Consejo de la OCDE el 15 de abril de 1994 y el Senado aprobó el instrumento de adhesión el 10 de mayo del mismo año. En palabras del entonces canciller Manuel Tello el

día de la firma del protocolo de ingreso a la OCDE: México “no se despertará como un país rico” al ingresar a la OCDE. Sin embargo, si muestra que para los 24 países más desarrollados somos “un socio viable”, esto ayudará a promover más inversiones y, por tanto, mayor crecimiento. México debe “aprovechar toda la experiencia acumulada” de la OCDE para promover mejores políticas públicas.³ Según Tello, era la culminación de un esfuerzo de cuatro años, en los que empezó a trabajar en los distintos comités de la Organización “demostrando nuestra capacidad”.⁴

México fue aceptado en un momento en el que se contemplaba con enorme optimismo las reformas emprendidas, tanto las económicas como las políticas. El país era percibido como una democracia pluralista, a pesar de la cercanía con los sucesos de 1988. Las reformas permitirían crecer de forma acelerada y sostenida, de tal suerte que podría converger con los niveles de desarrollo de los países miembros, como había sucedido con otras naciones en su momento relativamente pobres, como Japón y España. En varios sentidos, México y América Latina se consideraban un caso de éxito, un poco como ahora se ve a China.

El ingreso de México a la OCDE era el premio por haber transformado al país en una economía de mercado abierta.

La lista de compromisos adquiridos era congruente con los esfuerzos de liberalización emprendidos por el gobierno, pero se reservaron algunos aspectos. El compromiso más importante era el relativo a la apertura del mercado de capitales, dada la necesidad de suscribir los Códigos ya mencionados.

La libertad de cambios había existido en México durante casi toda su historia y el país estaba en un proceso de abrir más sus mercados de capitales, en particular a la inversión extranjera.

La apertura en el sector financiero, negociada en el TLCAN, se extendió a los demás países de la OCDE, pero México se reservó límites a dicha apertura en los mismos sectores en que lo hiciera en el TLCAN, sobre todo en el energético, el financiero, el de transporte, el de radio y televisión, y en los derechos de propiedad a lo largo de la costa y la frontera. Puso también ciertas reservas a la operación del mercado bursátil por manos extranjeras y en materia de seguros. El país estaba liberalizando ambos mercados, pero retuvo el derecho de hacerlo a su ritmo.

En lo que respecta a registro farmacéutico, se defendió la práctica de permitir genéricos, de acuerdo con los estándares de la OMS.

En algunos temas no pudimos cumplir por falta de desarrollo administrativo, como en el de los precios de transferencia y en otros, porque nos eran por completo ajenos. Un asunto significativo que reflejaba una capacidad estatal muy distinta es el relacionado con evitar doble tributación respecto de impuestos a la herencia y regalos.

En el documento de adhesión se señala que “la legislación fiscal actual no grava las herencias y donaciones”.

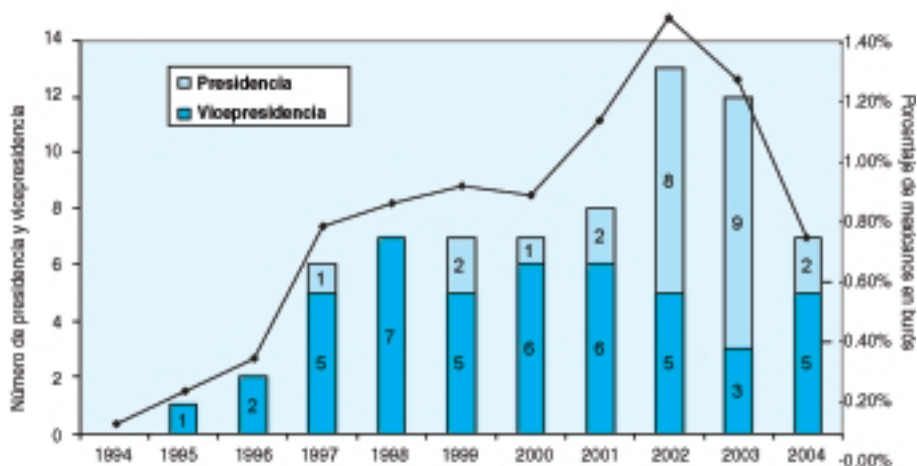
Nuestra participación ha estado llena de contrastes, el mayor de los cuales fue haber sufrido una crisis macroeconómica profunda a unos meses de ingresar a la OCDE.

Los textos de Carlos Hurtado y Francisco Suárez Dávila en este mismo volumen analizan nuestros primeros años. Fueron tiempos difíciles, no se conocía bien la Organización y la distancia con los otros países miembros en muchos ámbitos hacía más compleja la tarea. Pero el trabajo sistemático de quienes nos representaron permitió algunos logros importantes, como haber presidido la Reunión de Consejo en el nivel ministerial en 1999, lo cual, algo bastante extraordinario, se repetiría en 2004.

A pesar de los esfuerzos notables de los mexicanos que han participado en la OCDE, se cuenta con una presencia muy escasa en las presidencias y vicepresidencias (burós) de los comités y grupos de trabajo (véanse las gráficas 3.2 y 3.3).

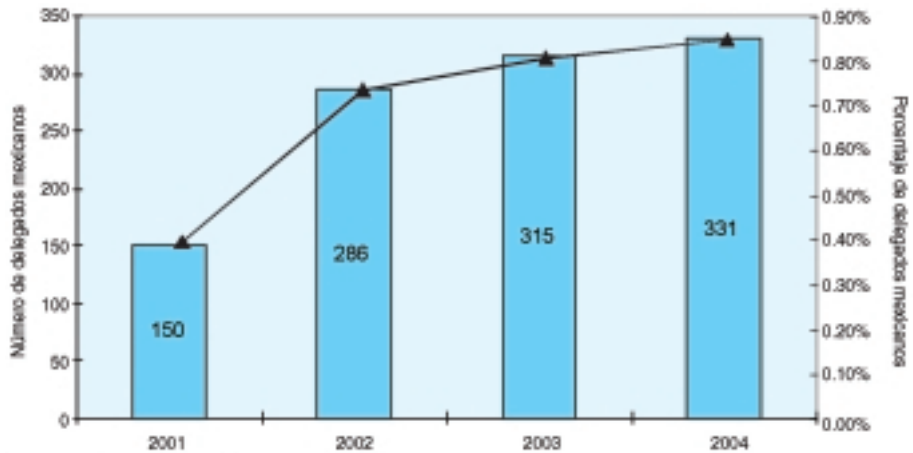
La presencia en la propia Organización como miembros de su secretariado es en particular baja, como se observa en la gráfica 3.4. En efecto, ser un miembro tardío impone algunas dificultades, pero al país le ha faltado capacidad para impulsar más y mejores candidaturas a los puestos que ofrece la Organización.

Gráfica 3.2 Mexicanos en vicepresidencias y presidencias de comités y grupos de trabajo



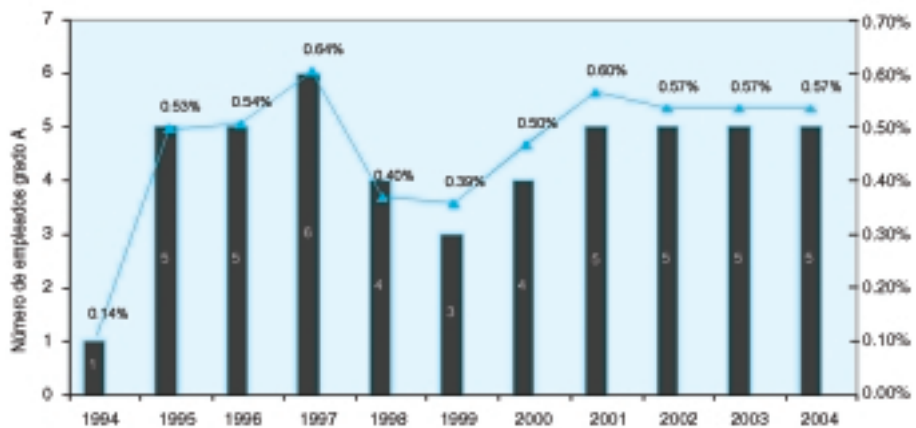
Fuente: OECD Directory of Bodies 1998 - 2004

Gráfica 3.3 Mexicanos en comités y grupos de trabajo (2001-2004)



Fuente: OECD OSUSNET Service

Gráfica 3.4 Mexicanos en el secretariado de la OCDE (1994-2004)



Fuente: OECD Staff Profile Statistics 1996 - 2003

Para aprovechar de manera adecuada los trabajos de la OCDE, México requiere buscar una relación más estable y coordinada entre las muchas partes del gobierno que se relacionan con la Organización. Haber transferido en 2002 las responsabilidades de la representación permanente de México ante la OCDE a la embajada de nuestro país ante el gobierno de Francia fue una decisión contraria a la necesidad de darle mayor continuidad a nuestra participación.

Si bien la embajada bilateral hizo muy buen papel, no dispone de los recursos ni el tiempo necesarios para dedicarse plenamente a las tareas de coordinación y seguimiento de los temas de interés para el país.

Una misión diplomática permanente por completo dedicada a la OCDE contaría con información de primera mano sobre lo que en dicha Organización sucede y, junto con los demás cuerpos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, puede buscar cómo poder vincular mejor al país. Sólo un trabajo constante y dedicado permitirá a México una mayor presencia en la estructura de la OCDE y un aprovechamiento mayor de sus trabajos.

Retos y oportunidades de pertenecer a la OCDE

La OCDE ha sido muy útil para coadyuvar al crecimiento y sus miembros. Muchos países que hoy se encuentran entre los más desarrollados de la Organización no lo eran en el momento de su ingreso; Japón, Irlanda y España son tres ejemplos (véase la gráfica 3.5).

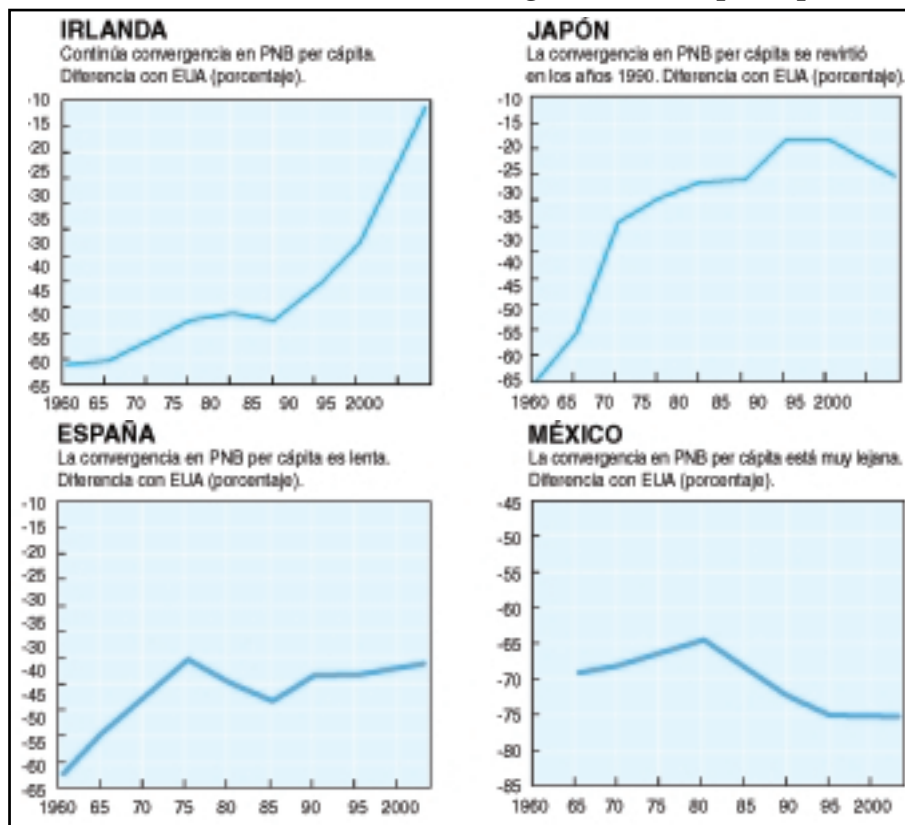
Otros, como Polonia y Corea del Sur, están en claro proceso de convergencia hacia los niveles de ingreso de los países más ricos (véase la gráfica 3.6). En nuestro caso, estamos lejos de habernos desplazado con esa intensidad.

Pese a no haber logrado crecer al ritmo de otros países miembros de menor nivel de desarrollo, la OCDE ha sido un espacio provechoso para México. Gracias a la Organización se realizan revisiones periódicas de nuestra economía y de ámbitos tan diversos como el medio ambiente o la política regulatoria. Los funcionarios mexicanos que asisten a los comités y grupos de trabajo de la OCDE tienen contacto directo con sus pares de los otros países miembros, con lo cual pueden conocer de primera mano cómo enfrentan ellos problemas similares.

Los reportes sobre México han ampliado nuestro conocimiento sobre tendencias de mercados agropecuarios, competitividad de la zona metropolitana, gobierno corporativo y mejora de los sistemas de salud, por citar algunos de los más recientes. El texto de Gabriela Ramos en este volumen y los trabajos temáticos de los expertos también incluidos en este libro dan cuenta de esos estudios.

En estos 10 años de membresía hemos visto cambios notables, aunque, por supuesto, la OCDE ha sido sólo un elemento en estas transformaciones. Nuestra estabilidad macroeconómica, la fortaleza reciente del sistema financiero, los avances en materia de desregulación y combate a la corrupción en ciertas esferas del que-

Gráfica 3.5 Tendencias de la convergencia en PIB per cápita

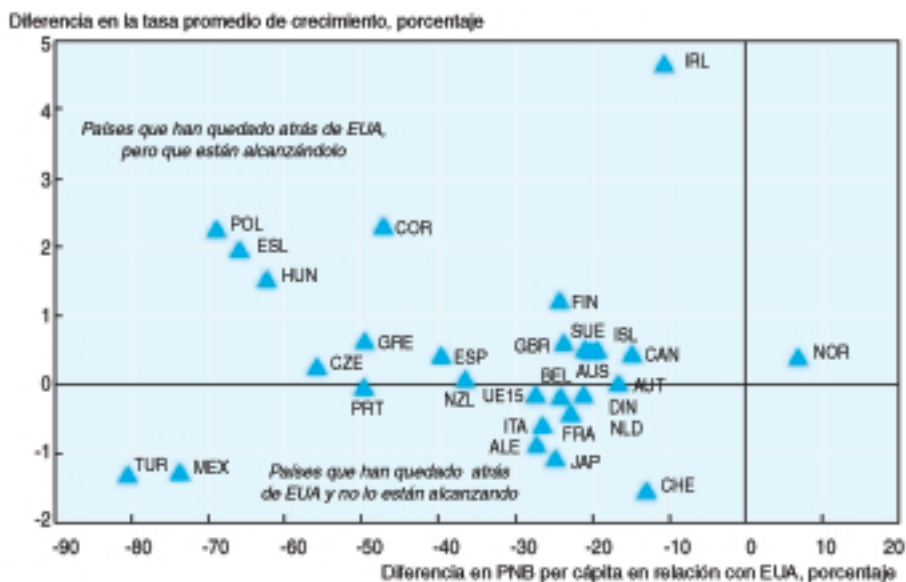


hacer gubernamental, la notable mejoría en la legislación ambiental, la atención en la evaluación escolar como palanca de mejora del sistema educativo, la estrategia de desarrollo regional y la capacitación para el trabajo, entre otros, atestiguan la fructífera colaboración entre México y la OCDE.

La Organización ha sido una pieza importante —aunque ciertamente no la única— para avanzar en estas materias. En algunos casos nos vuelve ejemplo frente a otros países nuestro éxito en aspectos como la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial, la creación de la Comisión de Competencia Económica y el acatamiento de convenciones contra el lavado de dinero y cohecho de servidores públicos por parte de empresas transnacionales.

La OCDE ha servido para mejorar la calidad y oportunidad de nuestros datos. El cambio en la metodología para calcular el desempleo es un ejemplo de esto. Sin estadísticas no hay Estado, decía algún clásico. Quizá lo pueda haber, pero basado en meras intuiciones y posiciones ideológicas. Buenas estadísticas

Gráfica 3.6 Niveles de PNB per cápita y tasas de crecimiento; diferencia con Estados Unidos



Nota: EU15, excluyendo Luxemburgo.

1. La tasa promedio de crecimiento del PNB per cápita se calcula para el periodo 1994-2003 sobre la base de la información de volúmenes de fuentes de cuentas nacionales. El nivel de PNB per cápita es para 2002 sobre la base de 2000 PPP.

Fuente: CECC, National Accounts of OECD Countries, 2004 y OECD Economic Outlook, No. 76.

son la base para buenas políticas, para salir de debates sin sustento. Sin estadísticas los ciudadanos no pueden juzgar en realidad el desempeño de sus gobernantes. Datos comparados en el tiempo y con otros países permiten juicios más objetivos sobre el desempeño del quehacer gubernamental.

En un tema complejo como éste no suele haber blancos y negros. Una lectura detallada de los reportes de la OCDE da cuenta de la riqueza de estos estudios. Así ha sido en evaluaciones recientes, por citar dos, la de e-gobierno y la del sistema de salud. En ambas se informa de los muchos avances logrados, pero también de los retos que tenemos por adelante y los problemas de los que partimos.

Gracias a la OCDE hoy sabemos que algunas políticas de esta administración han sido reconocidas como ejemplares en su materia, como lo fue el programa Oportunidades durante la Reunión Ministerial de Asuntos Sociales, realizada en abril de 2005.

Para los países menos desarrollados de la Organización, la OCDE es un reto en particular complejo. En la comparación con las naciones más desarrolladas es inevitable que nos encontremos muchas veces en posiciones desfavorables, por

algo tenemos un menor nivel de desarrollo. En parte, esto es así porque nos comparamos con los países más desarrollados del mundo, lo cual lo hace mucho más difícil, y en parte también porque somos un país grande, complejo y desigual, en tanto que muchos miembros son pequeños y más homogéneos. Por más que avanzáramos para realizar bien las cosas, en ciertos ámbitos estaremos durante muchos años en los niveles bajos de una organización en la que predominan los países con mayor nivel de desarrollo, países que, además, siguen mejorando. Para los medios de comunicación, es natural reportar la comparación y dejar de lado su verdadero significado.

Esto puede desesperar a muchos. Sin duda, todos quisiéramos estar en los mejores lugares. Pero no es fácil operar un mejor sistema de salud o educativo que los países nórdicos. Lo cierto es que tener lo hecho por esos países como objetivo es y debe ser un acicate para movernos en el sentido adecuado; y así lo ha sido para muchos funcionarios, quienes, lejos de buscar evitar la evaluación, la promueven como palanca para hacer mejor las cosas, para aprender de quienes han resuelto de la mejor forma los problemas que enfrentan sus países.

Pero incluso cuando los problemas son gigantescos, es mejor conocerlos para poder atenderlos, en especial en temas, como casi todos los que trata la OCDE, donde el diagnóstico oportuno de nuestra situación es la única forma de poder pretender mejorar. Nada sería más costoso para el país que buscar ámbitos más cómodos de comparación, como sería hacerlo con países de menor nivel de desarrollo, o peor aún, preferir no compararnos más y pensar que somos únicos y podemos vivir en la comodidad de nuestra ignorancia.

El objetivo de la OCDE no es calificar u ordenar de buenos a malos a los países miembros, aunque así lo reflejen muchas veces los medios de comunicación. Su objetivo es proporcionar a cada uno información sobre dónde se encuentra, para permitirle rectificar el rumbo si el desempeño con respecto a sí mismo en el pasado y con respecto a su potencial no es adecuado.

El desarrollo no se da en automático. Requiere decisiones que propicien comportamientos adecuados en la sociedad y en el gobierno. Dado que toda política pública resulta complicada en su diseño e implantación y consume recursos públicos, vale la pena asegurarnos de que conocemos los éxitos y fracasos de los otros países y de que somos capaces de darlos a conocer entre los principales actores dentro de México. En materia de coordinación de la política pública, la OCDE puede ayudar a detonar mejores mecanismos de comunicación entre una burocracia que muchas veces atiende los problemas de forma fragmentada.

La OCDE presupone que el desarrollo es posible, que los países pueden converger. Nuestra membresía en ella es un activo de primera importancia, de ahí que haya más de 10 países deseosos de ser admitidos. Una organización como la OCDE alberga a naciones que han sido capaces, en plazos muy cortos, de pasar de niveles de desarrollo medio como el nuestro, a altos. La Organización

ha sido un instrumento para alcanzar esos objetivos. Han aprendido de las mejores experiencias y desechado los fracasos de otros.

No podemos soslayar que en algunos ámbitos no sólo estamos por debajo de donde quisiéramos, sino de donde debiéramos. No hemos logrado mejorar a la velocidad a la que otros lo han hecho.

Aunque en estos últimos 10 años se han efectuado muchas reformas, muchas otras han quedado truncas. El motivo no es que desconozcamos qué se debe hacer, ni siquiera que falte acuerdo en ciertos objetivos, como el de incrementar los recursos tributarios, respecto de los cuales la OCDE ha hecho un análisis claro. Sencillamente, no hemos sido capaces de lograr los acuerdos que hacen posible movernos como otros países de la Organización sí lo han hecho.

No se trata de realizar juicios fáciles sobre por qué esto es así.

Desarrollarse no es sencillo. Si lo fuera, todos los países lo habrían conseguido. La democracia hace toda decisión más lenta, aunque más legítima e incluyente. Pero para un sistema político democrático donde las decisiones deben tomarse de cara a la sociedad, los trabajos de la OCDE pueden jugar un papel importante en permitir un debate público más informado, que aprenda de la experiencia de los países que mejor han sabido propiciar el desarrollo.

Notas

¹ Atlas Hachette, Francia, 2003, p. 29.

² Aunque no todos los países que comparten esa visión son miembros, como sería el caso de Chile. La OCDE no se ha ampliado por razones que se explican más adelante, pero países como Chile han solicitado su membresía y participan como observadores en múltiples comités.

³ “México, la novena economía más fuerte del mundo, OCDE”, por José Buendía, *El Universal*, 15 de abril de 1994, pp. 1 y 2.

⁴ “Suscribe México ingreso a OCDE”, *Reforma*, 15 de abril de 1994, p. 22.

Capítulo 4

Los primeros años de la membresía de México en la OCDE: 1994-1997

En este capítulo, el primer representante permanente de México ante la OCDE, Carlos Hurtado, reflexiona sobre los antecedentes de la adhesión durante los primeros años de la década pasada, que fueron de cambios de enorme significado para el mundo, para México y para la OCDE. En la segunda parte se enfoca en la experiencia de la delegación mexicana en los primeros años de la membresía, su aprendizaje y las características que adquirió. En la tercera parte describe una visión personal sobre el cambio en el contexto político-económico mundial, que resulta determinante para el nuevo papel que la OCDE jugaría y que implica un cambio en los servicios que la Organización presta a sus países miembros, lo que ocupa la cuarta parte de este capítulo. Por último, comparte su opinión personal sobre las características que la participación de México en la OCDE debe tener para ser de la mayor utilidad al país.

Carlos Hurtado
Subsecretario de Egresos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Introducción

En mayo de 1994 tuve el privilegio de ser ratificado por el Senado de la República, a propuesta del presidente Carlos Salinas, para ser el primer representante permanente de México ante la OCDE, responsabilidad que desempeñé entre junio de ese año y agosto de 1997¹.

A poco más de 10 años de membresía de México en la Organización, mis reflexiones se concentran, en primer lugar, en los antecedentes de la adhesión durante los primeros años de la década pasada, que fueron de cambios de enorme significado para el mundo, para México y para la OCDE.

En segundo lugar, hablo de la experiencia de la delegación mexicana en los primeros años de la membresía, su aprendizaje y las características que adquirió. Ello en un contexto de un mundo que aún cambiaba a gran velocidad y de una OCDE que, desde mi punto de vista, comenzaba a definir su nuevo papel.

En tercer lugar presento una visión personal sobre el cambio en el contexto político-económico mundial, que resulta determinante para el nuevo papel que la OCDE desempeñaría. Éste, en mi opinión, tendría que implicar un cambio en los servicios que la Organización presta a sus países miembros, lo que ocupa la cuarta parte de estas notas.

Por último, formulo una opinión, también personal, por supuesto, sobre las características que la participación de México en la OCDE debe tener para ser de la mayor utilidad al país.

Antecedentes

Desde el principio de la década de 1990, México vivió un fuerte impulso de reforma económica. Después de los años del Pacto de Solidaridad Económica que comenzó en 1988 y sirvió para contener y reducir las altas y finalmente descontroladas tasas inflacionarias de los años anteriores, el gobierno empezó una tarea de política económica con dos propósitos principales: consolidar la estabilidad macroeconómica y avanzar en las reformas microeconómicas², a fin de hacer posible un crecimiento del producto sostenido y equilibrado.

Así, comenzaron a tocarse temas de reforma que antes parecían intocables. Entre otras cosas, se renovó el programa de privatizaciones de organismos estatales con objetivos ambiciosos, se exploraron nuevas formas de participación privada en infraestructura tradicionalmente considerada sólo para el Estado y se iniciaron las negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá.

El gobierno logró una elevada aceptación de esa política económica, a pesar de numerosas voces que la acusaron de “neoliberal”, término que, en opinión del autor, carece de contenido económico y no define la naturaleza de las políticas emprendidas, pero cuyo uso se extendió con rapidez en los medios y en la opinión pública.

La mencionada aceptación se debió a varios factores. Dos de ellos fueron, sin duda, el anuncio de un cambio en instituciones a todas luces impopulares (tal era el caso de Telmex, que claramente prestaba un servicio deplorable) y la gran determinación con la que se actuó en el aspecto político. Pero además, y quizá más importante, la política de reforma económica se acompañó de una política social que, independientemente de sus resultados en términos de mejoramiento de los niveles de bienestar, fue difundida de manera muy efectiva por el gobierno, bajo el concepto paraguas de “solidaridad”, de particular atractivo entonces para la sociedad mexicana.

Por consiguiente, entre 1989 y 1993 se generó un ambiente que parecía apoyar la reforma económica en el país³ o, al menos, que era mucho más favorable hacia ella que en periodos anteriores. De dicha reforma, tal vez su elemento más exitoso es el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. En definitiva, ese acuerdo dio la seguridad de un verdadero cambio permanente y definido en la política económica del país. Ya avanzadas las negociaciones del Tratado ocurrió un acercamiento entre la OCDE y México⁴. La primera se interesaba en abrirse al mundo que empezaba a sufrir transformaciones muy importantes luego de la caída del muro de Berlín, en especial, en palabras del entonces secretario general de la Organización, “... acercándose a países con voluntad de reforma..”. Por su parte, el gobierno mexicano contemplaba la oportunidad de acercarse a los países industrializados en un ambiente de pluralidad y mediante un diálogo horizontal, y, a la vez, de comprometerse con otros a que las reformas serían irreversibles y permanentes. La convención de la OCDE se veía como un instrumento ideal para ese propósito.

Además, existía interés de Estados Unidos, y quizá de Canadá, en que su nuevo socio, México, formara parte del foro de discusión relevante en materia de política económica que la OCDE ofrecía. Quizás en ese momento Estados Unidos valoraba alguna necesidad de convergencia en materia de política económica por parte de México con el mundo industrializado. El interés en el proceso de acercamiento y adhesión fue evidente en las reuniones previas a la membresía en las que México presentó diversos temas.

El primer acercamiento con vías a un posible ingreso se dio a principios de 1991, mediante una entrevista entre funcionarios de México y el secretario general de la OCDE. Entonces se acordó enviar una misión de México para conocer las actividades y métodos de trabajo de la Organización y explorar la posibilidad de participar en algunos comités de la misma con carácter de observador.

Durante 1991 y 1992 la participación de México se concentró en pocos comités con el fin de procurar una participación constante y de alta calidad, ya que era esencial que México demostrara que podía aportar ideas y experiencias valiosas al grupo de países miembros.

En 1992, México, por medio de su embajada en Francia, empezó a trabajar en el apoyo técnico al proceso de ingreso y en el cabildeo con los representantes de los países miembros. En ese año la OCDE elaboró un estudio sobre la economía mexicana, el primero sobre un país no miembro, el cual mostraba los avances de México en términos de estabilización económica y reformas estructurales.

Para 1993 el número de comités y grupos de trabajo en los que México participaba aumentó en forma notable y en junio de ese año el Consejo de la OCDE, reunido en el nivel ministerial, acordó iniciar un proceso formal de negociaciones de los términos y condiciones bajo los que México podría ingresar al organismo. Desde mi punto de vista, ello muestra que México fue considerado por los países miembros como el país que, por el momento, representaba mejor el papel de las ahora llamadas economías emergentes en la naciente ola de globalización.

Una parte fundamental de las negociaciones consistía en que México analizara en detalle las Actas de la Organización (Decisiones, Recomendaciones y Declaraciones) y estableciera en qué medida podía aceptar las obligaciones resultantes y qué reservas desearía interponer. Por su parte, la OCDE debería decidir, por consenso de sus miembros, si, dada la posición de México, lo invitaría a formar parte de la Organización.

Cabe señalar que asumir las obligaciones derivadas de las Actas de la Organización implica la convicción de que las políticas a que dan lugar (disciplina fiscal, apertura comercial, conservación del medio ambiente, etc.) son las más adecuadas para alcanzar un desarrollo económico sustentable y mejorar el estándar de vida de la población.

Dos áreas cubiertas en mayor detalle por las Actas de la Organización, por la importancia que la misma les confiere, son las de medio ambiente y movimiento de capitales. La posición de México en esas áreas fue revisada en especial por los comités de Medio Ambiente, por un lado, y los de Movimientos de Capital y Transacciones Invisibles y de Inversión Extranjera y Empresas Multinacionales, por el otro.

En marzo de 1994 concluyeron las negociaciones y el 14 de abril la OCDE invitó formalmente a México a ingresar a dicho organismo. Así, México se convirtió en el primer país en acceder a la OCDE en 23 años⁵.

En ese entonces muchos críticos del gobierno denunciaron que la adhesión de México a la OCDE era parte de un triunfalismo exagerado, que había llegado al extremo de inscribir al país al “Club de los Ricos”. Incluso se acusó de frivolidad a la administración. A mí me parece que esa crítica fue injusta y poco razonada,

aunque sí creo, como muchos, que al final de ese gobierno hubo momentos de exceso de optimismo no sanos para el país⁶. Cabe señalar que en los años subsiguientes, de 1995 en adelante, muchos otros se sumaron a esa crítica, aun algunos que habían festejado la adhesión en su momento.

Sin embargo, hay por lo menos dos factores que contradicen de manera convincente que la membresía de México en la OCDE haya sido un elemento simplemente superfluo: 1) el acercamiento del país a la Organización y viceversa empezó años antes del triunfalismo que se aduce, de modo que ese proceso fue calculado, a la vez que se llevaron a cabo otras políticas que después dieron lugar al optimismo que se vivió⁷; 2) es iluso pensar que el Consejo de la OCDE hubiera aceptado el proceso de adhesión y posteriormente invitado a México a formar parte de la Organización tan sólo por consentir su deseo superfluo de “pertenecer al club de países ricos”. Resulta evidente que la Organización se percató de la necesidad de cambiar y abrirse a países distintos de los miembros tradicionales y México representaba una buena oportunidad en ese sentido.

Los primeros años de la membresía de México en la OCDE

La oficina de la delegación de México en París se abrió en mayo de 1994 y la Reunión Ministerial de ese año marcó la primera participación formal de México como miembro de pleno derecho.

A pesar de que se sabía poco de la cotidianidad de la membresía en la Organización, sí se tenía la seguridad de que México sería “examinado” por “sus pares” en diversos aspectos de su política pública. Como era evidente, este trabajo sería delicado e incluso particularmente minucioso en virtud de la novedad que representaba México para los países miembros, pero también era muy importante para el país dado el alto perfil de la imagen internacional que intentaba sostener. Dicha imagen servía propósitos internos en términos de reforma al ser uno de los motores de un círculo virtuoso de atención internacional-presión-mejora-atención, etcétera.

Contrario a lo que muchos pensaban entonces, el trabajo de la OCDE difiere en forma sustancial de la investigación académica y también en varios aspectos del realizado normalmente por los organismos internacionales financieros y comerciales.

En la OCDE se llevan a cabo estudios que reflejan los intereses de los países miembros y que están plasmados en sus decisiones, recomendaciones y códigos. El objeto no es hacer un préstamo a un beneficiario solvente a fin de financiar un proyecto, apoyar la balanza de pagos o aplicar determinadas disciplinas comerciales. Más bien, se trata de evaluar algún aspecto de política económica nacional en función de un conjunto de principios del resto de los países miembros, relacionados con la estabilidad macroeconómica, el impulso al comercio interna-

cional y la globalización, la mejora regulatoria y, en general, el buen funcionamiento de los mercados.

Lo anterior implica que las conclusiones de los análisis suelen estar sujetas a interpretaciones de los autores, con miras a reflejar lo mejor posible los principios de la Organización.

Otro punto sobre el cual había certeza del gobierno mexicano es que la crítica que se derivaría de los diversos análisis sobre su política pública le debía servir para alentar el desarrollo mediante la reforma económica a favor de más comercio exterior, mayor estabilidad y menor y mejor regulación de los mercados. La crítica y las recomendaciones serían más útiles y mejor recibidas al venir de la OCDE, desde un punto de vista distinto del llamado “consenso de Washington”, que se aprecia como el construido a través de los años por instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, así como el Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

A diferencia del consenso de Washington, la OCDE acepta un papel más activo del gobierno en el diseño de la política pública, en ocasiones, con atención a políticas públicas de corte más social, como políticas activas de empleo e igualdad. Desde el punto de vista político y de la opinión pública en México, con este enfoque se gozaba de mayores posibilidades de éxito para apoyar la reforma económica. Por ello, se pensó que las conclusiones del trabajo con la OCDE apoyarían la reforma económica —en general, macro, microeconómica sectorial, de política social— en México y ayudarían así a vencer resistencias internas. Esta última característica del trabajo con la Organización es permanentemente válida y útil para todos los países miembros, incluyendo los más desarrollados⁸.

Si bien es claro, resulta pertinente subrayarlo: entonces y ahora, México y la OCDE comparten el mismo fin último de la política económica o políticas públicas —macroeconómica, sectorial o social—, que puede resumirse en propiciar y elevar el bienestar social de manera sostenible en un marco de democracia. Se comparte el principio de que la estabilidad, la salud de las finanzas públicas, la competencia en los mercados y el impulso a la globalidad del comercio y la inversión bajo reglas claras, entre otros, no son fines en sí mismos; son, más bien, condiciones necesarias, no suficientes, para alcanzar el fin último de bienestar social.

El objetivo de México era lograr que el examen que la OCDE haría de diversos campos de su política pública derivara en las conclusiones adecuadas para avanzar en sus propósitos. Ése fue el reto de la naciente representación de nuestro país en sus primeros años y lo que ocupó buena parte de su tiempo y esfuerzo.

Como se señaló, la orientación de los principios de la Organización era compatible con la reforma que se deseaba en México. Sin embargo, había que trabajar fuerte en los detalles de los documentos para asegurar que las recomendaciones fueran las de mayor utilidad para los objetivos nacionales de política

económica y las conclusiones fueran las idóneas, no sólo en el sentido de reflejar la pertinencia de las políticas necesarias, sino de que se plantearan de la manera más adecuada para el público interno.

En otras palabras, se trataba de que la crítica hacia México que se desprendería del examen de la OCDE fuera constructiva para los fines del gobierno mexicano en materia de política económica y de políticas públicas en general.

Este reto determinó fundamentalmente el perfil de la participación de México en los diversos comités y grupos de trabajo del organismo, que fue de carácter más técnico que diplomático. Se requirió que hubiera conocimiento de cierta profundidad acerca de los principales objetivos de política económica y social de ese momento en México. Que hubiera una comunicación fluida con los principales actores internos. Se intentó que se involucraran en los grupos sobre todo los responsables de las distintas áreas.

La representación permanente o delegación mexicana en los primeros años de membresía se caracterizó por participar de manera directa en los trabajos, por lo que la delegación se organizó con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Relaciones Exteriores, todas ellas con importancia similar.

La participación directa de la delegación en los grupos y comités se privilegió debido a que se consideró que la asistencia por parte de funcionarios de la capital a muchos eventos en París sería muy onerosa para el Estado, lo que fue en particular valioso durante el profundo ajuste macroeconómico que tuvo lugar a pocos meses de empezar la membresía, en enero de 1995, a raíz de la crisis desatada en el país.

Por lo anterior, la representación permanente de México en París se distinguió de las demás por su constante participación en los diversos comités y grupos de trabajo, incluso los más técnicos. Esto le permitió conocerlos de primera mano y poder así hacer recomendaciones informadas a la capital sobre la necesidad y conveniencia de la participación directa de las agencias gubernamentales en los comités y grupos, y su frecuencia.

La reputación del trabajo técnico de la delegación mexicana en los comités y grupos se reflejó en la invitación que se le hizo para presidir el Comité de Presupuesto en 1996. Trabajo más bien interno de la Organización, pero que requería entender a la vez las necesidades de los países miembros y la creciente restricción de recursos de la misma.

Antes de terminar esta sección, vale la pena relatar cómo se tomó la crisis de México de 1994-1995 en la OCDE. La verdad es que hubo una reacción mucho menor que la que muchos en México creyeron que había. Hubo participación de la delegación en varios comités y grupos de trabajo pero, según recuerdo, no de manera notoria. Algunos funcionarios del secretariado —sobre todo de las divi-

siones de economía y asuntos financieros y fiscales, así como del Centro de Desarrollo— mostraron interés en el programa de ajuste y el rescate bancario, y expresaron opiniones favorables en general acerca la estrategia seguida por el gobierno mexicano desde principios de 1995. Pero, de todas formas, podría decirse que no se prestó gran atención a la crisis.

Es probable que dicha falta de atención se haya debido a que el tipo de crisis macroeconómica que vivió México es (o era) poco conocida en los grupos de trabajo de la Organización, a excepción del Centro de Desarrollo. Algunos opinaron, en forma errónea creo, que la entrada del país a la OCDE se relacionaba de cierta forma con la erupción de la crisis (se opinó lo mismo, también de manera errónea, al presentarse una crisis bancaria en Corea posterior a la adhesión a la OCDE, unos años después). El hecho es que, por lo menos en aquel entonces, el análisis de crisis macroeconómicas, con fuertes devaluaciones, quebrantos bancarios, etc., no era un fenómeno familiar en la Organización, como sí lo era y lo es en el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones en donde sí llaman fuertemente la atención⁹.

El contexto mundial en los primeros años de la membresía mexicana

En la época de la guerra fría posterior a la Segunda Guerra Mundial el mundo se dividió, en el aspecto político, en: 1) países industrializados, desarrollados o del “primer mundo”, 2) países del bloque comunista o “segundo mundo”, y 3) países en vías de desarrollo o subdesarrollados o no alineados o del “tercer mundo”. Estos grupos llevaban a cabo concertaciones para acordar políticas comunes frente a los otros. Así, por ejemplo, el llamado tercer mundo llegó a organizarse en el G-77 y la OCDE se convirtió para varios propósitos en el hogar de los países industrializados o del primer mundo.

Hoy día esa clasificación está prácticamente en desuso. Se habla, sí, de países industrializados, pero también de economías “emergentes”, entre las que se encuentran varios países “en transición” del sistema comunista al de mercado y otras que antes se consideraban parte del tercer mundo. El tercer grupo lo conforman las economías más pobres (llamadas *least developed, low income o poor countries* en inglés), entre las cuales hay un subgrupo de países altamente endeudados para los que se creó una facilidad dirigida a aliviar su problema de deuda, denominada Iniciativa “HIPC” (*Heavily Indebted Poor Countries*).

México entró a la OCDE justo cuando ese cambio empezó a plasmarse. Vale decir que se entendía poco en algunas de las discusiones de los comités. En varias de las participaciones de México en comités y grupos de trabajo había que insistir en que nuestra óptica correspondía a un país de menor desarrollo—económico, institucional, etc.— que era, sin embargo, miembro de pleno derecho.

Por ejemplo, en el Comité de Medio Ambiente ciertos países miembros insistieron en que México debería formar parte del Anexo I de la Convención de Cambio Climático y adquirir los compromisos correspondientes, más onerosos que los del resto. La razón, se argüía, es que en dicho anexo se encuentran los países industrializados y la lista coincidía con la membresía de la OCDE hasta 1993. Hubo que alegar, por nuestra parte, que México era a la vez miembro de la OCDE y “país en desarrollo”, lo que para muchos representaba una contradicción en ese entonces, pero formaba parte del cambio de la Organización.

Relacionado con lo anterior está el hecho de que México renunció al G-77 a su entrada a la OCDE. De nuevo, algunos pensaban que con ello pasaría a ser parte de los países industrializados y, por tanto, debía adquirir sus compromisos en diversos acuerdos y perder los beneficios de los países en desarrollo.

Parecería que esta discusión ha bajado de tono en la actualidad y que ya se reconoce que ser miembro de la OCDE no significa formar parte de los países industrializados. Otros nuevos miembros enfrentaron posteriormente situaciones similares a la mexicana. Hoy es normal hablar de países miembros que son economías emergentes¹⁰.

Desde mi punto de vista, fue durante los primeros años de la membresía de México en la OCDE, 1994-1997, cuando empezó a cambiar la visión de primer, segundo y tercer mundos, y a definirse la nueva visión. Esos años se encuentran dentro del periodo que conforma la primera etapa de la integración de los países ex comunistas a la economía de mercado y es también cuando se vigoriza de modo significativo el movimiento de globalización en todo el mundo. Pero hacia adentro de la Organización la nueva presencia de México entonces fue protagónica en ese cambio.

Cambio de la OCDE en cuanto a los servicios que presta a los países miembros

Como ya se mencionó, la OCDE fue para varios propósitos una especie de hogar de los países industrializados. Ciertamente constituyó un importante punto de reunión para que concertaran posiciones comunes ante el mundo comunista y el tercer mundo, en un ambiente de confrontación ideológica. Esto fue relevante en ámbitos como el comercio internacional y la propiedad intelectual, políticas agrícolas, etcétera.

El ambiente de confrontación en materia de políticas públicas formaba parte de la guerra fría. Como anécdota, conviene citar que a mi llegada a la representación de México, en una de las visitas a los embajadores, una de ellos, de un país del G-7, me dijo que para entender el papel de la OCDE había que considerar que el organismo era “...el brazo técnico de la OTAN...”. Me parece que para 1997 nadie hubiera descrito a la OCDE de esa forma.

Según mi punto de vista, el hecho de que desde su creación, después de la Segunda Guerra Mundial, la OCDE se desarrolló en un mundo de confrontación de diversas ideologías, le confirió un papel político relevante entre sus miembros. Por ello, las cancillerías de los países adquirieron especial importancia en los trabajos con la Organización. Como es natural, esta situación cambió en la década de 1990.

Por otra parte, en lo que podría considerarse como la primera etapa de los trabajos de la OCDE, privó en el mundo el patrón oro, que ordenaba el sistema cambiario internacional bajo condiciones de estabilidad. Esta situación terminó a mediados de los años 1970. Hasta entonces, el Comité de Política Económica jugó un papel importante en la coordinación monetaria-macroeconómica de las economías más grandes del mundo. Se generó así una tradición de análisis con enfoque de “economía grande”, que opera bajo el supuesto de que la economía en cuestión puede alterar los precios internacionales de bienes y servicios, así como las tasas de interés, y que su sector externo es relativamente insignificante.

Desde mi óptica, esa tradición de análisis de economía grande perduró en el secretariado de la OCDE a cargo de política económica todavía en la década de 1990. Sin embargo, para entonces ya la integración de las economías era mucho mayor que antes, y el centro de discusión y diálogo —también ya mucho más abierto— se había movido a los organismos financieros de Washington, al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial; en estos foros el enfoque analítico era ya más de “economías pequeñas y abiertas” con diversos regímenes cambiarios, y ese instrumental conceptual se aplicaba a las economías tradicionalmente grandes de la OCDE.

Debido a que las condiciones políticas y económicas del mundo de hoy son muy distintas de las prevalecientes entre 1950 y 1990, es natural que el papel de la OCDE también lo sea. En particular, la hipótesis que aquí se sostiene es que desde la primera parte de los años 1990 el papel que debió jugar la Organización era fundamentalmente el de la confrontación analítica —no política— de las políticas públicas, concentrándose en políticas sectoriales, más que en coordinación macroeconómica.

En otras palabras, la “vocación” de la OCDE se ha acercado en mucho a lo sectorial y se ha alejado de lo político y lo macroeconómico.

Esta hipótesis se basa en lo que, según mi propia percepción, es conveniente y útil para la Organización y sus miembros, y no en la idea que en ocasiones se utiliza cuando se tratan los temas de las prioridades y de las “ventajas comparativas” de la OCDE. En realidad, este último término no es aplicable a organismos, sino a países o regiones, de acuerdo con su dotación de recursos —humanos y físicos— en un momento dado vis-a-vis el resto del mundo. Dicho de otra forma, la Organización tiene las especialidades que sus miembros eligen y en este sentido lo

más útil y conveniente para ella es especializarse en el trabajo sectorial-micro-económico, incluyendo temas sociales —entre ellos, educación, salud y pobreza— y otros como reforma regulatoria, lavado de dinero, etcétera.

Dentro del ámbito sectorial o macroeconómico, donde estaría incluida la agenda de políticas “sociales”, el trabajo de y con la OCDE puede ser de gran utilidad en por lo menos tres líneas:

1. Las recomendaciones sobre política que se deriven de los trabajos de los comités y de la llamada “presión de pares”, por ejemplo, los exámenes de las economías y de políticas, como el de reforma regulatoria o el de educación.
2. El intercambio de experiencias de los funcionarios en los grupos de trabajo y las redes de contactos que ahí se pueden generar.
3. Los trabajos para desarrollar disciplinas de diversos niveles —decisiones, recomendaciones o incluso convenciones vinculatorias que abarquen a otros países no miembros—, como la Convención Antisoborno o el Acuerdo Multilateral de Inversión, que por desgracia fracasó.

Otro tema que ha sido muy útil para los países miembros y para la comunidad internacional en general es la integración de estadísticas. La experiencia de México al respecto fue muy significativa desde el principio de su membresía, cuando empezó a efectuarse un trabajo para poder integrarse a las estadísticas de la OCDE que se usan de manera muy amplia con miras a establecer comparaciones entre países. Obviamente, éste es un elemento fundamental para los propósitos de la membresía.

Si la conclusión es, en efecto, que la “vocación” o utilidad de la OCDE para sus países miembros cambió desde mediados de la década anterior, habría que revisar qué agencia de gobierno es la que debe coordinar los trabajos de los países con la Organización. Se desprendería entonces que quizá las oficinas de gabinete de los jefes de gobierno de los países debieran coordinar dichos trabajos¹¹. Son esas oficinas las que cuentan con la información más completa sobre las prioridades de política económica y, en general, de políticas públicas de la Administración en turno.

Reflexión sobre la participación de México en la OCDE hoy día

En el caso de México, no me queda duda alguna de que si la Oficina de la Presidencia coordinara la representación ante la OCDE, los trabajos serían más productivos para el país y, además, se podría priorizar mejor los temas de interés de la política pública. De tal modo, la Organización, sus redes de contactos y sus productos serían de gran utilidad para el *staff* de la presidencia, en especial al principio del ciclo sexenal.

Además de lo anterior, creo que el trabajo de la delegación mexicana debe ser selectivo, acotado a los temas que en realidad nos son de utilidad en términos de las tareas cotidianas del gobierno y de las aspiraciones de reforma económica.

Tanto el trabajo cotidiano del sector público como el relativo a reformas puede enriquecerse de modo significativo vía el intercambio de experiencias en los comités y grupos de trabajo y la oportunidad que ahí se presenta de establecer una red de colegas que llevan a cabo las mismas tareas o cambios en otras partes. Para apreciar esto es necesario considerar que en esas reuniones hay representantes de oficinas de otros países que en muchas instancias ya han pasado por etapas similares a las que nosotros atravesamos en términos de diseño y aplicación de políticas públicas.

Esto, como es natural, no resulta relevante en todos los casos. De ahí la importancia del costo de la asistencia directa a las reuniones de representantes de nuestra capital, que requiere que la delegación sea en todo momento muy selectiva al decidir cuáles serán la participación mexicana y su forma.

Estoy convencido de que intentar siempre maximizar la presencia mexicana en los comités y grupos de trabajo es erróneo por varias razones. No es apropiado que un país con nuestro ingreso per cápita tenga una participación costosa en el exterior.

En la OCDE hay varias naciones cuya participación es sumamente selectiva y gozan de un nivel de desarrollo mucho mayor que el nuestro¹². Aquellos que mantienen una participación muy amplia, casi universal, por lo general son países no sólo más ricos, sino con intereses estratégicos, políticos y económicos que van más allá de sus fronteras. Tales son los casos claros de Estados Unidos y el Reino Unido, entre otros.

Por último, y retomando uno de los principales retos de los primeros años de la membresía de México, mencionado antes, la crítica, como elemento fundamental del método de trabajo de la Organización, debe utilizarse de manera favorable para los propósitos de política económica y de políticas públicas del país.

Por supuesto, para ser útil, la crítica debe ser informada y derivarse de un análisis serio y riguroso. Lo deseable es que México exija esas condiciones, que influya para que las conclusiones y recomendaciones de la crítica sean las adecuadas para nuestros objetivos, tomando en cuenta las herramientas disponibles para el cambio. La crítica debe servir para brindar oportunidades de cambio en vez de obstáculos.

Creo que la responsabilidad de generar análisis útiles en este sentido es de la Organización, pero para asegurar que así sea, tanto la delegación como las diversas oficinas de México deben trabajar en plena coordinación entre ellas y con el secretariado de la OCDE.

Notas

- * Agradezco los comentarios de Carlos Elizondo y Héctor Camacho a versiones previas de estas notas. Sobra decir que todas las opiniones son responsabilidad mía.
- ¹ Para llevar a cabo las funciones técnicas y diplomáticas que implicó la apertura y la puesta en marcha de la delegación en los primeros años, conté con el apoyo eficaz de todas las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y con el apoyo no sólo eficaz sino incondicional e incansable de quienes trabajaron para la representación en esos años; incluyo en este grupo a mi esposa Claudia.
 - ² La ola de reforma económica en México en realidad empezó desde mediados de los años 1980 cuando el país entró al GATT y se dieron algunas privatizaciones. Creo, sin embargo, que al haberse descontrolado las finanzas públicas y desbordado la inflación poco después, se puede hablar de un nuevo impulso a partir de 1988-1989.
 - ³ Con el paso de los años se ha visto que la reforma no fue tan profunda o intensa como pareció entonces. De hecho, tuvo un alcance limitado y con ello se produjo un fenómeno desafortunado de “fatiga de reforma” que dificulta de modo significativo la reforma hoy día, cuando en realidad no se hizo tanto como se piensa.
 - ⁴ En 1978, debido al importante crecimiento de la producción de acero en el país, la OCDE invitó a México a participar en el Comité del Acero; en un principio la invitación se declinó y no fue sino hasta 1982 cuando México se integró a dicho comité. Hasta 1990 éste fue el único contacto con esa organización.
 - ⁵ A mi entender, la mayoría de los trabajos de la adhesión de México fueron llevados a cabo por Daniel Dultzin, embajador de carrera del Servicio Exterior Mexicano, y Héctor Camacho, funcionario de la embajada en ese entonces, quien posteriormente fue representante de la Secretaría de Hacienda en la delegación de México ante la OCDE. Ambos bajo la dirección de Manuel Tello, embajador de México en Francia.
 - ⁶ Debo aclarar que yo trabajé en esa administración y que asumo todo lo que compete a las responsabilidades que se me asignaron en los diversos puestos que ocupé.
 - ⁷ Yo mismo formé parte del equipo que realizó la primera presentación ante el Comité de Política Económica en 1992, para hablar de la situación macroeconómica del país, junto con Jaques Rogozinsky, encargado del programa de privatización, y Jesús Seade, entonces embajador de México ante el GATT, quienes hablaron de las políticas de privatización y comercial, respectivamente. La misión estuvo presidida por Manuel Tello, embajador de México en Francia.
 - ⁸ Como ejemplo, es común ver en la prensa internacional más especializada (*Financial Times*, *The Wall Street Journal*, *The Economist*, etc.) reportes críticos provenientes de los exámenes de la OCDE sobre países como Francia, Estados Unidos y Alemania, que generan reacciones en su interior.
 - ⁹ Quizás habría que exceptuar de esta aseveración el caso del sistema bancario japonés que, al enfrentar un grave problema de solvencia, se ha analizado continuamente en los grupos de trabajo de la OCDE desde hace más de 10 años.
 - ¹⁰ Como ejemplo véanse las últimas páginas del semanario *The Economist*. Por un lado se informa de los indicadores económicos y financieros de las principales economías del mundo, por lo regular las 11 economías más grandes de Europa, Japón, Estados Unidos, Canadá y Australia, más algún indicador que se reporta para los países más ricos del mundo. Por otro lado, en la página siguiente se reportan los indicadores para mercados emergentes, dentro de los que se

encuentran varios países miembros de la OCDE, como Turquía, Grecia, México, Polonia y Hungría, entre otros, y varios países no miembros, como Chile, Rusia y Ecuador, entre muchos otros.

¹¹ En lo personal, he expresado esta opinión varias veces en reuniones de la OCDE, en particular en el grupo de Centros de Gobierno en el que participé cuando fui coordinador de asesores de Política Económica del presidente de México entre 1997 y 2000.

¹² También hay que considerar que varios países miembros ya han experimentado reformas y superado retos que nosotros apenas estamos considerando y enfrentando, por lo que podría justificarse una presencia más activa de nuestra parte en algunos temas.

Capítulo 5

México en la transformación de la OCDE: 1997-2000

En este capítulo, Francisco Suárez Dávila, segundo Embajador de México ante la OCDE en el periodo de 1997 a 2000, analiza el fortalecimiento de la posición de México en el seno de la Organización. En primer lugar, describe los principales aspectos del entorno en que se desarrolló su gestión en la OCDE. Posteriormente, analiza el papel de México como “potencia intermedia” y su contribución al desarrollo institucional de la OCDE, particularmente en la Presidencia del Consejo de Ministros y el Comité de Presupuesto. Asimismo, destaca los beneficios de contar con la comparación analítica de políticas estructurales, sectoriales y de mediano plazo para México con respecto a países más desarrollados. Por último, comparte sus reflexiones personales y su visión de la creación del Centro de la OCDE en México para América Latina.

Francisco Suárez Dávila

Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público

Cámara de Diputados

Introducción

Al concluir mis responsabilidades como diputado federal, habiendo desempeñado el cargo de presidente de la Comisión de Hacienda en la H. Cámara de Diputados, el presidente Zedillo me designó como embajador de México ante la OCDE. La Comisión Permanente del Senado ratificó esa decisión por unanimidad. Fue desde entonces interesante constatar el interés expresado por los representantes de todos los partidos políticos en que el Poder Legislativo pudiera beneficiarse del importante acervo de información y análisis de políticas públicas de dicho organismo. Después de presentar cartas credenciales ante el secretario general Donald Johnston, inicié mi gestión como representante de México el 8 de septiembre de 1997.

En la OCDE se mostraba gran simpatía hacia México. Mi tarea sería facilitada por varios factores: uno era el prestigio internacional adquirido por el gobierno del presidente Zedillo, que ya para entonces había superado la difícil crisis de 1994. Tuve además la fortuna de que, a pocos días de iniciar mis funciones, el propio presidente de México realizó una visita de Estado a Francia y se concertó, como parte del programa, una entrevista con el secretario general, en la cual estuve presente. Ello me permitió iniciar “con el pie derecho” mi gestión. En esa reunión se acordó que el señor Johnston haría su primer viaje oficial a México.

La visita presidencial fue un evento digno de remembranza, ya que estuve invitado, entre otros actos, a la cena de Estado ofrecida por el presidente francés Jacques Chirac en el Eliseo; ésta, además de una oportunidad de conocer los principales temas de la agenda bilateral, fue una experiencia estética y gastronómica memorable.

Otro factor importante fue que mi predecesor, Carlos Hurtado, el primer embajador de México ante la OCDE, tuvo un desempeño muy destacado —como excelente economista que es— y consolidó una muy buena relación con todos los embajadores y el personal técnico de la Organización, lo cual me abrió muchas puertas. Donald Johnston, como canadiense, conocía bien México y en todo momento fue amigo de nuestro país.

Dividiré mis comentarios sobre mi experiencia como representante de México ante la OCDE, durante el periodo 1997-2000, en tres partes:

- a) El entorno general en que se desarrolló esa gestión.
- b) El papel de México, sus aportaciones y los beneficios que derivó.
- c) Algunas reflexiones personales.

Entorno general del periodo 1997-2000

A continuación describiré los principales aspectos del entorno en que se desarrolló mi gestión en la OCDE. El ingreso de México a la Organización se caracteriza, a mi juicio, por iniciar una tercera fase de la historia de la misma. En la primera etapa, desde su fundación en 1948 como Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), fue una institución que, impulsada por el Plan Marshall, contribuyó de manera fundamental a la reconstrucción de Europa y fungió como foro de reencuentro y cooperación entre los países vencedores y los vencidos de la Segunda Guerra Mundial.

Después hubo una segunda fase, iniciada en 1961, cuando ya se convirtió en la OCDE, un foro de concertación de políticas de todas las democracias industriales avanzadas. Este organismo contribuye a coordinar estrategias ante diversas crisis, en particular la de energéticos de 1974, cuando se crea en la OCDE la Agencia Internacional de Energía. El Comité de Asistencia al Desarrollo es un instrumento poderoso para canalizar “ayuda” a todos los países africanos o asiáticos con el objetivo de contener el avance del comunismo. También se desarrollan las nuevas estrategias económicas para combatir un periodo de estancamiento con inflación y se inician las “políticas de cambio estructural” que exigen las nuevas circunstancias. La OCDE deja de ser keynesiana y se orienta a políticas neoliberales, con algunos matices social demócratas europeos. El último miembro en ingresar había sido Nueva Zelanda en 1974.

Los países miembros comenzaron a considerar que, dados los cambios mundiales, había muchos países de “economías emergentes” que podían ser incluso más importantes que muchos de los entonces miembros. Ya desintegrada la Unión Soviética, había interés de Estados Unidos y de la entonces Comunidad Europea en incorporar naciones de Europa del Este a los organismos internacionales. Eran varios los candidatos.

La habilidad negociadora del presidente Carlos Salinas supo aprovechar estas circunstancias. México estaba, a principios de la década de 1990, en momento de “auge”; estábamos de “moda” y en camino de ser miembros del TLC. Todo ello facilitó que nuestro país se convirtiera en el primer miembro de esta nueva etapa. Después, Japón pediría que entrara Corea del Sur y Europa “empujaría” la adhesión de Hungría, República Checa y Polonia.

La crisis de México ocurriría poco después de nuestro ingreso, pero durante el periodo de referencia ocurrieron dos crisis importantes: la asiática, que afectó al nuevo miembro: Corea del Sur —lo cual dio lugar a la “broma” de que era de mala suerte ingresar a la OCDE—, y después, la crisis de los Balcanes, que afectó seriamente a los países europeos.

La parte final de los años 1990 significó problemas para la OCDE y, en general, para el multilateralismo. Estados Unidos ya había comenzado, en todos los organismos internacionales, una estrategia para establecer programas de

ajuste, “cambio estructural” y, sobre todo, austeridad. Por consiguiente, la OCDE padecía de estrechez crónica de recursos.

La OCDE debía competir con el FMI y el Banco Mundial, que cumplían tareas similares. Estos últimos también contribuirían a solucionar las crisis asiáticas y de los Balcanes, pero tenían muchos recursos propios derivados del pago de los créditos. Asimismo, las instituciones de la Unión Europea se encontraban en plena fase de expansión, recibían importante apoyo de sus países miembros y, de igual manera, realizaban algunas tareas similares. La OCDE se vio obligada a definir bien su nicho de actividades, encontrar sus ventajas comparativas y diseñar programas novedosos. Debía diseñar su propio programa de cambio estructural. Por otra parte, prevalecía una gran demanda de cooperación técnica de países como Rusia y China, con quien la OCDE desarrolló un importante acercamiento diplomático.

Para países como México, la fuerza de la OCDE residía en que era un organismo de “cooperación”. Es decir, no otorgaba financiamiento con elementos de condicionalidad, con los prejuicios que ello conlleva. Contaba con los más de 200 comités y grupos de trabajo de políticas públicas en los que se reunían expertos de los diferentes países para compartir las “mejores y las peores prácticas”. Se consideraba que todos los países eran “pares”. Aunque algunos fueran un poco más pares que otros, sí había el recurso del veto individual. Así, las decisiones por consenso eran casi por unanimidad. Éstos eran los principales aspectos del entorno en que se desarrolló mi gestión en la OCDE.

Aportaciones y beneficios para México: 1997-2000

México realizó importantes contribuciones a la Organización en una doble dimensión:

- a) Contribución al desarrollo institucional de la OCDE.
- b) Aportación o beneficio de las tareas sustantivas en materia de políticas públicas.

Un elemento que llamó en forma poderosa mi atención desde el inicio fue que, dentro del “club” de 30 miembros, México era, auténticamente, por su peso e influencia, una “potencia intermedia”. Es decir, si se exceptuaba al “Grupo de los 7” (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Inglaterra, Italia y Canadá), que sí tenían mayor preeminencia, había un segundo grupo de países con un impacto importante: Suecia, Holanda —que siempre se singularizaba por tener uno de los equipos de funcionarios de mayor calidad—, España, Australia y México. Ése es el peso que nos correspondía, no sólo por el rango de tamaño de nuestra economía y por la contribución al presupuesto de la OCDE, sino también —y lo subrayo— por nuestra capacidad de aportar ideas interesantes sobre diferentes

temas, a veces en forma original. Éramos, además, en ese momento, ¡la novedad dentro de la Organización!

Teníamos, asimismo, una ventaja especial: por una parte, al ser miembros del TLC y de APEC, formábamos parte de un número compacto de países que contribuía con el mayor peso presupuestal (sólo Japón y Estados Unidos aportaban 50% de los recursos), pero también manteníamos una muy buena relación con Europa, sobre todo con los países latinos: España, Francia, Italia y Portugal. En ocasiones opinábamos o votábamos con un grupo, y a veces con otro. Es decir, teníamos la capacidad de jugar la carta de una posición de tipo social demócrata (europea) o la otra, de corte más liberal (APEC), según conviniera a los intereses de México.

Los países de Europa del Este, que deseaban ingresar a la Unión Europea y que seguían casi incondicionalmente la opinión de Alemania o Francia, se sorprendían de la independencia con que México se pronunciaba en los diferentes temas y cómo en varios disentíamos de la posición de Estados Unidos.

Contribución al desarrollo institucional de la OCDE

Aquí destacaré algunas de las principales contribuciones que, durante mi gestión, se hicieron al desarrollo institucional de la OCDE.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS Y ORGANIZACIÓN DEL DIÁLOGO ESPECIAL CON GRANDES PAÍSES NO MIEMBROS

El gobierno de México fue electo para presidir el Consejo de Ministros en 1999, después de sólo cuatro años de membresía. El gobierno y la representación de México tomaron un papel proactivo para diseñar una reunión que trascendiera en la historia de la institución.

La principal iniciativa fue proponer que la reunión del Consejo de Ministros de los países miembros fuera precedida por lo que se llamó “Diálogo Especial” con los principales grandes países no miembros, diálogo que hasta entonces nunca se había dado. La propuesta era consistente con la propia idea que inspiró el ingreso de México. La Organización, para ser relevante, tenía que abrirse a los nuevos actores mundiales.

La argumentación para este nuevo mecanismo estuvo en parte sustentada por documentos de prospectiva de la propia Organización que demostraban que los nuevos “G5”, China, India, Brasil, Indonesia y Rusia, en una década se aproximarían mucho al peso actual de los miembros tradicionales de la OCDE. Además, la discusión de las propuestas o acuerdos en torno a los grandes temas de la agenda internacional y de la OCDE tendrían muy poca legitimidad y efectividad si no se incluía a estos nuevos grandes actores. Algunos de los asuntos eran la nueva Ronda de Negociaciones Comerciales, enfocada a los países en desarrollo;

la nueva arquitectura del sistema financiero internacional; temas de medio ambiente, como el cambio climático, y aspectos de buen gobierno como convenios anticorrupción, entre otros.

Desde luego, un primer problema era determinar la lista de invitados. El criterio más obvio era justamente empezar por el G5. El gobierno de México agregó a Argentina y a Sudáfrica (que al final no pudo participar por la celebración de elecciones en ese país). Los europeos agregaron a la República Eslovaca, que estaba a punto de ingresar a la organización.

En un inicio predominó el escepticismo sobre si esta reunión se lograría. Se decía que la India no aceptaría. Japón no veía con buenos ojos que Indonesia participara por problemas regionales.

José Ángel Gurriá, secretario de Hacienda, que sería el presidente de la sesión principal del Consejo de Ministros, se reunió con el Consejo de Embajadores unas semanas antes del evento para convencerlos sobre la iniciativa. Hecho insólito, pues lo normal era que el presidente de la Reunión Ministerial se reuniera dos días antes con el secretario general.

En un principio las invitaciones fueron hechas y promovidas por la cancillería mexicana. El subsecretario Lozoya y yo nos reunimos con los embajadores de los diferentes países en México y todos vieron la idea con gran simpatía.

Tuve la gran satisfacción de informar al Consejo de la OCDE que la India había sido el primero en dar una respuesta positiva, aspecto que sorprendió mucho. A medida que se aproximaba la fecha, creció el interés. Egipto solicitó, de manera espontánea y por conducto de la cancillería mexicana, ser invitado. ¡Otra sorpresa! Pero Estados Unidos, por medio del Departamento de Estado, indicó que si participaba Egipto, también debía hacerlo Israel; eso no gustó a algunos países. El embajador de Suecia pidió que se agregara una república báltica. La situación se complicó, por lo que se acordó dejar a los siete originales.

¡La reunión fue sumamente exitosa! Se discutieron los grandes temas de la agenda mundial en un diálogo abierto, que se procuró no fuera "acartonado": así se examinaron varios temas: la situación económica mundial, incluso la crisis asiática; las negociaciones comerciales; la promoción de la inversión; el desarrollo sustentable y la cohesión social.

La presencia de cancilleres de países no miembros atrajo a cancilleres de los países miembros que a veces no asistían. Hubo una asistencia de muy alto nivel. Al término de la reunión se dio una conferencia de prensa que pocas veces había sido tan concurrida.

La reunión principal fue presidida con brillantez por el secretario de Hacienda, José Ángel Gurriá, que sorprendió a todos, ya que, además de conocer bien los temas, respondía en perfecto inglés, francés y aun italiano, según el idioma del ministro que hablaba. Uno de los principales temas fue la situación económica

mundial. Al respecto, a iniciativa de los países europeos, se pidió que la OCDE realizara un estudio sobre las fuentes del crecimiento, analizando en particular qué es lo que había permitido a Estados Unidos experimentar un crecimiento tan elevado y sostenido durante toda una década. Es decir, el análisis de la “nueva economía”.

El secretario de Comercio, Herminio Blanco, presidió una reunión con la nueva modalidad de que sólo estarían los ministros sin sus asesores, lo cual tuvo la gran utilidad de que cada país planteó de manera abierta sus principales prioridades para la agenda; de igual manera afloraron las principales dificultades y controversias.

La canciller, Rosario Green, presidió la reunión sobre temas de política exterior, como la relación de la OCDE con los países no miembros.

La delegación mexicana ofreció la tradicional cena en el Castillo de la Muette, en la que se ofrecieron platillos mexicanos y cantó Eugenia León. Cuando entonó *Je'ne regrette rien*, de Edith Piaf, fue ovacionada por todos los delegados; la embajadora de Francia inició agitando un pañuelo blanco al aire. Donald Johnston acabó por tocar el piano, acompañando a la cantante.

El secretario general comentó en el Consejo que la presidida por México había sido la mejor Reunión Ministerial de las cuatro que a él le habían correspondido y que sentaría nuevos estándares. Meses después, en una reunión, cuando ya se había electo a Australia, país que presidiría el nuevo evento de este tipo, un embajador le preguntó a su colega australiana si ya tenían un presidente como José Ángel Gurría (a “*Gurría like Minister*”).

REFORMA DE LA OCDE Y EL COMITÉ DE PRESUPUESTO

El proceso de presupuestación era muy complejo en la OCDE. En esencia, Estados Unidos, el principal contribuyente, planteaba de modo sistemático la necesidad de efectuar recortes presupuestales, de reorientar recursos hacia nuevas prioridades y cancelar actividades ya no vigentes. El problema es que nadie se ponía de acuerdo sobre cómo reasignar recursos, qué era lo prioritario y qué se podía suprimir.

Carlos Hurtado fue el primer embajador electo para presidir el Comité de Presupuesto de principios de 1997 a agosto de ese año. Después, se eligió a un embajador de Australia, considerado demasiado “neoliberal”, que polarizó a los embajadores europeos contra los de APEC. Cuando terminó su gestión y regresó a su país, los dos grupos, con el pleno respaldo del G7, propusieron que, a partir de septiembre de 1998, yo presidiera el Comité de Presupuesto para el presupuesto de 1999.

En esa actividad pude valerme de toda la gama de instrumentos que me habían servido en la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados para

lograr consensos. Casualmente, esta Comisión contaba con 30 miembros, al igual que el Comité de Presupuesto.

La práctica tradicional de la OCDE era que todo se debatía en el pleno de las reuniones mismas. Yo, por el contrario, visitaba a los embajadores para conocer su verdadera posición, sus márgenes de maniobra. En las reuniones hacía sondeos de mayoría, votos informales y otros artificios, hasta que llegábamos a consensos.

En los cuatro años anteriores no se llegaba a una decisión a fin de año, por lo que tenía que haber un proceso de reconducción presupuestal; es decir, utilizar lo básico del presupuesto del año anterior con gastos mínimos. Finalmente, se abandonaba la idea de que se hicieran recortes de gasto diferenciado con reasignación de recursos y se efectuaba un recorte porcentual parejo para que el presupuesto ajustara.

En este año se logró un acuerdo sobre el presupuesto en tiempo y forma, pero, además, que se asignaran más recursos a nuevos programas y prioridades, y se recortaran otros que habían perdido importancia. Es decir, se avanzó en una real “reforma estructural” de la Organización. Logramos que se preservaran los programas de turismo y desarrollo regional, a los que se oponía Estados Unidos, pero que apoyaban Italia, España y otros. ¡Se preservó el programa migratorio que muchos consideraban poco importante!

Fue necesario tomar en cuenta casos curiosos como el de Islandia, país al que sólo le interesaba mantener el área de pesca. Si ésta se suprimía, ejercería el veto sobre el conjunto del presupuesto. ¡Se conservó con uno o dos analistas y un grupo pequeño de trabajo! Y es que las negociaciones se complicaban porque cada uno de los involucrados tenía su coto.

El siguiente gran tema presupuestal era el régimen de pensiones de la OCDE, que era el que había prevalecido en todos los países, el de “beneficios definidos” (“*pay as you go*”). Mientras la Organización era joven y se generaban nuevos empleos, el sistema funcionó; incluso hubo un año de auge en que se devolvieron reservas a los países. Pero este sistema, ya con recortes, poca contratación de personal y una OCDE envejecida con muchos funcionarios y empleados, con un buen número de años de trabajo, ya no era sostenible. Los costos aumentaban en progresión geométrica y absorbían partes crecientes del presupuesto. Nos correspondió, al Comité de Presupuesto, abordar el problema. Parte de la dificultad era la heterogeneidad de regímenes de pensiones que prevalecían en los países de la OCDE. Algunos temían avanzar en la reforma de la Organización, cuando no lo habían hecho en sus países.

Para enfrentar ese difícil reto, creamos un grupo de trabajo de expertos de capitales. En este campo, México estaba en la vanguardia con su Reforma del Sistema de Afores (pensiones con cuentas individuales en instituciones financie-

ras privadas). Invitamos a la Secretaría de Hacienda a enviar a Fernando Solís y José A. Meade, de la Consar, la autoridad regulatoria de las Afores, para que participaran en las reuniones, lo cual hicieron con gran acierto. México y los nuevos miembros enfrentaban otro problema: los antiguos miembros querían que absorbiéramos los costos de un problema gestado desde la fundación de la Organización. Además, como señalé, con poca visión, en un momento de “sobrefinanciamiento”, les habían devuelto reservas. Expresé que nos oponíamos a una situación similar, a la de una gran fiesta en la que los participantes, al final y dentro de la “euforia” desbordada, habían roto la vajilla. Luego querían que pagáramos los platos rotos los que no asistimos a la fiesta.

Por fin, con el apoyo de Corea, Hungría, Polonia y Japón, a los cuales les tocaba un costo desproporcionado con una cuota que con el tiempo se había elevado mucho, ganamos el punto y se convino darnos un trato equitativo. Se llegó a un acuerdo sobre un sistema de pensiones mixto, de contribuciones definidas y de ahorro individual.

OTRAS APORTACIONES

México tenía especial interés en el Centro de Desarrollo de la OCDE. Éste había sido el primer contacto con la Organización y fuimos miembros del mismo antes de serlo de la propia OCDE. Se habían llevado a cabo estudios pioneros sobre el desarrollo empresarial y el desarrollo financiero de México. Además, formaban parte del Comité Brasil, Chile y Argentina. Promovimos algunas reformas. Siempre tuvimos que defendernos del interés de los países “más filántropos”, como los nórdicos que querían graduar a los países latinoamericanos en la problemática del desarrollo. Holanda, por ejemplo, pretendía sesgar la agenda a los temas de países más pobres con el interés “no filantrópico” de que su cuota computara como “ayuda oficial al desarrollo”. Nosotros sosteníamos la necesidad de una agenda orientada a los países emergentes y de desarrollo intermedio. Siempre hubo mucho interés en que México compartiera sus experiencias en materia de desarrollo, por ejemplo los programas focalizados de ataque a la pobreza (como el Programa Progresá). Este tema estuvo presente en la Reunión de Ministros de Política Social de 1998, a la que asistió el secretario Esteban Moctezuma.

Se presentó un relevo del presidente del Comité y dimos un apoyo decisivo para que se eligiera al ex ministro de Hacienda de Portugal, Jorge Braga de Macedo, que fuera compañero del presidente Zedillo en Yale y era un magnífico candidato. Braga de Macedo promovió, en el Comité, un exitoso Foro Internacional sobre Perspectivas Latinoamericanas que se realizó de manera periódica con el apoyo del BID y del que surgieron trabajos interesantes.

También contribuimos, junto con Japón y Australia, a que la problemática de la crisis asiática se incluyera en la agenda de la OCDE. En forma equivocada,

Estados Unidos quería que sólo la atendiera el FMI y el Banco Mundial, los europeos sostenían que no era un problema europeo, en tanto nosotros argumentábamos que era un problema sistémico.

Participación de México en la agenda de Políticas Públicas de la OCDE: contribuciones y beneficios

Los trabajos y recomendaciones de políticas públicas de la OCDE, que emanan de alrededor de 200 comités y grupos de trabajo, representan la esencia de la labor de la institución. A estas comisiones asisten funcionarios expertos de todos los países miembros y también de algunos países no miembros, invitados por su importancia y experiencia. El secretariado técnico de la OCDE prepara los documentos base para las reuniones y después los documentos que emanan de ellas. Cuando el tema es en particular importante se preparan reuniones en nivel de ministros.

En el periodo que nos ocupa hubo reuniones ministeriales en torno a políticas de empleo, medio ambiente y desarrollo social. México hizo contribuciones interesantes en comités relacionados con temas donde teníamos valiosas experiencias que aportar. En otros en los que estábamos más a la zaga, derivamos conocimientos importantes de otros países. Enseguida enumeraré algunas de las contribuciones principales.

POLÍTICA ECONÓMICA Y DE CAMBIO ESTRUCTURAL

El “meollo” de la actividad de la OCDE son los diferentes Comités de Política Económica General (el primer comité creado en la Organización fue el Comité de Política Económica [EPC] y los subgrupos de perspectivas de corto plazo, análisis macroeconómicos y de políticas estructurales, etc.), siempre por demás interesantes. Su apoyo es el muy influyente Departamento de Economía. Para México, ese trabajo económico de la OCDE es interesante, ya que se diferencia del FMI, que fundamentalmente aborda temas macroeconómicos con sesgo financiero y de corto plazo. Las políticas estructurales, sectoriales y de mediano plazo, lo que se considera la economía real, ha caído bajo la lente de la OCDE. El Banco Mundial sí las examina, pero la comparación analítica es con otros países en desarrollo, no con los industriales más avanzados. Esta ventaja comparativa, ese enfoque, se traduce en los excelentes reportes sobre los países, que se discuten en el Comité de Evaluación Económica y de Desarrollo (EDEC).

Durante mi gestión se elaboraron reportes sobre México, con estudios especiales relacionados con mercados laborales (1997), el sistema de salud (1998) y el sistema tributario (1999), y se preparó otro sobre efectividad del gasto público (2000). A las discusiones asistieron delegaciones de alto nivel, por lo regular incluido el subsecretario de Hacienda. En una reunión del Comité de Política Económica, en plena crisis asiática, fui invitado como ponente a presentar la

experiencia mexicana y las políticas para enfrentar la crisis de 1994, lo cual no era usual, pues a estas reuniones asistían funcionarios de capitales.

La OCDE tiene una tradición destacada en estudios de “prospectiva” sobre los grandes retos que enfrenta el mundo. Durante mi periodo de representación la actividad se enmarcó dentro del Programa Internacional de Futuros, que estuvo a cargo del señor Michalski. Se realizaron importantes conferencias y trabajos sobre temas como la tecnología del siglo XXI; la energía en los próximos 50 años; la dinámica económica del siglo XXI (la anatomía de un largo periodo de auge); la dinámica social hacia una sociedad creativa; gobernación y poder en la sociedad del conocimiento; el futuro del dinero y el futuro del agua. El gobierno mexicano aprovechó y apoyó estos trabajos. A las reuniones asistieron mexicanos destacados, como Fernando Solana y Santiago Levy. Yo fui designado, dentro de un pequeño grupo de embajadores, para supervisar e impulsar estas actividades.

POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE

Además de las reuniones de los comités correspondientes, hubo una importante Reunión Ministerial. La secretaria Julia Carabias tuvo una actuación destacada en dos sentidos: México se encontró con una agenda tradicional muy orientada hacia la llamada agenda gris, conformada principalmente por temas vinculados con la contaminación y el cambio climático. Creó la conciencia y logró la aceptación de que era muy importante incluir la llamada “agenda verde”, vinculada con la biodiversidad y el uso sustentable de los recursos sectoriales.

Además, en la Reunión Ministerial surgió el tema del cambio climático relacionado con los compromisos de Kyoto. La OCDE planteaba que se adoptaran obligaciones que no tomaban en cuenta lo que se había acordado en Kyoto, en el sentido de que se reconocieran las condiciones y características especiales de los países en desarrollo, para así adoptar una posición más flexible con ellos en lo referente a la reducción de emisiones de gases contaminantes. México, junto con Turquía y luego Polonia y Hungría, logró que se diera un trato especial a los países emergentes y en desarrollo.

Con la participación activa de la Secretaría del Medio Ambiente y movilizándolo a las organizaciones civiles más destacadas, la OCDE realizó un estudio excelente sobre políticas ambientales. La Secretaría incidió hábilmente en él y luego lo usó para influir en políticas necesarias en la agenda nacional. Un distinguido mexicano, Eugenio Clariond, participó en el grupo de expertos para preparar el Programa de Desarrollo Sustentable de la OCDE.

NEGOCIACIONES COMERCIALES

La OCDE fue un foro importante para sentar las bases necesarias con miras a avanzar en la nueva ronda de negociaciones comerciales. Uno de los puntos

importantes que surgieron en el contexto de la Organización fue la incorporación de temas llamados “horizontales”, en particular estándares laborales y ambientales. Los países en desarrollo, entre ellos México, expresaron siempre gran preocupación acerca de que el aspecto de los estándares laborales se incorporara en las negociaciones comerciales, ya que, en el fondo, constituía un pretexto para que los países industriales introdujeran, en la práctica, barreras proteccionistas frente a países que operaban con menores sueldos por tener un grado menor de desarrollo relativo. El secretario Herminio Blanco y los representantes de México ante el Comité de Comercio actuaron siempre con el propósito de frenar la incorporación de estos elementos; compartían posiciones con Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda, en el sentido de que las negociaciones comerciales no deberían estar vinculadas con temas de competencia de otros foros, como la Organización Internacional del Trabajo, donde, por cierto, nos podíamos defender mejor porque había mayoría de países en desarrollo.

REFORMA REGULATORIA

Un tema al que se le dio gran impulso fue el de las reformas regulatorias en algunos de los sectores claves, como el de telecomunicaciones. Hubo interés en que Estados Unidos, Holanda, Japón y México fueran los primeros cuatro países cuyas experiencias se examinaran, de acuerdo con la metodología de la OCDE. En estos casos había avances, pero también restricciones y problemas diferentes. Este tema dio lugar a discusiones muy intensas en el interior de nuestro país. En el gobierno, por una parte, las tesis del secretario de Comunicaciones, Carlos Ruiz, y la Comisión de Telecomunicaciones (Cofetel) y, por otra parte, las del secretario de Comercio, Herminio Blanco, y la Comisión llamada entonces de Desregulación. En el sector privado, estos diferentes enfoques se reflejaron en Telmex, que defendía cierta protección para la empresa mexicana, y Avantel, que luchaba por una mayor apertura y reducción de las fuerzas monopólicas dentro del sector.

En una reunión del comité correspondiente, en presencia del subsecretario de Comunicaciones, Javier Lozano, Avantel usó el subterfugio de emplear a un ciudadano norteamericano, de antecedentes algo cuestionables, como instrumento de “choque” a favor de los intereses de la empresa. Esto agudizó el conflicto que se suscitó en México y en la prensa nacional.

El documento final reflejó de modo razonable las posiciones de los diferentes grupos y se formularon algunas sugerencias importantes para el mejoramiento de la regulación en este importante aspecto.

POLÍTICAS SOCIALES, EDUCACIÓN, EMPLEO Y MIGRACIÓN

La OCDE ha desempeñado un papel importante en el avance en las políticas públicas con orientación social. Curiosamente, en tanto en los directorados y

equipos de trabajo de la Organización, orientados hacia los temas comerciales, agrícolas, de inversión y financieros, prevalecía una cierta tendencia neoliberal, tal postura era compensada por las tendencias de naturaleza social demócrata que predominaban en estos sectores. Esto se refleja, por ejemplo, en el reporte sobre perspectivas de empleo, algunas de cuyas ideas eran objetadas por países como Estados Unidos o Australia.

México obtuvo útiles enseñanzas de las experiencias de otros países en lo referente al nuevo concepto integral de “educación a lo largo de la vida” y los excelentes estudios con perspectiva comparativa internacional: “Análisis de Política Educativa” y “Panorama de la Educación”, con indicadores de insumos; de éstos surgieron como contraparte los indicadores de desempeño conocidos como PISA (Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes), que reflejan el gran atraso en la comprensión de lectura, matemáticas y ciencias de nuestros niños de siete a 14 años de edad. Asimismo, se llevó a cabo un importante estudio sobre la educación superior en nuestro país.

Ahora bien, México también hizo importantes aportaciones en ese campo. Recuerdo en particular la presentación del subsecretario Daniel Reséndiz sobre nuestras experiencias de nuevas universidades tecnológicas que, por la escala de cobertura mexicana, resultó interesante para países como Alemania. Durante este periodo nuestro país ingresó a un subgrupo de trabajo especializado en el diseño en detalle de la escuela del futuro, que fue de especial utilidad para el entonces director general del CAPCE, Manuel Jiménez.

En el aspecto laboral, el secretario del Trabajo, Javier Bonilla, realizó presentaciones valiosas en ocasión de la Reunión Ministerial, dirigidas a analizar las Políticas de Empleo para salir de la crisis de mediados de la década de 1990. Una anécdota refleja la escala de problemas de un gran país como México. Después de escuchar los planteamientos y metas de los programas de los países pequeños y medianos, en los que se hablaba de recuperaciones de empleo de miles o decenas de miles, cuando Javier Bonilla —hablando en español— se refería a pérdidas o políticas de recuperación de empleo de cientos de miles, la traductora simultánea le quitaba sistemáticamente un “0” a la exposición del secretario.

Con frecuencia yo comentaba en el Consejo, en un intento de explicar la magnitud de los retos de nuestro desarrollo, que cada seis años México tenía que construir infraestructura, educación y salud para un país “nuevo” de seis millones de habitantes (casi del tamaño de Bélgica).

México fue uno de los países que más impulso le dio al tema de migración en la OCDE, cuando muchos países incluso planteaban la cancelación del área de estudio y el comité correspondientes, argumentando que ¡no era prioritario! En México se celebró una conferencia regional para conocer la experiencia de NAFTA, misma que sirvió como base para reuniones regionales sobre la problemática de migración en Asia y Europa. Alejandro Carrillo, presidente del

Instituto de Migración, fue electo a la mesa directiva de la Organización. Comentábamos que un organismo que favorecía el libre movimiento de bienes y servicios, así como de capital, era incongruente si no atendía el libre movimiento de personas.

DESARROLLO TERRITORIAL Y REGIONAL

De igual manera, México apoyó los trabajos del nuevo concepto de desarrollo territorial, que incluía los temas de desarrollo rural, desarrollo urbano, desarrollo empresarial, capital social y redes locales en una dimensión regional. El tema del capital social y desarrollo de redes locales había adquirido gran preeminencia y se celebró una reunión sobre el mismo en México. También aquí se llevó a cabo un foro sobre ciudades de “crecimiento desmedido”. Hubo gran interés por conocer el desarrollo de redes locales empresariales en el Bajío mexicano, a las que se comparó con experiencias relevantes ocurridas en Italia e Irlanda. Ya desde entonces el gobierno de Vicente Fox, en Guanajuato, había apoyado el Programa llamado de Desarrollo Económico y Local de Empleo (LEED). Se elaboraron dos trabajos importantes sobre el desarrollo territorial en México.

BUEN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La OCDE cuenta con un comité muy destacado de Administración Pública (“PUMA”). En él, México pudo realizar elecciones importantes en el asunto de reformas de servicios civiles de otros países, en particular de Inglaterra, así como en experiencias de reformas presupuestales.

De manera creciente se desarrollaron tareas de la OCDE que dieron lugar a códigos de conducta en materia de buen gobierno corporativo y sirvieron para generar reglamentaciones mexicanas en los niveles público y privado.

Se negoció una importante convención para combatir el cohecho de servidores públicos en transacciones comerciales internacionales, en la que México participó en forma activa y que fue suscrita en diciembre de 1997 por el secretario de la Contraloría, Arsenio Farell. Ello tuvo consecuencias sobre nuestra legislación. En esas discusiones nos percatamos de que, para algunos países europeos, el cohecho era ¡fiscalmente deducible!

Una experiencia mexicana que se recibió con interés fue la del Nuevo Sistema Mexicano de Adquisiciones y Licitaciones Públicas, el cual había sido premiado en foros internacionales.

POLÍTICA DE ENERGÍA

Como se comentó, en la OCDE se creó la Agencia Internacional de Energía. En esencia, sus objetivos eran fungir como un mecanismo de defensa de los países consumidores de energía y un organismo eficaz de cooperación de éstos a raíz

de la crisis de 1974, con miras a hacer frente al cartel de los países productores de petróleo y ahorrar energía.

Hubo mucha presión para que México formara parte de esta agencia. Noruega, país que pasó de ser consumidor a productor, constituía un antecedente importante, porque para ese momento ya había ingresado a la agencia. En el inicio nuestros gobiernos se mostraron ambivalentes con respecto a si debían ingresar o no. Por una parte, resultaba muy atractivo obtener los valiosos reportes y estudios que se generaban y conocer directamente las políticas de los países industriales, pero, por otra, podían discutirse compromisos no convenientes para el interés nacional. Por ejemplo, Inglaterra y Estados Unidos eran a la vez productores y consumidores, pero México estaba en clara minoría. Por fortuna, al final se tomó la decisión de no ingresar a la agencia, pero sí establecer un marco satisfactorio de cooperación.

CAMPOS GENERALES DE EXPERIENCIAS ÚTILES PARA MÉXICO

Varios comités y sus trabajos respectivos fueron fuente de actualización permanente de funcionarios mexicanos y de establecimiento de redes de contrapartes en otros países del mundo. Tal fue siempre el caso de las experiencias compartidas en materia de Políticas y Administración Tributaria, donde los comités correspondientes resultaron de gran utilidad para la Secretaría de Hacienda.

El Departamento de Asuntos Fiscales ha sido excelente y, a petición de varios países, se han creado centros de estudios fiscales de la OCDE en China y Rusia, y en México en octubre de 2004. La OCDE fue y es aún una base de información fundamental que compara las experiencias tributarias de diferentes países. Estos estudios permiten apreciar las grandes tendencias de las reformas y los cambios tributarios en el mundo, por ejemplo, la forma como van dominando los impuestos al consumo, en específico el IVA.

Los estudios fiscales de la OCDE son la fuente en esta materia más citada en México.

Experiencias valiosas fueron también los acuerdos de doble tributación, los tratamientos a paraísos fiscales y a precios de transferencia que sirven como base para nuestra legislación y nuestros acuerdos internacionales. Cobró gran auge la regulación contra la competencia fiscal “desleal”, mediante la creación de una lista internacional de los “paraísos fiscales”, en particular los casos de Luxemburgo y Suiza. Sin embargo, esto también dio lugar a que se incluyera en la lista a algunos países amigos del Caribe, con los que en un principio se suscitó un malentendido diplomático.

De igual manera, tuvimos la posibilidad de conocer experiencias de vanguardia en otros países, en ciencia y tecnología. El Conacyt se benefició de ello para avanzar en su sistema nacional de innovación.

La participación en la OCDE permitió conocer de primera mano el gran debate ocurrido entre los países miembros en materia de biodiversidad, bioseguridad y seguridad alimentaria.

De lo anterior podemos concluir que las ventajas para México de formar parte de un organismo con las características de la OCDE son de diversa índole:

- La participación en comités en los que se conocen las “mejores prácticas” de los países más avanzados en el tema y se establece contacto con la red de expertos correspondientes. Así, por ejemplo, Norma Samaniego, responsable de los ajustes informáticos (Y2K) frente al cambio de milenio, pudo conocer en el subgrupo correspondiente lo que otros países estaban haciendo.
- La aportación de experiencias mexicanas en los temas en los que tenemos ciertas ventajas comparativas y la obligación de sistematizar las presentaciones de políticas públicas que debemos hacer en todos los temas.
- La participación directa en las grandes negociaciones sobre temas en los que en la OCDE se tejen acuerdos básicos: reglas contra el cohecho y el lavado de dinero, biodiversidad, comercio, medio ambiente, comercio electrónico, etcétera.
- El acceso a la enorme red de publicaciones en todos los temas imaginables de políticas públicas.
- El hecho de que los grupos técnicos de la OCDE participen en el análisis de nuestras políticas públicas, mediante el gran número de trabajos que se han efectuado sobre México o en los documentos en que se comparan las políticas públicas de todos los países. Eso nos obliga a mejorar la calidad y consistencia de nuestras cifras para estos trabajos y cubrir campos en los que no se tenía información estadística o ésta se producía con rezago. En general, ha obligado a los responsables gubernamentales del manejo de la información, a mejorarla y divulgarla. Así, ha contribuido al esfuerzo nacional de “transparencia”.

Reflexiones personales

Sin duda, el ingreso de México a la OCDE fue un tema controvertido. Participé en una reunión con todos los embajadores con responsabilidad de temas multilaterales, convocada por la canciller Rosario Green en Nueva York. Resultó muy útil, ya que se evidenciaron los dos enfoques diferentes empleados por los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por una parte estaba la posición de vanguardia de una parte de la cancillería sobre la necesidad de México de avanzar en una política exterior moderna y acorde con un mundo global e interdependiente; México tendría que jugar un papel diferente en el nuevo escenario internacional, con políticas congruentes con el ingreso al TLC y a APEC, y acuerdos con la Unión Europea. Por otra parte estaban las posiciones nostálgicas de aquellos embajadores que lamentaban que hubiéramos abandonado al Grupo

de los 77 y la expresión de la queja de que algunos organismos nos habían “graduado” y ya no se nos daba financiamiento en condiciones preferenciales. Sin embargo, esto ocurría por nuestro propio nivel de desarrollo, independientemente de la membresía en la OCDE.

Lo cierto es que el ingreso de México a la OCDE fue impulsado por cancilleres progresistas, como Manuel Tello, Fernando Solana, José Ángel Gurría y el subsecretario Rozental. La entonces canciller, Rosario Green, y el subsecretario Lozoya, a cargo de la OCDE, apoyaron la tendencia.

Resulta “curioso” que otros países deseaban ingresar a la Organización; tales son los casos de Argentina, cuyo presidente Menem acudió personalmente a plantear el asunto de la membresía al Consejo de la OCDE, antes de su crisis; Chile, que ha mostrado su interés permanente, y Brasil, que de manera sistemática ha utilizado nuestra membresía en la OCDE para minar nuestra eficacia en foros de países en desarrollo, en realidad ha sondeado secretamente la posibilidad de ingresar a la OCDE.

La membresía en la OCDE nos ofrece beneficios. El sistema de Comisiones es un invento brillante que permite recabar experiencias de muchos países, establecer redes de colaboración, aportar ideas y beneficiarnos de otras. Debemos aprovechar más a la OCDE como organismo formador de funcionarios. Japón, miembro antiguo, y Corea, miembro reciente, caracterizados por formar a su capital humano, tienen representaciones de 40 funcionarios que se capacitan en todos los temas. El directorio de reuniones mensuales de la OCDE me impresionó la primera vez que lo vi. Era una especie de directorio telefónico “de la a a la z”, que cubría todos los temas de la agenda de políticas públicas.

Vivir en París es un privilegio cultural. Al comenzar mi gestión, la residencia estaba en Neuilly, sitio lejano a la sede de la Organización. Por recomendación del propio Carlos Hurtado, decidí acercarme en un momento en que los precios de los bienes raíces en París bajaron. Ello me permitió arrendar una excelente residencia en la avenida Víctor Hugo, a escasas cuadras de la OCDE.

En el caso de la oficina, con participación directa del entonces subsecretario Rozental, se rentó una oficina en una agradable plaza, frente al Palacio Galliera. Al vencerse el contrato, nos mudamos a una digna oficina situada en la avenida Víctor Hugo, junto a la delegación de Hungría. Gocé de esa rara oportunidad de poder trasladarme a pie a la oficina. La necesidad de la cercanía de la residencia y la oficina a la OCDE se debe a que casi todas las embajadas de los demás países están en la misma zona. La representación ante la OCDE requiere un intenso trabajo diplomático con los embajadores de los demás países y los altos funcionarios de la institución, que se da no sólo en las salas de reuniones, sino en las oficinas y en comidas o cenas de pequeños grupos. Con vaivenes posteriores en nuestra diplomacia, los contratos se cancelaron y a fin de cuentas la residencia se cambió cerca del Palacio de Versalles y las oficinas, cerca de los Campos Elíseos. Muy lejos de la sede de la institución.

Durante nuestra gestión recibimos, y se les organizó un amplio programa de trabajo, a dos misiones legislativas de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados; en esto también abrimos brecha, ya que por lo regular la OCDE sólo establecía relaciones con representantes de los poderes ejecutivos. El profesionalismo con que se comportaron los diputados mexicanos y la calidad interesante del diálogo provocaron que Donald Johnston hiciera comentarios favorables ante el Consejo y se estableciera un precedente para otros países.

Vale la pena comentar la visita oficial que el secretario general Donald Johnston hizo a México, a invitación del presidente Zedillo, y que comenté al inicio del documento.

Fue una visita intensa en la que el señor Johnston se reunió con el presidente, los principales miembros de su gabinete económico y social, legisladores del Senado de la República, académicos y representantes de la sociedad civil. Johnston sentía gran respeto por el presidente ya que era uno de los pocos jefes de Estado o de gobierno que charlaban sobre la amplia temática de la OCDE sin necesidad de que sus asesores le prepararan o pasaran tarjetas.

Después pidió conocer una ciudad del interior del país. Decidimos que fuera a Oaxaca. Uno de los principales monumentos por visitar era, evidentemente, el Convento de Santo Domingo. La austera fachada, parecida a otras iglesias, no le impresionó gran cosa, por lo que siguió su camino conversando conmigo en forma distraída; pero al momento de ingresar al interior, se quedó pasmado y muy emocionado ante la majestuosidad y riqueza de la decoración. Más tarde me confesó que sólo había tenido un impacto estético de igual emotividad al entrar a la Capilla Sixtina.

Después visitamos una pequeña población y vimos cómo los niños, al salir de la escuela, trabajaban en las obras de arte que son los alebrijes; según sus padres, con esta actividad se alejaban de los vicios. Con esa vivencia, el secretario Johnston expresó que las tesis en materia de estándares laborales de sesgo proteccionista podrían ser muy simplistas y ajenas a la realidad de los países en desarrollo. Asimismo, ante el Consejo de la OCDE comentó que ésta había sido una de sus visitas formales más interesantes.

Nuestro anfitrión en la visita fue el gobernador Diódoro Carrasco. El secretario general quedó muy bien impresionado por sus políticas y los proyectos que conoció. Meses después, lo invitó a la OCDE a dar una charla sobre sus experiencias de política regional.

Uno de los aspectos que refleja la importancia de México dentro de la Organización es la existencia de un centro de la OCDE en nuestro país, que sirve, entre otras funciones, para difundir el trabajo y la documentación de la institución. Sólo operan centros en Estados Unidos, Japón, Alemania y en la sede, París. Esto significa que, utilizando tanto medios impresos tradicionales como modernos a

través del correo electrónico, el centro difunde el acervo informativo de la OCDE en todos los países de habla hispana. Incluso en México se hacen varias traducciones. Al analizar el presupuesto de la OCDE hubo intentos de algunos países, que no tienen centro, de desaparecerlos, medida que logramos evitar.

La actual directora del centro, la maestra Gabriela Ramos, fue, durante mi gestión, funcionaria del área de la Secretaría de Relaciones Exteriores responsable de la OCDE. Ella y su director general, el licenciado Agustín García López (actual director ejecutivo por México en el BID), contribuyeron de manera muy eficaz a que prevaleciera una buena coordinación entre la representación de México, la cancillería y el gobierno de México, lo que constituía un elemento fundamental para el buen éxito de las tareas.

Con esa experiencia previa, la maestra Ramos se ha convertido en realidad en una “embajadora” de la OCDE en México, contribuyendo a la organización de foros, la difusión de documentos, la amplia presencia en medios y, desde luego, a la organización del importante evento de conmemoración del X aniversario de la membresía de México.

Los logros alcanzados en la representación fueron posible gracias al apoyo eficaz del excelente equipo de funcionarios provenientes de diversas secretarías de Estado.

En forma destacada, el embajador José Luis Bernal, Norma Pensado y Gerardo Lozano, de la cancillería; Fernando De Olloqui, de la Secretaría de Hacienda; Rogelio Arellano, de la Secretaría de Comercio, y Germán González, de la Secretaría del Medio Ambiente, entre otros.

Una labor compleja, dada la intensa comunicación establecida por parte de los funcionarios de la representación con cada una de las secretarías de Estado mexicanas y la autonomía de que gozaban los directorados y comités temáticos de la OCDE —aun en relación con el secretario general—, era evitar que en nuestra embajada surgiera una “federación de representaciones”, y propiciar, más bien, que se creara una representación unitaria, con tareas bien coordinadas, en la que todos nos beneficiáramos del carácter interdisciplinario de la Organización.

Otra tarea era asegurar que los secretarios de Estado enviaran a los representantes adecuados a las reuniones de comités y se entregaran a tiempo los documentos. París podía representar una tentación que entusiasmara a “turistas diplomáticos” o bien, era posible que se enviara a funcionarios para que descansaran y se les premiara por sus logros domésticos.

Por fortuna, con muy pocas excepciones, tuvimos representaciones de muy buen nivel que realizaban aportaciones. Cuando los representantes mexicanos asistieron a los comités en forma consistente —lo cual es fundamental en un medio en el que prevalecen los funcionarios de carrera— consiguieron puestos en las mesas directivas.

Quiero cerrar a guisa de resumen con la parte correspondiente del reporte que rendí al presidente Zedillo el 15 de marzo de 2000, fecha en que concluí mis funciones para reincorporarme a mi país.

Como se podrá apreciar del informe, puedo afirmar con la mayor objetividad que la representación de México, considerada en su conjunto, es hoy en día una de las de mayor prestigio en la Organización; ha sido una de las que más iniciativas, ideas y reformas ha aportado a esta Organización, con presencia de alto nivel de los más importantes países industrializados.

En apoyo a esta afirmación, podemos inicialmente destacar varios hechos. El secretario general ha reiterado que el Consejo Ministerial presidido por México ha sido el más exitoso y el mejor preparado de los cuatro en que él ha participado. La actuación del secretario Gurría como presidente del Consejo de Ministros y de la secretaria Green y el secretario Blanco, que presidieron reuniones específicas con los ministros de países no miembros y de Comercio, fue muy destacada. El nuevo presidente, el ministro de Hacienda de Australia, ha hecho referencia a ello, imitando el precedente establecido por el secretario Gurría, de reunirse con el Consejo varios meses antes para jugar un papel más proactivo (previamente el presidente se reunía un día antes con el Secretariado). El diálogo ministerial con los principales países no miembros (Rusia, India, Brasil, China, Indonesia, Argentina y República Checa), ideado por México, ha sido considerado en documentos oficiales como un hecho histórico y un parteaguas en la vida institucional de la Organización.

El secretario general consideró su visita a México la más interesante y mejor organizada que ha realizado, debido a la amplitud y la profundidad de los temas examinados. El embajador Lozoya, como representante de México en las reuniones viceministeriales (ECSS), fue objeto en la última sesión de una despedida especial que sólo se acostumbra dar a los presidentes salientes. En las reuniones ministeriales los ministros mexicanos siempre han ocupado la mesa de honor de la presidencia, en las cenas oficiales, junto con cinco o seis países (por ejemplo, el secretario Moctezuma fue sentado a la derecha de la ministra Sálala, quien presidió la reunión de política social. La representación mexicana en temas ambientales ha logrado reorientar la agenda al equilibrar la agenda verde (biodiversidad) en relación con la agenda gris (contaminación) y redefinir los términos del planteamiento del cambio climático.

El embajador de México al frente del Comité de Presupuesto, responsable del programa de trabajo y la reforma de la Organización, logró la única aprobación de un presupuesto que en los últimos cuatro años se ha dado en los tiempos establecidos, pero, además, a través del establecimiento de prioridades y por reasignación de recursos y no por recorte porcentual parejo. Se ha considerado un caso ejemplar de proceso de negociación. Se realizaron reformas en el propio

proceso de presupuestación, de pensiones y de rendición de cuentas. El embajador de Nueva Zelanda se refirió en público al embajador de México como uno de los tres embajadores que han contribuido a cambiar el rumbo de la Organización en los últimos dos años (junto con Inglaterra y Estados Unidos).

Se reconoce que México fue el apoyo fundamental para la elección del señor Jorge Braga de Macedo como presidente del Centro de Desarrollo y promovió las principales ideas para la reforma de dicho centro. La representación de México, junto con las de Japón y Australia, logró que la OCDE pudiera atender aspectos específicos (políticas estructurales) de la crisis asiática como problema sistémico, contra la oposición inicial de Estados Unidos y de Europa. El embajador de México fue invitado a formar parte de un “club” especial de cinco embajadores en el cual los miembros seleccionan a un colega, al crearse una vacante, por su capacidad de influir con ideas en la Organización (los otros miembros son, a título personal, los embajadores de Japón, Inglaterra, Irlanda y Nueva Zelanda, que son también bilaterales). En la mayoría de las reuniones restringidas de miembros del consejo, además de Estados Unidos, Japón, Alemania y Francia, se invita a México. En el reciente Retiro Anual de Embajadores, el embajador de México y el de Alemania presidieron las dos mesas de trabajo.

En los comités de la OCDE han participado en los últimos dos años alrededor de 200 altos funcionarios mexicanos por año. Han aportado y aprovechado experiencias en todos los campos; destacan los temas tributarios, de servicio civil, normas de competencia, reforma regulatoria, presupuestación, educación a lo largo de la vida, la escuela del futuro y reglas de comercio electrónico. A la fecha se han publicado 13 libros especiales sobre México, además de numerosos capítulos en los reportes (*surveys*) por temas y políticas. Cabe mencionar, asimismo, que más de 10 reuniones se han celebrado en nuestro país.

Capítulo 6

El fin del Club de los Ricos

Christopher Brooks narra el entorno de la OCDE en vísperas de la adhesión de México. Señala los retos que la Organización debió emprender para reformar su operación y enfrentar a una economía global altamente interdependiente, haciendo uso de su habilidad analítica para aportar su enfoque multidisciplinario e integral tomando en consideración los intereses de los países no miembros. Destaca la vigencia de la misión de la OCDE desde su fundación y cómo un profundo cambio en la estrategia de comunicación permitió que ésta fuera mejor entendida, tanto por las administraciones nacionales, como por la sociedad civil y la opinión pública. De igual manera, describe ampliamente las características y funciones de la OCDE, su clara diferenciación con respecto a otros organismos internacionales y la cooperación con ellos. En la segunda parte del capítulo se profundiza en los mecanismos para conseguir un proceso de globalización que equilibre el crecimiento económico y la estabilidad social y política.

Christopher Brooks
Director de Asuntos Públicos y Comunicaciones
OCDE

Introducción

En la víspera de la adhesión mexicana a la OCDE, el mayor reto que enfrentábamos era el de acelerar el cambio estructural dentro de la Organización a través del establecimiento de un programa de prioridades más riguroso; de la reforma de la administración y los métodos de trabajo, así como la apertura a un amplio número de países que no estaban asociados con la OCDE. Ésta era la forma de fortalecer la relevancia, eficiencia y efectividad de la Organización.

En aquel momento sufríamos por la falta de una identidad distintiva y la amplitud de nuestra misión no se comprendía bien. Teníamos que enfrentarnos a la globalización, tendencia acelerada que claramente no iba a desaparecer. También debíamos desarrollar una estrategia de comunicaciones para que nuestra misión fuera mejor entendida y apreciada, tanto por las administraciones nacionales como por la sociedad civil, y adquirir la flexibilidad suficiente en la asignación de recursos para encarar los temas de máxima prioridad que enfrentaban los gobiernos miembros. La membresía de México en la OCDE desató la necesidad de abordar estas cuestiones.

Todos estos problemas han sido enfrentados durante los 10 años de la mencionada membresía mexicana. La naturaleza única y el papel de la OCDE nunca han estado en duda a lo largo de este proceso de cambio. La OCDE es una organización intergubernamental cuya ventaja comparativa es su *“habilidad para analizar importantes problemas nacionales e internacionales en una forma multidisciplinaria y vanguardista, sirviéndose de la experiencia de sus países, para aclarar asuntos relevantes relacionados con políticas clave”*.

En los primeros años de la membresía mexicana se hacía hincapié en cómo la Organización debería “reenfocarse y reformarse” para maximizar su efectividad y conservar su capacidad de ayudar a los gobiernos a lidiar con “eventos del mundo cambiante, en particular las presiones de la globalización” en un contexto de “presiones evidentes sobre los recursos de la Organización”.

Aprovechar al máximo la globalización

La OCDE necesitaba reformar su forma de operar para enfrentarse a la “acelerada” tendencia de la globalización y ayudar a sus países miembros a incrementar la velocidad de los ajustes estructurales necesarios.

Un reto particular era el riesgo de que la opinión pública, frente a este ritmo de cambio cada vez más rápido, subestimara los beneficios en el largo

plazo que la globalización, el progreso técnico y las mejoras económicas estructurales podrían ofrecer, y diera mayor peso a los costos en el corto plazo, en términos de empleos perdidos, desigualdades y exclusión social.

El hecho de que la OCDE careciera de visibilidad no ayudaba. Era evidente que la Organización necesitaba una estrategia de comunicaciones que resaltara el papel crucial que la OCDE podría desempeñar en el apoyo al proceso de globalización y la generación de reformas de políticas, no sólo en el área económica sino también en políticas sociales y desarrollo general. El papel desempeñado por el centro de la OCDE en la Ciudad de México —tanto en México como en América Latina— ha sido crucial en este aspecto.

Y, al igual que los gobiernos miembros, la Organización se encontraba bajo presión de dar más valor a cambio del financiamiento que recibe y, al mismo tiempo, adquirir la flexibilidad suficiente para adaptarse a las cambiantes demandas de un mundo en desarrollo que avanzaba con rapidez.

En un periodo de cambio profundo como éste, lejos de ser irrelevante, la OCDE era más indispensable que nunca para ayudar a los gobiernos a desarrollar políticas apropiadas y efectivas, anticiparse a malentendidos y fricciones, e informar a la opinión pública.

Para lograrlo, la Organización tenía que ser capaz de hacer el uso más efectivo posible de sus excepcionales habilidades para el análisis multidisciplinario, el debate, la recomendación y el monitoreo, así como la adopción e implantación de “reglas del juego”.

Tres elementos han sido necesarios para garantizar que la OCDE brinde ayuda efectiva a los gobiernos miembros con miras a enfrentarse a los retos de hoy:

- La identificación de los problemas socioeconómicos más apremiantes que se vislumbran y que ponen a prueba a los gobiernos miembros.
- La ayuda a los miembros para abordar estos problemas en una forma concreta mediante información relevante y recopilación de datos, análisis objetivos y recomendaciones de políticas, así como monitoreo exhaustivo de la aplicación de estas prescripciones.
- La comunicación efectiva de los mensajes clave de la OCDE al público en general, a los legisladores y a los líderes de opinión, contribuyendo con los gobiernos a movilizar el apoyo para las reformas de políticas necesarias.

El secretario general de la OCDE comentó en su momento: “La OCDE tiene que desempeñar un papel crucial al ayudar a los miembros a enfrentarse a los retos del mundo actual, pero sólo puede hacerlo si se concentra e incrementa el valor de su trabajo”. Ése era el reto. Abordarlo sería más simple al capitalizar las

reconocidas fuerzas y ventajas comparativas de la Organización: su habilidad analítica, el enfoque multidisciplinario e integral que puede aportar, siempre con una dimensión internacional, y su pensamiento vanguardista.

Los factores fundamentales para vencer ese reto eran:

- Desburocratizar a la OCDE.
- Capturar la atención de quienes hacen las políticas en las capitales y asegurarse de que entienden la naturaleza y el potencial de la OCDE.
- Crear un mecanismo efectivo para el establecimiento de prioridades que incorpore los insumos de los tomadores de decisión en la materia y trasladarlo al plan de trabajo de la OCDE.
- Mejorar las estructuras de los comités y del secretariado para permitir una mejor cooperación y transferencias más fáciles de recursos a nuevos asuntos y cuestiones multidisciplinarios.
- Acordar una estrategia para la ampliación de la membresía y el compromiso con no miembros.

La Organización ha recorrido un largo camino desde entonces en casi todos estos rubros y hoy es más flexible y mejor conocida.

¿Cuál es la misión de la OCDE?

La esencia de la misión de la OCDE reside en el hecho de que ésta se creó sobre las cenizas de la Segunda Guerra Mundial, con el fin de alcanzar progreso económico y social para sus miembros. El preámbulo a su Convención fundadora de 1960, hablaba de la necesidad de los miembros de consultarse y cooperar “...para promover el mayor crecimiento sostenible de sus economías y mejorar el bienestar económico y social de su gente”.

La visión y amplitud de pensamiento de los líderes que diseñaron este instrumento de cooperación internacional eran extraordinarias. La Convención fundadora de la OCDE (véase el cuadro 6.1) bien podría ser una declaración contemporánea, sin importar la enormidad de cambios que en cada aspecto del panorama mundial han ocurrido desde la creación de la Organización. Sus principios y métodos parecen idóneos aun para las tensas y difíciles situaciones que enfrenta hoy la comunidad internacional de democracias.

Si alguna lección especial del pasado de la OCDE tiene relevancia particular para su futuro, es el éxito del Plan Marshall, del cual la Organización es el único legado vivo. Visto por algunos como un acto histórico de generosidad, es más bien un generoso pero sabio ejercicio de *interés propio o autoinspirado*. Estados Unidos sabía que una Europa fuerte y unida era lo que más convenía a sus intereses

Recuadro 6.1 **La Convención de la OCDE**

La “declaración de la misión”, consagrada en los artículos 1 y 2 de la Convención fundadora de la OCDE, ha resistido muy bien la prueba del tiempo. Analicémosla.

Artículo 1

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en lo sucesivo llamada la “Organización”) tiene como objetivos el promover políticas destinadas a:

- a. Alcanzar el más alto crecimiento económico sustentable y del empleo y un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad financiera, y, por ende, contribuir al desarrollo de la economía mundial.
- b. Contribuir a la sólida expansión económica en los países miembros y en los no miembros en proceso de desarrollo económico.
- c. Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme con las obligaciones internacionales.

Artículo 2

En la persecución de esos objetivos, los miembros convienen, tanto en forma individual, como conjunta:

- a. Promover el uso eficiente de sus recursos económicos.
- b. En los campos científico y tecnológico, promover el desarrollo de sus recursos, alentar la investigación y promover la formación profesional.
- c. Buscar políticas diseñadas para alcanzar el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa, y para evitar que surjan situaciones que pudieran poner en peligro sus economías o las de otros países.
- d. Continuar los esfuerzos por reducir o abolir los obstáculos al intercambio de bienes y servicios y pagos corrientes, y mantener y extender la liberalización de los movimientos de capitales.
- e. Contribuir al desarrollo económico tanto de los países miembros como de los no miembros en proceso de desarrollo económico, a través de los medios apropiados y, en particular, por el flujo de capital a esos países, teniendo en cuenta la importancia para sus economías de recibir asistencia técnica y de asegurar la expansión de los mercados destinados a las exportaciones.

económicos y de seguridad. Y lo sabía también el liderazgo europeo. Sin ahondar en el tema, la Comunidad Europea de hoy es, en muchas formas, producto de un proceso extraordinario de reconstrucción que dependió mucho menos de recursos financieros extranjeros que del crecimiento generado vía la explotación de interdependencias mutuas y ventajas comparativas que, a su vez, estuvieron apoyadas por los marcos institucionales adecuados. La admisión de México a la OCDE, como al TLCAN, son cambios históricos equivalentes.

¿Qué hace especial a la OCDE?

La membresía de la OCDE estaba dirigida, con pocas excepciones, a los países industrializados más ricos del mundo. Juntos, en el seno de la Organización, encontraron una concordancia de intereses en casi todos los rubros de políticas públicas.

A través de la cooperación entre países de la misma mentalidad, la presión entre pares, el intercambio de información sobre las mejores prácticas, la construcción de un banco de datos en común y el trabajo analítico —todo esto llevado a cabo con una estructura de comités manejados por participantes de los miembros—, crearon un nuevo y original proceso de cooperación intergubernamental y construyeron marcos institucionales duraderos.

Pero en el más de medio siglo transcurrido a partir de la fundación de la OCEE (y posteriormente la OCDE), se han creado muchas otras organizaciones internacionales, desde el FMI y el Banco Mundial hasta la OMC y organizaciones regionales como la Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), así como toda una gama de institutos estratégicos y de políticas. ¿Qué distingue a la OCDE de ellas y qué puede hacer que ellas no puedan?

A menudo a la OCDE se le describe como un “grupo de expertos”¹; sin embargo, esto puede ser un tanto engañoso, ya que no lo es en el sentido en el que el término suele entenderse. Si bien es cierto que la OCDE —delegados, comités, consejo, secretariado— realiza mucho trabajo de análisis, muchas otras instituciones hacen lo mismo.

La característica que distingue a la OCDE de los demás es que es intergubernamental; desde sus inicios se destina a tratar asuntos intergubernamentales. El hecho de que gran parte de su trabajo está basado en comités y grupos de trabajo con representantes de todas las capitales, la presencia de embajadores en el consejo de gobierno, y la importancia de alcanzar el equilibrio nacional (tanto como sea posible) dentro del secretariado, apuntan a este papel intergubernamental fundamental. Esto no caracteriza a un grupo de expertos.

Es importante tomar en cuenta la naturaleza única y el *modus operandi* de esta Organización. El proceso de comités asegura que la OCDE aborde y ayude a encontrar soluciones a los problemas de gobierno. El consejo, el secretario

general y los comités mayores pueden identificar asuntos entrelazados donde se necesita combinar diferentes perspectivas de políticas en un análisis integrado de las opciones del gobierno. Los estudios sobre el empleo, sobre el crecimiento, nuestro trabajo referente al envejecimiento de las poblaciones, así como el proyecto de la reforma regulatoria o la revisión de las directrices para las empresas multinacionales², son algunos ejemplos.

El sistema de comités no tiene homólogo debido al involucramiento directo de los diseñadores de políticas y la transparencia de su trabajo. La OCDE es una organización “en vía ascendente”³ sin igual, ya que sus miembros se vinculan en los niveles del comité y del consejo para buscar consenso, apoyados por la tradición de la revisión entre pares.

No es un instrumento internacional de arriba hacia abajo como el FMI. Desarrolla directrices, o “leyes suaves”, como algunos las describen. Proporciona un foro para el diálogo y el intercambio de prácticas mejores; en ese sentido juega un papel bastante poco visible, pero relevante en el desarrollo profesional de funcionarios públicos de alto nivel. Aporta análisis rigurosos, objetivos y comparativos de asuntos relacionados con políticas para ayudar a guiar a los creadores de políticas a diseñar e implantar mejores políticas. En estas formas inofensivas, explora nuevos rubros y realiza análisis que pueden o no madurar para convertirse en instrumentos internacionales dentro de la OCDE y en otros foros.

La forma en la que funciona la OCDE la distingue de las demás organizaciones e instrumentos internacionales existentes. Si no existiera, tendría que inventarse. México ha ampliado y profundizado esta perspectiva en la OCDE.

La gran fuerza de la Organización es su capacidad para analizar importantes problemas nacionales e internacionales en una forma multidisciplinaria y vanguardista, sirviéndose de su experiencia en el país para aclarar asuntos relacionados con políticas clave.

Esto se ha demostrado una y otra vez con trabajos como el estudio del empleo, el trabajo pionero de la OCDE en impuestos y comercio electrónico —cuando este último surgió por primera vez como asunto de consideración—, así como otros más recientes sobre salud, educación, pensiones, desarrollo territorial y ajuste estructural, por nombrar sólo algunos.

La OCDE se ha convertido en un grupo de reformadores democráticos. Gran parte de nuestro trabajo consiste en identificar las mejores prácticas para una amplia gama de políticas y, posteriormente, proporcionarnos apoyo mutuo mediante la vigilancia o la presión entre pares con el fin de reunir impulso para la implementación.

De ahí que se trate de un trabajo intergubernamental: funcionarios gubernamentales se reúnen para reflexionar sobre problemas comunes; no son simples consejos organizados por un secretariado ni tampoco consultores.

Recuadro 6.2 El papel de la OCDE: características y funciones

- Es una organización económica intergubernamental, de membresía global —aunque no universal—, apoyada en un análisis de políticas sólido y objetivo, diálogo confidencial y presión de pares entre oficiales públicos para promover la cooperación y colaboración para mejorar las políticas públicas.
- Es “económica” en el sentido más amplio. El trabajo de la OCDE refleja la mayoría de las preocupaciones de los gobiernos en cuanto a políticas, con experiencia en toda la gama de asuntos económicos, sociales e institucionales, incluyendo la administración gubernamental.
- Tiene la capacidad de llegar más allá de los gobiernos nacionales para dirigirse a los diseñadores de políticas públicas de todos los niveles y reúne a todos aquellos que ejercen algún impacto en el diseño de dichas políticas.
- La membresía de la OCDE goza de un alto grado de homogeneidad en el sentido de que todos los países miembros presumiblemente comparten principios económicos y democráticos, así como el respeto a los derechos humanos.
- La naturaleza global de la membresía garantiza la interacción de funcionarios europeos, norteamericanos y de Asia-Pacífico con respecto a toda una gama de asuntos económico-sociales que no se analizan en ningún otro foro. Esto permite a la OCDE abordar las “fricciones del sistema” a una escala global e incluye una creciente capacidad para el diálogo con muchos países no miembros en todas las regiones del mundo.
- Las recomendaciones de política de la OCDE se ponen a prueba en muchas disciplinas diferentes en muchos países, lo que fortalece su credibilidad y su amplia aceptación.
- La interacción cercana entre el secretariado de la OCDE y los gobiernos nacionales es un rasgo distintivo de nuestro trabajo, el cual ha permitido la aplicación exitosa de un enfoque multidisciplinario frente a una multitud de problemas complejos.
- Al ser un foro intergubernamental permanente, la OCDE goza de flexibilidad intrínseca como instrumento multifacético capaz de abordar fricciones intergubernamentales y problemas de todos los tipos imaginables. Esto explica la existencia de unos 200 comités y grupos de trabajo que representan los intereses de los miembros, lo que, en efecto, hace de la OCDE una extensión de dicho gobierno.

Continúa Recuadro 6.2 **El papel de la OCDE: características y funciones**

- La Organización es un verdadero “explorador”⁴ con su probada capacidad para identificar y evaluar en una etapa temprana nuevos asuntos estratégicos de importancia económica, social y tecnológica para sus países miembros, para probar nuevas ideas, y para pensar con anticipación en las posibles implicaciones de políticas.

¿Por qué sigue siendo relevante la OCDE?

Por las características únicas ya descritas, la OCDE puede aportar información y análisis que los gobiernos, tanto los que pertenecen a la Organización como los demás, requieren para manejar mejor sus sistemas económicos y sociales y que no pueden obtener de otras organizaciones internacionales.

Sin embargo, es necesario que nos quede muy clara su misión y asegurarnos de que se enfoque en ella.

El objetivo de la OCDE no es sólo realizar estudios; las universidades y los verdaderos grupos de expertos pueden producir estudios académicos. Su objetivo es utilizar su calidad intergubernamental para desarrollar *enfoques acordados sobre políticas*, tales como:

- Marcos intergubernamentales que guíen la actividad económica y de negocios. Por ejemplo, comercio electrónico internacional y protección al consumidor, prácticas impositivas nocivas, créditos para exportaciones, medidas antisobornos, etcétera.
- Objetivos intergubernamentales compartidos por una masa crítica de miembros y/o no miembros. Por ejemplo, el Acuerdo de Inversión para el Sureste de Europa⁵, establecido bajo el Pacto de Estabilidad; reseñas económicas de importantes economías de no miembros; o el proyecto Medio Oriente-Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés), orientado a contribuir a la paz y la estabilidad en el Medio Oriente.
- Apoyar a miembros y no miembros para enfrentar retos domésticos, donde las comparaciones internacionales de mejores prácticas, sustentadas por análisis profundos, ayuden a desarrollar políticas nacionales. Por ejemplo, sistemas de salud, educación, etcétera.

Recuadro 6.3 Tipos de trabajo asumidos por la OCDE

1. Recolección de datos originales o existentes
2. Armonización de los datos
3. Comparación del desempeño
4. Descripción de un ámbito o de un tema
5. Análisis de un área problemática en un ámbito o un tema
6. Principios
7. Directrices
8. Recomendaciones
9. Acuerdos
10. Tratados

¿Quién puede beneficiarse?

Si bien el papel y la misión de la OCDE son tan relevantes hoy como lo fueron en 1960, el alcance de su trabajo y la comunidad con la que interactúa han cambiado en forma notoria.

Una razón es la globalización. La globalización ya existía en 1994, pero su paso y ramificaciones se han acelerado en forma significativa desde entonces, ayudados por el advenimiento de la Internet y de una red global de tecnología de información y comunicaciones.

En un mundo globalizado los miembros de la OCDE afectan y son afectados por acontecimientos ocurridos en otras grandes economías de América Latina, Asia, Rusia y África.

En comparación con otras organizaciones, la OCDE tiene mucho que ofrecerle al mundo globalizado. Su proceso único de crear consenso y ejercer presión entre pares en vía ascendente ha contribuido en gran medida a las políticas públicas de los países miembros, y continúa sirviéndoles bien. Pero también se brinda como herramienta para ayudar a las economías de otras regiones, desde África (dentro del proceso de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África [NEPAD, por sus siglas en inglés]), hasta grandes economías como Rusia, China, Brasil, y ahora la mencionada región MENA. Los métodos de evaluación de la educación dentro del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de los países de la OCDE se están usando en otras regiones en cooperación con la ONU, y así sucesivamente. Ninguno de estos cambios era concebible antes de que México se convirtiera en miembro de la OCDE.

Durante la década pasada abrimos la estructura internacional única y efectiva de la OCDE a un universo mucho más grande de países capaces de participar, de un modo u otro, en el sistema de comités y que satisfacen los requerimientos básicos del comité: que se trate de un jugador importante y que exista un beneficio mutuo. Un ejemplo que viene a la mente es el trabajo sobre acero y construcción de barcos. Gracias a lo anterior la OCDE ha podido conservar su papel relevante en la promoción de la cooperación y el desarrollo global. Pero el reto para el futuro es encontrar un sistema menos difícil de manejar. La apertura simbólica de la reunión anual ministerial de la OCDE a un grupo de países no miembros, bajo la presidencia e iniciativa mexicanas en 1999, abrió las puertas a estos cambios.

Conseguir una globalización balanceada

La globalización ha sido muy enriquecedora para el mundo. Ha permitido al comercio y a la inversión multiplicarse muchas veces. Asimismo, ha permitido que se desarrollen y distribuyan tecnologías con mayor rapidez y amplitud que antes, y al hacerlo ha elevado los estándares de vida en casi todo el mundo.

En efecto, la inexorable transición de mercados para el comercio y la inversión hacia la globalización son realidades de nuestro tiempo, impulsadas por fuerzas como el comercio electrónico. Como resulta evidente, resistirlas está fuera del control de los gobiernos. Pero, desde el inicio de la membresía de México en la OCDE, quedó claro que la Organización necesitaba ayudar a los gobiernos miembros a que sus economías y sociedades cosecharan por completo los beneficios de la globalización y a que, con la misma importancia, se apreciara que lo hacían.

En otras palabras, las ganancias en el largo plazo en términos de crecimiento económico y bienestar social tenían que ser aparentes para superar el costo en el corto plazo del ajuste a la cambiante economía global en términos de pérdidas de empleos y cambio estructural. Esto, para evitar la tendencia a ceder ante la presión pública que pugnaba por retornar al proteccionismo en un esfuerzo para rechazar la ola de la globalización.

Al mismo tiempo se hizo cada vez más evidente que en una sociedad basada en el conocimiento globalizado, el apoyo público para la globalización no se materializaría a menos que pudiera demostrarse que sería en beneficio de *todas* las economías, pertenecientes o no a la OCDE, y en particular del mundo en desarrollo.

El paradigma del crecimiento

Asegurar que los gobiernos mantuvieran sus políticas económicas y sociales en equilibrio, y movilizar el apoyo público para sostener el impulso de la globalización, han sido tal vez algunos de los mayores retos en años recientes.

Para conseguir ambos, el secretario general presentó, en apoyo de su visión de la OCDE, un “paradigma triangular”, balanceando con cuidado los factores

económicos, sociales y políticos —como el gobierno— y la protección al medio ambiente para alcanzar el progreso económico y social. Esto requiere mantener en armonía y equilibrio los tres polos del paradigma, es decir, el crecimiento económico, la estabilidad social y la estabilidad política.

Cada país encuentra su propio balance dentro del paradigma basado en las particularidades de sus valores sociales, económicos y culturales. La noción de la equidad social en particular varía según el país. Pero, en la medida en que exista una base aceptada de estabilidad social, no puede concluirse de manera apresurada que el balance del paradigma es mejor o peor en un país que en otro.

Al mismo tiempo, en democracias sanas es difícil mantener el equilibrio entre los tres elementos, debido a la constante intermediación de intereses entre aquellos a quienes se ve como promotores del crecimiento económico sin preocuparse en forma adecuada por las consideraciones sociales, y aquellos que se percibe buscan una mayor redistribución del ingreso nacional e incluso de la riqueza nacional mediante programas de transferencia o la cesión de derechos. Los gobiernos deben vigilar con constancia que tal competencia no socave el equilibrio dinámico del paradigma y estar siempre conscientes de que todas las políticas económicas diseñadas para promover el crecimiento económico deben plantearse objetivos sociales.

Cuando este paradigma se presentó en 1996 el riesgo era que se perdiera el equilibrio ya que se había puesto muy poco énfasis en los factores sociales. Esta pérdida podría traer consigo una reacción en contra de la estrategia económica de política macroeconómica prudente, de la reforma estructural y la liberalización de mercados, a pesar de que con base en ellas podía pensarse en un bienestar global en el largo plazo.

Como resultado, a muchos gobiernos les resultó difícil convencer a su electorado de que la medicina que se administraba, en especial a través de esfuerzos de consolidación fiscal, reforma de los mercados laborales y libre comercio, produciría, de hecho, beneficios sociales generalizados vía incrementos en el empleo, seguridad de ingresos y un nivel de vida más alto para los individuos, los hogares y la sociedad en su conjunto. Simplemente, para el ciudadano promedio no era evidente que estas dolorosas decisiones económicas se orientaban a objetivos sociales que podrían beneficiarlos a ellos y a sus familias.

En algunos países, la liberalización de los mercados ya producía crecimiento económico y aumentos de empleo, pero el incremento de la distancia entre ingresos y riqueza provocaba que muchos pensarán que los beneficios se acumulaban para una muy pequeña parte de la población. Esto podía elevar el riesgo de un trastorno del sistema si se continuaba en el camino de la generación de riqueza a través de una liberalización de mercados cada vez mayor y una acción del gobierno para salvaguardar la estabilidad social cada vez menor.

También existía la necesidad de abordar el balance del paradigma en el nivel global, pues su desequilibrio era crudamente palpable: una población creciente de 1.3 billones de personas sobrevive con menos de un dólar por día.

Desde entonces la comunidad internacional ha emprendido acciones para intentar corregir este desequilibrio, con iniciativas como la Declaración del Milenio para la Reducción de la Pobreza⁶ y los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁷, así como la iniciativa de Monterrey sobre el financiamiento para el desarrollo. Pero aún hay mucho por hacer y ni siquiera estamos cerca de alcanzarlo en el nivel global.

Sucesos como los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y los subsecuentes ataques alrededor del mundo han servido como un crudo recordatorio de cómo los terroristas pueden explotar la miseria de los pobres y los marginados.

Cosechar los beneficios de la globalización

¿Cómo puede la OCDE ayudar a cosechar el incremento de riqueza generado por la globalización para beneficio de toda la raza humana? ¿Cómo pueden la experiencia y el conocimiento de los miembros de la OCDE ponerse a disposición de los no miembros, en especial en el mundo en desarrollo?

Nuestra primera obligación es profundizar los análisis y recomendaciones de políticas que realizamos en rubros que les permitan a los gobiernos de la OCDE aprovechar los beneficios y absorber, de manera sensible y humanitaria, los costos de la globalización.

La OCDE, sobre todo mediante los trabajos relacionados con crecimiento, ajuste estructural, empleo y cohesión social, contribuye con los gobiernos a adoptar las políticas correctas para permitir la adaptación de la economía, los negocios y los individuos. Con su trabajo en comercio, inversión y desarrollo se evalúan formas de ayudar a los países en desarrollo a construir la infraestructura y las instituciones que les permitirán participar en la economía global.

Importante ha sido también la contribución de trabajos como el reporte multidisciplinario que explica los beneficios de la liberalización del comercio y la inversión, y otros recientes referentes a las fuentes de crecimiento, el ajuste estructural, el papel de las tecnologías de información y comunicaciones (ICT, por sus siglas en inglés) y servicios.

La OCDE desempeña un papel relevante en la construcción del consenso internacional sobre reglas, códigos y pautas de conducta internacionales en muchos aspectos, y en el proceso de darle forma a la globalización. Su labor sin precedentes en la búsqueda de posiciones comunes en cuanto a créditos para exportaciones, competencia e impuestos, así como su provisión de un foro para tratar el problema internacional del acero, son sólo algunos ejemplos.

¿Qué no funciona en esta imagen?

Un problema que generó percepciones negativas de la globalización fue la falta de comunicación clara de sus beneficios. Comunicar con eficacia los mensajes clave de la OCDE al público en general, a legisladores y líderes de opinión, fue una herramienta fundamental para ayudar a los gobiernos miembros a movilizar el apoyo necesario para las reformas de políticas, a mantener el paradigma en equilibrio y aprovechar la globalización de la mejor manera.

Un reto particular para la OCDE era cambiar la percepción aparentemente generalizada de que su enfoque primordial estaba del lado del **crecimiento económico** del paradigma, y dar a conocer que también había estado siempre a la vanguardia de las opciones de políticas destinadas a proporcionar **equidad social**.

Durante los últimos ocho años, la OCDE reinventó por completo su papel en el ámbito de las comunicaciones, al desarrollar una estrategia que implicó su apertura a las ONG, la sociedad civil y los representantes parlamentarios, así como a sus socios tradicionales en la comunidad de los negocios y los sindicatos de trabajadores.

Citemos un ejemplo de esta transformación. En 1997 se criticó a la OCDE por llevar a cabo conversaciones “secretas” acerca de un Acuerdo Multinacional sobre la Inversión (MAI, por sus siglas en inglés), mientras que en 2004 se presentó en la página web de la Organización el borrador revisado del documento *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*, para ser comentado públicamente antes de finalizarlo.

Como parte de esta estrategia de comunicaciones, y para elevar la visibilidad de la OCDE, transformamos al *Observador de la OCDE*⁸ en una publicación insignia con amplia circulación internacional. La serie *Informe de Políticas*⁹ lleva el trabajo de la Organización a una vasta audiencia de diseñadores de políticas, ONG, y a un público general que se muestra interesado. El Foro de la OCDE, ahora en su sexto año, ofrece una plataforma para el debate público entre ministros, ONG, sociedad civil, académicos, negocios y trabajadores que alimenta a la junta anual ministerial. La OCDE tomó pronta ventaja de las posibilidades ofrecidas por la Internet y hoy cuenta con un próspero y muy popular sitio web con un mercadeo vanguardista de sus publicaciones. Dichas publicaciones también se han renovado. La Organización ha expandido su contacto con representantes parlamentarios, ONG, sociedad civil y otros organismos; de igual manera, ha incrementado su cooperación con otras organizaciones internacionales.

El ejercicio de la fuerza colectiva de la OCDE tiene lugar, por supuesto, en un contexto de otros organismos internacionales o grupos que son parte de la arquitectura de gobierno global. El G7 es el primero de una serie de círculos concéntricos a través de los cuales pueden transmitirse información, experiencia e ideas. Los miembros de la OCDE representan el siguiente y más completo círculo concéntrico de democracias mayores.

Los criterios generales para que un país sea miembro de la OCDE es que su gobierno sea democrático, que haya compromiso con la economía de mercado y respeto por los derechos humanos. Se pone énfasis en los gobiernos elegidos de modo democrático, siguiendo la voluntad colectiva de la ciudadanía. Un dato curioso es que estos países son también los que han alcanzado los mayores niveles de crecimiento económico, equidad social y respeto por los derechos humanos. Esto envía un mensaje importante. Quienes argumentan que la comunidad universal de naciones debe participar en el establecimiento de las normas globales de gobierno quizás olvidan que los gobiernos democráticos, elegidos por sus ciudadanos y que expresan la voluntad de los mismos, no deben ser presa de los objetivos egoístas de regímenes no democráticos.

De hecho, hay papeles muy significativos que habrán de desempeñar muchas agrupaciones multilaterales diferentes, incluyendo aquellas que admiten gobiernos no democráticos. El ejemplo principal es el de las Naciones Unidas. Pero existe una diferencia en cuanto a sus respectivos papeles. La OCDE —dada su membresía y la experiencia de sus integrantes—, es claramente la mejor posicionada para desarrollar pautas sobre políticas dirigidas a alcanzar objetivos económicos, establecer guías para diferentes formas de gobierno público y privado, e identificar las mejores prácticas en una gama de áreas de política.

Testimonio de ello es el interés de los países no miembros en enterarse de las mejores prácticas y adoptar las disciplinas de la OCDE para avanzar con mayor rapidez.

Al mismo tiempo, este interés compromete a la OCDE a conducirse con apertura, a escuchar, pensar y transmitir más allá de nuestra membresía, no sólo por el bien de nuestra organización, sino, como ya se mencionó, por el bien del sistema global y la prosperidad global.

El FMI, el Banco Mundial, la OMC, la OIT, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la OMS, el PDNU, el PNUMA, etc., participan en las actividades de la OCDE. Por ejemplo, la OMC es uno de los principales usuarios de los resultados del trabajo del Comité de Comercio y el trabajo conjunto sobre asuntos como comercio y medio ambiente, comercio y competencia, o los estándares de comercio y mano de obra. Pero podemos hacer más. El G7 y los miembros de la OCDE son responsables de compartir sus conocimientos al expandir sus asociaciones con otros participantes en la arquitectura global de gobierno.

¿Podría argumentarse sobre la posibilidad de tener un impacto en sentido contrario? ¿Hay algún ámbito en el que la OCDE lleve a cabo estudios con el fin de demostrar que, como secretariado o como organización, somos “políticamente correctos”? Tal vez los gobiernos tengan que hacerlo porque son políticos y tienen relaciones políticas con sus electorados. Y pueden darse el lujo de hacerlo. Pero la OCDE no parece tener motivo alguno para demostrar su sensi-

bilidad o conciencia —como organización— ante ninguna circunscripción electoral. Nuestro propósito es servir a nuestros miembros y no impresionar al público u obtener el apoyo popular de los votantes.

Objetivos de la OCDE

Los objetivos más importantes de la OCDE en el mediano plazo deben ser:

- Ayudar a los países miembros a mantenerse en curso con las políticas dirigidas a la estabilidad macroeconómica, la reforma estructural y la liberalización, mientras conservan la cohesión social, sobre todo vía la creación de empleo y políticas de ajuste apropiadas, tomando en cuenta las circunstancias económicas y sociales particulares de cada miembro.
- Asegurar que las consecuencias para las economías y las sociedades de la liberalización del comercio y la inversión se evalúen con rigor y que los beneficios se articulen y los costos se mitiguen con políticas sólidas de ajuste, para construir y mantener el apoyo público para la globalización.
- aconsejar a los gobiernos miembros formas de maximizar los beneficios del desarrollo económico, ya sean locales, nacionales o globales, y, al mismo tiempo, asegurar que el crecimiento económico sea consistente con la sustentabilidad como objetivo global.
- Contribuir al crecimiento económico, desarrollo social y estabilidad política en el nivel mundial por medio de nuestras relaciones con países no miembros, incluyendo los que ahora se encuentran en transición después de haber sido economías centralizadas, así como aquellos cuyas economías surgen como nuevos actores importantes en la escena global y las del mundo en desarrollo que buscan salir de la pobreza desesperada y unirse a la comunidad de sociedades democráticas orientadas a los mercados.

Hacer que el desarrollo funcione

Los países en desarrollo no aportarán al desarrollo mundial exitoso general si permanecen del otro lado de la corriente que divide a los que tienen y los que no tienen.

En consecuencia, el mandato de la OCDE con respecto a las economías de los no miembros se ha convertido en un factor esencial en sus actividades. México ha contribuido enormemente a este cambio.

En efecto, en una economía global, la misión central de la OCDE de alcanzar “el mayor crecimiento sustentable económico y de empleo y un nivel de vida a la alza” no será alcanzable si el mundo permanece dividido entre los que tienen y los que no tienen.

En una economía globalizada:

- La OCDE no le puede ofrecer a sus miembros el mejor análisis o las mejores opciones de políticas, a menos que tome en cuenta los desarrollos en países importantes más allá de su membresía actual.
- Los esfuerzos de la OCDE para mejorar o extender las reglas orientadas a facilitar el funcionamiento de la economía global son menos efectivos si no cuentan con la participación de los no miembros. Es crucial que los códigos, directrices y convenciones de la OCDE que emanan de años de experiencia y negociaciones con los miembros pertenezcan y se apliquen en un creciente universo de países.
- En una economía global altamente interdependiente los países miembros tienen un fuerte interés en promover el crecimiento y la prosperidad de los no miembros al compartir con ellos los beneficios demostrables que la OCDE ha aportado hasta ahora a la membresía existente. Las “mejores prácticas” de la OCDE con respecto a la gama completa de políticas estructurales (y las herramientas, por ejemplo, estadísticas y fundamentos para la formulación de políticas) y su interacción con las políticas macroeconómicas, desarrolladas mediante el diálogo entre sus miembros, constituyen un rico recurso de experiencia en políticas que puede diseminarse hacia otros países para obtener altos beneficios en relación con el costo.
- Una medida del éxito de la OCDE al generar un diálogo intergubernamental relevante y la formulación de políticas y reglas para la economía global es el fuerte interés de los países no miembros en asociarse con nuestro trabajo. La extraordinaria red diplomática de México alrededor del mundo ha aportado mucho a este proceso.

Con el advenimiento de la globalización, los intereses de los miembros se han vuelto cada vez más globalizados gracias al comercio y la inversión. Como ejemplo, basta el hecho de que aun economías de la OCDE que no pertenecen al G-7 tienen inversiones sustanciales en China.

En efecto, como una extensión de los gobiernos miembros, la OCDE se encuentra cada vez más comprometida en un diálogo con China, con el fin de asegurar el desarrollo de un marco institucional y el intercambio de las mejores prácticas que reflejen los valores de dichos miembros. Este año se completó un proyecto sobre gobierno público con ese país.

Lo anterior es aplicable a todo nuestro trabajo con economías que no forman parte de la OCDE; sirve tanto a los intereses de los miembros como de los no miembros. Una medida de ello se aprecia en el hecho de que en este momento la Organización trabaja en varios campos de más de otras 100 economías.

La OCDE ha profundizado su trabajo analítico sobre los vínculos entre la liberalización del comercio y la inversión, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, además de su trabajo sobre coherencia de políticas para el desarrollo.

Si se revisa el programa de trabajo de la OCDE, queda claro que nuestras prioridades lo son también de los países no miembros. Dentro del marco de desarrollo, hay áreas específicas de preocupación inmediata en las que a la OCDE le quedan importantes contribuciones por hacer; áreas como Rusia, América Latina, África, China o el Medio Oriente. En años recientes la Organización ha expandido su trabajo en todas estas áreas, aportando experiencia en gobierno, reformas estructurales y marcos regulatorios para la inversión en tales países.

Además, cabe señalar la coordinación de los esfuerzos de donación de ayuda de los países miembros mediante el Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC, por sus siglas en inglés) para contribuir a hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

A través de su estructura de comités apoyada por el Secretariado, durante generaciones la OCDE ha desarrollado un rico recurso de “mejores prácticas”, códigos, directrices, conocimiento y experiencia que resulta de enorme valor para los miembros, pero que, a su vez, es de creciente importancia para las economías de los no miembros. En una economía global altamente interdependiente, los países miembros tienen un fuerte interés en promover el crecimiento y la prosperidad de los no miembros compartiendo con ellos los beneficios demostrables que la OCDE ha aportado hasta ahora para la membresía existente.

Notas

- ¹ “Think tank.”
- ² MNE Guidelines.
- ³ “Bottom-Up.”
- ⁴ Pathfinder.
- ⁵ Investment Compact for SEE.
- ⁶ Millennium Declaration on Poverty Reduction.
- ⁷ Millennium Development Goals.
- ⁸ OECD Observer.
- ⁹ Policy Brief.

Capítulo 7

Reflexiones desde la OCDE en México

En este capítulo, Gabriela Ramos, Directora del Centro de la OCDE en México, analiza, con base en el conocimiento construido por la Organización sobre México, en dónde se encuentran los retos fundamentales de la agenda del país. Para ello, este capítulo se ha dividido en tres partes. En la primera se aborda el contexto en el que ocurre el ingreso de México a la Organización. En la segunda parte se analizan los debates que sobre el crecimiento económico ha realizado la Organización y sus implicaciones para México. En la tercera y última parte se presentan algunas de las evaluaciones puntuales de ciertos sectores considerados fundamentales para el avance del desarrollo económico como: educación, salud, empleo, asuntos fiscales, competencia económica, pobreza y desarrollo institucional.

Gabriela I. Ramos Patiño

***Directora de la Oficina de la OCDE en México
para América Latina***

Diez años de participación de la OCDE nos proporcionan una buena oportunidad para reflexionar sobre lo que esto ha significado y sobre los cambios que se han generado en México. En este capítulo se utiliza el conocimiento que sobre México ha construido la Organización para entender en dónde residen los retos fundamentales de su agenda, vistos desde el Centro de la OCDE en México. Para ello se ha dividido en tres partes. En la primera se aborda el contexto en el que ocurre el ingreso de México a la Organización y los beneficios que éste ha traído en algunos rubros. En la segunda se analizan los debates que sobre el crecimiento económico ha realizado la Organización y sus implicaciones para México. Por último, en la tercera se presentan algunas de las evaluaciones puntuales de ciertos sectores considerados fundamentales para el avance del desarrollo económico. No se agotan todos los ámbitos de análisis de la OCDE sobre México, ya que esto se aborda en las siguientes secciones.

Ingreso de México a la OCDE y sus beneficios

El ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en 1994 confirmó el proceso de una transformación que venía experimentando la OCDE. Desde su fundación en 1961 se le conocía como el “Club de los Países Ricos”, como una organización dedicada a servir a las economías de mercado más avanzadas, con una agenda determinada por la contienda bipolar. La caída del muro de Berlín significó un cambio en su perfil, que se refrendó por el surgimiento de polos económicos en distintas regiones y el incremento de la integración económica internacional.

A partir de finales de la década de 1990, la OCDE comenzó su acercamiento con distintos países no miembros. La racionalidad era que en su objetivo de contribuir a definir lineamientos para la operación de la economía internacional debía incluirse a todos los actores relevantes.

Esta transformación interna estuvo vinculada con los vertiginosos cambios en materia económica internacional, ya que el avance de las tecnologías de la información, las transformaciones en los procesos productivos y la desregulación de diversos rubros, en particular el financiero, generaron un aumento importante en la integración económica internacional, con el consiguiente avance de la globalización.

México era un candidato idóneo en la estrategia de acercamiento a países no miembros de la OCDE, dados su peso económico, su integración en el TLC de América del Norte y su experiencia en materia de reformas económicas de

los años recientes. Sin embargo, su integración en los trabajos de la OCDE no resultó sencilla, considerando que se trataba de la primera admisión después de casi 20 años de membresía inalterada. Los marcos de referencia y de análisis que se habían aplicado a 24 países con economías avanzadas se utilizaron para intentar entender a México, que tenía un nivel de desarrollo distinto del de los países más avanzados de la organización¹.

Así, la OCDE inició una nueva etapa en su evolución institucional.

Gracias al trabajo comprometido de los representantes de México ante la Organización, pudo avanzarse en su integración en la agenda de los debates de la misma y apoyar a los funcionarios del Secretariado y de las delegaciones a entender a México. Además, como señala el embajador Suárez Dávila en su interesante participación en esta publicación, México ha realizado contribuciones importantes a la modificación de la agenda de la OCDE y de sus relaciones con el exterior.

En la construcción de la base de conocimiento sobre México, la OCDE ha realizado más de 20 estudios sobre distintos temas, como educación superior, medio ambiente, agricultura, ciencia y tecnología, desarrollo regional, políticas comerciales, reforma regulatoria y competencia. Con base en los proyectos preparados por el Departamento de Economía y por Bénédicte Larre, la economista encargada de México, el Comité de Seguimiento Económico ha realizado diversas revisiones económicas que abordaron las políticas fiscales y monetarias e incluyeron un capítulo desarrollado en profundidad relativo a diversos sectores considerados relevantes para el desarrollo económico. Los mencionados estudios incluyen análisis sobre el sistema de salud, el mercado laboral, políticas para combatir la pobreza, el sistema financiero y el impacto económico de la migración. Además, México ha sido incorporado en la mayoría de los estudios periódicos de la Organización en materia laboral, de educación, salud, políticas sociales, economía, medio ambiente, comercio, etcétera.

La elaboración de estos estudios mediante marcos de análisis basados en la comparación internacional es la herramienta principal con la que cuenta la OCDE para avanzar en la agenda del desarrollo de los países miembros. Esto lo realiza vía la cooperación intergubernamental y la identificación de las mejores prácticas en lo que respecta a políticas públicas. Además de evaluar las prioridades, fortalezas y debilidades de cada país, existe un interés particular en utilizar la experiencia compartida para mejorar el desempeño económico. El objetivo final es lograr un avance económico satisfactorio y colaborar para la convergencia de sus integrantes.

Al ser un foro de cooperación intergubernamental, el énfasis se pone justo en el papel que pueden desempeñar los gobiernos para proveer un marco eficiente para el funcionamiento de los mercados y mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. La política pública es la herramienta y, en ese sentido, el papel de los Estados es fundamental.

Como mecanismo para la puesta en marcha de las diversas recomendaciones que surgen como parte de sus trabajos se utiliza la “presión entre pares”, que sirve para que los países se evalúen en términos del nivel de cumplimiento.

Aunado a esto, a partir de 1996 la Organización dispone de una estrategia efectiva de comunicación y asuntos públicos que le permite incrementar la visibilidad de sus trabajos y recomendaciones, así como generar apoyos en distintos sectores en el interior de sus países miembros.

Evaluación de la situación actual

Con este marco de referencia, no es sencillo llevar a cabo una evaluación puntual de los pasados 10 años porque los avances mostrados por México en muchos rubros pudieron estar nutridos de recomendaciones OCDE, pero también de múltiples fuentes internas y externas que han propiciado los cambios. La alternancia en el poder público es uno de los grandes avances que lleva a varios participantes del escenario político mexicano a formular sus propuestas sustentados en evidencia empírica y con referencias internacionales que no sólo incluyen el modelo de Estados Unidos, sino también modelos asiáticos y europeos. Diversas políticas públicas se han alimentado con recomendaciones y análisis tanto del secretariado de la Organización como de las delegaciones de los países miembros.

Uno de los aspectos en los que México ha avanzado significativamente y en el que la OCDE tiene parte del crédito es el relacionado con el diseño de las políticas públicas, sobre todo a escala federal. El marco de la discusión pública en muchos niveles se ha profesionalizado y ahora resultaría impensable impulsar una propuesta de política que no estuviera acompañada de indicadores clave y de propuestas específicas de seguimiento. Más difícil es evaluar el tema de la puesta en práctica, ya que la Organización no presta servicios de asistencia técnica y México todavía debe fortalecer su marco internacional y de regulaciones para garantizar mejores resultados en este renglón.

Algunos ámbitos donde las políticas mexicanas se han enriquecido con insumos analíticos de la OCDE incluyen la legislación de competencia y la creación de la Comisión Federal de Competencia; la Ley del Equilibrio Ecológico; la transformación de la política de apoyos agrícolas de subsidios generalizados a transferencias directas; el enfoque de la calidad en la educación, y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. El desarrollo de un servicio profesional de carrera también fortaleció su diseño con la experiencia de los países de la OCDE. Las prácticas en mejora regulatoria han encontrado un impulso importante en la Organización. Hay otros temas relevantes como la legislación financiera y las provisiones en contra del lavado de dinero, al igual que las modificaciones a la legislación para castigar el soborno a funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. La coordinación multigobierno en el nivel regional se nutre también de la experiencia de la OCDE.

El intercambio de información, el análisis entre pares y el acceso a un acervo de conocimiento importante en materia de políticas públicas han redundado en el fortalecimiento de la administración pública en México y en una definición más profesional de políticas.

Este ejercicio de análisis de los beneficios de la participación de México tendría que incluir también su impacto en el desempeño económico con base en evaluaciones cuantitativas. Éste es el objetivo principal de la Organización, que busca, según su carta fundacional, “promover políticas públicas diseñadas para lograr el crecimiento económico sustentable; aumentar el empleo y la calidad de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, y contribuir así al desarrollo de la economía mundial. Esto con el fin de apoyar la expansión económica en los países miembros y en otros países en proceso de desarrollo económico, y el crecimiento del comercio mundial con base multilateral y no discriminatoria”.²

Éste es el fin último de México al ingresar a la Organización, elevar su nivel de ingreso.³ Pertenecer a la OCDE le proporciona una ventana muy útil, ya que puede aprender de las experiencias de los países más avanzados y, de acuerdo con la teoría clásica del desarrollo económico, ello le ayudaría a no tener que esperar el número de años que Francia o Gran Bretaña requirieron para desarrollarse. Los países en desarrollo pueden aprovechar los adelantos de las economías que les precedieron para avanzar con mayor velocidad, sobre todo utilizando los adelantos tecnológicos y de inversión que ya han probado su eficacia.

La realidad en los últimos años nos muestra que ha sido menor el número de países que han podido cambiar su posición relativa en un periodo de tiempo específico. La mayoría de los que hace 50 años estaban en el subdesarrollo continúan en él y enfrentan un contexto económico internacional mucho más complejo. Como en el caso de México, su reto es doble: superar los atrasos en distintos aspectos y construir una base sobre la cual puedan aumentarse al máximo los beneficios de la globalidad.

A partir de la década de 1990, y motivado en parte por un magro desempeño en algunas economías de la OCDE, el tema del crecimiento económico vuelve a colocarse en el centro de la atención de la Organización. En esta época Estados Unidos creció a un ritmo de 5% anual, con una inflación controlada y aumentos importantes en la productividad multifactorial. Lo mismo sucedió en países como Finlandia e Irlanda. Lo anterior, vinculado con el inicio del gran desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, llevó a varios analistas a señalar que el mundo presenciaba un nuevo paradigma de crecimiento, denominado la “nueva economía”, en el cual la utilización y el desarrollo de las tecnologías de la información habían transformado los patrones productivos y económicos. En su momento incluso se mencionó el “fin” del ciclo económico.

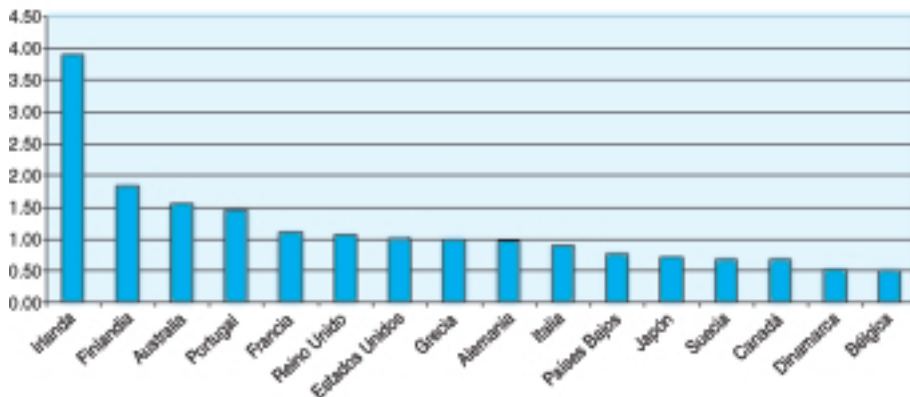
No todos los países miembros se beneficiaban de este crecimiento dinámico y por ello la OCDE mostró interés en estudiar las diferencias, con el fin de determinar qué factores explicaban este nuevo dinamismo. Lo que es más, el hecho de que el patrón de convergencia entre sus países miembros no se hiciera presente añadió un elemento más de interés analítico.

El proyecto del crecimiento resultó un ejercicio por demás interesante. Evidenció que la utilización y el desarrollo de las tecnologías de la información habían incidido en un crecimiento de la productividad multifactorial en los países que mostraron un mejor desempeño económico, por ejemplo, Irlanda, Finlandia y Australia. Demostró también que los países miembros podrían explicar el avance de sus economías ya fuera por la expansión de la fuerza laboral o el crecimiento de la productividad. Se concluyó que, si bien la nueva economía podía ser fuente de un mayor crecimiento, no podría florecer si no contaba con las condiciones básicas que aseguraran un buen funcionamiento de la “vieja economía”, entendida como la que incluye factores como una macroeconomía estable, regulaciones del trabajo y producto eficientes, y mercados financieros sólidos, entre otros.

En el estudio se señala que las economías más dinámicas han avanzado en forma significativa en la adopción de las reformas estructurales necesarias para mejorar su desempeño y se destacan algunas prioridades por país.

En este análisis, México se presenta como uno de los miembros de la Organización que, además de una base de ingreso baja, tiene también un patrón divergente respecto de Estados Unidos. En términos cuantitativos, el crecimiento de México en años recientes no ha sido el necesario para cerrar la brecha en los

Gráfica 7.1 **Productividad laboral en el sector de los negocios 1990-2001**



ingresos con respecto al promedio de los países miembros. La pregunta que permea entonces es: ¿por qué México, con todo su potencial⁴, además de las reformas económicas de las últimas décadas, no puede iniciar un proceso sostenido de acumulación y crecimiento significativo que redunde en un ingreso mayor y, por ende, en mejores condiciones de vida de su población? Para responder a esta pregunta, podemos referirnos a diversos análisis que se han efectuado en la Organización para intentar entender dónde se ubican los retos.

Para la OCDE, México es un país que ha alcanzado grandes progresos en materia de reformas económicas y de transformación de su economía. Algunos grandes logros en este proceso han sido la apertura comercial, la disminución del papel del gobierno en actividades económicas y el manejo de una macroeconomía prudente. Se reconocen los avances importantes, mismos que se reflejan en el control significativo de la inflación y su permanencia en el marco de un dígito, la disminución de las tasas de interés y un ejercicio de finanzas públicas prudente, con balances públicos manejables. Con este marco se ha podido diferenciar a México de otras economías emergentes y se ha conseguido evitar las recurrentes crisis de fin de sexenio que implicaban necesariamente un retroceso en los niveles de vida de la población.

También es un avance el hecho de que por primera vez la desaceleración económica internacional del año 2000 en México no estuvo acompañada de una crisis en la balanza de pagos y una fuga de capitales. Por ello, se percibe una economía más sólida, más dinámica y en mejor posición para recrear las condiciones necesarias para el crecimiento económico. Sin pretender ser exhaustivos, otras esferas de logros incluyen el avance en el nivel de escolaridad y el gasto educativo, la reducción de la pobreza, la descentralización de la toma de decisiones en diferentes rubros y regiones y el fortalecimiento de la autonomía de ciertas instituciones clave, como el Banco de México.

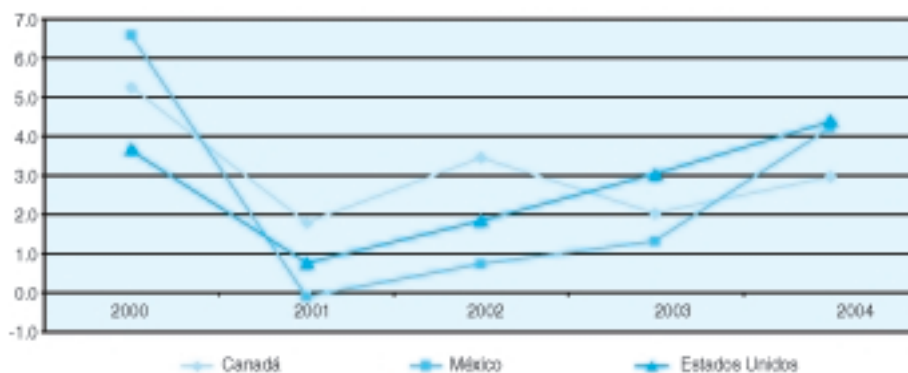
El sector financiero también se ha consolidado después de la crisis de 1995 y ha comenzado a contribuir con mucho más dinamismo al proceso de crecimiento, apuntalando de modo relevante el mercado interno.

Aun con estas fortalezas relativas, se aprecia que el desempeño económico de México no es satisfactorio o no alcanza los niveles necesarios para hacer frente a los problemas de bajo ingreso y pobreza que todavía caracterizan a la sociedad mexicana. Si bien en el último año se aprecia un repunte de la inversión y la consolidación del sistema financiero ha inyectado cierta fortaleza al mercado interior, la economía mexicana continúa dependiendo en gran medida de lo que sucede en la economía de Estados Unidos y del precio del petróleo. Esto se confirma si recordamos que en 2000 México creció a un ritmo de 6.6% y, un año después, siguiendo la desaceleración de la economía estadounidense, el nivel de crecimiento fue de sólo -0.1%. De igual manera, en la región norteamericana, Canadá, cuya economía está también muy integrada a su vecino del sur, expe-

rimentó una disminución del crecimiento en el mismo periodo, pero no con la misma magnitud (1.8% en 2001 contra 5.2% en 2000). Esto puede explicarse por la adopción en ese país de algunas reformas estructurales en los campos laboral y regional, implantadas durante la década de 1990.

El hecho de que el crecimiento de los últimos 10 años no haya sido todo lo positivo que se esperaba se debe, en primera instancia, a la crisis financiera de mediados de los 1990 que significó un retroceso importante en el panorama económico mexicano, así como, en fecha más reciente, a la desaceleración de la economía mundial que afectó a México. Sin embargo, también se relaciona con la carencia de ciertas reformas estructurales en distintos ámbitos que no han permitido avanzar al ritmo necesario. Ha habido una evidente falta de mayorías para lograr los acuerdos y, aunque en general los distintos actores políticos reconocen las bondades de ciertas reformas, ha sido imposible avanzar en su diseño e implantación.

Gráfica 7.2 **Variación porcentual del PIB en el área TLCAN 2000-2004**



Las reformas estructurales no son un fin en sí mismo, sino un instrumento para lograr una economía más resistente y flexible. Generan el fortalecimiento del mercado interno que puede sustituir al dinamismo de la economía internacional cuando éste está a la baja. Tal es, precisamente, el reto más importante de la agenda del desarrollo en México: lograr aprovechar los beneficios de la economía internacional, y la estadounidense en particular, cuando están en bonanza, así como paliar los efectos negativos cuando se encuentran a la baja.

El progreso en las reformas también debe acompañarse de una serie de políticas complementarias en el aspecto social para lograr una mejoría de las condiciones de vida de la sociedad y del crecimiento del ingreso por habitante.⁵ Las políticas complementarias referidas se enmarcan en el ámbito social y son la

otra cara de la moneda en materia de desarrollo. En la reciente Reunión Ministerial de Asuntos Sociales, celebrada en París en marzo de 2005, se hizo hincapié justo en contar con políticas sociales activas⁶ que permitan a los individuos beneficiarse del crecimiento y la dinámica económica global.

La falta de avances puede resumirse en un bajo crecimiento de la productividad laboral. En tanto que en algunos países alcanzó ritmos anuales de 3 ó 4%, en la última década en México se ha ubicado en 1% en el sector manufacturero, y en un franco estancamiento en la economía en general. La productividad, que implica procesos de producción más eficientes pero también mayor calidad en los factores de la producción, es un indicador infalible llegado el momento de evaluar el avance económico de los países. La falta de crecimiento en productividad puede relacionarse justo con restricciones regulatorias relevantes, falta de competencia en algunos terrenos, y baja calidad del capital humano y físico.

Educación

Dado lo anterior, el papel de la educación en el desarrollo es fundamental.⁷ En su estudio de fuentes de crecimiento económico, la OCDE subraya que en economías en las que la innovación y los avances tecnológicos apuntalan un mejor desempeño y el crecimiento de la productividad, el nivel educativo y, lo que es más, las habilidades de los individuos, son fundamentales. De allí que las evaluaciones que se aplican en términos de desempeño educativo en la OCDE, por medio del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) se enfocan a medir que los estudiantes evaluados cuenten con las habilidades para resolver problemas de la vida real (más que el manejo de su currículo), así como su capacidad de continuar aprendiendo. La educación y las habilidades adquiridas por los educandos para participar con éxito en el mercado laboral inciden en el desarrollo económico.

En el área educativa, México parte de una base mucho más baja en términos de niveles de escolaridad respecto de los demás países de la OCDE, razón por la que el reto es doble. No sólo tiene que seguir construyendo un sistema educativo equitativo, sino que debe hacerlo al tiempo que busca mejorar la calidad. Si bien es cierto que en los últimos 20 años el porcentaje de población de 24 a 35 años de edad con educación secundaria se duplicó, también lo es que el porcentaje correspondiente —20% de los habitantes que cuenta con este nivel— sigue siendo bajo al compararlo con el promedio de 75% de los países miembros de la OCDE. Si consideramos la población de 34 a 35 años de edad, sólo 21% tiene educación secundaria, comparado con el 69% de la OCDE⁸.

En el nivel de matrícula terciaria, es decir, la que cubre vocacional, superior y universitaria, México también muestra ritmos de crecimiento importantes. En la década pasada, esta matrícula creció 30%, sólo superada en la OCDE por países como Corea o Polonia, donde el crecimiento se ubicó en 50%. Sin em-

bargo, los logros universitarios son aún bajos: 5% de los habitantes de 24 a 35 años de edad y 2% de los de 55 a 64 años de edad.

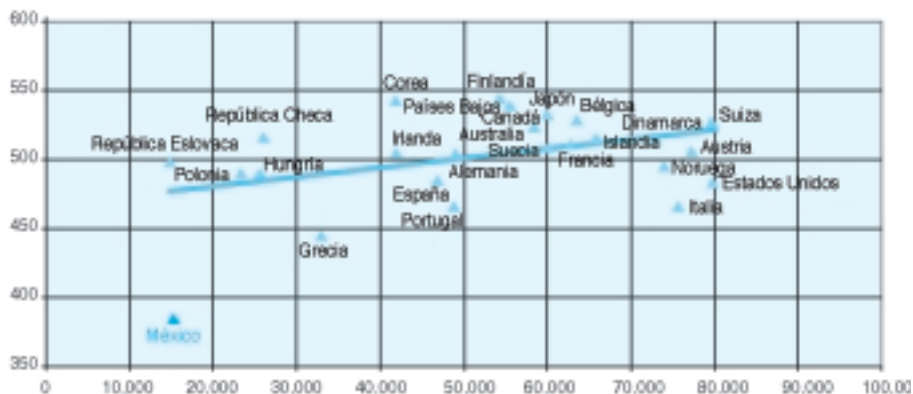
Estos promedios esconden disparidades muy importantes en términos regionales, relacionadas con el PIB per cápita de los estados. En 1999, el promedio más bajo de años de estudio en el país era de 5.6 años, en el estado más pobre de la República: Chiapas; por otro lado, el promedio más alto era de 9.7 años, en la entidad más rica: el Distrito Federal, seguido por 8.9 años en el estado más rico: Nuevo León⁹.

Con respecto a la calidad educativa, en las dos ediciones pasadas del Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes, el desempeño de México fue más bien bajo: 44% de los estudiantes evaluados en PISA 2000 (con mayor énfasis en la lectura) y 66% de los de PISA 2003 (centrado en matemáticas) se ubicaron en el nivel uno, el de menor dificultad, y por debajo de él. Sólo 1% de los estudiantes mexicanos en 2000 y 0.4% en 2003 estuvieron en los niveles cinco y seis, de mayor complejidad¹⁰. Este resultado colocó a México en los últimos lugares de los países evaluados, seguido sólo por naciones como Brasil, Túnez e Indonesia.

El lugar en la clasificación general de México no debería decir mucho, si consideramos que su gasto por estudiante es de sólo 38.28% del promedio de la OCDE. México gasta en cada educando \$15,312 dólares contra los \$40,000 del resto de los países miembros. Sin embargo, aun con este bajo gasto e independientemente del resto de los países OCDE, se esperaría que el desempeño de México fuera mejor. Esto implica una cuestión de eficiencia respecto de cómo y en qué se gastan los recursos.

Aunque el panorama parecería poco alentador, hay algunos signos positivos en el ámbito de la educación. El primero es que la opinión pública actual y los

Gráfica 7.3 Relación entre PIB per cápita y resultados promedio en matemáticas



involucrados en la materia admiten que elevar la calidad de la educación es el principal reto por abordar para potenciar un mejor desarrollo económico. El segundo es que se cuenta con indicadores confiables y transparentes de la situación educativa. No es sencillo promover una cultura de la evaluación cuando los resultados de la misma no son alentadores, por lo que es de reconocer el que las autoridades sigan participando en PISA y promuevan la discusión y la transparencia siempre que se dan a conocer estos resultados. La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) es un logro importante en dicha cultura de la evaluación y la transparencia. En 2004, cuando se presentaron los resultados de PISA-matemáticas, el INEE ya disponía de un análisis nacional de los mismos, lo que permitió su lectura mucho más profunda y especializada, dividida en regiones. El INEE organizó también una serie de mesas redondas para debatir y difundir la información obtenida.

Por primera vez el gasto educativo como porcentaje del PIB en México se ubicó por encima del promedio OCDE¹¹, en 5.9%. México es uno de los países en los que este gasto ha crecido más que el PIB per cápita. Con 24%, la proporción del gasto público invertido en educación es el más grande entre los países miembros y casi el doble del porcentaje promedio de la OCDE (12.7%). No obstante, el gasto por alumno de primaria en México es aún muy bajo: \$1,357 dólares estadounidenses (ajustados al PPP), cerca de un cuarto del promedio de la OCDE (\$5,787 dólares estadounidenses). La misma tendencia se mantiene en el nivel secundaria. Una de las limitantes es que el gasto atiende a un amplio universo de estudiantes y en gran proporción está atado a gasto corriente. Menos de 2.8% del gasto en los niveles de educación primaria y secundaria se emplea para gasto de capital, lo que deja muy poco espacio para mejorar la infraestructura educativa (el promedio de la OCDE es de 8.4%, EAG 2004).

Los trabajos en educación de la OCDE no incluyen recomendaciones específicas para mejorar la calidad de los sistemas, ya que los factores que afectan el desempeño son múltiples y variados, y cada sistema educativo tiene sus especificidades. Sin embargo, en la mayoría de ellos se reconoce que lo que sucede en el interior de la clase muchas veces es determinante para el éxito escolar. El papel del maestro resulta fundamental. Los países en los que maestros y padres establecen estándares altos de desempeño para los educandos, y monitorean su evolución en forma puntual y en un ambiente disciplinario positivo, por lo regular obtienen mejores resultados¹². En México hay ejemplos de escuelas, tanto privadas como públicas, que obtienen buenos resultados; por tanto, cabría analizar qué elementos explican dicho desempeño, aunque se trate de un porcentaje menor. En la mayoría de los casos se relaciona con maestros preparados y comprometidos con el aprendizaje de sus alumnos. El papel del sindicato de maestros es relevante, ya que en algunos países estas agrupaciones apoyan la preparación y capacitación de sus agremiados, y adoptan una actitud propositiva y comprometida.

En el tema de las expectativas educativas, llama la atención el hecho de que en la Encuesta Nacional sobre Creencias, Actitudes y Valores de Maestros y Padres de Familia de la Educación Básica en México, conducida por la Fundación Este País, los padres de familia se muestran satisfechos en 85% con la educación que reciben sus hijos. Evidentemente, esto contrasta con los resultados que arrojan las pruebas nacionales e internacionales y nos lleva a reflexionar sobre el verdadero papel que se le otorga a la educación en la sociedad mexicana. En el éxito escolar no sólo inciden las políticas y las instituciones educativas, sino la inversión de tiempo e interés en las familias.

Los antecedentes socioeconómicos y el desempeño están ligados de manera estrecha, pero no necesariamente los estudiantes más aventajados cuentan siempre con un mejor desempeño. México tiene mayor éxito en el control de las disparidades. En la evaluación de matemáticas 2003, un estudiante de un entorno socioeconómico ubicado a una desviación estándar más alta que otro obtiene, en promedio, resultados superiores en 29 puntos, lo que lo coloca, junto con Islandia, Portugal y Finlandia, por debajo del promedio de la OCDE, que es de alrededor de 45 puntos.

De cualquier forma, los resultados de PISA indican que en México aún un número importante de estudiantes se desempeña pobremente y pocos lo hacen en un nivel satisfactorio. Abordar la problemática de los educandos de desempeño más bajo puede ser una vía eficiente para mejorar los resultados.

Salud

El segundo pilar del desarrollo sostenible es el sector salud. En este ámbito México necesita avanzar en cuanto a equidad, calidad y eficiencia en el gasto. A diferencia del sector educativo, el nivel de los recursos destinados al sector salud es de los más bajos de la región OCDE. En un contexto de restricción presupuestaria, no es realista recomendar un simple incremento en el gasto ni realizarlo sin analizar con justicia la eficiencia de dicho gasto. Sin embargo, hay que identificar con claridad las diferencias significativas que esto implica.

La salud ha recibido atención especial en la agenda OCDE en tiempos recientes, ya que se reconoce su importancia para lograr el crecimiento económico. Contar con una población sana no sólo aumenta las posibilidades de una mayor productividad, sino que también mejora los resultados que se pueden obtener en otros sectores, como el educativo o el laboral. La salud debe entenderse como una de las bases para lograr el desarrollo, sin limitarse a pensar que es un factor que se alcanza una vez que se ha logrado dicho desarrollo. En términos cuantitativos y de su participación económica, el sector salud cobra relevancia *per se* pues representa en promedio 8.5% del PIB de las economías de los países miembros.

México ha avanzado en algunos indicadores de salud, por ejemplo, la expectativa de vida y las condiciones de salud de la población. Pero en una evaluación

del desempeño del sistema se han planteado diversos retos para lograr una cobertura universal, con calidad y con eficiencia en el gasto. En la presentación del estudio de la salud de la OCDE, preparado por Howard Oxley y Francesca Colombo, el secretario general de la Organización, Donald J. Johnston, señaló que el seguro de salud en México tiene una de las coberturas más bajas dado que llega a menos de la mitad de la población. Cerca de la mitad del gasto total en cuidado de la salud es cubierta por los habitantes directamente de su bolsillo, lo que se compara en forma negativa con el resto de los países OCDE, en los que este gasto llega apenas a 20%.

El financiamiento del sistema se encuentra en niveles relativamente bajos; alcanza sólo 6% del PIB, mientras que el promedio en la OCDE es de 8.5%. De este 6% sólo 2.8% corresponde al gasto público, lo cual refleja restricciones importantes en el ámbito de las finanzas gubernamentales. Dada la conformación del sistema, fragmentado entre distintas instituciones proveedoras de servicios, el costo administrativo se ubica en el nivel más alto dentro de la Organización, en 9.5%, comparado con un promedio de 3%.

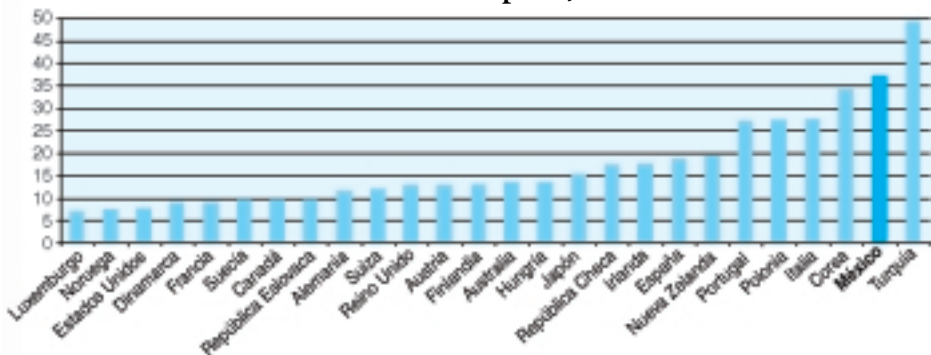
Por supuesto, la comparación no siempre es justa si consideramos los diferentes niveles de desarrollo y la escasa recaudación fiscal para hacer frente a los retos, pero, al igual que en el sector educativo, aun con el bajo financiamiento hay buen margen para mejorar los resultados del sistema.

En tiempos recientes se han adoptado políticas interesantes con el objetivo de abordar estos retos, incluidas sobre todo en el Sistema de Protección Social en Salud. Si su puesta en marcha es exitosa, se puede prever que para 2010 la totalidad de la población tenga acceso al cuidado de la salud, mediante el seguro popular.

Empleo

Un tercer ámbito relevante para el desarrollo económico lo constituye el mercado laboral, el cual en México se caracteriza por la baja productividad, un nivel de

Gráfica 7.4 Tasa de autoempleo: total como porcentaje del total de empleos, 2003



ocupación bajo comparado con el resto de la OCDE y una alta incidencia del empleo informal.

Según cálculos de la OCDE, que se amplían en el capítulo de este libro escrito por Raymond Torres y John Martin, 43% de la población económicamente activa se ubica en el mercado informal. Ello nos habla de incentivos negativos en la “formalidad” que inhiben que algunas personas y empresas opten por ella. Uno puede ser las altas contribuciones a la seguridad social por parte de los asalariados de ingresos más bajos. Otro más puede ser el hecho de que no se perciba un beneficio neto en términos de los servicios públicos que se reciben derivados de dichas contribuciones. También puede asociarse con la calidad institucional y la desigual distribución del ingreso¹³.

El problema del tamaño del mercado informal es importante porque por lo general se trata de actividades precarias que no promueven la capacitación o mejores condiciones de trabajo. Esta informalidad implica también una baja productividad y trabajadores poco preparados, muchos de los cuales no están en contacto con métodos de producción innovadores que utilicen tecnologías avanzadas.

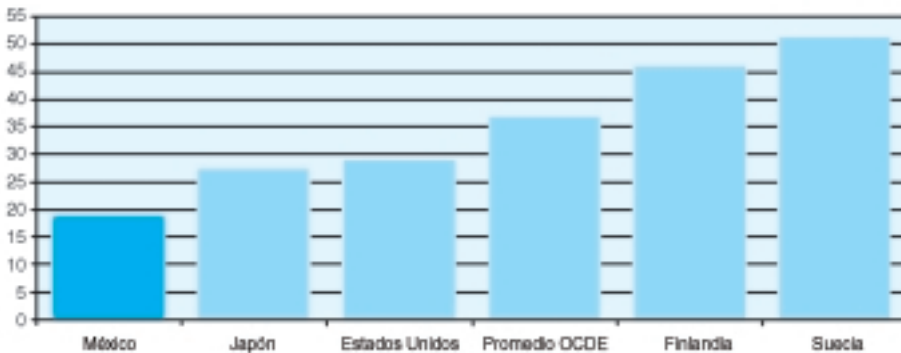
Es necesario incrementar el atractivo del mercado formal. Raymond Torres, jefe de la División de Empleo de la OCDE, propuso como opción poner en práctica un esquema de seguro de desempleo, tal como lo hizo Corea a mediados de la década de 1990. Ampliar las opciones de financiamiento de este seguro va de la mano con una reforma fiscal y con una mejoría en el ejercicio del gasto público.

Una opción adicional es reducir las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores con salarios más bajos y eliminar las regulaciones restrictivas del mercado laboral.

Reforma fiscal

Los tres temas mencionados: educación, salud y trabajo, ejemplifican la importancia de avanzar en la agenda de reformas económicas con el objeto de mejorar en la calidad del entorno social y económico. Para ello se requiere también fortalecer las capacidades gubernamentales y las finanzas públicas. Como en ningún otro país de la OCDE, el gasto y la inversión pública para financiar el capital humano y la infraestructura tienen ganancias significativas. Pero, también como en ningún otro país de la OCDE, la recaudación fiscal en México es muy baja.

Ninguna reforma fiscal en el mundo es fácil. Pero en algunos países es urgente. Si analizamos la baja recaudación en México (18.9% del PIB contra un promedio de la OCDE de 36.9%) y la marcada dependencia de los ingresos petroleros, resulta evidente la necesidad de ampliar la base tributaria y eliminar la evasión. Para lograrlo, debe disponerse de un sistema simple, con las menores excepciones posibles. Esto ayudaría a evitar la alta evasión que prevalece en el

Gráfica 7.5 **Recaudación fiscal como porcentaje del PIB, 2001**

país. Asimismo, todos los mexicanos deberán comprometerse con el pago de impuestos y otorgar las herramientas necesarias a los gobiernos para avanzar en el desarrollo del capital físico y humano requerido para elevar el nivel de ingresos de la población.

En paralelo a la elevación de la recaudación debe mejorarse la eficiencia en el gasto. Hemos mencionado las debilidades en esta materia relacionadas con el gasto educativo y con la salud, pero, en general, hay que aplicar dicho gasto público de manera eficaz, no sólo en el nivel federal, sino también regional.

Competencia económica

En el ámbito del mercado del producto, existen aún rubros en los que deben afianzarse las políticas de competencia. Sectores importantes para la producción y la innovación, como el de electricidad y el de telecomunicaciones, no han consolidado un marco regulatorio totalmente favorable a la libre competencia.

La competencia también pasa por las pequeñas y medianas empresas en México y en este sentido existe un buen margen para mejorar el ambiente de los negocios. Aunque ha habido avances importantes en materia regulatoria, aún es muy costoso abrir y operar negocios en el país. A pesar de la disminución reciente de trámites y de la instrumentación del Sistema de Apertura Rápida de las Empresas (SARE), la carga burocrática para operar es alta y el acceso a financiamiento en buenas condiciones todavía no se generaliza.

Desarrollo regional

En cuanto al tema regional, México es tierra de contrastes. Así como tiene empresas y regiones competitivas a escala internacional, también cuenta con sectores y zonas con un atraso sustancial. En general los promedios esconden muchas diferencias, lo que se constata al comparar los indicadores de las regiones más avan-

zadas con las más atrasadas. Es necesario buscar un balance regional y construir la competitividad de las distintas áreas con base en el potencial de cada una de ellas; Mario Pezzini, jefe de la División de Políticas Territoriales de la OCDE, ha insistido en ello y, además, en la inversión en infraestructura para ampliar la conectividad. De igual modo, deben diseñarse políticas específicas por región, para asegurar que sus condiciones se consideren en dicho diseño. En este ámbito, una buena gobernabilidad multiniveles es un elemento fundamental; por ende, es positivo el avance que se ha logrado en algunos diseños de coordinación, como las meso-regiones o la Conago, aunque el avance no es homogéneo en todo el país.

Elementos de contexto, pobreza, desigualdad y desarrollo institucional

A los retos ya mencionados en la agenda de reformas a las políticas, hay que añadir dos factores adicionales en los que México deberá seguir avanzando para consolidar un desarrollo más integral e incluyente. El primero lo conforman la pobreza y la desigualdad y el segundo, el desarrollo institucional de México.

Hasta 2002, la mitad de la población vivía en pobreza y un quinto en pobreza extrema. Dicha pobreza no sólo significa carencia de ingresos suficientes, sino también falta de acceso a servicios como educación o salud que podrían contribuir a superar los rezagos que limitan las posibilidades de las familias de salir adelante. Si bien es cierto que, de acuerdo con la CEPAL y el BM, en los últimos tres años ha habido una disminución de 5.9% en el número de pobres en México, también lo es el que el nivel ubicado en 51.7% sigue siendo alto.¹⁴

Esta reducción de niveles de pobreza recientes ocurre en un contexto de crecimiento económico bajo, lo que confirma los postulados de diversos analistas en el sentido de que la reducción de la pobreza no siempre va de la mano del crecimiento económico. Además del incremento del monto de remesas que se reciben en México, es posible que programas como *Oportunidades* contribuyan a esta disminución. En la pasada Reunión Ministerial de Asuntos Sociales, los países participantes encomiaron el diseño y la aplicación de este programa gubernamental como un claro ejemplo de una política social activa. En el informe de la Reunión Ministerial se señala: “Oportunidades sugiere que las transferencias de dinero pueden ser efectivas para mejorar las condiciones materiales de la niñez, si dichas transferencias son entregadas a las madres y condicionadas a ciertas acciones que buscan mejorar la educación y la salud de los menores”¹⁵. Por otra parte, el programa *Microregiones* también ha sido señalado como herramienta útil en la reducción de la pobreza y el impulso al desarrollo económico, dado que aborda el tema de la dispersión de población que también caracteriza a una buena parte de las regiones de México.

A una realidad de atraso significativo en ciertos núcleos poblacionales hay que añadir la extremadamente aguda concentración de la riqueza y, por ende, la

distribución desigual del ingreso. Éste es otro elemento que diferencia a México del resto de los países más avanzados dentro de la Organización. En un contexto de marcada desigualdad, el crecimiento económico es importante pero no suficiente para disminuir la incidencia de la pobreza. En el estudio sobre pobreza en México realizado por el Banco Mundial en 2005, se indica: “Con disminución en desigualdad puede haber grandes reducciones en pobreza, incluso con crecimiento lento. Un crecimiento de 5% anual genera una reducción notable de pobreza extrema, la cual prácticamente desaparece si la desigualdad se reduce”. De allí que tanto el crecimiento como la reducción de la desigualdad son importantes para avanzar en el combate a la pobreza. Y en esta misma línea de análisis los elementos de más alto impacto en la reducción de la desigualdad no son ni el crecimiento económico ni la apertura comercial, sino la inversión en educación e infraestructura. Como ya se mencionó, esta inversión esencial se enfrenta a las limitantes estructurales de las finanzas públicas que no permiten avanzar con mayor velocidad.

La reducción de la desigualdad es un objetivo adicional relacionado con las reformas estructurales. En la medida que exista más inversión en infraestructura—incluyendo de telecomunicaciones, carreteras y electricidad—, mayor será su contribución no sólo al crecimiento económico, sino también a la reducción de la desigualdad. En el mencionado estudio del Banco Mundial, y con base en el estudio de Calderon y Chong (2003), se menciona que “un incremento de la infraestructura equivalente a ascender un cuartil en la distribución global de las existencias de infraestructura está ligado con la reducción de coeficiente de Gini de 2.2 en el siguiente periodo de cinco años y de 12 puntos en los 35 años subsiguientes”¹⁶.

En el entorno económico internacional, la experiencia histórica demuestra que lograr sociedades más equitativas permite avanzar con mucha mayor decisión en el proceso de crecimiento. La reforma agraria de la década de 1960 en Corea permitió consolidar ritmos de crecimiento más altos. Los países europeos cuentan también en su devenir económico con la definición de diversas leyes relacionadas con la propiedad. Esto permitió a ambas regiones tener como base sociedades menos desiguales para apuntalar el crecimiento.

Según datos de la CEPAL, al igual que los niveles de pobreza, los niveles de desigualdad en México también han experimentado mejoría. La tendencia del coeficiente de Gini para México cambió en los últimos tres años, después de mostrar una tendencia al alza, de 0.531 en 1990, 0.539 en 1994 y 1997 y 0.542 en 1999. En 2002 se ubicó en 0.514.¹⁷ De cualquier forma, a diferencia del resto de los países de la OCDE, éste es aún un coeficiente elevado.

Desarrollo institucional

Respecto del desarrollo institucional, México ha hecho avances significativos en los últimos años. Entre ellos, lograr la alternancia política con estabilidad y el

desarrollo de instituciones sólidas e independientes como el Banco Central, la Comisión de Competencia, la Comisión de Mejora Regulatoria, el Instituto Federal Electoral y la ampliación de la autonomía de la Suprema Corte de Justicia. En tiempos recientes, la adopción de la Ley de Transparencia, con la consiguiente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y del Servicio Civil de Carrera, así como el establecimiento del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el progreso en el desarrollo de mecanismos de coordinación de los diferentes órdenes de gobierno y el fortalecimiento del poder legislativo, fortalecen este entramado institucional necesario para avanzar en el desarrollo económico.

Sin embargo, éste es un proceso en evolución y se requieren mayores logros en otras esferas. En particular, un ámbito que sigue siendo el talón de Aquiles de la economía mexicana es el del funcionamiento y la operatividad del estado de derecho. En la mayoría de los estudios de la OCDE sobre México se hace referencia a la necesidad de fortalecer el cumplimiento de la ley, simplificando y transparentando los procesos judiciales para dar mayor certidumbre a individuos, inversiones y transacciones. Se trata de un tema complejo porque depende de procesos históricos y culturales que se relacionan con reglas e instituciones en continua evolución. También es complicado acotar el significado de “estado de derecho”, ya que, como se señala en el Estudio Económico de la OCDE de 2004, es mucho más fácil identificar su ausencia que determinar los elementos que lo caracterizan. De cualquier forma, en el ejercicio “Hacia el crecimiento: las reformas económicas de la política” se señala este tema como una de las prioridades más altas, en específico, la eficacia del sistema judicial y de la aplicabilidad de los contratos¹⁸.

No obstante, todavía no se ha consolidado un marco institucional que permita avanzar con mayor velocidad en la adopción de políticas necesarias para generar el desarrollo económico sostenido. La economía política de las decisiones es complicada y muchas veces contradictoria. Diseños bien planteados de programas gubernamentales enfrentan muchas veces un precario proceso de implementación que limita los beneficios que se busca crear. A este respecto podría entenderse muchas veces que las recomendaciones, tanto de la OCDE como de otras instituciones relevantes en los niveles nacional o internacional, no lleguen a buen término dadas las difíciles condiciones de implantación.

Se mencionó antes que la OCDE no proporcionaba asistencia técnica para la ejecución de sus recomendaciones. No podría hacerlo con las herramientas con las que cuenta en la actualidad. La Organización es, ante todo, un espacio de análisis y de intercambio de experiencias y corresponde al país miembro servirse de ella para avanzar en la agenda de políticas en el nivel nacional. Es un apoyo para la reforma, pero no se involucra en forma directa.

Sin embargo, ejercicios como el que se realizó en 2004, denominado “Foro de la OCDE para México: Políticas Públicas para el Mejor Desempeño Econó-

mico”, el cual reunió a representantes de alto nivel del gobierno mexicano y de la academia, ONG, sindicatos y empresas, así como a los directivos de la OCDE, pueden contribuir al debate de las limitantes para la puesta en marcha de dichas recomendaciones y generar un momento positivo.

Conclusiones

En este capítulo no se pretende agotar todos los análisis realizados sobre México en la Organización; para ello tendríamos que abordar otros rubros relevantes, como los del medio ambiente, ciencia y tecnología, y comerciales. Pero, dado que estos temas se incluyen en otra parte de la presente publicación, esta sección constituye sólo una reflexión desde el Centro de la OCDE en México, cuyo objetivo no es sólo apoyar en la elaboración de los estudios y proyectos OCDE en México, así como difundir los resultados, sino entender el contexto en el que se encuentra el país para poder ayudar a elevar la relevancia de dichos estudios. Estos análisis pueden coincidir con otras investigaciones nacionales de primer nivel, aunque su aportación adicional es que parten de un marco de referencia común, basado en las mejores prácticas en las que los países miembros pueden aprender entre sí. La idea es lograr que, mediante la presión entre pares y el intercambio de conocimiento, los países cuenten con un aliado más en el avance hacia las reformas necesarias para alcanzar el desarrollo económico.

Disponer de este espacio de reflexión e intercambio de experiencias es muy rico y nutre los debates de diversos temas de la agenda nacional. En este sentido, en los últimos 10 años la OCDE ha sido un acompañante importante para el país. Pero México también ha sido relevante para la Organización ya que gracias a su participación se ha enriquecido el debate sobre el crecimiento y la cooperación internacionales. Su adhesión, así como otras fuentes internas y externas, han contribuido también a darle un énfasis especial a las reformas, sobre todo en el ámbito social, y a colocar temas como educación o salud en el centro de la agenda de la Organización. De igual manera, en materia de medio ambiente ha podido insertar en dicha agenda los “temas verdes”, como la biodiversidad. México y la OCDE comparten aún el reto del crecimiento económico, pero en este andar juntos con seguridad se llegará a conclusiones interesantes que podrán apuntalar los resultados del país, en beneficio de la población en general.

Notas

¹ Esta diferencia incluso se puede ejemplificar con la disponibilidad de datos o la base estadística. Aunque México cuenta con una institución sólida y con metodologías reconocidas, en ciertos ámbitos aún no ha desarrollado indicadores comparables a escala internacional. En el estudio sobre el mercado laboral de los nuevos países miembros incluido en el *Employment Outlook* de 2000 es muy fácil encontrar a México representado cuando los indicadores por utilizar son

participación laboral, desempleo, tasa ocupacional, etc. Sin embargo, cuando se abordan mediciones longitudinales o indicadores como la productividad multifactorial, la información sobre México simplemente no aparece. Y lo mismo sucedió con el capítulo sobre empleo de las mujeres del *Panorama del empleo* del año 2002. México se encuentra en las gráficas sobre brecha entre géneros, tasa de empleo, empleo en tiempo parcial y edad promedio de las trabajadoras, pero no aparece cuando se realiza un análisis más profundo sobre los salarios de las mujeres comparados con los de los hombres con igual nivel de preparación, o cuando se revisa el patrón de participación de la mujer en el mercado laboral considerando su edad.

² Párrafo XX, Carta Fundacional de la OCDE.

³ En 2002 el PIB per cápita de México fue de \$9,224 dólares estadounidenses (PPP). Fuente: *OECD Economic Surveys*, México, 2003.

⁴ El perfil demográfico de México es una fortaleza frente al resto de varios países miembros cuya preocupación es el envejecimiento de las poblaciones. Aun cuando el ritmo de crecimiento de la población se ha reducido de manera significativa, aun está por arriba del promedio de la OCDE y en los próximos 15 años se podría esperar una ventana demográfica de oportunidad para los jóvenes que ingresarán al mercado laboral. Evidentemente, éste es un reto y una oportunidad, ya que el grupo de 15 a 20 años de edad aumentará de modo importante, imponiendo presiones al sistema de educación media y superior; además, será necesario asegurar un ritmo aceptable de creación de empleos.

⁵ Existe una “fatiga de la reforma” en muchos sectores de la opinión pública, debido a que los resultados en términos de crecimiento y de bienestar de la transformación económica experimentada por más de dos décadas no han sido los esperados. Pero ello no tiene que ver con las reformas en sí, sino, en algunos casos, con una implantación deficiente o inacabada.

⁶ Las políticas sociales activas intentan cambiar las condiciones en las que se desarrolla el individuo, en lugar de limitarse a mejorar las penurias que causan esas condiciones. Este alejamiento del planteamiento reactivo y compensatorio del pasado hace más hincapié en invertir en la persona para maximizar su potencial de ser un miembro autónomo y autosuficiente de la sociedad. Subraya la importancia de basar las políticas sociales en una perspectiva de toda la vida para ver cómo las condiciones de una determinada fase vital del individuo influyen de manera inevitable en las fases siguientes y cómo anticiparse a los problemas que pueden surgir mañana. (Tomado de la publicación: *Oportunidades para todos: beneficios de las políticas sociales*, preparada para la Reunión Ministerial celebrada en París los días 31 de marzo y 1 de abril de 2005.)

⁷ Algunos estudiosos como William Lewis (McKynsey) o William Easterly (Banco Mundial) han señalado que la educación *per se* no garantiza mayores ritmos de crecimiento, debido a que en los últimos años ha habido un aumento sustantivo de la escolaridad en países con bajos ingresos y eso no ha estado acompañado de mejores desempeños económicos. Sin embargo, estos estudios se enfocan únicamente al nivel de escolaridad o de registros en secundaria, que es un indicador más bien limitado y no considera la calidad en la educación o su vinculación con el mercado laboral.

⁸ *OECD, Education at a Glance*, 2004.

⁹ *OECD Territorial Reviews: Mexico*, 2003.

¹⁰ *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*, p. 45, y *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*, p. 354.

¹¹ El promedio de la OCDE es de 5.6%. Datos del año 2001, *OECD Factbook 2005*.

¹² *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*.

- ¹³ Alberto Chong y Mark Gradstein, del Banco Interamericano de Desarrollo, realizaron un estudio reciente en el que se encontró que, además de las cargas burocrática y tributaria, la calidad institucional y la desigualdad del ingreso son factores cruciales que explican el tamaño del mercado informal. En su modelo teórico existe una correlación positiva entre calidad institucional, distribución del ingreso y tamaño del sector informal. Tal calidad institucional se construyó con base en un promedio de las dimensiones institucionales más utilizadas en la literatura, a saber, estabilidad gubernamental, corrupción, estado de derecho, rendición de cuentas democrática y calidad de la burocracia. Ver “Inequality, Institutions and Informality”, IDB Research Department Working Papers 2004, p. 516.
- ¹⁴ “Las estadísticas del reporte sobre las cuestiones de pobreza extrema demuestran que, de hecho, ha habido una reducción de 24.2% a 20.3% en el número de personas que viven en pobreza extrema en México”, aseguró James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial. “La pobreza moderada también se ha reducido de 53.7% a 51.7%; éstos son cambios importantes en un momento en el que el crecimiento económico fue significativamente desafiante.”
- ¹⁵ *Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All*, OECD, 2005, p. 75.
- ¹⁶ Banco Mundial: “La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno”, 2004.
- ¹⁷ *Panorama social de América Latina 2004*, CEPAL.
- ¹⁸ *Economic Policy Reforms: Going For Growth*, OECD, 2005.

Parte II

Análisis temáticos sobre México

Capítulo 8

Competitividad y productividad: mejorando el desempeño económico de México

En este capítulo, los autores ofrecen un análisis del desempeño económico de México en el cual señalan algunas de las prioridades de política para impulsar el crecimiento de la productividad a través de la inversión en el capital humano. Se destaca la importancia de relajar la estricta legislación para la protección del empleo (LPE) considerando su impacto en los costos del trabajo y la movilidad de la fuerza laboral como un incentivo a la inversión extranjera directa (IED), la cual se encuentra aún limitada a sectores fundamentales. En la segunda parte se observa la necesidad de una mayor acción en los niveles estatal y federal para mejorar el ambiente empresarial. El capítulo cierra con una breve explicación sobre los principales retos que enfrenta la política macroeconómica, el compromiso con la estabilidad fiscal y el otorgamiento de créditos al sector privado.

Jean Philippe Cotis
Economista en Jefe, OCDE
Bénédicte Larre, Economista Senior
para México y Portugal, OCDE

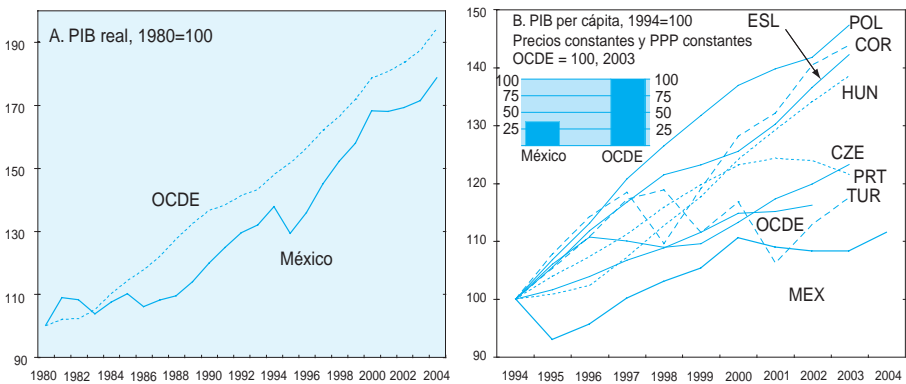
Desempeño económico general

El desempeño de México mejoró durante la década de 1990, pero no lo suficiente. Las amplias reformas estructurales de los últimos 15 años, incluyendo la entrada al TLCAN, no han generado aún un incremento inequívoco en la productividad laboral y la productividad total de los factores. Las proyecciones de crecimiento potencial del PIB se modificaron a la baja para alcanzar niveles inferiores a 4%, ritmo demasiado lento para eliminar el diferencial de niveles de vida con respecto a otros países de la OCDE (*Estudio económico de México*, OCDE, enero de 2004).

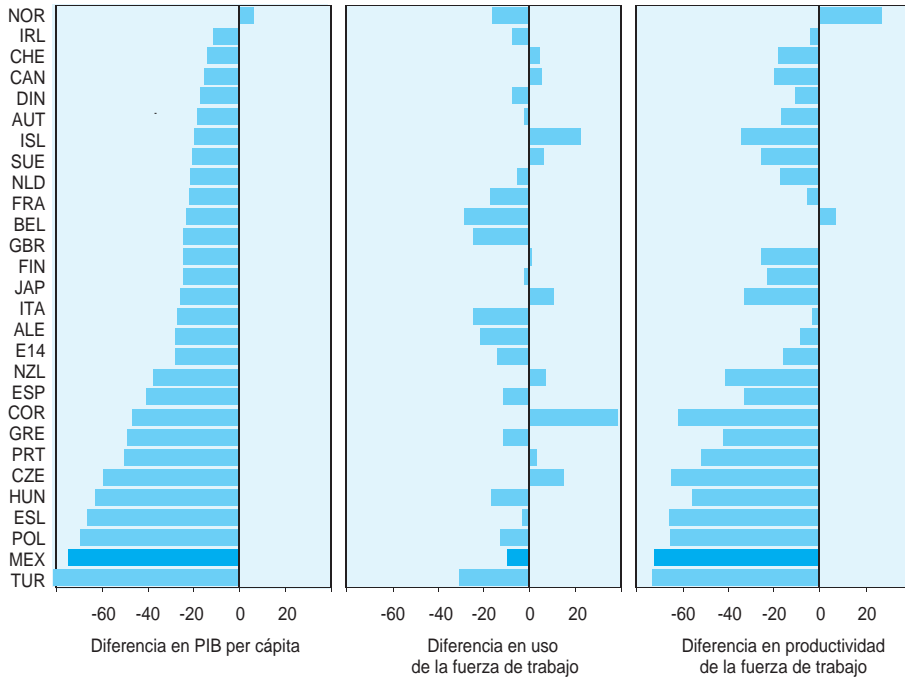
El diferencial en niveles de vida refleja una baja productividad laboral

El diferencial en el nivel del PIB per cápita de México en relación con Estados Unidos es aún uno de los más amplios de la zona de la OCDE, en tanto que durante la década de 1990 se registró una de las más bajas tasas de crecimiento del PIB per cápita.

Gráfica 8.1 Desempeño del producto y crecimiento de México - comparación



Gráfica 8.2 Fuentes de las diferencias en el ingreso real, 2002



Este decepcionante desempeño refleja menores niveles de productividad por hora trabajada y un estancamiento del crecimiento de la productividad.¹ Por otra parte, el crecimiento del empleo ha sido relativamente alto.

Los beneficios de las reformas pasadas podrían tardar en manifestarse, pero no queda claro que exista un gran potencial de mejoría en la productividad. Incluso en los casos en los que se han logrado avances notables, se presenta la necesidad de profundizar el proceso de reforma.

Asimismo, y a fin de aumentar la productividad con mayor rapidez, existen muchos puntos pendientes de tratar en una serie de aspectos, entre los que destacan los siguientes planteamientos.

- La debilidad en las tendencias de crecimiento de la productividad durante los años 1990, ¿se debió a las deficiencias en la puesta en marcha de las reformas llevadas a cabo a principios de dicha década (como las privatizaciones) y a los retrasos en la implantación de otras modificaciones? Dadas las medidas adicionales tomadas durante la segunda mitad de los 1990, ¿qué ganancias se espera observar de las reformas recientes?

Las prioridades de política para México están determinadas por factores específicos detrás del deficiente desempeño del país en términos de su crecimiento. Estas prioridades deberían orientarse de manera específica a impulsar el crecimiento de la productividad, enfocándose en lo siguiente:

- ◆ Mejorar el capital humano, incluyendo las habilidades básicas de los estudiantes y la capacitación de la fuerza laboral.
- ◆ Relajar la restrictiva legislación de protección del empleo para los trabajadores en el sector laboral formal, pues se trata de disposiciones que generan la segmentación del mercado de trabajo, obstaculizan la movilidad y limitan la innovación tecnológica y administrativa.
- ◆ Crear un ambiente en el que el sector privado invierta e innove más.

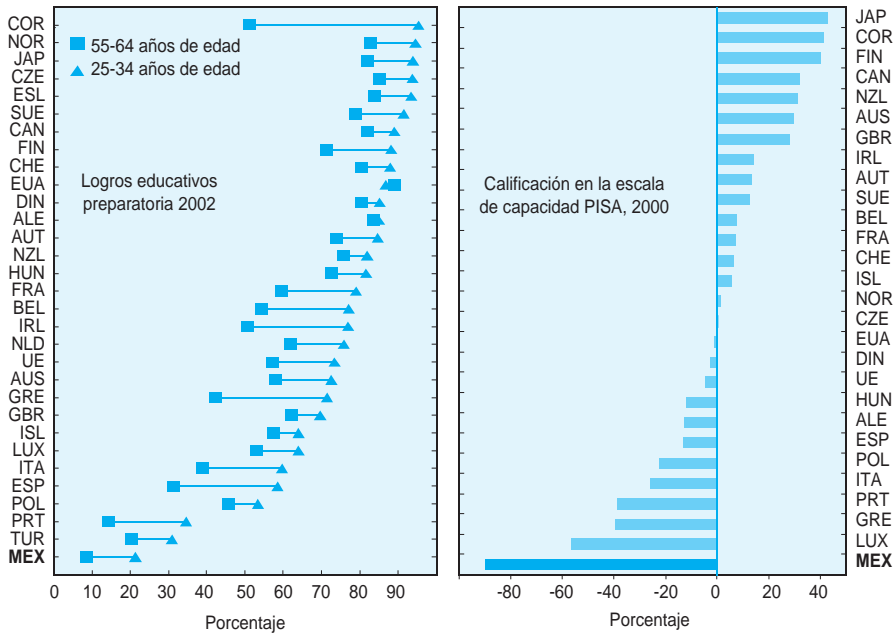
Estas políticas también contribuirían a aumentar el atractivo de México en función de la inversión extranjera directa (IED). A su vez, los flujos de IED pueden ser un canal importante para la filtración de conocimientos, el aprendizaje práctico, la capacitación de trabajadores y el ahorro en costos de I&D. A lo largo del tiempo, México ha dependido de los flujos de IED, que han contribuido a diversificar su estructura productiva y, así, ampliar su base de exportación.

- ¿Cuáles son las iniciativas de política que deben tener prioridad con vistas a elevar el crecimiento de la productividad?
- Aunque el proceso de reforma parece haberse estancado en muchos frentes debido a la falta de apoyo político, en algunos ámbitos no se requiere necesariamente llevar a cabo cambios legislativos. ¿Cuáles son los principales aspectos en los que podría profundizarse el proceso a pesar del estancamiento de la agenda de reforma estructural?

Inversión en capital humano

El capital humano es un factor esencial del crecimiento, tanto de manera directa al mejorar la calidad del trabajo como insumo, como por el hecho de que facilita la adopción de nuevas tecnologías. Mejorar el acceso a la educación ha sido una prioridad de las políticas gubernamentales de México durante las últimas décadas, hecho que resulta apropiado. Sin embargo, aún hay problemas de cobertura y de calidad de los servicios educativos. Los jóvenes de 15 años de edad mostraron un desempeño deficiente en el estudio realizado por el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés). El sistema deberá enfrentarse a grupos de tamaño creciente en el segundo ciclo de la educación secundaria.

Gráfica 8.3. Logros educativos y desempeño estudiantil



- ¿Estaría usted de acuerdo en que la educación es uno de los aspectos en los que las ganancias, en función del crecimiento en el largo plazo, son más altas para México? El asunto no reside necesariamente en realizar aumentos generalizados de corto plazo en el gasto en el sector educativo, sino, más bien, en tomar las medidas requeridas para mejorar la calidad de los resultados y la eficiencia del sistema escolar.

Reformas para mejorar la capacidad de adaptación de la fuerza laboral

La capacidad de adaptación y la movilidad de la fuerza laboral son elementos clave para minimizar las dificultades potenciales que traen consigo los cambios estructurales, y a la vez garantizan una reasignación eficiente de los recursos laborales entre sectores y empresas. De acuerdo con la evidencia encontrada en los países de la OCDE, un menor nivel de impuestos laborales se asocia con un mejor desempeño del empleo. Al relajar la estricta legislación para la protección del empleo (LPE) se puede contribuir a reducir los costos del trabajo. Además, se facilita la reasignación de la fuerza laboral hacia actividades de mayor productividad.

En México, a pesar del sólido crecimiento de los empleos, la proporción de actividades informales ha continuado siendo alta. La protección del empleo en

el sector formal es demasiado estricta y los costos no salariales son relativamente altos, mientras que las prestaciones asociadas (como el acceso a servicios de salud, esquemas de pensiones y programas sociales rudimentarios) se perciben como marginales. Los costos no salariales del trabajo (como la discrepancia fiscal) o la estricta legislación de protección del empleo plantean obstáculos a la creación de empleos en el sector formal.

El relajamiento de la LPE permitiría que las empresas mexicanas respondieran a retos como el cambio tecnológico y una mayor competencia de otras economías con salarios bajos.²

La propuesta de reforma del mercado laboral enviada al Congreso en 2002, no trata muchos de los temas de protección del empleo, pero algunas de las medidas que plantea podrían contribuir a un mejor funcionamiento del mercado laboral: a) introducción de periodos de prueba; b) primeros pasos hacia el relajamiento de las disposiciones para empleados permanentes (con la creación de un sistema acumulativo de horas de trabajo); c) modernización de las relaciones industriales; d) medidas para fomentar la capacitación, y e) reducción de barreras a la entrada en algunos sectores y fomento de la competencia efectiva, entre otras. Desde nuestro punto de vista, aunque la propuesta de reforma aún no está completa, se orienta en la dirección correcta y sería un paso importante, pues abre el camino para cambios más profundos en el futuro.

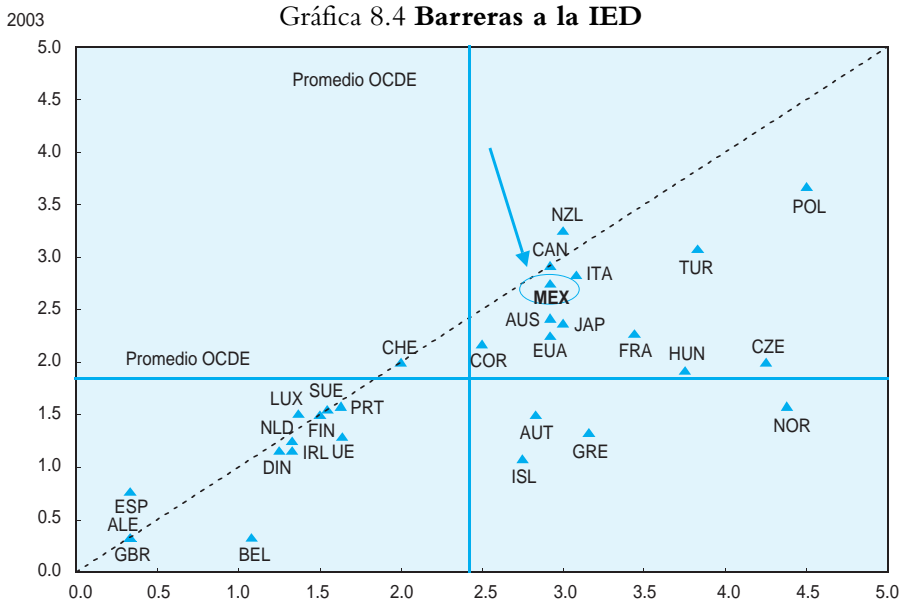
En abril de 2005 esta propuesta aún no había sido aprobada y se percibía que era poco probable que se alcanzara el consenso necesario para su aceptación durante la legislatura actual.

Es factible que una competencia más intensa propicie una mejor asignación de recursos, aliente mayores esfuerzos administrativos y estimule la innovación, elementos que podrían incrementar el crecimiento de la productividad. Asimismo, las disposiciones del mercado interno que imponen costos innecesarios a las empresas y crean barreras a la entrada tienden a afectar la IED de manera negativa. Aunque la apertura comercial y la privatización ya han aumentado de manera considerable las presiones competitivas sobre los productores mexicanos, estas presiones se han sentido en algunos sectores, pero no en otros. Algunos esfuerzos clave de desarrollo de infraestructura industrial aún se ven obstaculizados por la falta de adecuación de la reglamentación.

Existen obstáculos legales y regulatorios a la inversión privada en ciertos sectores fundamentales:

- Electricidad. Dada la importancia de este sector en el crecimiento futuro, deberá ponerse en marcha una estrategia de reforma coherente que contemple la delegación de mayores facultades a la agencia encargada de la regulación; asimismo, que permita la expansión necesaria de la oferta eléctrica recurriendo

a fondos privados, con la intención de garantizar una capacidad de generación y distribución confiable y creciente a precios bajos para los usuarios mexicanos en el mediano plazo. Por desgracia, la reforma del sector eléctrico se ha convertido en un asunto político.



- Por otra parte, en el sector de las telecomunicaciones, aunque se han logrado progresos significativos, la densidad de los servicios es menor y las tarifas son aún más altas que en la mayoría de los demás países de la OCDE, lo cual genera un gran costo de insumos para las empresas mexicanas.

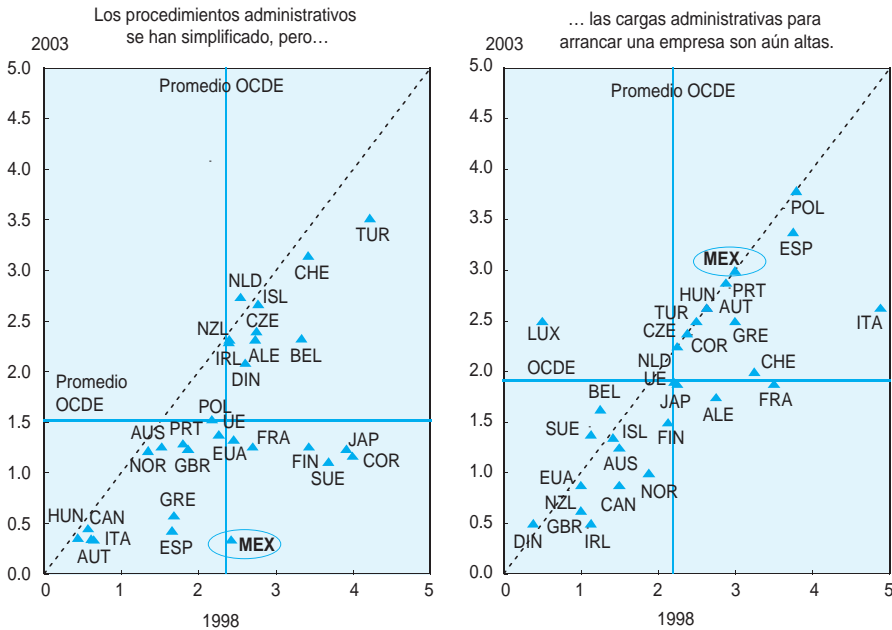
Se requiere más acción en los niveles estatal y federal para mejorar el ambiente empresarial

Se han observado grandes avances en lo relacionado con la reducción de la complejidad de los procedimientos administrativos que constituyen una barrera a la entrada. Sin embargo, la carga administrativa para las empresas incipientes es relativamente alta en comparación con otros países de la OCDE (véase la gráfica 8.5).³

Otro reto para México consiste en ofrecer un sistema legal más transparente y eficaz en el cual puedan llevarse a cabo negocios con mayor eficiencia y a un costo más bajo. El estado de derecho debería mejorar, tanto en el ámbito federal como en el estatal. Las medidas al respecto deberían centrarse en el aumento de

la transparencia, una mejor protección de los derechos de propiedad y el mejoramiento del sistema judicial, así como en garantizar la credibilidad y obligación respecto del cumplimiento de las leyes.

Gráfica 8.5 Cargas administrativas sobre las empresas



- ¿Está usted de acuerdo en que el ambiente de negocios en México necesita mejorar más? ¿Son las debilidades del estado de derecho aún un problema importante en México?
- ¿Qué medidas podrían tomarse para aumentar las tasas de inversión y mejorar la competitividad internacional de México?

¿Cuáles son los principales retos que enfrenta la política macroeconómica?

Continuar el compromiso con la estabilidad fiscal

Los rigurosos controles fiscales han generado credibilidad, acceso a los mercados y tasas de interés nominales y reales bajas. Sin embargo, la política fiscal también termina siendo característicamente procíclica; las bases de los impuestos directos e indirectos son limitadas y los ingresos petroleros, volátiles. De aquí la insufi-

ciencia crónica de los recursos públicos para cubrir necesidades relacionadas con el desarrollo (como la educación, la infraestructura, el alivio de la pobreza aguda, etc.), al igual que la interrupción de los programas de gasto que abarquen varios años. A pesar de lo apremiante de las necesidades, a menos que los ingresos tributarios aumenten, no existe margen, en el mediano y el largo plazos, para realizar aumentos sustanciales de gasto de naturaleza semipermanente. También prevalecen grandes pasivos que pesan sobre las finanzas públicas, producto del sistema de pensiones de los servidores públicos y de los proyectos de inversión financiados por el sector privado. Se ha demostrado que hay una dificultad política para aprobar una reforma tributaria integral (que incluiría el fortalecimiento de los ingresos impositivos, mientras que a la vez se redujeran las distorsiones). Con el presupuesto de 2005 se aprobaron algunas medidas impositivas.

Sin embargo, no cubren lo necesario para fortalecer los ingresos fiscales de manera duradera.⁴

La política monetaria sigue siendo prudente

Desde 1995, el Banco de México ha aplicado una estrategia desinflationaria que ha funcionado bien y que resulta adecuada. Las autoridades han demostrado su capacidad para responder con oportunidad al panorama inflacionario de los últimos años, e incluso en fechas recientes, como lo fue septiembre de 2004.

- La combinación de políticas durante la segunda mitad de 2004 se caracteriza por una postura fiscal de ligera expansión, al gastar parte de los ingresos extraordinarios del petróleo, acompañada de una política monetaria más restrictiva, que eleva las tasas de interés.

¿Está el sector bancario preparado para reanudar el otorgamiento prudente y amplio de créditos al sector privado?

Para apoyar el crecimiento, es importante contar con un sistema financiero bien desarrollado, que canalice los recursos con eficiencia hacia las actividades más rentables y que facilite la inversión. En México se ha observado la reanudación del crédito al consumo y la vivienda. Hace más de un año se aprobaron cambios muy favorables para fortalecer el marco legal para las transacciones garantizadas.

El crédito a las empresas 12privadas, que se encontraba estancado, por fin se recuperó durante la última parte de 2004.

La cuestión pendiente en este aspecto tiene que ver con si se dispone de financiamiento para la pequeña y la mediana empresas, sector que se ha visto seriamente afectado por la falta de crédito y depende sobre todo del crédito de los proveedores para su financiamiento externo.

Notas

- ¹ Debido a los problemas que abundan en la medición de la productividad laboral, se utilizaron varios indicadores. Estos indicadores sugieren un casi estancamiento de la productividad laboral en toda la economía y una tendencia ligeramente positiva si se utiliza como medida el empleo en el sector formal. Sólo en el sector manufacturero se observaron ganancias significativas en la productividad.
- ² Al mismo tiempo, resultaría deseable llenar el vacío e introducir un esquema de compensación para el desempleo, diseñado prestando atención a la creación de trampas de desempleo o al otorgamiento de incentivos para “transportarse” entre el sector formal y el informal.
- ³ Los procedimientos administrativos se refieren a los sistemas de permisos y licencias y, en particular, al desarrollo de ventanillas únicas. La carga administrativa abarca una serie de indicadores: el tiempo que se lleva la creación de una empresa, el número de procedimientos requeridos y el costo. Se refiere a grandes corporaciones al igual que a empresas incipientes de un solo propietario. La OCDE también ha creado indicadores para carga carretera y distribución al menudeo. México sigue mostrando un desempeño deficiente en esos aspectos.
- ⁴ La reforma fiscal que se requiere debería ampliar la base tributaria, eliminando las exenciones y los regímenes especiales, en particular en lo referente al régimen del IVA. Las medidas fiscales que se propusieron con el presupuesto de 2005 incluían recortes a las tasas de impuestos y algunas opciones para que los estados recaudaran más gravámenes, pero pocas medidas en función de la ampliación de la base tributaria.

Capítulo 9

Mejorar las perspectivas de un desarrollo integral: reducción de las disparidades regionales

En este capítulo, Mario Pezzini examina las principales tendencias que afectan a las regiones y la visión de los gobiernos en el cambio de los enfoques sectoriales a estrategias de desarrollo integradas. En la primera parte, analiza los aspectos de política relacionados con el desarrollo regional. Posteriormente, se enfoca en las ventajas comparativas y en los obstáculos para el desarrollo de las regiones rurales, las moderadamente urbanizadas y las metropolitanas, tal como han sido destacadas por el trabajo de la OCDE en México en los pasados 10 años.

Mario Pezzini

**Jefe de la División de Estudios Territoriales y Gobierno
OCDE**

Introducción

1. Al relajar las ataduras nacionales y vigilar el cumplimiento de la competencia internacional, la globalización confronta a las regiones de los países de la OCDE tanto con oportunidades de desarrollo como con amenazas no conocidas con anterioridad. En general, se espera que aporte ganancias a las economías en su totalidad pero de todas maneras plantea serios problemas de ajuste a un buen número de regiones. ¿Cómo pueden los países exaltar lo anterior sin verse limitados por lo último? Cada vez más, el éxito y el debilitamiento regionales son resultado de una distribución inequitativa y de la capacidad de valorar los recursos colectivos locales (la integración multicultural en las áreas metropolitanas, las bien establecidas relaciones entre empresas dentro de las aglomeraciones (*clusters*), la accesibilidad de los recursos naturales y culturales, etcétera). Aun así, las oportunidades relacionadas con estos bienes colectivos a menudo quedan sin explotarse y deben luchar contra los desafíos económicos, sociales y ambientales. En los países de la OCDE las políticas regionales se consideran cada vez más como herramientas para construir y mantener los motores del crecimiento, mejorar las habilidades locales y apoyar la difusión de nuevas tecnologías e innovaciones. Pero para hacerlo se requiere un cambio de paradigma, enfocando las políticas regionales más en competitividad basada en el lugar que en el apoyo tradicional a los sectores o la redistribución del ingreso.
2. ¿Cuánto se preocupa México por el renovado interés en las políticas regionales? México es una tierra de contrastes. A pesar del crecimiento económico, social y regional general, persisten las disparidades, lo cual da lugar a que existan muchos “Méxicos”. El potencial de diferentes partes del país es relevante, pero no se ha valorado lo suficiente. Los retos territoriales son igualmente significativos, empezando por la alta concentración de la población y las empresas en las grandes ciudades y la gran dispersión de los pequeños asentamientos rurales, en especial en la región sur-sureste. ¿Ha tenido México una estrategia regional general? Si bien durante mucho tiempo no se ha contado con una estrategia de este tipo, las recientes acciones de política han abordado las oportunidades y los retos del desarrollo, se han puesto en marcha nuevos mecanismos de coordinación entre diferentes niveles de gobierno para facilitar el diseño y la implantación de diferentes políticas de desarrollo, y hay un intenso debate con respecto a la asignación de responsabilidades y recursos en todos los niveles del gobierno. Pero, ¿cómo están evolucionando dichas acciones de política? ¿Cuáles son los obstáculos que perduran para construir una

estrategia de desarrollo regional? ¿Cómo puede México construir una estructura multinivel de gobierno más eficiente y capaz de rendir cuentas?

3. Tomando en consideración las principales tendencias que afectan a las regiones en los países miembros de la OCDE, en este documento base para la discusión se analizarán primero los aspectos de política relacionados con el desarrollo regional. Después, se enfocará en las ventajas comparativas y en los obstáculos para el desarrollo de las regiones rurales y urbanas, tal como han sido destacadas por el trabajo de la OCDE en México en los pasados 10 años. En este documento se evalúan las disparidades regionales que surgen de las políticas de desarrollo territorial y de los aspectos de gobierno, y se incluye el Análisis territorial de México (*Territorial Review of México*) (2002); el Análisis territorial de la Ciudad de México (*Territorial Review of Mexico City*) (2004); el caso estudio de la Estrategia para las microrregiones sobre desarrollo rural (2004) y el Análisis territorial de la región mesoamericana (*Territorial Review of the Mesoamerican Region*) (en proceso).

Principales tendencias que afectan a las regiones

4. Las disparidades regionales son significativas y persistentes¹ y en tanto los países de la OCDE convergen, las regiones de la OCDE convergen muy lentamente o no convergen en absoluto. El crecimiento continúa concentrado: en promedio dentro de los países de la OCDE, una sola región produce un cuarto del PIB nacional. Sin embargo, los casos inesperados de éxito regional han justificado “un sesgo de esperanza” en las políticas regionales. Mientras algunas regiones han confirmado su papel como motores del crecimiento, otras aún se quedan atrás. Varias ciudades pequeñas y medianas, que se supone carecen de la escala para desarrollar una economía competitiva, se han desarrollado al constituir aglomeraciones de pequeñas empresas. Algunas áreas rurales han creado empleos al valorar sus recursos culturales y naturales. Algunas áreas urbanas, que fueron seriamente golpeadas por los cambios estructurales, han experimentado un renacimiento iluminado por la innovación de alta tecnología proveniente de universidades y de organismos de investigación y desarrollo.
5. Con respecto tanto al ingreso individual como al regional, México es aún uno de los países miembros de la OCDE donde las disparidades son más altas. Si bien tuvo lugar la convergencia regional y las desigualdades individuales disminuyeron antes de 1985, el proceso de la convergencia regional se invirtió a uno de divergencia regional entre 1985 y 1992. Durante la década de 1990, las disparidades persistieron, pese a que México registró uno de los desempeños de crecimiento de las exportaciones más dinámico entre los países de la OCDE y recibió importantes inlfujos de IED. La proporción de la población que vive en condiciones de pobreza ha permanecido alta durante toda la última década y las posiciones del decil con el ingreso más pobre se deterioraron en relación

con todos los demás deciles. La incidencia desequilibrada de la pobreza en todas las regiones también ha persistido, y el sur-sureste registra el porcentaje más alto de familias que viven en condiciones de pobreza. Sin embargo, en muchos casos las oportunidades de desarrollo local parecen grandemente inexploradas y la capitalización completa de las ventajas comparativas regionales sigue representando un reto, aun en las regiones exitosas.

Preguntas para discusión

- ¿Requieren la reforma regulatoria y la integración internacional de políticas que las acompañen para difundir beneficios a una mayor parte de la población, no sólo con miras a lograr una mayor equidad, sino también a fortalecer el crecimiento general?
- ¿Qué lecciones puede obtener México de la experiencia pasada de las políticas regionales y qué desafíos continúan en pie para el futuro?
- ¿Cómo puede la movilidad de los factores, y en particular la migración, apoyar u obstaculizar un patrón de crecimiento más equilibrado? ¿Cómo puede generar desarrollo en las regiones transfronterizas?

Principales tendencias que afectan el gobierno y las políticas regionales

6. Muchos países de la OCDE están renovando su interés en las políticas regionales y preguntándose si estas políticas pueden desempeñar un papel en la promoción del crecimiento al movilizar el potencial regional no utilizado hacia la competitividad. Al mismo tiempo, los países están renovando la crítica de las políticas regionales pasadas, relacionadas con la redistribución del ingreso manejada desde el centro para compensar las diferencias con las regiones menos desarrolladas. En muchos casos, las políticas pasadas son criticadas porque proporcionaban una gran cantidad de subsidios que, esparcidos en un enorme número de localidades, se diluían demasiado como para estimular el crecimiento económico. Más aún, los subsidios directos a las empresas a menudo provocaban una conducta pasiva y contenían la actividad empresarial, además de que aumentaban la probabilidad de que los subsidios pudieran ayudar a atraer, pero no necesariamente a profundizar, las raíces de las inversiones que entran. Por último, las políticas en vía ascendente administradas de modo exclusivo por las autoridades centrales escasamente han sido efectivas.

7. Por tanto, un número creciente de países busca un cambio de paradigma en la elaboración de políticas (véase el cuadro 9.1). Los gobiernos visualizan el cambio de los enfoques sectoriales a estrategias integradas de desarrollo. Se proponen desviar los recursos de los programas que se concentran en los subsidios a programas de inversiones que mejoren el capital humano y social y valoren la innovación. En vez de administrar proyectos sólo desde el centro, los gobiernos tienen la intención de ayudar a construir la capacidad regional para hacer uso completo de los bienes locales inmóviles y atraer los recursos móviles. Los objetivos específicos de las inversiones públicas incluyen el desarrollo de aglomeraciones para aumentar la productividad y lograr masas críticas para el desarrollo de pequeñas empresas: programas para enlazar a las universidades con los actores económicos locales (incluyendo la promoción de servicios proporcionados por los institutos de investigación, los parques de ciencia y tecnología, los centros tecnológicos, etcétera) y el apoyo para enlaces urbanos rurales positivos.

Cuadro 9.1 **Cambio de paradigma en las políticas regionales**

	Políticas territoriales tradicionales	Nuevas tendencias
Objetivos	Equilibrar los desempeños económicos al compensar temporalmente las disparidades	Aprovechar el potencial regional no utilizado con miras a la competitividad
Estrategias	Enfoque sectorial	Proyectos de desarrollo integrado
Herramientas	Subsidios y ayudas gubernamentales	Infraestructuras suaves y duras
Actores	El gobierno central	Los diferentes niveles de gobierno, incluyendo el sector privado y las ONG

8. La estructura de gobierno de las políticas regionales es particularmente importante. La mayor parte del conocimiento necesario para diseñar y producir bienes públicos localmente relevantes está dispersa entre muchos agentes diferentes, nacionales y locales. Esta asimétrica distribución de información y conocimiento requiere un alto grado de coordinación entre las administraciones y una mejor cooperación entre los organismos públicos y privados en cuanto a la identificación, el diseño y la puesta en marcha de políticas. De tal manera, la capacidad de involucrar a todos los actores relevantes y de movilizar a todos los grupos de interés afecta el impacto de las políticas. En otros términos, el buen gobierno no se mide sólo por el uso *eficiente* de los recursos. También contribuye a las políticas *efectivas*, incluyendo, *en particular*, las políticas territoriales. Las preguntas acerca de qué políticas deberían adoptarse

no pueden responderse sin plantear al mismo tiempo preguntas sobre *quién* debería diseñar e implantar estas políticas y *cómo*.

9. Durante la mayor parte de su historia moderna, México estuvo caracterizado por un sistema político altamente centralizado, con decisiones que en gran medida se tomaban en el nivel federal y estrategias económicas que en su mayoría estaban comprendidas por políticas para sectores específicos, cuyos únicos efectos regionales eran involuntarios. En la segunda mitad de la década de 1990 comenzaron a verse señales de cambio y la actual administración ha ratificado su compromiso de llevar el desarrollo regional al frente de la agenda de las políticas públicas para dar mayor peso a las políticas basadas en el lugar *vis-à-vis* la tradicional perspectiva sectorial. La administración ha experimentado también procedimientos en los que el gobierno federal ha operado como facilitador de la coordinación interestatal e intersectorial, en tanto que a la vez permite la participación del sector privado y la sociedad civil en la definición de los objetivos comunes. Un objetivo que se ha manifestado es el de promover proyectos de desarrollo a gran escala en el contexto de “mesorregiones” y crear mesas de negociación para coordinar la intervención de los estados y dar más “voz” a los gobernadores. En la actualidad estas prometedoras herramientas para proyectos a gran escala se desarrollan en procesos complementarios a menor escala. Independientemente de su escala, las estrategias como las microrregiones o los programas como Habitat son componentes cruciales de una estrategia general de desarrollo regional.
10. Hasta la fecha, para poder poner en práctica una estrategia general de desarrollo regional y aprovechar plenamente los beneficios asociados con la descentralización, los esfuerzos iniciales del gobierno parecen requerir un compromiso renovado. El alivio de la pobreza, el fomento de la competitividad y el aumento de la conectividad son aún desafíos de política que ejercen una gran presión. Una mejor identificación y explotación de las ventajas comparativas regionales podrían contribuir a aumentar la productividad y promover el crecimiento. Las expectativas presentes de los actores locales y estatales podrían proporcionar la base para una mejor coordinación del desarrollo. Sin embargo, debe fijarse una serie de condiciones para asegurar el logro de los objetivos originales, los cuales incluyen, por ejemplo, la mejor identificación de los actores a cargo de la coordinación vertical y horizontal para las políticas de enriquecimiento de la competitividad regional; asegurarse de que el diseño y la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo regional vaya de la mano con las acciones emprendidas por las secretarías sectoriales; definir las herramientas y los incentivos precisos para enriquecer la capacidad de las administraciones locales en el contexto del proceso continuo de descentralización.

Preguntas para discusión

- ¿Cuáles son los obstáculos para poner en marcha una estrategia de desarrollo regional coherente?
- ¿Cuáles deberán ser las prioridades de dicha estrategia? ¿Cuál deberá ser el mecanismo para vigilar, evaluar y difundir sus resultados?
- ¿Cuáles deberán ser los actores y los incentivos para promover su participación y cooperación activas?

Desafíos y ventajas comparativas regionales

11. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del desarrollo regional en un nivel micro? En aras de introducir la discusión y permitir la comparación internacional, refrámonos a una tipología en extremo simplificada, distinguiendo a las regiones rurales, moderadamente urbanizadas y metropolitanas.

Regiones rurales

12. En promedio, los países de la OCDE están confrontados con un amplio espectro de problemas que afectan a las áreas rurales:
- La caída en el empleo en los sectores agrícola y público. Si bien la agricultura es aún importante en la conformación del uso de la tierra, las oportunidades de empleo en el campo se están reduciendo, entre otras cosas debido al excepcional aumento de la productividad. La cadena de abastecimiento de los productos incluye relativamente pocos productores agrícolas y genera una concentración de la agricultura de productos en relativamente pocos lugares.² Uno estaría tentado a afirmar que la agricultura de productos no es ya la columna vertebral de las regiones rurales. Más aún, en un clima de restricción fiscal, la aminoración está afectando al empleo en el sector público, que había sido el principal componente del crecimiento del empleo rural. Por consiguiente, la transición a sectores y actividades económicos nuevos es una prioridad y muchos países miembros optan por políticas de ajuste que ayudan a diversificar actividades económicas, comercializar recursos naturales y culturales y encontrar nichos de mercado para los productos locales.
 - El significativo envejecimiento de la población debido a: a) la migración al exterior de los jóvenes, quienes no sólo carecen de oportunidades de empleo sino de acceso adecuado a instalaciones educativas y de entretenimiento, y b) la inmigración de jubilados, al menos en algunos lugares. La estructura demográfica resultante a menudo no es apropiada para apoyar el suministro de servicios públicos locales.

- La dificultad para establecer la necesaria masa crítica de instalaciones, servicios al productor e infraestructuras para apoyar a los empresarios a arrancar en las regiones rurales. En muchos casos los problemas anteriores están relacionados entre sí de manera que provocan un obstáculo adicional y crucial para el desarrollo: un círculo vicioso que encierra a las regiones en una especie de subdesarrollo permanente, con el desempleo, la falta de servicios y el éxodo rural relacionados.
13. Sin embargo, a pesar de los importantes desafíos económicos y demográficos, las regiones rurales no son necesariamente sinónimo del declive. En una cantidad notable de casos se ha observado un desarrollo sostenido, así como sostenible. ¿Cuáles son los pasaportes para el desarrollo³ en estos casos? Algunos son tradicionales y tienen que ver con la explotación de recursos naturales (petróleo, minerales, madera o hidroelectricidad⁴) o toman ventaja del gasto público mayor. Otras tienen que ver con inversiones que, si bien son beneficiosas para la ciudad, generan molestias locales (prisiones, tiraderos, plantas recicladoras de desechos, etcétera): en un área de baja densidad poblacional afectan a un número menor de personas. Las formas más sostenibles y vanguardistas de desarrollo se relacionan con la valoración de los recursos rurales (incluyendo los alimentos). La agricultura puede continuar desempeñando un rol en el desarrollo rural, asegurando credenciales verdes para comercializar o contribuir de manera directa al suministro del turismo regional. El punto es que en todos los casos en donde se ha alcanzado el éxito los campesinos son los actores de un proceso de reestructuración que abarca la agricultura como un componente y no como el elemento dominante de una estrategia general y basada en el lugar para el desarrollo rural.
 14. Las áreas rurales de México, que agrupan a más de un cuarto de la población del país, representan un reto clave para el crecimiento de la nación en su conjunto. Aunque todas estas áreas enfrentan problemas específicos relacionados con la alta concentración de pobreza, comparten tendencias encontradas en otros países de la OCDE. Por otro lado, las regiones rurales atrasadas a menudo han sido dotadas de ricos recursos naturales y culturales que ofrecen una amplia variedad de oportunidades de desarrollo. Además, a las poblaciones rurales les resulta difícil tener acceso a actividades distintas de la agricultura que podrían generar más ingresos y asegurar mejores condiciones de trabajo y de vida.
 15. En el contexto de la pobreza, y a menudo la pobreza extrema, el gobierno mexicano ha invertido una gran cantidad de esfuerzos y recursos financieros en el diseño y puesta en marcha del programa Oportunidades (antes Progresá, Programa para la Salud, la Alimentación y la Educación). Oportunidades opera dentro del marco de la Estrategia Contigo y actúa como un buque insignia de los programas gubernamentales para combatir la pobreza. Iniciado

en 1997, cubre a cerca de cuatro millones de familias en todo México. Consiste sobre todo de transferencias de ingresos a los pobres de áreas rurales, bajo la condición de que utilicen los servicios de salud, educación y nutrición. El programa ha sido particularmente efectivo para aumentar el logro educativo y mejorar las condiciones de salud. Oportunidades representa una práctica positiva que ha recibido el reconocimiento internacional. Sin embargo, su naturaleza sectorial debe complementarse con enfoques regionales capaces de explotar las sinergias entre diferentes programas sectoriales y encender la dinámica de desarrollo con acciones diseñadas para las necesidades y potenciales de cada tipo de territorio. La Estrategia de Microrregiones del gobierno para el desarrollo rural encaja en esta perspectiva.

16. La Estrategia de Microrregiones se introdujo en 2001 para promover una política basada en el lugar al identificar las regiones funcionales y facilitar mecanismos para inducir el desarrollo endógeno mediante la creación de “micropolos de desarrollo” en las áreas rurales más atrasadas del país. A la vez que adopta un enfoque integrado, la estrategia busca un cambio hacia un nuevo gobierno rural basado en la negociación, la consulta y el compromiso de varios niveles del gobierno y la sociedad civil. Con la introducción de la Estrategia de Microrregiones, el gobierno mexicano ha reconocido la importancia de enfocarse en *lugares* más que en sectores y en *inversiones* más que en subsidios.

Preguntas para discusión

- ¿Cómo explotar el potencial de las áreas rurales mexicanas?
- ¿Qué mecanismos permiten el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo rural coherente?
- ¿Cuáles son las ventajas del enfoque integrado al desarrollo rural introducido por la Estrategia de Microrregiones?

Regiones moderadamente urbanizadas o el “campo urbanizado”

17. Los países de la OCDE fundamentan una parte —algunos una parte considerable— de su estructura en regiones en las que los pueblos pequeños constituyen la principal base de asentamiento y las empresas pequeñas, la principal base económica. Con la mejora de las comunicaciones y la mayor movilidad personal, los pueblos pequeños están ampliando su área de captación en una manera que impulsa a sus industrias de servicios y los convierte

en sitios más atractivos donde vivir. Muchas de estas áreas dependen de actividades intensivas en concepción, procesos de producción flexibles y tecnologías modernas para orientarse a segmentos de mercado bastante estrechos y capturar una parte particular del mercado mundial. En estas actividades, las pequeñas empresas no parecen estar desaventajadas pues las relaciones cooperativas entre ellas les proporcionan tanto la escala como la flexibilidad apropiadas para responder más ágilmente al girar la producción hacia el cambio y la inestabilidad. Estos casos exitosos sugieren modelos de desarrollo que podrían inspirar una amplia gama de áreas. De hecho, varias regiones tienen aglomeraciones de empresas pequeñas y medianas que, aunque cercanas entre sí, simplemente están yuxtapuestas y encaran altos costos de operación en las relaciones empresa-empresa. No explotan de forma completa las ventajas de su proximidad para especializarse, desarrollar un consorcio local de fuerza de trabajo capacitada, atraer compradores y proveedores y reducir costos al compartir actividades como la mercadotecnia y los servicios técnicos.⁵

18. Sin embargo, independientemente de la capacidad de explotar las ventajas comparativas existentes para la competitividad, estas regiones moderadamente urbanizadas comparten algunos retos importantes conectados con su especialización industrial. Por lo menos una merece cercana consideración. Está relacionada con la globalización y, en particular, con los efectos de la nueva competencia que surge de países como la India, China, Brasil y Rusia (los llamados “Grandes Jugadores”). En estos países, y a diferencia de lo que ha sucedido en otros como Hong Kong, Taiwán y Singapur, las capacidades tecnológicas pueden facilitar aumentos impresionantes de productividad sin un crecimiento proporcional en los salarios, dado el ilimitado suministro de mano de obra asegurado por el desempleo latente en las áreas rurales. El consecuente y permanente aumento de la competitividad de los Grandes Jugadores afecta en particular las industrias de mano de obra intensiva o las industrias ligeras, es decir, los sectores en los que los países antes mencionados cuentan con mejores ventajas comparativas. Como resultado, muchas regiones moderadamente urbanizadas de la OCDE no pueden ya esperar competir sobre la base de precios y se ven forzadas a ser más rápidas en la innovación que los “grandes jugadores”. Las empresas pequeñas se ven cada vez más obligadas por la feroz competencia a explotar cualquier ventaja posible en términos de calidad y diseño de productos manufacturados para forjar nuevos bienes competitivos, para renovar la imagen de sus nombres de marcas y para capturar nuevos nichos de mercado en los que la calidad sea la consideración más importante.
19. El punto es que muchas regiones enfrentan obstáculos para revivir su producción industrial, promover la innovación y mejorar las capacidades sobre

una base permanente. Los graduados y posgraduados universitarios son, en proporción, menos numerosos en las regiones moderadamente urbanizadas que en las regiones urbanas. Además, el tamaño reducido de la mayoría de las empresas no conduce con facilidad a inversiones en investigación. Por último, pero no menos importante, la competitividad de las empresas locales depende tanto de inversiones individuales como de la capacidad general de producir y utilizar la innovación de las aglomeraciones (proveedores, clientes, subcontratistas, etcétera) a las que las empresas individuales pertenecen. Incluso cuando las empresas pequeñas son competitivas y pueden utilizar y hasta producir innovaciones, requieren una amplia gama de capacidades e incentivos para la innovación que el mercado no siempre es capaz de proporcionar. En breve, no hay necesidad de implantar políticas regionales guiadas por la innovación para ayudar a las empresas pequeñas a desarrollar relaciones de aglomeración y a la vez adoptar innovaciones. Más aún, los pueblos pequeños y medianos necesitan cooperar mejor para proporcionar los servicios especializados que su tejido económico requiere. Las regiones moderadamente urbanizadas se prestan al desarrollo de la especialización y a la formación horizontal de redes entre los países ubicados cercanamente entre sí para disfrutar las instalaciones y los servicios que nunca podrían costear por su cuenta.

20. Las aglomeraciones, que han venido creciendo en número en México desde la liberalización económica, constituyen una ventaja competitiva para varias regiones. Hasta ahora, las maquiladoras y la inversión multinacional continúa concentrándose sobre todo en las regiones norte y centro/centro-oeste, difundiendo los beneficios de la productividad y reforzando los “círculos virtuosos” en estos países. Los bienes locales no se basan solamente en menores costos de transportación, sino también en la cercanía organizacional con Estados Unidos, en prácticas operativas empresariales como la formación de redes y la especialización flexible, así como en la calidad de los insumos que a menudo son resultado de los estándares y las prácticas locales. Al mismo tiempo, varias otras regiones cuentan con un continuo de empresas pequeñas y medianas no exportadoras que siguen orientadas a los mercados locales y tienen baja capacidad de modernizar su tecnología y organización. Si bien físicamente cercanas, las empresas están yuxtapuestas y sólo constituyen aglomeraciones de manera potencial. Enfrentan altos costos de operación en las relaciones interempresariales y obstáculos para explotar las ventajas de la formación de redes, en tanto que carecen de especialización y de la capacidad de innovar. Tanto las aglomeraciones existentes como potenciales tienen que encarar cada vez más los posibles efectos de la nueva competencia de los países emergentes grandes.

Preguntas para discusión

- ¿Cómo pueden las políticas desarrollar la formación de redes y promover aglomeraciones en un gran número de regiones?
- ¿Están las aglomeraciones de México preparadas para lidiar con el impacto de la nueva competencia surgida de países emergentes grandes?
- ¿Cuán efectivos pueden ser los centros de tecnología y educación superior para difundir la innovación entre las aglomeraciones?

Regiones metropolitanas

21. En los países de la OCDE, las regiones metropolitanas a menudo disfrutaron robustas ventajas comparativas ligadas a los efectos de polarización y han experimentado un renacimiento motivado por la innovación de alta tecnología derramada por las universidades y las instalaciones de investigación y desarrollo. Este derrame genera transferencias de conocimiento más eficientes, una mayor y más especializada fuerza de trabajo y mejores mercados para los bienes y servicios de alta tecnología. Sin embargo, no hay una correlación lineal entre el tamaño de las ciudades y los desempeños económicos, es decir, es posible que ciudades con la misma dimensión alcancen resultados por completo diferentes. Más aún, a menudo el fenómeno de la miseria urbana, de manera inesperada, continúa creciendo. Por último, con pocas excepciones, estas regiones metropolitanas están fragmentadas en varias jurisdicciones administrativas. Bajo ciertas circunstancias, la fragmentación puede incitar la competencia y, a su vez, la competencia puede causar un impacto positivo en el bienestar, pues puede proporcionar incentivos para que los municipios provean servicios eficientes en costos o para diversificar su suministro. Pero también puede dar como resultado un entorno complejo de políticas en el cual sea difícil lograr el consenso con respecto a metas importantes en mediano y largo plazos, incluyendo la capacidad de reconocer y explotar las oportunidades de desarrollo no aprovechadas a lo largo de toda el área, dado que esta capacidad a menudo requiere diálogo para combinar las diferentes formas de conocimiento y aclarar las demandas.
22. Las respuestas de política a la fragmentación varían en todos los países de la OCDE. Algunas han favorecido las *fusiones municipales* sobre la base de que las amalgamaciones deberían reducir el costo per cápita de los servicios municipales mediante economías de escala y que un sistema tributario unitario debería permitir una distribución más eficiente y equitativa de los costos

dentro de la ciudad amalgamada. En el lado opuesto del espectro, otros países están experimentando *subsidios redistributivos y distribución de la base tributaria*, sin dismantlar los actuales límites administrativos. Una solución intermedia es la creación de *dependencias metropolitanas de coordinación y planeación* (sectorial o multisectorial). Las dependencias dedicadas a un solo servicio público pueden tomar ventaja de economías de escala en el transporte público o en el servicio de agua, en tanto que los organismos metropolitanos desempeñan una amplia gama de funciones como el desarrollo y la coordinación económicos. Algunas autoridades están compuestas de funcionarios directamente elegidos y pueden gravar con impuestos, en tanto que otros son nombrados y tienen que abordar aspectos de rendición de cuentas. No existe una solución uniforme entre la amalgamación, la distribución tributaria y las dependencias, pero parece prometedor el trabajo adicional para identificar diferentes escenarios.

23. La falta de coordinación horizontal entre diferentes jurisdicciones locales no es la única barrera para el buen funcionamiento del gobierno metropolitano y es necesario mencionar tres problemas adicionales. En primer lugar, la insuficiente colaboración vertical entre los niveles de gobierno limita la efectividad de las políticas pues una mayor coordinación podría extender los riesgos de un proyecto entre varios actores y obtener recursos financieros adicionales. En segundo lugar, la falta de coordinación en el gobierno central entre las secretarías nacionales sectoriales limita la efectividad de las políticas ya que puede crear objetivos conflictivos y producir efectos perversos. En tercer lugar, la reforma de las finanzas públicas urbana se ha retrasado con respecto a los cambios institucionales requeridos. En un momento en que se necesitan inversiones importantes para permitir que las áreas metropolitanas compitan en la economía global, la descentralización de la responsabilidad en cuanto a los gastos a menudo ha provocado mandatos infundados. Esto tal vez se deba en parte a la resistencia por parte de los gobiernos nacionales o regionales a permitir que los gobiernos municipales tengan acceso a las fuentes de ingresos que no sean el impuesto predial (el cual puede tener limitaciones políticas y sociales intrínsecas), en parte a la resistencia por parte de los gobiernos nacionales a aumentar las transferencias intergubernamentales, o en parte a los mencionados problemas de coordinación metropolitana o intergubernamental.
24. Los retos comunes enfrentados por las áreas metropolitanas mexicanas están bien representados en la Ciudad de México (Zona Metropolitana del Valle de México). Su espectacular crecimiento para convertirse en una de las regiones metropolitanas más grandes del mundo está dando paso a nuevas dinámicas de desarrollo. Al igual que en otras ciudades, hay ventajas comparativas relevantes ligadas a la concentración de oficinas matrices, de instalaciones

de educación e investigación, así como de los altos flujos de inversiones extranjeras directas. Más aún, hay una creciente diferenciación entre los municipios de clase media accesibles y seguros, y los municipios más pobres pero a menudo geográficamente cercanos. Sin embargo, en comparación con otras regiones metropolitanas similares de la OCDE, la Ciudad de México tiene un bajo nivel de PIB per cápita, principalmente debido a una baja productividad promedio, y en particular, a bajos niveles de capital humano. El crecimiento potencial se ve limitado además por la infraestructura inadecuada, una pobreza extendida, la capacidad reducida de las empresas grandes para generar empleo y competir con éxito en los mercados internacionales y la creciente dependencia de las empresas micro y pequeñas en los sectores formal e informal.

25. Para incrementar la competitividad de la Ciudad de México se requiere actuar en los campos del desarrollo empresarial, el desarrollo de capacidades y la regeneración urbana. Sin embargo, el marco actual de gobierno, caracterizado por la modesta cooperación, representa un obstáculo para el desarrollo regional. La coordinación efectiva entre los diferentes gobiernos estatales en el área metropolitana es crucial; no obstante, las múltiples instituciones no trabajan conforme con una “visión” metropolitana ampliamente compartida. El marco de gobierno se ve aún más debilitado por la presencia de importantes asimetrías fiscales, administrativas y regulatorias. Las nuevas presiones sobre la Ciudad de México son de escala metropolitana y necesitan abordarse por medio de una estrategia que sea más inclusiva y que asuma la lógica del interés mutuo y las soluciones compartidas en las jurisdicciones administrativas. Podría llegarse a un compromiso político alrededor de una nueva visión metropolitana compartida para cooperar en objetivos de desarrollo.

Preguntas para discusión

- ¿Hasta qué grado está México considerando estrategias generales y multisectoriales para aumentar la competitividad de las regiones metropolitanas? ¿Y con respecto a la regeneración urbana?
- ¿Cómo desarrollar una visión metropolitana compartida entre los diferentes actores públicos y privados?
- ¿Cómo mejorar el gobierno metropolitano? ¿Qué herramientas fiscales podrían facilitar la cooperación metropolitana? ¿Cuál es el papel de las dependencias de desarrollo?

Notas

- ¹ Entre una bien conocida literatura, este resultado ha sido resaltado por el trabajo de la OCDE sobre desarrollo regional. La OCDE está realizando una serie de estudios en el nivel nacional sobre las políticas territoriales. Los países estudiados hasta ahora son Italia, Corea, Hungría y la República Checa, como países unitarios; Suiza, Canadá y México, como países federales. Revisiones continuas se realizan en Japón, Francia, Luxemburgo y Finlandia. Al mismo tiempo, la OCDE llevó a cabo estudios temáticos que incluyeron casos de estudio regionales. Teruel (España), Tzoumerka (Grecia), Sienna (Italia) y Moravska Trebova (República Checa) fueron las regiones rurales consideradas. En cuanto a regiones moderadamente urbanizadas incluyeron Valencia (España), Champagne-Ardenne (Francia) y Bergamo (Italia). Las revisiones metropolitanas continuas abarcan Atenas, Busan, el área metropolitana de Helsinki, Oresund (Copenhague y Malmo), Viena/Bratislava, Melbourne, Montreal y la Ciudad de México.
- ² Desde luego, algunos sitios rurales aún deben su crecimiento a las nuevas maneras en las que la agricultura genera sus productos. En algunas regiones, los campesinos siguen asegurando sus ingresos e incluso el desarrollo del empleo al firmar contratos con una importante empresa de productos alimenticios y entregar de manera precisa productos maduros con base en un programa preestablecido. Sin embargo, este giro exitoso hacia una organización de “cadena de suministros” cambia no sólo *cómo* la agricultura hace negocios sino *quién* hace negocios y *dónde*. En términos absolutos, implica la reducción del empleo y el trabajo a cielo abierto en la agricultura.
- ³ Las infraestructuras de transporte o la cercanía de un centro urbano importante suelen mencionarse como factores de relevancia. Con seguridad, permiten la contención de las consecuencias de las débiles economías de aglomeración al proporcionar acceso a los servicios de las grandes ciudades. Más aún, permiten atraer a los habitantes urbanos demandantes de productos, pues la mejora en los enlaces de transportes hacen posible la recreación en las áreas rurales. Sin embargo, la accesibilidad no parece ser condición suficiente para el desarrollo rural y algunas veces es más fuente de *pérdida* de población que de *enlaces* económicos.
- ⁴ De hecho, las regiones rurales con el crecimiento de empleo más rápido de los países de la OCDE son a menudo sitios lejanos altamente dependientes de uno de estos recursos. El hallazgo de petróleo en el Mar del Norte fue un impulso para la economía de las tierras altas y las islas (Escocia). Algunas veces, el progreso tecnológico cambia el destino de las regiones: nuevas técnicas de minería le permitieron a un condado como Elko (Estados Unidos) aventurarse en la extracción de oro de bajo grado. En otros lugares, por ejemplo, Soyn y Fjordane (Noruega), la producción de hidroelectricidad genera ingresos suficientes para asegurar altos niveles de inversión en infraestructura y servicios. La dificultad en todo este tipo de lugares es manejar los efectos de las fluctuaciones del precio del recurso (que inducen rápidos auges y bajas económicos) y conservar el valor agregado.
- ⁵ En estas aglomeraciones la subcontratación de competidores potenciales para surtir pedidos que exceden la capacidad de una empresa también es rara debido a la desconianza con respecto a su formalidad y estándares.

Capítulo 10

El estado de salud en México

En este capítulo se describen las fortalezas y debilidades del sistema de salud en México. Abre con una serie de hechos sintetizados sobre la evolución del mismo y analiza el volumen de gasto público comparado con otros países de la OCDE. En la siguiente parte se describe la composición fragmentada de los servicios de salud, donde se destaca la participación de varios aseguradores públicos con poca interrelación y un amplio sector privado poco regulado. En la última parte se evalúan las reformas del sistema, con énfasis en el Seguro Popular de Salud de reciente introducción y se analizan los retos de política que prevalecen, de modo que las autoridades mexicanas puedan implantar estas reformas con éxito para disminuir la profunda desigualdad en términos de acceso a los servicios de salud, su financiamiento y los resultados de salud.

John Martin

Director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, OCDE

Howard Oxley

**Administrador Principal de Eficiencia
en los Servicios de Salud, OCDE**

Asuntos para discusión

El sistema de salud mexicano: algunos hechos sintetizados

México ha experimentado dramáticos progresos en la esperanza de vida y una reducción sostenida en las tasas de mortalidad infantil desde la década de 1950. Sin embargo, permanece por debajo del promedio de los países de la OCDE para los indicadores del estado de salud (véase el cuadro 10.1). La tasa de fertilidad¹ es la segunda más alta entre los países de la OCDE, después de Turquía, mientras que su tasa de mortalidad materna es mucho mayor.

México presenta, comparativamente, una baja disponibilidad de insumos para el sector salud de acuerdo con estándares de la OCDE. Por ejemplo, en 2002 México tenía 1.5 médicos practicantes por cada 1,000 habitantes, cerca de la mitad del promedio de la OCDE, en tanto que la razón respectiva de camas censables era de cerca de un cuarto del promedio de la OCDE.

México gasta considerablemente menos en el sector salud que otros países de la OCDE. Mientras que el gasto per cápita en salud es cercano a lo que pudiese esperarse dado el nivel de ingreso, México gasta menos que otros países latinoamericanos con niveles de desarrollo económico similares (véase la gráfica 10.1).

El sector salud mexicano se caracteriza por su nivel relativamente bajo de gasto público (véase la gráfica 10.2). En tanto que la participación del gasto público en salud con respecto al gasto total en salud aumentó de 40% en 1990 a 45% en 2002, México continúa muy por debajo del promedio de 72% de la OCDE. Nótese que Estados Unidos y Corea también presentan niveles similarmente bajos de gasto público. Ahora bien, en México la mayor parte del gasto privado en salud es financiado mediante pagos de bolsillo, como sucede en Corea, pero en contraposición a lo observado en Estados Unidos. En otras palabras, en México existe muy poco aseguramiento privado en salud.

El sistema de salud mexicano está marcado por la fragmentación

La organización del sistema de salud mexicano es muy diferente de la observada en la mayoría de los países de la OCDE. El sector público se caracteriza por la presencia de varios compradores (aseguradores) públicos, que están integrados verticalmente con los proveedores, y sirven a diferentes grupos de la población

Cuadro 10.1 **Indicadores de salud en países miembros de la OCDE**

	Esperanza de vida: mujeres Años		Esperanza de vida: hombres Años		mortalidad infantil	de mortalidad materna
	Al nacer	A los 60	Al nacer	A los 60		
Australia	82.6	25.2	77.4	21.4	5	4.8
Austria	81.7	24.1	75.8	20.2	4.1	2.6
Bélgica	81.1	23.9	75.1	19.6	6.1	8.6
Canadá	82.2	24.9	77.1	21	5.2	7.8
República Checa	78.7	21.5	72.1	17.3	4.2	3.2
Dinamarca	79.5	22.4	74.8	19.1	4.4	13.6
Finlandia	81.5	24	74.9	19.5	3	5.4
Francia	83	25.8	75.8	20.8	4.1	6.5
Alemania	81.3	23.9	75.6	19.8	4.3	2.9
Grecia	80.6	23.1	75.5	20.1	5.9	6
Hungría	76.7	20.9	68.4	16.1	7.2	8.3
Islandia	82.3	24.4	78.5	21.8	2.2	0
Irlanda	80.3	22.9	75.2	19.2	5.1	11.6
Italia	82.9	24.8	76.8	20.4	4.7	2.7
Japón	85.2	27.4	78.3	21.9	3	7.3
Corea	80	22.8	72.8	18.1	6.2	15
Luxemburgo	81.5	24.2	74.9	19.6	5.8	18.6
México	77.4	22.3	72.4	20.4	21.4	76.1
Países Bajos	80.7	23.5	76	19.5	5	9.9
Nueva Zelanda	80.9	23.9	76	20.3	6.3	8.8
Noruega	81.5	24	76.4	20.2	3.9	5.3
Polonia	78.7	22	70.4	17.1	7.5	5.4
Portugal	80.5	23.3	73.8	19.4	5	2.5
República Eslovaca	77.8	21	69.9	16.4	7.6	7.9
España	83.1	24.9	75.7	20.3	3.4	4.2
Suecia	82.1	24.3	77.7	20.9	2.8	4.4
Suiza	83	25.3	77.8	21.4	4.5	6.4
Turquía	70.9	18.1	66.2	16	42.6	49.2
Reino Unido	80.4	23	75.7	19.4	5.3	6
Estados Unidos	79.8	23.4	74.4	20.1	6.8	9.9
Promedio OCDE	80.7	23.5	74.8	19.5	6.2	8.4
Desviación estándar	2.6	1.8	2.9	1.6	7.1	8.8

Fuente: OECD HEALTH DATA 2004, 2a edición, Secretaría de Salud, 2004, para México

TMI: muertes por 1,000 nacidos vivos ; TMM: muertes por 100,000 nacidos vivos.

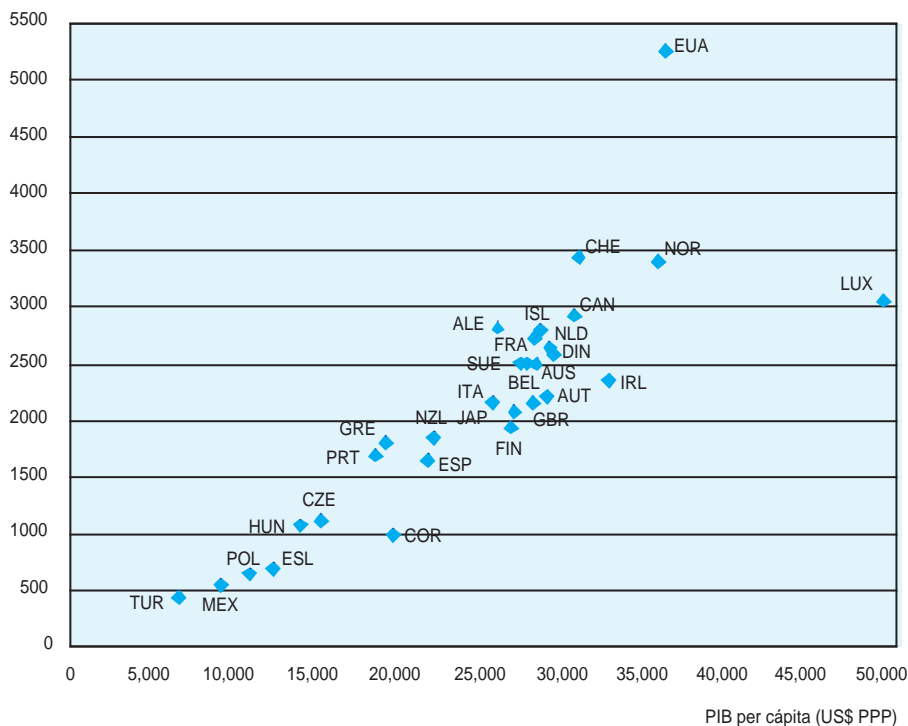
Los datos son de inicios de la década del 2000, excepto para Grecia que presenta datos de 1999.

con muy poca conexión entre ellos. Además, existe un sector privado de prestadores de servicios muy grande y poco regulado.

Las instituciones de seguridad social, que fueron establecidas durante las décadas de 1940 y 1950, cubren a los trabajadores asalariados del sector formal.² Se estima que los individuos con derecho a cobertura de las instituciones de seguridad social (incluyendo aquellos que pagan contribuciones y sus dependientes económicos) representan alrededor de la mitad de la población, aunque dichas estimaciones varían, dependiendo de la fuente utilizada, debido a que no existe un registro oficial de individuos asegurados.

La Secretaría de Salud ha descentralizado la mayoría de los servicios para los individuos no cubiertos por la seguridad social hacia las entidades federativas

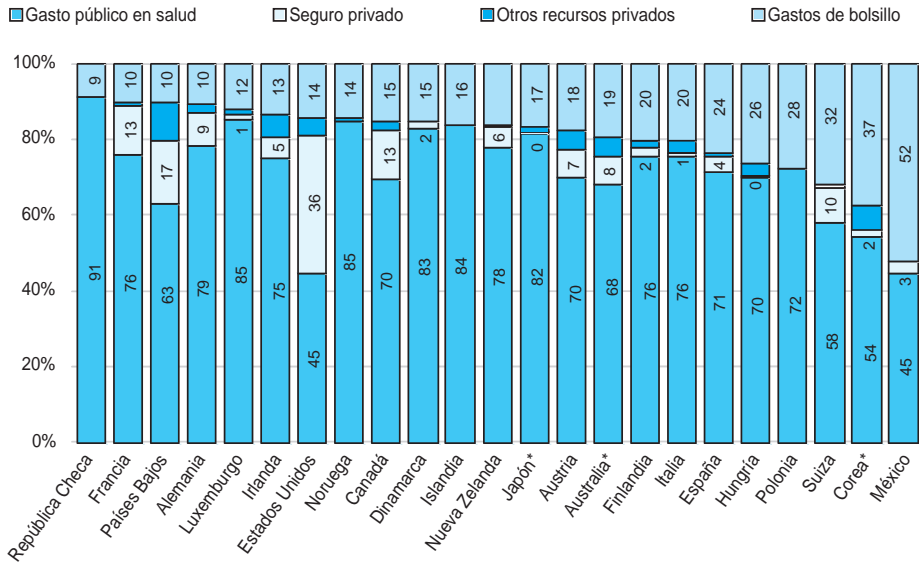
Gráfica 10.1 Gasto en salud y PIB per cápita, 2002



Fuente: OECD Health Data 2004, 3a edición

que operan sus propios Servicios Estatales de Salud (SESA), los cuales incluyen clínicas de primer contacto y hospitales. Cada institución —ya sea de la seguridad social o de los SESA— provee servicios médicos en todos los niveles de atención en sus propias unidades. Los SESA son considerados como proveedores de servicios de menor calidad que los servicios de las instituciones de seguridad social en varias entidades federativas, aunque esta consideración refleja de manera parcial el hecho de que los recursos asignados a las instituciones de la seguridad social por familia cubierta son aproximadamente dos tercios mayores que los recursos asignados por familia a los SESA.

Los médicos y el personal de enfermería son trabajadores asalariados en todas las instituciones. Sin embargo, una gran proporción de los médicos también ejerce la práctica privada, en donde obtiene ingresos basados en el pago por servicio. El sector de los hospitales privados provee alrededor de un tercio de todas las camas censables en el país. Cerca de la mitad de los hospitales privados está concentrada en la Ciudad de México, mientras que las entidades federativas más ricas tienen una mayor disponibilidad de unidades médicas privadas que las entidades federativas más pobres.

Gráfica 10.2 Gasto en salud por fuente de financiamiento, 2002⁽¹⁾

(1) Los países se ordenaron de forma creciente conforme con la participación del gasto de bolsillo. © 2001

Fuente: OECD Health Data 2004, 1a edición.

El sistema de salud mexicano enfrenta retos mayores

Los patrones de morbilidad y mortalidad en la mayoría de las entidades federativas de México ya no están dominados por enfermedades infecciosas y la participación de las enfermedades crónicas y las relacionadas con el estilo de vida se ha incrementado. Sin embargo, permanece un considerable rezago epidemiológico en entidades federativas con los menores niveles de desarrollo socioeconómico, así como en las zonas rurales.

México es uno de los pocos países de la OCDE que no ha alcanzado aún el aseguramiento universal —o casi universal— en salud. El sistema de salud continúa siendo profundamente desigual en términos de acceso a los servicios en esta región, su financiamiento y los resultados de salud. Hay grandes disparidades en la cobertura de aseguramiento, gasto público y condiciones de salud entre entidades federativas del norte y del sur del país, lo que refleja diferencias tanto en los niveles de desarrollo socioeconómico y de educación, como en problemas epidemiológicos. También existen diferencias en disponibilidad de recursos (infraestructura y personal), y en calidad, entre instituciones. Mientras que la población no cubierta por la seguridad social puede tener acceso a las unidades dependien-

tes del gobierno federal o estatal, se mantiene un número significativo de barreras de acceso para la población no cubierta por la seguridad social, que depende enteramente del acceso a dichas unidades. Una mayor proporción de los individuos sin acceso a la seguridad social pertenece a los segmentos más pobres de la población, y una porción más alta de los hogares en el quintil de ingresos más bajo enfrentan gastos catastróficos o empobrecedores en salud.

La intensidad en el uso de los insumos para la prestación de servicios es relativamente baja en el sistema de salud mexicano. Una baja intensidad en el uso puede significar una baja demanda por parte de una población aún joven, o bien, un uso ineficiente de los recursos. Sin embargo, existe una considerable variabilidad entre instituciones y entre entidades federativas con respecto a la intensidad de uso. Dicha variabilidad sugiere que se dispone de margen para incrementar la eficiencia mediante el aumento en el desempeño de las entidades federativas y de las instituciones más débiles en este rubro. Además, la fragmentación del sistema de salud ha incrementado muy probablemente los costos administrativos mediante la duplicación de funciones administrativas (datos de salud de la OCDE sugieren que el sistema de salud mexicano tiene la proporción de gasto administrativo más alta entre los países miembros). Factores verosímiles que pudiesen explicar los bajos niveles de eficiencia incluyen: la coexistencia de numerosos aseguradores integrados verticalmente y la ausencia de separación alguna entre los compradores y los proveedores de servicios; dificultades en la coordinación de políticas en un ambiente descentralizado; subdesarrollo en la capacidad gerencial entre instituciones descentralizadas y, finalmente, incentivos financieros débiles asociados con los sistemas de pago que no premian la productividad y la calidad en el servicio.

Mientras que los mexicanos parecen estar muy satisfechos con el servicio que reciben³, la alta participación del gasto privado genera preocupación sobre la calidad de la atención y la capacidad de respuesta del sistema de salud. La falta de capacidad para atender las necesidades de salud en el sector público ha conducido a un vuelco de la demanda de servicios hacia el sector privado, donde existe muy poca cobertura de aseguramiento. Restricciones presupuestales han limitado tanto la cantidad como la calidad de la atención a los pobres, provocando un significativo racionamiento implícito a través de todo el sistema. Por ejemplo, la disponibilidad de la mayoría de los medicamentos en los SESA es extremadamente pobre. También existe una gran variación en la calidad en el interior y entre los sectores público y privado.

Para enfrentar estos retos, los formuladores de políticas confrontan un conjunto de restricciones. El país está experimentando una transición demográfica y una transición epidemiológica que ejercen una mayor presión sobre el sistema de salud. La ausencia de una reforma fiscal limita severamente el ámbito para un incremento en el financiamiento gubernamental para el sistema de salud. Además, las instituciones de seguridad social enfrentan presiones derivadas de la creciente

carga financiera de las pensiones de sus propios trabajadores, aunque se espera que las reformas recientes en el marco legal de las instituciones atenúen los efectos de dicha presión en el largo plazo. Por último, la fragmentación de los arreglos institucionales con la descentralización de los proveedores dificulta aún más la construcción de una estrategia coherente y la creación de un consenso para el cambio.

Una ambiciosa reforma ofrece nuevas oportunidades

Durante la década de 1990, las autoridades mexicanas establecieron un Plan de Reforma para los Servicios de Salud 1995–2000 e iniciaron diversos cambios encaminados a incrementar el acceso a los servicios de salud de la población no asegurada. El financiamiento del IMSS también se reformó y la descentralización de los servicios de salud para la población no asegurada hacia las entidades federativas, que inició en la década de 1980, se completó.

Subsecuentemente, la presente administración presentó el Programa Nacional de Salud 2001–2006⁴, el cual enfatizó la preocupación en torno a la equidad en el financiamiento y en el acceso a los servicios de salud. La reforma clave de este ambicioso programa de reforma del sector salud es el Sistema de Protección Social en Salud. Esta iniciativa está enfocada a mejorar la protección financiera para la población sin acceso a la seguridad social, inyectando recursos nuevos al sistema y reequilibrando las transferencias financieras del gobierno federal hacia los gobiernos estatales. El diseño de la reforma debe mucho al análisis y evidencia disponible sobre el desempeño del sistema de salud mexicano⁵.

El nuevo sistema pretende proveer progresivamente a la población no asegurada una opción de aseguramiento público voluntario, denominado Seguro Popular de Salud. Este esquema de aseguramiento cubre a las familias afiliadas con un paquete explícito de intervenciones esenciales y algunos tratamientos seleccionados que se consideran “catastróficos” por su alto costo⁶. El Seguro Popular de Salud está financiado mediante una combinación de recursos financieros existentes y nuevos. Por cada familia afiliada, los gobiernos federal y estatal aportan recursos, los cuales son complementados por cuotas familiares pequeñas aportadas por los asegurados y que definen según el nivel de ingreso de la familia. Las aportaciones federales y parte de la aportación estatal representan dinero nuevo en el sistema, el cual es dirigido a las entidades federativas que actualmente reciben menos recursos por transferencias federales. Mediante la introducción y aplicación de un mecanismo que permite distribuir más recursos a las entidades federativas más pobres (que también son aquellas entidades con mayores proporciones de población sin acceso a la seguridad social), se pretende compensar de manera gradual la distribución inequitativa de recursos federales en salud hacia las entidades federativas. También se ha establecido un fondo separado para financiar servicios de salud pública y servicios de salud a la comunidad, a fin de garantizar que estos servicios no se sacrifiquen durante periodos de restricciones presupuestales.

La afiliación al Seguro Popular de Salud permanece voluntaria, aunque las entidades federativas tienen el incentivo de afiliar a tanta gente como sea posible, dado que la distribución de nuevos recursos federales depende del número de familias afiliadas. Como los pagos a proveedores se canalizarán a las unidades en donde se atiende a los pacientes, los servicios de salud pueden ser potencialmente provistos por cualquier unidad de atención médica del Sistema Nacional de Salud (el cual incluye las unidades de las instituciones de la seguridad social, así como las de los SESA y del gobierno federal). El principio del “dinero sigue al paciente” pretende ser un primer paso hacia el rompimiento del vínculo vertical y segmentado entre aseguradores (compradores) y proveedores, aunque, al menos durante su fase inicial, probablemente sólo las unidades de los SESA operarán como los proveedores de servicios para los afiliados al Seguro Popular de Salud en la mayoría de las entidades federativas. Cuando por fin el financiamiento siga al paciente, se espera que los proveedores se sientan motivados a mejorar la calidad y la eficiencia en la prestación de sus servicios.

Pero los retos permanecen

A pesar del diseño bien estructurado de la nueva reforma, continúan algunos retos para su implantación exitosa:

- La disponibilidad de recursos nuevos para financiar la expansión de cobertura del Sistema se ve amenazada por las actuales restricciones fiscales que enfrenta México. Mientras que en 2004 se autorizó un incremento real de recursos, el cual también se presupuestó para 2005, en ausencia de una reforma fiscal, será difícil liberar recursos que se percibe corresponden a algunos otros programas existentes.
- Como el Sistema de Protección Social en Salud sólo cubre un paquete bien definido de servicios esenciales y ofrece protección limitada de tratamientos “catastróficos”, puede surgir presión por parte de los afiliados para expandir los beneficios cubiertos. La definición apropiada de un paquete de servicios estandarizado también puede cambiar conforme nuevas tecnologías y nuevos medicamentos modifiquen el costo-efectividad de los tratamientos.
- En tanto que el proceso de afiliación empieza por las familias más pobres, el nuevo sistema de aseguramiento arriesga la creación de incentivos para los proveedores de dar preferencia en el tratamiento a los afiliados en comparación con los no afiliados al nuevo sistema de aseguramiento, especialmente durante el periodo de transición de 2004 a 2010.
- Mantener la afiliación en el Seguro Popular de Salud dependerá en parte de una mejora en la calidad de la atención y en el acceso físico a la atención en las unidades de los SESA, en particular en las entidades federativas más pobres con infraestructura más débil y en las áreas rurales. Dada la nueva demanda

de servicios médicos en el sector público, las unidades de los SESA tendrán que enfrentar la necesidad de incrementar su eficiencia.

- Los métodos actuales de pago a proveedores de servicios proporcionan pocos incentivos para mejorar la productividad. Prácticamente todas las unidades de atención institucionales en el sistema de salud mexicano son financiadas vía presupuestos preestablecidos, mientras que al personal médico y de enfermería se le paga a través de salarios. La experiencia internacional en esta área sugiere que algún cambio hacia el pago basado en resultados incentivaría a los proveedores a buscar una mayor eficiencia.
- En el largo plazo, el éxito del Sistema de Protección Social en Salud dependerá de su habilidad para romper el vínculo vertical y segmentado existente entre la función de compra y la función de provisión de servicios, evitando así una mayor fragmentación en el sistema de salud. La diferencia entre los beneficios cubiertos por las instituciones de seguridad social y por las unidades del Seguro Popular de Salud, así como las diferencias en la calidad de los prestadores en ambos sistemas, puede actuar como una barrera para lograr el objetivo de largo plazo de la nueva reforma de contar con un sistema de salud más integrado.
- La ley de seguridad social se reformó en fecha reciente, en el rubro de pensiones. Sin embargo, los problemas financieros del IMSS permanecen durante el periodo de transición, en el corto y en el mediano plazos.

Preguntas para discusión

- ¿Cuáles son los retos cruciales que enfrenta el gobierno mexicano en la implantación del nuevo Sistema de Protección Social en Salud, particularmente dadas *las* restricciones fiscales existentes en México? ¿Cómo pueden superarse estos retos?
- ¿Qué cambios institucionales pudiesen ayudar a mejorar la gobernabilidad del sistema de salud mexicano y a mejorar el papel de rectoría desempeñado por la Secretaría de Salud?
- ¿Cómo pueden resolverse los problemas relacionados con la fragmentación del sistema de salud mexicano? ¿Cómo puede mejorarse la coordinación entre las distintas instituciones del sistema de salud?
- ¿Qué papel debe tener el sector privado en el sistema de salud mexicano? ¿Hasta qué grado el sector privado debe ser regulado para lograr un balance óptimo entre la promoción de la calidad en la atención y el mantenimiento de incentivos para las iniciativas del sector privado?
- ¿Cómo pueden ayudar la cooperación y el análisis comparativo internacionales a mejorar el desempeño del sistema de salud mexicano?

Notas

- ¹ Niños por mujer en edad fértil (15 a 49 años).
- ² Las instituciones de seguridad social más importantes son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que cubre a los trabajadores del sector privado, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que cubre a los trabajadores del sector público.
- ³ Secretaría de Salud (2004), *Salud: México 2003. Información para la rendición de cuentas*.
- ⁴ El Programa Nacional de Salud establece las estrategias y el plan de acción para la administración federal en el periodo 2001-2006.
- ⁵ Por ejemplo, México puso en marcha el marco de la OCDE de “Sistema de Cuentas de Salud”, un “bien público” internacional que sustenta la definición de políticas mediante la generación de información detallada sobre las fuentes y usos de los fondos financieros del sistema de salud.
- ⁶ Actualmente se estima que este paquete cubre más de 50% de la demanda total por servicios de salud.

Capítulo 11

En busca del equilibrio: calidad y equidad en la educación¹

Basándose en los resultados de estadísticas e indicadores educativos, en este capítulo se evalúan los niveles de aprendizaje de los estudiantes mexicanos en varios campos. Este texto se concentra en la lectura como campo principal de evaluación, aunque también proporciona información sobre la equidad de los resultados de los sistemas educativos. En la primera parte se compara el sistema educativo de México con otros países de la OCDE que participaron en las evaluaciones. En la segunda, se abordan los temas de la búsqueda de la calidad y la equidad conjuntas, así como las diferencias de género. El capítulo termina con un análisis de las posibilidades de crear variaciones entre países en la relación antecedentes sociales-logros.

Barry McGaw
Director de Educación, OCDE

La OCDE desarrolla una amplia gama de estadísticas e indicadores educativos para facilitar las comparaciones internacionales de los sistemas educativos. En la actualidad éstos se publican anualmente en *Education at a Glance* y también están disponibles en el sitio web de la OCDE (www.oecd.org). Se proporcionan datos para los 30 países miembros de la OCDE y, en años recientes para hasta 20 no miembros.²

En un inicio, el enfoque en los resultados de estas estadísticas e indicadores se restringía a las tasas de terminación de varios niveles de la educación y a diversos resultados del mercado laboral. En 1997, la OCDE estableció el *Programme for International Student Assessment* (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes) (PISA) para evaluar directamente los niveles de aprendizaje de los alumnos en varios campos. El PISA se concentra en los alumnos de 15 años que asisten a la escuela y en sus niveles de logro en lectura, matemáticas y ciencias.³

La primera recopilación de datos del PISA se realizó en 2000; la lectura fue el principal campo evaluado y las matemáticas y la ciencia, los campos de menor rango (OECD, 2001). Se ha programado que el programa continúe por un ciclo de tres años.

La segunda recopilación de datos se realizó en 2003, ahora con matemáticas como el campo principal. El primer reporte internacional se publicará el 7 de diciembre de 2004. La planeación se encuentra ahora bastante avanzada en lo que respecta al PISA 2006, en el que las ciencias constituirán el campo principal. El PISA se propone ponderar la preparación de los estudiantes para la vida adulta, al evaluar su capacidad para usar los conocimientos y habilidades que han adquirido en la escuela.

El PISA no mira hacia atrás de manera primordial, al preguntar lo que se esperaba que los estudiantes aprendieran y después evaluar el grado en el cual lo han aprendido.

El PISA no defiende que todo el aprendizaje requerido para la vida adulta tenga lugar en la escuela o se haya desarrollado ya para cuando se cumplen los 15 años de edad; sólo que los cimientos importantes deberán haberse colocado para entonces y que evaluarlos es una manera significativa de juzgar la calidad de los resultados de la educación.

Esta capacidad para utilizar las competencias se considera como “aptitud”. En el PISA:

- La aptitud para la lectura se define en términos del uso, la interpretación y la reflexión acerca del material escrito.
- La aptitud para las matemáticas se define en términos de los conocimientos matemáticos puestos en uso funcional en una multitud de diferentes situaciones, en maneras variadas, reflexivas y perspicaces.
- La aptitud científica se define en términos del uso del conocimiento científico, la identificación de las cuestiones científicas y la capacidad para sacar conclusiones basadas en la evidencia para comprender y tomar decisiones con respecto al mundo natural.

En la primera etapa del PISA 2000 se obtuvieron datos sobre más de 250,000 estudiantes, que representaron casi 17 millones de adolescentes de 15 años en los países involucrados. En OECD (2001), *Annex 3* y en Adams y Wu (2002) se proporcionan detalles completos sobre los procedimientos de muestreo y las tasas de respuestas de las escuelas y los estudiantes.

Los alumnos individuales contestaron pruebas escritas con una duración de dos horas. Se incluyó un total de siete horas de puntos de evaluación, y diferentes alumnos tomaron distintas combinaciones. Se incluyeron 141 preguntas de lectura organizadas en nueve grupos, cada una con un tiempo estimado de administración de 30 minutos; 32 preguntas de matemáticas organizadas en cuatro grupos de 15 minutos, y 35 preguntas de ciencias organizadas en cuatro grupos de 15 minutos. Se reunieron en nueve cuadernillos de pruebas.

Los resultados de los estudiantes mexicanos

Calidad

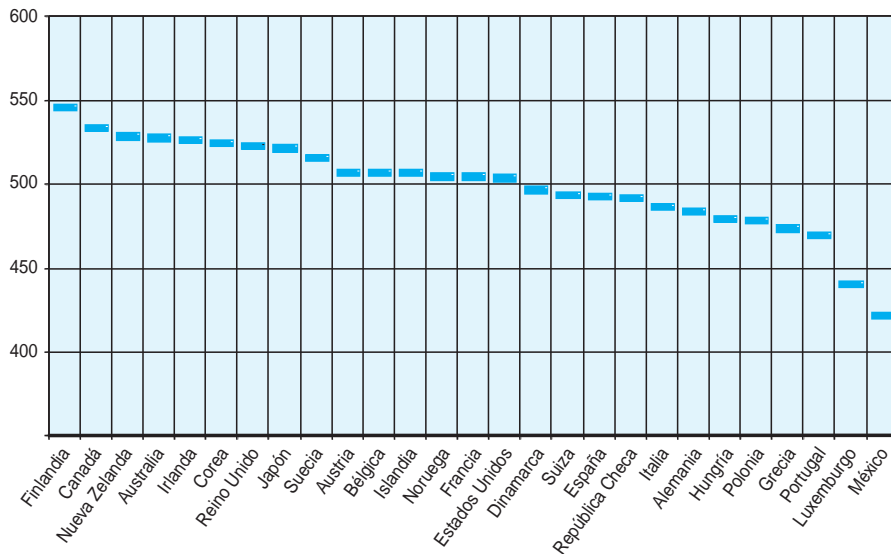
El reporte internacional sobre los resultados del PISA 2000 se concentra sobre todo en la lectura como el campo principal de evaluación y aquí también se toma ese enfoque. En la gráfica 11.1 se muestran los resultados de la media en la escala combinada de aptitud para la lectura en 27 de los 28 países de la OCDE⁴ que participaron en el PISA 2000. México tiene el desempeño más bajo de los países de la OCDE en términos de las calificaciones promedio mostradas en esta gráfica.

Equidad

El PISA proporciona también información importante sobre la equidad de los resultados de los sistemas educativos.

Además de completar dos horas de evaluación, los alumnos de 15 años de edad participantes en el PISA llenaron un cuestionario de 30 minutos sobre sus antecedentes, en el cual se recogió información relevante para la interpretación y análisis

Gráfica 11.1 **Resultados promedio en aptitud para lectura PISA**



Fuente: OCDE (2001) *Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000*, Fig. 2.4, p. 53

de los resultados. Se preguntó a los alumnos sobre características personales, como su género, entorno económico y social, y actividades en el hogar y en la escuela.

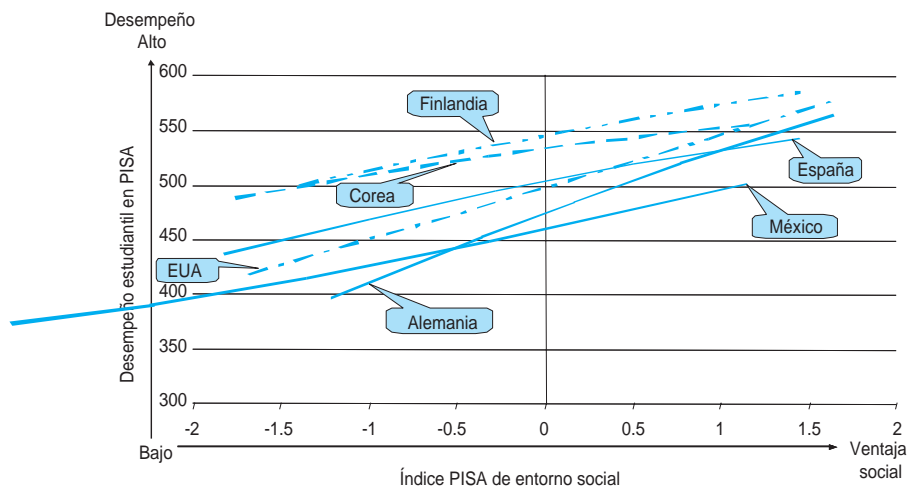
La información sobre los antecedentes económicos y sociales —educación y ocupación de los padres, aparatos culturales en el hogar— permitió construir un índice de antecedentes sociales comparable entre distintos países.

La relación entre los antecedentes sociales y el logro es bastante fuerte, como lo demuestra la distribución de los resultados de los 265,000 alumnos de 15 años en ambas variables en la gráfica 11.2 (cada punto en la gráfica representa 20,000 estudiantes). La correlación es relativamente alta (alrededor de 0.45 para la OCDE en su conjunto) y el descenso de la línea de regresión para la OCDE en su conjunto es bastante abrupto, indicando que el aumento en la ventaja social por lo general aporta como recompensa un considerable aumento en el desempeño educativo.

Si bien la tendencia general es fuerte, hay muchas excepciones individuales: individuos socialmente aventajados que no se desempeñan bien y alumnos de entornos desaventajados que sí lo hacen.

Este resultado se estableció desde hace tiempo en muchos contextos nacionales y puede llevar a la desesperación. La educación puede percibirse como impotente ante las fuertes influencias del hogar y como incapaz de lograr marcar una diferencia, o bien, como que desempeña un activo papel socialmente repro-

Gráfica 11.2 Regresiones de aptitud para lectura con respecto al entorno social



Fuente: OCDE (2001) *Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000*, Apéndice B1, Cuadro 8.1, p. 308

ductivo al asegurar que la ventaja educativa por lo general se confiere cuando la ventaja social ya existe de antemano.

Sin embargo, las comparaciones internacionales muestran que la fuerza de la relación varía entre diferentes países.

En la gráfica 11.2 también se muestran las líneas de regresión para seis países. Cada línea está trazada desde el 5° hasta el 95° percentil de los estudiantes del país. Las líneas para Estados Unidos y Alemania son significativamente más abruptas que las de la OCDE en su conjunto. En estos dos países, la ventaja social marca una mayor diferencia en el desempeño educativo. Las líneas de Finlandia, Corea, España y México son significativamente menos abruptas que las de la OCDE en su conjunto (OECD, 2001, pp. 184-196 y cuadro 8.1, p. 308). En estos países, la ventaja social marca una menor diferencia en el logro educativo que en la OCDE en su conjunto.

La línea de México se encuentra más abajo en la gráfica que las de otros países debido a la calificación promedio más baja que México alcanzó. Pero lo que resulta sorprendente es que la línea de México es mucho menos abrupta que la de Alemania, tanto que ambas se cruzan. La educación en México obtiene mejores resultados con estudiantes socialmente desaventajados que la alemana.

Si se añadieran a esta gráfica las líneas para algunos de los demás países con altos logros, como Canadá y el Reino Unido, quedaría claro que las líneas de muchos países, incluyendo Finlandia, Corea y Alemania, tienden a converger en el extremo superior. Esto significa que los estudiantes de entornos sociales desaventajados lo-

gran niveles cercanamente equivalentes en todos estos países. Las grandes diferencias entre ellos surgen en los niveles de desempeño de sus alumnos más desaventajados. Por ejemplo, la diferencia entre estos estudiantes en Finlandia y Corea y los de Alemania es equivalente a cerca de tres años de educación.

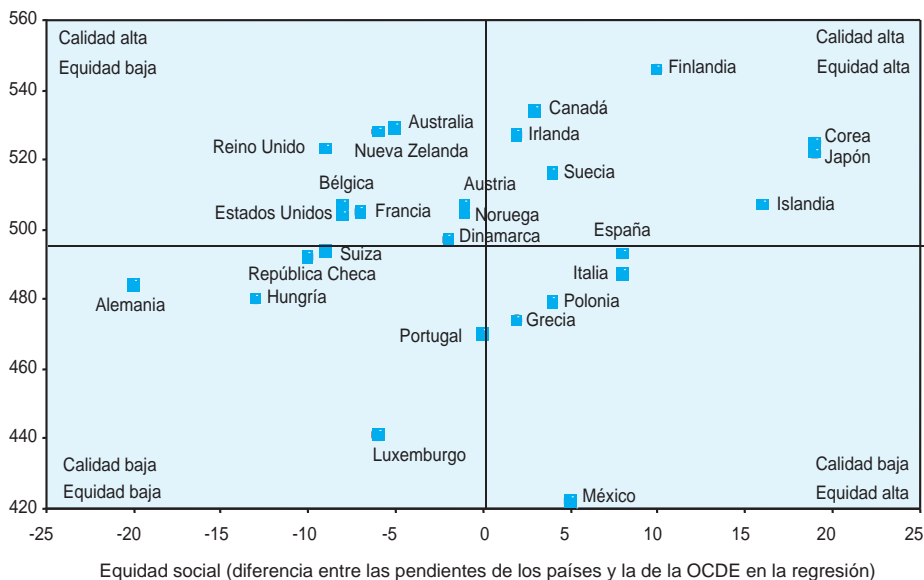
Por otro lado, en la gráfica 11.2, las líneas de México y España muestran niveles de desempeño entre los alumnos socialmente aventajados más bajos que los de otros países.

La búsqueda de la calidad y la equidad conjuntas

Con base en su desempeño promedio de la gráfica 11.1, puede decirse que la educación mexicana es de “calidad de promedio bajo” en aptitudes para la lectura, en comparación con otros países de la OCDE. Sobre la base de lo abrupto de su pendiente en la gráfica 11.2, puede decirse que la educación mexicana es de “alta equidad”.

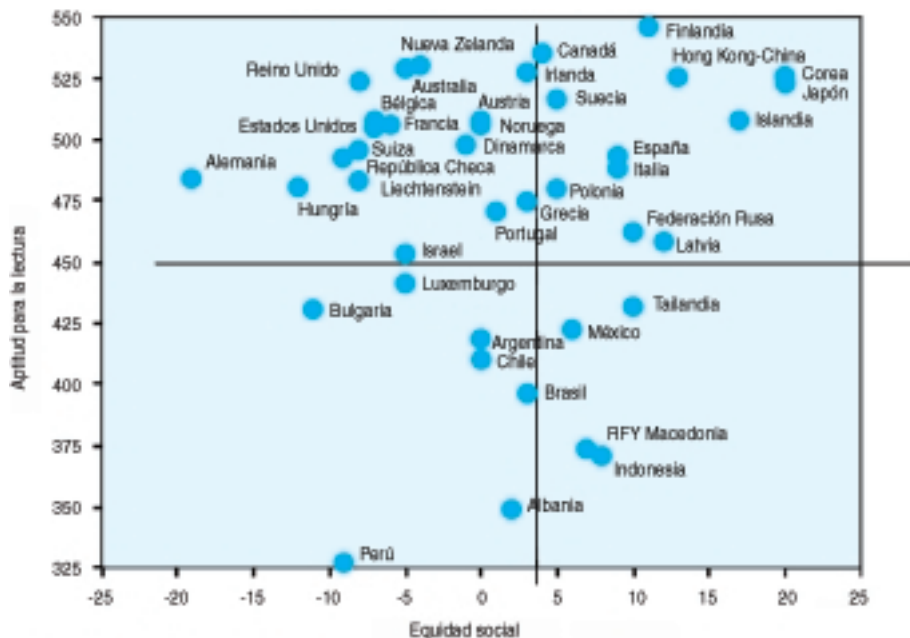
En la gráfica 11.3 se muestra a todos los 27 países de la OCDE involucrados. En esta figura, el eje vertical es el logro en la escala general de aptitudes para la lectura. El eje horizontal es una medida de la equidad del sistema. Es la diferencia entre la pendiente de la línea de regresión para el logro en lectura en el entorno social para la OCDE en su conjunto y aquella para el país. Por tanto, los

Gráfica 11.3 Relación entre la media y la influencia del entorno social - países de la OCDE



Fuente: OCDE (2001) *Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000*, Apéndice B1, Cuadro 2.3a, p. 253

Gráfica 11.4 **Relación entre la media y la influencia del entorno social - todos los países participantes en PISA 2000**



Fuente: OCDE, UNESCO (2003) *Literacy skills for world of tomorrow*, Cuadro 6. 1a, pp. 334-335

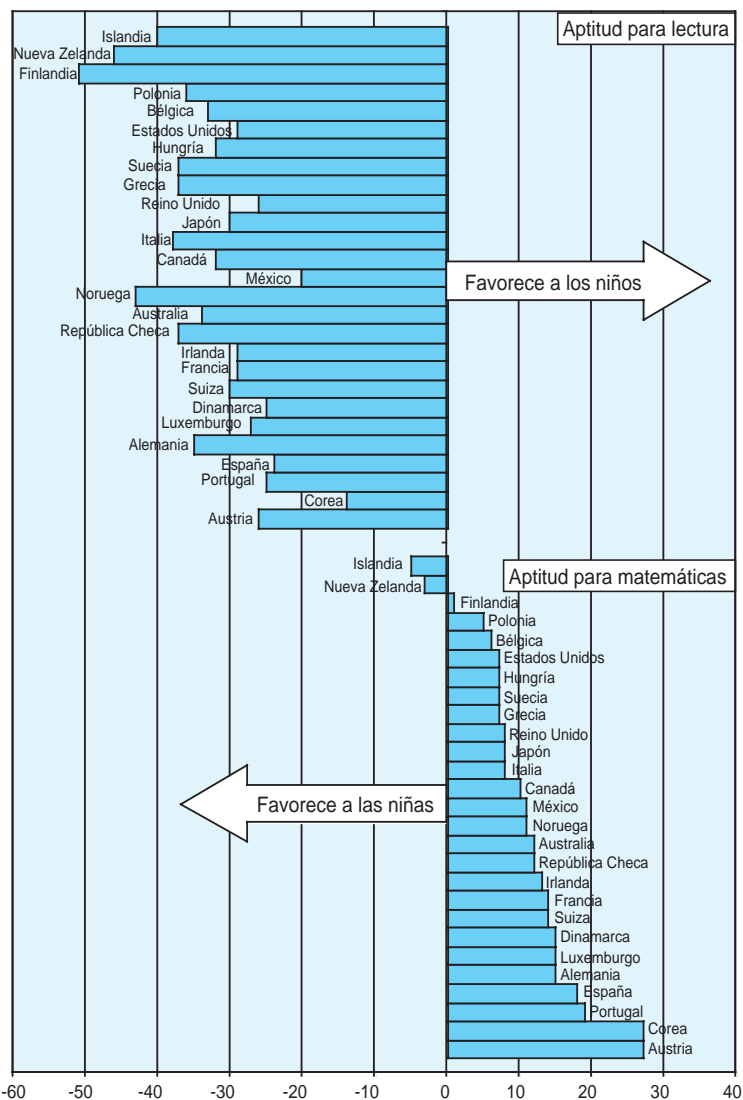
países con pendientes más abruptas que la de la OCDE tienen una calificación negativa y están trazados hacia la izquierda. Los países con pendientes menos abruptas que la de la OCDE en su conjunto tienen calificaciones positivas y están trazados hacia la derecha. La figura está dividida en cuatro segmentos por las líneas vertical y horizontal, representando las posiciones de la OCDE en su conjunto en los dos ejes.

Los países que se encuentran en el cuadrante superior derecho de la gráfica 11.3 pueden describirse como de “alta calidad, alta equidad”; los del cuadrante superior izquierdo, entre ellos Australia, como de “alta calidad, baja equidad”; los del cuadrante inferior derecho como de “baja calidad, alta equidad”, y los del cuadrante inferior izquierdo como de “baja calidad, baja equidad”. Tal vez la característica más significativa de esta figura sea que el cuadrante superior derecho no está vacío. Hay países que pueden lograr una alta calidad y a la vez una alta equidad. Así confirman que la búsqueda de ésta última no tiene que ser a costa de la calidad.

Después de los datos iniciales recopilados para el PISA 2000, un grupo de países no miembros de la OCDE utilizaron las mismas pruebas en 2002 para evaluar a las poblaciones de alumnos de 15 años que asisten a la escuela y compararlos con las poblaciones equivalente en los países de la OCDE. En la gráfica

11.4 se muestran sus resultados promedio, donde pueden verse en relación con la medida de la equidad utilizada en las gráficas 11.2 y 11.3, esto es, la caída de la línea de regresión en cuanto al logro en el entorno social.

Gráfica 11.5 Diferencias promedio de género en aptitudes para lectura y matemáticas



Fuente: OCDE (2001) *Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000*, Apéndice B1, Cuadro 5.1a, p. 276

La mayoría de estos países se desempeña en niveles promedio por debajo del de México. Al igual que México, algunos de éstos aparecen en el lado de alta equidad de la gráfica 11.4. Sin embargo, cabe hacer notar que en muchos de estos países relativamente grandes porcentajes de los adolescentes de 15 años ya han dejado la escuela.

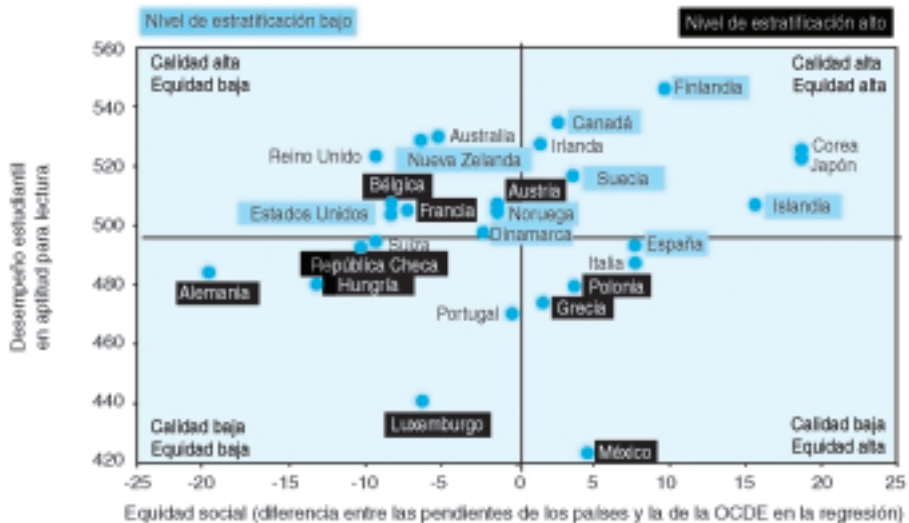
Diferencias de género

Como se muestra en la gráfica 11.5, existen marcadas diferencias de género en lo relacionado con el logro. A la edad de 15 años las niñas se desempeñan significativamente mejor que los niños en cuanto a aptitudes para la lectura, en todos los países. La diferencia de 20 puntos entre los promedios para las niñas y los niños en México es significativa, pero es la segunda más pequeña de la OCDE.

En las aptitudes para las matemáticas del PISA, los niños tienen mejor desempeño en todos los países, excepto en Islandia y Nueva Zelanda. La diferencia de 11 puntos entre los promedios de los niños y las niñas en México es la 15ª más grande entre los países de la OCDE, aunque no es estadísticamente significativa.

El desempeño promedio superior de las niñas en aptitudes para la lectura en la OCDE en su conjunto se debe a la gran proporción de niños cuyos resultados están en un muy bajo nivel. El desempeño promedio superior de los niños en aptitudes para las matemáticas se debe a que una mayor proporción de niños que de niñas obtuvo resultados en los más altos niveles. Las niñas y los niños están representados por igual en los niveles más bajos de las aptitudes para las matemáticas.

Gráfica 11.6 Relación entre el promedio y la influencia del entorno social



Fuente: OCDE (2001) Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000. Apéndice B1, Cuadro 2.3a, p. 253

En términos de diferencias de género, la educación mexicana muestra también una alta equidad en comparación con otros países de la OCDE.

Cómo marcar la diferencia

Se presta gran atención a la manera en la que pueden crearse estas variaciones entre países en la relación entre antecedentes sociales y logros. En la gráfica 11.6 se presenta una indicación provisional, en la que se destacan los países que difieren en forma marcada en el grado de estratificación de sus sistemas educativos. Los países con un alto grado de estratificaciones se muestran con nombres en blanco sobre un fondo negro. En Alemania, por ejemplo, los alumnos son separados en escuelas de diferentes tipos (académicas, vocacionales) desde una edad tan temprana como los 11 años. Algunos países vecinos, como Hungría, la República Checa y Luxemburgo tienen prácticas similares. Los países con un bajo grado de estratificación se muestran sobre un fondo gris con los nombres en negro. Estos países cuentan, en esencia, con sistemas generales, al menos para los alumnos hasta los 15 años de edad.

Hay una clara tendencia a que los países que mantienen sistemas generales se encuentren entre los que obtienen logros más altos, pero no hay una tendencia clara de que en ellos haya una alta o baja equidad. Prevalece una clara tendencia a que los países que estratifican sus sistemas de educación secundaria básica estén entre los que obtienen logros promedio más bajos y una tendencia a que también tengan baja equidad.

La segregación temprana de los estudiantes, sin duda con la intención de proporcionar la educación más apropiada a todos los alumnos de acuerdo con su nivel de desarrollo, tiende a exacerbar las diferencias entre ellos y a aumentar el impacto de los antecedentes sociales en el logro educativo. Los estudiantes de medios socialmente desaventajados tienen mayor probabilidad de ser dirigidos a programas educativos de bajo estatus, en los cuales bajan en cuanto a sus logros. De tal manera, el sistema educativo reproduce el orden social existente.

Alemania, observando los resultados mostrados en la gráfica 11.6, identificó a Finlandia, Canadá y Suecia como países de alto desempeño y alta equidad, y al Reino Unido y Francia como países de alto desempeño de particular interés para un análisis comparativo posterior. Los Países Bajos también se incluyeron, pese a que su conjunto de datos del PISA 2000 no satisfizo los requerimientos de muestreo para ser incluidos en el reporte internacional de la OCDE sobre el PISA 2000 (OECD, 2001). Alemania estableció un estudio multilateral de estos países, comisionando a Eckhard Klieme para involucrar a investigadores colaboradores en los otros países y para dirigir la investigación. El equipo investigador identificó aspectos de los sistemas educativos de estos siete países que podrían explicar algunas de las diferencias en sus resultados del PISA y elaboró dichos

aspectos, de manera cuantitativa y cualitativa, como una base para análisis comparativos posteriores de los conjuntos de datos del PISA. El reporte final (OECD, 2004) identificó que las siguientes estrategias marcaban una diferencia:

- Construir una cultura de logro en la que las disparidades sociales y culturales sean centrales para las estrategias de innovación educativa, para abordar la calidad y la equidad al mismo tiempo.
- Proveer ayuda de buena calidad a los estudiantes, maestros y escuelas en el contexto de estructuras escolares integradas, no diferenciadas.
- Cambiar las responsabilidades hacia abajo, de las autoridades centrales al nivel escolar, pero con una supervisión sistémica del desempeño y, probablemente, la publicación de los resultados en el nivel escolar.

Los resultados del PISA de Dinamarca estuvieron en el promedio de la OCDE pero constituyeron una desilusión particular porque Dinamarca se encuentra entre los países con un gasto acumulado más alto por alumno hasta la edad de 15 años (OECD, 2001, p. 91). Dinamarca comisionó a la OCDE para realizar una revisión comparativa de políticas, utilizando a Finlandia, Inglaterra y Canadá (Alberta) como puntos de referencia. La OCDE nombró a un equipo de revisión dirigido por Peter Mortimore, del Reino Unido, el cual rindió su informe en junio de 2004 en una reunión del OECD Education Committee (Comité de Educación de la OCDE), en la cual también participó un equipo de Dinamarca, encabezado por el Ministro de Educación. La versión final del informe será publicada por la OCDE más adelante en este año de 2004.

Los resultados del PISA han provocado importantes discusiones en muchos países con respecto a los niveles de logro educativo. El hecho de que los 30 países de la OCDE y los 28 no miembros de la OCDE se hayan inscrito en el PISA 2006 indica que el interés en las comparaciones internacionales del desempeño del sistema continúa en aumento.

Preguntas para discusión

- ¿Cómo puede México aumentar la participación de los alumnos de 15 años que asisten a la escuela? ¿Cuán alta debe ser la prioridad que se otorgue a esto dadas otras demandas de los recursos?
- ¿Debe México buscar elevar su desempeño promedio enfocándose en los niveles de desempeño de los estudiantes en general o aumentando los niveles de logros de los estudiantes de mejor desempeño?

Continúa Recuadro **Preguntas para discusión**

- ¿Son los estándares de logro que se esperan de los estudiantes en México lo suficientemente claros y explícitos? ¿Cuáles son las maneras apropiadas de abordar este asunto en el sistema federal mexicano, observando que otros sistemas federales sí lo enfocan de manera diferente?
- ¿Necesita México entender mejor las fuentes de fortalezas y debilidades entre sus escuelas? ¿Qué función puede desempeñar su sistema de supervisión?

Notas

- ¹ Bosquejo del artículo presentado en el Foro Regional La OCDE y México: el pasado como una guía para el futuro, realizado en celebración del décimo aniversario de la adhesión de México a la OCDE, 3-4 noviembre, 2004.
- ² Los datos para estos países se recopilan mediante el programa World Education Indicators (Indicadores Mundiales sobre Educación), llevado a cabo en conjunto por la UNESCO y por la OECD, con el respaldo del Banco Mundial.
- ³ En casi todos los países de la OCDE, más de 95% de los adolescentes de 15 años asisten a la escuela. En México, sólo poco más de 50% lo hace.
- ⁴ En este análisis se excluyó a los Países Bajos porque su tasa de respuesta era demasiado baja como para asegurar que sus datos pudieran compararse: 27% de las escuelas de la lista original y 55% después de los intentos de remplazar aquellas que declinaron con escuelas similares de una lista de reserva, en comparación con el objetivo de 85% de tasa de respuesta de las escuelas. En comparación, Australia logró 93% de la lista original de escuelas y 100% después del remplazo.

Bibliografía

- Adams, R. y M. Wu, (eds.). *PISA 2000 Technical report*, París, 2002.
- OECD. *Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000*, París, 2001.
- OECD y UNESCO. *Literacy skills for the world of tomorrow - further results from PISA 2000*, París, 2003.
- OECD. *What makes school systems perform: Seeing school systems through the prism of PISA*, París, 2004.

Capítulo 12

Políticas agrícolas y el desarrollo de México

En este capítulo se describe la evolución de la mezcla de políticas agrícolas de México desde los inicios de la década de 1990, y se pretende establecer una relación entre algunos de los cambios que se observan en el sector y los cambios en dichas políticas. El análisis se centra particularmente en el posible impacto del desarrollo de políticas en las tendencias de producción agrícola y en la mezcla de tierra, mano de obra y otros factores de la producción, al estudiar como el avance en la liberalización del comercio agrícola en México generó la depresión de la producción doméstica; qué impacto han tenido los cambios en el entorno institucional respecto de la propiedad de la tierra sobre la intensidad de uso de tierra; qué tipos de ajustes han ocurrido en la mano de obra agrícola, y qué puede decirse acerca del cambio hacia los pagos de Procampo.

Stefan Tangerman

Director de Alimentación, Agricultura y Pesca¹

OCDE

Política agrícola y desarrollo en México

La transformación del esquema de la política económica en México, iniciada tras su ingreso a la OCDE y aún en marcha, se revela con toda claridad en el cambio de orientación de su política agrícola. Este documento describe la evolución de la mezcla de políticas agrícolas de México desde los inicios de la década de 1990, y pretende establecer una relación entre algunos de los cambios que se observan en el sector y los cambios en dichas políticas. El análisis se centra particularmente en el posible impacto del desarrollo de políticas en las tendencias de producción agrícola y en la mezcla de tierra, mano de obra y otros factores de la producción. Por ejemplo, ¿el avance en la liberalización del comercio agrícola en México generó la depresión de la producción doméstica? ¿Qué impacto han tenido los cambios en el entorno institucional respecto de la propiedad de la tierra sobre la intensidad de uso de tierra? ¿Qué tipos de ajustes han ocurrido en la mano de obra agrícola? ¿Qué puede decirse acerca del cambio hacia los pagos de Procampo? Concluimos que, si bien los cambios en la política agrícola indudablemente jugaron un papel importante en la conformación de los desarrollos en los mercados agrícola y de mano de obra, hubo otras fuerzas importantes, cuyo peso quizá fue mayor.

Evolución de las políticas agrícolas en México

Las políticas agrícolas han sufrido una reforma significativa en México durante la última década. Esta reforma se dio en el contexto de un movimiento mayor, hacia una economía más abierta y más orientada al mercado, como lo demuestra la participación en el TLCAN, la OMC y la OCDE. El ingreso a cada una de estas tres organizaciones internacionales tiene implicaciones institucionales y económicas significativas para México en general y para su agricultura en particular. A pesar del gran choque monetario y la devaluación posterior del peso en 1995, México ha respetado los calendarios previstos en los acuerdos del TLCAN y la OMC.

Antes de su acceso al TLCAN, la OMC y la OCDE, el punto de inicio de las reformas en el sector agrícola fue la reforma constitucional de 1992. Tras décadas de redistribución de tierra y del desarrollo de las formas sociales de propiedad de la tierra (ejidos o tierra comunal), el cambio al Artículo 27 de la Constitución Mexicana abrió la puerta a la transformación de las formas sociales de propiedad a la propiedad privada. Desde entonces, se ha dado un complejo

proceso legal para definir los derechos de propiedad privada de la tierra, al tiempo que se reforman las medidas de comercio agrícola y las políticas domésticas. Los recientes desarrollos de la política agrícola en México pueden entonces agruparse en tres áreas: reforma agraria, medidas comerciales y política interna.

REFORMA AGRARIA

La redistribución de la tierra fue un elemento significativo de la Revolución Mexicana. La Constitución mexicana define tres formas de propiedad de la tierra: pequeña propiedad privada con límites de tamaño bien definidos, propiedad comunal y ejidos. Las últimas dos formas de propiedad social fueron promovidas durante varias décadas de redistribución de la tierra, de 1917 a 1992. En la actualidad, la propiedad comunal y los ejidos cubren un área de 102 millones de hectáreas, que equivalen aproximadamente a la mitad del territorio nacional. La reforma al Artículo 27 Constitucional en 1992 y la subsiguiente Ley Agraria, abrieron la posibilidad de definir derechos de propiedad individual de la tierra, bajo el sistema de ejido o propiedad comunal. La definición y protección efectiva de estos derechos requiere de la aprobación mayoritaria de dos terceras partes de la Asamblea Ejidal, a fin de trazar el mapa del ejido, decidir sobre el uso de la tierra y registrar sus límites y usos en el Registro Agrario Nacional. Cuando se concluye este proceso, los ejidatarios reciben un certificado con un mapa que define los límites de sus terrenos y sus derechos a la tierra residencial y comunal.

En 1993 se lanzó el programa *Procede*, para implantar estos pasos con todas las garantías acostumbradas. Se trata de un programa voluntario y gratuito, que ofrece asistencia técnica, como fotografías de satélite para trazar los mapas y definir los límites de los terrenos. Desde entonces, treinta mil asambleas con cuatro millones de “ejidatarios” o “comuneros” han realizado acuerdos sobre el uso de la tierra en sus ejidos y se han producido más de siete millones de certificados seguros. Para agosto de 2004, ya se había certificado el 69% de las tierras ejidales y comunales bajo el programa *Procede*. El porcentaje fue mucho menor en algunos estados del sur, como Chiapas (30%) y Oaxaca (24%). Los retrasos en el proceso de certificación se deben con frecuencia a desacuerdos entre los ejidatarios respecto de los límites de los terrenos, en particular en ejidos de gran tamaño.

Los terrenos certificados mediante *Procede* pueden rentarse a cualquiera, o venderse a otros miembros del ejido, sin necesidad de aprobación por parte de la Asamblea. La Procuraduría Agraria es la encargada de proteger estos derechos y de resolver conflictos. Sin embargo, los terrenos certificados no pueden venderse a nadie fuera del ejido. Para hacerlo, la Asamblea debe permitir “total propiedad” mediante un voto mayoritario de dos terceras partes. En términos prácticos, esto sólo se ha dado en contadas ocasiones; sólo 1% de la tierra social ha pasado a ser de “total propiedad” y en gran parte de estos casos, no era tierra agrícola.

La certificación de la tierra es un proceso difícil que tiene implicaciones institucionales, culturales y sociales para México, y que explica lo gradual de su implementación. Es un paso significativo en dirección a la definición de los derechos de la tierra dentro de los ejidos, aunque hasta ahora ha tenido un impacto limitado en el mercado de la tierra agrícola en México, con cierto crecimiento en el arrendamiento de tierra. Sin embargo, la tierra ejidal siempre se ha rentado de manera informal. Ahora es posible hacerlo con más garantías en el caso de terrenos certificados, pero la cantidad de tierra agrícola de ejidos que se ha vendido parece ser marginal. Sin embargo, la distribución de los derechos de propiedad individual a la tierra quizás ha mejorado los incentivos para invertir en tierra y, en el largo plazo, cuando resulte más fácil transferir su propiedad entre personas, este proceso podría fortalecerse de manera significativa.

DESARROLLOS EN LA POLÍTICA COMERCIAL

El TLC, firmado en 1994, estableció un calendario difícil de reducción de barreras comerciales agrícolas entre México, Estados Unidos y Canadá. Además, desde 1995, el Acuerdo de la Ronda de Uruguay sobre Agricultura (URAA, por sus siglas en inglés) de la OMC, requirió reducciones en los aranceles para la Nación Más Favorecida (NMF) aplicados a las importaciones de México desde otros países. Sin embargo, los plazos derivados del TLCAN han sido más difíciles porque se aplican al mayor socio comercial de México —Estados Unidos— y porque el TLC requiere un cambio hacia un libre comercio total con los países socios para 2008. En el periodo de transición, los aranceles para la NMF se han reducido con mayor lentitud que en el caso de los aranceles para los países involucrados en el TLCAN.

Según las disposiciones del TLCAN, el periodo de transición² para la eliminación de aranceles por parte de México a la mayoría de los productos agrícolas procedentes de países del TLC, expiraba a finales de 2002. Las únicas excepciones se hacen con cuatro productos importantes para México, para los que la total eliminación de arancel se retrasó hasta 2008: maíz, azúcar, leche en polvo y frijoles secos. Conforme con el URAA, 2004 era el último año del periodo de transición de todos los productos. Las tasas de arancel para la NMF proyectadas y aplicadas a la mayoría de los productos, están muy por encima de las del TLCAN y en algunos casos, la diferencia es muy grande, de hasta 100% (véase el cuadro 12.1).

De hecho, de conformidad con el TLCAN, los aranceles de muchos productos se han reducido en gran medida o han estado en cero en los últimos años. Tal es el caso del sorgo, la carne de res, el trigo, el arroz, la soya, varias frutas, los productos lácteos (excluyendo leche en polvo), el huevo y los vegetales. Para la mayoría de estos productos, la etapa final de reducción de arancel, ocurrida el 1 de enero de 2003, fue más bien marginal. Hubo otros productos con una reducción de arancel considerable en 2003, como la cebada (24%), la carne de cerdo (20%), la

carne de aves de corral (49%) y las papas (52%). En el caso de estos productos, la reducción del arancel en 2003 fue más significativa y quizá se requieran ajustes importantes, en particular en el caso de la carne, pues los productores deben pagar un alto precio por el maíz, que incluso con el TLCAN está todavía muy protegido con medidas fronterizas: 73% de arancel fuera de cuota y cuotas con tasa de arancel obligatoria.³

Aún faltan cuatro años para la transición de los productos más sensibles dentro del TLCAN. Los frijoles secos son un alimento básico, mientras que la leche en polvo es uno de los principales productos importados en México. El azúcar es socialmente sensible en forma, pues su producción se concentra ampliamente en unos cuantos estados, donde muchos pequeños productores dependen de la producción de la caña de azúcar. El libre comercio con Estados Unidos podría crear oportunidades para la industria azucarera en México, si el proceso de reestructura iniciado por el gobierno en 2001 tiene éxito. El maíz es el principal cultivo y alimento básico en México. El impacto total externo para el maíz en México deberá ocurrir en los próximos cuatro años, cuando la cuota creciente deje de ser obligatoria, o la reducción del arancel fuera de cuota permita importaciones en exceso de la misma. Es posible que algunos pequeños productores que venden parte de sus cosechas deban ajustar sus precios, lo que hace necesaria la aplicación de las medidas sociales pertinentes, en particular en las áreas pobres. La diferenciación del maíz humano producido en nivel doméstico y del maíz amarillo para alimentación de animales, que se importa en su mayoría, puede moderar la dimensión del ajuste necesario. Para productos de consumo como la leche y el azúcar, hay una protección significativa en la frontera en los otros dos países del TLCAN, por lo que quizá no sea necesario que los ajustes en el precio mexicano sean tan grandes.

Como se analizó en la Sección 2, en la última década ha habido un aumento en la producción agrícola de México y un aumento significativo en el comercio agrícola de la región, que puede atribuirse hasta cierto punto a estos desarrollos en política comercial. Algunos de los productos agrícolas que se han liberalizado bajo el TLCAN tienen niveles de apoyo significativo en los Estados Unidos y/o Canadá, lo que puede generar tensiones entre campesinos de las distintas partes de América del Norte.

DESARROLLOS EN POLÍTICA INTERNA

Las medidas fronterizas que acaban de describirse sirven para mantener los precios de México por encima de los del mercado mundial. Con la reducción de la protección arancelaria, otras políticas internas han adquirido relevancia y han tenido desarrollos significativos en la última década. El programa que mejor simboliza la reforma en las políticas agrícolas de México es el Procampo. Fue

Cuadro 12.1 **Aranceles sobre importaciones de productos agrícolas selectos**

	Aranceles intra-cuota 2004	Aranceles aplicados 2004	TLCAN 2004 (desde EUA)	Aranceles de TLCAN cero en
Trigo	67% *	67%	0%	2003
Maíz	194% *	194% **	73% **	2008
Cebada	115% *	115%	0%	2003
Sorgo	45%	0%-15% ***	0%	1994
Arroz	45%	20%	0%	2003
Frijol de soya	45%	20%	0%	2003
Azúcar	0.36 \$/kg*	0.36 \$/kg	0.25 \$/kg	2008
Lácteos (excepto leche en polvo)	38%	20%	0%	2003
Leche en polvo	125% *	125% **	47% **	2008
Carne de res	45%	25%	0%	1994
Carne de cerdo	45%	20%	0%	2003
Carne de ave	234% *	234%	0%	2003
Huevos	45%	45%	0%	2003
Leguminosas secas	125% *	125%	47% **	2008
Tomates	36%	13%	0%	2003
Papas	245% *	245% *	0%	2003
Manzanas, peras y otras frutas	45%	23%	0%	2003

* El arancel intra-cuota es cero.

** Las tasas de arancel varían según la fecha del año.

*** El arancel intra-cuota es de 50%.

Fuentes: Secretaría de Economía, *Nuevas tarifas de importación 2004*, OMC y Comisión EU, *Base de datos de aranceles aplicados*

lanzado en 1994 con la intención de apoyar el ingreso de los campesinos y facilitar el ajuste en un periodo de reducción al apoyo en precio y de reducciones arancelarias según el TLCAN. Consiste en pagos directos realizados a los campesinos elegibles, según el área plantada durante un periodo de base histórica, en que el nivel de pago es comparable a la magnitud de la declinación de los precios de venta esperada, a condición de que la tierra se use para producción agrícola o ganadera o se encuentre dentro de algún programa ambiental. A partir de 2001 se estableció un pago mínimo por campesino, equivalente al derecho de pago por una hectárea. A partir de 2002, los pagos de Procampo pueden capitalizarse en un solo pago hasta el 2008, sujeto al desarrollo de un proyecto de inversión en agroalimentación, silvicultura o pesca.

La otra cara de la moneda en este proceso de reforma es el desmantelamiento progresivo de las dependencias que manejaban los sistemas de precios de apoyo.

La más importante de éstas era Conasupo. Esta paraestatal jugó un papel fundamental en los mercados agrícolas mexicanos desde su creación en los años 1960. Hasta la década de 1990, Conasupo tenía a su cargo la implantación de esquemas de apoyo en precios para la cebada, frijol seco, maíz, trigo, arroz, semilla de algodón, ajonjolí, sorgo, soya, semilla de cártamo y de girasol, y era el principal comerciante en el mercado mexicano. También pagaba subsidios al consumo para la leche y las tortillas de maíz y participaba en los programas de importación y distribución de la leche descremada en polvo para uso en programas sociales. En 1998, se eliminó el subsidio general a las tortillas y, tras una reducción gradual de sus actividades, un decreto presidencial publicado en mayo de 1999 ordenó el cierre de esta dependencia. Desde entonces, tanto las tiendas al menudeo rurales, llamadas Diconsa, como el sector privado compran el maíz y el frijol seco directamente a los campesinos, y el sector privado y Liconsa (leche para programas sociales) importan directamente leche en polvo descremada. La liberalización de la tortilla generó un sobrepeso para la tortilla de maíz blanco en relación con la tortilla de maíz amarillo importado. La liberalización del precio del principal alimento en México derivó en un incremento de 41% en el precio de la tortilla y de 11% en los precios de la harina en 1999.

ASERCA, que ya está a cargo del Procampo, asumió el papel de Conasupo en su esfuerzo por mejorar el mercadeo de la producción agrícola de México. El sector privado ahora es libre de importar, pero el gobierno federal administra la asignación de cuotas de importación. La privatización de la cadena de bodegas operada por Boruconsa comenzó en 1998, con la transferencia a productores privados por parte de los gobiernos estatales. Desde 1995, ASERCA ha otorgado algunos subsidios de mercadeo a los primeros compradores de las principales cosechas en algunos estados, bajo la condición de comprar al mínimo precio administrado.⁴ En 2001, estos subsidios se convirtieron en pagos por tonelada directos a los productores y en 2003 se diseñaron explícitamente para ser contracíclicos con respecto a los desarrollos en precio. Es una especie de pago de déficit para alcanzar un ingreso objetivo, en combinación con Procampo. Sin embargo, el desarrollo de estos pagos, que se asocian de manera directa con la producción, no apuntan evidentemente en la misma dirección de reforma que los pagos de Procampo, que están menos asociados a la misma.

Desde 1996, el conjunto de programas bajo la Alianza para El Campo y la Alianza Contigo, pretende reforzar la inversión en el campo, en particular en áreas rurales pobres. Agrupa una variedad de programas que ofrecen subsidios para insumos (principalmente inversión) y servicios agrícolas. Los programas varían año con año; algunos están orientados a cosechas, otros a ganado y esto suele determinarse según la demanda de los productores. En 2003 se introdujo un nuevo programa de pagos (Progran) por cabeza de ganado, con condiciones que permiten llevar un registro.

El Acuerdo Nacional para la Agricultura de 2003 intentó responder a ciertas inquietudes expresadas por los campesinos con respecto al final del periodo de transición del TLCAN para la mayoría de los productos. El acuerdo prevé una acción activa contra la competencia “desleal” en el comercio, la seguridad y calidad de los alimentos y establece el ya mencionado Progran y el programa de precios objetivos. También refuerza la nueva dependencia a cargo del crédito para la agricultura, Financiera Rural. Asimismo, se aprobó un nuevo precio común subsidiado para la electricidad usada en la producción agrícola.

En ocasiones, las dificultades de este ajuste han hecho necesaria la intervención del gobierno en la industria durante la última década. Éste es el caso de la industria del azúcar, que fue privatizada a principios de los años 1990, la cual se encontró en bancarrota en 2000, junto con la mitad de los molinos y la entidad nacional para el financiamiento de azúcar (FINA). En 2001, como respuesta a consideraciones sociales y locales de empleo, el gobierno expropió 27 molinos, los cuales producían la mitad del azúcar mexicana, y creó un fondo especial para facilitar la operación de los molinos a cargo de directores nombrados por el gobierno hasta que los molinos se privaticen de nueva cuenta.

APOYO ESTIMADO A PRODUCTORES EN MÉXICO

La OCDE calcula el Apoyo Estimado a Productores (AEP) mediante una metodología común para todos los países miembros. El AEP cubre todas las medidas de apoyo a productores agrícolas, incluyendo el apoyo que da al tener precios domésticos más altos, sostenido por medidas fronterizas (apoyo en precio de mercado o APM). Este último tipo de apoyo está relacionado con la producción y puede tener un gran impacto potencial de distorsión de mercados. Otras formas de apoyo, como el pago directo por área y, en particular, los pagos con base histórica, suelen tener un impacto mucho menor en la producción y el comercio.

El análisis de la OCDE del nivel y composición del AEP en un país dado suele usarse para medir y evaluar el grado de reforma de la política agrícola. El AEP expresado como porcentaje de ingresos por finca (% AEP) representa el porcentaje de los ingresos brutos de las fincas generado por las medidas de política.

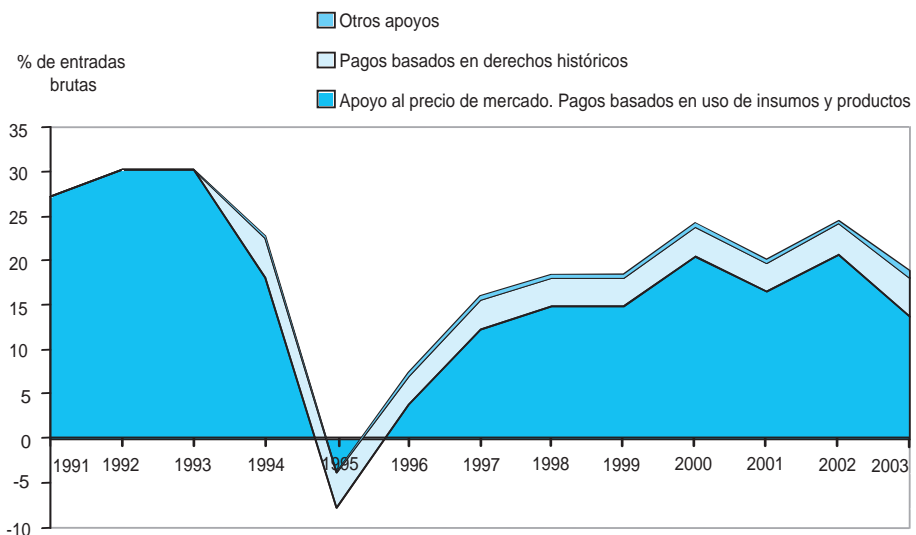
El apoyo a productores (% AEP) en México en 2001-03 fue de 21%, comparado con 0% en 1986-88 y 29% en el periodo de mayor estabilidad de la divisa, en 1991-93 (véase la gráfica 12.1). Este nivel de apoyo está por debajo del promedio de la OCDE, de 31% en 2001-03. La gráfica 12.1 ilustra la volatilidad del AEP en México, que se debe en gran medida a la fluctuación de la paridad del peso, en particular durante la devaluación de 1995. El motivo por el que la volatilidad afecta el estimado de apoyo al productor, radica en el impacto de los tipos de cambio en los niveles relativos de los precios domésticos de productos agrícolas y los precios mundiales: los precios domésticos históricamente tardan algún tiempo en ajustarse a los nuevos tipos de cambio.

Entre los bienes con mayor apoyo se encuentran el azúcar, la leche y el maíz; todos con un AEP de 40% o más, mientras que las carnes tienen menores niveles de apoyo (véase la gráfica 12.2). Sin embargo, el incremento de todos los niveles de apoyo para distintos tipos de bienes se ha mantenido estable durante la última década.

La proporción combinada de apoyo a las políticas de mayor distorsión, como el apoyo al precio de mercado, pagos por producción y aportes, en el AEP, se redujo en la última década de 100% a 80% en 2001-03. Esto se debe a reducciones en la proporción de apoyo al precio de mercado y pagos con base en producción y aportes usados. Recientemente se revirtió en parte este alejamiento de las formas de apoyo de mayor distorsión, en el caso de productores de cultivos, con la reciente implantación de nuevos pagos basados en la producción. Los precios promedio pagados a los campesinos en 2001-03, fueron 20% más altos que los del mercado mundial. Ha habido un incremento significativo de los pagos con base en derechos históricos, en vista de la creciente importancia de los pagos de Procampo desde 1994. Procampo representó el 17% del AEP total en 2001-03.

Las reformas políticas que se pusieron en marcha en la última década estaban enfocadas más directamente al sector de cultivos. Las consecuencias de la mezcla de apoyo ofrecido se evidencian en los desarrollos del AEP por cultivo (véase la gráfica 12.3). Sólo ha habido una ligera reducción en el apoyo total por cultivos en la última década, pero hay un cambio significativo en su composición. El

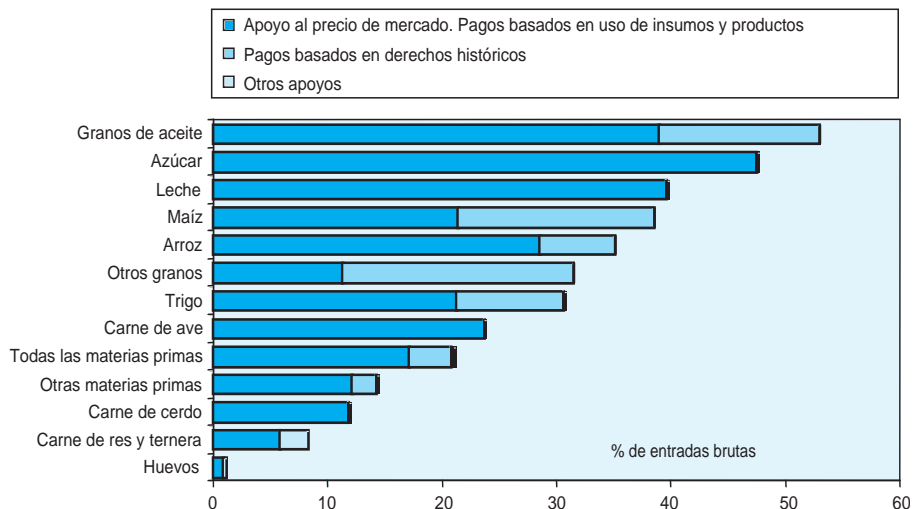
Gráfica 12.1 Composición del apoyo estimado al productor en México (% AEP) - en el tiempo



Fuente: Base de datos de AEP/AEC, 2004. OCDE, 2004

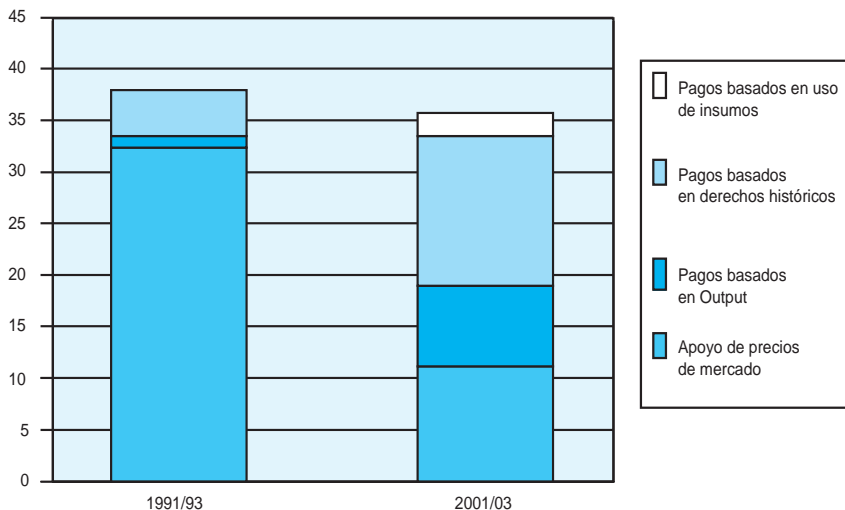
apoyo al precio de mercado se ha reducido de manera significativa, aunque una parte de esta reducción se compensó mediante un aumento en los pagos a la producción. Hubo una reducción menos dramática en los pagos basados en

Gráfica 12.2 Composición del apoyo estimado al productor en México (% AEP) por mercancía



Fuente: Base de datos de AEP/AEC, 2004. OCDE, 2004

Gráfica 12.3 Evolución del apoyo estimado al productor para cultivos en México (% AEP)



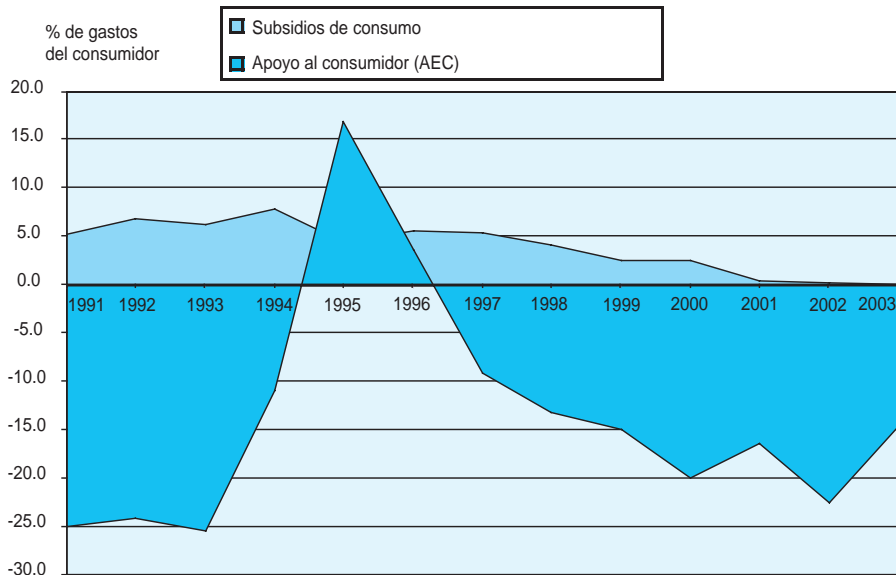
Fuente: Base de datos de AEP/AEC, 2004. OCDE, 2004

producción. Por otra parte, impulsados por la introducción de Procampo, los pagos con base en derechos históricos aumentaron hasta representar casi la mitad del apoyo. Las implicaciones de este cambio en la composición del apoyo para los precios de incentivo a productores, producción y factor de uso se exploran en la próxima sección.

Según el porcentaje de AEC (Apoyo Estimado al Consumidor), en 2001-03, se cobraba a los consumidores 18% de impuesto, en comparación con 25% en 1991-93, lo que refleja el aspecto del consumidor en el proceso de reforma (véase la gráfica 12.4): los consumidores deben pagar precios relativamente más bajos en el mercado doméstico. La reducción en los precios domésticos se dio al tiempo que se eliminaban los subsidios generales a la leche y la tortilla. Estos subsidios también son parte del AEC, pero los beneficios para el consumidor derivados de la relativa reducción en los precios domésticos fueron mayores que el valor de los subsidios al consumo eliminados. Es decir, parece que el consumidor promedio ha resultado beneficiado por las reformas. Al mismo tiempo, se han mantenido los subsidios a la leche y tortillas para programas sociales.

El apoyo en servicios generales para la agricultura, que no está incluido en el AEP sino en el Apoyo Total Equivalente (ATE), se ha reducido ligeramente de 10% de ATE en 1991-93 a 8% en 2001-03. El apoyo total a la agricultura expre-

Gráfica 12.4 **Apoyo estimado al consumidor en México**
(% AEC) - en el tiempo



Fuente: Base de datos de AEP/AEC, 2004. OCDE, 2004

sado en términos de porcentaje del PIB ha disminuido de 3.1% en 1993-93 a 1.3% en 2001-03, cerca del promedio de la OCDE.

Implicaciones de las reformas políticas para el ajuste y desarrollo

¿QUÉ PODRÍAMOS ESPERAR?

Las comparaciones en la gráfica 12.3 revelan que los diversos cambios a la política agrícola antes descritos han alterado sustancialmente la estructura del apoyo gubernamental a los productores agrícolas en México. Esta sección se enfoca sobre todo en los cultivos agrícolas que eran el blanco principal de las reformas en política agrícola de México en los últimos 10 a 15 años. Sería de esperar que si todo lo demás (en particular la situación microeconómica) hubiera permanecido igual, estas reformas habrían engendrado cambios significativos en el panorama de los precios relativos y en la composición de bienes de consumo y factor de la agricultura.

La reducción en la protección comercial a consecuencia de las reformas a las políticas agrícolas, ocurrió al mismo tiempo que las reducciones recíprocas en la protección agrícola por parte de los socios comerciales de México bajo el TLCAN, Estados Unidos y Canadá. Estos desarrollos, en teoría y si lo demás permaneciera igual, debían haber alentado un aumento en los volúmenes de comercio agrícola: más importación de los productos que solían estar muy protegidos en México, más exportaciones mexicanas de los productos que solían estar muy protegidos en los países socios del TLCAN, en particular, en Estados Unidos.

De hecho, la estructura de la economía agrícola de México parece haber cambiado de modo muy dramático desde la implantación de las reformas. El volumen del comercio agrícola aumentó sustancialmente, mostrando cambios en la composición de las importaciones y exportaciones mexicanas, más o menos de acuerdo con lo que se esperaría en teoría. Más adelante en esta sección se presentará mayor información respecto de estas afirmaciones. La primera pregunta sería, ¿qué tanto del ajuste estructural observado, el aumento en los volúmenes comerciales y el cambio en la composición del comercio pueden en potencia atribuirse a las reformas en las políticas en comparación con otros factores? Este análisis se concentra en las contribuciones potenciales de los tres principales elementos del esfuerzo de reforma general: a) reforma agraria, b) reformas a las políticas de mercado y comercio, y c) efectos del Procampo.

Consideremos primero la *reforma agraria*, los cambios en las políticas que han facilitado el financiamiento, compra, venta y renta de tierra. En efecto, esto habría reducido los costos de transacción asociados al uso de la tierra para la producción, reducciones que por sí solas habrían alentado la expansión del uso para fines productivos y la consolidación de terrenos pequeños en campos y

fincas más grandes y más eficientes en términos económicos. Los derechos de propiedad asignados de manera más directa y con más seguridad, también habrían fomentado inversiones en la tierra y en su mejoramiento, al igual que un uso más intensivo de la misma.

Pasando ahora a las *reformas de mercado y comercio* que se relataron antes, que incluyen: a) eliminar o reducir sustancialmente los precios garantizados y las barreras comerciales asociadas aplicadas a cultivos, y b) eliminar o reducir sustancialmente los subsidios a aportes comprados. Entre los cambios anticipados estaba la reducción del incentivo para producir ciertos cultivos —maíz en particular— y la liberación de la tierra y la mano de obra para producir otros cultivos, especialmente, frutas y vegetales. Además, al combinar la reducción en el precio de producción con una reducción a los subsidios en aportes, se habría reducido el incentivo para la producción intensiva de cultivos, reduciendo la demanda de aportes comprados y, por ese medio, la producción.

La última de estas grandes iniciativas de políticas, cuyos efectos podrían haberse anticipado en teoría, fue Procampo. En un principio, estos pagos fueron concebidos para compensar a los campesinos por la reducción en sus ingresos ocasionada por la disminución simultánea del apoyo derivado de las intervenciones con base en precio en los productos y mercados de factores. ¿Qué puede decirse de los impactos generales o netos en la mezcla de factor en la finca al combinar los apoyos basados en reducciones en precio con un incremento en el apoyo vía Procampo? Una posibilidad es que algunos campesinos usaran el dinero de Procampo como capital operativo o para inversión en la finca. Esto tendría implicaciones en la mezcla de factores si los campesinos dignos de crédito no pueden pedir dinero prestado por deficiencias de los mercados de crédito.

Otro canal mediante el cual los pagos podrían haber alterado la mezcla de factores, en teoría, es su impacto en el área de tierra usada para la agricultura. Si bien la elegibilidad para pagos no se basa en la producción, había restricciones al uso de la tierra elegible, que alentaban a los campesinos a mantener e incluso expandir el área de tierra usada para la agricultura. Recordemos en relación con esto que un efecto secundario de las reformas en materia agraria era la posible reducción en el costo efectivo del uso de la tierra, lo que también habría alentado la demanda de tierras de cultivo. Determinar si los efectos combinados de Procampo y la reforma agraria hubieran sido mayores o menores que la falta de incentivos para mantener la producción agrícola en la tierra generados por la reducción de los apoyos basados en precio, es una cuestión empírica.

En teoría, y si lo demás permanece igual, los efectos combinados de la reforma agraria, las reformas de mercado y Procampo sugieren las siguientes tendencias para los cultivos que se beneficiaban más del apoyo y protección antes de la implantación de las reformas:

- Reducción en la producción y aumento de las importaciones.
- Posiblemente algún incremento en el área de la tierra, tal vez algún incremento en inversión.
- Una caída en el uso de aportes comprados y quizá la caída asociada en los rendimientos de los cultivos.
- Reducción en el empleo.

Evidentemente, lo demás no permaneció igual durante el periodo de la puesta en marcha de las reformas a la política agrícola en México, en absoluto. La economía mexicana sufrió otra gran devaluación de su moneda y otra fase de rápida inflación.

Además, sería de esperarse que continuaran estas tendencias subyacentes de crecimiento en la productividad, debidas al progreso técnico exógeno y a la creciente adopción de nuevas técnicas de producción. La producción de maíz creció apenas 2.5% por año de 1970 a 2002, tendencia que parece no tener relación con el patrón de movimientos en precio y otros desarrollos económicos en ese periodo.

De hecho, si tomamos una perspectiva en un plazo más largo, las principales fuerzas que impulsan los ajustes agrícolas han sido las asociadas a los procesos continuos de crecimiento y desarrollo económico, y no las relacionadas con desarrollos en la política agrícola. La forma en que estos procesos de crecimiento y desarrollo continuo funcionan, suele mostrar una declinación de la importancia del sector agrícola en la actividad económica general y el empleo. Hay tres tipos de tendencias que se combinan para producir este resultado:

- La productividad de factor total aumenta más rápido en la agricultura que en el resto de la economía.
- La innovación técnica asociada al crecimiento en la producción agrícola reduce los requerimientos de mano de obra, lo que propicia una menor participación de mano de obra en la producción.
- Por lo general, como el impacto del ingreso en la elasticidad en la demanda de alimentos tiende a ser menor que en otros tipos de productos de consumo, incluso cuando hay crecimiento poblacional y de ingreso per cápita, la demanda de alimentos no crece tan rápido como la capacidad para producir (o importar) comida.

La influencia de estas tendencias seculares, característica de todas las economías en crecimiento, confunde los intentos por atribuir con precisión los efectos de las políticas en la información, tarea a la que ahora nos avocamos.

ALGUNAS REFLEXIONES CON RESPECTO A LA INFORMACIÓN

Tendencias en precios, producción y comercio

Sería de esperarse que la reducción al apoyo en precio inducida por las reformas hubiera generado alguna reducción en los precios de mercado pagados a los productores de cultivos en México. De hecho, los precios reales de la mayoría de los cultivos durante el periodo de 1989 a 2002 cayeron más de lo que se anticipaba si se analizan solamente los cambios a las políticas. Por ejemplo, el promedio de cinco años de los precios reales del maíz entre 1998 y 2002 fue 42% inferior al del periodo 1989 a 1993.

Cuadro 12.2 Producción e importaciones de los principales productos agrícolas en México, 1999-2002 y 1990-1993

	Producción promedio 90-93	Producción promedio 99-02	Cambio porcentual	Importaciones netas promedio 90-93	Importaciones netas promedio 99-02	Cambio porcentual respecto de la producción 90-93
Trigo	3,799	3,277	-14%	917	2,592	44%
Maíz	15,985	18,891	18%	1,691	5,751	25%
Cebada	418	709	70%	171	145	-6%
Sorgo	4,555	5,888	29%	3,547	5,005	32%
Arroz	257	308	20%	332	660	127%
Frijol de soya	273	112	-59%	1,747	4,205	901%
Total de cultivos anteriores	25,286	29,184	15%	8,406	18,357	39%
Azúcar	3,577	4,798	34%	393	-337	-20%
Carne de res	1,202	1,422	18%	-21	191	18%
Carne de cerdo	803	1,081	35%	47	169	15%
Carne de ave	908	1,854	104%	70	249	20%
Total de carnes anteriores	2,912	4,357	50%	95	609	18%
Leche	6,807	9,348	37%	1,898	1,936	1%
Huevos	1,137	1,797	58%	9	9	0%
Leguminosas secas	1,168	1,061	-9%	83	57	-2%
Tomates	1,713	2,186	28%	-381	-691	-18%

Fuente: Base de datos de la OCDE

Podría haberse esperado que dicha caída en los precios de incentivo al productor provocara una reducción en las cosechas de México. En el mismo sentido, las reducciones asociadas a la protección comercial aplicables a los mismos cultivos debían haber incrementado las importaciones. Como se muestra en el cuadro 2, las importaciones de todos los bienes de cultivo antes protegidos en México, con excepción de uno (cebada), se cerraron tras los cambios en las políticas internas y comerciales. Pero la producción de cultivos en México (con excepción del

trigo y el frijol de soya) también continuó aumentando durante el periodo posterior a la reforma, aunque a un ritmo mucho menor que las importaciones.

Dado el carácter teórico de las predicciones antes mencionadas, donde “todo lo demás permanecía sin cambio”, la comparación apropiada quizá no debiera hacerse con respecto a los niveles de producción, sino con respecto a las tendencias productivas. (Podría hacerse una comparación aún mejor respecto de la predicción con base en un modelo económico en el que todos los factores relevantes podrían reconocerse o controlarse de cierta forma.)

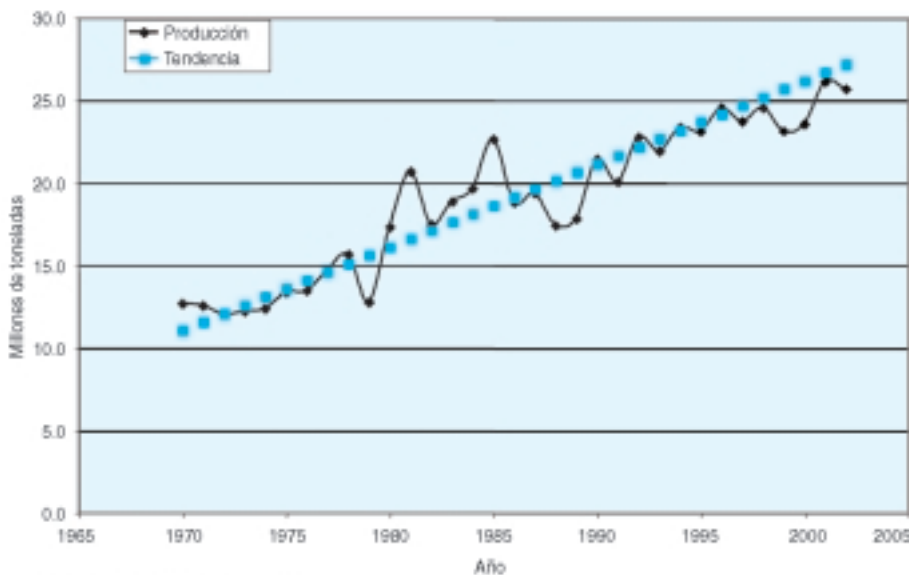
TENDENCIAS DE PRODUCCIÓN DE CULTIVOS

En la gráfica 12.5 se ilustran las tendencias de producción. En esta y todas las figuras subsiguientes, la línea de tendencia se basa en la información del periodo de 1970 a 1993.

Los valores de las tendencias en periodos subsiguientes se obtuvieron mediante extrapolación de esa línea de tendencias. En todos los casos, la información es un agregado de maíz, sorgo y trigo.⁵

La comparación de las tendencias en la gráfica 12.5 sugiere que la producción de cultivos no siguió la misma tendencia tras la introducción de las reformas. Sin embargo, la reducción de la tendencia fue, en promedio, de sólo cerca de 5% para 1998 a 2002. Además, no podemos estar seguros de la medida en la que el aleja-

Gráfica 12.5 **Tendencias de la producción de cultivos**



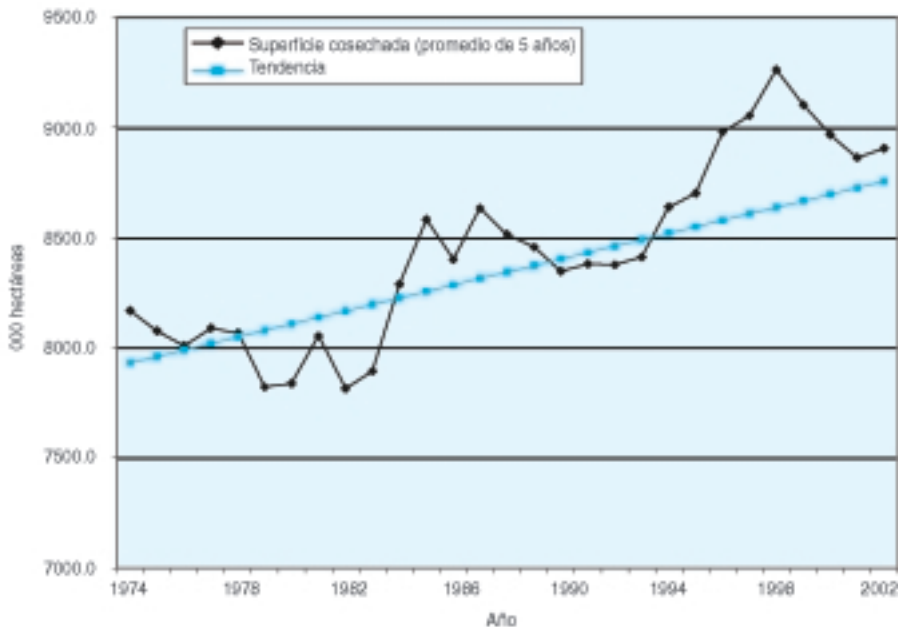
Fuente: Base de datos AGLINK de la OCDE

miento de esta tendencia se debió al cambio en la estructura de los apoyos, en comparación con otros factores.

Tendencias de la superficie y productividad

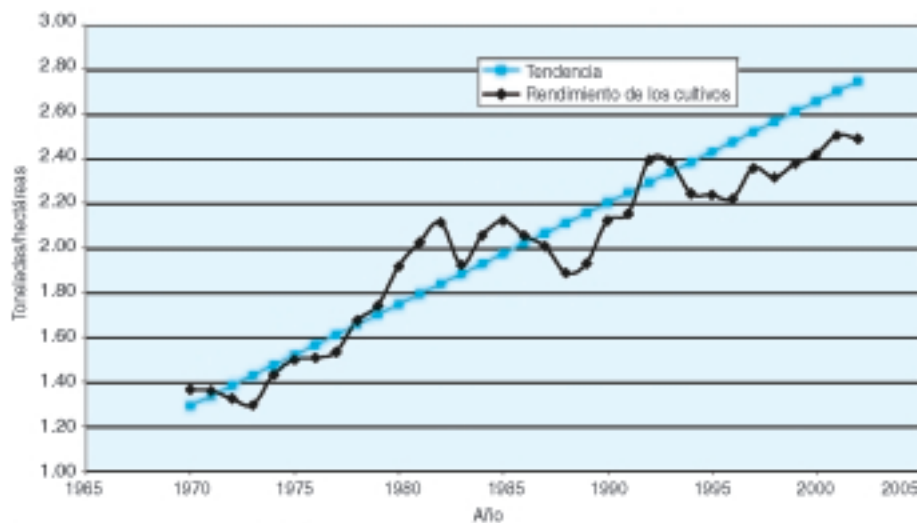
Como se señaló antes, la nueva estructura de apoyo a los cultivos en México durante los últimos 10 años parece haber favorecido a la tierra en relación con otros factores tendientes a un cambio esperado en la mezcla de producción, al apartarse de los aportes y la mano de obra en la tierra, es decir, la extensión de la producción de cultivos, que implica posiblemente cierto incremento en el área de cultivo. De hecho, la información que se muestra en la gráfica 12.6 parece indicar esto. El área total de cultivo cosechada ha ido en aumento durante los últimos 20 años, y quizás a un paso más rápido después de 1994. Sin embargo, no resulta claro qué tanto del incremento en el área cultivada puede atribuirse con toda legitimidad a los cambios en las políticas versus otros factores, en especial dado el alto grado de variabilidad⁶ año con año en el área cultivada.

Gráfica 12.6 **Tendencias de la superficie cultivada**



Fuente: Base de datos AGLINK de la OCDE

Si en relación con la tendencia, la producción de cultivos declinó al tiempo que hubo un aumento en el área cultivada, entonces la producción, relacionada con

Gráfica 12.7 **Tendencias del rendimiento de los cultivos**

Fuente: Base de datos AGLINK de la OCDE

la tendencia, debía haber declinado. En la gráfica 12.7 se muestran los resultados. Aunque la producción promedio de cultivos ha incrementado desde 1994, la tasa de crecimiento anual se redujo considerablemente.

Importaciones

La información del cuadro 12.2 muestra incrementos fuertes en las importaciones de maíz, sorgo y trigo en años recientes. Con excepción del trigo, la producción total y por área de estas y otras cosechas en México aumentó. En otras palabras, los aumentos en las importaciones no fueron un sustituto de la reducción de la producción doméstica, sino que sirvieron para satisfacer un aumento en la demanda de consumo. Si nos enfocamos en el maíz, podemos encontrar un indicador de esto. Casi todo el consumo del maíz producido en México es de variedades de maíz blanco para alimentación, es decir, para consumo humano directo. Sin embargo, casi todas las importaciones de maíz, incluyendo las importaciones “adicionales” en años recientes, son de maíz amarillo destinado al consumo de ganado. Dichos incrementos son, sin duda, impulsados por una demanda creciente de consumo de carne en México, observación que se muestra en el cuadro 12.2, donde puede verse un aumento considerable en las importaciones para la producción de carne durante el periodo de reforma. Los resultados presentados en el cuadro 12.2 también muestran fuertes ganancias en la producción y exportaciones netas de tomate, resultado consistente con las predicciones previas a la reforma de una expansión en el sector de horticultura de México.

EL EMPLEO EN EL SECTOR DE CULTIVO EN MÉXICO

Hay poca información disponible para permitirnos cuantificar cómo han afectado las reformas a la política agrícola el empleo en este sector en México durante la década de 1990. Dos consideraciones importantes para intentar atribuir los efectos en el empleo a los cambios en las políticas son: 1) ¿Cuántos agricultores fueron afectados directamente por los cambios en las políticas? y 2) ¿Cómo respondieron los que se vieron afectados?

Casi tres millones de agricultores en México reciben los pagos de Procampo, lo que sirve como indicador del total de la población de trabajadores directamente afectados por el cambio en la estructura de apoyo al campo. No todos estos agricultores, de hecho quizá muy pocos, están empleados de tiempo completo en la producción de los cultivos en cuestión. Es más, algunos campesinos se han beneficiado por el incremento en los pagos directos bajo el esquema de Procampo, pero no han sido afectados directamente por la reducción en el apoyo al precio de mercado.

Más de la tercera parte de los beneficiarios de los pagos de Procampo, cerca de 1.2 millones de agricultores, tienen terrenos de maíz de menos de una hectárea. Sin lugar a dudas, la mayor parte de la producción de estos terrenos sería para su propio consumo y no para venta en el mercado. Además, un terreno de maíz de menos de una hectárea difícilmente sería suficiente para mantener a un campesino empleado de tiempo completo. Por tanto, parece poco probable que este grupo de campesinos hubiera contribuido al ajuste en el empleo generado por el cambio en la estructura del apoyo.

Ahora podemos abordar el tema de las posibles respuestas de los campesinos afectados por todos los cambios en el apoyo, que se muestran en la gráfica 12.2, es decir, por la reducción del apoyo al precio de mercado y a los subsidios a aportes comprados y por el aumento en los pagos por derechos históricos y de producción. Un gran número de estos campesinos, quizá la mayoría, opera fincas de menos de cinco hectáreas. Por ejemplo, según los resultados de la encuesta reportados por Appendini (1994), 90% de los 2.4 millones de productores de maíz en México en 1991 trabajaban en terrenos de cinco hectáreas o menos y representaban dos terceras partes del área de cultivo de maíz en ese año.

Es indudable que el tamaño promedio de los terrenos ha crecido desde entonces, pero parece que aún la mayoría de los productores de maíz tienen terrenos de menos de cinco hectáreas (Davis *et al.*). No es de sorprender que entre este grupo de productores el ingreso obtenido fuera del campo constituya una contribución importante al ingreso total del hogar. En el sector del ejido (que abarca alrededor de la mitad de la tierra de cultivo en México y tres cuartas partes de sus campesinos), 60% de los hogares campesinos participa en otro tipo de actividades, cifra que aumentó del 40% de 1994 (Banco Mundial, 1999). En consecuencia, la contribución al ingreso total del hogar campesino derivada de actividades diferentes

de las del campo, aumentó notablemente en ese periodo, cuando el ingreso por estas actividades representó en promedio 55% del total del ingreso familiar en 1997, mientras que en 1994 era de 46% (Appendini [2003] y Banco Mundial [1999]).

El tamaño pequeño de las fincas en general y la importancia adquirida por las actividades diferentes de las del campo en los hogares campesinos, sugiere que una vía del ajuste en el empleo en los hogares campesinos se vio afectada por los cambios en la estructura del apoyo en los años 1990. Algunos de estos hogares se habrían ajustado a estas reformas reduciendo el tiempo de trabajo en el campo y aumentando el tiempo dedicado al trabajo fuera del campo, mientras permanecían en su comunidad. Incluso en estos hogares, algunos miembros habrían dejado la finca del todo. Sin embargo, cuando menos en el caso de la comunidad del ejido, la migración permanente durante el periodo de cambio de políticas se limitó (Banco Mundial, 1999).

Finalmente, al tratar de evaluar los impactos en el empleo derivados de los cambios en la política agrícola, es esencial tener en mente que otros factores pueden haber contribuido en mayor medida. Éste fue un periodo en el que los salarios en Estados Unidos aumentaban con rapidez, a la vez que se reducían en México. Las estadísticas de migración de México a Estados Unidos (Martin) parecen sugerir con claridad que el nivel de empleo agrícola se redujo en México, pero el número de trabajadores inmigrantes es considerablemente mayor de lo que habría implicado la anterior discusión con respecto a los cambios en la política agrícola.

Un estudio reciente sobre los efectos distributivos de las reformas a las políticas agrícolas en México usa información de una encuesta nacional efectuada en hogares rurales. El estudio incluye los resultados de diversos experimentos de simulación contraria a los hechos, realizados con un modelo de equilibrio general de la economía rural de México. Uno de los experimentos de simulación de políticas estaba enfocado a medir los impactos económicos y de mercado relativos del apoyo directo al ingreso mediante apoyo al precio de mercado para los productores de maíz.

Los resultados preliminares de este experimento de simulación indican que un cambio en el régimen de políticas agrícolas como el que ocurrió en México en los años 1990, de un esquema basado en intervenciones al precio de mercado, a uno basado en el apoyo al ingreso, podría, si todo lo demás sigue igual, tener los siguientes resultados:

1. Reducciones significativas en la producción de cultivos comerciales.
2. Aumentos leves en la producción de cultivos no comerciales.
3. Ganancias netas en el ingreso del hogar campesino en general.
4. Ligero incremento en la migración doméstica e internacional.

Otros experimentos de simulación realizados en ese estudio consideraban los efectos de los cambios hipotéticos en dos variables macroeconómicas: la tasa de salario urbano y el tipo de cambio peso/dólar. Evidentemente, el patrón de los efectos estimados en la producción, salarios rurales e ingreso es muy diferente en estos experimentos, en comparación con los que implican cambios en las variables de las políticas agrícolas. La diferencia más importante se da en los resultados obtenidos con respecto a los impactos esperados en la migración doméstica e internacional.

Estos hallazgos sugieren que la política agrícola tiene una influencia relativamente pequeña en la migración urbana o internacional, en comparación con los diferenciales de salario en los niveles nacional e (mediante el tipo de cambio) internacional.

De los aportes comprados

Hay aún menos información de fácil acceso para documentar los ajustes inducidos por la reforma en el uso de aportes en el sector agrícola en México que para la producción o el empleo. La caída de las tendencias productivas que se muestra en la gráfica 12.7, y considerando que los acres cultivados crecieron sólo un poco durante este periodo, indica a todas luces que el uso de factores comprados debe haberse reducido.

Un signo de la reducción en la intensidad del factor de compra en la producción de cultivos en México es la caída en la producción del maíz bajo irrigación. Como se demuestra en el cuadro 12.2, la producción promedio de maíz aumentó casi 20% entre 1990-93 y 1999-2002. Sin embargo, este aumento puede atribuirse en su totalidad a un aumento en el volumen de producción de maíz en tierras regadas por las lluvias, pues la producción de maíz irrigado bajó.

Los resultados de la encuesta sobre el ejido del Banco Mundial no contradicen esta inferencia respecto de la reducción del uso de aportes, pero no aportan indicios convincentes en un sentido u otro.

Hubo una reducción importante en la proporción de hogares campesinos que utilizaron crédito, en su mayoría como consecuencia de la baja en los créditos otorgados mediante programas de crédito patrocinados por el gobierno. Sin embargo, también hubo evidencia en esta misma encuesta que más hogares ejidales incrementaron en lugar de reducir el uso de fertilizantes, químicos y semillas mejoradas tras las reformas a las políticas. De manera similar, hubo un aumento en la inversión, en particular en ganado, que se ha atribuido a los pagos de Procampo (Sadoulet, de Janvry y Davis, 2002). Los autores argumentan que los pagos de Procampo permitieron inversiones rentables por parte de los campesinos que no podían pedir créditos para inversión por deficiencias en los mercados de crédito rural.

CONCLUSIONES

La agricultura en México ha sufrido un gran cambio en la última década, con modificaciones sustanciales al marco en que los campesinos toman sus decisiones en el contexto de una gran apertura de la economía mexicana. La reforma a las políticas agrícolas en México tiene tres pilares.

Primero, la reforma agraria ha facilitado un mercado de la tierra un poco más activo y seguro.

Segundo, la liberalización comercial en el contexto de la OMC y, lo que es más significativo para México, el TLCAN, han hecho que los agricultores mexicanos sean más sensibles a las señales de precio del mercado mundial. Sin embargo, los aranceles para NMF siguen siendo altos en muchos de los productos y, conforme el TLCAN, algunos productos sensibles como el maíz tienen por delante un largo periodo de transición hasta 2008.

Tercero, la composición del apoyo a los productores agrícolas ha cambiado, alejándose de los esquemas de apoyo en precio y aportes hacia los pagos al ingreso directo de Procampo. Los movimientos recientes hacia pagos por producción, aunque resulten comprensibles a la luz de los temas sensibles relacionados con el TLCAN, van hasta cierto punto en contra de las tendencias generales que buscan un “paquete” de medidas de apoyo con menor potencial de distorsión del mercado.

El cambio sustancial en la estructura del apoyo al campo en México durante los años 1990 tiene implicaciones indudables para el ajuste estructural en el sector en el mediano y el largo plazos. Algunas de estas implicaciones se ilustraron al combinar la información AEP, que muestra cambios en el nivel y la composición del apoyo al campo, con un análisis deductivo simple basado en la teoría. Resulta difícil deslindar la influencia de esta nueva estructura de apoyo en comparación con otras fuerzas que impulsan el ajuste agrícola.

Sin embargo, algunas de las tendencias observadas en la información no contradicen las predicciones teóricas de ajustes estructurales que pueden atribuirse a los desarrollos en política agrícola. La producción de cultivos ha caído en cierta relación con la tendencia, se ha vuelto más intensiva en términos de tierra y menos intensiva en términos de mano de obra, y al parecer, menos intensiva en lo que a aportes comprados se refiere. Las importaciones de algunos de los principales cultivos han crecido notablemente, pero como la producción doméstica de la mayoría de estos cultivos también ha aumentado, el crecimiento en las exportaciones parece deberse sobre todo a una respuesta ante la expansión de la demanda interna. Al mismo tiempo, la producción doméstica de ganado ha crecido con mayor rapidez que las importaciones, y las exportaciones de algunos productos agrícolas de mano de obra intensiva se han incrementado. Aunque los cambios en materia de política agrícola quizás han contribuido a reducir el empleo en el sector del campo en México durante los años 1990, otros factores

podieron contribuir en mayor medida. Además, no resulta claro qué tanto del ajuste en el uso de mano de obra en la agricultura mexicana se dio por medio de cambios en la cantidad del tiempo que los hogares campesinos dedican a actividades en la finca versus actividades fuera de ella, y cuánto pudo haberse derivado de las personas que dejan el sector.

En conclusión, la evolución de la política agrícola en México iniciada antes de su unión a la OCDE y continuada tras la misma puede considerarse exitosa. A pesar de los recientes movimientos de vuelta a los esquemas de intervención en precio, la conexión entre los mercados domésticos y mundiales para la mayoría de los bienes agrícolas de México y los aportes agrícolas está ahora mucho más cercana que cuando se inició el proceso de la reforma agrícola. Esta mejoría en la orientación del mercado es tal vez más notable porque ocurrió en un país en una etapa relativamente temprana de su proceso de desarrollo económico, que atravesaba una transformación en todo lo ancho de su economía. La forma en que las reformas se pusieron en marcha, individualizando gradualmente los derechos de propiedad de la tierra, reemplazando los apoyos comparables al precio con apoyos no comparables al ingreso, constituye un ejemplo que bien podría servir para implantar reformas en otros países miembros de la OCDE más avanzados, que aún se adhieren a políticas obsoletas.

Además, aunque aún queda mucho trabajo por hacer para comprender cabalmente las consecuencias distributivas, algunos aspectos de las reformas son atractivos en términos de equidad. Por ejemplo, la elegibilidad para los pagos de Procampo depende de si el campesino produjo un producto elegible en algún año base. Es importante notar que la elegibilidad no depende de si el campesino vendió la cosecha. Muchos de los receptores de apoyos de Procampo, probablemente los más pobres, producen sólo para consumo propio. Para ellos, las intervenciones del gobierno que eleven los precios de mercado no tienen efecto o, si son compradores netos del producto apoyado, pueden aumentar sus costos. Así pues, para esa parte de la población, la combinación de una intervención reducida en el mercado y la introducción de pagos al ingreso generó una clara ganancia neta en su ingreso. Un cambio reciente en las reglas obliga al pago mínimo de una hectárea, incluso para campesinos con terrenos elegibles de menos de una hectárea, lo que incrementa aún más su efecto redistributivo progresivo.

Este ensayo se ha centrado exclusivamente en los desarrollos en las políticas agrícolas. Sin embargo, al mismo tiempo en que se adoptan los cambios en política agrícola, hubo innovaciones en políticas de otras áreas que tuvieron un impacto directo en el bienestar económico de las poblaciones campesinas y rurales de México. Un ejemplo importante es Progresá. Este programa, que se inició en 1997, atiende la pobreza extrema en áreas rurales. Una de las principales metas es desarrollar el capital humano de los hogares pobres, mejorando su educación, salud y nutrición. Para el año 2000, este programa estaba dando apo-

yos financieros bimestrales a 2.6 millones de hogares que comprenden cerca del 40% de todos los hogares rurales.

Si bien los ingresos de la población campesina y rural siguen muy por debajo de los que se pagan en el sector urbano, la combinación de Procampo y Progresá quizá redunde en beneficios del ingreso enfocados a hogares pobres, que excedan por mucho los beneficios de su ingreso bajo los antiguos sistemas de intervención gubernamental en productos agrícolas y mercados de factores.

Preguntas para discusión

- ¿Los cambios recientes en la política agrícola reflejan un cambio en la dirección fundamental de un proceso de reforma agrícola ejemplar iniciado en años pasados en México?
- ¿Qué tan difíciles resultarán para el sector agrícola de México los próximos tres años de transición para el cumplimiento total de las obligaciones bajo el TLCAN y, en particular, con respecto a productos sensibles como el maíz?
- ¿Se han implementado suficientes instrumentos con los recursos adecuados para facilitar el ajuste, promover el desarrollo rural y asegurar una distribución equitativa de las mejoras en eficiencia promovidas por nuevas reformas en la política agrícola y comercial?
- La calidad y disponibilidad de información es un prerrequisito para analizar la política agrícola. ¿Hay una estrategia a mediano plazo que asegure la calidad y disponibilidad de la información en México?

Notas

¹ El autor agradece a Michèle Patterson por editar y preparar este documento para su distribución.

² El programa y el alcance de los recortes de las tarifas mexicanas conforme con el TLCAN para Estados Unidos no son los mismos que para Canadá. Los últimos, en general, son menos ambiciosos.

³ El gobierno de México aumenta la cuota con regularidad para cubrir sus necesidades de importación, pero las cuotas aumentadas siguen siendo obligatorias cada año.

⁴ Los pagos del arroz siempre se dieron de manera directa a los productores como pagos a la producción.

⁵ Se aplicaron dos tipos de ponderaciones al agregar la producción de cultivos y la productividad en las gráficas: una ponderación de peso relativo y volumen (producción o acres cultivados, dependiendo del indicador). La ponderación de precio relativo se calculó con base en los pro-

medios de 1979 a 2002 de la relación entre cada uno de los precios de los cultivos individuales con los del trigo (es decir, usando como base el precio del trigo).

- ⁶ La información mostrada consiste en los promedios de cinco años del número total de hectáreas de maíz, sorgo y trigo cultivadas. El cálculo de este promedio se hizo para minimizar algunas variaciones amplias entre un año y otro, relacionadas con el clima en la información anual.

Bibliografía

- Appendini, K. (2003). "The Challenges of Rural Mexico in An Open Economy". En *Mexico's Politics and Society in Transition*, J.S. Tulchin y A. Selee (eds.), The Woodrow Wilson Center.
- Appendini, K. (1994). "Transforming Food Policy Over a Decade: The Balance for Mexican Corn Farmers in 1993." En *Economic Restructuring and Rural Subsistence in Mexico*, Proyecto de Investigación de Reforma del Ejido, Centro para Estudios de Estados Unidos-México, Universidad de California, San Diego.
- Banco Mundial (1999). "Mexico Ejido Reform: Avenues of Adjustment - Five Years Later", Banco Mundial, Washington, DC.
- Burfisher, M., S. Robinson y K. Thierfelder (1991). "Agricultural and Food Policies in a United States-Mexico Free Trade Area." *North American Journal of Economics & Finance* 3(2): 117-139.
- Martin, P. (2003). "Mexico-US Migration." Institute for International Economics, Washington, DC.
- OCDE (2001). "Market Effects of Crop Support Measures." Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Sadoulet, E., A. de Janvry y B. Davis (2002). "Cash Transfer Programs With Income Multipliers: Procampo in Mexico." División de Consumo de Alimentos y Nutrición del Instituto de Investigación de Políticas Alimenticias, Documento de Discusión 99.
- Yunez-Naude, A. (2002). "Lessons from NAFTA: The Case of Mexico's Agricultural Sector." Banco Mundial - Sitio web de México, Washington, DC.

Capítulo 13

Administración del agua: fortaleciendo la gestión ambiental

En este capítulo se analizan las prioridades necesarias para fortalecer la administración del agua en México. En la primera parte se aborda el tema de la expansión y el mejoramiento de la infraestructura de suministro de agua, describiendo la necesidad actual de aumentar la cobertura de dicho suministro y de invertir en la infraestructura de suministro y saneamiento del agua. La segunda parte se dedica a la aplicación de la asignación de precios del agua para recuperar los costos (en especial para la agricultura) y mejorar el cobro de los cargos. La última parte se enfoca en el tratamiento más amplio y avanzado de las aguas residuales y sugiere cómo mejorar la coordinación intergubernamental de las responsabilidades relacionadas con la gestión del agua.

Lorents Lorentsen
Director de Medio Ambiente
OCDE

Panorámica

México ha avanzado mucho en el tratamiento del agua potable, expandiendo el acceso al suministro y saneamiento de agua, y al desarrollo de consejos de cuencas fluviales y comités de aguas subterráneas. Las prioridades para alcanzar futuros avances incluyen la expansión y el mejoramiento de la infraestructura de suministro de agua, la aplicación de la asignación de precios del agua para recuperación de los costos (en especial para la agricultura), un mejor cobro de los cargos, un tratamiento más amplio y avanzado de las aguas residuales y una mejor coordinación intergubernamental de las responsabilidades relacionadas con la gestión del agua.

Cómo asegurar el acceso al suministro y saneamiento del agua

México es uno de los países de la OCDE donde aún existen diferencias significativas en cuanto a las conexiones al suministro y saneamiento del agua. En 2000, 88% de la población de México tenía acceso a agua potable y 76% a drenaje sanitario. Las tasas para las áreas rurales eran significativamente menores, de 68% y 37%, respectivamente. Más de 11 millones de habitantes carecen de acceso a agua entubada y más de 21 millones a drenaje sanitario. El tratamiento de las aguas residuales en México es el segundo más bajo entre los países de la OCDE. En el año 2000 sólo se trató cerca de 23% de las aguas residuales. Los costos ambientales y de salud pública por el mal tratamiento son altos; los costos anuales en la Ciudad de México por enfermedades diarreicas ocasionadas por contaminación del agua y del suelo se estiman en USD 3.6 mil millones a mediados de la década de 1990.

El Programa Nacional del Agua 2001–2006 se dirige a aumentar la cobertura de suministro de agua a 89% a nivel nacional y a 71% en las áreas rurales. Si bien estos objetivos no parecen constituir un reto en términos de porcentaje, suman un monto adicional de 1.5 millones de personas conectadas cada año dado el rápido crecimiento de la población. En los lugares donde ya existe acceso al suministro y saneamiento de agua, en algunos casos la calidad y la confiabilidad del servicio pueden ser bajas.

El deterioro del sistema ha contribuido a una pérdida significativa de agua a través de la filtración, cerca del 40% del agua suministrada. Gran parte de la infraestructura existente se encuentra en condiciones relativamente malas y requiere ser remplazada o mejorada.

Inversión en infraestructura de suministro y saneamiento del agua

Se requieren nuevas y sustanciales inversiones para expandir las conexiones y llenar las brechas en el servicio de “primera vez”, así como para mejorar la infraestructura de baja calidad existente. Conforme al conservador escenario del Programa Nacional del Agua 2001-2006, la cantidad de inversión necesaria para cumplir las metas establecidas en el sector de agua y saneamiento entre 2000 y 2005 alcanza cerca de USD 1.6 mil millones por año, sin incluir los costos de operación y mantenimiento.

El nivel de inversión de México en el sector de agua y saneamiento es muy bajo en comparación con el de otros países de la OCDE e incluso con el de otros países latinoamericanos. Dado el nivel de inversión requerido, una tendencia inquietante durante la década de 1990 fue la dramática reducción de los niveles de inversión en términos reales, de 0.3% del PIB en 1991 a 0.1% en 2001. Las inversiones totales más el gasto público y privado actual en el abatimiento y control de la contaminación relacionada con el agua fueron de cerca de MXN 10 mil millones en 2001 (aproximadamente 0.2% del PIB), muy por debajo de casi todos los países de la OCDE.

Como primer paso, es esencial asegurar el uso eficiente de los recursos existentes. Deben identificarse las prioridades para el uso de fondos de inversión limitados. Las inversiones que podrían apoyar el mayor costo de recuperación y ayudar a reducir el consumo excesivo de agua, por ejemplo, inversiones en la capacidad de medidores de consumo de agua, deberán ser una prioridad puesto que pueden reducir los requerimientos de inversión en el largo plazo.

También es importante asegurar niveles más altos de inversiones financieras estables. La reciente Ley Federal del Impuesto sobre el Consumo del Agua representa un paso significativo en esta dirección. Permite separar los ingresos de las abstracciones y los impuestos por contaminación para la inversión en la infraestructura hídrica, condicionando el acceso a estos fondos a que las empresas de servicios públicos acuerden pagar impuestos sobre el agua en el futuro (en 2001, a las empresas de servicios públicas del agua se les condonaron impuestos sobre el uso de agua no pagados y multas por incumplimiento del pasado por un monto de MXN 71 mil millones). El Programa para la Modernización de los Servicios Públicos de Agua (PROMAGUA) también trabaja en el aumento de la recaudación de los cobros por el consumo de agua y a la vez promueve la inversión por parte de los municipios, por ejemplo, al devolver las cuotas de consumo a los municipios que pagan sus cuotas y permitir que se disponga de créditos preferenciales del banco nacional. Entre 2002 y 2003, se invirtió un total de MXN 2.3 mil millones en infraestructura de servicios de agua por medio de PROMAGUA. El aumento del cobro a los usuarios será parte esencial de cualquier estrategia de inversión en el largo plazo y se analizará más adelante.

Los presupuestos públicos desempeñarán un papel esencial en el financiamiento de las inversiones de capital y facilitarán el acceso al crédito. Los escasos fondos públicos deberán priorizarse de modo estratégico y utilizarse con eficiencia. Deberán explorarse las oportunidades de asegurar que las transferencias del gobierno central a las autoridades locales contribuyan a un suministro más eficiente y efectivo de los servicios de agua. Deberá aumentarse la capacidad de crédito de los municipios, *inter alia*, mediante presupuestos más transparentes, oscilaciones, planes de inversión a varios años y selección de proyectos con base en prioridades claras y elección de criterios. Los municipios con capacidad de crédito cuentan con mejores posibilidades de acceder a los mercados financieros y de capital domésticos y de calificar para recibir créditos de instituciones financieras internacionales (IFI).

Recuadro 13.1 **La herramienta FEASIBLE**

No hay “balas mágicas” para financiar la infraestructura hídrica. Una de las tareas principales para los gobiernos es establecer una estructura de incentivos dentro de la cual el financiamiento procedente de varias fuentes pueda movilizarse en forma complementaria para lograr los objetivos al menor costo posible. La OCDE y el gobierno danés han desarrollado una herramienta computarizada de apoyo para la toma de decisiones, FEASIBLE, para ayudar al gobierno a desarrollar estrategias de financiamiento para sectores relacionados con el medio ambiente que implican una infraestructura costosa, como el sector de suministro y saneamiento de agua.

Se alimentan a FEASIBLE datos técnicos sobre el estado de la infraestructura existente, objetivos selectos de política pública y costos, los cuales se utilizan para comparar el programa y el volumen de los gastos contra las fuentes de financiamiento disponibles. Cuando hay un déficit, FEASIBLE puede desarrollar varios escenarios para determinar cómo cerrar las brechas. También puede ayudar a evaluar los impactos sociales potenciales de aumentar las tarifas y de revisar de manera sistemática la política y los obstáculos institucionales que necesitarían eliminarse para movilizar al sector privado o al financiamiento extranjero para la infraestructura ambiental. Se pone énfasis en el realismo y la asequibilidad.

FEASIBLE se ha utilizado en varios países de Europa del Este y asiáticos. Al hacer participar a los principales grupos de interés en el desarrollo de los escenarios, FEASIBLE ha apoyado un proceso de diálogo y construcción de consenso entre los principales ministerios responsables del sector del agua y, por este medio, erigir puentes entre el desarrollo y la puesta en marcha de políticas.

FEASIBLE está disponible, en forma gratuita, en el sitio web de la OCDE, en: www.oecd.org/env/finance.

Financiamiento de operaciones y mantenimiento - dirigirse progresivamente a una asignación de precios para la recuperación total de costos

La construcción, operación y mantenimiento de los sistemas existentes de suministro y saneamiento de agua requieren un financiamiento estable. La OCDE recomienda aplicar los cargos por el agua que cubren los costos marginales completos del suministro de servicios de agua con cargos enlazados a los niveles de agua utilizados en realidad, tal como se establezca con medidores en los hogares individuales, para así asegurar un adecuado financiamiento del suministro de servicios de agua.

La asignación de precios para la recuperación de los costos totales también puede proporcionar incentivos para un uso más eficiente del agua, lo que puede ayudar a administrar la demanda de agua, minimizando así los nuevos costos de inversión y los impactos ambientales de los usos de agua.

La mayoría de los países de la OCDE ha proporcionado subsidios sustanciales al sector, en particular para inversiones de capital. Sin embargo, en años recientes, muchos países de la OCDE han empezado a orientarse hacia los cargos de recuperación de costos por el suministro de agua y el tratamiento de aguas residuales, por lo menos para cubrir los costos operativos y de mantenimiento. Pocos aplican tarifas que cubran los costos ambientales externos del suministro y tratamiento de aguas residuales, por ejemplo, en términos de reducción del agua disponible para mantenimiento del ecosistema, contaminación del agua, agotamiento de los acuíferos, etcétera.

En México existe un círculo vicioso en el cual los usuarios no están dispuestos a pagar por servicios de agua de mala calidad y las empresas de servicios públicos no tienen los medios para mejorar su eficiencia. Los ingresos recaudados por los proveedores del servicio de agua en México cubren muy pocos de los costos de dicho suministro. Para 1995-2001, los ingresos recaudados alcanzaron 50-82% del presupuesto de la Comisión Nacional del Agua (CNA).

Las tarifas del agua son fijadas por empresas autónomas de servicios públicos de agua que operan en representación de los municipios. Se estima que en 2001 hubieran tenido que cobrar MXN 5 por metro cúbico de agua para cubrir los costos completos de capital y operativos del suministro del servicio, pero, más bien, cobraron un promedio de MXN 1.73 por metro cúbico. Los precios del agua en muchos municipios no han aumentado de acuerdo con la inflación y en promedio las tarifas del agua para los hogares en México bajaron 2.1% entre 1997 y 2001 en términos reales. El sector agrícola aún se beneficia de una tasa cero por el consumo de agua, aunque esto está en revisión. Las funciones respectivas de los municipios y las empresas de servicios públicos en la asignación de tarifas de agua deben examinarse en un esfuerzo por aplicar precios que cubran los costos totales.

Una inquietud clave es la capacidad de facturar y cobrar los cargos por el servicio de agua. La capacidad de obtener el pago por el agua utilizada ha aumentado en México, al aumentar el volumen facturado de 46.2% a 60.7% entre 1996 y 2001.

Sin embargo, la capacidad de facturar y de cobrar aún varía entre las empresas de servicios públicos. El Registro Público de Derechos de Uso de Agua de la CNA ahora contiene un registro de todas las concesiones de agua y los permisos de descarga expedidos en todo el país, lo cual permitirá que haya una mayor transparencia y cumplimiento en el futuro.

Solución de las inquietudes sociales con respecto al precio del agua

Suele percibirse que las familias pobres no pueden pagar cargos más altos por consumo de agua. De hecho, la mayoría de los hogares que no están conectados al sistema público de suministro y saneamiento de agua se encuentra en áreas rurales o pobres. Estos hogares no conectados tienen que adoptar opciones informales y a menudo muy costosas para el suministro de servicios de agua, como el retiro o compra directos a vendedores de agua o el agua embotellada para su suministro, y letrinas en hoyos o canales de drenaje para el saneamiento. Estudios señalan que en la Ciudad de México, las familias sin acceso a agua entubada gastan entre 14.5% y 28% de sus ingresos en agua, por lo general comprándola a vendedores.

En comparación, los hogares conectados al suministro público gastan entre 0.73% y 3.84% de sus ingresos en dicho suministro.

Muchas instituciones financieras internacionales utilizan el 4% del ingreso de los hogares como un punto de referencia aproximado de la asequibilidad de los servicios de agua.

Aumentar las tarifas de agua no sólo permitiría una mejor operación y mantenimiento de la infraestructura existente, sino que también podría apoyar su expansión a los hogares no conectados a un costo significativamente menor que su gasto actual relacionado con el agua. Estos hogares pueden pagar (y lo hacen en la actualidad) más por agua entubada de lo que ahora se cobra, puesto que su gasto en el suministro privado de agua a falta de servicios de agua entubada excede con mucho los cargos por el agua entubada. No obstante, un dilema importante identificado en el trabajo de la OCDE con respecto a la asignación de precios del agua es la aceptación por parte del público de los cargos por el agua. A menudo el público estaría dispuesto a aceptar un aumento en las tarifas del agua sólo si se acompaña de o sigue a un notable aumento en la calidad del servicio. Para romper el círculo vicioso descrito de bajos niveles de financiamiento y servicio errático, en cualquier reforma del sector hídrico debe considerarse el momento adecuado para introducir de manera paulatina los aumentos en las tarifas.

Los países de la OCDE han tenido un éxito considerable al abordar los aspectos sociales de la asignación de precios del agua. Para resolver el efecto regresivo de la asignación de precios del agua, varios países han adoptado un sistema de cobro por bloque de volumen métrico, por medio del cual se le cobra a la vivienda un precio más alto por unidad por cada bloque sucesivo de agua consumida; a menudo, esto está relacionado con el número de personas en la vivienda.

Estos bloques proveen incentivos para la conservación del agua y le permiten a los hogares más pobres el acceso a bloques iniciales de agua relativamente más económicos, mientras que los hogares más afluentes pagan más por bloques de agua de uso selectivo (por ejemplo, para regar el jardín). Otras medidas para asegurar que la gente pobre pueda pagar el agua incluyen: poner un tope a los recibos del consumo de agua para los consumidores de bajos recursos económicos, ayuda a sus ingresos, vales de agua, reembolsos y descuentos, condonación de la morosidad y políticas de no desconectar el agua.

Crear conciencia entre los usuarios de las necesidades financieras que existen para proveer los servicios de agua, en combinación con la participación de los grupos de interés en el establecimiento de tarifas, puede ayudar a la aceptación de los cargos del agua. Las actividades del Consejo Mexicano de Consultores del Agua para promover “una cultura del agua” y una ética de conservación pueden ayudar en estos esfuerzos.

Desarrollar una estructura firme y legal

La Comisión Nacional del Agua (CNA) fue establecida en 1989 como la dependencia central para administrar todos los organismos de agua más importantes. Es la única autoridad para la gestión federal del agua y está adjunta a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. El papel de la Comisión Nacional del Agua cada vez más consiste en: crear normas, proveer apoyo técnico especializado y construir y mantener una infraestructura estratégica para el agua. Las comisiones estatales del agua proveen la asistencia técnica y construyen, operan y administran la infraestructura y los servicios. El gobierno federal apoya la modernización y armonización de las leyes estatales del agua. Los municipios son los responsables de los servicios de agua y alcantarillado. Casi 800 agencias autónomas se han establecido para proveer servicios de agua. Varios consejos de cuencas fluviales han sido creados para facilitar una gestión coherente de recursos hídricos en las cuencas.

En general, las responsabilidades de la gestión del agua y de sus servicios están bastante fragmentadas y en algunos casos pobremente coordinadas. Como resultado, los incentivos no están ubicados como para asegurar un suministro eficiente de estos servicios al más bajo costo. Los municipios se enfrentan con retos prácticos al desempeñar sus responsabilidades, incluyendo: insuficiencia de

capacidad técnica y personal calificado, prioridades conflictivas (por ejemplo, proveer más y mejores servicios, pero a un costo más bajo), limitaciones de presupuesto, políticas inadecuadas de tarifas y falta de continuidad de sus políticas y programas.

Las relaciones entre los municipios y estas dependencias deberían apuntar hacia un claro delineamiento de sus funciones: los municipios deben establecer prioridades y el marco regulatorio de las políticas, y las empresas de servicios públicos concentrarse en el corazón del negocio del suministro de los servicios de agua.

Muchos países han usado contratos de funcionamiento que especifican los papeles y responsabilidades de las dos partes para hacerlas responsables de su comportamiento.

El establecer más empresas de servicios públicos que sean financiera y operativamente autónomas también podría crear una base para valorar los méritos de la participación del sector privado. Ha habido cierta participación del sector privado, mayormente en ciudades medianas o grandes y en centros turísticos. Sin embargo, es más probable que dicha participación del sector privado sea más como una fuente de conocimientos administrativos y técnicos, que una forma de capital para el futuro.

Preguntas para discusión

- ¿Cómo se podrían dirigir mejor los subsidios a los pobres (por ejemplo, a través de asistencia económica directa, recibos de agua con topes, tarifas crecientes por bloques), para que esto permita aumentos generales de los precios del agua y provea una base financiera más sostenible para el sector del agua?
- ¿Cómo podría el presupuesto público, tanto en nivel central como local, ser usado más efectivamente para apoyar la inversión en el sector del agua?
- ¿Qué se necesita para establecer empresas de servicios públicos de agua financiera y operativamente autónomas?
- ¿Cómo puede estimularse la participación de la comunidad en los servicios del agua, sobre todo en áreas rurales, para maximizar la aceptación y la estabilidad financiera de estos servicios?

Recuadro 13.2 **Recomendaciones de la OCDE para México**

En el año 2003, la OCDE publicó su *Environmental Performance Review of Mexico* (Revisión del Comportamiento de México en cuanto al Medio Ambiente), donde se evalúa el desempeño de México en el logro de sus objetivos domésticos y sus compromisos internacionales. Ésta fue la segunda Revisión de la OCDE del Comportamiento de México en cuanto al Medio Ambiente y examinó a qué grado México había implantado las recomendaciones hechas en la primera revisión de 1998. La revisión del 2003 hace 61 nuevas recomendaciones, incluyendo ocho en la gestión del agua:

- Incrementar las **inversiones** actuales relacionadas con el agua y sus esfuerzos administrativos para así lograr los objetivos en el largo plazo de México para el año 2025 y las metas de Johannesburgo para el 2015, acerca del suministro y saneamiento del agua, considerando debidamente a la población rural.
- Seguir en pos de las propuestas para incrementar **el cumplimiento** de las empresas locales de servicio público y la industria con los límites de efluentes y los plazos para cumplir los estándares de 1996.
- Motivar a las empresas de agua potable y aguas residuales a obtener la acreditación ISO para mejorar el **funcionamiento operativo** de las plantas de tratamiento.
- Continuar los esfuerzos para mejorar la **eficiencia del agua de la irrigación agrícola**, particularmente la irrigación alimentada por agua subterránea; tomar medidas para detener la explotación excesiva de las acuíferos subterráneos.
- Un desarrollo adicional exige que la gestión tome medidas que fomenten un **uso sostenible del agua** y un mayor progreso en la transición de la asignación de tarifas de los servicios del agua, mientras se le da atención a las necesidades especiales de los pobres.
- Reforzar y desarrollar más un nuevo **enfoque integrado de las cuencas** hacia el mejoramiento en la gestión de los recursos del agua y de los bosques y proveer los servicios relacionados con el medio ambiente más eficientemente.
- Reforzar las políticas actuales diseñadas para **incrementar la conciencia** sobre la calidad del agua y fomentar la participación de los grupos de interés en la gestión de las cuencas de agua.
- En la gestión del agua, poner más énfasis en la protección de ecosistemas acuáticos (por ejemplo, ríos, lagos, estuarios, deltas, humedales).

Bibliografía

OCDE (2003). *Financing Strategies for Water and Environmental Infrastructure*.

OCDE (2003). *Improving Water Management: Recent OCDE Experience*.

OCDE (2003). *OECD Environmental Performance Reviews: México*.

OCDE (2003). *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services*.

Capítulo 14

El empleo en el centro de la política económica

En este capítulo el autor analiza el papel fundamental del empleo en la política económica. En la primera parte menciona algunas debilidades estructurales en el mercado laboral mexicano, como la baja tasa de empleo, la alta incidencia del empleo informal y sus consecuencias perjudiciales para el crecimiento de la economía, así como la paralización de la productividad laboral. La segunda parte se enfoca en los principales desafíos en la política del mercado laboral en México, entre ellos: las aportaciones altas a la seguridad social sobre salarios bajos, la reforma de los arreglos fiscales que afectan los incentivos a los empleadores para que declaren a sus trabajadores, la modificación de la legislación de protección del empleo y el enriquecimiento del capital humano.

John Martin

Director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales

OCDE

Raymond Torres

Jefe de la División de Política y Análisis de Empleo

OCDE

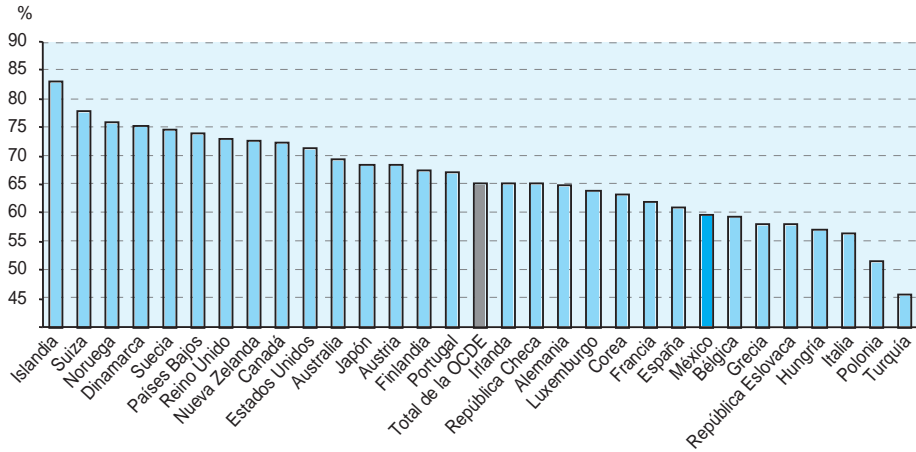
Algunos aspectos del mercado laboral mexicano

Si bien las proyecciones más recientes de la OCDE para México apuntan hacia el seguimiento de un crecimiento económico relativamente robusto, que debería apoyar la creación de empleos, persisten en el mercado laboral mexicano varias debilidades estructurales. En primer lugar, la tasa de empleo, a poco más de 60%, está muy por debajo del promedio de la OCDE, de más de 65% (véase el cuadro 14.1). Esto refleja más que nada la tasa relativamente baja de empleo de las mujeres mexicanas, que es de 41%, en comparación con el promedio de 56% de la OCDE.¹

En segundo lugar, muchos mexicanos están empleados en la economía informal. Es difícil medir con precisión el tamaño del empleo informal. De acuerdo con el departamento de estadística, hay cerca de 11 millones de personas empleadas en negocios no registrados, o bien, empleadas en negocios registrados pero sin contrato y sin estar inscritas en el sistema de seguridad social. Esto representa cerca de 27% del empleo total. Además, otros siete millones de empleados no tienen contrato o no reciben un salario (muchos son trabajadores no asalariados miembros de la familia). Por tanto, estos estimados sugieren que casi 18 millones de personas están empleadas en la economía informal, es decir, 43% del empleo total.² Asimismo, parece que el sector informal ha crecido en años recientes.

La alta incidencia del empleo informal puede causar importantes efectos perjudiciales al crecimiento de la economía. Reduce la base impositiva para el fondeo de programas sociales como la educación y la salud, que son de enorme relevancia para construir capital humano y sostener el crecimiento económico en el largo plazo. Como se muestra en la edición 2004 del *OECD Employment Outlook*, la comparación de lo que en realidad se recibe en aportaciones a la seguridad social con lo que podría esperarse con base en los sueldos y salarios registrados en las Cuentas Nacionales, sugiere que cerca de un tercio de los pagos de sueldos y salarios en México evaden las aportaciones a la seguridad social (más de la mitad en el sector privado).³ De manera más general, es posible que esté en funcionamiento una trampa de baja productividad/alta informalidad: para expandirse —y participar en actividades de mayor valor agregado—, los pequeños negocios quizá deban registrarse, declarar a sus trabajadores y pagar impuestos. Sin embargo, se percibe que el incentivo para hacerlo no es lo bastante alto y, por consiguiente, se mantienen los bajos niveles de productividad.

Gráfica 14.1 Una proporción baja entre empleo y población



1. La proporción empleo-población se define así: el empleo total como proporción de la población en edad de trabajar (es decir, de los 15 a los 64 años). Los países se clasifican de izquierda a derecha, en función de la tasa de empleo más alta a la más baja.

Fuente: Base de datos de estadísticas de la fuerza laboral de la OCDE

En tercer lugar, desde el final de la crisis de 1995, la productividad laboral se paralizó (véase el cuadro 14.1). Se han registrado algunas ganancias en productividad en los sectores manufactureros, pero han sido insuficientes para compensar los niveles de estancamiento (o incluso de caída) de la productividad en los sectores de servicio dominados por las empresas pequeñas y la informalidad en el empleo. Como reflejo de estos sucesos relacionados con la productividad, los salarios reales se deprimieron durante la década de 1990, con una baja dramática después de la crisis de 1995. Ahora bien, desde fines de los años 1990 se han recuperado en forma leve, aunque aún se encuentran por debajo de los niveles previos a la crisis y, en el caso del salario mínimo, la diferencia es de cerca de 20%.

Un punto importante, como se reconoce en la *Nueva Cultura Laboral* promovida por el gobierno mexicano, es que los aspectos del empleo informal, los desarrollos en el área de la productividad y el estándar de vida de los trabajadores y sus familias están fuertemente interrelacionados y resolverlos requiere un enfoque de políticas globales.

Principales desafíos en la política del mercado laboral para México

Aportaciones altas a la seguridad social sobre salarios bajos

Las aportaciones a la seguridad social sobre el empleo de salarios bajos son relativamente altas en México, lo cual, si todo lo demás es similar, puede inhibir la creación de empleos y/o desanimar a los empleadores a declarar a los empleados

Cuadro 14.1 **Relativa debilidad de las ganancias en productividad**

	Crecimiento del PIB		Crecimiento del empleo		Crecimiento de la productividad	
	1995-2000	2000-2003	1995-2000	2000-2003	1995-2000	2000-2003
Alemania	1.8	0.3	0.7	-0.4	1.1	0.7
Australia	4.1	3.2	1.8	1.8	2.2	1.3
Austria	2.7	1.0	0.6	0.2	2.1	0.7
Bélgica	2.7	0.8	1.3	0.2	1.4	0.6
Canadá	4.1	2.3	2.2	1.8	1.9	0.5
Corea	4.4	4.6	0.7	1.5	3.6	3.0
Dinamarca	2.7	1.0	0.9	-0.1	1.8	1.1
España	3.8	2.4	4.2	2.8	-0.3	-0.3
Estados Unidos	4.1	1.9	1.9	0.2	2.2	1.7
Finlandia	4.7	1.7	2.2	0.4	2.5	1.3
Francia	2.8	1.2	1.4	0.6	1.3	0.6
Grecia	3.4	4.0	0.6	0.7	2.8	3.3
Hungría	4.0	3.4	1.3	0.6	2.7	2.8
Irlanda	9.8	4.8	5.7	1.8	3.9	2.9
Islandia	5.0	2.0	1.9	0.6	3.0	1.4
Italia	1.9	0.8	1.0	1.5	0.9	-0.7
Japón	1.4	0.9	0.0	-0.7	1.4	1.6
Luxemburgo	7.1	1.4	1.9	1.7	5.1	-0.3
México	5.4	0.6	4.1	1.1	1.3	-0.5
Noruega	3.6	1.5	1.8	0.0	1.8	1.5
Nueva Zelanda	2.9	3.3	1.3	2.6	1.6	0.7
Países Bajos	3.7	0.2	2.7	0.9	1.0	-0.6
Polonia	5.1	2.1	-0.4	-2.1	5.5	4.3
Portugal	3.9	0.3	1.7	0.2	2.1	0.1
Reino Unido	3.1	2.0	1.2	0.8	1.9	1.2
República Checa	1.2	2.7	-1.0	0.2	2.2	2.5
República Eslovaca	3.7	4.1	-0.4	1.0	4.1	3.1
Suecia	3.2	1.5	0.8	0.6	2.4	0.9
Suiza	2.0	0.2	0.7	0.7	1.4	-0.5
Turquía	3.9	1.8	0.9	-1.2	3.0	3.1

Fuente: OECD Economic Outlook, Un 75, junio de 2004

poco calificados. Por ejemplo, para los trabajadores que ganan el salario mínimo, las aportaciones a la seguridad social representan cerca de 25% de los costos laborales totales. Más aún, el sistema es regresivo y la carga de los impuestos sobre el trabajo tiende a bajar conforme los ingresos crecen: con un salario de cuatro

veces el salario mínimo, las aportaciones representan menos de 20% de los costos laborales. El hecho de que algunas aportaciones tengan un tope explica el patrón regresivo de los impuestos sobre el trabajo.

Un cambio a impuestos sobre el trabajo progresivos, es decir, un sistema que grave, de modo desproporcionado, más a los trabajadores con salarios altos que a sus contrapartes con salarios bajos puede ayudar a apoyar la demanda laboral de mano de obra poco capacitada, que es un recurso abundante en México. Naciones como los Países Bajos han adoptado este enfoque con cierto éxito. Un dato importante es que los impuestos sobre el trabajo más progresivos también facilitarían las transiciones de los trabajos de bajos salarios al empleo formal.

Reforma de los arreglos fiscales que afectan los incentivos a los empleadores para que declaren a sus trabajadores

El grado en el que el ingreso laboral es más gravado que las utilidades actúa como incentivo para que los empleadores se cambien a la economía formal. Cuando los impuestos sobre las utilidades son más bajos —o se evaden con mayor facilidad— que los impuestos sobre el trabajo, los empleadores reciben un estímulo para no declarar el empleo. Por el contrario, la fijación de los impuestos sobre el trabajo en un nivel más bajo que el de los impuestos sobre las utilidades y/o una mejor observancia de los impuestos sobre las utilidades crearía un incentivo para que los empleadores deduzcan de sus utilidades comerciales todos los ingresos laborales, animándolos así a declarar los sueldos y salarios reales de sus empleados.

En México, el gravamen del reparto de utilidades para las pequeñas empresas es leve, en comparación con los impuestos sobre el trabajo para los empleos de salarios bajos. Por ejemplo, para las personas que realizan actividades comerciales (por ejemplo, los pequeños empresarios), las ganancias de hasta cuatro veces el salario mínimo están exentas de los impuestos sobre la renta. Y en el caso de los ingresos más altos, la imposición varía entre 0.5 y 2% (hasta un umbral). Esto significa que un pequeño empresario que emplea a un trabajador con el salario mínimo no tiene ningún interés financiero en declararlo: si el salario mínimo no se declara, se convierte en parte de las utilidades del negocio, las cuales no están gravadas; por el contrario, declarar el salario mínimo implica pagar una aportación de 25% a la seguridad social. Por consiguiente, las pequeñas empresas en México pueden aumentar sus ventas y al mismo tiempo contratar empleados pagándoles en efectivo (o declarando parte de sus ingresos y pagando una parte en efectivo), sin enfrentar una carga fiscal significativa.⁴

Lo anterior no necesariamente significa que México deba subir los impuestos a las pequeñas empresas. De hecho, esto tal vez no sea deseable, por lo menos en el corto plazo. Reformar las aportaciones a la seguridad social sobre los salarios bajos en la dirección indicada sería una manera de reducir la diferencia entre los impuestos sobre las utilidades de las pequeñas empresas y los impuestos sobre

el trabajo. Lo que es más significativo, se requieren mayores esfuerzos para fortalecer las inspecciones fiscales y laborales, puesto que el trabajo no declarado entre los empleados se explica hasta cierto punto por el débil régimen de evaluación fiscal para los autoempleados. A este respecto puede visualizarse un enfoque de “la zanahoria y la vara”, tomando en cuenta que se trata de un proceso en el largo plazo. Esto involucraría no sólo una mayor inversión para que las inspecciones fiscales y laborales exijan el cumplimiento, sino también mayores incentivos (o menos “desincentivos”) tanto para las empresas como para los trabajadores con respecto a la formalización de las relaciones laborales (véase a continuación).

Modificar la legislación de protección del empleo y asegurar una eficiente protección para los trabajadores contra la pérdida del empleo

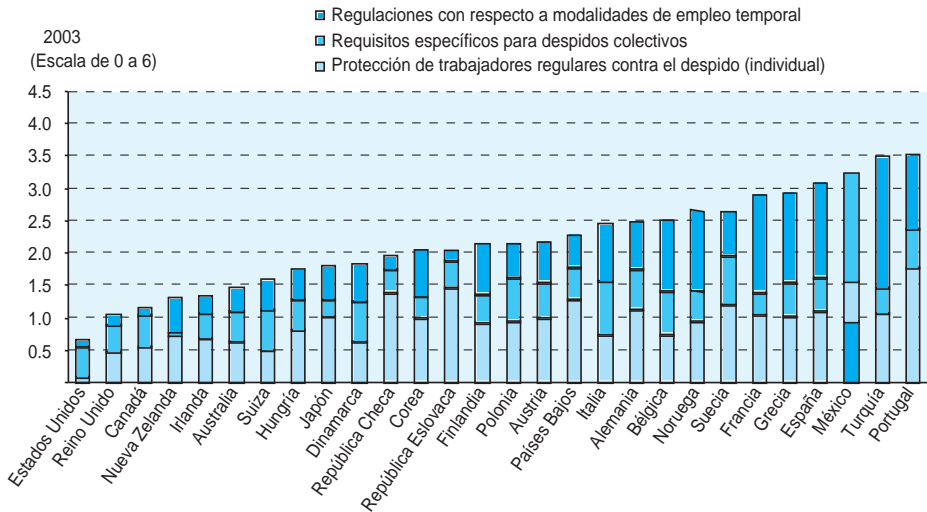
La legislación de protección del empleo (EPL) en México es la tercera más estricta de la OCDE, después de Turquía y Portugal (véase la gráfica 14.2).⁵ Una EPL demasiado estricta es un obstáculo para la generación de empleos. Si bien tales reglamentos protegen a los trabajadores en caso de despido, también tienden a inhibir la contratación, afectando así a quienes desean entrar al mercado laboral, sobre todo los jóvenes y las mujeres. Además, en el caso de México, la estricta EPL puede ser parte de la explicación de la resistencia de los empleadores a “formalizar” los arreglos en el empleo, dado que los reglamentos no se aplican en el sector informal. El gobierno, consciente de estos problemas, se ha propuesto modernizar la legislación laboral.⁶

Sin embargo, también hay que reconocer que cualquier reforma en esta área debe tomar en cuenta que en México no hay seguro de desempleo. De hecho, la indemnización por despido es prácticamente la única forma de compensación que existe en la actualidad frente a la pérdida del empleo en la economía formal. Además, la experiencia internacional muestra que permitir un uso más amplio de las formas no estándares de empleo y, al mismo tiempo, dejar inalterados los reglamentos sobre los contratos indefinidos, puede agravar la dualidad de los mercados laborales y afecta el crecimiento de la productividad.⁷

Con esto en mente, parece que es posible aplicar los siguientes enfoques:

- México podría iniciar un sistema modesto de seguro de desempleo y, a la vez, reducir el pago de indemnización ordenado por la ley. Para que el sistema sea efectivo, sería esencial asegurarse de que quienes reciben los beneficios sean activados por medio de requerimientos apropiados de búsqueda de empleo y que el esfuerzo por propiciar la transición al empleo formal sea vigoroso, de tal modo que se cree un número suficiente de empleos regulares. Sin esto cualquier intento de activar a los receptores de los beneficios resulta difícil.⁸ En efecto, la tarea es compleja y costosa, pero la experiencia internacional demuestra que podría ponerse en marcha con el tiempo y que la inversión

Gráfica 14.2 Las regulaciones de protección del empleo son estrictas desde una perspectiva comparativa con la OCDE



1. La severidad de la legislación de protección del empleo (LPE) se mide en una escala de 0 a 6, donde los valores más altos indican una LPE más estricta. Los países se clasifican de derecha a izquierda en función del menos estricto (Estados Unidos) hasta el más estricto (Portugal).

Fuente: OCDE *Employment Outlook 2004*

pública inicial rendiría altos retornos sociales; véase, por ejemplo, el caso de Portugal durante las dos décadas pasadas. Este sistema gozaría de la ventaja adicional de crear un incentivo directo para los trabajadores mismos, para que laboren en la economía formal, en el momento en que muchos empleados encuentran poco beneficioso contar con un empleo declarado. Pese a que los empleadores (y los empleados) tendrían que contribuir a un nuevo fondo de seguridad social, este costo laboral se compensaría en cierta medida por el hecho de que pagarían una menor compensación financiera en caso de despidos.

Un enfoque alternativo sería transformar el sistema actual de pago de indemnización en cuentas individuales de ahorros, como se ha hecho en Chile o, en fecha más reciente, en Austria.

Por último, en la medida en que los esfuerzos para aumentar el control fiscal sean exitosos y se ataquen los desincentivos fiscales para el empleo formal, sería oportuno relajar los reglamentos que rigen los contratos a plazo fijo, los convenios temporales y el empleo de tiempo parcial. Según la experiencia en otros países de la OCDE, el empleo de tiempo parcial puede resultar especialmente útil para promover la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Enriquecer el capital humano

Mejorar la cobertura y la calidad de la educación inicial y mejorar las habilidades de la fuerza de trabajo son algunas de las prioridades de políticas más altas de México. En años recientes se ha logrado un progreso considerable a este respecto. El programa Progres a/Oportunidades, que proporciona asistencia financiera a las familias pobres que envían a sus hijos a la escuela, es una excelente y reciente innovación. No obstante, el nivel del logro educativo permanece bajo en comparación con las cifras de la OCDE: sólo una de cuatro personas entre los 25 y los 65 años de edad estudió la preparatoria o un grado más alto. Asimismo, se necesitan más acciones para mejorar la calidad de la educación, que puede haber bajado por el aumento en las tasas de matrícula y la falta de una infraestructura docente apropiada para la educación básica.

La capacitación para la población adulta también es importante. La experiencia internacional muestra que los trabajadores capacitados tienden a ser más productivos y disfrutan de mejores empleos y prospectos de sueldos que sus contrapartes no capacitados. También hay evidencia de que, para conseguir las ganancias en productividad implicadas en la nueva tecnología, es esencial aumentar las habilidades de los trabajadores. Éste es un reto de enorme relevancia para México, donde casi la mitad de las personas en edad de trabajar dejó la escuela en el nivel de educación primaria o no recibió educación inicial alguna. A pesar de ello, sólo 10% de la población adulta recibió capacitación en 2001 (la información más reciente disponible), en comparación con cerca de 20% en Chile, Polonia y Portugal y cerca de 30% en ciertos países de la OCDE de altos ingresos.

En la actualidad existe una amplia variedad de programas, bajo el paraguas de la Secretaría de Educación, para promover la educación básica para adultos (el INEA y, más recientemente, el CONEVyT). Además, la Secretaría del Trabajo opera diversos programas, sobre todo para los desempleados (SICAT). En general, estos programas podrían vincularse mejor con los requerimientos del mercado laboral. La reciente creación de un sistema de certificación y reconocimiento de habilidades (CONOCER) es un paso en la dirección correcta. De igual manera, sería útil fomentar la participación de empresas y sindicatos en la definición y administración de los requerimientos de capacitación.

Si las empresas mexicanas desean aumentar su productividad, deberán dedicar una prioridad mucho mayor a capacitar a sus trabajadores y a emplearlos con más eficacia.

En general, debe hacerse hincapié en que muchas de las reformas incluidas en esta presentación requieren de la participación de las organizaciones patronales y de los trabajadores, así como de un clima social estable. El gobierno mexicano le asigna gran importancia a las relaciones laborales pacíficas. Resulta esencial asegurarse de que las reformas, aunque algunas veces son impopulares, sean entendidas apropiadamente en un entorno de confianza entre todos los interesados.

Preguntas para discusión

- La tasa de empleo en México es relativamente baja. Sin embargo, elevarla en forma significativa parece difícil, a menos que se aumente el potencial de crecimiento; de hecho, durante la década pasada la productividad ha estado estancada, si no es que a la baja.
 - ¿En qué medida la alta incidencia del sector informal es una causa, más que una manifestación, de la trampa de bajo crecimiento/baja productividad/bajo empleo? ¿Cuál es la prioridad de política implicada en la promoción de transiciones hacia el empleo formal y cómo asegurar que esto vaya de la mano con la rápida generación de empleos?
- Los altos impuestos sobre el trabajo para empleos de salarios bajos, el tratamiento fiscal de las utilidades empresariales, los estrictos reglamentos laborales y la burocracia parecen crear obstáculos para la transición al empleo formal.
 - ¿Cuál es la importancia relativa de estos factores en la explicación de la resistencia de los empleadores a declarar a los empleados?
- Los planes gubernamentales de modernizar la legislación laboral son bienvenidos. De hecho, la EPL demasiado estricta es un obstáculo para la generación de empleos y puede también inhibir las transiciones hacia el empleo formal. Sin embargo, los trabajadores también necesitan protección de la pérdida de su empleo.
 - ¿Debe México considerar una relajación significativa de su estricta EPL y a la vez crear un modesto sistema de seguro de desempleo a manera de compensación?
- Hay un amplio acuerdo con respecto a que, para atacar los problemas de bajo crecimiento de la productividad, es esencial mejorar el capital humano.
 - Entre los varios campos —la educación básica, la educación superior, la educación vocacional y la capacitación de las empresas—, ¿cuál merece una prioridad particular? ¿Cómo pueden fortalecerse mejor los lazos entre la educación y los sistemas de capacitación y el mercado laboral?

Notas

¹ Más aún, la propia tasa del empleo puede no ser un indicador totalmente preciso del grado de la baja en el mercado laboral en México. Por un lado, la emigración hace las veces de una válvula

de seguridad para el mercado laboral mexicano. En periodos de debilidad económica, los flujos de emigración tienden a acelerarse hacia Estados Unidos, reduciendo así los recursos laborales disponibles en México.

- ² Otros estudios sugieren una incidencia aún más alta del empleo informal.
- ³ Véase *Employment Outlook*, OECD, 2004, cuadro 5.6.
- ⁴ Además, los estados, que en México pueden cobrar impuestos a las pequeñas empresas, tal vez estén poco motivados a asegurarse de que los empleadores declaren a sus empleados. Los impuestos sobre el trabajo se transfieren al sistema de seguridad social, en tanto que los impuestos a las pequeñas empresas son cobrados y retenidos por los estados.
- ⁵ Los reglamentos vinculados con los contratos indefinidos son de alguna manera más estrictos que el promedio de la OCDE. La indemnización por despido, sobre todo en caso de despido injustificado, es relativamente alta. Los reglamentos para contratos a plazo fijo y otras formas temporales de empleo son aún más estrictos que los contratos indefinidos. Por ejemplo, a las agencias de empleo temporal simplemente no se les permite operar. Para mayores detalles, véase *Employment Outlook*, OECD, 2004, capítulo 2.
- ⁶ Los planes actuales de reforma orientados a modernizar la legislación laboral se analizan en detalle en la edición 2004 de *OECD Economic Survey of Mexico*.
- ⁷ En *Employment Outlook*, OECD, 2004, se muestra que la respuesta típica en países de la OCDE durante los pasados 15 años ha sido relajar la EPL que rige el trabajo temporal y, a la vez, dejar esencialmente sin cambio la EPL para trabajadores permanentes.
- ⁸ Este asunto se analizó en un artículo de mi colega David Grubb, titulado “Active Labour Market Programmes” (Programas de mercado laboral activo), presentado en la 20ª Convención Anual del Servicio Nacional de Empleo y Calidad Total y Modernización (23-25 de noviembre de 1998, Mérida, México).

Capítulo 15

Gobierno público: incrementando la eficiencia y reduciendo la corrupción

En este capítulo se destacan los aspectos estratégicos y los pasos clave para crear y mantener la confianza en las instituciones públicas. La primera parte se enfoca en la construcción de un marco regulatorio sólido con el fin de establecer la confianza en dichas instituciones. En la segunda se demuestra cómo el marco administrativo del presupuesto y el desempeño puede jugar un papel clave en asegurar la eficiencia de estos esfuerzos en la administración pública. En la tercera se examina la importancia del e-gobierno como herramienta para promover la transparencia y reducir la corrupción. El capítulo concluye con un breve análisis sobre la promoción de la integridad como otro aspecto importante en la lucha contra la corrupción.

Odile Sallard

Directora de Gobierno y Desarrollo Territorial

OCDE

Aumento de la eficiencia, fomento de la rendición de cuentas y reducción de la corrupción

Cómo lograr un buen gobierno: el reto de crear y mantener la confianza en las instituciones públicas

La adhesión de México a la OCDE en 1994 impulsó el mejoramiento de su administración pública en medio de una transición política y económica de enorme importancia, justo después de una crisis económica de gran magnitud.

Lograr un buen gobierno es una prioridad clave en todos los países de la OCDE. Requiere esfuerzos permanentes para establecer y modernizar los marcos de referencia regulatorios e institucionales, así como los mecanismos de procedimientos y gestión para una administración pública más eficiente, transparente y capaz de rendir cuentas.

En este documento se destacan los aspectos estratégicos y los pasos clave para crear y mantener la confianza en las instituciones públicas. Construir un marco regulatorio sólido es el primer paso hacia el establecimiento de la confianza en dichas instituciones. Las reglamentaciones específicas para el servicio público aseguran el funcionamiento apropiado de la administración pública. Otro aspecto clave de la administración pública es asegurar la eficiencia de estos esfuerzos mediante un marco administrativo del presupuesto y el desempeño. El buen gobierno significa, sobre todo, un gobierno limpio. El e-gobierno es una herramienta de enorme importancia para promover la transparencia y reducir la corrupción. Más aún, las políticas que promueven estándares altos de integridad y que impiden la corrupción son fundamentales en la administración cotidiana para construir una cultura organizacional que no tolere la corrupción.

Reforma regulatoria

La participación activa de México en el trabajo de la OCDE con respecto a la reforma regulatoria ha apoyado esfuerzos continuos e intensivos para crear y reformar muchas instituciones e instrumentos de política. El país necesitaba desarrollar un marco adecuado para la inversión y el crecimiento, tanto en el nivel local como en el nacional, los cuales pudieran ofrecer mejores oportunidades económicas para todos sus ciudadanos. El Programa de Reforma Regulatoria de la OCDE ha tenido impacto en la definición de un marco regulatorio moderno, que coloca a México a la vanguardia de los países latinoamericanos, y en una

etapa bien avanzada entre los países de la OCDE. El objetivo era aumentar la flexibilidad económica, para mejorar el clima para los inversionistas locales y extranjeros y aumentar la competitividad de la economía mexicana. Esto le permitió a México tomar ventaja plena de su integración a la economía global y al TLCAN en particular.

A la luz de las sucesivas crisis económicas de los años 1980 y principios de los 1990, el gobierno mexicano había empezado a trabajar en la creación de un programa sistemático de reforma regulatoria para restituir la confianza en las instituciones públicas e incrementar los beneficios potenciales derivados de las políticas de liberalización de mercados. La publicación de la OECD, *Review on Regulatory Reform*¹ generó diversas recomendaciones para obtener un apoyo más amplio para la reforma. Abogaba por fortalecer las instituciones y poner en práctica las capacidades en el seno de la administración pública. También observó debilidades regulatorias en sectores de infraestructura que podrían socavar el desempeño económico. En 2004, México participó en un ejercicio de supervisión de la reforma regulatoria, con el reporte *Progress in Implementing Regulatory Reform in Mexico* (Avances en la implantación de la Reforma Regulatoria en México).² En este informe se evaluó el avance en la definición y el mejoramiento del marco regulatorio y de gobierno. Arrojó luz sobre los aspectos regulatorios de los principales sectores de infraestructura, como la energía eléctrica, las agencias reguladoras del agua, los servicios financieros y los sectores de energía y telecomunicaciones.

Se ha puesto en marcha un ambicioso programa de reforma regulatoria para elevar la flexibilidad económica, mejorar el clima para las empresas locales y extranjeras y aumentar la competitividad. Esto implica una administración regulatoria consolidada, que se aleje de un modelo desregulatorio *ad hoc* hacia un enfoque del conjunto total del gobierno. El alcance de las reformas y las tendencias actuales recibió gran influencia de las recomendaciones del Informe de 1999 y apoyo en las esferas más altas de la política. El impulso a la reforma había sido estable durante los años recientes, en particular en el nivel federal. El marco regulatorio y de gobierno en México es apoyado por instituciones fuertes, entre ellas la Secretaría de la Función Pública y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, COFEMER³.

El mejoramiento de las herramientas regulatorias es un logro relevante. Las reglamentaciones que causan impacto en los ciudadanos y en las empresas ahora están sujetas a criterios de calidad: las herramientas y procesos utilizados para diseñar las reglamentaciones son en sí mismos sujetos a la evaluación crítica. Se han introducido mecanismos más transparentes para obtener una regulación de alta calidad. Los aspectos de la competencia y la apertura del mercado están también mejor integrados en la definición de nuevos instrumentos regulatorios. El uso de la Evaluación de Impacto Regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés), ampliamente recomendado por la OCDE, ha demostrado su importancia en la

evaluación y justificación de las reglamentaciones proyectadas. Los componentes de la administración federal tienen que presentar una RIA con cada propuesta regulatoria, la cual impone costos de cumplimiento a los agentes privados. El proceso de revisión involucra no sólo su contenido sino también los fundamentos legales que los apoyan, la justificación proporcionada por la institución acerca de las obligaciones específicas impuestas a los agentes privados, el análisis del efecto potencial en las reglamentaciones y la consideración de alternativas viables de más bajo costo.

México, como país federal, debe asegurarse de la implantación de políticas regulatorias en todos los niveles de gobierno. El Programa de Mejora Regulatoria involucra estados y municipios en un esfuerzo por expandir el programa de manera coherente y obtener beneficios concretos para los ciudadanos y los grupos de interés en los niveles municipal, estatal y federal. Además de firmar acuerdos con los gobiernos locales para incorporar aspectos del Programa de Mejora Regulatoria, en 2002 la COFEMER arrancó el Sistema de Apertura Rápida de Empresas, permitiendo a las empresas cumplir con los reglamentos federales, estatales y municipales y empezar operaciones en un día hábil. Este sistema era muy necesario para mejorar el clima de negocios en un país donde las empresas pequeñas desempeñan gran parte de la actividad económica. Esfuerzos posteriores implican la actualización sistemática de los reglamentos establecidos mediante el Registro Federal de Trámites y Servicios. Dicho Registro contiene y simplifica todas las formalidades y servicios de la administración federal y lo difunde públicamente.

Un ejercicio de simplificación adicional es la identificación de las formalidades de alto impacto para empresas propuesta por el sector privado y revisada por las Secretarías centrales y las dependencias regulatorias. También se introdujo un proceso de aprobación automática de algunos procedimientos, que proporciona aprobación tácita cuando la administración no responde dentro de un lapso de tiempo preestablecido.

La regulación en el interior del gobierno se reconoce cada vez más como un asunto importante en todos los países de la OCDE, pues los gobiernos centrales pueden en algunas ocasiones imponer también cargas significativas a otras partes del sector público.

Las “Herramientas para la Simplificación Regulatoria”, desarrolladas por la Secretaría de la Función Pública a cargo de la mejora regulatoria interna en el seno del sector público, proporcionan instrumentos prácticos para reducir las cargas regulatorias y mejorar la claridad de las reglamentaciones que también sustentan la prevención de la corrupción.

Quedan pendientes algunos retos. Se requieren mayores mejoras para aumentar la contribución de la política regulatoria y el buen gobierno al crecimiento

económico y el bienestar social. Una perspectiva que involucre a todo el gobierno mejoraría los marcos regulatorios, creando un entorno favorable para el crecimiento y aumentando de esa manera las oportunidades para los inversionistas del sector privado, y haciendo cumplir mejor los reglamentos de la ley. La reforma regulatoria a menudo debe vencer muchos intereses creados para producir beneficios para los ciudadanos y los consumidores en el largo plazo. Los retos en cuanto a las políticas se relacionan de cerca con los sectores económicos clave, los cuales resultan fundamentales para que México realice plenamente su potencial para un fuerte crecimiento económico en el largo plazo y para mejorar la competitividad de la economía. En el informe de supervisión de 2004 se analizaron los planes de gobierno y el marco regulatorio de cuatro dependencias regulatorias relacionadas con las telecomunicaciones, el agua, la banca y la energía.

El diseño institucional actual no provee a las autoridades regulatorias suficiente poder o independencia para desempeñar su función regulatoria de manera apropiada e independiente de la intervención política y de los intereses regulados. El ejercicio conjunto de los poderes con las secretarías encargadas de la supervisión plantea diversas dificultades, como un traslapo en las tareas, retrasos innecesarios o falta de transparencia en la toma de decisiones.

Aclarar los objetivos de algunas de las dependencias es, asimismo, un importante desafío para el futuro.

La coordinación entre las autoridades regulatorias y otros tipos de dependencias, como la autoridad de competencia, podrían desarrollarse más. Una definición más clara de la interacción y una visión de política compartida al asegurar la consistencia y el acuerdo tendrían impacto en el aseguramiento de condiciones competitivas.

El sistema para asegurar la rendición de cuentas judicial, que implica el procedimiento de amparo, diseñado para proteger las libertades constitucionales de los individuos, ha tenido implicaciones significativas para las autoridades regulatorias, en particular debido a los efectos de suspensión de las decisiones judiciales.

Muchos amparos movilizan una cantidad importante de recursos públicos y privados, afectando a sectores clave de la economía. Con miras a reducir los retrasos relacionados con los amparos en lo que respecta al proceso de toma de decisiones, el sistema de amparos podría simplificarse.

Hay mucha esperanza para el futuro. El ritmo de los esfuerzos recientes muestra la capacidad de México de reformarse a sí mismo, al construir un marco regulatorio moderno, transparente y eficiente. Muchos países de la OCDE se ven también confrontados por retos similares. Pero ahora se cuenta con cimientos sólidos sobre los cuales construir.

Preguntas para discusión

Reforma regulatoria

- ¿Cómo puede mejorarse todo el marco regulatorio mediante un enfoque del conjunto total del gobierno, incluyendo las autoridades regulatorias y la supervisión de los sectores económicos específicos?
- ¿Cómo puede México fortalecer la calidad regulatoria en el seno de las administraciones públicas? ¿Qué lecciones pueden recogerse de los pasados 10 años y qué desafíos se enfrentan para el futuro?

Gestión del desempeño y del presupuesto

Los países de la OCDE buscan continuamente mejorar la eficiencia y el desempeño de sus sectores públicos. Para ayudar a lograr este objetivo la mayoría de los gobiernos de la OCDE han introducido la gestión y el presupuesto basados en el desempeño. Estas reformas pretenden reenfocar los procesos de gestión y presupuesto alejándolos de los insumos y acercándolos a la toma de decisiones orientada a los resultados. Si bien el contenido, el ritmo y los métodos de implementación de estas reformas varían entre los diferentes países y con el transcurso del tiempo, es posible identificar tendencias comunes.

La mayoría de los países de la OCDE (72%) incluyen datos de desempeño no financiero en su documentación presupuestal.⁴ Algunos países de la OCDE se han propuesto avanzar más allá de la simple presentación de los datos de desempeño para intentar activamente integrar los objetivos de desempeño al proceso general de presupuesto. Estas iniciativas vinculan los gastos a los resultados buscados y utilizan la información para tomar decisiones con respecto a la asignación de recursos futuros. Se trata, según la percepción generalizada, de uno de los aspectos más difíciles de la elaboración de presupuestos conforme con el desempeño y muchos países aún no lo resuelven del todo.

Los países de la OCDE han avanzado más en la puesta en práctica de la gestión de desempeño. Un sistema de gestión de desempeño incorpora la fijación y el informe sobre los objetivos y su uso subsecuente en los procesos internos de toma de decisiones de las secretarías y las dependencias. El ministro o jefe del departamento pertinente es formalmente responsable de la fijación de objetivos de desempeño en dos tercios de los países. El desempeño contra objetivos se supervisa continuamente en el ministerio pertinente en 56% de los países y se reporta en reportes anuales sistemáticos de algunos o de la mayoría de los programas en 63% de los países.

Estas reformas no sólo buscan mejorar la eficiencia, sino también aumentar la rendición de cuentas y la transparencia. Se han hecho fuertes progresos en la mejora de la transparencia: 24 de los 30 países de la OCDE informan sobre los resultados de su función al público.

Pese a que los objetivos de desempeño se incluyen de modo rutinario en la documentación presupuestal presentada ante la legislatura en cerca de dos tercios de los países, el uso real de dichos objetivos aún es débil. Sólo en 19% de los países los políticos legisladores utilizan los resultados de desempeño en la toma de decisiones.

México ha buscado activamente mejorar el desempeño de su sector público. De acuerdo con esta meta, México introdujo un sistema de gestión y presupuesto basado en el desempeño que cubre cerca de un cuarto de los programas gubernamentales.

Si bien la cobertura de los programas no es tan amplia como en algunos países de la OCDE, México cuenta con un sistema desarrollado que combina medidas de productos y resultados e incorpora la fijación de objetivos de desempeño y el reporte de resultados tanto al poder legislativo como al ejecutivo.⁵ De manera similar a otros países de la OCDE, México continúa luchando por integrar la información sobre el desempeño al proceso de gestión y presupuesto y utilizarla en la asignación de recursos. Asimismo, enfrenta los desafíos de conseguir que los políticos pertenecientes al poder ejecutivo y legislativo utilicen esta información en la toma de decisiones.

Preguntas para discusión

Uso de la información sobre el desempeño

- ¿Cómo hacer que los políticos, en particular los ministros y los legisladores, se interesen en utilizar la información auditada sobre el desempeño en su toma de decisiones?
- ¿Cómo establecer la mezcla adecuada de controles e incentivos para que las dependencias y los servidores públicos estén motivados para mejorar su desempeño?

Cada gobierno, independientemente de su tamaño, función, alcance y orientación política, enfrenta tres tareas con respecto al presupuesto: controlar el gasto agregado, asignar el gasto a sus mejores usos y gastar esos recursos en la forma más eficiente. El control de los totales es el primer propósito de todo sistema

presupuestal. No habría necesidad de elaborar un presupuesto si se permitiera que los totales flotaran hacia arriba para satisfacer todas las demandas. Un sistema presupuestal efectivo es uno que cuenta con totales disciplinados. La eficiencia en la asignación es la capacidad de cambiar los recursos destinados a viejas prioridades hacia otras nuevas, o de usos menos productivos a otros que lo sean más, de acuerdo con los objetivos gubernamentales. La eficiencia técnica es la capacidad de reducir progresivamente el costo de la producción de los bienes y servicios.

En teoría, las funciones del presupuesto deben trabajar en conjunto: una vez que se limita el gasto, hay un incentivo para encontrar el mejor uso del dinero y para gastar bien ese dinero. La realidad es que las funciones trabajan una en contra de la otra y a la vez están restringidas por otros sistemas gubernamentales. Hacer que las funciones trabajen mejor en conjunto es el objetivo principal de las reformas presupuestales de los países de la OCDE. Si bien no hay un único camino para la reforma, por lo general los países de la OCDE se enfocaron primero en los presupuestos transparentes y en mejores pronósticos económicos, y después avanzaron a reformas más sofisticadas, como los marcos presupuestales a mediano plazo, presupuesto de arriba hacia abajo, gestiones financieras modernas (acumulaciones, transferencias) y el presupuesto orientado al desempeño y los resultados.

Los retos específicos que México enfrenta están relacionados con los contextos legal, político y económico:

- Dado el arreglo constitucional de una fuerte rama ejecutiva, es importante que en México prevalezca la confianza en que el presupuesto aprobado por el Congreso a principios de año concuerde con el presupuesto que se ha implementado. En el pasado ha habido diferencias significativas entre el plan y el resultado real.
- México ha tenido un débil marco multianual en lo que respecta al presupuesto. Se requieren esfuerzos para tomar una visión en un plazo más largo y cambiar el plan presupuestal actual a un marco de plazo medio que es más común en los países de la OCDE.
- México ha utilizado las sociedades pública-privada con relativa mayor frecuencia que otros países de la OCDE, pero ha tenido dificultades para hacerlas trabajar con eficiencia.
- El papel del Congreso en el proceso presupuestal es relativamente débil, debido en parte al marco constitucional y al contexto político. El Congreso podría beneficiarse con reglas internas más claras y capacidades más profesionales para el análisis presupuestal, de modo que se desempeñe plenamente la función tradicional de las legislaturas en el proceso presupuestal.

Preguntas para discusión Presupuesto

- En relación con los retos antes mencionados, ¿qué medidas se planean para mejorar el proceso presupuestal existente que sustenten la estabilidad en el largo plazo?

Administración de recursos humanos: hacia un servicio civil profesional

Se reconoció que el servicio civil está deteriorado por el amplio apadrinamiento en el sistema de reclutamiento, la constante rotación de personal, la falta de calificaciones profesionales y, en algunos casos, la corrupción. La nueva Ley del Servicio Público publicada en abril de 2003 es un paso significativo hacia el establecimiento de un servicio profesional en 83 dependencias gubernamentales federales con 47,000 empleados públicos. En comparación con el resto de los países de la OCDE, México fue una excepción al no tener reglamentaciones civiles que establecerían las pautas para un servicio civil moderno y profesional.

El gobierno de México ha adoptado un enfoque tipo *Big Bang* a su reforma, con pruebas sobre las competencias y la integridad administrativas, concursos abiertos para contrataciones y ascensos y un sofisticado sistema de evaluación del desempeño con incentivos económicos vinculados al desempeño. Sin embargo, el proceso de construcción de un servicio civil profesional abarca un periodo muy largo. La experiencia en los países de la OCDE sugiere que, en tanto que las transiciones tipo *Big Bang* son necesarias en ciertas ocasiones para enviar mensajes claros de que se requiere que haya cambios, a menudo crean efectos colaterales que exigen cambios unos años después.

El camino mexicano hacia la construcción de un sistema de servicio civil parece estar más basado en la carrera que basado en el puesto. Dependiendo de los valores que el gobierno desee promover (por ejemplo, la carrera profesional dentro del servicio civil y la continuidad gubernamental versus la capacidad para adaptar y la competencia permanente por los puestos), el gobierno necesita estar consciente de las fallas intrínsecas del sistema. Las experiencias de los países de la OCDE demostraron que todos los sistemas tienen sus fortalezas y debilidades.

Los cambios en la administración de los recursos humanos *per se* rara vez logran cambios culturales. Los incentivos para una buena conducta humana residen en las herramientas de recursos humanos y en la administración general de los recursos gubernamentales. Asegurar la coherencia entre la elaboración de presupuestos y la administración de recursos humanos es una condición clave para el éxito.

Preguntas para discusión

Administración de recursos humanos

- ¿Cuán exitosas han sido las reformas hasta ahora? ¿Cómo puede México asegurar que el nuevo sistema de ARH, que es muy intensivo en proceso, sea sostenible con el paso de los años?
- ¿Cómo asegurar mejor que los procesos que se orientan a aumentar la competencia y el desempeño no socaven el necesario comportamiento colectivo?

E-gobierno para un mejor gobierno

México ha avanzado con rapidez de la etapa de establecimiento del e-gobierno a la etapa de la institucionalización de dicho e-gobierno. En sólo cuatro años, México construyó una estrategia de e-gobierno efectiva y de alto impacto que lo posicionó como el líder en este renglón en América Latina; además, de acuerdo con un informe reciente de las Naciones Unidas, México se ubicó como el cuarto país en el mundo con respecto a la provisión de servicios basados en la red. Sin embargo, México tiene niveles de penetración de la internet significativamente menores que el promedio de los países de la OCDE.⁶ Con base en la revisión por parte de la OCDE del e-gobierno en México, quedan para el país tres muy importantes retos: la institucionalización, la colaboración y los valores del buen gobierno.

El primer desafío importante que el e-gobierno de México tiene que enfrentar es la institucionalización. A fines de 2002 el e-gobierno se convirtió en uno de los seis pilares de la Agenda Presidencial del Buen Gobierno, un paso clave para la implantación del e-gobierno en su etapa inicial. No obstante, el siguiente paso no puede ser una simple etapa de consolidación para dejar que los cambios importantes penetren. México aún debe resolver el desafío de proporcionar claras reglas institucionales sobre el e-gobierno con respecto a la rendición de cuentas. Desarrollar criterios de toma de decisiones equitativos pero no abiertamente rígidos es una estrategia para abordar este desafío. México tiene también que continuar difundiendo el mensaje de que el e-gobierno es crucial para reformar, cambiar y mejorar al gobierno. Este mensaje es comprendido por los líderes del e-gobierno, pero no se ha difundido aún al resto del gobierno.

El segundo desafío del e-gobierno para México es la colaboración. México ha podido obtener buenos resultados con respecto al suministro de servicios gubernamentales en línea. No obstante, la mayoría de estos servicios han provenido de los esfuerzos basados en las dependencias y no del trabajo conjunto de todas las secretarías y dependencias. Para aprovechar los beneficios completos del

e-gobierno, México debe aún brindar servicios conjuntos y sin parches y para hacerlo es de suma importancia la colaboración entre las secretarías. Algunas secretarías sí colaboran, pero sólo dentro de sus departamentos internos o sus oficinas regionales y locales. La poca colaboración ocasiona la duplicación de esfuerzos y la repetición de iniciativas. Para resolver este desafío, México ha establecido una Red de e-gobierno para compartir la mejor práctica y promover la colaboración en todo el gobierno federal. La red ha permitido que las secretarías aprendan de las experiencias mutuas, pero el hecho es que las dependencias en México no tienen suficientes incentivos para la colaboración. Esto se deriva de la falta de mecanismos y plataformas para la colaboración entre las secretarías en el país.

El tercer reto que México enfrenta en lo que respecta al e-gobierno es el enlace de éste con los valores del buen gobierno. En México, las organizaciones más avanzadas de e-gobierno están conscientes de la capacidad de esta herramienta para mejorar la eficiencia, la calidad del servicio, la transparencia y los esfuerzos anticorrupción. Sin embargo, muchos funcionarios gubernamentales en México aún piensan que el e-gobierno es una manera de computarizar al gobierno y manejar los aspectos técnicos de la administración. En otras palabras, no aprecian del todo su potencial para transformar al gobierno. El gobierno mexicano ha aumentado la presión para encontrar soluciones a los problemas de ineficiencia y corrupción y al enlazar los valores del buen gobierno con la herramienta concreta del e-gobierno, algunas dependencias han encontrado el medio de llegar a estas soluciones. Sin embargo, México aún tiene que difundir el mensaje de que el e-gobierno cambia al gobierno y de que el e-gobierno se orienta al buen gobierno y no sólo a la computarización.

Preguntas para discusión e-gobierno

- ¿Cómo puede México asegurarse de que su enfoque de arriba hacia abajo al e-gobierno se complemente con un entendimiento en vía ascendente dentro de las secretarías y las dependencias con respecto a que el e-gobierno puede utilizarse como una herramienta para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, así como la eficiencia y la eficacia en todo el gobierno?
- ¿Hasta qué grado podrían las soluciones intermediarias y los canales de acceso alternativo mejorar la entrega del e-gobierno a los ciudadanos a la luz de la línea divisoria digital, permitiendo así que un conjunto más amplio de usuarios se beneficie del e-gobierno?
- ¿Cómo puede mejorarse el enfoque hacia los clientes en México? ¿Es la colaboración un prerrequisito para transformar al gobierno mexicano en un gobierno enfocado al cliente?

Lucha contra la corrupción y promoción de la integridad

El buen gobierno significa ante todo un gobierno limpio. Otros aspectos importantes, como el respeto a la ley, la respuesta a los ciudadanos y una administración presupuestal sensata ya se mencionaron antes. Pero la probidad y la integridad en el servicio público y en la vida pública en general son cruciales para el apropiado funcionamiento de la administración pública. Al convertirse en un pilar de la Agenda de Buen Gobierno, la transparencia se ha establecido como una prioridad política en México. El gobierno federal ha tomado acción en la lucha contra la corrupción y se han hecho avances en esta dirección: la transparencia y la honestidad son los principales objetivos de la intención del gobierno de convertirse en una caja de cristal.

Los países de la OCDE consideran que la integridad en la vida pública es un prerrequisito para la confianza pública y una piedra angular del buen gobierno. Subyacente a la contribución de la OCDE en esta área está la convicción de que el papel del Estado en la promoción de la integridad y en la prevención del delito incluye el desarrollo y el mantenimiento de mecanismos interrelacionados, como el control, la guía y la gestión adecuados. Su consistente combinación proporciona incentivos apropiados para que los servidores públicos cumplan con las normas establecidas por las disposiciones legales y promueve los modelos de rol en el servicio público, por un lado, y por el otro, desanima la mala administración mediante eficientes mecanismos preventivos y de políticas.

Durante la década pasada, el gobierno federal inició una serie de reformas para aumentar la eficiencia, mejorar el acceso a la información pública y asegurar la rendición de cuentas. La corrupción involucra a dos partes. En la transformación de sus marcos legales e institucionales México se ha orientado tanto a la parte proveedora —los sobornadores— como a la parte demandante de la corrupción —los que aceptan el soborno—, para fortalecer la confianza en la vida pública. Esfuerzos específicos enfocados a mejorar la transparencia en la procuración de gobierno y en el uso de los fondos públicos, junto con la redefinición de las normas criminales y administrativas y el aumento de las sanciones para castigar los delitos en el servicio público.

Luchar contra la corrupción y promover la integridad se han convertido en una de las prioridades clave para el gobierno mexicano y el compromiso del gobierno federal ha quedado demostrado tanto en el nivel internacional como en el nacional:

- En el nivel internacional, el gobierno mexicano desempeñó un activo papel en el desarrollo de las nuevas convenciones anticorrupción. México formó parte de la primera convención general regional, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, desde junio de 1997, y de la Convención de la OCDE sobre el Soborno de Funcionarios Públicos

Extranjeros en Transacciones de Negocios Internacionales. México firmó también la Convención sobre Ley Criminal del Consejo Europeo en mayo de 2002, fue anfitrión de la firma de la Convención de la ONU contra la Corrupción en diciembre de 2003 y ratificó también la misma el 20 de julio de 2004.

- En el nivel nacional, la lucha contra la corrupción fue parte integral del Programa de Modernización de la Administración Pública y del Plan Nacional de Desarrollo entre 1995 y 2000. Más adelante, se elaboró un programa específico, el Programa Nacional Anticorrupción y para la Promoción de la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, con miras a dar direcciones para la acción en el periodo 2001–2006. Este amplio programa dedicado cubre una amplia gama de aspectos, incluyendo la prevención de la corrupción y la impunidad, el control y la detección de las prácticas ilegales, la penalización de la conducta impropia de los servidores públicos y el apoyo de la administración gubernamental transparente.

De manera similar a otros países de la OCDE con amplias tradiciones jurídicas administrativas, México se enfoca predominantemente en el desarrollo de instrumentos legales y, de manera más específica, en el establecimiento de normas en la legislación principal. La fuente primordial, la Constitución, establece diferentes tipos de responsabilidad —política, administrativa, criminal y civil— en que los servidores públicos pueden incurrir al ejercer su función. Varias formas de delitos son penadas por el Código Penal, incluyendo el ejercicio inadecuado del servicio público; el abuso de poder; el enriquecimiento ilícito; la intimidación; pedir o recibir sobornos o gratificaciones, y obstruir la aplicación de justicia. Sus correspondientes sanciones varían entre el encarcelamiento, las multas o la prohibición permanente o temporal de ocupar un cargo público.

También se prevén sanciones contra los sobornadores. Además de penas criminales, el gobierno reforzó las sanciones contra las empresas que sobornan a los funcionarios públicos, que pueden ser excluidas de la procuración pública si infringen la nueva ley federal sobre la procuración pública y las obras públicas. Con respecto a la ofensa criminal del soborno transnacional, de acuerdo con las propuestas de la revisión correspondiente a la etapa 1 de la Convención de la OCDE, México preparó más modificaciones del Código Penal relacionadas con la definición de un “funcionario público extranjero” y de tercera parte como beneficiario. Si bien las recomendaciones de la revisión de la etapa 2 se orientan principalmente al soborno de los funcionarios públicos extranjeros, algunas se aplican también al soborno nacional (por ejemplo, al revisar la responsabilidad de las personas legales y el nivel de las sanciones).

Las leyes recientes, como la nueva Ley del Servicio Civil publicada en 2003, y la creación de un servicio civil profesional, reforzaron las normas de la conducta esperada. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Ser-

vidores Públicos de 2002 de modo específico regula las obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas de los servidores públicos, por ejemplo, las situaciones redefinidas de conflictos de interés para dichos servidores. Además, los procedimientos de declaración de bienes por parte de los funcionarios públicos (Declaranet) también se reforzaron en 2002.

Pese a que la puesta en práctica era un punto débil en el pasado, los mecanismos de control y transparencia se han reforzado sustancialmente dentro de la administración pública. La Secretaría de la Administración Pública —originalmente creada en 1982 como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secodam)— se convirtió en la principal dependencia de control y supervisión de la administración pública. La Secretaría también desempeña un papel clave al proporcionar normas complementarias (por ejemplo, un código de ética para los funcionarios públicos federales en 2002) y guía para su implantación en todas las dependencias federales.

Las autoridades mexicanas también se proponen involucrar a la población en su conjunto en la lucha contra la corrupción con una importante campaña de relaciones públicas, con anuncios de televisión y radio contra la corrupción cotidiana y carteles en las administraciones. Se crearon nuevos canales (por ejemplo, Sactel) para que los ciudadanos informen de actos de corrupción.

La aprobación de la Ley de Acceso a la Información proveyó las condiciones para un cambio cultural y la reciente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública garantiza tanto el derecho a tener acceso a la información pública como el derecho a la privacidad mediante la protección de la información. El amplio uso de la internet en procedimientos administrativos apoyó su simplificación e hizo más accesible la información pública, por ejemplo, mediante el Sistema Electrónico de Adquisiciones Gubernamentales (Compranet). La mejora de las herramientas regulatorias también ayudó a aclarar y simplificar las reglamentaciones administrativas y, por consiguiente, debería ayudar a prevenir la corrupción.

Preguntas para discusión

Combate a la corrupción y promoción de la integridad

- ¿Cuáles son las prioridades para la implantación de medidas en pro de la integridad y para la prevención de la corrupción? Más específicamente, ¿qué medidas se planean para revisar las áreas de riesgo vulnerables a la corrupción?
- ¿Cómo se trasladarán las reformas federales en los niveles estatales y locales? ¿Cómo se integran los esfuerzos en contra de la corrupción a la reforma judicial?

Notas

- ¹ OECD (1999), *Review on Regulatory Reform in Mexico*, París.
- ² OECD (2004), *Progress in Implementing Regulatory Reform in Mexico*, París (por publicarse).
- ³ La COFEMER se estableció después de la enmienda a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, LFPA, en 2000, la cual reemplazó a la anterior Unidad de Desregulación Económica, UDE, creada en 1989.
- ⁴ *OECD/World Bank Budget Practices and Procedures Database 2003*, véase bajo *budgeting* (presupuesto), <http://www.oecd.org/gov/>
- ⁵ La información sobre el sistema mexicano se basa en la respuesta de México al *OECD/World Bank Budget Practices and Procedures Database 2003*.
- ⁶ Muchos analistas consideran que 10% de la población de México utiliza la internet, aunque las cifras exactas varían entre una y otra investigación. En 2003 la OCDE midió que México tiene sólo dos suscriptores a la internet por cada 100 habitantes (una medida diferente de la penetración total de la internet), significativamente menos que el promedio de 18.8 de la OCDE. Sin embargo, esta medida no refleja el uso general de la internet, que incluye el acceso desde todas las fuentes.

Capítulo 16

Lineamientos de la OCDE para empresas multinacionales

En este capítulo se analiza la relevancia de los lineamientos de la OCDE para empresas multinacionales para los trabajadores mexicanos. En la primera parte se evalúa la experiencia que se ha logrado con la función de los Puntos de Contacto Nacionales que tratan asuntos dentro de los lineamientos y con base en los cuatro criterios establecidos por la OCDE: visibilidad, accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas. Se aborda la necesidad de que estos últimos se distribuyan ampliamente y de que sus procedimientos se implanten de manera apropiada. En la segunda parte se examina cómo los países no miembros pueden tomar ventaja de los lineamientos, después de relatar con brevedad la experiencia del proyecto del TUAC.

John Evans
Secretario General del TUAC

Experiencias de los sindicatos con los lineamientos

Introducción

La TUAC agradece esta oportunidad para discutir los Lineamientos de la OCDE para Empresas Multinacionales y, en particular, su relevancia para los trabajadores mexicanos.

Los Lineamientos han sido objeto de gran atención dentro del TUAC:

- Tenemos en funcionamiento un proyecto para su implantación desde el año 2001.
- Hemos producido una Guía para Usuarios para explicar los Lineamientos y para ayudar a los sindicatos de trabajadores, y a otras organizaciones, a hacer uso de los mismos.
- Actualmente está disponible en 21 idiomas, incluyendo el español.
- También hemos organizado varios talleres de trabajo, a menudo en cooperación con la Fundación Friedrich Ebert (FES), para difundir los Lineamientos, incluyendo uno que se llevó a cabo en la Ciudad de México en abril de 2003.
- Estamos analizando y manteniéndonos al tanto acerca de los 50 o más casos planteados por los sindicatos de trabajadores.
- El TUAC empezó también un proyecto, con la ayuda de la Comisión Europea, para desarrollar el uso de los Lineamientos entre los Consejos de Trabajo Europeos y en los Acuerdos Estructurales del Sindicato Global.

Experiencia con el funcionamiento de los Puntos de Contacto Nacionales

La importante revisión de los Lineamientos realizada en el año 2000 reforzó la función de los Puntos de Contacto Nacionales como organismos diseñados para tratar asuntos dentro de los Lineamientos.

Vale la pena evaluar lo que se ha logrado en términos de los cuatro criterios principales establecidos por la OCDE para medir el comportamiento de los Puntos de Contacto Nacionales (PCN): visibilidad, accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas.

Éstos son los antecedentes necesarios para entender el uso de los Lineamientos en el manejo de los casos.

VISIBILIDAD

Los Lineamientos se han vuelto claramente más visibles después de la Revisión mediante los esfuerzos de los sindicatos de trabajadores, los gobiernos, las ONG y las empresas. Este trabajo es un buen ejemplo de ello.

Otro ejemplo es el aumento en el número de casos, de los cuales varios están relacionados con empresas multinacionales que operan en países en desarrollo y en transición. Los sindicatos de trabajadores han invertido muchos recursos con el fin de dar a conocer los Lineamientos. Naturalmente, aún se les conoce mejor dentro del área de la OCDE que en el exterior. Sin embargo, influyen menos que otros instrumentos, según un estudio de estándares de responsabilidad corporativa comisionado por el Banco Mundial.

Aunque los Lineamientos sean más visibles hoy que hace cuatro años, aún nos falta mucho para que se conozcan mejor.

ACCESIBILIDAD

La accesibilidad a los CPN es satisfactoria en la mayoría de los casos, pero algunos sindicatos de trabajadores no han sido informados de dónde se encuentra ubicado el PCN en su país. La accesibilidad también incluye la posibilidad de presentar casos para su solución. Se ha visto en algunos casos recientes que esto adquiere cada vez mayor dificultad.

TRANSPARENCIA

En cuanto a la transparencia, ciertamente hay aún mucho espacio para mejoría. A los sindicatos de trabajadores o las partes que exponen el caso no siempre se les mantiene bien informados del desarrollo del mismo.

Existe también el problema de encontrar el balance correcto entre la transparencia y la confidencialidad. No todos los PCN hacen declaraciones públicas, ni plantean recomendaciones a las empresas, ni tampoco ponen a la disposición del público los resultados de los procedimientos.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Los reportes anuales y las juntas anuales de los PCN en la OCDE son una forma de asegurar la rendición de cuentas de los PCN. Aquí, de nuevo, hay lugar para el perfeccionamiento. Mientras que algunos reportes de los PCN a la Asamblea Anual son bastante detallados, otros son muy breves. Pero la base es la información, a veces inadecuada, que proveen los PCN. Otra manera de aumentar la rendición de cuentas podría ser involucrar a más parlamentos nacionales en los debates de los Lineamientos de la OCDE.

Pregunta para discusión

- ¿Cómo se puede intensificar la visibilidad y la accesibilidad del PCN en México?

EL TRATAMIENTO QUE SE LES DA A LOS CASOS

Según el reporte de la OCDE con respecto a la junta anual de 2004 de los PCN, desde la revisión de los Lineamientos en el año 2000 se presentaron a los PCN 79 casos. Sin embargo, algunos se contaron más de una vez, ya que son o han sido manejados por varios PCN. Según la opinión del TUAC, probablemente la cantidad correcta sea de alrededor de 70 casos. Casi 50 han sido planteados por sindicatos de trabajadores. Alrededor de la mitad de ellos han sido ya finalizados y la otra mitad siguen pendientes. La mayoría de los casos que se resolvieron generaron declaraciones y/o recomendaciones, aunque en algunos los PCN concluyeron que la empresa en cuestión no había violado los Lineamientos o turnaron el asunto a otro organismo. El tiempo promedio para tratar cada caso es de cerca de 10 meses.

La mayoría de los casos se refiere a la violación de los derechos de los sindicatos de trabajadores; de hecho, casi todos los casos de los países no miembros se plantearon por abuso de los derechos. Casi la mitad se refiere a problemas con empresas multinacionales que operan en países no miembros (por ejemplo, Birmania, Guatemala, Indonesia, Filipinas, Malasia y Sri Lanka, pero hasta hoy no la India). Varios de ellos son también de violación de la ley nacional y, por tanto, también están sujetos a procedimientos legales en los países anfitriones en donde operan las empresas.

Los sindicatos de trabajadores pueden decidir exponer un caso dentro de su sistema legal nacional y ante el PCN que corresponda. No obstante, algunos PCN se resisten a manejar dichos casos, argumentando que tienen que esperar el resultado de la decisión de los tribunales antes de emprender alguna acción, por lo que el caso podría prolongarse durante muchos años. Es preocupante que algunos PCN utilicen un enfoque jurídico, a pesar de que los Lineamientos no son legalmente obligatorios. Debido a que los Lineamientos van más allá de la ley nacional y a que los procedimientos de los PCN no son procedimientos jurídicos, los PCN deberían manejar los casos, aun si éstos son procesados en otro lugar.

Otro problema común de los casos es la reestructuración, cierre o transferencias de la empresas o parte de las mismas. Algunos de estos casos han sido retirados como parte de los acuerdos alcanzados con las empresas involucradas. Estos casos, por ejemplo, han dado como resultado la salvación de muchos empleos y

uno de ellos provocó la puesta en marcha de un plan social. Estos casos son usualmente complicados ya que los Lineamientos no pueden impedir que las empresas multinacionales se trasladen a otro lugar o cierren. Pero sí requieren que den aviso antes de que se tome una decisión final. No todos estos casos han sido exitosos. Además, parece ser más difícil resolver este tipo de problemas cuando la empresa multinacional ha sido ya cerrada. Los PCN no pueden forzar a la empresa a abrir de nuevo, pero deberían al menos hacer una declaración, como en el caso del cierre de operaciones en Francia de la empresa finlandesa Aspocomp. Sin embargo, en un caso similar, cuando la corporación canadiense BATA cerró también en Francia, el PCN no hizo ninguna declaración. La cooperación entre los PCN es esencial, ya que hay casos en los que se encuentran varios países involucrados, pero en el caso de BATA, el PCN francés consideró que no obtuvo la información necesaria solicitada para lidiar con el caso.

Ha habido sólo unos cuantos casos de sindicatos de trabajadores cubiertos por los Lineamientos, por ejemplo, acerca del medio ambiente y de la corrupción. Una explicación sería que estas disposiciones son más difíciles de usar, ya que son de un carácter bastante más general.

Es interesante el hecho de que muchos casos se han resuelto antes de ser presentados formalmente a un PCN. Al informar a la gerencia de la empresa sobre los casos planeados, las partes sociales lograron darle una solución conjunta a los problemas sin acudir al PCN. Una de las razones de este resultado positivo es que estos llamados casos involucraron a empresas matrices que estuvieron de acuerdo en intervenir con la gerencia local. El problema es que los sindicatos de trabajadores locales no siempre tienen acceso a la gerencia autorizada para tomar decisiones.

OBSTÁCULOS PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS CASOS

Hay numerosos obstáculos para la solución eficiente de los casos. Se utilizan procedimientos legales paralelos como una excusa para que algunos PCN no hagan nada. Lo mismo sucede con el uso del llamado “nexo de inversión”, en donde se considera que los problemas de puro comercio no deben ser aceptados por los PCN.

Los Lineamientos son aplicables para las empresas multinacionales, dondequiera que operen y, por consiguiente, no hacen distinción entre actividades de inversión y de comercio. Además, puede ser difícil trazar una línea de división entre los dos. El nexo de inversión ha sido discutido por el Comité de Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales de la OCDE (ahora el Comité de Inversiones de la OCDE), que dio como resultado una declaración hecha en abril de 2003, sugiriendo que el alcance de los Lineamientos no se limitaba a cuestiones de inversiones. Sin embargo, en la práctica dicha declaración ha llega-

do a significar que algunos PCN se rehúsan a tratar con casos que no estén puramente relacionados con las inversiones.

En el TUAC nos preocupan estos acontecimientos, así como el funcionamiento en general de algunos PCN. Es indispensable que los PCN sigan la Guía de Procedimientos. Por ejemplo, deberían hacer declaraciones y recomendaciones según sea apropiado, si no se llega a un arreglo entre las partes involucradas.

Pero varios PCN no lo han logrado. Aún más, los PCN deberían poner a disposición del público el resultado de los casos que se han suscitado, a menos que la confidencialidad sea indispensable para la implantación adecuada de los Lineamientos. En consecuencia, aquellos PCN que no hagan públicos los resultados deberían explicar con claridad por qué creen que la confidencialidad beneficia a los Lineamientos. Aunque se supone que los PCN deberían manejar los casos de una manera eficiente y oportuna, hay casos que se han prolongado durante años. No es necesario decir que algunos son más complicados que otros y, por tanto, se necesita más tiempo para resolverlos, pero los procedimientos por lo general son muy lentos.

Otro problema es el hecho de que a la parte que presenta el caso no siempre se le mantiene bien informada de los pasos tomados por el PCN; pueden pasar varios meses sin ninguna señal de vida por parte del PCN. Uno debería poder esperar que el PCN informe que ya han recibido el caso. Esto evitaría el tipo de problema con el que nos encontramos en el PCN coreano que, después de un año de haber sido entregado un caso, aseguraron que no lo habían recibido.

Al manejar un caso, el PCN debe ofrecer un foro para discusión. No obstante, algunos PCN se resisten a organizar juntas tripartitas o a reunirse con los sindicatos de trabajadores. En nuestra experiencia, los PCN que son tripartitas o cuatripartitas trabajan mejor, mientras que aquellos con un pobre desempeño son los que consisten de un solo departamento de gobierno, sin la participación de otros ministerios, departamentos o socios sociales. Por ende, es prometedor que varios de los países no miembros de la OCDE que adoptaron los Lineamientos hayan establecido PCN tripartitas o cuatripartitas.

Pero si los PCN no están dispuestos y listos para manejar con seriedad los casos que se están ventilando, los Lineamientos no llegarán a desarrollar su potencial: convertirse en el principal instrumento para la responsabilidad corporativa.

Preguntas para discusión

- ¿Cuál ha sido la experiencia en México al plantear casos según los Lineamientos?
- ¿Cómo puede mejorarse el tratamiento de los casos?

¿Cómo pueden los países no miembros tomar ventaja de los Lineamientos?

En 2003 el TUAC llevó a cabo un proyecto, en conjunto con el FES y con el apoyo de la Comisión Europea, para dar a conocer los Lineamientos en los países en desarrollo. Organizamos cuatro talleres regionales de trabajo aquí en México, en Marruecos, Zambia e Indonesia, con el propósito de reunir a los gobiernos, sindicatos y ONG para discutir los Lineamientos. Me gustaría compartir con ustedes algunas de las experiencias basadas en estos talleres de trabajo. Al discutir cómo los países no miembros pueden tomar ventaja de los Lineamientos, el primer punto es hacer hincapié en que la OCDE da la bienvenida a los países no miembros para que se adhieran a los Lineamientos.

Hasta hoy, nueve países se han inscrito en la Declaración de Inversión Internacional y Empresas Multinacionales de la OCDE que incluye los Lineamientos. El TUAC cree que se le debería permitir a un gobierno adoptar sólo los Lineamientos y no la declaración completa, en caso de que así lo solicite. Cuando organizamos estos talleres encontramos un interés significativo de los gobiernos, ya sea en adherirse a los Lineamientos o simplemente en implantarlos. Como éstos se aplican globalmente, las empresas que operan en o desde los países miembros están cubiertas dondequiera que hagan negocios. De esta manera, los gobiernos, los sindicatos, las ONG y las empresas pueden hacer uso de los Lineamientos sin que el gobierno se adhiera de hecho a ellos. Esto explica por qué casi la mitad de los casos presentados por los sindicatos de trabajadores se refiere a problemas de países no miembros. No obstante, los gobiernos no miembros podrían estar interesados en establecer sus propios puntos de contacto. Éstos podrían facilitar la solución de casos concernientes a conductas corporativas en países no miembros. Asimismo, podrían crear conciencia de los Lineamientos, difundiéndolos entre los inversionistas extranjeros que operan en sus países.

Después de nuestro taller realizado en Yakarta el año pasado, dialogamos con el Ministerio de Trabajo de Indonesia sobre la manera de difundir los Lineamientos a inversionistas extranjeros en ese país. Para sacarle mejor provecho a los Lineamientos tanto en países miembros como en los no miembros, los mismos deben distribuirse ampliamente. Los países miembros deberían hacer uso de sus embajadas para informar acerca de los Lineamientos a los países no miembros.

Los gobiernos deberían asegurarse de que los subsidios públicos sólo se otorguen a empresas que sigan los Lineamientos. Esto es particularmente importante cuando operan en países no miembros, siendo éste el caso más común con las empresas que solicitan créditos de exportación y garantías de inversión. Del mismo modo, el Banco Mundial y el FMI únicamente deberían trabajar con y otorgar contratos a empresas que aplican los Lineamientos.

También sería bueno incluir los Lineamientos en el trabajo de otras organizaciones internacionales.

Por último, los Lineamientos desempeñan un rol en los acuerdos bilaterales de inversión.

Preguntas para discusión

- ¿Cuál es el potencial para extender el uso de los Lineamientos en América Latina?
- ¿Cómo se puede hacer un mejor enlace con otras políticas generales?
- ¿Debería la inversión en China ser un objetivo de seguimiento de los Lineamientos?

Conclusiones

Para que los países puedan tomar ventaja de los procedimientos de los Lineamientos, éstos tienen que implantarse apropiadamente. De esta manera, los gobiernos deberían considerar:

- La participación de los sindicatos de trabajadores en la promoción y puesta en práctica de los Lineamientos.
- Hacer uso de las embajadas para difundir los Lineamientos en los países no miembros.
- La cooperación entre los PCN.

Y lo más importante:

- El funcionamiento de los PCN, en particular, cómo mejorar el manejo de los casos.

Pregunta para discusión

- ¿Cuál es el papel de México en esta área?