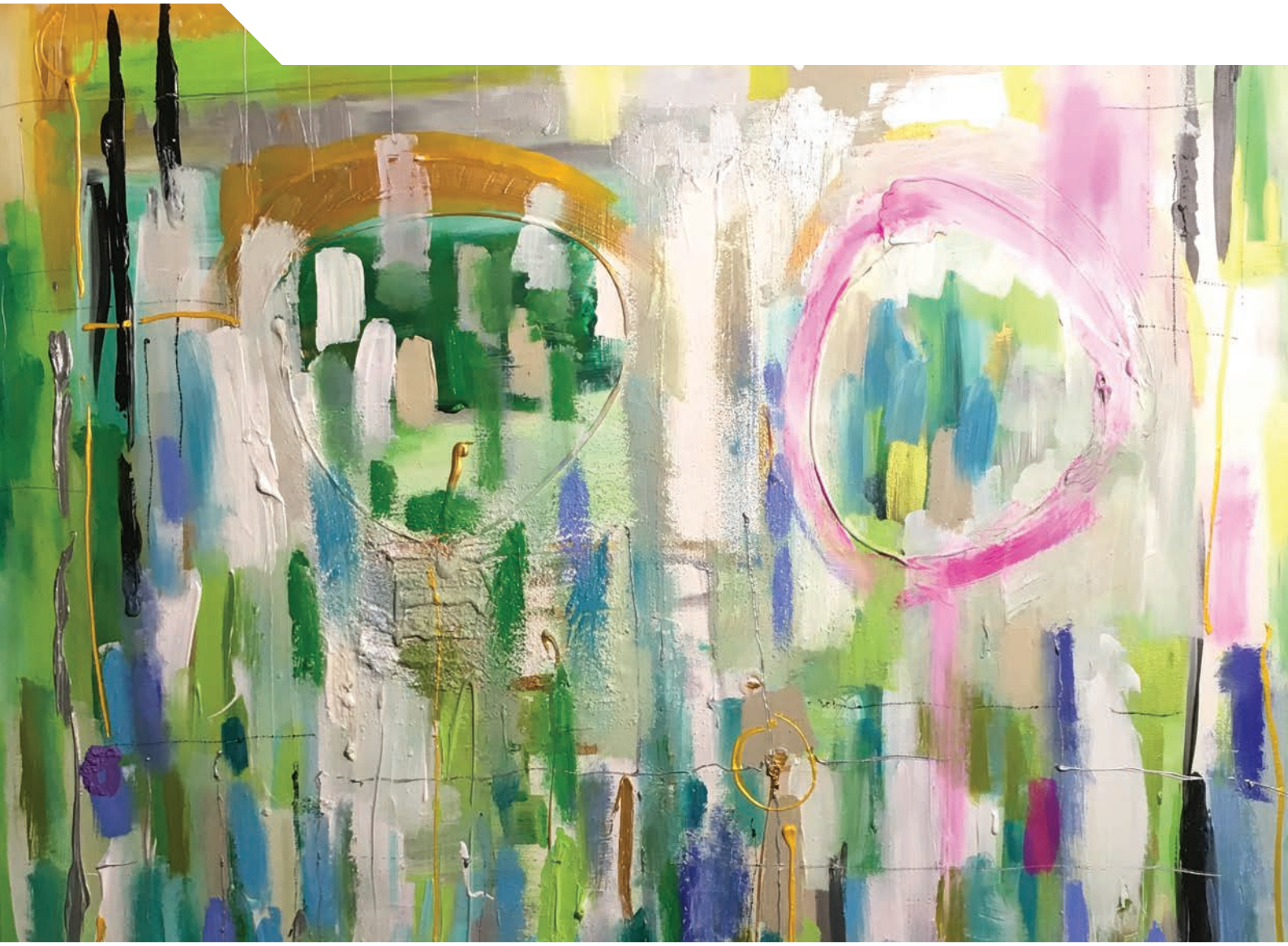
# Getting it Right

## PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA MÉXICO



OCDE

# Getting it Right

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA MÉXICO

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él se entenderán sin perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

**Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:**
OCDE (2018), *Getting it Right: Prioridades estratégicas para México*, Éditions OCDE, Paris.
*http://dx.doi.org/10.1787/9789264292871-es*

ISBN 978-92-64-29286-4 (impresa)
ISBN 978-92-64-29287-1 (PDF)

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

**Fotografías:** © Caroline Faindt, *www.carolinefaindt.com*.

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

© OCDE 2018

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

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

# Prólogo

Me da gusto presentar la tercera edición de la serie *Getting it Right* para México, que reúne el conocimiento multidisciplinario de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre los principales avances y desafíos de México, aportando análisis y recomendaciones desde la perspectiva de las mejores prácticas internacionales de políticas públicas para promover un crecimiento más sólido, sustentable e incluyente.

Durante el último lustro, México puso en marcha un paquete de reformas, sumamente ambicioso, para hacer frente a desafíos en áreas de política pública que habían estado a la espera de cambios estructurales durante décadas. El Pacto por México, un acuerdo histórico suscrito por los tres principales partidos políticos del país, sentó las bases para impulsar una serie de reformas en áreas cruciales para el desarrollo de México, incluyendo el mercado laboral, la política hacendaria, el sector financiero, las telecomunicaciones, la competencia económica, el sistema educativo, y el sector energético; a las cuales se sumaron otras reformas a la política electoral, el código nacional de procedimientos penales, y a la ley de amparo.

La OCDE apoyó al gobierno mexicano en el diseño, promoción e instrumentación de muchas de estas reformas, y estimó que la implementación efectiva de un subconjunto de ellas podría agregar hasta dos puntos porcentuales al crecimiento de su PIB en un periodo de tan sólo cinco años. De hecho, ya podemos ver algunos resultados concretos. La proporción de trabajadores informales se redujo en tres puntos porcentuales, brindando a más trabajadores —en particular a los más vulnerables— acceso a ingresos estables, oportunidades de capacitación y servicios financieros, así como a cobertura de salud y pensiones. El alcance de los servicios de salud y de la educación mejoró, así como el desempeño educativo, incluso en el caso de estudiantes de bajo rendimiento. Los precios de los servicios de internet de banda ancha se redujeron hasta en un 75%, mientras que el número de subscripciones aumentó en cerca de 50 millones. Las inversiones comprometidas en el sector energético ya suman los 175,000 millones de dólares. Son algunos ejemplos de logros muy importantes. Vale la pena reconocer estos avances.

Sin embargo, aún queda mucho trabajo por delante. La mayor parte de la población mexicana sigue viviendo en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Los niveles de desigualdad siguen siendo sumamente altos, tanto en ingresos como en oportunidades, y también entre regiones. Por ejemplo, vivir en uno de los estados con los menores niveles de desarrollo puede significar que la probabilidad de caer en situación de pobreza es cuatro veces mayor, la de abandonar la escuela es siete veces mayor, y hay siete veces más probabilidades de trabajar un mayor número de horas para obtener un salario más bajo que el de los habitantes de los estados con mejor desempeño. Además, a pesar de los avances, cerca de 30 millones de personas forman parte de la fuerza laboral informal, sin acceso a ingresos estables, oportunidades de formación, servicios financieros, ni cobertura de salud o pensiones. México está rezagado en comparación con muchos de sus pares de la OCDE en cuanto al rendimiento educativo de los jóvenes de 15 años de edad y en términos de abandono escolar. La aplicación del Estado de derecho continúa siendo débil, especialmente a nivel estatal y municipal, y más del 60% de la población percibe que la corrupción gubernamental es

rampante. No es de extrañarse que México siga teniendo los niveles más bajos de productividad de la OCDE y que el ritmo de crecimiento de la misma siga siendo lento.

México necesita redoblar esfuerzos y seguir mejorando sus políticas para poder promover un crecimiento más resiliente, más incluyente y más sustentable. Por ello es muy importante que el próximo gobierno de México parta de la base de las reformas implantadas, las ajuste, las mejore y las complemente con una segunda ola de reformas en distintas áreas de política pública. En preciso seguir trabajando para fortalecer las instituciones, aumentar las capacidades gubernamentales a nivel subnacional, combatir la corrupción y reforzar el Estado de derecho. El buen funcionamiento del sector público es un prerrequisito para la implementación eficaz de reformas en otras áreas. Por otra parte, es fundamental poner en marcha reformas adicionales del sistema tributario para fortalecer su capacidad de recaudación, su eficacia y su potencial redistributivo. México necesita incrementar los ingresos fiscales para financiar la inversión en infraestructura, educación, salud, reducción de la pobreza, apoyo familiar y la seguridad social necesaria. Al mismo tiempo, se requiere de una estrategia multidimensional de combate a la informalidad, enfocada en incrementar los beneficios de la economía formal, disminuir los costos de integrarse a ella y fortalecer la evaluación de las regulaciones. Todo esto mientras se mejora la transparencia y eficacia de la utilización de recursos públicos.

La OCDE está lista para mantener y fortalecer aún más esta sólida alianza con México. Estamos listos y entusiasmados para apoyar al próximo gobierno en su propio proceso de reforma, mediante el análisis de los desafíos del país, la propuesta de políticas públicas para enfrentarlos y el compromiso para apoyar la implementación de cambios legislativos e institucionales. Esperamos que este documento contribuya a enriquecer el debate nacional en estos tiempos pre-electorales y siente las bases de una nueva era de colaboración entre el gobierno mexicano y la OCDE, para seguir diseñando, desarrollando e implementando juntos, mejores políticas para una vida mejor en México.

# Agradecimientos

Este informe forma parte de la serie de publicaciones *Getting It Right* de la OCDE, conceptualizada y lanzada desde 2006 por la Directora y Sherpa OCDE Gabriela Ramos. Esta es la tercera edición de la serie, que presenta una evaluación detallada de los retos económicos que enfrentan los países miembros y asociados en los periodos de transición política inherentes a las democracias, y brinda elementos de análisis y de comparación internacional para sustentar la elaboración de políticas públicas.

La publicación fue supervisada y coordinada por Gabriela Ramos e Isabell Koske, con el apoyo de Tara Marwah y Francesca Bertolino. Juan Yermo aportó contenido sustantivo. Los autores de varios capítulos agradecen la valiosa aportación de los siguientes funcionarios de la OCDE: Carlotta Balestra, Anna Bolengo, Boele Bonthuis, Simon Buckle, Miguel Cárdenas Rodríguez, Luisa Dressler, Kate Eklin, Dana Ghandour, Pedro Herrera Giménez, Antonio Gomes, Jean-Jacques Hible, Katia Karousakis, Xavier Leflaive, Patrick Lenain, Virginie Marchal, Petur Matthiasson, Mariana Mirabile, Michael Mullan, Edward Perry, Andrew Reilly, Oriana Romano, Ronald Steenblik, Megha Sud, Elena Tosetto, Christine Uriarte y Kurt Van Dender. Isabelle Renaud brindó apoyo en la producción y administración del proyecto.

Mario López-Roldán, con apoyo de Sonia Turrero, Diana Oropeza y Valentine Staub, coordinaron la edición de la versión en español. El personal responsable de las publicaciones del Centro de la OCDE en México, y en particular Alejandro Camacho, hicieron contribuciones importantes en la traducción y publicación de la versión en español.

# Contenido

Capítulo 1 - Introducción ..... 1
Capítulo 2 - Fortalecimiento de la política fiscal en México ..... 25
Capítulo 3 - Fortalecer la gobernanza pública ..... 35
Capítulo 4 - Fomentar el desarrollo regional ..... 47
Capítulo 5 - Elevar la calidad y la equidad del sistema de educación y competencias ..... 59
Capítulo 6 - Reformar el mercado laboral y las políticas sociales ..... 73
Capítulo 7 - Hacia una mayor igualdad de género ..... 85
Capítulo 8 - Hacia un sistema de salud de calidad ..... 97
Capítulo 9 - Sacar el mejor provecho de las recientes reformas para fortalecer la competencia ..... 107
Capítulo 10 - Proteger mejor el medio ambiente ..... 125

## *Capítulo 1*

# Introducción

*Gabriela Ilian Ramos e Isabell Koske**

**En los últimos años, México lanzó el paquete de reformas más ambicioso de su historia reciente, convirtiéndose en el país líder de la OCDE en la promoción e implementación de reformas estructurales. Algunas de estas reformas ya han comenzado a rendir frutos, en áreas claves para el desarrollo de México, como educación, energía, telecomunicaciones, recaudación fiscal e informalidad. Sin embargo, este esfuerzo debe continuarse con una efectiva implementación, y no dar marcha atrás. También tiene que acompañarse con otras reformas, sobre todo institucionales para mejorar la calidad de las políticas públicas y de las instituciones del país. México se encuentra rezagado con respecto del promedio de la OCDE en muchas dimensiones del bienestar, como la educación, la salud y la seguridad pública, entre otras. Las disparidades entre los estados son significativas. Se requiere reforzar el papel y la eficiencia del Estado para proporcionar un marco propicio donde las empresas y los individuos puedan progresar. Avanzar en este sentido es crucial para el desarrollo de México. El sector público mexicano es débil en recursos humanos y financieros, la corrupción ha permeado una parte importante del tejido institucional y el Estado de derecho es frágil, lo cual impide una implementación eficaz de las políticas públicas. Estos factores, sumados a los altos niveles de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad de la población, frenan la capacidad de crecimiento de la economía mexicana y dificultan transformar el crecimiento en bienestar, dado que México no utiliza todo el talento del que dispone. El Estado Mexicano está tomando medidas para enfrentar estos desafíos, pero todavía hay muchas brechas y debilidades en la implementación. Además los esfuerzos de reformas no siempre han ido tan lejos como se requiere. Por ello será muy importante que el próximo gobierno se base en las reformas que están en curso, promoviendo su completa y eficaz implementación, ajustándolas y mejorándolas para llevarlas más lejos aún. Al mismo tiempo, se debe emprender reformas adicionales en diversas áreas prioritarias, como el Estado de derecho, el fortalecimiento institucional, la educación y la seguridad social. Se requiere avanzar una estrategia de crecimiento y productividad con inclusión. Solo entonces podrá México brindar una mejor calidad de vida a toda su población.**

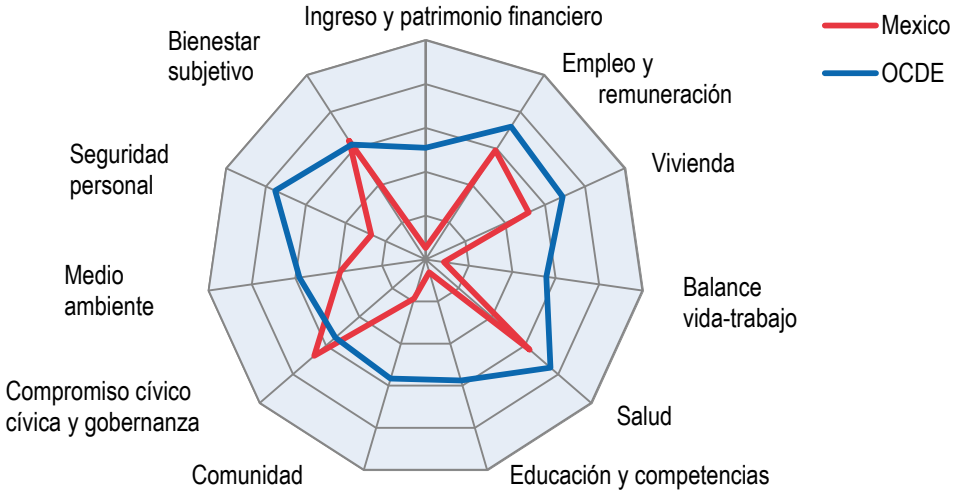
* Las autoras agradecen a Mario López Roldán por su contribución en el desarrollo y calibración de los mensajes de este capítulo.

México es la decimoprimera economía más grande del mundo (en términos del PIB medido en paridad de poder de compra). En las últimas tres décadas, el país llevó a cabo enormes cambios estructurales que transformaron una economía relativamente protegida y dependiente del petróleo, a principios de los noventas, en una plataforma de inversiones internacionales, producción industrial y exportaciones. México ha promovido estratégicamente el libre comercio y la integración en las cadenas globales de valor (CGV), convirtiéndose en un polo de comercio internacional. Actualmente, es uno de los primeros exportadores mundiales de automóviles y pantallas planas de televisión, entre otros productos.

A pesar de estos avances, el bienestar de los mexicanos sigue rezagado en comparación con el promedio de la OCDE (véase la gráfica 1.1). A pesar de la disminución de la marginalidad, 53 millones de mexicanos siguen viviendo en condiciones de pobreza (43% de la población) (véase la gráfica 1.2), de acuerdo con los datos de pobreza multidimensional (2016) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). De hecho, de acuerdo a esas estimaciones, la mayor parte de la población vive en pobreza o vulnerabilidad (según CONEVAL, solamente 22.6% de los mexicanos son "no pobres" y "no vulnerables"). Al mismo tiempo, los niveles de desigualdad en el ingreso y el bienestar siguen siendo de los más elevados en la OCDE.

Gráfica 1.1. **¿CÓMO VA LA VIDA EN MÉXICO?**

Nivel de bienestar promedio de México en relación con otros países de la OCDE, último año disponible




*Nota*: Cada dimensión de bienestar se mide utilizando de uno a cuatro indicadores del conjunto de indicadores de bienestar de la Iniciativa para una Vida Mejor de la OCDE. Los indicadores normalizados se promedian con ponderaciones iguales. Los indicadores se normalizan mediante un reajuste (lineal) del 0 (peor) al 10 (mejor).

*Fuente: OECD (2017), Better Life Initiative 2017, http://www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm.*

El empleo y la remuneración en México permanecen por debajo del promedio de la OCDE, y el equilibrio entre vida y trabajo sigue siendo deficiente, dado que el país sigue teniendo el segundo número más alto de empleados que trabajan 50 horas o más por semana. Además,

las desigualdades inter-regionales son aún considerables. Residir en uno de los estados más pobres puede significar correr cuatro veces más riesgo de vivir en pobreza y siete veces más riesgo de trabajar más horas por un salario más bajo que el de los habitantes de los estados más ricos.

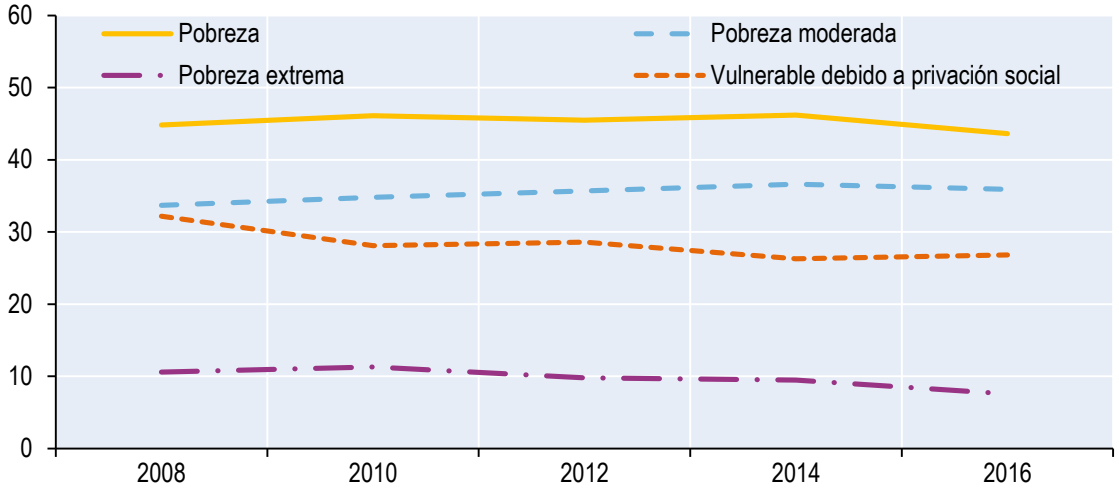
El sistema educativo es otro gran desafío. Si bien México ha mejorado notablemente la cobertura y la calidad de su sistema educativo (la matrícula en educación media se incrementó de 65.9% en 2012-2013 a 76.6% en 2016-2017, y hoy casi todos los niños de cuatro a 14 años de edad asisten a la escuela), el rendimiento educativo está todavía rezagado con respecto al promedio de la OCDE. Las calificaciones de los estudiantes de 15 años de edad del país continúan por debajo del promedio de la OCDE en todos los campos medidos por las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA), y prevalecen grandes brechas de rendimiento y terminación de estudios, especialmente entre estudiantes de origen indígena y de bajo nivel socioeconómico. El retraso en salud también es importante. A pesar de los avances, el México sigue rezagado frente a otros países de la OCDE en cobertura de salud (92.3% en México, en comparación con 97.9% en el resto de la OCDE) y las condiciones sanitarias son, en su mayoría, más deficientes que en otros países de la Organización. Asimismo, la brecha en esperanza de vida entre México (75.0 años al nacer) y otros países de la OCDE (80.6 años, en promedio) se mantiene amplia. En materia de vivienda también hay mucho que hacer. Las condiciones de la vivienda están muy por debajo del promedio de la OCDE, aunque hubo una mejoría en la asequibilidad.

Uno de los temas más delicados que ha afectado por varias décadas a la población es la seguridad pública. Para muchos mexicanos la seguridad personal es una preocupación constante: México tiene la tasa de homicidios más elevada de la OCDE; según el Banco Mundial, en 2015 hubo cerca de 16 homicidios por cada 100 000 personas. Además, solo 46% de la población dice sentirse segura al caminar sola en la noche en la zona donde vive, en comparación con el promedio de la OCDE de 68%. México también sigue debajo del promedio de la OCDE en desempeño ambiental. Solo 67% de sus habitantes dicen estar satisfechos con la calidad del agua, porcentaje considerablemente menor que el promedio de la OCDE de 81%, y uno de los índices más bajos de la OCDE.

Todos estos desafíos tienen una dimensión regional. Por ejemplo, las brechas regionales en rendimiento educativo son grandes, y las diferencias en las tasas de informalidad y de pobreza entre los estados de México son alarmantes. Asimismo, varían mucho las prácticas anticompetitivas, lo que obstaculiza el emprendimiento y, si bien la inclusión financiera — factor clave para el crecimiento económico, la disminución de la pobreza y el empoderamiento de la mujer— sigue siendo una preocupación nacional, en algunos municipios ha mejorado notablemente.

Gráfica 1.2. **SI BIEN LA POBREZA EMPEZÓ A DISMINUIR EN ALGUNAS MEDIDAS, PERMANECE MUY ELEVADA**

Índices de pobreza en porcentaje, medidos de acuerdo con el ingreso y seis dimensiones sociales de bienestar



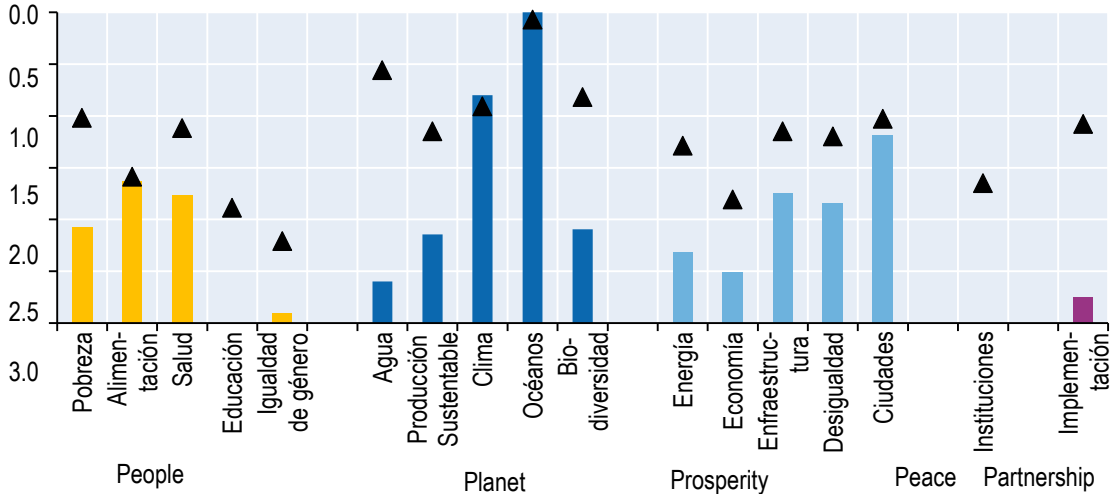

*Nota:* La medida multidimensional de la pobreza considera el ingreso más las seis dimensiones sociales de bienestar siguientes: acceso a seguridad social; acceso a educación básica; acceso a servicios de salud; acceso a la alimentación; calidad y espacios de vivienda, y acceso a servicios básicos en la vivienda. La población en pobreza extrema es el grupo cuyo ingreso no puede garantizar una nutrición adecuada (con base en la línea de bienestar mínimo) y que califica como carente en al menos tres de los seis indicadores sociales. La población en pobreza incluye a personas cuyo ingreso no garantiza un acceso adecuado a la nutrición y servicios básicos (la línea de bienestar) y que califica como carente en al menos uno de los indicadores sociales. La pobreza moderada representa el porcentaje de la población que es pobre, mas no extremadamente pobre. La categoría de vulnerable por privación social representa el porcentaje de la población que califica como carente en al menos uno de los indicadores sociales.

*Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).*

El desempeño mixto de México en bienestar también se refleja en la posición del país ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En promedio, México está más cerca de alcanzar los objetivos de la categoría "Planeta" que de los de otras categorías (véase la gráfica 1.3). Las brechas son particularmente grandes en educación (Educación de calidad), instituciones (Paz, justicia e instituciones sólidas) e igualdad de género (ODS 4, 16 y 5). En relación con el promedio de la OCDE, México está adelantado o bastante próximo a la distancia promedio de la OCDE en varios objetivos, como alimentación (Hambre cero), cambio climático (Acción por el clima), océanos (Vida submarina) y ciudades (Ciudades y comunidades sostenibles (ODS 2, 13, 14 y 11). Está considerablemente más lejos que el promedio de la OCDE de alcanzar otros objetivos, como educación (Educación de calidad), agua (Agua limpia y saneamiento), biodiversidad (Vida de ecosistemas terrestres), instituciones (Paz, justicia e instituciones sólidas) e implementación (Alianzas para lograr los objetivos) (ODS 4, 6, 15, 16 y 17). México presta mucha atención a los ODS, como lo indica el establecimiento de un Consejo Nacional de la Agenda 2013 para el Desarrollo Sostenible, encabezado por el Presidente y con la representación de 32 gobiernos estatales, 20 organismos federales, organismos internacionales, el sector privado y universidades. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se considera el instrumento central para armonizar y garantizar la coherencia con los ODS.

Gráfica 1.3. **MÉXICO TODAVÍA TIENE CAMINO POR RECORRER PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)**

Distancia actual para lograr los Objetivos y las 5P de la Agenda 2030




*Nota*: Esta gráfica muestra la distancia que México habrá de recorrer para llegar a cada uno de los 17 Objetivos de la Agenda 2030. El eje "y" indica la distancia para llegar al objetivo en unidades estandarizadas. El 0 indica que se ha llegado al nivel para 2030, y el eje empieza en 3 debido a que la mayoría de los países de la OCDE ya está en este nivel. Las distancias hasta el objetivo se acumulan al nivel del objetivo (todos los objetivos se ponderan igual). Para distinguir con claridad el nivel de logro dentro del país, la gráfica excluye la información sobre Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los objetivos 1 a 16. No obstante, en el objetivo 17, "Implementación", y bajo el apartado de Participación Colectiva o Alianzas, se incluye la AOD total, la AOD centrada en el desarrollo de capacidades y la planificación nacional, así como compromisos de AOD para desarrollar capacidad estadística.

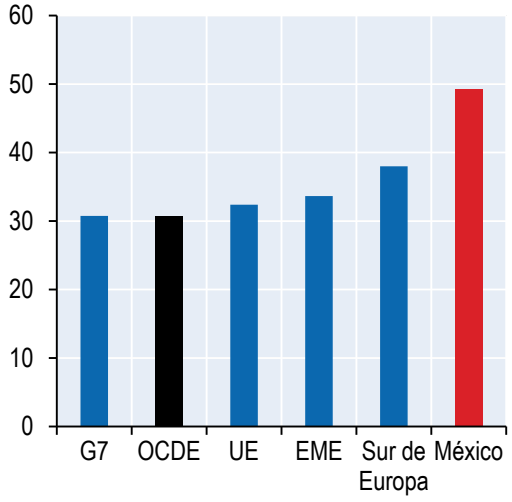
*Fuente: OECD (2017), Measuring Distance to the SDG Targets: an assessment of where OECD countries stand, www.oecd.org/std/OECD-Measuring-Distance-to-SDG-Targets.pdf.*

## Se emprendieron reformas ambiciosas para enfrentar grandes y profundos desafíos, pero aún queda mucho por hacer

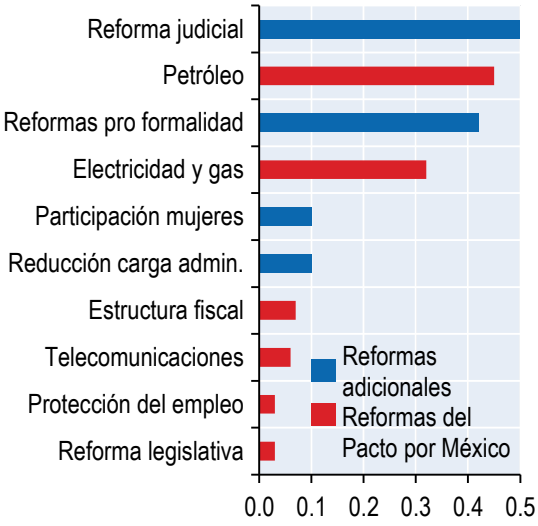
Desde 2012, el gobierno ha promulgado un conjunto de ambiciosas reformas destinadas a fortalecer el crecimiento, mejorar el bienestar y promover la igualdad. Impulsada por los compromisos políticos multipartidistas del Pacto por México, la ola inicial de reformas avanzó de manera impresionante en diversas áreas y puso a México a la cabeza de los países reformistas de la OCDE (véase la gráfica 1.4). Se aprobaron leyes y enmiendas constitucionales clave y se promulgaron leyes secundarias o regulaciones (véase el cuadro 1.1).

Gráfica 1.4. **LA ELEVADA ACTIVIDAD REFORMISTA DE MÉXICO CONTRIBUYE A UN MEJOR DESEMPEÑO ECONÓMICO**

A. Recomendaciones de la Apuesta por el Crecimiento de la OCDE en las que se realizaron acciones relevantes, 2013-2016, en porcentaje




B. Impulso al crecimiento anual esperado, en promedio, durante los cinco años siguientes a la reforma, en porcentaje




*Nota*: Panel A: La UE incluye países miembros de la OCDE que también son parte de la Unión Europea. Las economías de mercado emergentes (EME) incluyen Brasil, Chile, China, Colombia, Hungría, India, Indonesia, México, Polonia, Sudáfrica y Turquía. Sur de Europa incluye Grecia, Italia, Portugal y España.

*Fuentes: OECD (2017a), Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth, http://dx.doi.org/10.1787/growth-2017-en; OECD (2015), OECD Economic Surveys: Mexico 2015, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2015-en*

El sólido marco de políticas macroeconómicas ha favorecido la resiliencia del crecimiento ante el difícil entorno mundial. Si bien la incertidumbre respecto a un posible retroceso de la globalización está frenando la inversión, las exportaciones no petroleras siguen siendo significativas debido al alto grado de integración de México en las cadenas globales de valor. Por su parte, el colapso en los precios del petróleo redujo los ingresos del gobierno y provocó recortes en las inversiones del sector energético; sin embargo, la reforma de la política fiscal promulgada en 2014 fue oportuna y compensó este efecto. Los ingresos fiscales se incrementaron recientemente y ayudaron al gobierno a contener el déficit y alcanzar sus objetivos de consolidación fiscal.

Se trabajó arduamente para abrir sectores como el energético y el de telecomunicaciones a una mayor competencia. Con el establecimiento del nuevo Comité Nacional de Productividad, autoridades de competencia autónomas y un creciente número de reguladores de sector, se mejoraron los marcos institucionales y se fortaleció su autonomía. Las estimaciones de la OCDE sugieren que un subconjunto de las reformas de México podría sumar dos puntos porcentuales al crecimiento del PIB después de cinco años (véase la gráfica 1.4, panel B). Los datos ya muestran algunas repercusiones, sobre todo en el crecimiento de la productividad, que se está recuperando (véase la gráfica 1.5). Asimismo, en el sector de las telecomunicaciones, el número de suscripciones de banda ancha móvil se incrementó en 50 millones de 2012 a 2016, alcanzando 74 millones, mientras que los precios de los servicios de telecomunicación móvil bajaron 61% para la canasta de consumo medio y 75% para la

canasta de consumo alto de la OCDE. Estos logros están ya teniendo un impacto positivo en la transición de México hacia una economía digital.

Para combatir los altos niveles de pobreza y desigualdad, México instauró y reforzó programas sociales importantes que aumentaron su cobertura y sus beneficios. Por ejemplo, mediante PROSPERA, el programa de transferencia de efectivo, se consiguió elevar la asistencia de los niños a la escuela, combatir la desnutrición y ampliar la atención de salud para familias pobres. Con la ayuda de estas inversiones y de la Estrategia Nacional de Inclusión, de 2012 a 2014 el porcentaje de la población que vive con un ingreso menor a 50% del salario medio disminuyó dos puntos porcentuales.

Cuadro 1.1. **MÉXICO IMPLEMENTÓ UN AMBICIOSO CONJUNTO DE REFORMAS**

Reformas estructurales implementadas a partir de 2012, y sus objetivos

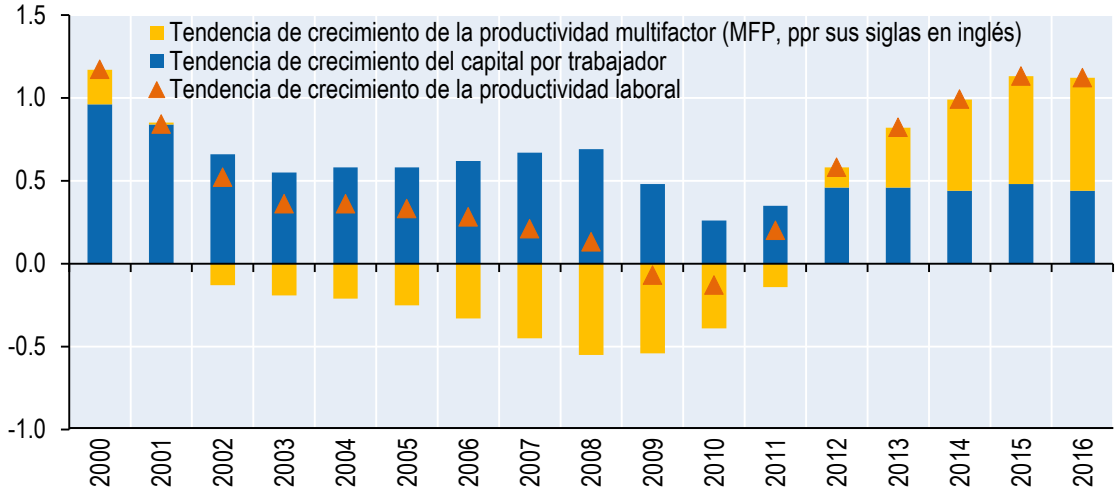
| **Reformas estructurales** | **Propósito de la reforma** |
|---|---|
| **Reformas con un grado avanzado de implementación** | |
| Reforma de la política fiscal | Incrementar los ingresos fiscales, reducir la dependencia de ingresos derivados del petróleo, eliminar lagunas fiscales, ampliar la base tributaria, incrementar la progresividad y simplificar el sistema fiscal. Reforzar la recaudación de impuestos. |
| Liberalización del sector financiero | Brindar más acceso a créditos de bajo costo y mejorar la competencia en el sector bancario. |
| Desregulación en telecomunicaciones y radiodifusión | Proteger los intereses del consumidor al fomentar la competencia para reducir el costo de servicios de telecomunicaciones e incrementar el acceso a ellos. |
| Reforma del sistema electoral | Incrementar la participación de las mujeres en la vida política; permitir la reelección de alcaldes y diputados para 2018. |
| Política de competencia y reforma regulatoria | Fortalecer la política de competencia y mejorar el marco regulatorio. |
| Apertura del mercado energético | Abrir los sectores del petróleo y del gas a operadores privados; liberalizar el sector eléctrico. |
| **Reformas con brechas de implementación** | |
| Reforma del mercado laboral y combate a la informalidad | Mejorar los incentivos para unirse al sector formal, y actualizar y mejorar las leyes laborales en México |
| Reforma educativa | Modernizar sustancialmente el sistema educativo e instaurar un Nuevo Modelo Educativo dirigido a promover la igualdad de oportunidades mediante la armonización del acceso a educación de buena calidad, la reducción de la desigualdad en las escuelas, la institucionalización de la evaluación docente y del sistema en general y fortalecimiento de la autonomía escolar. |
| Reforma en materia de anticorrupción y de transparencia | Aprobación del Sistema Nacional contra la corrupción y reforzamiento de sanciones a los sentenciados por corrupción y mejorar la transparencia del sector público y la gobernanza pública. |
| Reforma judicial | Mejorar la eficacia del sistema de justicia. |
| Reforma del sistema de innovación | Impulsar la investigación y el desarrollo, así como la infraestructura; desarrollar más clústeres y zonas económicos. Fomentar la digitalización. |
| Federalismo fiscal | Fortalecer la responsabilidad fiscal a nivel subnacional. |
| **Reformas en las que no se ha avanzado lo suficiente** | |
| Modernización de la agricultura | Promover la consolidación de granjas y la inversión del sector privado en la agricultura mediante la flexibilización de rigideces en los derechos de propiedad de la tierra y la eliminación de desincentivos para privatizar la tierra. |
| Seguro de desempleo, | Reducir el riesgo de caída de los ingresos a causa del desempleo |

| | |
|---|---|
| pensiones y prestaciones sociales | e impulsar los ingresos de los adultos mayores pobres. |
| Reforma del sistema de salud | Integrar y ampliar más el sistema de salud, mejorando la calidad. |

*Fuente: Secretariado de la OCDE.*

Gráfica 1.5. **LAS AMBICIOSAS REFORMAS FORTALECEN EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD**

Tendencia de aumento de la productividad laboral, en porcentaje




*Nota*: PMF = productividad multifactorial

*Fuente: OECD (2018), The Global Forum on Productivity – Herramienta Compare Your Country: http://www.oecd.org/global-forum-productivity/data/.*

Con el objetivo de combatir la informalidad, el gobierno intensificó la supervisión de empresas con 50 empleados o menos. Implantó reformas en los ámbitos laboral, fiscal y de seguridad social, con lo que simplificó el cumplimiento de las obligaciones tributarias y disminuyó considerablemente las obligaciones fiscales personales, de seguridad social, IVA e impuestos especiales durante la primera década de operación de una empresa. Estas reformas, que incluyen incentivos para fomentar la expansión de las nuevas empresas (como el acceso a formación y financiamiento respaldado por el gobierno y diversas herramientas electrónicas para simplificar el cumplimiento de obligaciones fiscales), provocaron que 1.5 millones de empresas se incorporaran en el sistema tributario desde 2014. Un dinámico sector de servicios también fomenta el crecimiento del empleo formal, con lo que ha colocado la tasa de desempleo en su nivel más bajo en 10 años.

Para mejorar el rendimiento educativo, México implementó una ambiciosa Reforma Constitucional que se propone poner a los estudiantes y a las escuelas como elemento central del sistema. En 2017 se implantó el Nuevo Modelo Educativo de México con el objetivo de garantizar una educación de calidad que prepare a los niños para los retos propios del siglo XXI. México también trabajó para mejorar los entornos escolares, invertir en más y mejor infraestructura, perfeccionar la evaluación, fomentar la igualdad y la inclusión, e incrementar la calidad de la profesión docente. El Servicio Profesional Docente instaurado en 2013 estableció un sistema de evaluación de profesores que permitió que casi 87% de ellos se evaluara voluntariamente en 2016. Después de algunos ajustes al proceso, en 2017 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) reinstauró el carácter obligatorio

de la evaluación docente. Las evaluaciones representan un gran paso hacia la mejora del sistema educativo de México y es necesario continuar llevándolas a cabo. El sistema educativo se enfoca, gracias a la reforma, al logro escolar, y los alumnos están en el centro de este esfuerzo.

Con el objetivo de cerrar las brechas de género en el desempeño del mercado laboral, se incrementaron los presupuestos dirigidos a la igualdad de género y se destinó una gran cantidad de recursos a avanzar en la autonomía económica de las mujeres. Las becas públicas están ayudando a mantener a un mayor número de alumnas en la educación media superior. El incremento en la cantidad y la calidad de los centros de atención infantil ofrece a las madres más opciones de guarderías, un instrumento fundamental para elevar la participación femenina en el mercado laboral. El acceso de las mujeres a servicios financieros mejoró con el fortalecimiento de los programas de la Banca Nacional de Desarrollo. En 2017 se modificó la regulación del sector financiero para incrementar la participación de las mujeres en los consejos de administración y en puestos decisorios en empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores. Para ampliar la igualdad de género en instituciones públicas, México incorporó la perspectiva de género en su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, entre otros instrumentos, e incorporó la paridad de género en la reforma electoral de 2014, lo cual llevó a México a tener el nivel de representación femenina más alto en el Congreso, comparado con el resto de los países de la OCDE. También se promulgaron leyes contra el acoso y la discriminación en el trabajo, y una ley general para combatir la violencia contra las mujeres.

Asimismo, México puso en marcha reformas de gran relevancia para proteger mejor el medio ambiente. El gobierno ratificó el Acuerdo de París y se comprometió incondicionalmente a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y los contaminantes climáticos de corta vida, lo cual implica una reducción, para 2030, de 22% de GEI y de 51% de carbono negro en relación con los niveles actuales. Las modificaciones a la Ley General de Cambio Climático ahora exigen la creación de un régimen de comercio de derechos de emisión. También ha mejorado el acceso a agua potable y saneamiento, y el gobierno ha tomado medidas para elevar la eficiencia en el uso de los recursos hídricos. Las tarifas por este concepto han subido significativamente desde 2014 y se implantaron incentivos para un mejor uso y tratamiento del agua. Para proteger mejor la valiosa biodiversidad de México, entre 2009 y 2015 el gobierno estableció 11 nuevas Áreas Naturales Protegidas (ANP), incrementando la cobertura a 91 millones de hectáreas. México también aplica muchas otras herramientas de política pública para conservar y utilizar la biodiversidad de modo sostenible, incluyendo subsidios y pagos por servicios de los ecosistemas (PSE). El programa de PSE de México es, de hecho, uno de los más grandes del mundo.

No obstante, si bien este conjunto de reformas sentó las bases para una mayor prosperidad y bienestar, es sólo un primer paso. Es necesario que los cambios legislativos e institucionales sean plenamente implementados para así garantizar su continuidad y permitir que las reformas arrojen los efectos deseados. Asimismo, los cambios han sido lentos en áreas esenciales para asegurar la eficacia del proceso general de reforma, sobre todo en el combate a la corrupción, el aumento de la transparencia y la mejora del Estado de derecho y del funcionamiento del sistema judicial (véase el cuadro 1.1). Por ejemplo, mientras que reformas como el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) sentaron una buena base para combatir la corrupción, la implementación aún no ha tenido lugar. México se encuentra

en pleno proceso de nombramiento de titulares de varios puestos clave, entre ellos el de Fiscal Anticorrupción, y los estados aún están desarrollando diversas reformas legales para implementar los sistemas locales anticorrupción. Además, las reformas no siempre han abarcado lo suficiente, particularmente en temas de gobernanza pública y en las áreas de pensiones y salud.

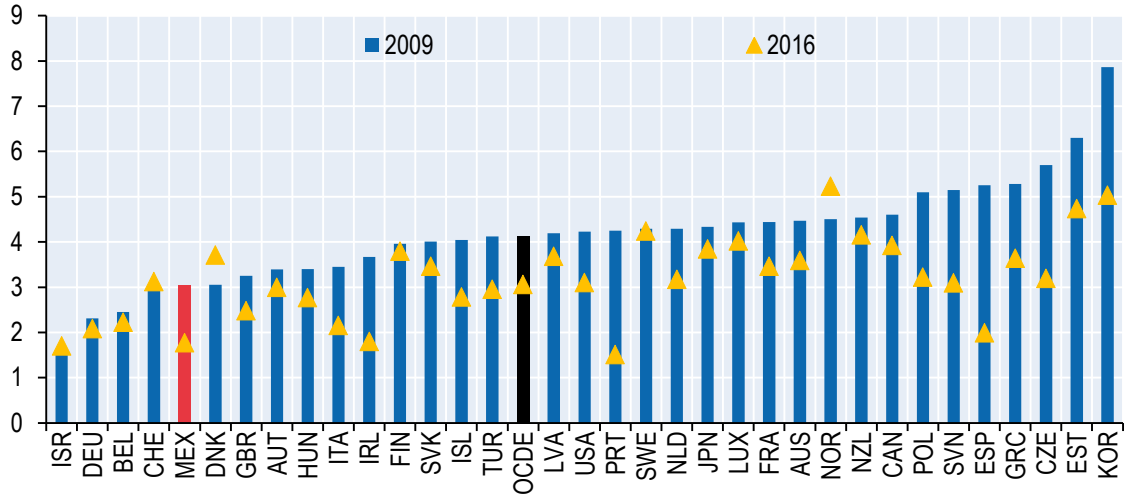
## Las deficiencias del sector público son el impedimento principal para avanzar, pues obstaculizan la instauración eficaz de políticas públicas

Fortalecer el sector público de México es un prerrequisito para que el país logre un crecimiento más fuerte, más verde y más incluyente. Al igual que en el desempeño económico, hay grandes desigualdades en las capacidades del sector público entre los ámbitos nacional y regional, así como en las distintas regiones. El gobierno federal, junto con algunos gobiernos estatales, logró desarrollar una fuerza laboral más competente y un entorno institucional que brinda más certidumbre y eficacia. Sin embargo, en promedio, la capacidad institucional es débil y los avances en la infraestructura institucional económica y social (en términos de eficacia y acceso) no se han acompañado de mejoras en el sistema judicial ni en el Estado de derecho, ambos aún deficientes en términos internacionales. Además, la insuficiente recaudación tributaria, dificulta la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones de inversión en infraestructura y gasto social.

Si bien los ingresos fiscales se incrementaron gracias a la reforma fiscal de 2014, son aún muy bajos a nivel internacional para promover un desarrollo sustentable y enfrentar los gastos que se requieren en infraestructura, educación, salud, reducción de la pobreza, apoyo familiar y seguridad social. La inversión del gobierno es baja en términos internacionales y ha venido disminuyendo en los últimos años (véase la gráfica 1.6). Hay margen para mejorar la eficiencia del gasto público, pero también potencial para incrementar los ingresos fiscales, por ejemplo, mediante la ampliación de la base tributaria y el ajuste de la mezcla fiscal mediante un aumento de los impuestos prediales y los ambientales. Una lucha más decidida contra la informalidad y la corrupción mejoraría la recaudación tributaria y alentaría la función redistributiva de su sistema fiscal. Se requiere, sobre todo, de un esfuerzo concertado para dotar al Estado de las capacidades necesarias para apuntalar el desarrollo, de recursos humanos y financieros, de competencias y capacidades, y de combate a la corrupción. El esfuerzo de construcción de un buen gobierno es particularmente importante en las regiones, donde existe una alta disparidad institucional, y en muchos casos, alta corrupción.

Gráfica 1.6. **LA INVERSIÓN GUBERNAMENTAL DISMINUYE**

Inversión del gobierno como porcentaje del PIB




*Fuente: Base de datos OECD National Accounts Statistics.*

Aun cuando los sucesivos gobiernos de México han trabajado para mejorar el funcionamiento del sector público (por ejemplo, recientemente se permitió la reelección de alcaldes por más de un periodo), la capacidad institucional continúa siendo reducida y desigual, especialmente en los ámbitos estatal y municipal. Por ejemplo, la mayoría de los municipios carece de una fuerza laboral profesionalizada. La aplicación de las políticas públicas también se ve obstaculizada por atribuciones duplicadas y poco claras en todos los niveles de gobierno, y por recursos insuficientes. Si bien la proporción del gasto de estados y municipios en relación con el gasto público total coincide con el promedio de los países federales de la OCDE, la diferencia entre la capacidad de recaudación y las responsabilidades de gasto es mayor en México. De hecho, los gobiernos subnacionales mexicanos tienen una de las proporciones más reducidas de recursos procedentes de ingresos fiscales entre los países de la OCDE.

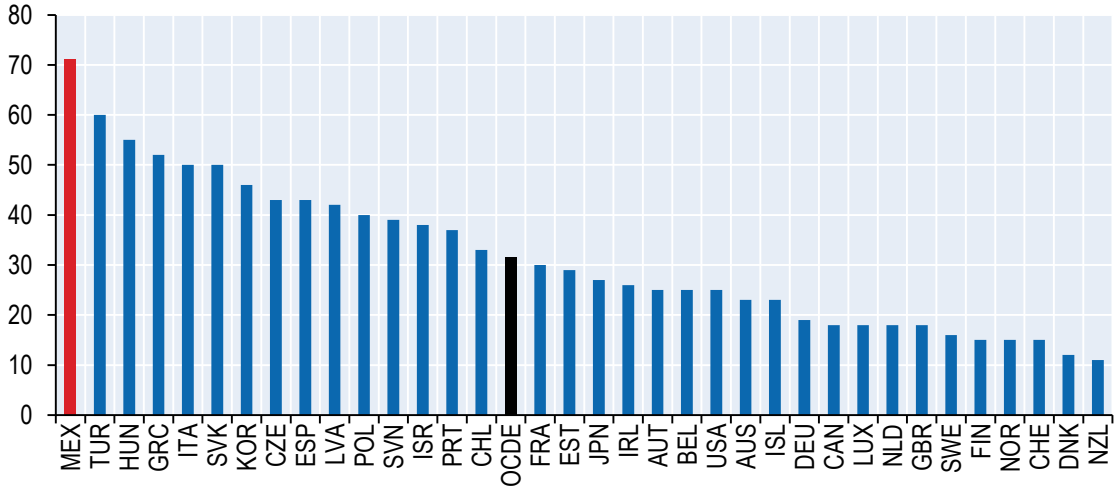
La corrupción y la percepción de la corrupción siguen siendo problemas importantes, no sólo en el ámbito nacional sino también (incluso en mayor medida) en el local. Más de 60% de la población considera que la corrupción está generalizada (véase la gráfica 1.7). Por consiguiente, es imprescindible avanzar en las reformas en esta área. La situación actual impide la aplicación eficaz de políticas públicas, no sólo porque sesga el sistema en beneficio de quienes tienen la capacidad de pagar sobornos, sino también porque erosiona la confianza de la población y de las empresas en el gobierno. Asimismo, significa que grandes cantidades de dinero no se gastan de forma que impulse la economía mexicana (por ejemplo, en inversiones empresariales productivas).

El sistema de justicia de México enfrenta, particularmente, enormes desafíos, sobre todo en términos de credibilidad, eficacia, puntualidad e integridad. Por ejemplo, en 2016, 83% de los mexicanos consideraba que el sistema judicial es corrupto, cifra mayor que el promedio de la OCDE de 65%. Además, el acceso desigual a la justicia es aún un gran dilema. Con el fin de responder mejor a las necesidades del Poder Judicial, México enmendó la Constitución y otras leyes para facilitar la aplicación de derechos constitucionales. También hizo cambios profundos en su sistema de justicia penal, medida clave para mejorar la seguridad personal y el Estado de derecho. El reto ahora es

garantizar una política pública coherente de justicia y seguridad en los ámbitos estatal y federal, así como entre todos los actores del sector en cada nivel de gobierno. Asimismo, es imperativo abordar la carencia de formación de quienes intervienen en la justicia penal: abogados, policías y jueces por igual.

Gráfica 1.7. **MÉXICO OCUPA EL ÚLTIMO LUGAR EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA OCDE**

Nivel de percepción de corrupción en el sector público, índice de 100 (más corrupto) a 0 (menos corrupto), 2017




*Fuente: Corruption Perceptions Index 2017: OECD countries, Transparency International.*

## Avanzar en el tema de la inclusión no sólo es fundamental desde una perspectiva social, también es un prerrequisito para que México desarrolle su potencial económico

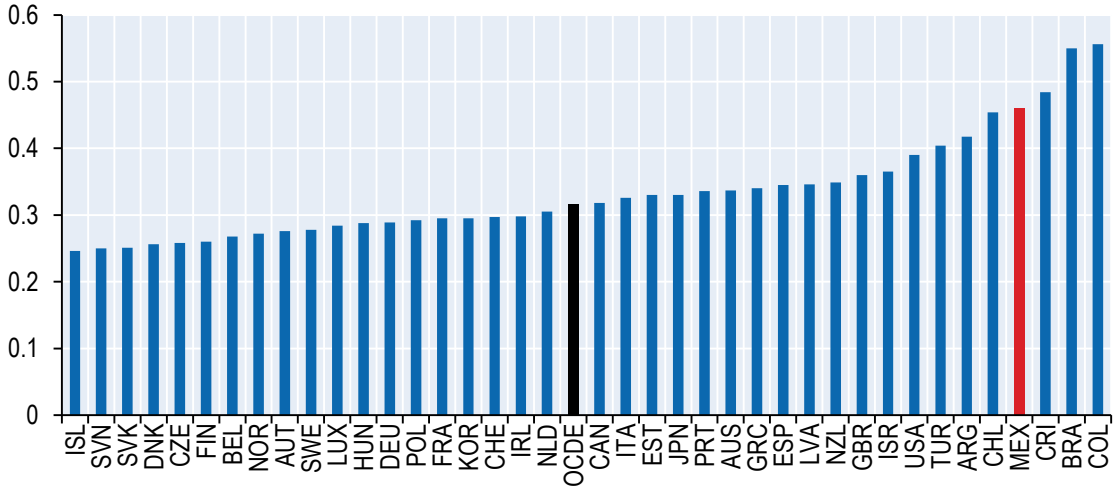
En 2014 la desigualdad en el ingreso disponible, medida por el coeficiente de Gini, fue de 0.46 (véase la gráfica 1.8). Si bien esta cifra ha disminuido desde mediados de la década de 1990 (alrededor de 0.50), aún es 50% más alta que el promedio de la OCDE, de 0.315. La reducción del nivel de pobreza relativa desde finales de dicha década se ha desacelerado y continúa elevada en comparación con otros países de la OCDE y con algunos de América Latina con niveles similares de PIB per cápita. En 2014, casi 17% de los mexicanos tenía ingresos después de impuestos y transferencias menores que el ingreso mediano, casi el doble del promedio de la OCDE. El sistema fiscal y de transferencias de México ayuda poco a mejorar la igualdad. La diferencia entre la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) antes y después de impuestos y transferencias es la más baja en la OCDE. Por otro lado, a pesar de los avances, la red de seguridad social aún es débil en México.

La elevada desigualdad de ingresos es un obstáculo para la mejora económica y social en México, ya que impide desarrollar plenamente el potencial y el talento de aquellos con los ingresos más bajos. A pesar de que la población de México es todavía relativamente joven, el bono demográfico disminuye con rapidez, lo que eleva la importancia de

aprovechar plenamente todo el talento disponible. Como en otros países de la OCDE, el contexto familiar tiene grandes repercusiones en las oportunidades y opciones en la vida. El desempeño educativo de los niños está muy relacionado con su condición socioeconómica y con el nivel educativo de sus padres. Los jóvenes de familias de ingresos altos tienen tres veces más probabilidades de matricularse en programas de educación terciaria que los que provienen de familias de ingresos bajos (véase la gráfica 1.9). Esto no sólo influye en sus posibilidades socioeconómicas, sino que el nivel educativo también tiene efectos sobre el estado de salud. Por ejemplo, en México un hombre de 30 años con educación terciaria tiene, en promedio, una esperanza de vida 5.3 años mayor que la de un hombre de la misma edad sin educación media superior (véase la gráfica 1.9).

Gráfica 1.8. **LA DESIGUALDAD SALARIAL CONTINÚA MUY ALTA EN MÉXICO**

Coeficiente de Gini de 0 (perfecta igualdad) a 1 (perfecta desigualdad), 2015 o último año disponible

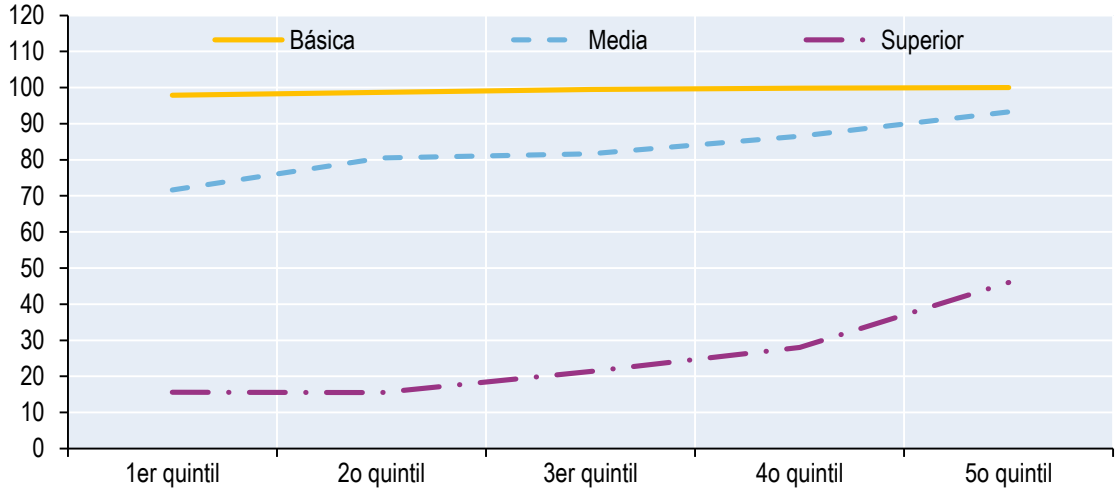



*Nota*: El ingreso se define como el equivalente de ingreso familiar disponible.

*Fuente: Base de datos OECD Income Distribution (http://oe.cd/idd).*

Gráfica 1.9. **LOS JÓVENES DE FAMILIAS DE INGRESOS ALTOS TIENEN MÁS PROBABILIDADES DE MATRICULARSE EN CURSOS DE EDUCACIÓN TERCIARIA QUE LOS DE FAMILIAS DE INGRESOS BAJOS**

Tasas netas de matrícula por decil de ingresos, porcentaje, 2014



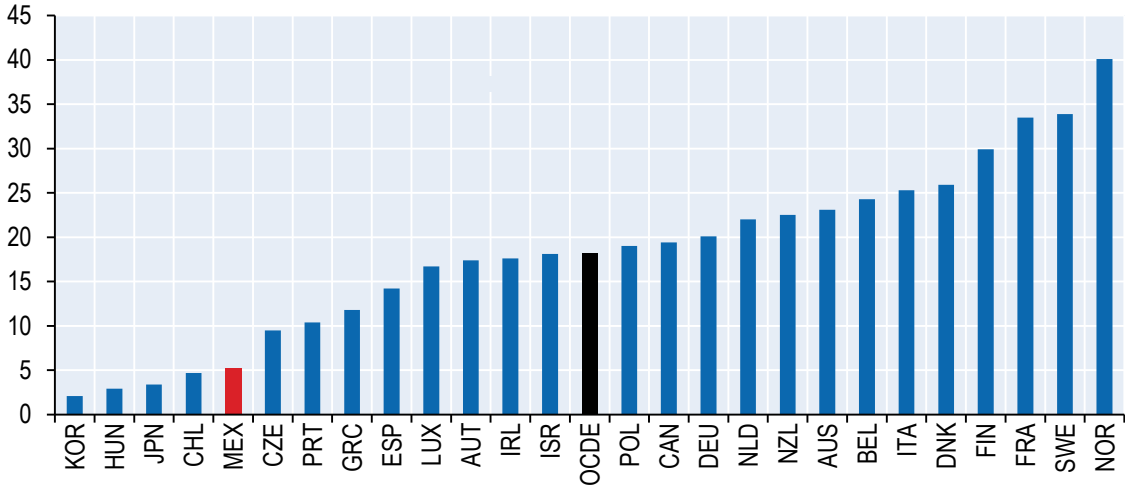

*Fuente: SEDLAC y World Bank (2018), Base de datos socioeconómica para América Latina y el Caribe.*

Adicionalmente, la persistente desigualdad de género en México no sólo reduce el bienestar de las mujeres, sino que también limita el potencial de crecimiento del país. Si bien la participación de las mujeres en edad productiva (25-54 años) en el mercado laboral se ha venido incrementando desde principios de la década de 1990, esta es aún menor que el promedio de la OCDE y significativamente menor que la tasa de participación masculina. La OCDE estima que reducir a la mitad la brecha de género en este sentido para 2040 aumentaría el PIB per cápita en casi 0.2 puntos porcentuales anuales por arriba de las proyecciones de referencia. Las mexicanas ganan en promedio 17% menos que los hombres, lo cual se debe a recesos en su carrera, segregación ocupacional, mayor probabilidad de trabajar en empleos informales y de salarios reducidos, más horas de trabajo no remunerado y discriminación en contrataciones y ascensos (OCDE, 2016a). La participación de las madres es particularmente baja debido a la falta de servicios de atención infantil asequibles y de calidad para niños de 0 a 2 años, aunque la oferta de cuidados a niños de 3 a 5 años ha venido mejorando en los últimos años. La brecha de género en términos de responsabilidades familiares es la más alta entre los países de la OCDE: las mexicanas dedican alrededor de cuatro horas más al día que los hombres a realizar labores no remuneradas. Asimismo, menos de 10% de los cargos en consejos de administración son ocupados por mujeres, un nivel reducido en comparación con otros países de la OCDE (véase la gráfica 1.10). Y si bien las mujeres mexicanas tienen una representación elevada en la Administración Pública Federal de México, con un 51% de los empleos en 2016, ocupan sólo un tercio de los puestos directivos. A pesar de los progresos, disminuir la violencia contra las mujeres y mejorar el acceso a la justicia siguen siendo retos pendientes tanto en la agenda nacional como en la subnacional, donde existen grandes disparidades regionales. Enfocar esfuerzos a sectores particularmente vulnerables como el de las madres solteras resulta fundamental para lograr un real avance en esta agenda.

El desigual acceso a oportunidades que experimenta la población indígena en México es otro gran obstáculo para un crecimiento más fuerte e incluyente. Los indígenas enfrentan desventajas y discriminación, las cuales contribuyen a unos niveles más bajos en educación, alfabetización y asistencia a la escuela en comparación con los mexicanos no indígenas. El analfabetismo entre los indígenas de más de 15 años alcanza 19%, en comparación con 6% del resto de población mexicana.

Gráfica 1.10. **LAS MUJERES OCUPAN MENOS CARGOS DIRECTIVOS QUE LOS HOMBRES**

Proporción de mujeres en consejos de administración, 2015




*Fuente: OECD Labour Force Statistics Database y MSCI ESG Research Survey of Women on Boards.*

La población indígena también tiene mayor probabilidad de trabajar en empleos con salarios bajos. Por tanto, es fundamental elaborar políticas públicas eficaces que brinden oportunidades educativas igualitarias, independientemente del origen y el contexto socioeconómico. México también enfrenta importantes desafíos para garantizar altos estándares de vida a la tercera edad. Los niveles de pobreza en edades avanzadas son elevados en México, afectando en 2014 a 25.6% de los mayores de 65 años, el doble que el promedio de la OCDE. Las pensiones tienden a perpetuar buena parte de la desigualdad de la vida laboral a las edades avanzadas. En los países de la OCDE, en promedio, cerca de dos tercios del incremento de la desigualdad de ingresos se transmite a la desigualdad de las pensiones, y México se encuentra cerca de dicho promedio. El sistema de contribución definida para cuentas individuales, puesto en marcha en 1997 para trabajadores del sector privado y en 2007 para trabajadores del sector público, incrementó la capacidad de la economía mexicana para financiar pensiones. Sin embargo, las aportaciones al sistema son insuficientes para garantizar prestaciones de jubilación de más de 50% del salario previo final. Asimismo, ya que el sistema de aportaciones para pensiones sólo cubre a los trabajadores por cuenta ajena del sector formal, gran parte de la población en edad laboral queda fuera del mismo. Al igual que todos los sistemas de pensiones de los países de la OCDE, el mexicano tiene un componente no contributivo de seguridad social para la edad avanzada destinado a quienes no pudieron acumular suficientes derechos o activos; sin embargo, los niveles de la red de protección son muy bajos (6.2% de ingresos promedio, OCDE, 2017d).

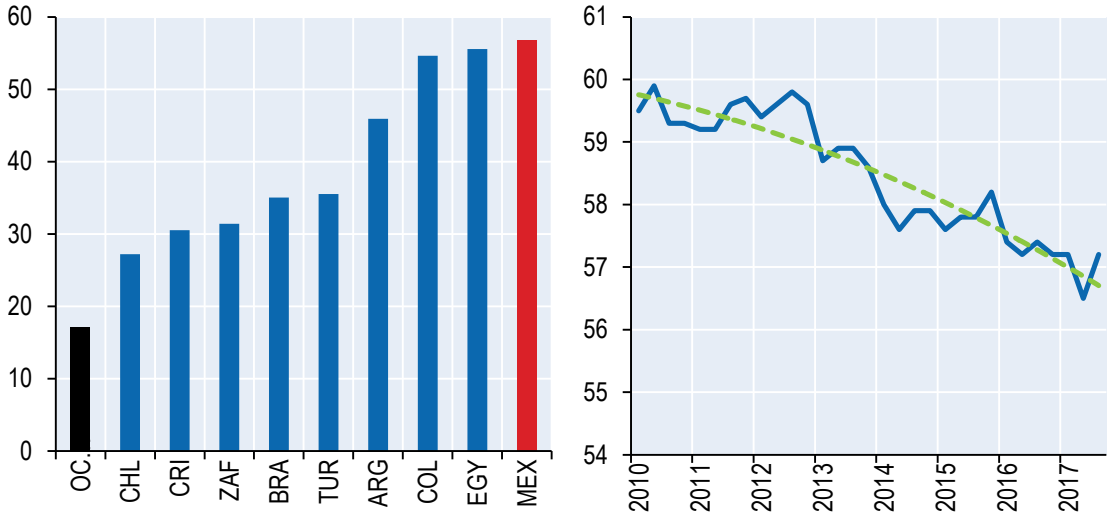
La informalidad sigue siendo muy alta en México: la proporción hacia finales de 2017 era cercana a 57% (véase la gráfica 1.11), y se concentra en empresas informales muy pequeñas (las cuales emplean a más de la mitad de los trabajadores informales de México) y en el sur del país. La informalidad perjudica a los trabajadores vulnerables al ofrecerles sueldos bajos y menos oportunidades de progreso laboral, así como al excluirlos de las regulaciones del mercado laboral y de la seguridad social. La informalidad también impide mejorar la calificación de la fuerza laboral de México, ya que, en primer lugar, las empresas informales no proveen a sus trabajadores oportunidades de aprendizaje y capacitación e invierten poco (o nada) en ellos, y, en segundo lugar, el sector informal representa una alternativa viable para estudiantes que abandonan la educación, frenando el desarrollo de su educación y capacitación formales. Como consecuencia, y también debido a la inadecuada asignación de recursos resultante, la informalidad es un enorme lastre para la productividad.

La desigualdad a nivel individual se reproduce a nivel geográfico (véase la gráfica 1.12). Ha aumentado la desigualdad entre una economía moderna altamente productiva en el norte y el centro del país, y una baja productividad y economía tradicional en el sur. Las diferencias en el PIB per cápita entre regiones pequeñas, medidas por el índice de Gini, fueron las segundas más altas de la OCDE en 2013, si bien la brecha ha disminuido desde 2008. La región más rica lo era seis veces más que el promedio nacional. La productividad en la región con el nivel más elevado, Campeche, era 12 veces mayor que la de la región menos productiva, Chiapas.

Gráfica 1.11. **SI BIEN HA HABIDO ALGUNOS AVANCES, LA INFORMALIDAD SIGUE SIENDO ELEVADA**

A. Tasas de informalidad del total de trabajadores de 15-64 años, último año disponible

B. Tasas de informalidad como porcentaje del empleo total



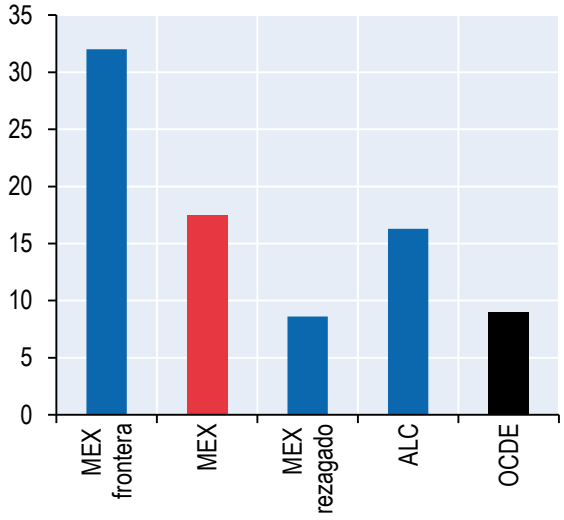

*Nota*: En el panel A, la informalidad se define como un sector que abarca a: *i)* empleados que no pagan aportaciones a la seguridad social, y *ii)* trabajadores autónomos que no pagan aportaciones a la seguridad social (Chile, Costa Rica y Turquía), o cuyos negocios no están registrados (Argentina, Brasil, Colombia, Egipto, México, Perú y Sudáfrica).

*Fuentes: OECD (2016b), "Closing gender gaps in the labour markets of emerging economies: The unfinished job", en OECD Employment Outlook 2016 http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-8-en; OECD (2017c), OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica, http://dx.doi.org/10.1787/9789264282773-en; INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.*

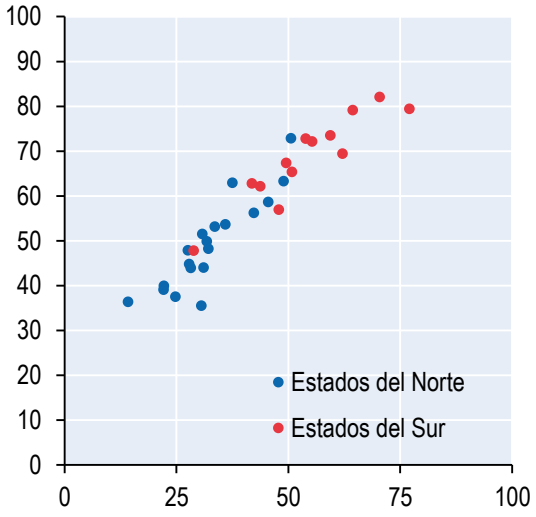
Estas diferencias geográficas en el rendimiento económico se reflejan a su vez en distintas medidas de bienestar. Las desigualdades regionales se deben a dotaciones e inversiones de recursos dispares, la distancia entre mercados, viejos desequilibrios de poder, desventajas étnicas y raciales y debilidades institucionales (véase más adelante). Para lograr un crecimiento más fuerte e incluyente en México, es fundamental proveer a las regiones de los medios para desarrollar plenamente su potencial. Esto implica, ante todo, invertir en la capacidad de los gobiernos regionales y locales de elaborar y poner en marcha políticas públicas de manera eficaz, pero también en la tan necesaria infraestructura de transporte y digital para conectar mejor a las regiones rezagadas con el resto de México y con otros países.

Gráfica 1.12. **LAS DISPARIDADES REGIONALES SIGUEN SIENDO AMPLIAS**

A. Crecimiento del PIB en el periodo 2007-2016, o más reciente




B. Tasas de informalidad y pobreza por estado, 2016



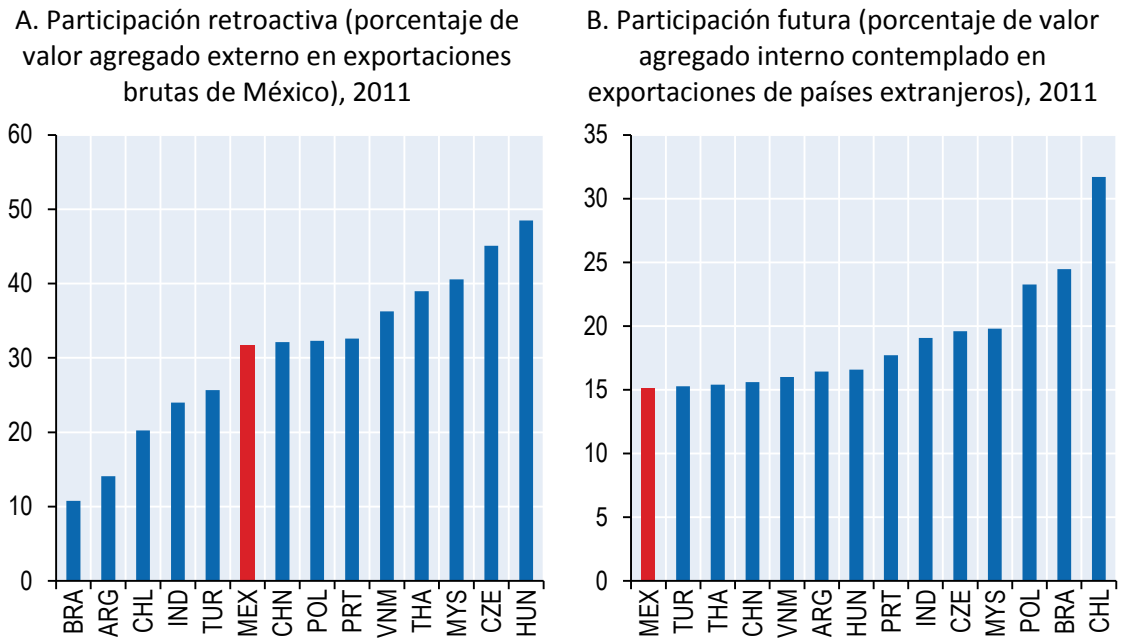

*Nota:* Panel A: Los Estados con crecimiento más rápido son: Ciudad de México, Querétaro, Nuevo León, Tabasco y Aguascalientes. Los estados con crecimiento más lento son: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Nayarit y Tlaxcala. Los estados que más dependen del sector petrolero (Campeche y Tamaulipas) se excluyen pues sufrieron tanto de una profunda recesión desde el colapso de los precios del petróleo, como de la tendencia a la baja de la producción petrolera.

*Fuente: INEGI y CONEVAL.*

## Continuar con las reformas recientes dirigidas a fomentar la competencia es fundamental para aprovechar plenamente los beneficios de la globalización y la digitalización

Si bien México se está integrando con éxito en las cadenas globales de valor (CGV), aún tiene camino por recorrer. Tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México se convirtió en el abastecedor principal de productos intermedios y en ensamblador para el sector manufacturero de Estados Unidos. Por tanto, su integración a las CGV se dio sobre todo mediante su incorporación al ciclo empresarial de Estados Unidos, lo que dejó al país muy expuesto a los acontecimientos en el ámbito económico estadounidense. En los últimos años, ha aumentado el valor agregado interno de las exportaciones mexicanas gracias a que se ha incrementado el contenido nacional y ha disminuido el importado. A pesar de ello, hay espacio para la mejora (véase la gráfica 1.13, panel A). Asimismo, el porcentaje de valor agregado contemplado en las exportaciones de países extranjeros es bajo en términos internacionales (véase la gráfica 1.13, panel B).

Gráfica 1.13. **MÉXICO TIENE LA OPORTUNIDAD DE LOGRAR UNA MAYOR INTEGRACIÓN EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR**




*Fuente: OECD (2017b), OECD Economic Surveys: Mexico 2017, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en.*

Para obtener mayor valor agregado de su participación en la economía mundial, México requiere incrementar sus capacidades en actividades de uso intensivo de conocimientos y competencias dentro de las cadenas globales de valor. El nivel más alto de creación de valor en una CGV a menudo se encuentra en ciertas actividades iniciales, como desarrollos conceptuales novedosos, diseño, I+D o la manufactura de partes y componentes clave, así como en ciertas actividades posteriores como comercialización, posicionamiento de marca o servicio al cliente. Estimular la innovación es esencial para que México mejore su posición en las cadenas de valor. Los gastos de I+D del sector privado en México se encuentran muy por debajo de los de casi todos los países de la OCDE y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Los obstáculos para elevar el potencial de innovación del país incluyen una base nacional de investigación y competencias débil, un entorno de empresas nuevas basadas en el conocimiento que está subdesarrollado, así como diversos retos institucionales. La cooperación entre los centros de investigación públicos y privados es débil y el marco de financiamiento inicial, insuficiente.

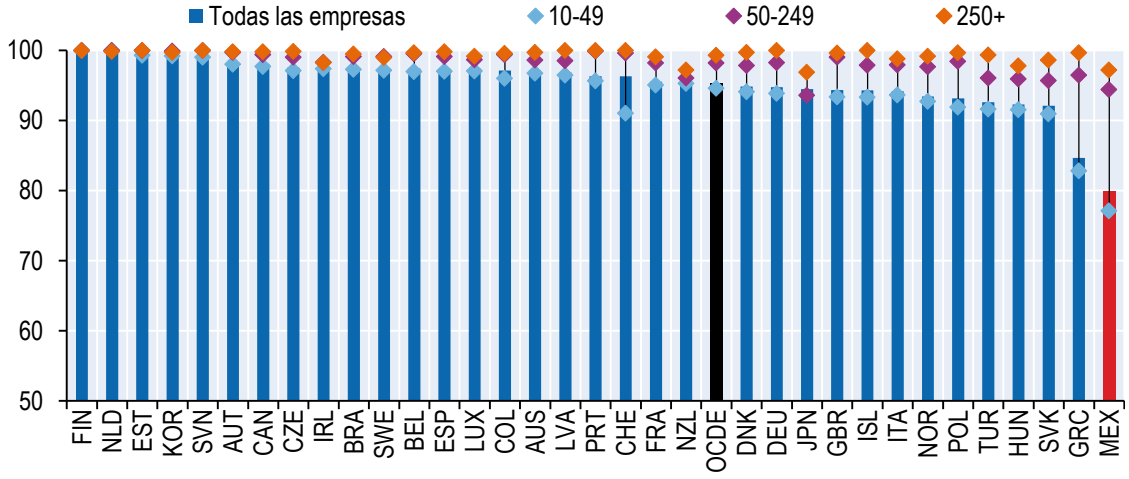
También es importante reducir los obstáculos a la inversión extranjera y al comercio de servicios en sectores productivos que todavía no están plenamente integrados en las cadenas globales de valor, pero cuyas ventajas comparativas son altas. Si bien dichos obstáculos disminuyeron en sectores clave, sobre todo en los medios de comunicación y en las telecomunicaciones, la brecha respecto a las mejores prácticas de la OCDE sigue siendo considerable en casi todos los demás sectores. En particular, algunos sectores determinantes para la integración en las cadenas globales de valor (por ejemplo, la logística) tienen una normativa estricta. A pesar de los grandes esfuerzos realizados para reducir las cargas administrativas, estas son aún notorias. Se requiere seguir avanzando

en los niveles municipal y estatal, donde todavía hay importantes barreras de entrada y una elevada concentración sectorial. Una mayor armonización normativa con los socios comerciales de México ayudaría a impulsar los flujos comerciales.

México todavía no está cosechando los frutos de la revolución digital. Los empleos en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) representan poco más de 1% del empleo total y, a diferencia de otros países de la OCDE, disminuyeron en años recientes. La contribución de las TIC a la investigación en el sector privado también es reducida. En 2015 equivalió a apenas 0.17% del gasto total de las empresas en I+D, muy por debajo del promedio de la OCDE de 0.40%. El uso de Internet es reducido en México, en gran parte debido al bajo nivel de competencias en este sentido. Únicamente 85% de los jóvenes de 16 a 24 años de edad utilizan Internet, en comparación con cifras cercanas a 100% en casi todos los demás países de la OCDE. De manera similar, el porcentaje de empresas con conexión de banda ancha en México se sitúa muy por debajo del de otros países de la OCDE (véase la gráfica 1.14).

Gráfica 1.14. **MÉXICO ESTÁ REZAGADO FRENTE A OTROS PAÍSES DE LA OCDE EN TÉRMINOS DE CONECTIVIDAD DE BANDA ANCHA DE LAS EMPRESAS**

Proporción de empresas con conexión de banda ancha, 2016




*Notas:* Excepto cuando se indique lo contrario, la cobertura de sector consiste en todas las actividades de manufactura y servicios de mercado no financieros. Solo se consideran las empresas con 10 empleados o más. Por su tamaño se definen como: pequeñas (10-49 empleados), medianas (50-249 empleados) y grandes (250 empleados o más). Para países exentos, véase la nota 2 al final del capítulo.

*Fuente: Base de datos de la OCDE, ICT Access and Usage by Businesses, http://oe.cd/bus (consultada en junio de 2017).*

## El crecimiento económico tiene un costo para el medio ambiente, un elemento importante del bienestar de la población

En México, las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita —excluyendo la mayoría de las producidas por la tala de bosques— están muy por debajo del promedio de la OCDE, pero han ido en aumento. Las emisiones por unidad del PIB se redujeron muy poco en los

últimos 25 años, y en la actualidad son sólo ligeramente inferiores que el promedio de la OCDE. El crecimiento del PIB desde 1990 vino acompañado de un descenso en la intensidad energética (entendida como el suministro total de energía primaria por unidad del PIB); sin embargo, en años recientes esta disminución se ha venido frenando. El marco legal e institucional implementado por México brinda una buena base para hacer frente a estos temas. El problema hacia el futuro será cumplir con los compromisos, lo que requerirá superar las debilidades institucionales.

Evitar el estrés hídrico es otro asunto fundamental para México. El país aún tiene la tasa más baja de conexión con las plantas públicas de tratamiento de aguas residuales de la OCDE y el uso eficiente del agua se mantiene bajo, según los estándares de la Organización. Debido al crecimiento demográfico, en las próximas dos décadas México afrontará el gran reto de proveer agua potable a 36 millones de personas adicionales y servicios de saneamiento a 40 millones de personas más. Los asuntos de gobernanza multinivel y de cuencas hidrográficas son un obstáculo importante para el progreso, como lo son las duplicaciones y brechas en las funciones regulatorias y las incongruencias en las políticas públicas de agua, agricultura y energía.

México es uno de los países más biodiversos del mundo: alberga a más de 10% de la biodiversidad mundial. Sin embargo, la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas del país están amenazados, con muchas especies “en peligro crítico de extinción”, “en peligro de extinción” o “vulnerables”. La pérdida de biodiversidad terrestre se debe a muchos factores, entre ellos la conversión de ecosistemas naturales para la producción agrícola y ganadera, la expansión urbana, una agricultura agresiva con el medio ambiente, prácticas de gestión ganadera y forestal, así como la construcción de infraestructura. La pérdida de biodiversidad marina se debe sobre todo a la sobreexplotación pesquera, la contaminación por escorrentía agrícola y aguas residuales y la modificación de hábitats. Las deficiencias del marco institucional para la gestión de la biodiversidad son un obstáculo fundamental para abordar estos problemas de manera eficiente.

## Fomentar un crecimiento más fuerte, más verde y más incluyente requiere un conjunto de reformas audaces en áreas complementarias de política pública

Para enfrentar los retos analizados, México necesita continuar con las reformas ya legisladas y garantizar su ejecución eficaz e íntegra, además de complementarlas con reformas adicionales, sobre todo con tres objetivos clave: seguir construyendo una economía altamente competitiva, fomentar la inclusión y fortalecer las instituciones. Hacer más incluyente el crecimiento no solo garantizará que el aumento de éste se refleje en mayor bienestar, sino que ayudará a que las reformas para la competitividad alcancen los efectos deseados de crecimiento al permitir que las empresas hagan uso de todo el talento disponible. Mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, que implica equiparlas con los recursos financieros y humanos requeridos, ayudará a su vez a garantizar una instauración eficaz de políticas dirigidas hacia los otros dos objetivos prioritarios. Por ejemplo, permitirá una adecuada aplicación de la nueva Ley Federal de Competencia y del marco regulatorio mejorado, así como una correcta orientación de las políticas

sociales de manera que brinden suficiente apoyo. Además, evitarán la desviación de servicios públicos hacia el beneficio de los más ricos y los mejor conectados.

Este informe ha sido preparado para apoyar al próximo gobierno de México en la identificación y priorización de las acciones de política pública que necesita. Ofrece diversas recomendaciones de política pública destinadas a potenciar el crecimiento y el bienestar y a mejorar la vida de los mexicanos, basadas en las experiencias de la OCDE.

En los capítulos 2, 3 y 4 se explora la manera en que México puede intensificar el fortalecimiento de su sector público para garantizar la aplicación eficiente y eficaz de las políticas públicas. En el capítulo 2 se analiza en primer lugar el sistema fiscal y de transferencias de México y se proponen formas de recaudar ingresos fiscales adicionales, al tiempo que se identifica el potencial para mejorar la eficiencia del gasto público. También se presentan medidas para incrementar el efecto redistributivo del sistema fiscal y de transferencias del país. El capítulo 3 se centra en el marco institucional mexicano y aborda medidas para combatir eficazmente la corrupción, mejorar la eficacia del sistema judicial y fortalecer el Estado de derecho. En el capítulo 4 se examinan las opciones de México para reducir las amplias desigualdades regionales en bienestar mediante el fomento de una mayor capacidad de recursos fiscales, técnicos y humanos, así como de la transparencia en los niveles estatal y local. También se estudia la manera en que las ciudades pueden aprovechar mejor los beneficios de la productividad que se relacionan con la aglomeración, así como el potencial del sector turístico para los objetivos de desarrollo regional.

Los capítulos 5 a 8 se centran en promover un crecimiento más incluyente para garantizar que todos los mexicanos contribuyan a alcanzarlo y se beneficien al lograrlo. En el capítulo 5 se analizan posibles medidas para que México fomente la calidad y la equidad de su sistema de educación y competencias. Es fundamental que las actuaciones se concentren en los alumnos de menor rendimiento y que el sistema los provea de las herramientas que necesitan. La atención educativa en la primera infancia es particularmente importante, pues tiene repercusiones permanentes en las competencias y actitudes de la población. En el capítulo 6 se examina el mercado laboral y la política social de México, y se proponen formas de reducir la informalidad, crear más empleos de calidad y fortalecer la seguridad social. En el capítulo 7 se explora cómo México puede avanzar más en materia de igualdad de género al eliminar obstáculos al empleo remunerado, combatir la violencia contra las mujeres, cambiar normas y expectativas sociales y profundizar en la perspectiva de género en todas las áreas de política pública. En el capítulo 8 se estudia en detalle el sistema mexicano de salud. Si bien en los últimos años se ha venido avanzando en expandir la cobertura de los servicios de salud, el reducido gasto en atención de la salud y los elevados gastos de bolsillo generan desigualdad en el acceso a servicios de calidad. Asimismo, la fragmentación del sistema de salud es un problema importante, pues genera diferencias de desempeño en los diferentes subsistemas y estados, permite duplicaciones y falta de cobertura y disminuye la calidad general de la atención.

En el capítulo 9 se aborda la manera en que México puede sacar el máximo provecho de la globalización y la digitalización mediante la puesta en marcha de reformas que fomenten la competencia y la expansión de los beneficios en las empresas, las regiones y la población. En este sentido, es imperativo que México continúe con la liberalización de los sectores energético y de telecomunicaciones, así como que elimine las barreras existentes en el

comercio de servicios para facilitar aún más la integración del país en las cadenas globales de valor. Pese a los extraordinarios logros obtenidos, aún hay cabida para reforzar la ley de competencia, en particular en lo referente a la contratación pública y el combate a la colusión en licitaciones. También es importante fortalecer las políticas de innovación, sobre todo para permitir que el país aproveche al máximo las ventajas de la transformación digital.

En el capítulo 10 se analizan las posibilidades de México de afrontar sus numerosos retos ambientales, pues un ambiente limpio y diverso es un elemento central del bienestar de la población. Cumplir con los compromisos del país respecto al cambio climático requerirá aumentar gradualmente el impuesto al carbono y garantizar que las tasas reflejen de manera más uniforme el contenido de carbono de los combustibles. También es importante reforzar el marco institucional para gestionar la biodiversidad y modificar los subsidios gubernamentales perjudiciales para el medio ambiente en sectores como el agrícola y el pesquero. Promover un uso eficiente del agua en todos los sectores, distribuirla donde crea más valor y estimular la inversión en infraestructura hidráulica ayudará a que México afronte con éxito los retos en la gestión de este recurso.

## Bibliografía adicional


OECD (2017a), *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/growth-2017-en

OECD (2017b), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en

OECD (2017c), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264282773-en

OECD (2017d), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en

OECD (2016a), "Closing gender gaps in the labour markets of emerging economies: The unfinished job", en *OECD Employment Outlook 2016*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-8-en

OECD (2016b), *Gender Equality in the Pacific Alliance: Promoting Women's Economic Empowerment*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262959-en

## *Capítulo 2*

# Fortalecimiento de la política fiscal en México

*Sónia Araújo, Bert Brys y Karolin Killmeier*

**En los últimos años, la política fiscal de México se ha fortalecido considerablemente. No obstante, pese a los avances alcanzados, la recaudación tributaria actual sigue siendo insuficiente para sustentar las necesidades de inversión en infraestructura, educación, salud, reducción de la pobreza, apoyo familiar y protección social. Si bien hay margen para mejorar la eficiencia del gasto público, México tiene potencial para incrementar los ingresos fiscales, por ejemplo, ampliando la base tributaria y ajustando los distintos impuestos mediante un mayor enfoque en las tasas prediales y ambientales. Mayores esfuerzos en la lucha contra la informalidad mejorarían la recaudación tributaria y fortalecerían la función redistributiva del sistema fiscal. Esto debe ir acompañado de una estrategia para optimizar la eficacia y transparencia del gasto público y al combate contra la corrupción.**

La política fiscal es decisiva para construir sociedades justas e incluyentes. En la última década, México emprendió una serie de iniciativas para fortalecer el marco de su política fiscal y promulgó reformas importantes para mejorar la calidad del gasto social. PROSPERA, el renovado programa de transferencias de efectivo, puesto en marcha en 2014 después de Progresa (1997) y Oportunidades (2002), cubre necesidades multidimensionales como salud, educación y nutrición, y ofrece asistencia en servicios financieros y acceso al empleo. PROSPERA ha logrado incrementar la asistencia de los niños a la escuela, reducir la desnutrición y brindar cobertura sanitaria a las familias en situación de pobreza. Adicionalmente, México asumió el reto de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en 2013-2014 instrumentó una ambiciosa y oportuna reforma fiscal que ha ayudado a incrementar la recaudación de ingresos fiscales no petroleros.

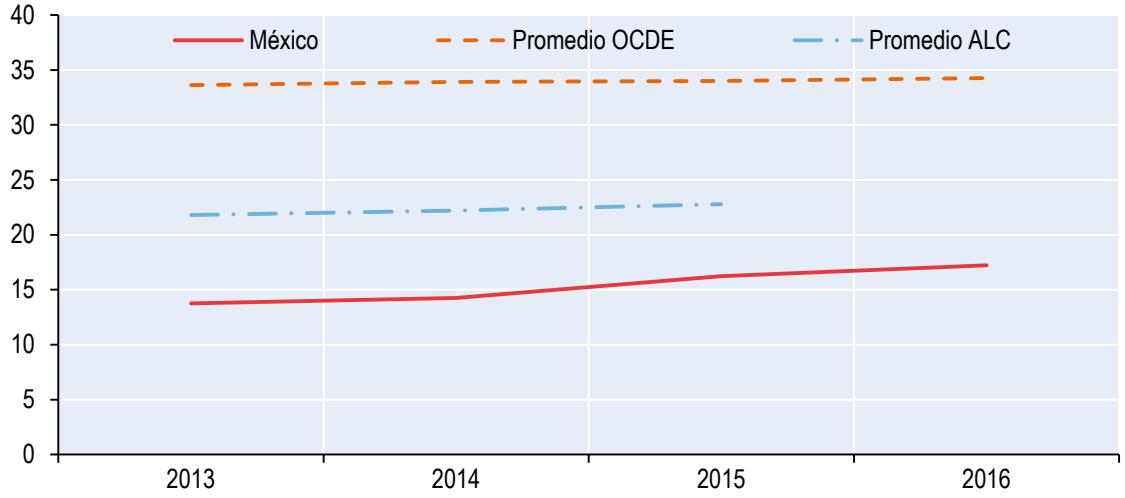
Sin embargo, el 43% de los mexicanos sigue viviendo en condiciones de pobreza, mientras que la desigualdad salarial sigue siendo considerablemente alta (en comparación con otros países de la OCDE). Por ello México tiene que redoblar esfuerzos y tomar medidas adicionales para fortalecer su capacidad fiscal. A pesar de la reforma fiscal de 2013/2014, la recaudación sigue siendo insuficiente para financiar las necesidades de gasto público social y el gasto en infraestructura. La inversión gubernamental representó el 1.8% del Producto Interior Bruto (PIB) en 2016, una de las cifras más bajas entre los países de la OCDE, y menor que el 3% de 2009. El gasto social como porcentaje del producto interno bruto (PIB) permanece en los niveles más bajos entre los países de la OCDE, pese a haber aumentado desde menos de 2% del PIB en 1985 hasta casi 8% en 2012. Las transferencias de efectivo constituyen menos del 3% del PIB, incluyendo el gasto en programas de activación laboral y seguro de desempleo. Aumentar la recaudación tributaria es, por tanto, crucial para fomentar el desarrollo y la mejora del bienestar. Además, se debe avanzar hacia una mayor eficiencia del gasto público. Sin duda, México tiene espacio para mejorar la efectividad de las políticas fiscales y de los programas de transferencias en efectivo.

## Nuevos incrementos de los ingresos fiscales

En octubre de 2013, México emprendió una ambiciosa reforma fiscal que entró en vigor en 2014. Se modificaron diversos gravámenes, como el impuesto sobre la renta (ISR), el ISR de personas morales y los impuestos al consumo de energéticos y otros productos. La tasa más alta de impuesto sobre la renta personal se elevó hasta 35% (aunque gravado solamente en ingresos muy elevados) y se impusieron límites a las deducciones fiscales. También se implantó un impuesto de 10% sobre ganancias de capital y dividendos. En cuanto al impuesto sobre la renta de personas morales, se introdujeron límites a las amortizaciones y se eliminó el régimen alternativo IETU. Se eliminaron o reformaron algunas lagunas legales y exenciones. Se modificó el trato fiscal preferencial concedido a las maquiladoras. Se homologó el IVA en las regiones fronterizas, con lo que se amplió la imposición al consumo y se eliminaron las exenciones especiales a las maquiladoras. México también instauró un impuesto a los alimentos con alto nivel calórico y a las bebidas azucaradas. Estos cambios han comenzado a dar resultados.

Gráfica 2.1. **A PESAR DEL INCREMENTO, LA RECAUDACIÓN FISCAL SIGUE SIENDO REDUCIDA EN MÉXICO**

Recaudación fiscal total como porcentaje del PIB antes y después de la reforma fiscal 2013/2014




*Nota*: ALC = América Latina y el Caribe.

*Fuente: OECD Global Revenue Statistics (base de datos).*

Entre 2013 y 2016, los ingresos fiscales aumentaron en más de 3.4 puntos porcentuales del PIB. Los impuestos sobre bienes y servicios (con un aumento de cerca de 1.5 puntos porcentuales) y el ISR personal y corporativo (que se incrementó en cerca de 0.8 puntos porcentuales) fueron los gravámenes que registraron el mayor aumento entre 2013 y 2015. Sin embargo, como porcentaje del PIB, la recaudación tributaria es aún baja en comparación con otros países de América Latina y el Caribe (ALC) y de la OCDE (véase la gráfica 2.1). En particular, los ingresos obtenidos del impuesto sobre la renta personal (3.3% del PIB en 2015) están muy por debajo del promedio de la OCDE (8.4% para el mismo año). También hay margen para incrementar la recaudación de impuestos prediales recurrentes, ya que en 2015 sumaron tan solo 0.3% del PIB, comparado con el 1.9% promedio de la OCDE para el mismo año.

Según datos proporcionados por el Sistema de Administración Tributaria, los gastos fiscales se redujeron de forma significativa, pasando de alrededor de 6% del PIB en 2005 a cerca de 3% en 2015. La disminución en los gastos fiscales corporativos fue especialmente grande, aunque ciertos incentivos fiscales de este impuesto están incluidos en el sistema fiscal de referencia y, por consiguiente, quedan fuera del ámbito del análisis correspondiente a los resultados del cuadro 2.1. Todavía hay margen para eliminar gastos fiscales ineficaces y ampliar la base tributaria. Por ejemplo, las tasas reducidas de IVA podrían suprimirse gradualmente tomando al mismo tiempo en consideración cuestiones de equidad. También es necesario limitar más las exenciones del ISR personal, que representaron alrededor de 0.9% del PIB en 2015.

Cuadro 2.1. **LOS GASTOS FISCALES DISMINUYERON**

Gastos fiscales, % del PIB

| | 2005 | 2010 | 2015 |
|---|---|---|---|
| Impuesto sobre sociedades | 2.3 | 1.1 | 0.2 |
| Impuesto sobre la renta | 1.3 | 0.7 | 0.9 |
| Impuesto sobre el valor agregado | 1.7 | 1.5 | 1.3 |
| Impuestos sobre el consumo especifico | 0.2 | 0.6 | 0.0 |
| Reducciones fiscales varias | 0.2 | 0.1 | 0.2 |
| **Total** | **5.7** | **3.9** | **2.7** |

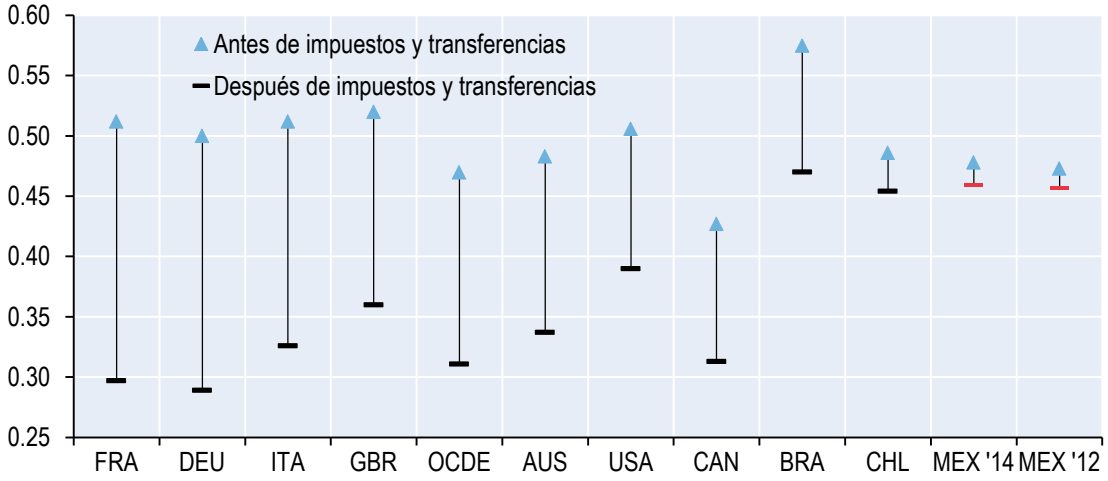
*Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT).*

## Incrementar el efecto redistributivo del sistema fiscal y de transferencias

Antes de la reforma de 2014, el sistema fiscal y de transferencias de México era el que menos instrumentos tenía para reducir la desigualdad de ingresos en la OCDE: los coeficientes de Gini para el ingreso de mercado y el ingreso disponible (es decir, después de impuestos y transferencias de efectivo) eran casi idénticos. Aunque la reforma redujo el coeficiente de Gini del ingreso disponible, tuvo un impacto muy modesto en la reducción de las desigualdades (véase la gráfica 2.2). Esta es un campo en el que México tiene que mejorar.

Gráfica 2.2. **LA REFORMA FISCAL INCREMENTÓ LIGERAMENTE EL EFECTO REDISTRIBUTIVO DEL SISTEMA FISCAL Y DE TRANSFERENCIAS MEXICANO, AUNQUE SIGUE SIENDO REDUCIDO**

Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias, 2014




*Fuente: OCDE, Income and Poverty Database.*

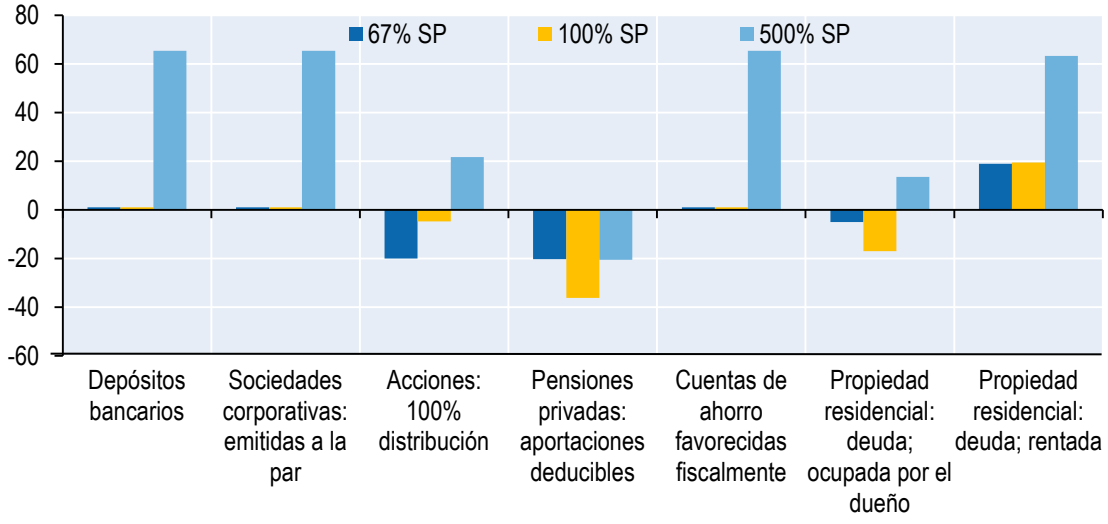
El crecimiento incluyente también requiere de una constante activación del mercado laboral, lo cual eleva el nivel de habilidades y destrezas y tiene efectos positivos en la salud y el bienestar (OCDE, 2015). Reducciones focalizadas de las aportaciones de seguridad social (ASS) y créditos por ingresos devengados (EITC, por sus siglas en inglés) bien diseñados resultaron ser herramientas eficaces para fomentar la activación del mercado laboral (OCDE, 2011). Las reducciones de los EITC y las ASS que disminuyen la cuña fiscal

laboral y por tanto incrementan los ingresos después de impuestos son especialmente eficaces para los trabajadores que suelen tener gran elasticidad en la oferta laboral, entre ellos trabajadores jóvenes y mayores, mujeres, personas poco calificadas y hogares de padres solteros. Considerando lo anterior, es importante que los responsables de elaborar políticas públicas se enfoquen en el diseño de los EITC y otras prestaciones laborales, así como en su integración con otras políticas del mercado laboral, como la de los salarios mínimos y los niveles y condiciones de elegibilidad para recibir prestaciones por desempleo (Immervoll y Pearson, 2009).

Fortalecer la función del ISR personal reforzaría el papel del sistema fiscal en la reducción de la desigualdad del ingreso disponible. Debido a la alta probabilidad de que quienes gozan de ingresos de capital son quienes reciben los salarios más altos, es especialmente importante gravar el ingreso de capital (Wakefield, 2009). Tomando en cuenta que en México algunos tipos de ingreso de capital pagan impuestos bastante bajos a nivel individual (véase la gráfica 2.3), hay margen para reevaluar el impuesto sobre el ingreso de capital, así como fortalecer su progresividad. Por ejemplo, los ahorros del tercer pilar para pensiones privadas (hasta un cierto límite) y los inmuebles ocupados por sus dueños tienen gravámenes relativamente bajos. México también podría eliminar o rediseñar los gastos fiscales de ingreso de capital que benefician de manera desproporcionada a los salarios más altos, así como introducir un impuesto a la herencia.

Gráfica 2.3. **LOS FONDOS DE PENSIÓN PRIVADOS Y LA PROPIEDAD INMOBILIARIA DE VIVIENDA HABITUAL PAGAN IMPUESTOS BAJOS**

Tasas fiscales efectivas en ahorros domésticos, tributarios solteros, 2016




*Nota:* SP = salario promedio.

*Fuente: OCDE (2018a), The Taxation of Household Savings [Impuestos sobre Ahorros Domésticos], http://dx.doi.org/10.1787/9789264289536-en.*

Establecer acuerdos de intercambio de información y reforzar la cooperación internacional en áreas como la propiedad efectiva reducirá las oportunidades de evadir el pago del impuesto sobre ingreso de capital en México y en otros países de la OCDE. Estos cambios significan que los responsables de elaborar políticas públicas podrían elevar las tasas tributarias efectivas al ingreso de capital y aumentar la progresividad tributaria, disminuyendo a la vez las distorsiones

económicas y las transferencias de ingresos (Brys et al., 2016). Es recomendable que las medidas mencionadas tomen en cuenta que subidas de impuestos pueden originar que las personas con grandes fortunas decidan cambiar de domicilio fiscal e incluso de ciudadanía.

## Combatir la informalidad mediante la reforma fiscal

La reforma fiscal también puede ayudar a incrementar la igualdad, pues contribuiría a la lucha de México contra la informalidad. Con este fin, el gobierno tendría que exigir el cumplimiento de las aportaciones a la seguridad social de todos los trabajadores de empresas formales. Se emprendió una iniciativa de incorporación al régimen fiscal (Régimen de Incorporación Fiscal, RIF), que desde 2014 ha conseguido que 1.5 millones de empresas informales se registren en el sistema fiscal. Sin embargo, la ciudadanía cuenta con poca información sobre el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS) establecido en 2014. El RISS ofrece tasas bajas temporales de aportación para trabajadores que se incorporen al sistema nacional de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS). Algunos elementos del programa se basan en experiencias exitosas de países como Brasil, que han avanzado mucho en el combate a la informalidad.

Además, integrar la administración tributaria (Servicio de Administración Tributaria, SAT) y la de seguridad social (IMSS) podría disminuir la evasión fiscal, pues las empresas tienden a subestimar el costo laboral ante el IMSS y sobreestimarlo ante el SAT. Por ejemplo, fusionar ambas administraciones y usar un solo número de identificación fiscal reduciría la necesidad de realizar auditorías en todas las instituciones.

## Reformar los impuestos ambientales en favor de la igualdad

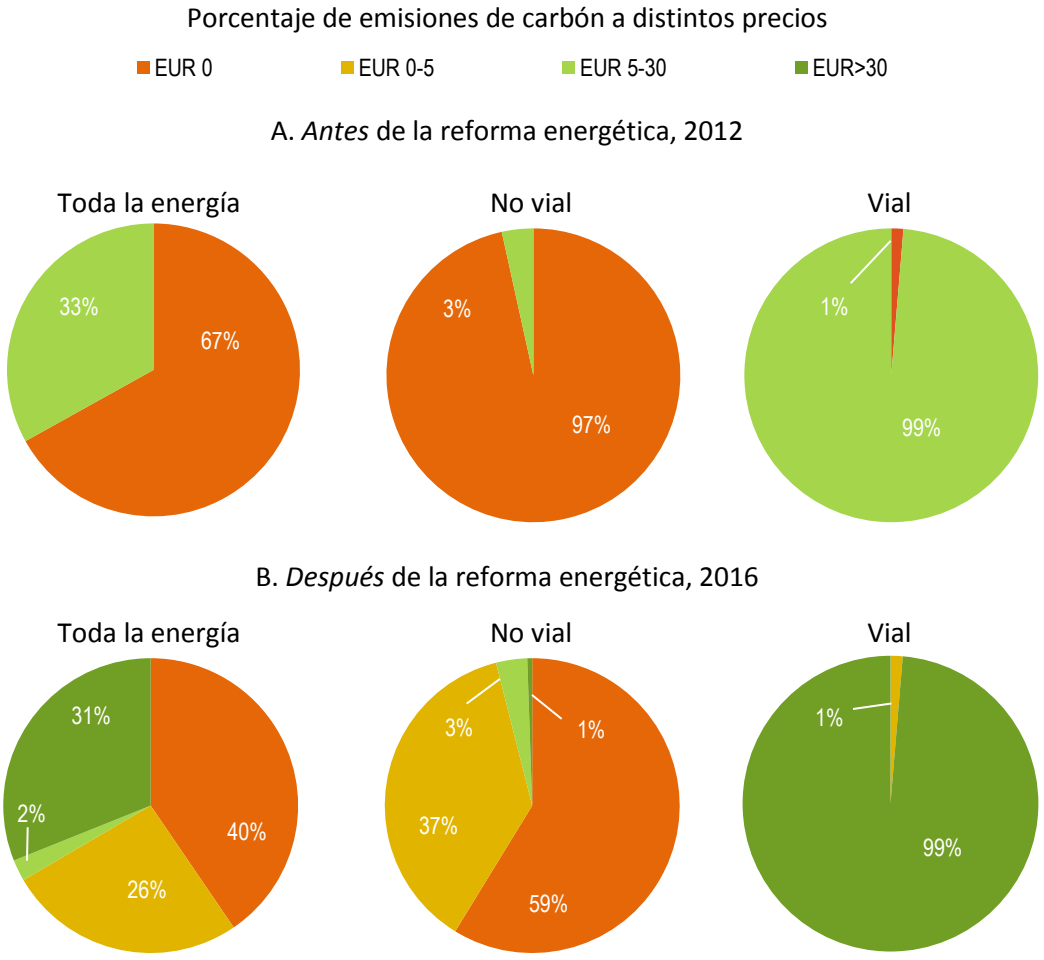
Como parte de una importante iniciativa de política pública, México eliminó recientemente los subsidios a los combustibles del transporte y aumentó considerablemente el impuesto especial a dichos combustibles, de manera que ahora los precios del combustible reflejan mejor los costos externos que generan (Arlinghaus y Can Dender, 2017). Como resultado, los precios de las emisiones de carbono del transporte terrestre están ahora casi completamente en consonancia con su costo climático, muy conservadoramente estimado en 30 EUR por tonelada de dióxido de carbono ($tCO_2$). Sin embargo, las tasas del impuesto al combustible permanecen demasiado bajas para cubrir los costos externos no climáticos, por ejemplo la congestión y la contaminación atmosférica local (OCDE, 2018b).

Desde 2014 se aplica un nuevo impuesto al carbono a los combustibles usados fuera del sector transporte, pero las tasas reglamentarias y efectivas del impuesto al carbono son muy bajas y no reflejan de forma congruente el contenido de carbono de los combustibles subyacentes. En particular, el gas tiene tasa cero en el impuesto al carbono, y las tasas en el caso del carbón son muy bajas, a pesar de que este es uno de los combustibles con mayores emisiones de carbono. Como resultado, el porcentaje de emisiones de carbono que se pagan al precio de 30 EUR por $tCO_2$ o más permanece muy bajo fuera del sector transporte (véase la gráfica 2.4).

Para avanzar hacia una aplicación más sistemática del principio “El que Contamina, Paga”, a medida que se incrementen los ingresos recaudados de los impuestos al carbono y

energéticos, México tendrá que aumentar el porcentaje de emisiones que se pagan de acuerdo con el costo climático de las emisiones de carbono. Además, es recomendable que se homogenicen las tasas de impuesto al carbono de los distintos combustibles fósiles.

Gráfica 2.4. **LAS REFORMAS FISCALES DE MÉXICO INCREMENTARON EL PORCENTAJE DE EMISIONES YA CONSIDERADAS EN EL PRECIO DEL CARBONO, PERO A TASAS BAJAS**




*Fuente: Arlinghaus, J. y K. van Dender (2017), "The environmental tax and subsidy reform in Mexico", OECD Taxation Working Papers, Núm. 31, OECD Publishing, París, http: //dx.10.1787/a9204140-en.*

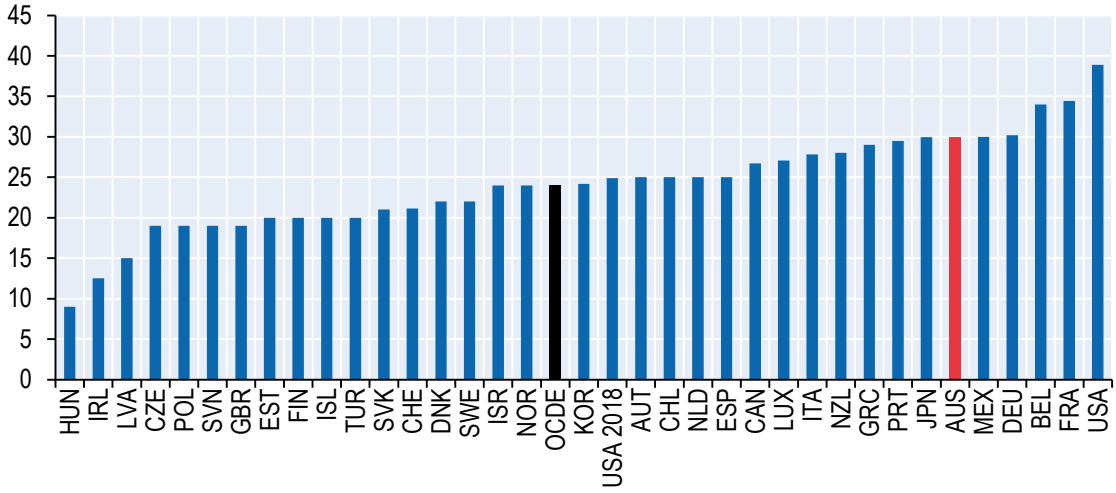
La implementación gradual de estas reformas fiscales energéticas inicialmente ha ampliado su aceptación política, pero al incrementarse las tasas fiscales quizá haya que analizar sus efectos distributivos con mayor atención. En general, cuando se considere necesario compensar el aumento del costo de los impuestos energéticos y al carbono, esta compensación no deberá otorgarse mediante tasas reducidas o exenciones, sino a través de transferencias a grupos vulnerables que preserven la integridad ambiental de los instrumentos de mercado.

## Fortalecer el clima de inversión con la reforma fiscal

En relación con los estándares internacionales, la tasa del impuesto a las personas morales de México es elevada. La tasa impositiva actual es de 30%, muy por encima del promedio de la OCDE de alrededor de 24% (véase la gráfica 2.5). Además, en fechas recientes muchos países han reducido sus tasas del impuesto a las personas morales o planean hacerlo en el futuro cercano, lo que hará que las tasas fiscales de México se vean aún más elevadas según los estándares internacionales.

Gráfica 2.5. **LA TASA DEL IMPUESTO A LAS PERSONAS MORALES EN MÉXICO ES ALTA EN COMPARACIÓN CON LOS ESTÁNDARES DE LA OCDE**

Tasas del impuesto sobre sociedades en países de la OCDE, 2017, en %, incluyendo impuestos gubernamentales subnacionales




*Fuente: OCDE Tax Database [Base de Datos Fiscal], http://dotstat.oecd.org.*

Las altas tasas de impuestos a personas morales podrían desalentar a empresas internacionales a invertir en México. La inversión extranjera ha sido determinante para la integración del país en las cadenas mundiales de suministro y ha impulsado el crecimiento de la productividad y la generación de empleo. Continuar atrayendo la inversión extranjera directa es fundamental: México la necesita para impulsar su productividad, atraer tecnologías innovadoras y avanzar hacia mejores estándares de vida.

En 2017, Estados Unidos promulgó una importante reforma fiscal. Con esta reforma que entra en vigor en 2018, el país cambia de un régimen mundial con diferimiento de impuestos a un sistema fiscal territorial, reduce la tasa del impuesto corporativo a 21% e implanta algunos cambios fundamentales en sus regulaciones fiscales internacionales. Si se incluyen los impuestos gubernamentales subnacionales, la tasa fiscal de EU se acercará mucho al promedio de la OCDE. La reforma fiscal estadounidense podría tener implicaciones importantes para el clima de inversión en México. Se debe evaluar el impacto de la reforma sobre el clima de inversión, incluyendo el impacto del sector de las maquiladoras y de los impuestos que éstas pagan. Dado que México no puede permitirse un descenso en sus ingresos fiscales, cualquier reducción en el impuesto sobre las personas morales debe ser compensada, por ejemplo ampliando la base del IVA, eliminando exenciones de IVA o limitando hasta el máximo nivel posible la aplicación de tipos reducidos de IVA.

Las crecientes disparidades entre estados y sectores en México fueron el detonante para que el gobierno desarrollara un nuevo plan consistente en el establecimiento de zonas económicas especiales (SEZ, por sus siglas en inglés). El objetivo de estas zonas es fomentar el progreso en los estados menos desarrollados, ya que tienen potencial para atraer inversión, mejorar su infraestructura y reducir las barreras regulatorias en estas regiones. Las primeras tres zonas de este tipo han comenzado a operar en base a un decreto de 2017. El gobierno está trabajando en un marco regulatorio que permita a los inversores solicitar permisos y autorizaciones para comenzar a operar en una SEZ. Ya se ha identificado a inversionistas privados para cada una de estas primeras tres áreas. Se ofrecen incentivos fiscales bajo un criterio basado en el grado de abastecimiento local y aportaciones. Estas iniciativas y su implementación tendrán que monitorearse en el marco de un análisis costo-beneficio y evaluarse teniendo en consideración la reciente reforma fiscal estadounidense. Además, estas zonas podrían vincularse con los clusters tecnológicos emergentes y sus productos de alto valor agregado como la aeronáutica, de manera que más sectores y proveedores nacionales puedan beneficiarse indirectamente. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) está identificando dichas oportunidades y aspira a lleva a cabo un mapeo a nivel estatal (Agendas Estatales de Innovación). Si estas dos políticas se implementan como elementos complementarios, las Agendas Estatales de Innovación potenciarían las habilidades de los jóvenes mexicanos, crearían empleo y ayudarían a México a incrementar su valor en la cadena de producción.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Incrementar la recaudación fiscal para financiar la necesaria expansión del gasto e inversiones públicas, aumentando al mismo tiempo significativamente la eficiencia del gasto público.**
- **Aumentar los ingresos correspondientes a impuestos ya existentes sobre propiedad inmobiliaria e impuestos verdes, e implementar un impuesto sobre la herencia.**
- **Reducir las exenciones de IVA y limitar al máximo posible los tipos reducidos de IVA, compensando al mismo tiempo a aquellos en situación de pobreza con más subsidios.**
- **Incrementar los esfuerzos para reducir la evasión fiscal mediante la integración de la administración tributaria y la de seguridad social, como parte de una estrategia para aumentar los ingresos fiscales y con ello financiar los gastos necesarios.**
- **Considerar la reducción gradual de las tasas de impuestos de personas morales, y a la vez aumentar los impuestos prediales y ambientales.**
- **Eliminar exenciones de IVA y limitar hasta el máximo grado posible la aplicación de tipos reducidos de IVA, incrementando como contraparte los subsidios a la población en situación de pobreza.**
- **Fortalecer la función del impuesto sobre la renta mediante la limitación de exenciones.**
- **Continuar con la ampliación de las bases del impuesto sobre la renta y eliminar gastos fiscales ineficaces.**
- **Difundir más y mejor información acerca de los subsidios laborales para trabajadores del sector formal y reforzar el cumplimiento de grandes empresas que dan empleo a trabajadores informales.**

## Bibliografía adicional


Arlinghaus, J. and K. van Dender (2017), "The environmental tax and subsidy reform in Mexico", *OECD Taxation Working Papers*, No. 31, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/a9204f40-en.

Brys, B. et al. (2016), "Tax design for inclusive economic growth", *OECD Taxation Working Papers*, No. 26, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en.

Immervoll, H. and Pearson, M. (2009), "A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 81, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/225442803245.

OECD (2018a), *Taxation of Household Savings*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264289536-en.

OECD (2018b), *Taxing Energy Use 2018: Companion to the Taxing Energy Use Database*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264289635-en.

OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en.

OECD (2011), *Taxation and Employment,* OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264120808-en.

Wakefield, M. (2009), "How much do we tax the return to saving?", *IFS Briefing Note*, Institute for Fiscal Studies, London, www.ifs.org.uk/bns/bn82.pdf.

## *Capítulo 3*

# Fortalecer la gobernanza pública

*Alessandro Bellantoni, Jacobo García Villarreal, Elena Gentili, Chloé Lelievre, Santiago González y Giulio Nessi*

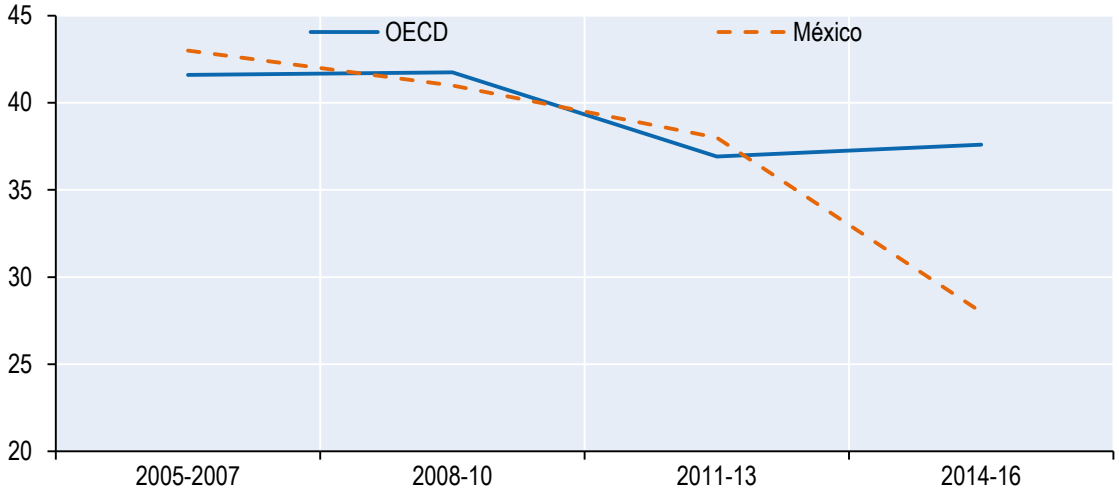
**Un crecimiento fuerte, incluyente y sustentable requiere de instituciones sólidas. Las instituciones públicas de calidad son indispensables para el diseño, la promoción y la implementación de reformas estructurales. Si bien los sucesivos gobiernos de México han trabajado para mejorar el funcionamiento del sector público nacional, la capacidad institucional sigue siendo limitada y desigual. Esto debilita la capacidad de los gobiernos de proveer los bienes y servicios públicos de alta calidad que México requiere, especialmente en los ámbitos estatal y municipal. Como resultado, la confianza en las instituciones gubernamentales es baja. Para aprovechar plenamente los beneficios de las reformas estructurales ya en marcha e implementar otras, urge que el gobierno eleve su nivel de confianza entre la población. Para ello, es fundamental intensificar el combate a la corrupción. Diversas reformas recientes, en particular el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), constituyen una base favorable para dicha tarea. Sin embargo, a pesar de la urgente necesidad de avanzar en este campo, la implementación parece estar estancada. México también adoptó importantes reformas para reforzar su sistema judicial, pero el sistema sigue careciendo de eficiencia, transparencia y capacidades. Sigue habiendo una necesidad imperiosa de contar con instituciones legales y judiciales fuertes e independientes, así como una política pública coherente en justicia y seguridad, tanto a nivel federal como estatal. Seguir promoviendo la agenda del gobierno abierto también contribuirá a reconstruir la confianza pública en la administración, por ejemplo, mediante procedimientos de participación más constantes y transparentes para la sociedad civil.**

Los sucesivos gobiernos de México han trabajado para mejorar el funcionamiento del sector público nacional —con medidas como la profesionalización del servicio público, la simplificación de las regulaciones, la modernización de los sistemas de contratación pública y el mejoramiento de los servicios digitales, entre otras. Sin embargo, la efectividad y eficiencia del sector público sigue siendo baja y dispareja entre regiones, lo cual se traduce en bajos niveles de confianza pública en las instituciones. Esto afecta a las instituciones directamente relacionadas con la seguridad pública y el Estado de derecho, pero también incluye a otras entidades públicas. La confianza en el gobierno es uno de los pilares esenciales a partir de los cuales se construye la legitimidad y sustentabilidad de los sistemas políticos. La confianza en las autoridades afecta su capacidad para gobernar, tomar decisiones sobre políticas públicas, e implementar políticas, programas y regulaciones. Asimismo, facilita el cumplimiento de normas y reglamentos, reduce el costo de ejecución y aumenta la confianza de inversionistas y consumidores. Por el contrario, la corrupción provoca la pérdida de recursos públicos, disminuye la calidad de los servicios públicos y tiene efectos nocivos en los procesos gubernamentales de toma de decisiones. México está inmerso en un intenso debate nacional acerca de la desconfianza pública en el gobierno, que se ha extendido a instituciones, dirigentes y empresarios. En los últimos años, los principales partidos políticos han coincidido en que, para reconstruir esa confianza, es ineludible actuar con mayor transparencia y rendición de cuentas en todos los aspectos de la política pública de México.

Si bien el deterioro de la confianza de los ciudadanos ha sido un problema recurrente durante años, pasó al primer plano del debate público en varios países de la OCDE con el inicio de la crisis financiera mundial de 2008 y la subsiguiente recesión. En promedio, en los países de la OCDE la confianza en el gobierno descendió de 41.6% en los años 2005, 2006 y 2007 a 37.6% en el periodo 2014-2016; no obstante, desde 2011-2013 la tendencia descendente se detuvo y los niveles de confianza se estabilizaron (véase la gráfica 3.1). En contraste con el promedio de la OCDE, la reducción de los niveles de confianza en México se acentuó en el último lustro; por ejemplo, la confianza en el gobierno bajó de 38% en 2011-2013 a 28% en 2014-2016. Esta tendencia tiene varias causas: la desaceleración económica experimentada en los últimos cinco años, la ola de escándalos de corrupción que involucran a funcionarios gubernamentales de alto nivel, el deterioro de la seguridad y un entorno mundial difícil para una economía tan abierta como la mexicana.

Gráfica 3.1. **LA CONFIANZA EN EL GOBIERNO MEXICANO MUESTRA UNA TENDENCIA DESCENDENTE**

Porcentaje de personas que dicen tener confianza en el gobierno de su país




*Fuente: Gallup World Poll.*

La confianza en las instituciones públicas se promueve no sólo mediante el contenido y el resultado de las políticas públicas, sino también por la manera como se elaboran. Es recomendable que las decisiones bien fundamentadas se basen en pruebas y se apoyen en controles de vulnerabilidad —como protocolos y prácticas para gestionar conflictos de intereses— y en regulaciones de cabildeo para así garantizar la integridad y la transparencia. También es crucial que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley a nivel municipal, estatal y federal sean fuertes y cuenten con recursos suficientes e independientes.

La disminución de los niveles de confianza en las instituciones gubernamentales revela un debilitamiento de la capacidad del gobierno para seguir aplicando las reformas. Por ello, para aprovechar plenamente los beneficios de las reformas estructurales ya en marcha, en particular de las más recientes al amparo del Pacto por México, e implementar nuevas, urge que el gobierno eleve el nivel de confianza de la población. Con este fin, es necesario adoptar medidas para abordar los factores clave que impulsan la confianza institucional, es decir, capacidad de respuesta, confiabilidad, apertura, integridad e imparcialidad (OCDE, 2017a). Tales acciones son necesarias en todos los niveles del gobierno y en particular en los estatales y locales, donde las posibilidades de mejora son enormes (véase el capítulo 4).

## Fortalecer la integridad del sector público y el sistema anticorrupción

Para enfrentar los altos niveles de corrupción del país, México puso en marcha en 2016 el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la medida más destacada de las reformas en materia de integridad durante el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto. El paquete de leyes que estableció el sistema es un punto de inflexión en el énfasis que México pone en las políticas anticorrupción, y busca superar algunas deficiencias clave del pasado, como la fragmentación de las políticas y la insuficiente coordinación dentro y entre los distintos niveles de gobierno.

Además, las nuevas leyes sitúan a los estados bajo el mando del sistema, fortalecen los mecanismos de control para investigar y sancionar violaciones a la integridad cometidas por funcionarios públicos y empresas, y refuerzan la supervisión al aumentar la transparencia, el poder de las auditorías y la participación de la sociedad civil.

En particular, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), el Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas (SIDEC), el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública ilustran el compromiso de México por desarrollar un servicio público congruente con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Junto con el SNA, otras reformas han impulsado iniciativas como el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y el Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Si bien estas reformas representan un enfoque más coherente para promover la integridad en el sector público, diversos obstáculos demoraron su aplicación. En primer lugar, varios puestos clave del SNA están vacantes, entre ellos los del Fiscal Anticorrupción, los jueces de la Tercera Sección y 15 magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). También está pendiente en el Congreso el nombramiento del Auditor Superior de la Federación (ASF), lo que significa que dos de las siete plazas que componen el Comité Coordinador del SNA están vacantes. En segundo lugar, falta claridad respecto de la función del Comité de Participación Ciudadana (CPC). Si bien en la Ley General del SNA se describen las funciones del CPC, en la práctica no queda claro en qué medida tendrá que intervenir, por ejemplo, en investigaciones de corrupción o si deberá limitarse a brindar orientaciones estratégicas al SNA. En tercer lugar, los Sistemas Locales Anticorrupción no se han puesto en marcha de manera uniforme en las entidades federativas. En tanto que en algunos estados se aprecian grandes avances, otros no han cumplido con las principales reformas legales (véase el capítulo 4). En cuarto y último lugar, no todo el gobierno ha apoyado las acciones anticorrupción (COPARMEX, 2017). El CPC indicó la necesidad de acceder a la información de las agencias gubernamentales para resolver sus peticiones a tiempo, por ejemplo, en relación a las “empresas fantasma” (El Financiero, 2017).

La OCDE ha trabajado con las entidades federativas mexicanas para reforzar su marco de integridad y sus prácticas de contratación pública. El Estudio de la OCDE sobre Integridad en México, de 2017, propuso 50 recomendaciones concretas para impulsar la integridad del sector público. Adicionalmente, el establecimiento de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales está siendo evaluado por la OCDE. En 2014, se publicó el estudio de seguimiento de la Fase 3 de dicha evaluación, que destacó varios problemas que el país debe tratar con urgencia. Una cuestión importante para México y para muchas otras Partes de la Convención es la responsabilidad de las personas morales por el cohecho de servidores públicos extranjeros. En 2016, se promulgó la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) como parte del paquete de reformas del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Esta ley introduce un nuevo sistema de responsabilidad de las personas morales y aborda algunas de las cuestiones identificadas en el informe de la Fase 3, tales como la responsabilidad autónoma (de la responsabilidad de las personas físicas); la responsabilidad de las empresas de propiedad pública; y sanciones a empresas que violen la LGRA, entre las que se encuentran multas y penas como la suspensión de ciertas ventajas públicas. La LGRA no clarifica si se permite

aplicar medidas de decomiso a las personas jurídicas, algo esencial en los casos de cohecho, en los que el instrumento y el producto de la transacción corrupta deben ser confiscados. En línea con las cuestiones generales sobre la implementación del SNA, México debe seguir trabajando para garantizar una implementación proactiva y efectiva de la LGRA mediante la asignación adecuada de recursos y el fortalecimiento de la capacidad de los respectivos organismos encargados de velar por el cumplimiento de las leyes, entre otras medidas. Asimismo, es necesario clarificar cómo la LGRA debe interactuar con los sistemas previamente existentes de responsabilidad penal y administrativa de personas morales, y cómo se coordinarán los posibles procedimientos paralelos de cumplimiento. Otra cuestión a tomar en consideración es la protección de los denunciantes. El Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE recomendó promulgar una legislación que garantice que los auditores y empleados de los sectores público y privado que, de buena fe y con fundamentos razonables, informen a las autoridades competentes sobre presuntos actos de soborno a extranjeros estén protegidos contra actos discriminatorios o disciplinarios. El SNA reconoce la importancia de los denunciantes al informar a las autoridades pertinentes sobre casos de corrupción, y exige su anonimato y su puesta al corriente de los avances en el caso. También reconoce la necesidad de unos sólidos mecanismos internos de presentación de informes como parte de la agenda de cumplimiento de las empresas. Sin embargo, son necesarias más medidas para garantizar la protección integral de los denunciantes en los sectores público y privado.

Todos estos retos, combinados con la corrupción, erosionan la confianza en los gobiernos y contribuyen a la tendencia descendente observada en años recientes en este respecto. Si la dismunición en la confianza no se aborda con voluntad política, se corre el riesgo de que las recientes reformas se conviertan en otra oportunidad desperdiciada. Además, si la corrupción no se combate con eficacia, será imposible afrontar muchos de los otros problemas que el país enfrenta, como la disminución de la productividad y la competitividad, la desigualdad persistente y los graves problemas regionales de seguridad en el país.

La seguridad de los ciudadanos y las empresas está en riesgo si las instituciones de justicia y las encargadas de aplicar la ley son corruptas. Cuando las instituciones que deben proteger a los individuos y mantener los derechos de propiedad se corrompen, pueden volverse negligentes e incluso incurrir en prácticas criminales. Normalmente, los cárteles del crimen organizado se dirigen a instituciones de justicia o a las encargadas de aplicar la ley como una forma de: 1) obtener información de investigaciones, operaciones o competidores, ii) conseguir protección para continuar con las actividades ilegales, iii) obstruir investigaciones y procesos legales en su contra y iv) involucrarse directamente en actividades criminales, administración de redes de prostitución y tráfico de drogas (Centro de Estudio para la Democracia, 2010). La corrupción de la justicia es México es una preocupación creciente y el incremento de la violencia en los últimos diez años se atribuye, al menos en parte, a la presencia del crimen organizado, el cual se empodera en áreas con instituciones de justicia más débiles y corruptas.

Para cambiar esta situación, es imperativo un establecimiento cabal del SNA. Si bien las reformas del SNA merecen reconocimiento, el que conduzcan a cambios reales dependerá del alcance y buen funcionamiento de su implementación. Es fundamental plasmar ahora la letra de la ley en amplios cambios institucionales, conductuales y culturales. La acción coherente de

las instituciones del Estado (es decir, los tres poderes del Gobierno, las instituciones autónomas, las entidades federativas y los municipios) y de la sociedad en general son cruciales para evitar la politización y demostrar un compromiso genuino con la integridad. El funcionamiento satisfactorio del sistema requiere completar los nombramientos de los dirigentes de las diversas instituciones del SNA y la movilización de recursos (políticos, financieros e informativos, entre otros).

A fin de promover un sistema de integridad más coherente y crear una cultura de integridad, es recomendable que México se concentre en cuatro temas centrales: i) fortalecer los acuerdos institucionales para lograr coherencia y cooperación; ii) inculcar una cultura de integridad; iii) reforzar las líneas de defensa contra la corrupción; y iv) hacer cumplir el marco de integridad a efectos de disuasión y mayor confianza en el gobierno (OCDE, 2017b). Además, es vital fomentar la transparencia, la integridad y la eficiencia en la contratación pública, una de las actividades gubernamentales con más riesgosas en términos de corrupción. La cooperación establecida con la OCDE para promover buenas prácticas de contratación en la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) dio paso a la realización de licitaciones abiertas o públicas para impulsar la transparencia y la competencia en la selección de contratistas para las principales obras, a la publicación de 292 contratos que respetan el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas, y al desarrollo de un protocolo para gestionar situaciones de conflicto de intereses, un Código de Conducta para funcionarios públicos, y un Comité de Ética para brindar asesoría en caso de surgir dilemas éticos (OCDE, 2018C). Es necesario continuar tales esfuerzos para maximizar los resultados y sustentar las buenas prácticas ya implementadas.

## Una lucha más eficaz contra la inseguridad

Los elevados niveles de violencia en México menoscaban directamente la confianza en las instituciones (sobre todo en la policía y el sistema de justicia) y la percepción de seguridad. Además, la inseguridad personal y de los bienes en México reduce los incentivos para invertir a largo plazo. Los costos económicos para inversionistas y empresas suelen aumentar debido a los seguros y sistemas de seguridad adquiridos ante la falta de sistemas legales de calidad y el cumplimiento confiable de los contratos, pero también como resultado directo de la extorsión a las empresas por parte del crimen organizado. La exposición a la delincuencia y a entornos inseguros también puede provocar la "fuga de cerebros", ya que los trabajadores calificados buscan regiones más seguras para trabajar. Los bajos niveles de confianza en el sistema de justicia pueden impedir que víctimas y testigos denuncien los delitos. Es difícil calcular el nivel de violencia y el númro de casos no denunciados; sin embargo, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública es un punto de referencia. La "cifra negra" de la delincuencia es muy elevada, y se estima que 93.7% de los delitos no fueron denunciados ni investigados en 2015 (INEGI, 2016).

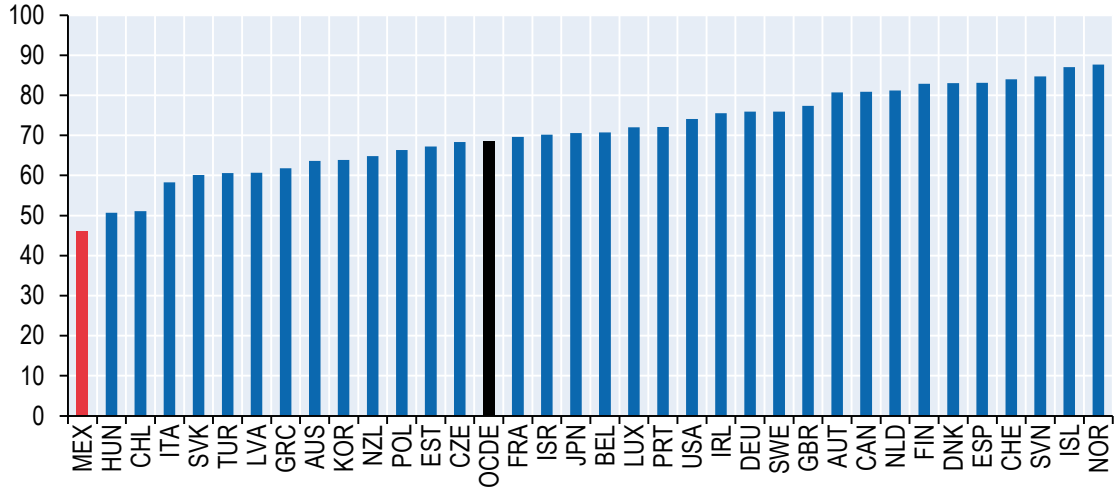
La seguridad se ve afectada no sólo por la experiencia directa de ser víctima de un delito, sino también por la percepción del riesgo de serlo. El temor a la delincuencia puede influir en el comportamiento, limitar la sensación de libertad de una persona y amenazar el cimiento de las comunidades. Entre los países de la OCDE, los ciudadanos mexicanos son los que se sienten

menos seguros al caminar solos de noche (véase la gráfica 3.2). Esta situación es particularmente nociva para las mujeres víctimas de violencia (véase el capítulo 7).

Parte del problema es la falta de coordinación entre las instituciones de justicia y seguridad. Para mejorarla, es preciso que México asigne claramente las responsabilidades a la administración y los distintos niveles de gobierno, garantice los recursos adecuados, capacite y otorgue independencia a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, cierre las brechas fiscales y de capacidad y garantice que las fuerzas del orden compartan información sobre la actividad delictiva. Es necesario establecer medidas adecuadas para la rendición de cuentas y hacer pública la información relevante. La reforma de la Procuraduría General de la República podría mejorar la política de seguridad nacional y la prevención de delitos. Por último, un sistema judicial más eficiente es fundamental para lograr que México sea más seguro (véase el siguiente apartado).

Gráfica 3.2. **MÉXICO PRESENTA LOS RESULTADOS MÁS DEFICIENTES EN SEGURIDAD ENTRE LOS PAÍSES DE LA OCDE**

Porcentaje de habitantes de 15 años o más que se sienten seguros al caminar solos de noche, 2015




*Fuente: OECD (2016), OECD Better Life Index – Edition 2016 Database.*

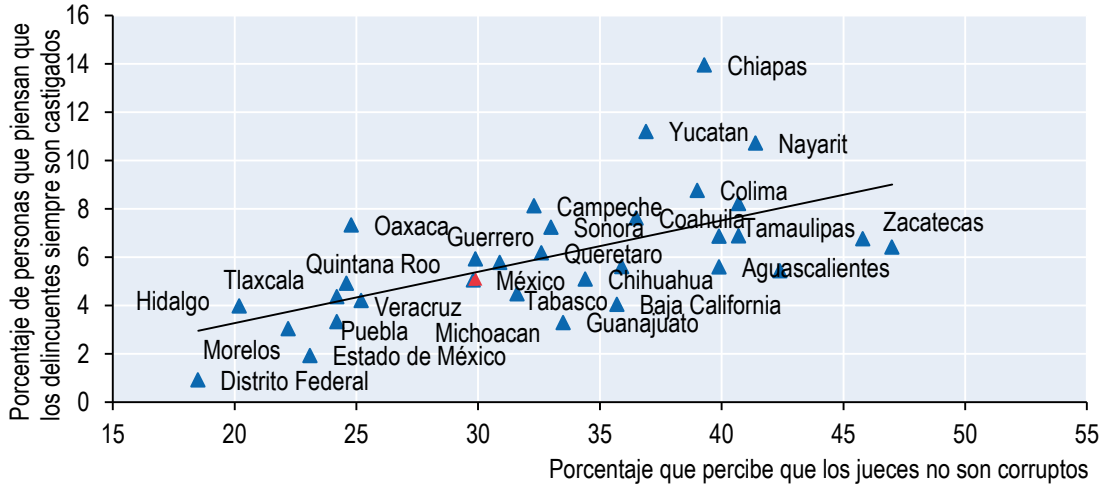
## Mejorar la eficacia del sistema judicial

Un sistema de justicia eficaz es un potente activador del crecimiento incluyente, de la seguridad, del Estado de derecho y de una administración pública sólida. Además, las instituciones de justicia son esenciales para garantizar la rendición de cuentas y vigilar a las entidades públicas. El sistema judicial mexicano enfrenta bajos niveles de confianza: sólo 32% de la población dice confiar en las instituciones de justicia (OCDE, 2018b). Esto puede deberse, en parte, a un mecanismo de rendición de cuentas ineficaz y, por tanto, a la falta de transparencia y profesionalismo en el sector judicial. Entre 2006 y 2016, la percepción de corrupción en el Poder Judicial alcanzó 83%, por arriba del promedio de los países de Latinoamérica y el Caribe (79%) y del promedio de la OCDE (65%) (World Bank, 2016). La confianza en la aplicación de la ley y en la justicia penal se relacionan positivamente con la percepción de que los jueces no son corruptos, otro indicador en el que México tiene un

desempeño muy deficiente: en 2014, sólo 30% de los mexicanos consideraron que los jueces no son corruptos, y este porcentaje fue menor a 25% en el Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Tlaxcala (véase la gráfica 3.3).

Gráfica 3.3. **MUCHOS MEXICANOS NO CONFÍAN EN LA APLICACIÓN DE LA LEY Y PERCIBEN A LOS JUECES COMO CORRUPTOS**

Confianza en la aplicación de la ley y percepción de corrupción en el sistema judicial, 2014




*Fuente: OCDE (2015), Measuring Well-being in Mexican States, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246072-en.*

México realizó una importante reforma de su sistema judicial. La implementación de las reformas en los sectores de justicia penal y civil podría agregar medio punto porcentual al crecimiento del PIB de México a mediano plazo. No obstante, se requieren esfuerzos adicionales para consolidar y aprovechar estos avances. El reto es garantizar una política pública congruente en materia de justicia y seguridad tanto en el orden estatal como en el federal y entre todas las instancias de justicia en cada nivel de gobierno. En algunos países de la OCDE opera una estructura pública federal independiente en materia de justicia (por ejemplo, el Ministerio o Departamento de Justicia) que está a cargo de desarrollar, coordinar y monitorear las políticas públicas en la materia. Un sistema de políticas de justicia más integral en México, en el que se armonicen las funciones y responsabilidades de todos los actores implicados, podría brindar la coherencia necesaria. También habría que adoptar plenamente la segunda ola de reformas legales para resolver cuellos de botella estructurales, como el cumplimiento de los derechos legales, y aplicar juicios orales en todos los casos civiles y comerciales.

México enfrenta retos para aumentar la eficacia de la justicia. Por ejemplo, de acuerdo con el Proyecto Mundial de Justicia, en 2017-2018 los fallos de los tribunales civiles se ejecutaron en apenas 39% de los casos, cifra menor que el promedio de América Latina (WJP, 2018). Adicionalmente, es necesario aumentar la eficiencia. Los procedimientos de ejecución de contratos para PYMES tardan aproximadamente 2.5 meses en los estados de Campeche y México, donde ya operan los tribunales especializados, mientras que en Tlaxcala los mismos procedimientos requieren alrededor de 10 meses (OCDE, 2018a).

Una vez realizadas las reformas a los sistemas y estructuras, la profesionalización del sector es la siguiente etapa indispensable para garantizar el éxito. Las iniciativas para mejorar los marcos para el nombramiento y desempeño basados en el mérito, las estrategias de justicia abierta y la capacidad judicial son factores clave para combatir la cultura de la impunidad. Por ejemplo, es necesario que todos los profesionales estatales del ámbito legal y judicial, desde abogados hasta policías y jueces, se capaciten en el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio. En el Estado de México, los agentes judiciales se profesionalizaron recientemente mediante capacitación y gestión basada en el mérito, y sus cifras aumentaron. Se desarrolló un sistema basado en el mérito para la gestión de los jueces y su personal; sin embargo, conviene que estas medidas de profesionalización se apliquen de manera uniforme a lo largo y ancho del país.

El acceso a la justicia en México no sólo es un derecho *per se*, sino que también es un factor para el cumplimiento de otros derechos, como los relativos a vivienda, salud y educación. No obstante, hay poco conocimiento de los mecanismos de asistencia jurídica: solo 54% de la población sabe dónde obtener asesoría cuando tiene un problema legal. Será decisivo para México promover la cultura jurídica y los mecanismos alternativos para solucionar disputas.

## Aprovechar las inversiones pasadas en la reforma del gobierno abierto

Durante la administración 2012-2018 se avanzó mucho en el área de gobierno abierto. Como presidente de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y miembro de su Comité Directivo, México impulsó una ambiciosa agenda global en la materia. Al mismo tiempo, en el ámbito nacional, México fue uno de los primeros países en vincular su agenda de gobierno abierto a las agendas de desarrollo nacional y de reforma del sector público. El segundo y el tercer Plan de Acción de México para la AGA se enfocaron más en los resultados que en los procesos, característica que no es tan común como cabe esperar en la mayoría de los planes de la AGA.

La Ley General de Transparencia de 2015 fue un paso muy importante. Gracias a esta ley se fortaleció el rol del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). En abril de 2015, la Ley para Hacer de la Ciudad de México una Ciudad Abierta reforzó los trabajos de gobierno abierto del país en el ámbito local y ayudó a difundir los beneficios de las reformas de gobierno abierto en todo el aparato estatal. México fue pionero en el cambio hacia lo que la OCDE denomina un “Estado abierto”, al hacer que los otros poderes, los gobiernos subnacionales y las empresas paraestatales participen en la agenda de gobierno abierto del país con medidas como la creación en 2014 de la Red México Abierto y la Alianza para el Parlamento Abierto en México.

A pesar de los impresionantes logros obtenidos, todavía hay espacio para nuevas mejoras. El gobierno entrante debe concentrarse en generar mayor confianza en los actores de la sociedad civil a través de procedimientos de participación más constantes y transparentes y estrategias e iniciativas de gobierno abierto creadas e implementadas de manera conjunta. También hay un gran potencial para institucionalizar aún más los trabajos de gobierno abierto en el país. En particular, la tarea de elaborar y aplicar políticas de gobierno abierto se

trasladó de la Oficina de la Presidencia a la Secretaría de la Función Pública. El país tendrá que consolidar una posición nacional que coordine la responsabilidad del diseño e implementación de políticas de gobierno abierto, y deberá asimismo formular una Estrategia Nacional Integral de Gobierno Abierto. También será fundamental mejorar la evaluación del impacto de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto y continuar avanzando hacia un Estado abierto con el intercambio de buenas prácticas y experiencias entre los distintos poderes y niveles de gobierno. Para ello, será crucial incluir a todos los estados a lo largo del país en las reformas de Gobierno Abierto y Estado Abierto.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Emprender una reforma integral de los mecanismos e instituciones que respaldan el Estado de derecho, incluido el sector de la justicia, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los servicios de fiscalía, la policía y la plena participación legal de ciudadanos y empresas.**
- **Llevar a cabo una revisión funcional del sistema de elaboración de políticas de justicia para armonizar mejor las funciones y responsabilidades de la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General, la Suprema Corte de Justicia y una posible Secretaría de Justicia.**
- **Adoptar plenamente la segunda ola de reformas legales e introducir juicios orales para todos los casos civiles y comerciales.**
- **Aumentar la confianza en el gobierno al fortalecer la capacidad de respuesta, confiabilidad, apertura, integridad e imparcialidad de las instituciones públicas.**
- **Instaurar cabalmente el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en base a las recomendaciones del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México.**
- **Vincular las bases de datos de las declaraciones de impuestos, de activos y patrimoniales y auditarlas en función del riesgo.**
- **Transformar los comités de ética de las entidades del sector público en unidades especializadas (por ejemplo, puntos de contacto de integridad), orientadas a prevenir la corrupción y promover una cultura de integridad en sus respectivas organizaciones.**
- **Garantizar la protección integral de los denunciantes de corrupción y otras conductas indebidas en los sectores público y privado, mediante la prohibición específica de represalias, la protección de la confidencialidad de los informes (con sanciones en caso de violación de la misma) y una mejor definición y formalización de los canales de denuncia.**
- **Adoptar medidas para garantizar la aplicación proactiva y efectiva de la LGRA y su nuevo régimen de responsabilidad corporativa, incluyendo la certeza de que las medidas de decomiso se impongan a las personas jurídicas.**
- **Asegurar la programación de los recursos para la implementación efectiva de la LGRA y tomar medidas para desarrollar la experiencia y la capacidad de las autoridades competentes para investigar y sancionar a las empresas.**

- **Generar mayor confianza en los actores de la sociedad civil a través de procedimientos de participación más constantes y transparentes, y crear e implementar de manera conjunta estrategias e iniciativas de gobierno abierto.**
- **Consolidar la responsabilidad de la elaboración y aplicación de políticas de gobierno abierto en una posición nacional de coordinación y formular una Estrategia Nacional Integral de Gobierno Abierto.**
- **Mejorar la evaluación del impacto de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto, y propiciar el intercambio de buenas prácticas y experiencias de gobierno abierto entre los distintos poderes y niveles de gobierno.**
- **Divulgar los principios de gobierno abierto y las prácticas de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas a nivel subnacional; y proporcionar mayor apoyo en esta área, especialmente a aquellas regiones que enfrentan desafíos en sus esfuerzos por desarrollar e implementar su agenda de gobierno abierto.**

## Bibliografía adicional


Center for the Study of Democracy (2010), *Examining the Links between Organised Crime and Corruption*, European Commission, Brussels.

COPARMEX (2017), Semáforos Anticorrupción: Semáforo del SLA - Julio 2017, Transparencia Mexicana & IMCO, www.semaforoanticorrupcion.mx.

El Financiero (2017), "Expertos denuncian las resistencias para el sistema anticorrupción". www.elfinanciero.com.mx/nacional/expertos-denuncian-las-resistencias-para-el-sistema-anticorrupcion.html. Accessed on 19/10/2017.

INEGI (2017), INEGI website, http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/ (accessed February 2018).

OECD (2018a, forthcoming), Strengthening Local Legal Institutions for Inclusive Growth and Sound Investment in Mexico, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018b, forthcoming), *Latin American Economic Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017a), Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en.

OECD (2017b), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en.

OECD (2015), *Measuring Well-being in Mexican States*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246072-en.

WJP (2018), World Justice Project Rule of Law Index 2017-2018, WJP Publishing, Washington, DC, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition_0.pdf.

World Bank (2016), World Governance Indicators, http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home.

## *Capítulo 4*

# Fomentar el desarrollo regional

*Anna Bolengo, Oscar Huerta Melchor, Alexander Lembcke, Giulio Nessi, Ana María Ruiz, Jane Stacey e Isidora Zapata*

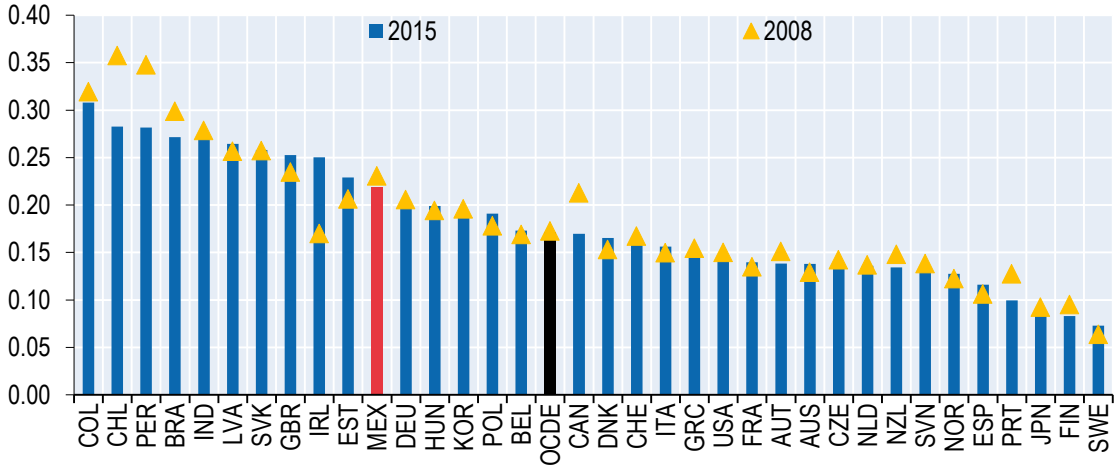
**Para que México logre su pleno desarrollo, tiene que fomentar el desarrollo incluyente y sustentable en todas sus regiones y ciudades. En México las disparidades entre regiones son grandes en comparación con otros países de la OCDE, esto debido, en parte, a las diferentes capacidades institucionales entre los gobiernos estatales y municipales. Es crucial que los gobiernos más atrasados implementen las reformas necesarias para alcanzar los niveles de eficiencia y calidad de los más avanzados. Aunque la rápida urbanización ha mejorado las oportunidades para los habitantes de las ciudades, éstas no están desarrollando plenamente su productividad aprovechando las economías de escala que normalmente existen en las urbes. México tiene que promover un crecimiento urbano más ordenado y reducir los efectos ambientales y sociales de la distancia entre el lugar de trabajo y de residencia de los trabajadores. Para ello es necesario adoptar enfoques nacionales de política urbana centrados en la calidad del entorno urbano y no simplemente en la oferta de viviendas. La reciente adopción del principio del "derecho a la ciudad"será un instrumento clave para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en el país. Una de las oportunidades de desarrollo económico para muchas ciudades y áreas rurales viene de la mano del sector turístico. Los nuevos modelos turísticos que diversifican la oferta más allá del turismo de playa y que explotan *clusters* turísticos locales tienen que aumentar su relevancia y participación en el diseño e implementación de políticas. Mayor capacidad fiscal, técnica y de recursos humanos, así como más transparencia en los gobiernos estatales y locales, han de ser la base de las iniciativas de desarrollo regional.**

Las desigualdades en México están muy relacionadas con la ubicación. La disparidad regional en el producto interno bruto (PIB) per cápita está entre las más altas de los países de la OCDE (véase la gráfica 4.1). La brecha del PIB per cápita entre los estados con crecimiento más rápido y más lento ha aumentado en los últimos años. Las diferencias territoriales en la tasa de informalidad contribuyen a estas disparidades entre las distintas regiones del país. Poner en marcha políticas regionales eficaces es clave para la economía de México, que presenta enormes diferencias a lo largo de su geografía: desde las regiones del norte, las más industrializadas del país, hasta su región central que alberga a su capital, sede de una de las megalópolis más grandes del mundo, y las regiones del sur, que registran niveles de desarrollo más bajos.

Las políticas que respaldan el desarrollo de las regiones y la calidad de la gobernanza en el ámbito subnacional pueden promover el crecimiento al mismo tiempo que la inclusión. Las ciudades pueden ayudar significativamente a estimular el crecimiento de las zonas periféricas. Para ello es preciso que las ciudades alcancen su máximo potencial. Una mejor gobernanza de las zonas metropolitanas, así como políticas nacionales que promuevan una urbanización de mayor calidad, ayudarán a desarrollar ese potencial de crecimiento. Las actividades turísticas, parte destacada de la economía mexicana, pueden diversificarse más en modelos que beneficien a las regiones de todo el país. Para lograr un sistema de gobernanza eficiente y eficaz en todos los niveles, es preciso mejorar las facultades y la integridad en los gobiernos a nivel estatal y municipal. México también se beneficiaría si redefiniera y clarificara las competencias de cada nivel de gobierno y fortaleciera la capacidad de recaudación fiscal de los municipios. Esto debe ser acompañado por mecanismos fortalecidos de control y transparencia para limitar el nivel de corrupción en los gobiernos locales. Un enfoque único de política pública no permitiría adaptar las estrategias e integrar las políticas sectoriales a las necesidades y oportunidades de cada región. La creación en 2013 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) fue un paso importante para apoyar las oportunidades de desarrollo de las diferentes regiones.

Gráfica 4.1. **LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES SON CONSIDERABLES EN MÉXICO**

Índice Gini de desigualdad del PIB per cápita entre las regiones TL3




*Nota*: Datos de 2008 y 2015 o último año disponible. Regiones TL3. Los datos de México excluyen al estado de Campeche. Regiones TL2 de Australia, Canadá, Chile, México y Estados Unidos, así como de Brasil, Colombia, India, Perú y Sudáfrica.

*Fuente: OECD (2018), OECD Regional Statistics (base de datos).*

## Contribuir a que las ciudades aprovechen íntegramente los beneficios de la aglomeración

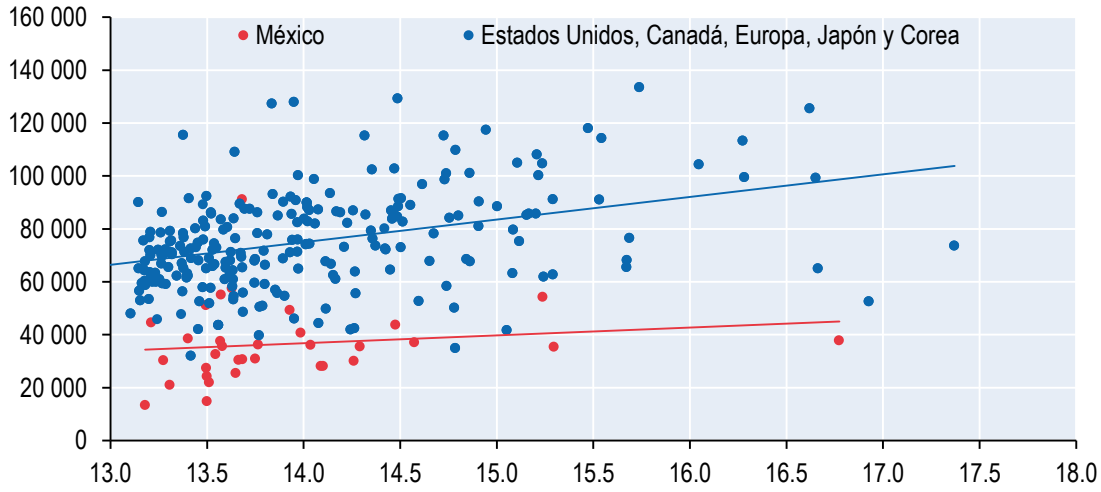
Optimizar el funcionamiento de las ciudades de México es esencial para el desarrollo económico y la mejora del nivel de vida del país. Más de 50% de la población mexicana vive en una de las 33 zonas metropolitanas y tan solo el Valle de México alberga a 17% del total. México ha desarrollado ambiciosas políticas urbana y de vivienda, en paralelo a una serie de reformas estructurales iniciadas desde el Pacto por México de 2012. La rápida urbanización en México ha mejorado las oportunidades de los habitantes de las ciudades, incluyendo mayores ingresos, más oportunidades educativas y mejor acceso a la vivienda formal para una proporción cada vez mayor de empleados del sector formal. Por lo general, la productividad de los trabajadores, y por consiguiente sus salarios, son más altos en las ciudades grandes. Dichas urbes también suelen ofrecer una gama más amplia de servicios y más variedad laboral que las ciudades pequeñas o las zonas rurales. Sin embargo, a menudo estos beneficios son neutralizados con otros problemas propios de las ciudades grandes, que experimentan más congestionamiento, contaminación y altos costos de vivienda, sobre todo en los casos en que la gobernanza es deficiente.

En México hay evidencia de los beneficios positivos de la aglomeración, ya que la productividad de los trabajadores por lo general es mayor en las ciudades más grandes; no obstante, el grado de esos beneficios es comparativamente menor que en otras ciudades de la OCDE (véase la gráfica 4.2). El análisis de los bonos salariales, indica que, a diferencia de las ciudades del sur, aquellas situadas cerca de la frontera norte de México son más capaces de convertir un mayor tamaño en mayor productividad. No obstante, la productividad de la zona metropolitana más grande del país, el Valle de México, se ubica más de 10% por debajo de su potencial. Y es que las estructuras administrativas fragmentadas a nivel metropolitano reducen la productividad y

restan bienestar a los habitantes. De hecho, más de 40% de los habitantes del Valle de México cruzan límites municipales (algunos, incluso estados) para dirigirse al trabajo o a la escuela.

**GRÁFICA 4.2. MÉXICO MUESTRA MENORES BENEFICIOS POR LA AGLOMERACIÓN QUE OTROS PAÍSES DE LA OCDE**

Productividad laboral en zonas metropolitanas de la OCDE y tamaño de la población, 2010




*Fuente: Ahrend, R. et al. (2014), "What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries", OECD Regional Development Working Papers, núm. 2014/05, OECD Publishing, París, http://dx/doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en, excepto Chile.*

En décadas recientes, el desarrollo de las ciudades mexicanas estuvo determinado por el sistema de financiamiento para la vivienda. Desde 1972, el INFONAVIT transformó significativamente el proceso de desarrollo de la vivienda al fomentar a gran escala la transición de vivienda informal a formal. El éxito del modelo de vivienda en términos cuantitativos tiene, no obstante, fallas cualitativas importantes, como las persistentes y elevadas tasas de desocupación (14.2%, una de las más altas de la OCDE) y la lejanía de las viviendas de los centros urbanos y de trabajo. Muchas ciudades registran un crecimiento urbano desordenado, altos índices de contaminación, segregación social y bajo desempeño económico. El crecimiento urbano desordenado tiene consecuencias negativas para la movilidad y el medio ambiente, pues contribuye al continuo aumento del parque automovilístico y dificulta y encarece la oferta de alternativas de transporte público eficiente y de calidad. La vivienda informal también se está extendiendo en muchas zonas urbanas y rurales, en particular para las familias de escasos recursos que no tienen acceso a ayuda financiera para adquirir una vivienda formal.

Si bien las administraciones anteriores intentaron mejorar los resultados del desarrollo urbano (por ejemplo, mediante el Programa de 100 Ciudades), las iniciativas no consiguieron modificar la manera en que las ciudades evolucionaban, en parte debido al sistema de financiamiento para la vivienda. El cambio iniciado por México en los últimos años concuerda con la concepción cada vez más transversal de la política urbana que también se lleva a cabo en un creciente número de países de la OCDE. Es necesario que las autoridades mexicanas promuevan una política urbana nacional coherente que considere los efectos generalizados del desarrollo de la vivienda en el entorno urbano y el bienestar de los habitantes. Las reformas realizadas en 2016 a la Ley General de Asentamientos Humanos fijaron las bases

para el desarrollo de ciudades más sustentables, resilientes, productivas, incluyentes y seguras para todos los residentes en lo que se conoce como "el derecho a la ciudad". Este será un instrumento clave para poner en marcha la Nueva Agenda Urbana global.

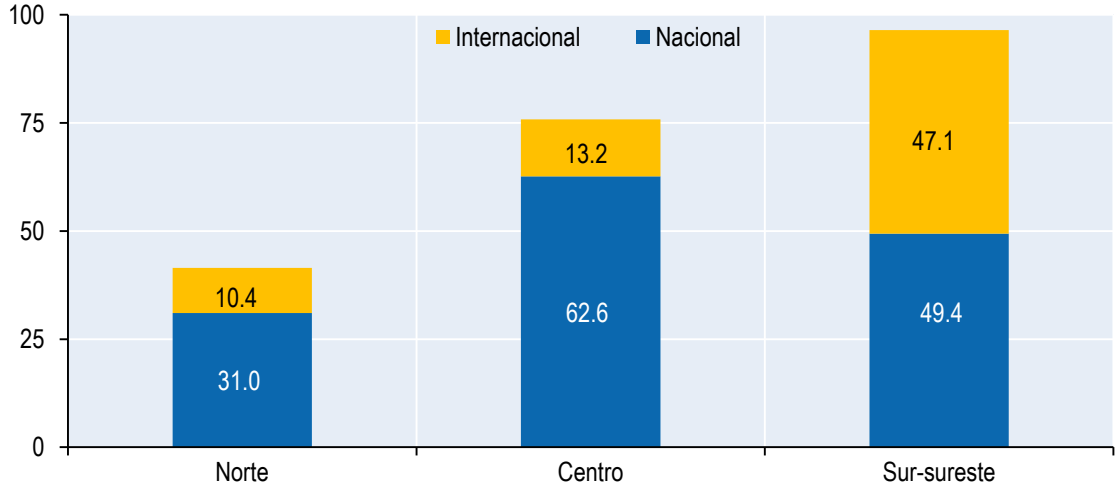
## Emplear el turismo para promover el desarrollo regional

El turismo es un elemento esencial en la economía de México y se ha convertido en un pilar económico esencial en los últimos años. El sector genera 8.7% del PIB, 5.9% del empleo remunerado a tiempo completo (en el sector formal) y casi 80% de las exportaciones de servicios. Brinda empleo a millones de mexicanos y contribuye positivamente a la balanza de pagos de México. El turismo interno también es importante, al aportar 82 de cada 100 pesos mexicanos que consumen los turistas.

Sin embargo, el potencial del turismo para promover el desarrollo regional en México sigue sin explotarse en toda su capacidad, y el sector enfrenta retos de competitividad y sustentabilidad. Los diversos niveles de gobierno del sistema mexicano tienen implicaciones para la gobernanza del turismo y la implementación de las políticas de turismo. Dicha coordinación horizontal y vertical está incluida en la Ley General de Turismo de 2009, sin embargo su implementación es complicada. La región sur-sureste representa alrededor de 54% de la aportación del turismo al PIB en México y la demanda internacional se concentra mayormente en los destinos de playa, sobre todo en Cancún, la Riviera Maya y Los Cabos. Tan sólo el estado de Quintana Roo recibe casi la mitad de las llegadas internacionales (47.5%) y casi dos terceras partes de las pernoctas internacionales (62%). En contraste, los turistas nacionales se distribuyen de forma más proporcionada en el territorio y contribuyen económicamente en regiones que no atraen a los visitantes internacionales (véase la gráfica 4.3).

Gráfica 4.3. **LAS OPORTUNIDADES DE TURISMO VARÍAN POR REGIÓN**

Noches en hotel de turistas nacionales e internacionales por región (en millones), 2014




*Fuente: OCDE (2017a), Tourism Policy Review of Mexico, OECD Publishing, París, basado en datos de DATATUR, Compendio, extracto de mayo de 2016.*

Un elemento fundamental para la política de turismo es el desarrollo de una oferta turística más diversificada y de mayor valor, que distribuya los beneficios socioeconómicos por todas las regiones del país. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se destaca el compromiso con un desarrollo turístico más sustentable e incluyente. Los Programas de Desarrollo Regional 2014-2018 contienen planes para aprovechar la capacidad que tiene el sector para estimular las economías regionales y apoyar a las comunidades locales. La rica y singular base de patrimonio natural, cultural y edificado de México está distribuida por todo el territorio, y hay un gran potencial para integrar paquetes de experiencias turísticas nuevas.

La transición a un modelo de desarrollo turístico mejor distribuido desde la perspectiva geográfica requerirá una mayor participación de los organismos gubernamentales con un grupo más diverso y fragmentado de microempresas y empresas pequeñas. El desarrollo e implementación de medidas de reparto regional centradas en el desarrollo de nuevos productos, rutas y *clusters* turísticos en el país representa otra oportunidad. Este tipo de desarrollo turístico se basa sobre todo en la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos actores, así como en la dotación de infraestructura y servicios de apoyo. Por ejemplo, es esencial contar con una mejor conectividad del transporte, ya que en la actualidad los déficits en infraestructura limitan el potencial de desarrollo turístico en algunas regiones.

## Aumentar la eficiencia y la transparencia a nivel subnacional

Los estados y municipios mexicanos son actores clave en las políticas e inversiones de desarrollo regional. En sintonía con los países federales de la OCDE, los gobiernos subnacionales mexicanos son responsables de un porcentaje importante de la inversión y el gasto públicos: 52% del gasto público total y 79% de la inversión pública total (superior al promedio de 66% en los países federales de la OCDE). Los estados son responsables de la mayor parte de la inversión subnacional, con alrededor de 57%.

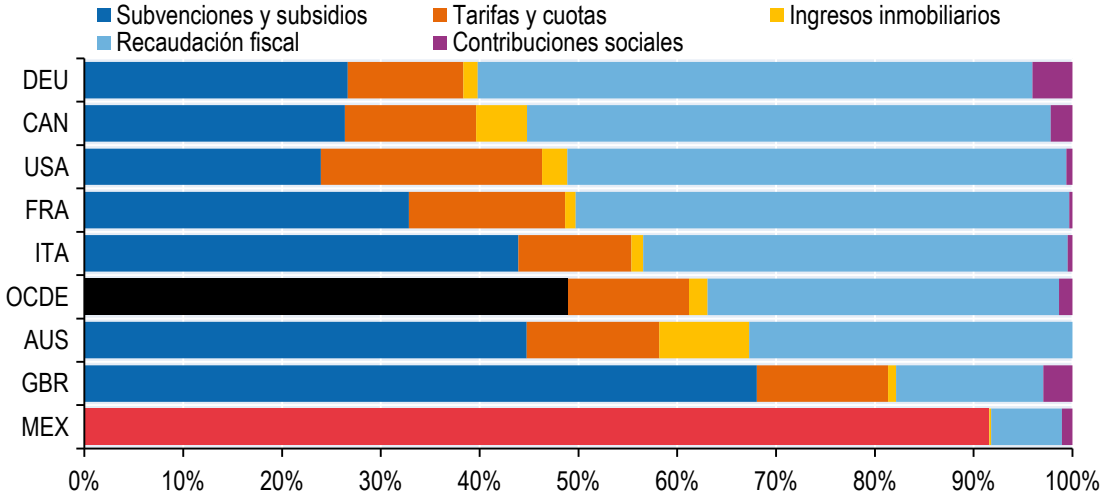
No obstante, en comparación con otros países de la OCDE, la brecha fiscal (la diferencia entre la capacidad de recaudación y las responsabilidades de gasto) es considerable. En México, la contribución subnacional a la recaudación fiscal es una de las más bajas de los países de la OCDE, bien se trate de estados federales o unitarios (véase la gráfica 4.4). De hecho, los gobiernos subnacionales se financian casi exclusivamente con transferencias y subsidios para fines específicos, lo cual representa la proporción más alta de la OCDE por un gran margen (OCDE/UCLG, 2016). La baja autonomía fiscal es un elemento disuasorio para que los gobiernos subnacionales exploten su propio potencial recaudador y fomenten sus capacidades administrativas (OCDE, 2015).

Si bien México ha emprendido un proceso de descentralización durante varias décadas, en la práctica el país sigue considerablemente centralizado. Si bien las reformas descentralizadoras de los noventas transfirieron un número significativo de competencias a los gobiernos locales, éstos todavía tienen márgenes limitados de maniobra. De hecho, los estados y municipios dependen mucho de los recursos del gobierno central, el cual toma la mayoría de las decisiones estratégicas (OCDE, 2017b). Los municipios no cuentan con funciones legislativas y sólo pueden elaborar regulaciones dentro del marco de las leyes estatales y federales. Aun cuando la reforma fiscal de 2013 modificó las directrices del Fondo de Fomento Municipal

(FFM) para estimular la recaudación tributaria de los municipios y los estados, éstos todavía se muestran renuentes a utilizar su autoridad en este renglón.

Gráfica 4.4. **LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS SE FINANCIAN EN GRAN PARTE CON TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS Y NO CON IMPUESTOS**

Ingresos de gobiernos subnacionales por tipo, 2015




*Fuente: OCDE (2017c), Subnational governments in OECD countries: key data, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries- Key-Data-2017.pdf.*

México se caracteriza por tener un sistema complejo de competencias y responsabilidades de gasto, algunas de las cuales se duplican, en particular en el terreno de la ejecución y el financiamiento (OCDE, 2017b). La salud y la educación son dos de las áreas más afectadas, en las que los diferentes niveles de gobierno tienen responsabilidades definidas por ley. Las responsabilidades también se superponen en otras áreas, como la construcción y el mantenimiento de carreteras, que se reparten entre los tres niveles: el gobierno federal y los estatales se encargan sobre todo de la construcción, y el mantenimiento corresponde principalmente a los estados o municipios (OCDE, 2015).

La duplicación y la asignación poco clara de responsabilidades debilitan la eficacia en el cumplimiento de las políticas de desarrollo regional y la inversión pública, encarecen la prestación de servicios y complican la elaboración de políticas. De igual forma, si el público no sabe quién gestiona los servicios públicos, se genera un desgaste democrático y se obstaculizan los esfuerzos por alcanzar la transparencia y la participación ciudadana. México necesita revisar la distribución de responsabilidades y derechos entre los diferentes niveles de gobierno para mejorar la eficiencia de los servicios e inversiones públicos.

Reforzar los instrumentos de coordinación a todos los niveles puede ayudar a solucionar este problema. México cuenta con diversos mecanismos formales de coordinación. Sin embargo, en la práctica, la relación entre el gobierno federal y los estatales tiende a ser *ad-hoc* según las circunstancias. Algunos mecanismos de coordinación vertical y foros de coordinación de políticas son la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), perteneciente a la Secretaría de

Gobernación (SEGOB). Sin embargo, México va a la zaga de varios países de la OCDE en cuanto a la experiencia de coordinación entre y dentro de los distintos niveles de gobierno. En el orden federal, también hay una fuerte tendencia hacia la fragmentación sectorial de la acción pública (OCDE, 2017b).

Desarrollar estructuras institucionales transparentes y responsables en los planos estatal y local es un desafío importante para el gobierno de México. En respuesta a la tendencia nacional de crecimiento acelerado de la deuda por parte de los gobiernos subnacionales, en 2016 el Congreso promulgó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Sus objetivos prioritarios son promover finanzas públicas sostenibles, lograr un mejor uso de la deuda pública y reforzar la transparencia y la rendición de cuentas a escala subnacional. Establecer un marco legal específico, fijar objetivos claros en materia de presupuesto y diseñar herramientas para supervisar y gestionar la deuda pública son medidas cruciales para mejorar las finanzas públicas subnacionales. A pesar de los recientes avances, hay grandes posibilidades de mejorar las prácticas presupuestarias con el fin de lograr un proceso más planificado, responsable, participativo y transparente en el ámbito estatal y así garantizar que los objetivos de la ley se plasmen en resultados concretos y tangibles.

## Fortalecer las capacidades en los ámbitos estatal y municipal

La desigualdad y la debilidad de las capacidades de los estados y municipios también dificultan el desarrollo regional. Las capacidades técnicas e institucionales de los distintos gobiernos subnacionales mexicanos son muy desiguales. En el ámbito municipal, en particular en lo relativo al aspecto urbano, las capacidades de muchas administraciones locales no suelen concordar con sus responsabilidades. Por ejemplo, la mayoría de los municipios carece de un grupo de trabajo profesional encargado de la planificación urbana, el registro de la propiedad, el avalúo, la gestión catastral, la gestión de riesgos y otros campos afines (OCDE, 2015). Los intentos previos de resolver estos retos se han visto obstaculizados por la frecuente rotación del personal municipal debido a los mandatos de tres años no renovables para la mayoría de los presidentes municipales. Las recientes reformas orientadas a permitir la reelección de los alcaldes podrían ayudar a dar más continuidad a los programas gubernamentales de desarrollo y fortalecer la capacidad de los empleados públicos municipales.

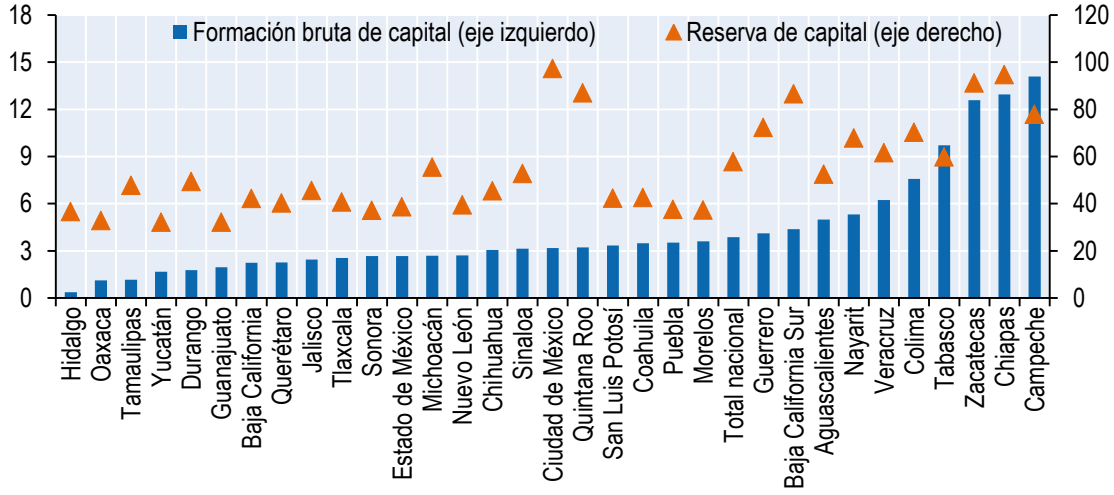
El sistema actual de servicios públicos no fomenta mejoras en la eficiencia y calidad de los servicios públicos locales y en las inversiones para los programas de desarrollo. Otorga a los funcionarios subnacionales una categoría menor (en particular, a los municipales), con salarios más bajos y menos oportunidades de ascenso. Los principios del Servicio Profesional de Carrera podrían ampliarse a las administraciones municipales y alentar políticas de recursos humanos basadas en méritos (reclutamiento, ascenso y desarrollo profesional). Mejorar la planificación a futuro y la gestión de la fuerza de trabajo subnacional, así como enfocar la evaluación en los resultados, más que en los insumos, son medidas clave para fortalecer la capacidad y las competencias de los gobiernos subnacionales.

## Aprovechar al máximo la inversión en infraestructura

Para ayudar a reducir las disparidades territoriales y mejorar el desarrollo regional, es necesario impulsar la inversión en infraestructura en las entidades federativas mexicanas, la cual varía ampliamente entre los estados (gráfica 4.5). Oaxaca, por ejemplo, cuenta con una reserva de capital de casi 33% (calculada como la proporción de capital físico respecto al PIB), muy por debajo de la reserva de capital promedio de casi 55%, y mucho menor que la de otros estados, como Zacatecas. Asimismo, en términos de inversión neta (medida por la formación bruta de capital), las diferencias son notorias.

Gráfica 4.5. **EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS HAY GRANDES DIFERENCIAS EN TÉRMINOS DE INVERSIÓN**

Reserva y formación bruta de capital, porcentaje del PIB, 2013




*Nota*: La formación bruta de capital (eje izquierdo) se calcula como la variación anual de capital físico en relación con el PIB; del mismo modo, la reserva de capital (eje derecho) se mide respecto al PIB regional.

*Fuente: OECD (2017b), OECD Territorial Reviews: Morelos, México, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/9789264267817-en.*

La diversidad de perfiles de inversión en los estados mexicanos exige estrategias diferenciadas de inversión en infraestructura, adaptadas a sus necesidades socioeconómicas y ambientales específicas. La composición de las inversiones variará inevitablemente entre regiones urbanas, rurales o mixtas. Para lograr la complementariedad, se requiere de grandes esfuerzos de coordinación entre sectores y jurisdicciones e invertir en la escala pertinente, de acuerdo con la Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en todos los niveles de gobierno (OCDE, 2014).

De hecho, los mecanismos efectivos de gobernanza multinivel para administrar mejor la inversión en infraestructura a lo largo de su "ciclo de vida" pueden aumentar el impacto de la infraestructura en el desarrollo regional y en los resultados de productividad (OCDE, 2013). La coordinación efectiva entre los niveles de gobierno ayuda a identificar oportunidades y cuellos de botella para la inversión, a gestionar competencias políticas conjuntas, a garantizar recursos adecuados y capacidad suficiente para realizar inversiones, a resolver conflictos y crear confianza (OCDE, 2014).

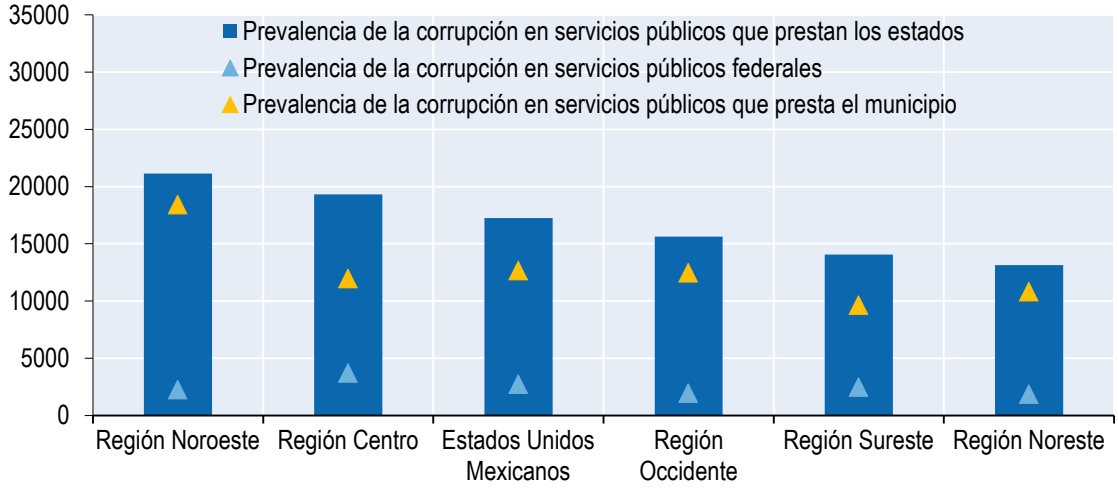
## Fortalecer la integridad en el nivel subnacional

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) reconoce la necesidad de fortalecer la integridad y el combate a la corrupción en los estados y los municipios mediante una mayor coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal, así como el establecimiento de Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) en cada estado (véase el capítulo 3). De hecho, si bien la corrupción es motivo de preocupación en todos los niveles de gobierno de México, esto se agudiza en los gobiernos estatales y municipales, donde, según el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), se observa una mayor incidencia de corrupción en comparación con el nivel federal (véase la gráfica 4.6).

Todos los estados han sentado las bases de sus propios SLA; sin embargo, las entidades subnacionales en México experimentan limitaciones para crear sistemas amplios y congruentes de integridad pública. Con base en el trabajo de integridad de la OCDE con las entidades subnacionales, se identificaron algunas prioridades. Por ejemplo, la instauración de los SLA requiere compromisos y planes de acción claros por parte de los dirigentes políticos. Es recomendable que los SLA permitan que los municipios expresen sus inquietudes y compartan buenas prácticas. También podría ser útil incorporar la integridad a través de una red de puntos de contacto de integridad en las entidades que incluya el modelo "Formación de formadores". Asimismo, es recomendable elaborar herramientas de gobernanza para promover la integridad, por ejemplo, un sistema de contratación electrónica que garantice que se incorporen la transparencia, la rendición de cuentas y el análisis de información en todas las etapas del proceso.

Gráfica 4.6. **LA CORRUPCIÓN PREVALECE MÁS EN LOS ÁMBITOS ESTATAL Y MUNICIPAL QUE EN EL FEDERAL**

"Coeficiente de corrupción" del INEGI por nivel de gobierno y región




*Fuente: INEGI (2015), Mexico's National Statistics Office. National Survey on the Quality and Impact of Government. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/.*

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Implementar políticas de productividad en los ámbitos federal y estatal adaptadas a las necesidades de crecimiento de los diferentes tipos de regiones para seguir reduciendo las disparidades regionales.**
- **Promover un "crecimiento inteligente" más incluyente y sustentable en las ciudades mediante la reconversión de zonas industriales abandonadas y contaminadas en zonas centrales, planificar (en lugar de restringir) el crecimiento en zonas periféricas estratégicas, y adoptar un enfoque multimodal para el transporte urbano.**
- **Mejorar el acceso a una vivienda asequible eliminando los obstáculos para el desarrollo del mercado de arrendamiento (entre ellos la carga impositiva sobre las propiedades en alquiler) y reducir las altas tasas de desocupación de las viviendas.**
- **Planificar y actuar en el nivel metropolitano: cambiar de la planificación sectorial a la metropolitana; fortalecer la colaboración entre los municipios y vincular mejor el Fondo Metropolitano federal con proyectos claros.**
- **Aprovechar al máximo los conocimientos especializados del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) para impulsar la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo turístico, con un portafolio de productos más diversificado y de mayor valor.**
- **Promover un enfoque más integrado para el turismo y las regiones mediante el uso de mecanismos que permitan ajustar mejor las prioridades estratégicas de política pública a los distintos planes y programas y a los tres niveles de gobierno, así como con la participación del sector privado.**
- **Examinar la asignación de financiamiento para proyectos turísticos en el contexto regional, con el fin de desarrollar rutas que tengan en cuenta el transporte, los clústeres de empresas integrados en cadenas de valor turístico y los desarrollos en destinos estratégicos.**
- **Reforzar la capacidad de recaudación de los municipios mediante la reforma al impuesto predial, la actualización de las estructuras de cuotas y la mejora de los sistemas para facilitar la recaudación fiscal.**
- **Redefinir y aclarar las responsabilidades de todos los niveles de gobierno y cerciorarse de que la definición de las funciones y responsabilidades se entienda, se acuerde y se acompañe de la asignación de recursos adecuados.**
- **Explorar la asignación asimétrica de responsabilidades a los diversos gobiernos municipales con base en el tamaño de su población, la clasificación rural o urbana y los criterios de capacidad fiscal. Por ejemplo, responsabilizar a las ciudades grandes de algunos servicios que en otras ciudades están proporcionados directamente por niveles superiores de gobierno.**
- **Fortalecer el desarrollo de capacidades en el ámbito municipal después de evaluar con claridad las brechas en las capacidades, entre otras la profesionalización de los servidores públicos subnacionales.**

- **Garantizar que los gobiernos estatales y locales consoliden y fortalezcan los procesos de elaboración de presupuestos anuales para cumplir con las normas nacionales y prestar particular atención al presupuesto de capital y a la priorización de proyectos, el pronóstico de ingresos fiscales, la participación ciudadana y la previsibilidad de las asignaciones presupuestarias.**
- **Supervisar los avances y el cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y aumentar el apoyo del gobierno central a los estados que presentan dificultades para cumplirla.**
- **Promover buenas prácticas en el nivel subnacional respecto a los Sistemas Locales de Anticorrupción (SLA), incluyendo el aprendizaje entre pares y el uso de herramientas de gobernanza como la contratación electrónica.**

## Bibliografía adicional


Ahrend, R. et al. (2014), "What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/05, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en.

INEGI (2017), INEGI website. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/.

OECD (2017a), *Tourism Policy Review of Mexico*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266575-en.

OECD (2017b), *OECD Territorial Reviews: Morelos, Mexico*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264267817-en.

OECD (2017c) Subnational governments in OECD countries: Key data, www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2017.pdf.

OECD (2015), OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance; OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264227293-en.

OECD (2014), Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government, www.oecd.org/gov/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm.

OECD (2013), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en.

OECD/UCLG (2016), Subnational Governments around the world: Structure and finance, www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf.

## *Capítulo 5*

# Elevar la calidad y la equidad del sistema de educación y competencias

*Caitlyn Guthrie, Manuela Fitzpatrick, Cuauhtémoc Rebolledo-Gómez y Diana Toledo Figueroa*

**México tiene uno de los más grandes y complejos sistemas educativos en la OCDE. A pesar de su diversidad geográfica, cultural y socioeconómica, México ha logrado avances significativos en la expansión y fortalecimiento de su sistema educativo. Actualmente, casi todos los niños de 4 a 14 años de edad asisten a la escuela y está aumentando el número de estudiantes que concluyen la educación media superior y superior. La reforma constitucional de 2012 hizo de la educación de calidad un derecho para todos los mexicanos, conllevó cambios positivos para la administración del sistema educativo y contribuyó a la profesionalización de los docentes. La implementación efectiva de esta reforma es clave para reforzar el sistema educativo del país. México también ha avanzado hacia un sistema de educación y formación que se adecúe mejor a las necesidades del mercado laboral. A pesar de estos logros, el país todavía enfrenta retos importantes. Para seguir progresando, es fundamental potenciar el rendimiento educativo de los estudiantes de diferentes orígenes, así como proporcionar educación de calidad en todos los distintos tipos de escuelas, incluyendo las instituciones de educación media superior y de formación profesional y técnica. También se debe mejorar la transición de los estudiantes de la escuela al ámbito laboral para que puedan aprovechar las ventajas de los adelantos tecnológicos y se beneficien de una integración cada vez mayor del país a la economía global. Estudios recientes de la OCDE sugieren que, en sistemas educativos tan complejos como el de México, la implementación de las políticas educativas no se debe reducir a ejecutarlas, sino que requiere de la colaboración de los distintos participantes para construirlas y perfeccionarlas. Por tanto, es imprescindible fortalecer las capacidades de los estados y otros organismos implicados para que estén en posición de establecer un diálogo productivo sobre la implementación de la reforma.**

México tiene uno de los sistemas educativos más grandes y complejos en la OCDE, con más de 36 millones de estudiantes, 2 millones de profesores y 260,000 instituciones desde la educación básica hasta la superior. La Secretaría de Educación Pública dirige el sistema nacional de educación de México y debe atender las necesidades educativas de una población amplia y muy diversa: México era el undécimo país más poblado el mundo en 2015, con una población de 120 millones de personas, de las cuales alrededor del 23% vivía en zonas rurales y el 45% era menor de 25 años.

Fomentar resultados mejores tanto en educación como en el desarrollo de competencias, habilidades y destrezas, es decisivo para construir una sociedad más productiva, sana, justa y unida. Una fuerza de trabajo mejor calificada garantizaría que México esté preparado para los cambios que la tecnología producirá en el trabajo durante las próximas décadas. La disminución del bono demográfico destaca la importancia de aprovechar plenamente el talento disponible. La adaptabilidad de la fuerza laboral será esencial para que las empresas y los trabajadores mexicanos cosechen los beneficios que ofrecen los adelantos tecnológicos y se aprovechen de una cada vez mayor integración a la economía mundial.

México ha emprendido acciones importantes para mejorar la cobertura y la calidad de su sistema educativo. En noviembre de 2012, el gobierno mexicano hizo una serie de compromisos con el objetivo de mejorar la calidad de la educación básica, incrementar la matrícula e impulsar la calidad de la educación media superior y terciaria, y devolver el liderazgo del sistema educativo nacional al Estado mexicano, manteniendo al mismo tiempo la esencia del sistema. La reforma constitucional de 2012 hizo de la educación de calidad un derecho para todos los mexicanos y estableció los propósitos de ampliar su cobertura, mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje, otorgar mayor autonomía a las escuelas, establecer escuelas de tiempo completo, fundar el Servicio Profesional Docente, y promover mejoras en la transparencia y la consolidación de una autoridad de evaluación. Además, en 2012 se dotó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de autonomía para evaluar el sistema de educación obligatoria de México. La implementación de estas reformas está bien encaminada, pero los esfuerzos deben continuar para cosechar los beneficios de estos cambios.

Para abordar estos objetivos, en 2017 México instauró un Nuevo Modelo Educativo, que impulsó (entre otras cosas) una propuesta curricular para la educación obligatoria orientada a que los estudiantes desarrollen las competencias que requiere el siglo XXI. El nuevo modelo hace mayor hincapié en desarrollar habilidades socioemocionales y competencias centrales, en lugar de memorizar material mediante la repetición. También están en proceso de implementación otras reformas específicas para fortalecer la profesión docente en México. Además, se modificaron los mecanismos de evaluación para incrementar la coherencia y la transparencia del sistema. Por ejemplo, cerca de 87% de los maestros fueron evaluados en 2016 tras el establecimiento del sistema para la evaluación de los docentes en 2013.

Asimismo, México ha trabajado para elevar la tasa de conclusión de estudios y adecuar su sistema formativo a las necesidades del mercado laboral, mediante una mayor participación del sector privado y un aumento de la oferta de prácticas profesionales, programas de

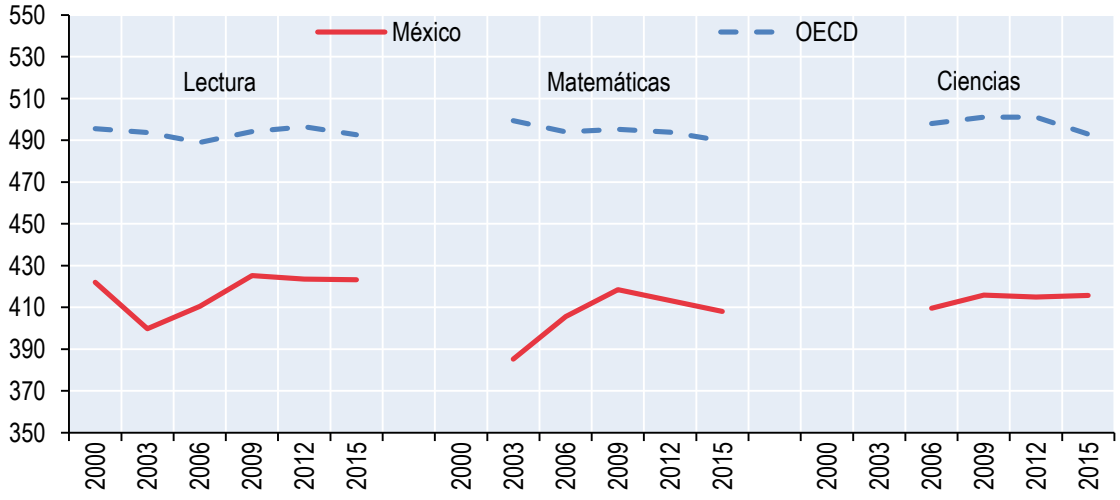
educación y formación profesional y técnica. Debido a la competitividad de la economía global y del mercado laboral, cada vez se alienta a más jóvenes mexicanos a estudiar, trabajar e investigar en las áreas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM o STEM, por sus siglas en inglés). Esto es particularmente relevante para las niñas. Junto con la OCDE, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha puesto en marcha la iniciativa "NiñaSTEM Pueden" para desarrollar una red de mentoras que se desempeñen en áreas STEM para que motiven a las niñas a que sigan una carrera en estas disciplinas. Además, la SEP ha publicado nuevos libros de texto que eliminan los estereotipos de género.

A pesar de los logros obtenidos, el sistema educativo de México aún enfrenta dificultades importantes en términos de cobertura, calidad del aprendizaje y transición al mercado laboral. Si bien las tasas de matrícula en educación media superior reflejaron un aumento importante (de 65.9% en el curso 2012-2013 a 74.7% en 2016-2017), sólo cerca de la mitad de los jóvenes de 15 a 17 años de entornos desfavorecidos se inscriben en el sistema educativo (53% de aquellos en pobreza extrema y 72.9% de aquellos en pobreza moderada), en comparación con 93.8% del resto. En general, los resultados de aprendizaje de los estudiantes son deficientes: México fue el país de la OCDE con la calificación más baja en el dominio de ciencias en la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de 2015, con una calificación media de 415 puntos, en comparación con el promedio de la OCDE de 493 puntos (véase la gráfica 5.1).

Otro desafío de México es el gasto en educación. Aunque el gasto educativo supone un porcentaje elevado del Producto Interno Bruto (PIB) y del gasto público total del país, sigue siendo reducido en términos absolutos. El gasto por alumno en educación básica en 2014 fue de 2,896 dólares estadounidenses, en comparación con los 8,733 dólares estadounidenses en promedio en la OCDE. El gasto por alumno en educación secundaria es también mucho menor que la media de la OCDE. Para sacar adelante la reforma, será imprescindible aportar un financiamiento suficiente y reflexionar sobre la forma más eficiente de asignar los recursos.

Gráfica 5.1. **LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE EN MÉXICO SON AÚN DEFICIENTES**

Puntajes de PISA, 15 años




*Fuente: OECD (2016), PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.*

Las reformas educativas integrales de México están bien diseñadas, pero su éxito dependerá de una adecuada implementación y subsiguiente evaluación. Dada la descentralización del sistema educativo, será necesario distribuir con claridad las responsabilidades de cada uno de los actores. También hay que consolidar el diálogo entre los estados y otros organismos para que el Nuevo Modelo Educativo de México cumpla sus objetivos.

## Mejorar el acceso a una educación de calidad para todos los estudiantes

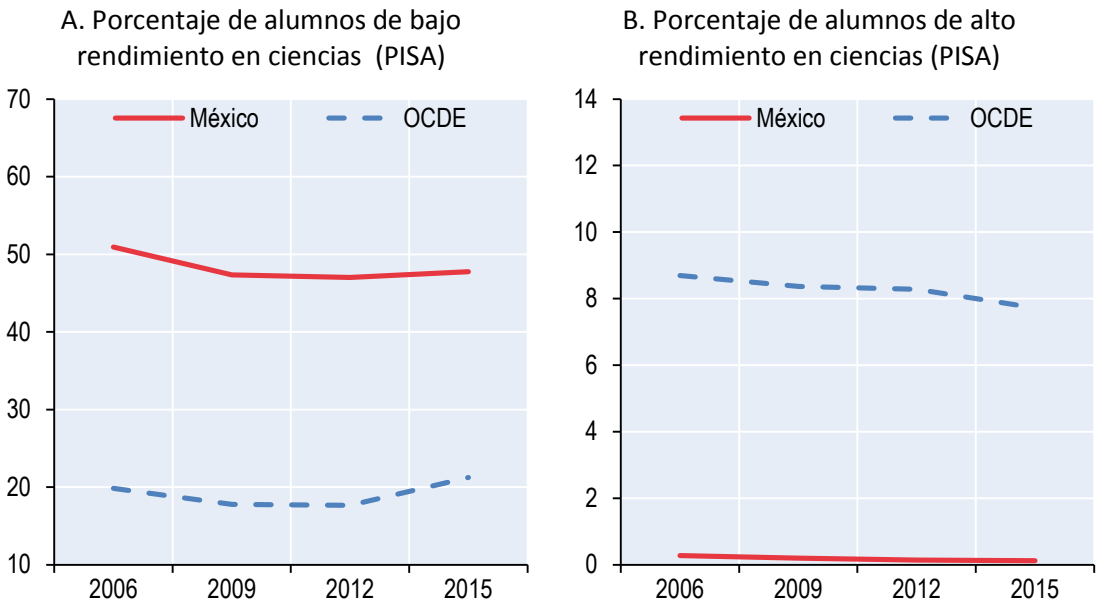
México tiene uno de los sistemas educativos más grandes y complejos de la OCDE. La diversidad geográfica, cultural y socioeconómica del país plantea un enorme desafío para definir y ofrecer servicios educativos de calidad. Recientemente, México creó cinco Regiones Educativas que podrían ayudar a aumentar la participación social en la educación y mejorar la prestación de servicios educativos en el país. Además, la OCDE recomendó que México aumente las sinergias entre las Secretarías de Educación, Economía, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), a fin de mejorar la calidad y la adecuación de la educación a las necesidades de desarrollo a corto y largo plazo del país.

En México, los estudiantes asisten habitualmente a escuelas en las que conviven con alumnos de condiciones socioeconómicas similares a las suyas. El efecto del nivel socioeconómico sobre el rendimiento en ciencias en PISA 2015 fue menor que el promedio de la OCDE, pues explica sólo 10.9% de la varianza en el desempeño de ambos grupos (12.9% en promedio en la OCDE). Si bien este dato es positivo, se debe en parte a que los estudiantes más privilegiados de México tienen un rendimiento menor que sus pares con nivel socioeconómico similar en otros países de la OCDE (con un promedio de 446 puntos de calificación para los estudiantes mexicanos más avanzados, en comparación con 540 puntos en promedio de sus pares en otros países de la OCDE).

México ostentó la proporción más alta de estudiantes con un rendimiento menor al Nivel 2 en la prueba de ciencias de PISA 2015: 48%, en comparación con el promedio de 20% en la OCDE. Sin embargo, entre 2006 y 2015 este grupo mostró una mejora promedio de 7 puntos cada tres años (véase la gráfica 5.2). Es necesario que México siga trabajando para reducir la proporción de estudiantes de bajo rendimiento y a la vez elevar el número de los más aventajados. Con menos de 1%, la proporción de estudiantes mexicanos con rendimiento superior en ciencias se mantiene por debajo del promedio de la OCDE (8%).

Las políticas de Atención Educativa a la Primera Infancia (ECEC, por sus siglas en inglés) pueden mejorar las posibilidades de los estudiantes de alcanzar el éxito en la vida. Si bien México ha aumentado considerablemente el acceso a la ECEC en los últimos años, se debe seguir progresando para que los niños, en especial los menores de tres años, accedan a servicios asequibles y de buena calidad en este nivel. En 2002, la ECEC se declaró obligatoria a partir de los tres años, y si bien las tasas de matriculación casi se duplicaron desde 2005, en 2015 solo uno de cada dos niños de tres años (45.8%) estaba inscrito, por debajo del promedio de la OCDE de 77.8%. En cuanto a los niños de cuatro años, en 2015 casi 90% estaba matriculado en educación preprimaria, cifra superior al promedio de la OCDE de 87%. Estas son excelentes noticias, ya que ECEC puede hacer una contribución significativa al crecimiento incluyente al beneficiar a niños en situación vulnerable y contribuir por tanto a una mayor igualdad de oportunidades.

GRÁFICA 5.2. **MÉXICO TIENE MUCHOS ESTUDIANTES DE BAJO RENDIMIENTO Y POCOS DE ALTO RENDIMIENTO**




*Fuente: OECD (2016), PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.*

Al mismo tiempo, la participación de los niños en la ECEC varía mucho según la región. De acuerdo con datos nacionales, en el curso académico 2014-2015 la cobertura neta varió desde el 92.5% en Tabasco hasta el 58% en Quintana Roo. Es necesario que México mejore la calidad de la ECEC, por ejemplo, aumentando los requisitos de acceso al personal de atención de niños muy pequeños y reduciendo la tasa de niños por trabajador.

El idioma es otro de los retos de equidad para el sistema educativo mexicano. A pesar de las mejoras, todavía hay grandes brechas de rendimiento para los estudiantes indígenas de México cuyo idioma familiar difiere del español, el idioma utilizado en la prueba PISA 2015 (64 puntos de calificación). En un estudio nacional también se descubrió que solo 9.8% de los alumnos indígenas monolingües de 15 a 17 años de edad siguen inscritos en la escuela y, los que lo están, con frecuencia aparecen en niveles educativos más bajos de los que les corresponde por edad. Para mejorar el aprendizaje de los alumnos indígenas es clave contar con docentes y directores escolares altamente calificados, así como proporcionar libros de texto y materiales en su lengua nativa. El 43% de los docentes de escuelas indígenas informan que carecen de libros de texto específicos en la lengua nativa y gran parte de ellos (15 a 25%) señala que su conocimiento de las lenguas indígenas es bajo.

De acuerdo con datos de la OCDE, ciertas políticas favorecen la igualdad social, como el largo periodo de educación obligatoria (mayor que el habitual en la OCDE) y el agrupamiento de alumnos de menor rendimiento. Los estudiantes son canalizados formalmente hacia diferentes opciones educativas a los 15 años, un año más tarde que el promedio de la OCDE de 14. Sin embargo, la repetición de grados escolares puede provocar la desvinculación del alumno y el abandono escolar. En PISA 2015, 15.8% de los estudiantes mexicanos de 15 años manifestó haber repetido un año escolar, en comparación con la tasa promedio de la OCDE de 11.3%. México debe apoyar más a los alumnos de bajo rendimiento y a aquellos en riesgo

de abandono de estudios, en lugar de recurrir a políticas costosas como la repetición de años escolares para corregir las deficiencias de aprendizaje. Para alentar a los alumnos a que continúen con la educación media superior y reducir el riesgo de exclusión social, el Movimiento Contra el Abandono Escolar (2013/2014) se centra en la divulgación de información, la planificación participativa y la sensibilización de la comunidad. Las actividades que realiza incluyen la distribución física y digital de manuales y la organización seminarios anuales en las escuelas sobre la prevención del abandono escolar. Algunos estudios indican que esta política ha tenido un impacto significativo en la reducción del abandono escolar, aunque para garantizar su eficacia deben introducirse mecanismos de seguimiento más sólidos.

La geografía de México presenta otro reto para la equidad y la calidad educativas. Alrededor del 23% de la población de México vivía en zonas rurales y, de ellos, cerca de la mitad era menor de 25 años en 2015. Según el estudio PISA 2015, existe una diferencia de más de un año de asistencia escolar entre los alumnos de zonas urbanas y rurales. Esto refleja la importancia que tiene el sistema educativo a la hora de ofrecer oportunidades educativas de calidad que a su vez mejoren las oportunidades de vida de una población amplia y diversa. Algunos estudios nacionales ponen de manifiesto que los recursos pueden asignarse de forma más equitativa entre las escuelas y los municipios: actualmente las escuelas rurales, indígenas o multigrado tienen menos acceso a recursos que las escuelas más favorecidas. El acceso a los recursos también varía según el estado y en ocasiones los estados más desfavorecidos son los que menos se benefician, incluso después del incremento en el gasto educativo.

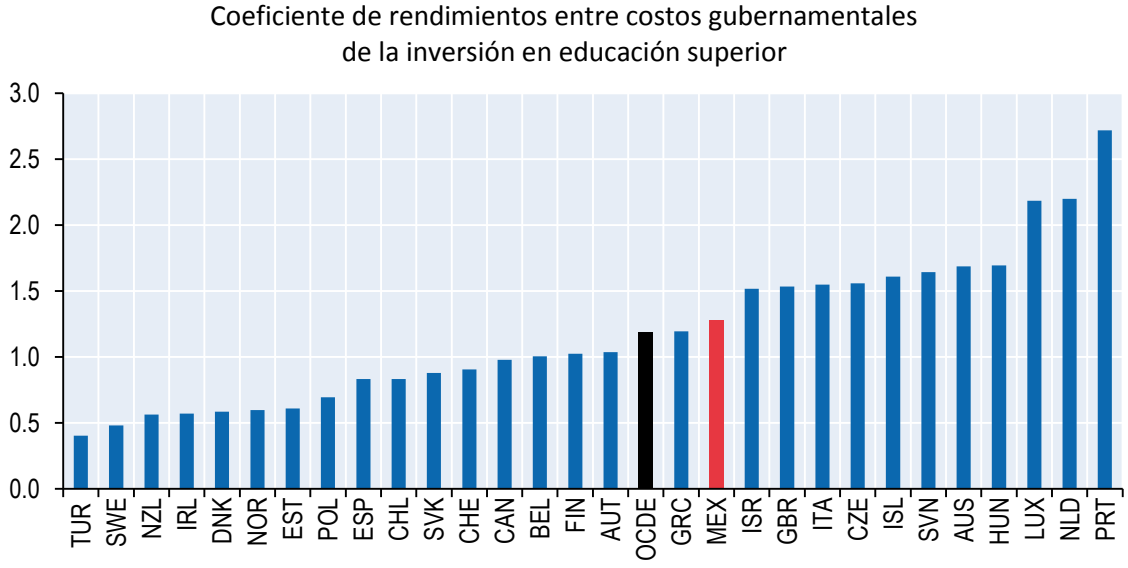
Además de las reformas mencionadas, México dispone de varias iniciativas públicas hacia una mayor igualdad. Destaca el programa de transferencias monetarias en efectivo PROSPERA, antes conocido como Oportunidades o Progresa, que promueve que las familias desfavorecidas envíen a sus hijos a la escuela y a exámenes médicos. Su cobertura abarca a aproximadamente 6.5 millones de familias mexicanas y ha ayudado a aumentar las tasas de matrícula en la educación media, a reducir la incidencia de anemia entre los niños y a disminuir los índices de pobreza en zonas rurales. En ese sentido, es necesario continuar con los esfuerzos para mejorar la calidad de las oportunidades de educación para todos. En 2014 se puso en marcha el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa dirigido a fortalecer la capacidad de las escuelas y de los servicios educativos para atender a niños indígenas, migrantes y alumnos con necesidades educativas especiales, así como para la enseñanza por televisión en zonas remotas y marginadas (Telesecundaria) y escuelas multigrado unitarias. Estas acciones se realizan con apoyo financiero, académico y de infraestructura a las escuelas menos favorecidas. En 2016, 170,000 estudiantes se beneficiaron del programa. Es importante que México mantenga su compromiso de mejorar y transformar la educación.

Para situar a los estudiantes y las escuelas en el centro del sistema educativo, es necesario que México proporcione los recursos suficientes. El gasto público en educación ha crecido 11.9% entre 2008 y 2014, el incremento más grande de la OCDE para ese periodo; sin embargo el gasto de México en educación sigue siendo bajo en términos absolutos. México no sólo debe asignar una cantidad adecuada de recursos a la educación, sino también analizar cómo asignarla de manera más eficiente para que llegue a las escuelas. Iniciativas de política pública como los programas Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas al CIEN (Certificados de

Infraestructura Educativa Nacional) (2015) y La Escuela al Centro (2016) tienen como objetivo proporcionar materiales e infraestructura educativos efectivos y a la vez optimizar la cobertura e impartición de enseñanza en las escuelas.

Investigaciones recientes de la OCDE sugieren que un mayor gasto gubernamental en el desarrollo de competencias se amortizaría por sí mismo, pues, al aumentar las habilidades y destrezas de las personas con menores ingresos, se elevarían sus salarios y por tanto los ingresos fiscales (OCDE, 2017a). En casi todos los países de la OCDE, entre ellos México, las inversiones realizadas por el gobierno en este rubro se recuperan en futuros impuestos sobre la renta (véase la gráfica 5.3).

Gráfica 5.3. **LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO SE AMORTIZA POR EL AUMENTO EN INGRESOS FISCALES PARA EL GOBIERNO**




Nota: Los datos corresponden a un contribuyente soltero de 17 años sin hijos que asiste a un curso de cuatro años no relacionado con su trabajo.

*Fuente: OECD (2017b), Taxation and Skills, http://dx.doi.org/10.1787/9789264269385-en.*

## Apoyar a docentes y directores escolares para mejorar el aprendizaje

Datos del Estudio Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés) de 2013 revelaron una fortaleza clave del servicio docente de México: 95.5% de los profesores dijeron que si pudieran volver a elegir su profesión, elegirían ser docentes. Los docentes mexicanos muestran un gran compromiso, a pesar de que los horarios de enseñanza en el aula son más largos y los grupos tienen más alumnos que el promedio de la OCDE. Tras el incremento del salario entre 2005 y 2015, los docentes mexicanos reciben ahora salarios competitivos en el contexto nacional, aunque inferiores al promedio de la OCDE (excepto los docentes de educación media superior).

Atraer, conservar y capacitar profesorado de buena calidad son puntos esenciales para lograr un aprendizaje exitoso. En TALIS 2013, casi una cuarta parte (24%) de los docentes mexicanos

manifestó que no se sienten preparados para enseñar, en comparación con el promedio de TALIS de 7%. Además, México presentó la proporción más baja de profesores que informaron tener formación en docencia (62%). En contraposición, los índices reportados de participación en actividades de desarrollo profesional son altos y México trabaja para fortalecer la enseñanza y el liderazgo escolar mediante reformas integrales enfocadas en su carrera profesional.

En 2013 se promulgó la Ley General del Servicio Profesional Docente, orientada a consolidar la profesión docente y establecer unas bases transparentes para el ingreso, el nombramiento, la promoción y la permanencia en el profesorado. El objetivo de la ley es mejorar el estatus y las perspectivas profesionales de los candidatos a docentes mejor calificados. La Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica y Media Superior (2016) se propone desarrollar las capacidades de los docentes, en especial de los que obtuvieron una calificación insuficiente en la evaluación de desempeño.

Dotar al profesorado de retroalimentación recurrente y basada en datos es también parte del fortalecimiento del servicio docente. Los objetivos del sistema de evaluación integral de los docentes de México (introducido en 2013) incluyen la realización de exámenes y la evaluación regular del rendimiento, que después sirve de criterio para posibles promociones, recompensas e incentivos. Según estadísticas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) casi 87% de los docentes siguieron algún proceso de este tipo en noviembre de 2016, a pesar de que en dicha fecha no era obligatorio. En 2017, después de hacer algunos ajustes al proceso, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) volvió a implantar la obligatoriedad de la evaluación de los docentes, evaluándose en ese año a más de un millón de profesores.

Un aspecto fundamental para mejorar la calidad de las condiciones de enseñanza y aprendizaje en las escuelas es contar con buenos directores escolares. Los directores escolares en México obtienen una puntuación ligeramente menor que el promedio OCDE en el índice de liderazgo educativo de PISA 2015, que mide sus niveles de participación en actividades de liderazgo. No obstante, México ha dado pasos importantes para fortalecer el liderazgo escolar. La Ley General del Servicio Profesional Docente (2013) también se orienta a profesionalizar a los directores escolares al implantar un proceso transparente de selección y reclutamiento y una preparación durante los primeros dos años de su práctica.

La implementación de las reformas de México para mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje tendrá que continuar, monitorearse y evaluarse para asegurar que éstas produzcan los resultados deseados. Es necesario que los docentes y los directores escolares sigan contando con apoyo —tanto de recursos materiales como de oportunidades de desarrollo profesional— para ayudar a que sus alumnos mejoren sus logros y resultados de aprendizaje. Esto es especialmente importante para quienes trabajan en contextos difíciles.

## Preparar a los estudiantes para el futuro

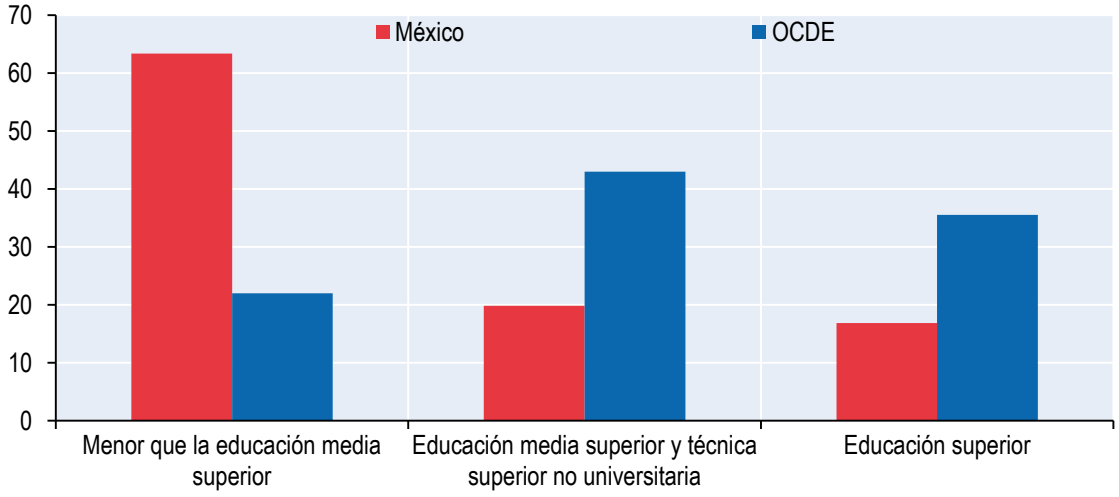
Los jóvenes necesitan desarrollar una combinación de habilidades y destrezas relevantes de cara a las necesidades dinámicas del mercado laboral que les permita alcanzar el éxito en la vida adulta. Para mejorar las habilidades y destrezas de la población joven, en 2012 México

declaró obligatoria la educación media superior, con el objetivo de lograr la cobertura universal en 2022. Las tasas de matrícula en educación media superior y superior aumentaron significativamente (e.g. la población total de jóvenes de 15 años matriculados en primero de secundaria o cursos superiores ha aumentado en 300,000 estudiantes desde 2003, de los cuales sólo desde el 2012 se matricularon 60,000), pero el avance no fue equitativo y el porcentaje de adultos mexicanos con estos niveles educativos permanece por debajo del promedio de la OCDE. Además, México tiene una de las mayores proporciones de población con un nivel educativo menor que la educación media superior (63%) entre los países de la OCDE (véase la gráfica 5.4). Lo anterior explica las escasas calificaciones de la fuerza laboral del país. Por otra parte, México tiene una de las tasas más altas de jóvenes de 18 a 24 años que ni estudian ni trabajan (NINI) de la OCDE (véase la gráfica 5.5). También hay una gran brecha de género entre los NINI: uno de cada diez hombres no estudia ni trabaja, pero entre las mujeres esta cifra asciende a más de tres de cada diez.

Las perspectivas del mercado laboral y la capacidad del país para desarrollar competencias de manera eficiente desempeñan una función importante en las decisiones de la población en materia educativa. Esto es especialmente importante en el caso de México, donde los niveles educativos son relativamente bajos. El aumento de los empleos manufactureros y del sector informal también elevó la demanda relativa de mano de obra poco calificada y redujo el costo de oportunidad de abandonar la educación. Esto contribuye a las bajas tasas de graduados de educación media superior (véase la gráfica 5.6). Al mismo tiempo, México es uno de los países donde más empresas reportan tener dificultades para encontrar las habilidades y destrezas que requieren (30.9% comparado con 14.8% de la OCDE) y donde, a la vez, la inversión de las empresas en el desarrollo de habilidades de sus trabajadores es menor que el promedio de la OCDE.

Gráfica 5.4. **MUCHOS MEXICANOS CUENTAN CON NIVELES EDUCATIVOS INFERIORES A LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR**

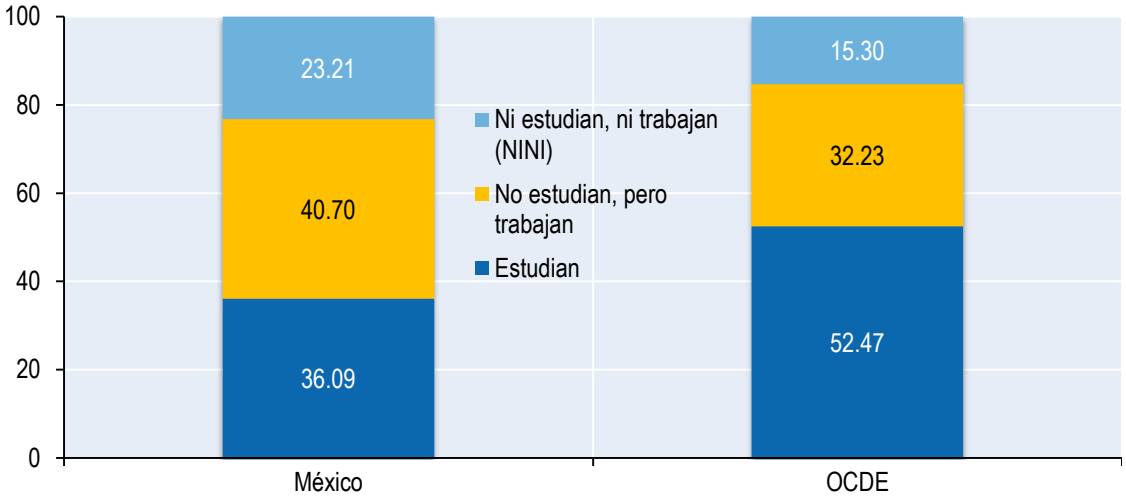
Nivel educativo de personas de 25-64 años, 2016, en porcentaje de población




*Fuente: OECD (2017a), Education at a Glance 2017: OECD Indicators. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en.*

Gráfica 5.5. **MUCHOS JÓVENES MEXICANOS NO ESTUDIAN NI TRABAJAN**

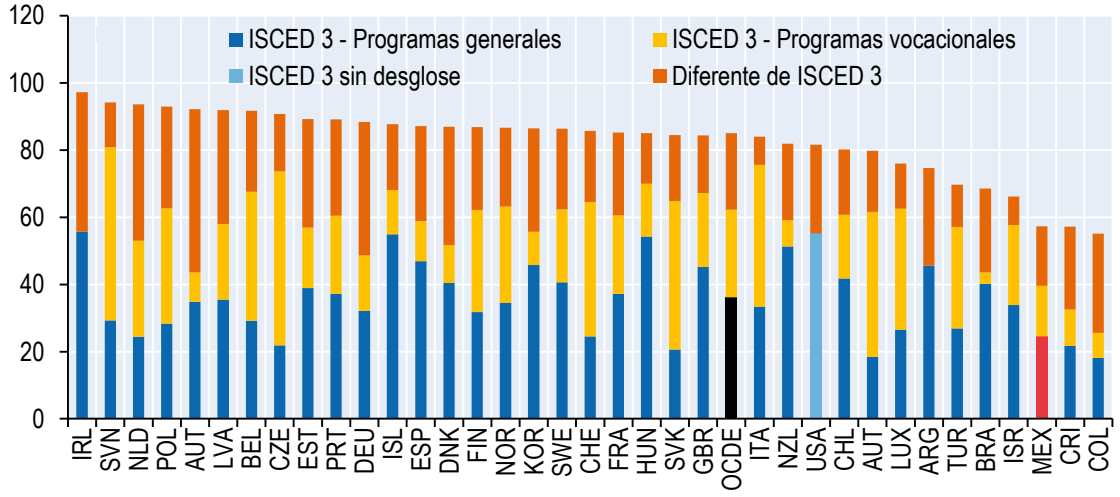
Porcentaje de personas de 18-24 años en educación y no en educación, 2016




*Fuente: OECD (2017a), Education at a Glance 2017: OECD Indicators. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en.*

Gráfica 5.6. **LA PARTICIPACIÓN EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR ESTÁ AUMENTANDO, PERO SIGUE POR DEBAJO DEL PROMEDIO DE LA OCDE**

Tasas de matrícula de 15-19 años, por nivel de programa y orientación, 2015




*Nota*: ISCED 3 corresponde a la educación media superior.

*Fuente: OECD (2017a), Education at a Glance 2017: OECD Indicators. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en.*

La educación y formación profesional y técnica de alta calidad (VET, por sus siglas en inglés) puede resultar más atractiva y pertinente a los estudiantes, lo que reduce su desvinculación y asegura que concluyan sus estudios. La matrícula en programas VET de educación media superior en México es más baja que el promedio de la OCDE (38.2% de los estudiantes mexicanos sigue un programa técnico en este nivel, frente al 45.7% en promedio en la OCDE). Las reformas recientes se centraron en mejorar el atractivo de este tipo de educación al adecuarla más a las necesidades del mercado laboral. Se amplió la participación del sector privado, se incrementó el número de prácticas profesionales por compañía y se fortaleció el

componente técnico del modelo de formación dual. Como consecuencia, las tasas de desempleo para los mexicanos de 25 a 34 años con educación media superior o educación técnica superior no universitaria son de las más bajas en la OCDE. En 2016, sólo 5% de las personas con este nivel educativo estaban desempleadas, en comparación con el promedio de 9.2% de la OCDE.

Por otro lado, las tasas de empleo para las personas de 25 a 34 años con educación superior son ligeramente menores que el promedio de la OCDE: 79.9% en 2016, en comparación con el promedio de la OCDE de 82.9%. Aun así, los niveles más altos de educación se traducen en mejores salarios en México. Los graduados universitarios ganan más del doble que los adultos con educación media superior. Se trata de la segunda brecha de ingresos más alta de la OCDE, después de Chile. Además, en promedio, siete de cada 10 graduados en educación superior tienen contratos estables, en comparación con solo dos de cada 10 de los que no terminaron la educación obligatoria.

En el contexto de una economía global cada vez más competitiva, México promueve las carreras y la investigación en las disciplinas CTIM (STEM). En 2016, una cuarta parte de los adultos con educación superior tenía un título en uno de estos campos, en línea con el promedio de la OCDE. Sin embargo, el aumento de la educación superior en México presenta dificultades en cuanto al fortalecimiento de la calidad y la adecuación del sistema al mercado laboral y la satisfacción de las necesidades de desarrollo del país (OCDE, 2017c). El Comité Nacional de Productividad (CNP) dirige su actuación a coordinar y armonizar las políticas de desarrollo de competencias y las necesidades de los principales sectores y grupos productivos de México, como las industrias aeroespacial y automotriz.

El cierre de la brecha entre la oferta y la demanda de competencias requiere esfuerzos coordinados entre las distintas Secretarías y otros actores. Es importante ampliar la cooperación dentro del CNP, en especial entre los representantes y las autoridades subnacionales. Además, para afrontar los desequilibrios en las competencias por medio de la política pública, se requiere una buena coordinación entre los niveles nacional y estatal. Es necesario contar con información actualizada y de calidad sobre las competencias y habilidades que la población requiere, para así actualizar la oferta de formación y la elección de carrera. En 2019, México dispondrá de los datos del Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de los Adultos de la OCDE (PIAAC, por sus siglas en inglés), que proporcionará una medición del dominio de las competencias de los adultos mexicanos en diferentes áreas e información de cómo se usan en el hogar, en el trabajo y en la comunidad en general.

Además de mejorar su desempeño, México debe brindar oportunidades para que los adultos desarrollen sus competencias y las adapten al mercado laboral. Esto es especialmente importante en los grupos vulnerables del país y en aquellos con bajos niveles de competencias. Para superar los obstáculos de aprendizaje de los adultos, en particular de personas poco calificadas, será necesario trabajar en diferentes frentes, por ejemplo, aumentando los incentivos para inversiones en el área de capacitación, desarrollando mecanismos para permitir la portabilidad de los derechos de capacitación entre empleadores, promoviendo la motivación y eliminando limitaciones de tiempo y recursos. Estas políticas ayudarán a evitar rezagos y a aumentar la prosperidad y el bienestar futuro de los mexicanos.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Seguir implementando la Reforma Educativa, la cual incluye el Nuevo Modelo Educativo, ya que tiene el potencial de proporcionar mayor transparencia al desempeño educativo del país, e incluye un sistema de rendición de cuentas y, crucialmente, procesos de evaluación.**
- **Para incrementar las probabilidades de éxito de la reforma, garantizar que los agentes tengan las capacidades apropiadas, el apoyo y la claridad sobre sus distintas responsabilidades en los diferentes contextos del sistema educativo mexicano.**
- **Seguir involucrando a los actores clave para lograr una mayor relevancia e implicación en las reformas de política pública a medida que continúe su implementación.**
- **Proporcionar la flexibilidad adecuada en la planificación educativa para adaptarse a la diversidad de contextos en México, mientras se avanza en el logro de los objetivos del sistema.**
- **Fomentar la visión de las evaluaciones como instrumentos de mejora y asegurar que los indicadores utilizados para medir la calidad y para que los avances de la educación capturen la mejora educativa en una gran variedad de contextos culturales y socioeconómicos.**
- **Apoyar a los docentes y los directores escolares para que hagan el mejor uso posible de las evaluaciones, a fin de mejorar las condiciones de aprendizaje y los resultados de los estudiantes.**
- **Continuar fortaleciendo la profesión docente mediante el Servicio Profesional Docente, ofreciendo información puntual y pertinente a los profesores sobre qué deben mejorar (mediante procesos de evaluación), cómo pueden mejorar (a través de oportunidades de formación continua) y por qué deben mejorar (con incentivos y estímulos), ya que los profesores son aliados imprescindibles para la mejora del sistema educativo.**
- **Seguir promoviendo políticas que mejoren el éxito educativo de los alumnos de distintas condiciones sociales, independientemente de su género (como "NiñaSTEM Pueden"). Como parte de estas medidas, reflexionar sobre cómo asignar recursos (humanos y materiales) de forma más eficiente y equitativa para llegar a las instituciones y escuelas de Atención Educativa a la Primera Infancia (ECEC, por sus siglas en inglés) más desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico, elevar el logro educativo y ofrecer una educación de calidad en todo tipo de escuelas.**
- **Trabajar para mejorar la calidad y la cobertura de los programas de ECEC, en especial para niños de 0 a 3 años, con el objetivo de lograr mayor inclusividad.**
- **Mejorar la educación media superior aumentando su atractivo y pertinencia para las necesidades de los alumnos, y alentar su compromiso con la conclusión de sus estudios.**
- **Seguir trabajando para mejorar la calidad y la cobertura de los programas de VET y garantizar que sean congruentes con las necesidades del mercado laboral.**
- **Aumentar la sinergia entre las Secretarías de Educación Pública, Economía, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y el CONACYT para mejorar la calidad y la adecuación de la educación a las necesidades de corto y largo plazo del país.**

## Bibliografía adicional

OECD (2017a), *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en.

OECD (2017b), *Taxation and Skills*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264269385-en.

OECD (2017c), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Mexico*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/OECD-Skills-Strategy-Diagnostic-Report-Mexico.pdf.

OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.

## *Capítulo 6*

# Reformar el mercado laboral y las políticas sociales

*Dana Blumin, Oliver Denk, Paolo Falco, Valerie Frey, Pascal Marianna y Sébastien Martin*

**El mercado laboral de México superó la crisis de manera favorable, tanto en comparación con la situación del país en 2007 como con la experiencia de la OCDE en general. Sin embargo, enfrenta retos estructurales apremiantes. Los altos niveles de informalidad, los empleos de baja calidad, el sistema de protección social insuficientemente desarrollado y la enorme desigualdad siguen representando desafíos para México. Políticas establecidas con anterioridad empezaron a corregir algunas de estas tendencias, pero todavía queda mucho por hacer para mejorar el funcionamiento y la inclusión del mercado laboral y el sistema de protección social y acelerar el proceso reformista.**

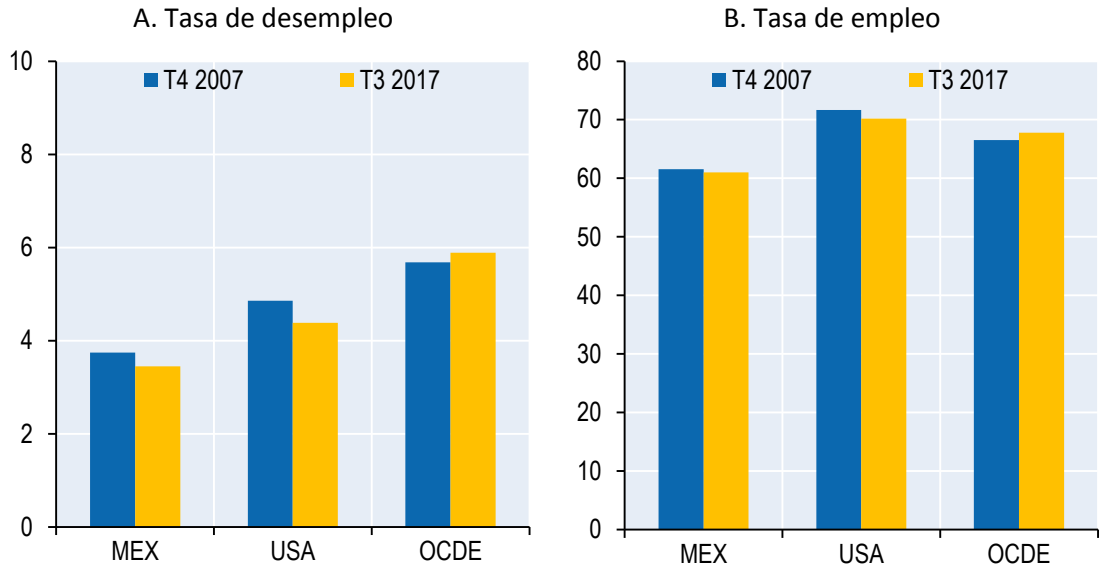
El mercado laboral de México ha dejado atrás la grave recesión cíclica que se presentó después de la crisis financiera y económica mundial. La tasa de desempleo se recuperó plenamente del impacto de la crisis y, según las estadísticas más recientes, se sitúa en 3.4%. Este porcentaje, ligeramente menor que la tasa registrada al inicio de la crisis en 2007 (véase la gráfica 6.1), es 2.5 puntos porcentuales menor que el promedio de la OCDE y representa la cuarta tasa más baja de los 35 países que la conforman. La recuperación ha sido algo más lenta en la tasa de empleo, que sigue medio punto porcentual por debajo del nivel anterior a la crisis. Esto refleja una reducción en la participación laboral de los jóvenes y, en menor grado, de los trabajadores de mayor edad. Durante los próximos dos años, las proyecciones indican que el empleo y el desempleo se mantendrán generalmente estables.

Sin embargo, las dificultades que los trabajadores enfrentan en el mercado laboral son mayores que lo que sugiere la relativamente baja tasa de desempleo de México. La falta de un sistema de seguro de desempleo en el país, único caso en los países de la OCDE, significa que muchas personas que pierden su trabajo no pueden dedicar el tiempo suficiente para buscar uno nuevo que sea adecuado y se ven obligadas a aceptar la primera opción disponible. El gasto en políticas activas del mercado laboral es prácticamente inexistente. La informalidad es elevada y la participación laboral de la mujer sigue siendo reducida.

La participación total de la fuerza laboral de México es la segunda más baja de la OCDE, solo detrás de Turquía. Este resultado se debe principalmente al reducido porcentaje de mujeres en el mercado laboral, tasa que permaneció estable en la última década, mientras que la de los hombres bajó. Son muchos los obstáculos que impiden a las mujeres participar plenamente en la economía (véase el capítulo 7).

Además, el crecimiento económico no ha sido lo suficientemente incluyente para lograr mejores condiciones de vida para muchas familias. El mercado laboral mexicano obtiene una calificación desfavorable en comparación con otras economías de la OCDE en términos de calidad de ingresos (parámetro que toma en cuenta su nivel y distribución, como se detallará más adelante) y diferentes medidas de inclusión relacionadas con la desigualdad de ingresos, paridad salarial por género e integración de grupos desfavorecidos.

Gráfica 6.1. **EL MERCADO LABORAL DE MÉXICO SE RECUPERÓ RELATIVAMENTE BIEN DE LA CRISIS**




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

Por ejemplo, una de cada siete personas en edad de trabajar vive con menos de la mitad del ingreso familiar promedio, en comparación con una de cada 10 personas en promedio en la OCDE (véase la gráfica 6.2). Estas tendencias del llamado "grupo de bajos ingresos" empeoraron desde la crisis mundial y las mujeres (en particular aquellas responsables de cuidar a otros), los jóvenes, los migrantes y los indígenas con frecuencia están en desventaja en el mercado laboral.

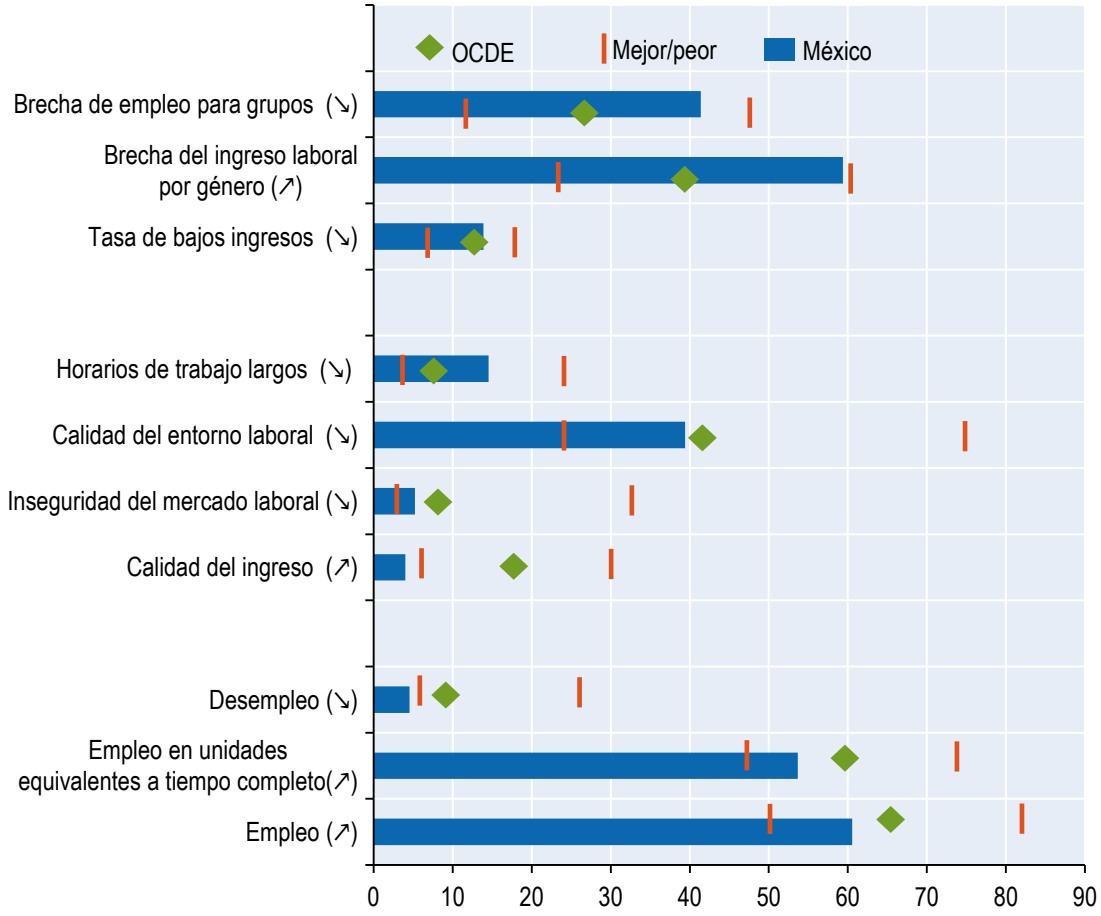
## Mejora de la calidad del empleo y reducción de la informalidad laboral

La baja calidad del empleo es una gran preocupación de política pública en toda la OCDE y particularmente imperiosa en economías emergentes como México. El desempeño del mercado laboral no debe juzgarse exclusivamente por el número de empleos disponibles y el número de personas que forman parte de la fuerza laboral, sino también por la calidad del empleo (OCDE, 2014).

En general, los niveles de calidad del empleo en México presentan un panorama mixto, pero se aprecian varios retos importantes. La calidad del ingreso en México es la más baja de la OCDE, debido al relativamente bajo ingreso promedio y al alto nivel de desigualdad en este rubro. La inseguridad del mercado laboral, reflejada en el riesgo de desempleo, es relativamente baja. Sin embargo, si se considera también el riesgo de un salario extremadamente bajo, la inseguridad es mucho mayor que el promedio de la OCDE (OCDE, 2015). La incidencia de tensión laboral, un indicador del desequilibrio entre las demandas impuestas a los trabajadores y los recursos a su disposición, es ligeramente menor que el promedio de la OCDE. Sin embargo, una proporción relativamente alta de trabajadores en México tiene horarios de trabajo muy largos (OCDE 2017a, OCDE 2015). La calidad del empleo es especialmente baja para los trabajadores de grupos sociodemográficos desfavorecidos (OCDE, 2015). En México, los trabajadores jóvenes, los de mayor edad y los poco calificados suelen experimentar un mal desempeño en cuanto a la

cantidad y la calidad del empleo. Estos son los grupos que enfrentan los mayores obstáculos para conseguir mejores empleos. En particular, los trabajadores jóvenes a menudo tienen dificultades para acceder a mejores oportunidades de empleo debido a su poca capacitación y limitada experiencia. Por ello, estos grupos suelen terminar con empleos informales de una calidad bastante más baja (véase más adelante).

Gráfica 6.2. **EL DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL EN MÉXICO SE CARACTERIZA POR LA BAJA CALIDAD DEL INGRESO Y LA BAJA INCLUSIÓN**




Nota: Una flecha hacia arriba ↗ (hacia abajo ↘) en un indicador significa que los valores más altos (más bajos) reflejan un mejor desempeño. Calidad del ingreso: ingresos brutos por hora en dólares estadounidenses, ajustados por la desigualdad. Inseguridad del mercado laboral: pérdida monetaria esperada relacionada con la transición al desempleo como proporción de los ingresos previos. Tensión laboral: porcentaje de trabajadores en empleos caracterizados por una combinación de exigencias altas en el trabajo y pocos recursos laborales para cumplirlas. Tasa de bajos ingresos: proporción de la población económicamente activa que vive con menos de 50% del ingreso familiar medio disponible homogeneizado. Brecha de ingreso laboral por género: diferencia entre los ingresos anuales per cápita promedio de hombres y mujeres, dividida entre los ingresos per cápita promedio de los hombres. Brecha de empleo para grupos desfavorecidos: diferencia promedio en la tasa de empleo para hombres en edad de trabajar y las tasas para cinco grupos desfavorecidos (madres con hijos, jóvenes que no asisten a la escuela o a formación de tiempo completo, trabajadores de 55 a 64 años de edad, migrantes y personas con discapacidad) como porcentaje de la tasa de empleo para hombres en edad de trabajar.

*Fuente: Cálculos de la OCDE con datos de 2015 o último año disponible de diferentes fuentes. Véase OECD Employment Outlook 2017, tabla 1.2 para más detalles.*

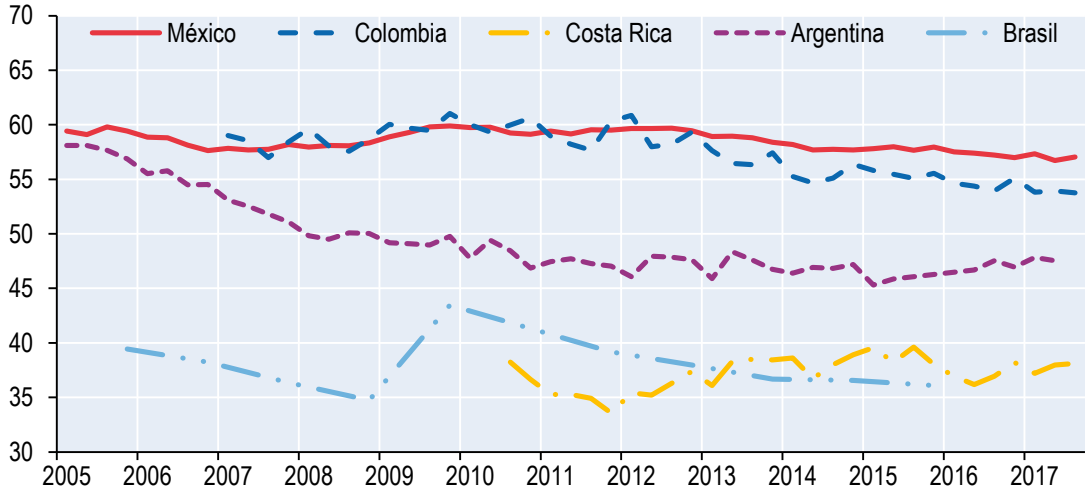
Una estrategia integral para mejorar la calidad del empleo incluye un amplio abanico de medidas (OCDE, 2015). Primero, sistemas de seguridad social (comentados a continuación) y leyes laborales más eficaces pueden mejorar la calidad del empleo. Segundo, considerando los posibles efectos negativos que genera un mal empleo en el inicio de la carrera de una persona, es importante ayudar a los trabajadores a encontrar empleos de alta calidad en las primeras etapas de su vida laboral. Esto aplica especialmente en el caso de trabajadores poco calificados, que corren un mayor riesgo de quedar atrapados en trabajos indeseables y con perspectivas limitadas para su vida profesional. Las intervenciones de política pública en esta área son muy variadas e incluyen: una mejor educación académica y técnica, buenos programas de formación y programas de activación laboral. Por último, las políticas para reducir la informalidad tendrán impacto inmediato en la calidad del empleo en países con niveles altos de informalidad, como México.

A pesar de las mejoras recientes, la informalidad laboral aún es alta en México. Según los últimos datos disponibles, la proporción de trabajadores informales en la fuerza laboral mexicana representó 56.5% en el segundo trimestre de 2017, la más alta de los países de la OCDE y una de las mayores de América Latina (véase la gráfica 6.3). La informalidad se concentra en empresas muy pequeñas no registradas, que emplean a más de la mitad de los trabajadores informales mexicanos, y en los estados del sur del país.

El riesgo de informalidad laboral varía en gran medida según el nivel sociodemográfico de los trabajadores (véase la gráfica 6.4). Si bien el porcentaje de informalidad es ligeramente superior a 50% en el grupo de edad de 25 a 54 años, alcanza 62% y 68% entre los trabajadores mayores y los jóvenes, respectivamente. Los trabajadores poco calificados (aquellos que no cursaron la enseñanza media) tienen tres veces más probabilidades de trabajar en el ámbito informal que aquellos con educación media superior. En el primer grupo, la incidencia de informalidad laboral es superior a 70%, mientras que en el segundo es de 23%. Hombres y mujeres enfrentan tasas similares de empleo informal, aunque en ocupaciones específicas se observan índices diferentes. Por ejemplo, las mujeres que trabajan por su cuenta tienen más probabilidades que los hombres de trabajar en el sector informal (OCDE, 2016).

Gráfica 6.3. **LA INFORMALIDAD LABORAL AÚN ES ALTA**

Empleo informal, como porcentaje del empleo total (personas de 15 años o más)




*Nota*: La definición de informalidad laboral de Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica incluye: i) empleados que no pagan aportaciones a la seguridad social y ii) personas que trabajan por su cuenta cuyo negocio no está registrado. Las cifras para México se refieren a la tasa oficial de informalidad laboral (TIL1). Datos anuales para Brasil y series ajustadas por temporalidad solo para México. Los datos de Argentina se refieren a áreas urbanas seleccionadas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), las series de la Encuesta de Fuerza Laboral publicadas después del primer trimestre de 2007 hasta el cuarto trimestre de 2015 deben considerarse con precaución.

*Fuente: INEGI, serie basada en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y en cálculos de la OCDE con microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de Argentina, la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de Brasil, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de Colombia y la Encuesta Continua de Empleo (ECE) de Costa Rica.*

La informalidad se relaciona con baja productividad, ya que los recursos quedan atrapados en actividades informales y no se usan en otras más productivas, lo que hunde el potencial de crecimiento de México. También hay un vínculo entre la informalidad y la mala calidad del empleo en varias dimensiones, que incluyen el salario, la seguridad del mercado laboral y la calidad del entorno laboral. Además, los trabajadores en empresas informales suelen recibir menos capacitación y es menos probable que acumulen capital humano.

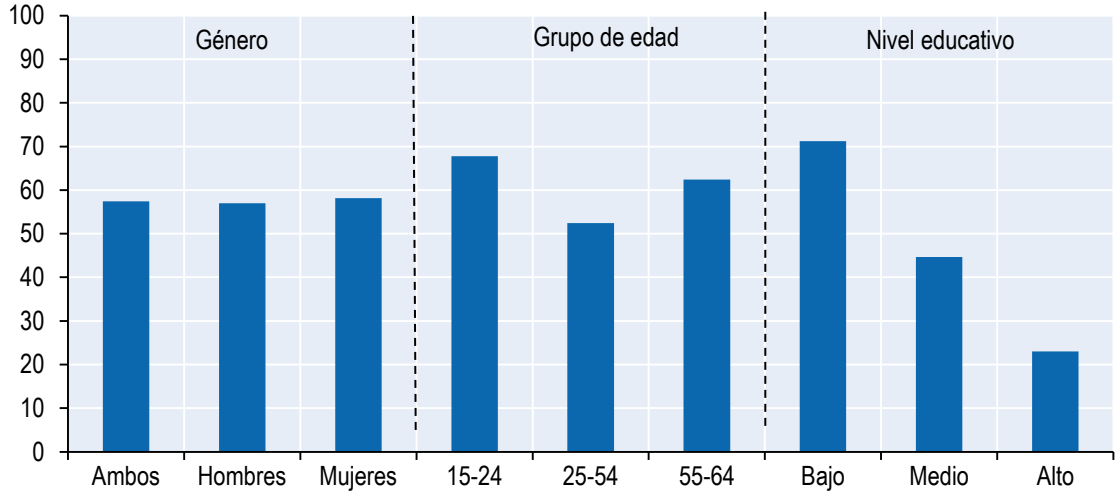
Enfrentar la informalidad en el mercado laboral y mejorar la calidad del empleo son también dos de los retos más grandes para el sistema de pensiones mexicano. Esto es crucial para asegurar pensiones adecuadas. Debido a que el sistema de pensiones contributivas sólo incluye a los trabajadores con empleo formal, una gran parte de la población en edad de trabajar queda fuera. Además, la movilidad entre el sector formal e informal es alta, lo cual genera vacíos de contribuciones significativos. Como resultado, sólo el 25% de la población de más de 65 años recibió una pensión contributiva por jubilación en 2010 (Villagómez y Ramírez, 2013). Incluso es común que los trabajadores con empleos formales contribuyan poco debido a la preponderancia de los trabajos de baja calidad.

Una estrategia integral para combatir la informalidad se debe basar en tres pilares: aumentar los beneficios de la formalidad, reducir los costos de la formalización y mejorar los métodos de cumplimiento (OCDE, 2015). En años recientes, México implementó varias reformas para

combatir la informalidad desde diferentes ángulos (OCDE 2017a). El país intensificó las medidas de cumplimiento para empresas con 50 empleados o más e instauró reformas fiscales mediante el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). El resultado es que, desde 2014, 1.5 millones de empresas informales se han integrado al sistema fiscal. El gobierno también puso en marcha reformas en el mercado laboral que fortalecen los incentivos para unirse al sector formal. Resolver las brechas restantes de implementación ayudará a lograr los beneficios de estas reformas, por ejemplo, al aumentar el conocimiento sobre el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS), que ofrece tasas de aportación reducidas para los trabajadores que se integren al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Estos son pasos favorables en la dirección correcta.

**GRÁFICA 6.4. EL RIESGO DE INFORMALIDAD LABORAL VARÍA CONSIDERABLEMENTE SEGÚN LA CONDICIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LOS TRABAJADORES**

Porcentaje de empleo por grupo indicado, 2016




Nota: incluye a los trabajadores de los sectores agrícola y no agrícola.

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

## Fortalecer la protección social

En México, las políticas de protección social funcionan en un entorno caracterizado por altos niveles de informalidad y pobreza generalizada. El persistente reto de un gran sector informal condujo a la creación y expansión de programas de seguridad social no contributivos, ya que los programas de seguridad social diseñados para trabajadores formales sólo cubren a menos de la mitad de la población económicamente activa.

El gasto social del sector público en México como porcentaje del PIB sigue siendo comparativamente bajo, a pesar de los considerables aumentos de las últimas décadas. México gastó casi tres veces más en programas sociales en 2016 que en 1988; no obstante, el gasto social del gobierno mexicano representa solo un tercio del promedio de la OCDE. De hecho, el gasto social de México es menor que el de Chile, Colombia, Brasil o Costa Rica (véase la gráfica 6.5). La evasión y el fraude fiscales (véase el capítulo 2) y los altos niveles de

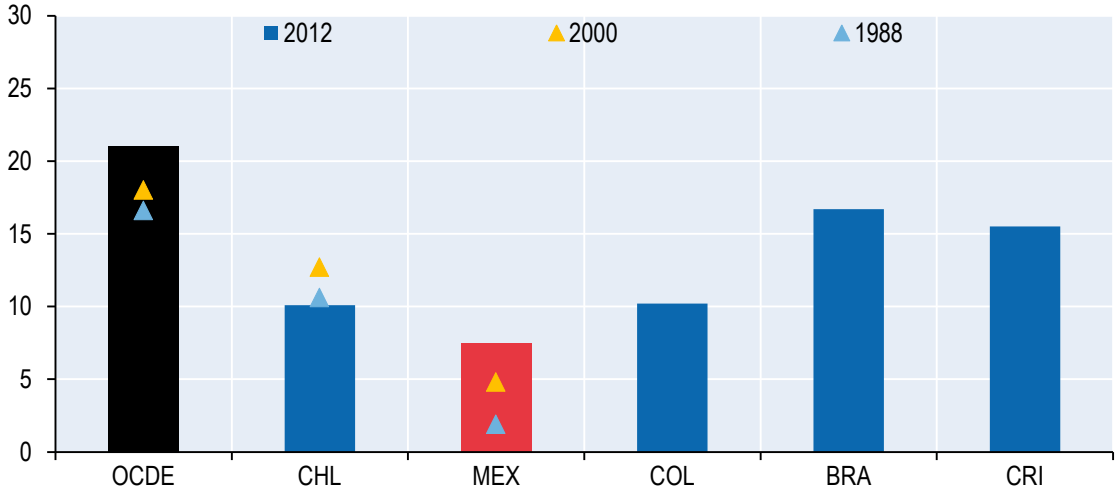
informalidad reducen los ingresos del gobierno, lo que dificulta aumentar el gasto social. La reducción de la pobreza relativa mediante transferencias de efectivo sigue siendo menor en México que en la mayoría de los países de la OCDE. El ratio de ingresos fiscales respecto al PIB en México es el más bajo entre los países miembros de la OCDE: 17.2% frente al 34.3% en promedio en la OCDE, según las Estadísticas Tributarias de la OCDE de 2016. El bajo presupuesto público resultante, aunado a problemas estructurales como la ineficiencia del gasto público y la corrupción, tienen como consecuencia una capacidad relativamente baja de México para financiar el necesario incremento del gasto y de la inversión pública en materia social.

En las últimas tres décadas, México puso en marcha muchos programas sociales importantes para combatir la pobreza. Actualmente, los principales programas sociales para personas en situación de pobreza son amplios, tanto en términos de cobertura como de gasto. PROSPERA, el más importante de ellos, cubrió a casi 6.8 millones de familias (casi 23% de la población de México) en 2016, con un total de 28.1 millones de beneficiarios que recibieron transferencias monetarias condicionadas. El programa Pensión para Adultos Mayores (PAM), que otorga pensiones sociales a personas a partir de los 65 años de edad, benefició a 5.4 millones de adultos mayores en 2017 (equivalente a poco más de 60% de la población de 65 años y más), aunque el nivel de las prestaciones se mantiene por debajo de la línea de pobreza extrema. El gasto en los programas PROSPERA (antes Progresa/Oportunidades) y PAM representa 5.4% y 2.6% del total del gasto público social, respectivamente; en proporción al PIB representa 0.45% y 0.22%, respectivamente. PROSPERA, PAM y otros programas innovadores como el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) han contribuido a reducir la pobreza extrema en México, y al mismo tiempo fomenta el uso de los servicios educativos y de salud por parte de las familias (OCDE, próxima publicación).

Sin embargo, sigue habiendo brechas de cobertura y el traspaso de los beneficiarios de las transferencias de PROSPERA hacia el empleo productivo es aún un desafío. Existen pocos mecanismos para mejorar esta salida de PROSPERA y, de hecho, no suelen medirse (OCDE, próxima publicación). Aunque la educación y los servicios de salud son un componente fundamental de PROSPERA, el acceso a servicios educativos y de salud se distribuye de manera inequitativa en el país y por lo general las localidades apartadas aún no cuentan con atención suficiente por parte del gobierno. La calidad de los servicios de salud y educación sigue siendo un gran motivo de preocupación (véanse los capítulos 5 y 8). Para garantizar el buen funcionamiento de los programas de transferencias monetarias condicionadas, es necesario mejorar el acceso a servicios educativos y de salud de buena calidad. Para lograrlo se requiere de una mayor inversión pública, además de una mayor y mejor cooperación interinstitucional entre las Secretarías y los diferentes niveles de gobierno. Las Secretarías federales y los gobiernos estatales y locales enfrentan el reto de desarrollar una perspectiva gubernamental integral enfocada en reducir la pobreza. Por ejemplo, PROSPERA se beneficiaría si contara con un diseño simplificado y una coordinación institucional. Considerando los muchos niveles de gobierno que existen en México, otro problema es que gran parte de los programas de asistencia pública se traslapan en cuanto a sus objetivos, beneficios acumulados y beneficiarios. Sin embargo, México ya ha empezado a desarrollar una base de datos de beneficiarios sociales para solucionar esta situación (OCDE, próxima publicación).

Gráfica 6.5. **EL GASTO SOCIAL EN MÉXICO ES BAJO, PERO VA EN AUMENTO**

Gasto social público, porcentaje del PIB




*Nota:* El término gasto público social se refiere a beneficios con un propósito social, que incluyen las siguientes áreas de políticas públicas: edad avanzada, sobrevivientes, beneficios relacionados con discapacidades, salud, familia, programas del mercado laboral activo, desempleo, vivienda y otras áreas de política social. No incluye el gasto relacionado con educación. Cálculos para 2016. Los datos de México y Chile se refieren a 2015, los de Costa Rica a 2014, Colombia 2013, Brasil 2010. Los datos más recientes de México y Costa Rica se basan en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los datos de Chile no son comparables en el tiempo debido a una interrupción en la serie en 2005.

*Fuente: OCDE (2016), base de datos Social Expenditure de la OCDE (SOCX) (http://www.oecd.org/social/expenditure.htm); OCDE (2016) Society at a Glance, OECD Publishing, París; OECD Social Indicators, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).*

Al igual que otros países de la OCDE, México tiene dificultades para lograr la transición al empleo formal por parte de los beneficiarios de transferencias de efectivo. PROSPERA estableció recientemente un componente de vinculación con el objetivo de conectar a los beneficiarios de transferencias en efectivo con oportunidades en el mercado laboral; desafortunadamente, en la práctica esta herramienta casi no se utiliza. No hay un componente de condicionalidad en este rubro en PROSPERA y faltan vínculos institucionales con otras Secretarías y el sector privado que podrían ser de utilidad. Esta situación limita la capacidad de PROSPERA de conectar a los beneficiarios con el mercado laboral (OCDE, próxima publicación).

También se podrían tomar medidas adicionales para reformar el programa de vivienda para los trabajadores gestionado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). En el marco de este programa, los trabajadores aportan una proporción establecida de su salario para propósitos de vivienda. El sistema podría flexibilizarse y permitir que los trabajadores utilicen sus aportaciones para otros fines, como beneficios de desempleo o jubilación.

También es esencial combatir mejor la pobreza en edades avanzadas. Incluso para aquellos con empleo formal, las contribuciones al sistema obligatorio de pensiones son demasiado bajas para garantizar prestaciones de jubilación de más del 50% del salario final. Según un reciente estudio de la OCDE (OCDE, 2017b), en el mejor de los casos una tasa de contribución del 6.275% puede llevar a una tasa de reemplazo de sólo 26% para un asalariado promedio

por toda su carrera profesional, la segunda tasa de reemplazo más baja de los países de la OCDE. Esta cifra es resultado, principalmente, de la reducida aportación obligatoria. Una tasa de reemplazo del 50% se puede obtener con una probabilidad del 75 al 90% estableciendo una contribución media del 13 al 18% durante 40 años (OCDE, 2016b). La legislación adoptada recientemente, que garantiza que los fondos restantes de la cuenta del hogar en el momento de la jubilación sean transferidos al sistema de pensiones y anualizados en lugar de recuperados en un pago único, ayudará a aumentar las pensiones en el futuro. Sin embargo, como los fondos de la cuenta del hogar pueden retirarse durante la vida laboral, existirá una variación considerable en su valor futuro y, por tanto, no será beneficioso para todos.

Debido a la implementación de un diseño experimental aleatorio en la etapa inicial de Progresa (después llamado Oportunidades y actualmente PROSPERA), México tiene una sólida reputación internacional en términos de evaluaciones rigurosas de sus programas sociales. Sin embargo, el compromiso de México con el rigor en la evaluación de sus programas (tanto en su implementación inicial como en sus posteriores reformas) se ha reducido en los últimos años. Se han llevado a cabo cambios importantes en distintos programas sociales, como por ejemplo la reducción de la edad para recibir la pensión de PAM, la instauración del componente de vinculación laboral de PROSPERA y la introducción del programa PEI (guarderías infantiles). Sin embargo, dichos procesos no siguieron métodos aleatorios o cuasi-experimentales. Esta falta de planificación obstaculizó la evaluación de la eficacia de los programas.

Un paso importante hacia la mejora de la evaluación de la pobreza y la desigualdad y de la eficacia de las medidas para reducir la pobreza es la introducción de la nueva base de datos de beneficiarios sociales de México, actualmente en proceso de desarrollo e implementación. El sistema de seguridad social de México está fragmentado en muchos programas individuales que operan en diferentes contextos y en distintos niveles de gobierno. Para coordinar mejor estos programas, se introdujo el Sistema de Información Social Integral (SISI), una plataforma informática cuyo objetivo es reunir datos de programas sociales en los ámbitos federal, estatal y municipal. Este sistema permitirá consolidar la información para mejorar aún más las posibilidades de identificar las familias pobres y vulnerables en el país, y detectar el traslape y duplicación de beneficiarios de todos los programas. Esto ayudará a sentar las bases para contar con un sistema nacional integrado de seguridad social.

La gran dependencia de los mexicanos del empleo informal deja a más de la mitad de los trabajadores fuera del sistema de seguridad social tradicional basado en el empleo. Sin embargo, incluso los trabajadores con empleo formal tienen poca seguridad en caso de perderlo, pues en México no se cuenta con un seguro de desempleo. Si bien la nación ha logrado adoptar medidas importantes en política social y del mercado laboral, es necesario continuar ampliando el acceso a la seguridad social de buena calidad, facilitar la transición de los beneficiarios al empleo productivo y mejorar la igualdad de oportunidades para garantizar un crecimiento incluyente.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Reducir la informalidad mediante un enfoque múltiple: i) mejorar la calidad de los servicios públicos y fortalecer el vínculo entre las aportaciones a los programas de protección social y los beneficios que ofrecen; ii) simplificar los sistemas fiscal y regulatorio (véanse los capítulos 2 y 9), y iii) proporcionar a los organismos encargados, como los de inspección laboral, los recursos suficientes para que realicen un trabajo eficaz.**
- **Redoblar esfuerzos para implementar un nuevo sistema nacional de seguro por desempleo.**
- **Mejorar el enfoque de los beneficios sociales (por ejemplo, transferencias condicionadas de efectivo) y ampliar el acceso para garantizar que las personas más necesitadas reciban seguridad social.**
- **Aumentar la calidad y el acceso a los servicios sociales, sobre todo de educación y salud, para reducir las desigualdades regionales y garantizar la seguridad social integral.**
- **Facilitar la transición de los beneficiarios a un empleo productivo para reducir la dependencia de los beneficios, por ejemplo, mejorando el componente de vinculación de PROSPERA.**
- **Incrementar el número de contribuyentes al sistema de pensiones mediante la reducción de la informalidad.**
- **Aumentar los niveles de aportación al sistema de pensiones para asegurar que los mayores fondos se reflejan en más pensiones.**
- **Fomentar los beneficios de las redes de seguridad para mitigar la pobreza en la tercera edad, sin que esto desincentive el empleo formal.**
- **Fortalecer los vínculos institucionales entre las Secretarías y los distintos niveles de gobierno para aumentar la eficacia de la seguridad social.**
- **Retomar el compromiso de evaluar rigurosamente la elaboración y la reforma de los programas sociales con el fin de determinar mejor su eficacia.**
- **Garantizar que continúe (y aumente) la inversión de recursos en programas sociales importantes, como PROSPERA y PEI, con la condición de que se mejore su eficacia y cobertura.**
- **Simplificar los procedimientos administrativos para acceder a transferencias de efectivo.**
- **Reforzar la labor de los trabajadores sociales para acercarse a las familias más marginadas para combatir la pobreza extrema, en particular en áreas remotas del sur del país.**
- **Aumentar y ampliar la pensión mínima para mejorar la red de seguridad en la vejez.**

## Bibliografía adicional


OECD (forthcoming), *From Poverty to Prosperity? Mexico's Poverty Reduction Strategy in Comparative Perspective*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017a), *Towards a Stronger and More Inclusive Mexico: An Assessment of Recent Policy Reforms*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264189553-en.

OECD (2017b*), Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en.

OECD (2016a), *OECD Employment Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en.

OECD (2016b), *OECD Reviews of Pension Systems: Mexico*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.

OECD (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en.

Villagómez, F.A. and D. Ramírez (2013), "Mas alla de las pensiones contributivas : Mexico", T.Rofman, I. Apella and E. Vezza (eds), Mas alla de las pensiones contributivas, Banco Mundial.

## *Capítulo 7*

# Hacia una mayor igualdad de género

*Valerie Frey, Fianna Jurdant, Caitlyn Guthrie, Pinar Guven, Gaëlle Ferrant y Gamze Igrioglu*

**México tiene un largo camino por recorrer en materia de igualdad de género. En las dos últimas décadas, se ha avanzado en cierta medida gracias a la aplicación de leyes en favor de los derechos de las mujeres. Sin embargo, la arraigada aceptación de normas sociales discriminatorias, las lagunas jurídicas y el insuficiente apoyo público para padres y madres trabajadoras atentan contra la igualdad de género. Aun cuando el nivel educativo de las mujeres se equipara con el de los hombres, menos de la mitad de las mexicanas en edad de trabajar participan en el mercado laboral, mientras que 60% de las que trabajan lo hacen en empleos informales, con escasa seguridad social y salarios reducidos. La tasa de embarazo adolescente es elevada y el porcentaje de mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan es casi cuatro veces mayor que el de los hombres jóvenes. En todos los grupos de edad, las madres mexicanas tienen menos probabilidades de conseguir trabajo en comparación con casi todos los países de la OCDE. La violencia contra las mujeres aún es generalizada. Aparte del imperativo moral, una mayor igualdad de género garantizará un uso más eficiente de los recursos de México e impulsará el crecimiento sustentable e incluyente.**

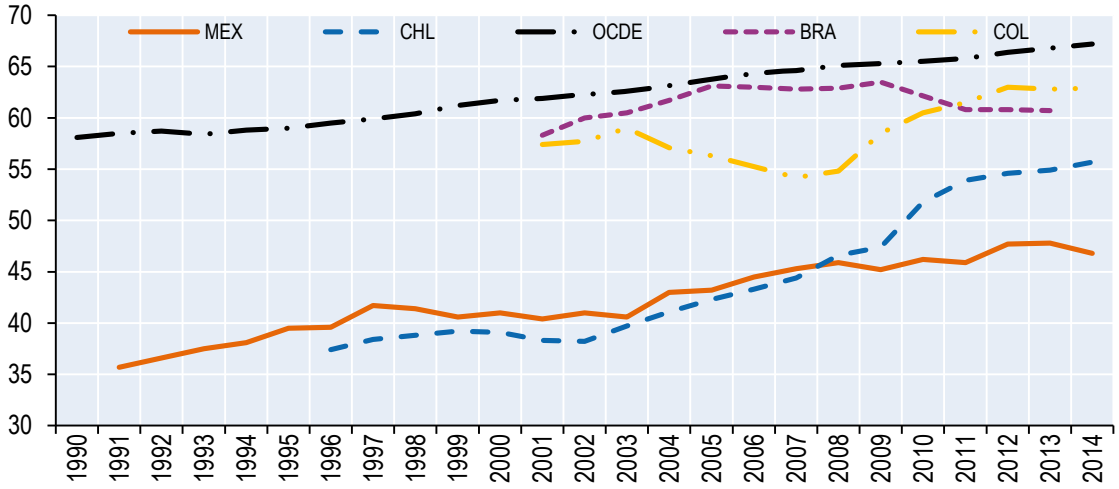
La condición social y económica de las mujeres y niñas mexicanas continúa rezagada, no sólo respecto de las mujeres del resto de la OCDE, sino también de las de muchos otros países de ingreso medio de América Latina (OCDE, 2017a). En 2016, menos de la mitad (47%) de las mexicanas en edad productiva participaron en la fuerza laboral, cifra muy por debajo del promedio de los hombres mexicanos (82%) y del promedio de las mujeres en la OCDE (67%) (véase la figura 7.1). Las mujeres enfrentan obstáculos en su avance hacia puestos de liderazgo, así como segregación ocupacional y sectorial. Muchas están atrapadas en empleos informales con salarios bajos, escasa seguridad y muy poca protección contra la pobreza.

Las mujeres siguen estando insuficientemente representadas en cargos directivos, tanto en el sector público como en el privado. En 2017, sólo 4.7% de las grandes empresas de México tenía más de tres mujeres en su consejo de administración (MSCI, 2017), en comparación con 47% en los demás países de la OCDE. No obstante, 36% del empleo total de nivel gerencial estaba ocupado por mujeres en 2016, ligeramente por encima del promedio de la OCDE de 32%. A diferencia de muchos otros países de la Organización, México no ha establecido una política para promover la participación de las mujeres en el liderazgo corporativo. A pesar de ello, en 2017 se incluyó en el Índice de Sustentabilidad de la Bolsa Mexicana de Valores un subíndice que mide la participación de las mujeres en los consejos de administración.

Una práctica muy extendida en el mercado laboral mexicano es el autoempleo. Aun cuando hombres y mujeres enfrentan retos para hacer crecer sus negocios en México, (como el acceso insuficiente al crédito y un entorno empresarial difícil), los hombres autoempleados tienen mayor probabilidad de ser empleadores y de registrarse formalmente ante las instancias gubernamentales. En cambio, las mujeres autoempleadas tienden a ser trabajadoras independientes y tienen más probabilidad que los hombres de pertenecer a la economía informal, a menudo como empleadas domésticas o vendedoras ambulantes. Entre las empresas mexicanas que participan en el comercio internacional, los empresarios varones tienden a exportar sólo a empresas, en tanto que las empresarias suelen exportar únicamente a consumidores individuales; esto refleja la tradicional polarización de los sectores de fabricación y servicios.

Gráfica 7.1. **LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA FUERZA LABORAL AUMENTA, PERO AÚN ES MENOR QUE LA DE CASI TODOS LOS PAÍSES DE LA OCDE**

Tasas de participación femenina en la fuerza laboral, 15 a 64 años de edad, países seleccionados, 1990-2014




*Nota*: Los datos para Brasil y Colombia están interpolados.

*Fuente: Base de datos de la OCDE (2016).*

Las mujeres mexicanas tienen mayor probabilidad de vivir en situación de pobreza que los hombres, más aún en el caso de las indígenas. Estas mujeres tienen menor acceso a educación y muchas más probabilidades de ser analfabetas que los hombres indígenas y que los hombres y mujeres no indígenas. También en los ámbitos de salud materna y mortalidad presentan cifras más desfavorables (OCDE, 2017a). Las mujeres indígenas de zonas rurales a menudo están fuera del alcance de los programas de apoyo estatales y, en consecuencia, tienen problemas para proteger sus derechos sobre tierras y propiedades, pues suelen carecer de la documentación legal, credenciales de identidad o actas de nacimiento requeridas para tener acceso legal a parcelas de tierra (OCDE, 2017 b).

Durante la década pasada, el amplio marco legislativo mexicano sobre igualdad de género contribuyó de forma considerable a la defensa de los derechos y el bienestar de las mujeres. Sin embargo, las lagunas jurídicas y la discriminación prevalecen, lo que daña el progreso legislativo y expone a mujeres y niñas a un constante trato discriminatorio. Por ejemplo, el alto índice de matrimonios infantiles se debe en parte al lento avance de acciones (de legislación nacional, entre otras) dirigidas a poner fin a esa práctica. La edad mínima legal para casarse en México se establece a nivel estatal y varía de 14 a 18 años. Aun donde hay leyes, la unión libre puede considerarse como una solución para eludir la restricción de la edad legal para contraer matrimonio (OCDE, 2017b). Como resultado, en 2016, 23% de las mujeres se casó antes de cumplir 18 años, la octava cifra más alta en el mundo de matrimonios infantiles (UNICEF, 2016).

La desigualdad de género tiene un alto costo moral y económico. La participación de las mujeres en la fuerza laboral es esencial para promover y sustentar el crecimiento económico global, y los beneficios son aún mayores en países donde persisten grandes desigualdades de género, como México. Las proyecciones de la OCDE estiman que el crecimiento económico de México se aceleraría si las mujeres participaran en el mercado laboral a tasas similares a las

de los hombres. En México, reducir a la mitad la actual brecha de género en este rubro en la población de 15 a 74 años de edad podría añadir 0.16 puntos porcentuales a la tasa anual promedio de crecimiento proyectado del PIB per cápita en el periodo 2013-2040, lo cual elevaría la estimación de dicha tasa de crecimiento promedio hasta 2.46% por año. Para 2040, este crecimiento adicional se plasmaría en un aumento de alrededor de 1,100 USD en el PIB per cápita en relación al escenario base. Se trata de uno de los mayores resultados positivos proyectados para la igualdad de género en la OCDE (Adema et al., 2015). Dado el considerable (y creciente) grupo de mexicanas con buen nivel educativo en México, si no se les incorpora de lleno a la economía, las pérdidas serán enormes.

## Eliminar obstáculos al empleo remunerado

Al igual que en el resto del mundo, las mujeres mexicanas enfrentan obstáculos para acceder al empleo remunerado. Los estereotipos, las normas sociales, las lagunas y restricciones jurídicas y la discriminación limitan sus opciones. Las mexicanas realizan en el hogar más de tres cuartas partes del trabajo doméstico y de cuidado infantil sin remuneración —una de las cargas más altas de trabajo no remunerado en la OCDE—, y las horas que invierten en ello reducen el tiempo que podrían dedicar a un trabajo remunerado. La cultura de largas jornadas de trabajo tiene consecuencias sobre la participación de las mujeres en la fuerza laboral, ya que es más probable que los padres puedan pasar largas horas en la oficina que las madres (OCDE, 2017a).

Las prácticas y actitudes discriminatorias, así como las lagunas jurídicas en relación con la protección en el lugar de trabajo, continúan obstruyendo las oportunidades de igualdad en el empleo para las mujeres (OCDE 2017b). Por ejemplo, México no otorga licencias por paternidad financiadas por el Estado, y la ley no prohíbe a los posibles empleadores inquirir sobre la situación familiar (Banco Mundial, 2015). En todos los grupos de edad, las madres mexicanas tienen menos probabilidad de tener un empleo remunerado que en la mayoría de los otros países de la OCDE: en el grupo de edad de 25 a 54 años la probabilidad es casi ocho puntos porcentuales menor respecto a las mujeres de la misma edad sin hijos dependientes en otros países de la OCDE. La brecha de participación materna en la fuerza laboral es mayor en México que en casi todos los países de la OCDE, incluyendo Chile (cuatro puntos porcentuales), y es también mayor que en Colombia (casi tres puntos porcentuales). Esto tiene implicaciones no sólo sobre la igualdad de género, sino también sobre la infancia, ya que el empleo materno tiene una correlación muy negativa con la pobreza infantil en todos los países, y México tiene una de las tasas más altas de pobreza infantil en la OCDE.

Las licencias parentales y el apoyo a la educación y atención en la primera infancia (EAPI) son relativamente débiles, y las normas de género relativas al comportamiento de los padres son aún poco equitativas. Los empleos formales ofrecen a las madres el derecho a 12 semanas de licencia por maternidad pagada con fondos públicos, en tanto que los padres elegibles tienen derecho a cinco días de licencia por paternidad pagada por el empleador. Estas prestaciones se ubican entre las más bajas de la OCDE, y el hecho de que la licencia por paternidad sea financiada por el empleador y no por el gobierno limita el aprovechamiento por parte del padre.

La EAPI es otra herramienta importante, no solo para mejorar los resultados educativos de los niños sino también para reducir la carga de trabajo no remunerado de las madres y permitirles ingresar a la fuerza de trabajo. La participación de la EAPI en México aumentó en gran medida en la última década, sobre todo tras la entrada en vigor del ciclo preescolar obligatorio. En la actualidad, la matrícula preescolar de los niños de edades comprendidas entre tres y cinco años es comparable al promedio de la OCDE. El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de SEDESOL ofrece un ejemplo útil de la rápida expansión del acceso a servicios de atención infantil a bajo costo para niños muy pequeños. A pesar de este avance, la demanda de EAPI aún supera por mucho la oferta, sobre todo en el caso de niños menores de tres años, y la calidad de la atención sigue siendo un punto a mejorar.

Las mujeres jóvenes, en particular las madres, enfrentan grandes obstáculos para acceder a empleos remunerados. El porcentaje de mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan (NINI) es de 35%, el segundo más alto de la OCDE. Las mujeres jóvenes tienen casi cuatro veces más probabilidades de ser NINI que los hombres jóvenes en México. La maternidad es un factor clave de la condición de NINI. Además, la tasa de embarazo adolescente en México sigue siendo la más alta en la OCDE (OCDE, 2017a) y ocasiona a menudo el abandono escolar de las jóvenes.

## Lograr la igualdad de género en el sector público

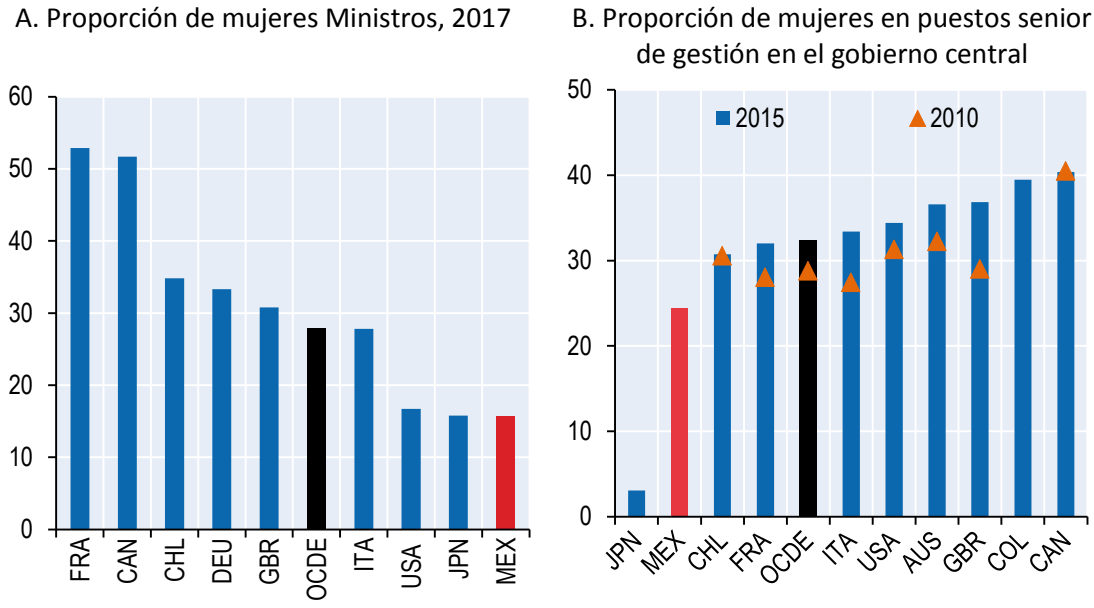
En la administración 2012-2018 se iniciaron reformas importantes para promover la igualdad de género en los organismos públicos, entre ellas la reforma electoral de 2014 que instauró la paridad de género y el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, en 2016. Entre 2012 y 2017, México consiguió también aumentar en buena medida la representación de las mujeres en el Congreso, con lo que se situó entre los primeros países de la OCDE y del mundo. En la Cámara de Diputados, las mujeres ocuparon 42.6% de los escaños en 2017, considerablemente arriba del promedio de la OCDE (de 28.8%) y superando por mucho la participación parlamentaria femenina registrada en 2012 (26.2%). Los logros alcanzados reflejan en gran parte la exitosa implementación en 2014 de las medidas de paridad establecidas en la Constitución mexicana, de acuerdo con las Recomendaciones de la OCDE de Igualdad de Género en la Vida Pública de 2015 y las Recomendaciones de la OCDE sobre Igualdad de Género en Educación, Empleo y Emprendimiento de 2013. La mayor representación femenina en el Congreso mexicano dio paso a una escalada de proyectos de ley para prevenir la violencia de género y la discriminación y acelerar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (OCDE, 2017a).

A pesar de los avances, todavía hay un largo camino por recorrer para reducir la brecha de género en puestos clave de poder e influencia de organismos públicos. Por ejemplo, no se ha logrado la paridad de género en las presidencias de las comisiones ordinarias en el Congreso. La brecha de género en el Poder Ejecutivo es todavía profunda y las mujeres ocupan muchos menos cargos políticos que sus contrapartes masculinas en todos los niveles de gobierno (véase la gráfica 7.2, panel A). En los gabinetes estatales en 2015, las mujeres ocupaban en promedio sólo el 16.8% de los puestos, con grandes variaciones entre gabinetes: desde algunos exclusivamente masculinos como Sonora y Yucatán hasta otros con 55% de

representación femenina en Morelos. La brecha de género en el Poder Judicial es similar a la del Ejecutivo. En particular, las mujeres ocupan sólo 21% de los cargos en tribunales de primera instancia, 19% en tribunales de apelación y 18% en los de jueces de la Suprema Corte de la Nación.

En el sector público mexicano, las mujeres ocupan el 51% de los puestos. Sin embargo, se observan grandes diferencias en la distribución por género de los altos cargos del gobierno federal. En 2015, las mujeres sólo ocuparon el 24% de los altos cargos, en comparación con el promedio de la OCDE de 32% (véase la gráfica 7.2, panel B). Las mujeres mexicanas en puestos públicos también están sujetas a una menor segregación ocupacional y sectorial (OCDE 2017).

Gráfica 7.2. **MÉXICO TIENE CAMINO POR RECORRER PARA MEJORAR LA IGUALDAD DE GÉNERO EN CARGOS CLAVE DE PODER E INFLUENCIA**




*Fuente: Panel A: Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres "Mujeres en la política", 2015 y 2017. Panel B: OCDE (2016), Estudio de la composición de la fuerza laboral en el gobierno central/federal.*

Muchos obstáculos siguen restringiendo la participación igualitaria en puestos públicos decisorios; por ejemplo, el acoso político y la violencia contra las mujeres que ocupan un cargo, el acoso sexual, la conciliación de la vida profesional y personal, y licencias de maternidad y paternidad insuficientes. Algunas de las iniciativas más importantes para superar estas desigualdades son el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, de 2016, y la instrucción de 2016 del Presidente de México al Gabinete Ejecutivo para obtener la certificación de la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación.

## Promover una mayor participación femenina en las áreas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM)

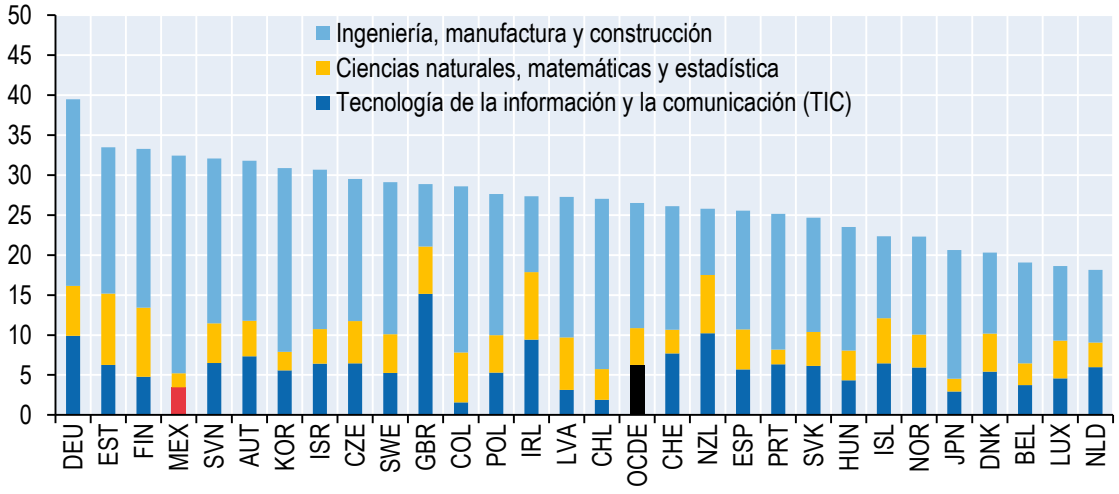
México ha adoptado medidas que han conducido a una reducción significativa de la brecha de género en la matriculación en todos los niveles educativos, a pesar de las dificultades que aún enfrenten las y los jóvenes en el sistema de educación (véase el capítulo 5). Como en muchos

otros países, en México los alumnos presentan mejor desempeño que las alumnas en los campos de ciencia y matemáticas de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA), mientras que ellas tienen un mejor desempeño que ellos en lectura. Asimismo, muchas jóvenes mexicanas no realizan la transición de la educación media superior a la superior o al mercado laboral, lo que resulta en una mayor proporción de mujeres que no estudia ni trabaja.

Al igual que en otros países de la OCDE, el ingreso de niñas y mujeres a los campos potencialmente lucrativos de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) es reducido. Sin embargo, México se ha esforzado en incrementar el número de alumnas e investigadores en ciencia e ingeniería aprovechando la creciente competitividad de la economía mundial y del mercado laboral. La proporción de estudiantes que ingresan en carreras CTIM (STEM) en educación superior (32%) es ligeramente mayor que el promedio de la OCDE (27%), y casi la mitad de los nuevos alumnos de licenciatura en ciencias naturales, matemáticas y estadística fueron mujeres en 2015 (véase la gráfica 7.3). Asimismo, la proporción de nuevas alumnas de TIC (28%) y de ingeniería, manufactura y construcción (27%) superaron los promedios de la OCDE (19 y 24%, respectivamente). Aun así, se puede incentivar más a las mujeres para que busquen carreras CTIM mediante la creación de conciencia y el combate de los estereotipos de género. La iniciativa conjunta "NiñaSTEM Pueden" de la OCDE y el gobierno de México, puesta en marcha en 2017, formó una red de mujeres mexicanas con alto desempeño en carreras de ciencias y matemáticas para que visiten escuelas y motiven a las niñas a ser ambiciosas y estudiar carreras de las áreas CTIM. Una mayor presencia femenina en estas áreas podría tener un efecto positivo en el desarrollo económico de México.

Gráfica 7.3. **MUCHOS DE LOS NUEVOS ALUMNOS DE CARRERAS CTIM SON MUJERES**

Porcentaje de mujeres entre los nuevos alumnos de educación superior, por áreas de estudio CTIM, 2015




*Fuente: OCDE/SIU/Eurostat (2017), gráfica C3.1. Más información disponible en la sección de referencias y las notas en el Anexo 3 (www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm).*

## Combatir la violencia contra las mujeres

El acoso sexual está todavía muy extendido en México. En 2011, 63% de las mexicanas mayores de 15 años declararon haber sido víctimas de algún tipo de violencia en su vida. El 47% de las mujeres que han tenido por lo menos una pareja íntima también reportan haber sido víctimas de violencia.

Muchos de los casos de Violencia Contra las Mujeres (VCM) no son denunciados por razones que incluyen el temor a una mayor victimización y a amenazas (contra ella misma y sus seres queridos), la estigmatización, la falta de medios propios para mantenerse y la ausencia de protección institucional. Una de las principales razones del bajo nivel de denuncias es la desconfianza en el sistema de justicia penal (véase el capítulo 3).

México está avanzando en la medición de la VCM realizando estudios regulares sobre su prevalencia y dando prioridad a la prevención y erradicación. Varios importantes instrumentos jurídicos protegen a la mujer contra la violencia, entre los que destaca una herramienta multidimensional para tratar la VCM: el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. Dicho programa propone varias estrategias y políticas para erradicar la VCM e involucra a diversos actores gubernamentales. Siguiendo las disposiciones de la Convención de Belém do Pará, la violación conyugal se incluyó como sancionable en la legislación nacional. Igualmente, para mejorar el acceso de las víctimas al apoyo jurídico, se establecieron Centros de Justicia para la Mujer en todo el país (OCDE 2017a, 2017b). A pesar de los esfuerzos por fortalecer los marcos legales y legislativos, los atavismos culturales y las inercias complican la implementación de estas leyes: por ejemplo, 16% de las mujeres están de acuerdo con que la violencia intrafamiliar está justificada en ciertas circunstancias.

Para continuar con el combate contra la violencia de género, es necesario que México refuerce los vínculos entre el sistema judicial y los servicios sociales, y los sensibilice para que respondan mejor a las necesidades legales específicas de mujeres y niñas. También es importante luchar contra los estereotipos de género en el sistema de justicia, mediante iniciativas específicas de formación para mejorar la comprensión de las necesidades legales de mujeres y niñas. Mejorar el análisis de las necesidades legales de las mujeres, monitorearlas y desglosar los datos recopilados ayudará a integrar la perspectiva de género y a desarrollar respuestas específicas.

## Cambiar normas y expectativas sociales

Contar con leyes y políticas neutrales en materia de género no basta para garantizar la igualdad, debido a que la discriminación prevalece en las normas sociales. Garantizar los derechos de las mujeres y promover la igualdad de género requiere de leyes, políticas y programas con perspectiva de género que tomen en cuenta las barreras estructurales a la igualdad. Las normas sociales discriminatorias se traslapan con los resultados positivos de desarrollo durante el ciclo de vida de las mujeres, determinando si tendrán o no la oportunidad de forjar su propio camino hacia el empoderamiento personal y contribuir al empoderamiento de su comunidad. Las políticas públicas no podrán avanzar mucho en la

promoción de la igualdad de género si en el seno de la sociedad persisten las actitudes desiguales, el sexismo y la misoginia.

La defensa de los derechos y el bienestar de las mujeres mejoraron de forma considerable en la década pasada gracias al amplio marco legislativo mexicano sobre igualdad de género. Sin embargo, la pluralidad de los sistemas jurídicos y la persistencia de las habituales prácticas discriminatorias menoscaban el avance en materia legislativa y exponen a las mujeres y a las niñas a una discriminación constante. Según el Índice de Instituciones Sociales e Igualdad de Género de la OCDE (SIGI por sus siglas en inglés), las leyes formales e informales, las normas sociales y las prácticas discriminatorias están más generalizadas en México que en otros países de la OCDE, con excepción de Turquía (OCDE, 2014). Entre otros actores, los medios de comunicación en México contribuyen ampliamente a crear y perpetuar los estereotipos de género, la desigualdad y el papel "tradicional" de las mujeres. Esto es algo que habrá que abordar y confrontar a través del debate informado, la evidencia científica y la formulación de políticas y marcos regulatorios responsables y sensibles al importante rol de los medios en la promoción de la igualdad de género.

México se beneficiaría de un enfoque integral que considere cómo neutralizar las normas sociales discriminatorias. En primer lugar, armonizar el derecho consuetudinario —los usos y costumbres que determinan las relaciones de género en comunidades indígenas— con las leyes nacionales, en consonancia con los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos (por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW), mejoraría los derechos y el bienestar de las mujeres. Por ejemplo, en relación al matrimonio infantil, armonizar estas leyes impugnando la expectativa social de que deberían casarse antes de los 18 años tendría beneficios directos para las niñas. En segundo lugar, es recomendable elaborar campañas de concientización que transformen las normas sociales en fuentes de empoderamiento para mujeres y hombres. En algunos casos, la protección legal resulta insuficiente para prevenir la discriminación debido al desconocimiento y a la aplicación deficiente de dichas leyes. Por ejemplo, la campaña MenCare (Campaña de Paternidad o Programa de los Cómplices por la Equidad) promovió la participación masculina en una paternidad equitativa y no violenta como un medio para lograr el bienestar familiar, la igualdad de género y una mejor salud para padres e hijos.

Si bien las encuestas representativas de opinión pública revelan la fuerte persistencia de normas de género patriarcales en México, no sucede lo mismo en la generación más joven. La juventud mexicana es más progresista en materia de género que las generaciones anteriores en muchos aspectos, pero sobre todo en la aceptación del papel igualitario de las mujeres en el mercado laboral y el acceso a la educación. Cuando se formulan preguntas de encuestas similares en rondas consecutivas (por ejemplo, la pregunta sobre prioridades respecto a la educación superior de varones frente a mujeres y sobre bienestar infantil cuando las madres trabajan), se comprueba que las actitudes van evolucionando con el tiempo entre los grupos de edad (OCDE, 2017 a).

## Incorporar el tema de género en todas las áreas de política pública

Algunas de las dificultades que México enfrenta para aplicar políticas de igualdad de género eficaces provienen de retos subyacentes de gobernanza. Éstos incluyen colaboración oportuna y a tiempo con diferentes actores, capacidades limitadas para integrar datos y análisis con perspectiva de género en la toma de decisiones y falta de herramientas estándar para la profundización de la perspectiva de género (OCDE, 2017a).

Durante el periodo de gobierno 2012-2018, México realizó mejoras significativas en su enfoque integral para combatir la brecha de género. INMUJERES ha jugado un papel clave en el impulso de políticas de igualdad de género (a través de PROIGUALDAD) y en la promoción de medidas como las cuotas de género, que han demostrado ser muy efectivas para aumentar la igualdad de género en la participación política. Con el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) que dispuso a la administración pública federal implementar la igualdad de género como principio general, México se posicionó como uno de los pocos países de la OCDE que ha adaptado los instrumentos legales, de política pública y de planificación para desarrollar una perspectiva de género en toda acción gubernamental. Los gobiernos subnacionales también adoptaron marcos de referencia, aunque en distinto grado. La convocatoria del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en 2016, bajo la dirección del Presidente de México, envió una señal inequívoca sobre de la importancia de esta agenda política. La OCDE ha trabajado con México en esta iniciativa, aportando evidencia y comparaciones internacionales. Se está trabajando para impulsar el presupuesto dotado a las políticas de género, asignando fondos a programas que buscan promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La incorporación de la perspectiva de género también es un requisito en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Pese a estos grandes avances, es posible intensificar aún más el fortalecimiento de la profundización de la perspectiva de género. La falta de una herramienta estándar de análisis de género y de datos desglosados por sexo dificulta que el gobierno federal aplique de manera efectiva la perspectiva de género en sus políticas y presupuestos. La evaluación de las políticas públicas está fragmentada y sería positivo que su perspectiva de género fuera más sólida. Aunque México tiene un buen desempeño en la región de América Latina y el Caribe, cuando se trata de la recopilación de estadísticas de género desglosadas por sexo, las Secretarías competentes todavía parecen tener dificultades con la sistematización del proceso para sustentar políticas sectoriales como las de justicia, comercio y medio ambiente. Los datos disponibles generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) no se usan metódicamente para fundamentar la elaboración general de las políticas sectoriales desde la perspectiva de género. México podría avanzar en la reducción de brechas de género, como las que se encuentran en las áreas de empleo, trabajo no remunerado, violencia y acceso a puestos decisorios (véase el capítulo 6) si se concentra en cerrar estas brechas.

Poner a las instituciones sociales en el centro de la formulación de políticas públicas ayudará a abrir nuevas vías para promover la igualdad de género de forma sustentable. Las medidas jurídicas de protección son insuficientes para salvaguardar los derechos y las oportunidades

de empoderamiento de las mujeres debido a la discriminación que persiste en las instituciones sociales que se entrecruzan y traslapan para reforzar la marginación de la mitad de la población (OCDE, 2017 b).

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Reducir el periodo de cotización para la seguridad social necesario para la licencia por maternidad financiada con fondos públicos, para así garantizar que haya más mujeres elegibles, y aumentarla como mínimo en dos semanas remuneradas —14 semanas en total— para reducir distancias respecto de mejores prácticas internacionales.**
- **Incrementar la duración de las licencias por paternidad, actualmente de sólo cinco días; financiarlas con fondos públicos, e incentivar a los padres a tomar el permiso cuando sean elegibles.**
- **Aumentar las plazas de educación preescolar para niños de tres a cinco años y ampliar la duración de los horarios de preescolar, ya que actualmente la mayoría de los programas sólo cubren medio día.**
- **Aumentar la oferta del cuidado infantil para bebés y niños menores de tres años y mejorar la calidad de la atención.**
- **Garantizar que hombres y mujeres tengan el mismo tiempo para combinar las responsabilidades de trabajo y familiares al reducir la cultura de jornadas excesivamente largas, característica del mercado laboral mexicano y permitir el acceso a ondiciones flexibles de trabajo.**
- **Reducir la responsabilidad desproporcionada de las mujeres en el trabajo doméstico no remunerado al cambiar las normas de género en el hogar, incluir a los sectores público y privado como actores clave e invertir en tecnología e infraestructura públicas que ahorren tiempo en dichos trabajos.**
- **Garantizar mayor acceso al empleo formal, tanto en el sector público como en el privado, y a la protección del empleo mediante medidas como estimular el empleo formal, aplicar las leyes laborales y reforzar el vínculo entre las aportaciones y los beneficios de la seguridad social.**
- **Considerar la introducción de medidas de transparencia salarial para revelar la desigualdad en los salarios.**
- **Renovar el compromiso de evaluar los programas de igualdad de género y sus resultados en la esfera pública, social y económica.**
- **Ampliar la recopilación y disponibilidad de datos desglosados por sexo y desarrollar una herramienta estandarizada para el análisis de género.**
- **Sensibilizar a las Secretarías competentes acerca del uso de los datos desglosados por sexo en la elaboración, seguimiento y evaluación de políticas sectoriales.**

## Bibliografía adicional

Adema, W., C. Clarke and V. Frey (2015), "Paid parental leave: Lessons from OECD countries and selected U.S. states", *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers*, No. 172, OECD Publishing, Paris, dx.doi.org/10.1787/5jrqgvqqb4vb-en.

MSCI (2017), *Women on Boards: Progress Report 2017*, MSCI.

OECD (2017a), *Building an Inclusive Mexico: Policies and Good Governance for Gender Equality*, OECD Publishing, Paris, dx.doi.org/10.1787/9789264265493-en.

OECD (2017b), *Latin America and the Caribbean SIGI Regional Report*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), *Social Institutions and Gender Index (SIGI) 2014 Synthesis Report*, OECD Development Centre. OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/dev/development-gender/BrochureSIGI2015-web.pdf.

UNICEF (2016), *State of the World's Children 2017*, UNICEF, Paris.

## *Capítulo 8*

# Hacia un sistema de salud de calidad

*Michael Padget, Chris James y Michele Cecchini*

**En los últimos años, México ha registrado avances importantes en materia de salud. La esperanza de vida ha aumentado, la mortalidad infantil ha disminuido y, gracias a la implementación del programa Seguro Popular, la cobertura de los servicios de salud se ha ampliado considerablemente. Sin embargo, el ritmo de estos avances ha sido más lento que en otros países de la OCDE. Por ello el país sigue estando por debajo del promedio de la OCDE en un gran número de indicadores clave de desempeño, como la esperanza de vida, el gasto en salud, la mortalidad por enfermedades cardiovasculares y la incidencia de la obesidad. El reducido gasto en atención de la salud y los altos gastos de bolsillo de los particulares generan desigualdad en el acceso a servicios de calidad y han impedido su progreso. Es necesario también resolver la fragmentación del sistema de salud para armonizar el funcionamiento en los diferentes subsistemas y estados y mejorar su nivel general. La obesidad es un problema de salud pública significativo y creciente, que resulta en altas tasas de mortalidad por enfermedades cardiovasculares y diabetes. Para cumplir con los objetivos de igualdad en materia de atención establecidos en el Pacto por México de 2012, se requiere instaurar reformas importantes que incluyan aumentar el gasto en salud tanto en las áreas que estén insuficientemente financiadas como en prevención, garantizar mayor igualdad en la atención con un sistema de salud más coordinado y ofrecer mayores servicios, en especial en las áreas rurales.**

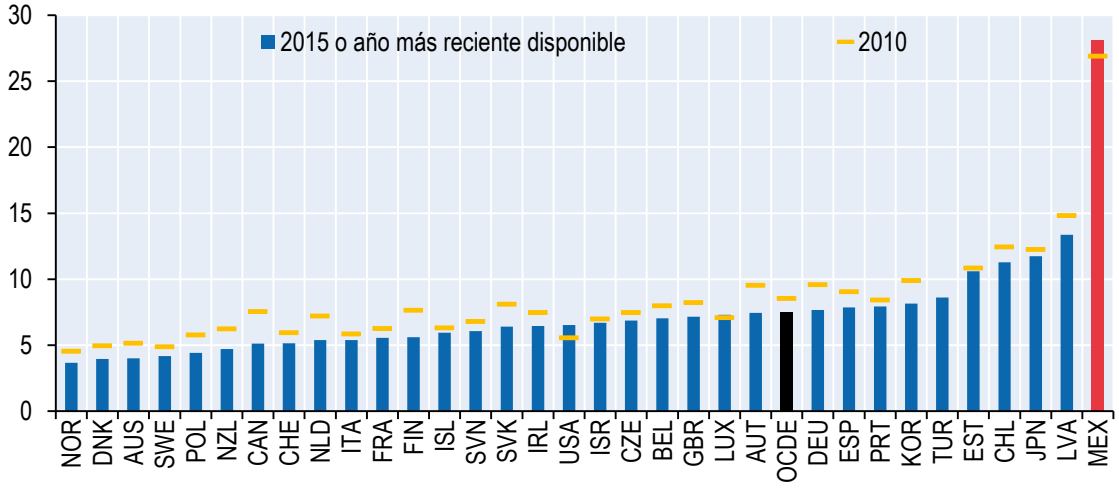
En los últimos años, México ha progresado significativamente en materia de salud. Sin embargo, permanece rezagado respecto a otros países de la OCDE en diversos indicadores clave. La esperanza de vida al nacer ha venido aumentando de manera constante en los últimos años gracias al efecto de reformas como el Sistema de Protección Social en Salud (con el programa Seguro Popular), que amplió en gran medida el acceso a la atención sanitaria. No obstante, la evolución ha sido más lenta que la experimentada en otros países de la OCDE. En México, la esperanza de vida promedio al nacer en 2015 era de 75 años, en comparación con el promedio de la OCDE de 80.6 (menos que el nivel alcanzado en varios países con un desarrollo económico semejante). Desde el año 2000, la esperanza de vida promedio en México sólo subió poco más de un año, en contraste con el aumento promedio de más de tres años en los países de la OCDE. La menor esperanza de vida se observa tanto en hombres (72.3 años frente a 77.9 años en promedio en la OCDE) como en mujeres (77.7 años en comparación con 83.1 años en promedio en la OCDE). Hay muchos factores que influyen negativamente en la esperanza de vida en México, entre ellos tasas altas de mortalidad infantil, mortalidad por enfermedades cardiovasculares y elevadas tasas de obesidad.

La mortalidad infantil se redujo en casi 40% entre 2000 y 2015. Sin embargo, la tasa es aún la más alta entre los países de la OCDE, con 12.5 muertes por cada 1,000 nacimientos vivos, cifra tres veces mayor que el promedio de la OCDE de 3.9 muertes. En los países desarrollados la mortalidad infantil se debe, en la mayoría de casos, a defectos congénitos, nacimientos prematuros y trastornos durante el embarazo, lo que apunta a la necesidad de poner más énfasis en la atención prenatal en México.

Las tasas de mortalidad de pacientes con enfermedades cardiovasculares son particularmente altas en México. El país reportó tasas de mortalidad a 30 días de la admisión por accidente cerebrovascular isquémico más elevadas que en ningún otro país de la OCDE: 19.2 muertes por cada 100 admisiones hospitalarias (el promedio de la OCDE fue de 8.2 en 2015). De igual manera, la tasa de mortalidad a 30 días por infarto agudo de miocardio (IAM) fue la más alta de los países de la OCDE, con una cifra casi cuatro veces mayor que el promedio de la OCDE de 7.5 muertes por cada 100 admisiones hospitalarias (véase la gráfica 8.1). Estas tasas de mortalidad tan altas podrían indicar que los pacientes no siempre reciben la atención debida o a tiempo. Un estudio nacional reciente sobre el cuidado del IAM en México reveló que la mayoría de los hospitales no están equipados para tratar estos casos, y que los retrasos en el tratamiento se deben en parte a la insuficiencia de conocimiento sobre los pacientes. Un reciente programa nacional intenta abordar estos problemas mediante la aportación de equipo adicional para el tratamiento de IAM en hospitales y la capacitación del personal hospitalario para el reconocimiento y tratamiento adecuados de pacientes con IAM.

Gráfica 8.1. **MÉXICO TIENE ALTAS TASAS DE MORTALIDAD POR ENFERMEDADES CARDIOVASCULARES**

Mortalidad estandarizada por cada 100 adultos de 45 años o más a 30 días de la admisión hospitalaria por IAM, basada en datos disociados




*Fuente: OECD (2017), OECD Health Statistics 2017.*

Una mala dieta y sus consecuencias para la salud son también problemas importantes en México. Al tiempo que hay un bajo consumo diario de frutas entre los adultos (43.1% comparado con 56.8% en los países de la OCDE), las cifras de diabetes son casi el doble del promedio de la OCDE (15.8% comparado con 7%). De hecho, México tiene el número más alto de admisiones hospitalarias por diabetes de los países de la OCDE (292 por cada 100,000 habitantes).

## Aumentar el gasto en salud y asegurarse de que llegue a los más necesitados

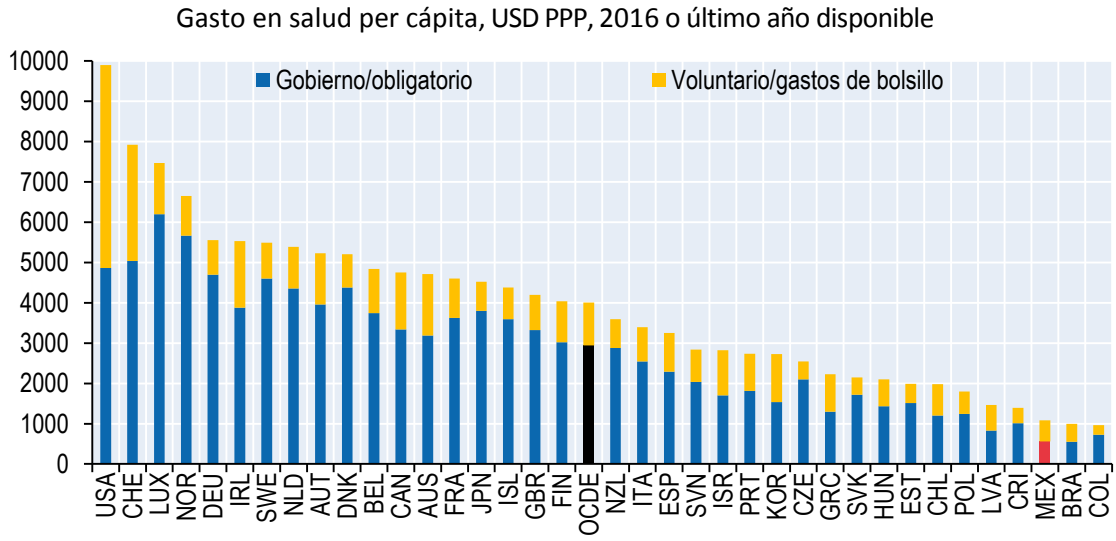
México continúa dando pasos importantes hacia su meta de alcanzar un sistema de salud de alto rendimiento. El programa Seguro Popular es un ejemplo innovador e inspirador de cómo cubrir rápidamente los costos de atención médica para las personas en situación de pobreza y los que trabajan en el sector informal. Gracias a este programa, más de 50 millones de mexicanos (Parker, 2018) que antes corrían el riesgo de incurrir en gastos sanitarios más allá de sus capacidades económicas ahora tienen acceso a algún tipo de seguro de salud. Sin embargo, aun con estas mejoras, México sigue rezagado en comparación con otros países de la OCDE en términos de cobertura sanitaria (92.3% en México, en contraste con 97.9% en la OCDE). La Cobertura Universal en Salud (CUS) es un primer paso ineludible para eliminar las desigualdades actuales en materia de acceso a los servicios de salud.

El acceso efectivo y universal a servicios de salud de calidad se ve frenado por el reducido gasto público en materia de salud. En 2016, el gobierno de México gastó sólo 1,080 USD por persona (ajustado a los estándares de vida locales), la cantidad más baja de todos los países de la OCDE (véase la gráfica 8.2). De igual manera, México asigna una proporción relativamente baja de sus recursos nacionales a la salud, en comparación con otros países de la OCDE: 5.8% del producto interno bruto (PIB), el tercer porcentaje más bajo de la OCDE y

mucho menor que el promedio de la Organización de 9%. A pesar de ello, el porcentaje del PIB dedicado a la salud en México no difiere del de países con un nivel similar de PIB.

El gasto total en el sector salud, además de ser bajo, se concentra en los estados más ricos. Por consiguiente, aún con el Seguro Popular, prevalecen grandes disparidades de gasto entre los diferentes estados y programas que provocan diferencias en la calidad y el acceso a los servicios de salud. Una consecuencia de la reducida inversión en el sector salud es la sobrecarga laboral de sus trabajadores. Si bien el número de médicos y enfermeras aumentó en la última década, México tiene aún relativamente pocos profesionales de la salud, en particular en el campo de la enfermería (2.8 enfermeros/as por cada 1,000 personas, en comparación con el promedio de la OCDE de 9). También es necesario prestar atención a la distribución geográfica de los profesionales de la salud. Por ejemplo, mientras que la Ciudad de México cuenta con 3.9 médicos por cada 1,000 personas (cifra mayor que el promedio de la OCDE de 3.4), el número de médicos en otros estados oscila entre 1.3 y 2.2 por cada 1,000 personas. Las altas concentraciones de médicos en las ciudades más grandes pueden resultar en tiempos de espera más largos, menos servicios y mayores distancias a recorrer para los habitantes de comunidades rurales.

Gráfica 8.2. **LOS RECURSOS FINANCIEROS DEDICADOS A LA SALUD SON BAJOS SEGÚN LOS ESTÁNDARES DE LA OCDE**



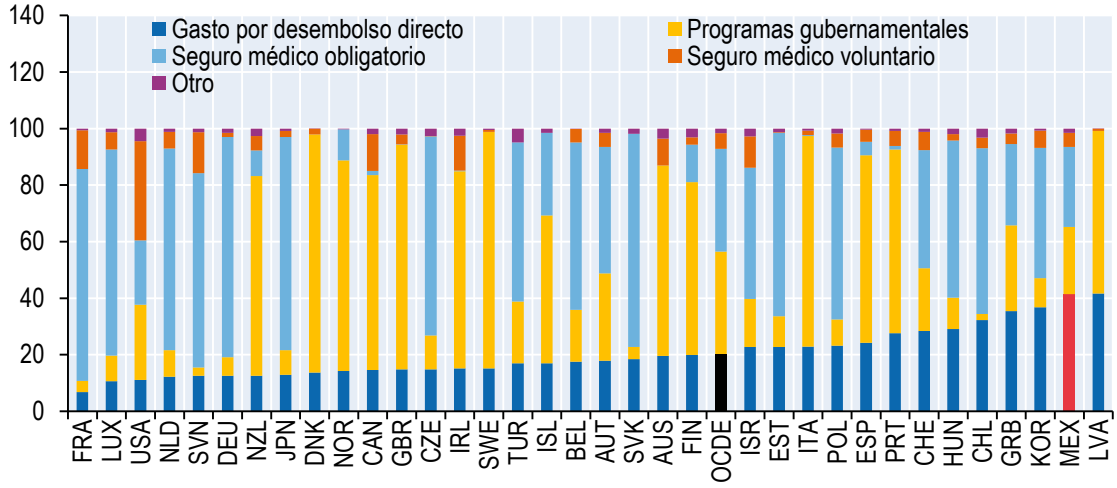

*Fuente: OECD (2017),* OECD Health Statistics 2017*, http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm.*

Para que México alcance el nivel de los demás países de la OCDE, es necesario incrementar la inversión en salud, específicamente en áreas rurales. En los últimos años, el crecimiento del gasto en salud fue moderado —1.4% anual promedio desde 2009, después de ajustes por inflación— y ligeramente menor que el promedio de la OCDE. Una cuestión fundamental para conseguir más recursos en el área de salud es realizar reformas fiscales más amplias (véase el capítulo 2). Gran parte de los recursos que se emplean en salud provienen de Gastos de Bolsillo (GDB) de los hogares (véase la gráfica 8.3). En concreto, los GDB conforman 41% del gasto dedicado a salud —el segundo porcentaje más alto en la OCDE y el doble del promedio de 20%— aunque la dependencia de este tipo de gasto se redujo en los últimos años: en 2009 era de 47%.

El alto GDB por atención de la salud es otra fuente de desigualdad en México. Costos de este tipo pueden convertirse en una carga para los habitantes más pobres, en particular en el caso de personas con enfermedades crónicas y de quienes necesitan muchos medicamentos. De hecho, 64% de los GDB se destina a medicamentos (en comparación con el promedio de la OCDE de 36%). Este elevado porcentaje se debe tanto a altos copagos por medicamentos como a gastos elevados en medicamentos sin receta, posiblemente debido a un acceso limitado. Los gastos en los que incurre el propio paciente influyen en el acceso y el seguimiento del tratamiento. Idealmente, las medicinas deberían ser parte del paquete básico de beneficios y accesibles para todos los pacientes que las necesiten, sin importar su capacidad de pago.

Gráfica 8.3. **LOS GASTOS DE BOLSILLO SON MUY ALTOS EN MÉXICO SEGÚN ESTÁNDARES DE LA OCDE**

Gasto en salud por tipo de financiamiento, 2015 o último año disponible




*Nota*: Este indicador se refiere a los gastos corrientes en salud excluyendo tratamientos a largo plazo. Los datos para Francia incluyen productos para el cuidado de los ojos, aparatos auditivos, sillas de ruedas, etc. Los datos para Estados Unidos incluyen atención en el hogar y servicios complementarios.

*Fuente: OECD (2017), OECD Health Statistics 2017, http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm.*

Para avanzar hacia un sistema de salud de alto desempeño y menor desigualdad, es preciso que México incremente el gasto en materia de salud. Además, avanzar hacia una mejor combinación de financiamiento basada en ingresos fiscales parece deseable. Las aportaciones al seguro social pueden ser fuentes de financiamiento menos confiables que los impuestos generales, principalmente debido a la informalidad del mercado laboral y las fluctuaciones en los niveles de empleo. Podría también aumentarse la eficacia del gasto actual y futuro si éste se concentra en áreas de necesidad, como la atención primaria y la gestión de enfermedades crónicas. Por último, se requiere avanzar continuamente hacia la cobertura universal en salud para garantizar el acceso a los servicios.

## Intensificar los esfuerzos para reducir la fragmentación del sistema de salud

Si bien un mayor gasto en salud será sin duda útil, por sí solo no bastará para mejorar los resultados en este rubro de manera significativa. Es necesario trabajar ininterrumpidamente para reducir la fragmentación del sistema de salud y reestructurarlo de acuerdo con las necesidades de los pacientes. En la actualidad hay un gran número de subsistemas prestadores de servicios de salud, cada uno determinado por la condición laboral del paciente y con diversos niveles de cobertura y calidad. Esto genera grandes diferencias que dependen de la situación laboral del paciente y no de la necesidad.

En cuanto al financiamiento del sector salud, es fundamental contar con una mayor armonización de los paquetes de beneficios ofrecidos por las diferentes aseguradoras de salud en México. En el largo plazo, la transición hacia un solo proveedor nacional de seguridad pública será crucial para reducir y eliminar la duplicación, asegurar la continuidad y la calidad de los servicios de salud. En el corto y mediano plazo, los convenios de intercambio de servicios entre instituciones públicas, que permiten a pacientes de una aseguradora usar las clínicas de otra, han constituido una reforma política alentadora. Mejorar la portabilidad del seguro de salud permitiendo a los mexicanos mantener la afiliación en su aseguradora tras cambiar de empleo es otra política que podría limitar el impacto de los acuerdos fragmentados de seguros de salud y promover la continuidad de la atención. La inversión en infraestructura para la información de datos de salud es otra reforma importante que se requiere para facilitar la comunicación y la continuidad de los servicios de salud.

En lo que respecta a la prestación de servicios de salud, las acciones para establecer parámetros universales también son alentadoras. En particular, el Acuerdo Nacional hacia la Universalización de los Servicios de Salud de 2016 puede ayudar a desarrollar parámetros compartidos, promover el intercambio de servicios y fomentar la planificación conjunta de los principales proyectos de infraestructura de salud en las instituciones públicas. Una mayor participación del Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud sería necesaria para establecer estándares que permitan prestar una atención sanitaria segura y eficaz en todos los subsistemas y asegurar la igualdad.

## Continuar la lucha contra la incidencia de la obesidad en México

En los últimos 30 años, México se ha convertido en uno de los países del mundo más afectados por la epidemia mundial de la obesidad (OCDE, 2016). Los datos más recientes sugieren que México tiene la prevalencia más alta de sobrepeso y obesidad en la OCDE, con más de siete de cada 10 personas (véase la gráfica 8.4). Además, México ocupa el cuarto lugar en obesidad de adolescentes entre los países de la OCDE (OCDE, 2016).

Estudios realizados por la OCDE muestran que una de las políticas más eficaces para prevenir la obesidad y las enfermedades relacionadas con la diabetes es poner en práctica una estrategia multidimensional que incluya actividades de educación y promoción de la salud, medidas regulatorias y fiscales, y asesoría sobre el estilo de vida para adultos en riesgo por parte de los médicos de familia (OECD, 2010). Durante los últimos años,

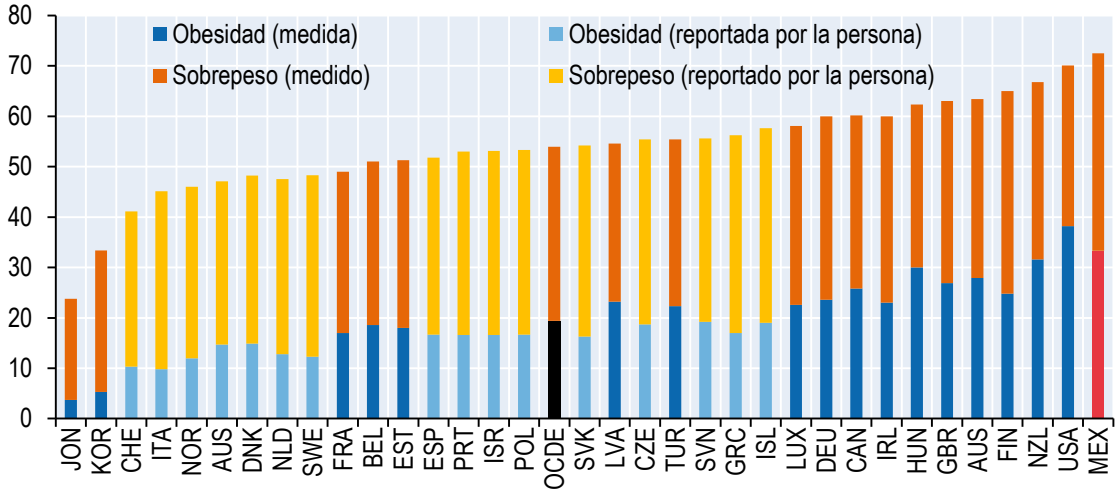
México ha trabajado para implementar una estrategia de este tipo basada en tres pilares de acción de políticas públicas: salud pública, atención médica y regulación intersectorial. En particular, México instauró medidas para mejorar la información pública e individual sobre la obesidad y las enfermedades no transmisibles asociadas, entre otros mediante el programa "Alimentación y Actividad Física", centrado en la promoción de la salud y la comunicación. Actualizó los criterios nutricionales y las directrices para alimentos y bebidas en las escuelas a nivel nacional, y puso en vigor normas estrictas para la publicidad dirigida a la niñez. También estableció unidades especializadas en el control de la obesidad y la diabetes. Asimismo, trató con los aspectos legales y fiscales del sobrepeso y la obesidad. Los cambios más conocidos fueron el impuesto que se aplicó a partir de enero de 2014 de 8% a los alimentos no esenciales con alto contenido energético (conocidos como "comida chatarra") que tengan una densidad energética de 275 Kcal por cada 100 gramos o más, y el impuesto de un peso por litro en bebidas azucaradas.

Conviene que México continúe trabajando para poner en práctica y perfeccionar su Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes (ENSOD). La ENSOD plantea acciones para realizar en la escuela, que incluyen directrices para la venta de alimentos y bebidas a los niños. Sin embargo, como resultado del considerable grado de informalidad del comercio, la implementación y el funcionamiento de estas directrices son limitados. Como parte de esta estrategia, México también ha adoptado acciones para promover la actividad física en las escuelas. Esta medida es consistente con la evidencia internacional actual que argumenta que una acción integral, con intervenciones tanto en campo dietético como en la actividad física, tiene un impacto positivo en la reducción del peso de los niños. No obstante, este tipo de intervenciones en las escuelas deben de implementarse con reglamentos de largo plazo, ya que los efectos positivos sobre las enfermedades crónicas comienzan a materializarse en 30 o 40 años.

Es recomendable que México también se ocupe de adoptar un sistema de etiquetado de alimentos que informe a la población de manera fácil de entender. México emplea un sistema de etiquetado que obliga a enlistar todos los principales nutrientes de los productos alimenticios. Varios análisis de la OCDE sugieren que este tipo de etiquetado es más difícil de comprender y menos eficaz que las etiquetas nutricionales interpretativas, por ejemplo, como el sistema de semáforo (Ceccini y Warin, 2016).

Gráfica 8.4. **MÉXICO TIENE LA PREVALENCIA MÁS ALTA DE SOBREPESO Y OBESIDAD ENTRE ADULTOS DE LA OCDE**

Sobrepeso incluyendo obesidad entre adultos,
2015 o año más cercano




*Fuente: OECD (2017), OECD Health Statistics 2017, http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm.*

Una evaluación temprana de la implementación de un sistema de etiquetado interpretativo en Chile basado en imágenes tipo semáforo, con señales de alerta para productos ricos en azúcar, grasa, sal y altos en calorías, muestra resultados alentadores (OCDE, 2017). De igual manera, México debe continuar invirtiendo en medidas orientadas a la infancia. Por último, es imprescindible instalar un sistema sólido de monitoreo para evaluar los efectos de sus políticas de combate a la obesidad.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Incrementar la inversión en el sector salud y dirigirla hacia dónde más se necesite, específicamente a áreas rurales y desfavorecidas.**
- **Capacitar a más enfermeros/as y trabajadores comunitarios.**
- **Establecer un sistema de salud con una base amplia que esté menos fragmentado, aumentando el paquete de atención ofrecido por el Seguro Popular y, a mediano plazo, procurando un paquete de seguro único universal que permita la portabilidad entre diferentes planes de seguros.**
- **Invertir en infraestructura de información de salud compatible a través de los diferentes subsistemas.**
- **Adoptar un sistema de etiquetado interpretativo de alimentos que informe a la población de manera fácil de entender.**
- **Aumentar los esfuerzos para combatir estilos de vida poco saludables en la infancia y asegurar una mejor implementación de las directrices de ENSOD.**
- **Aprovechar el excelente trabajo realizado para monitorear la eficacia del nuevo impuesto sobre alimentos no esenciales y redoblar esfuerzos para monitorear y analizar la eficacia de otras políticas públicas para el control de la obesidad y enfermedades no transmisibles, como las mencionadas.**

## Bibliografía adicional


Parker SW, Saenz J, Wong R., Health Insurance and the Aging: Evidence From the Seguro Popular Program in Mexico. Demography. 2018 Jan 22. doi: 10.1007/s13524-017-0645-4.

Cecchini, M. and L. Warin (2016), "Impact of food labelling systems on food choices and eating behaviours: A systematic review and meta-analysis of randomized studies", *Obesity Reviews*, Vol. 17/3, Wiley Online Library, pp. 201-10.

OECD (2017), *OECD Reviews of Public Health: Chile - a Healthier Tomorrow. Assessment and Recommendations*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/health/health-systems/OECD-Reviews-of-Public-Health-Chile-Assessment-and-recommendations.pdf.

OECD (2016), *OECD Reviews of Health Systems: Mexico 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264230491-en.

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

Parker, S.W., J. Saenz and R. Wong (2018), "Health insurance and the aging: Evidence from the Seguro Popular program in Mexico", *Demography,* Vol. 55/1, Springer, pp. 355-386, doi: 10.1007/s13524-017-0645-4.

## *Capítulo 9*

# Sacar el mejor provecho de las recientes reformas para fortalecer la competencia

*Sónia Araújo, Andrés Blancas, Frédéric Bourassa, Anne Carblanc, Mario Cervantes, Sean Ennis, Manuel Flores, Frederic Gonzales, Alexia Gonzalez-Fanfalone, Iratxe Gurpegui, Marianna Karttunnen, Gloriana Madrigal, Guillermo Morales, Sam Paltridge, Cristina Serra-Vallejo, Blandine Serve, Vincenzo Spiezia, Francesca Spinelli y Verena Weber*

**La competencia es un factor esencial para el buen funcionamiento de los mercados. Fomenta la innovación, la productividad y el crecimiento, lo cual, a su vez, genera riqueza y ayuda a reducir la pobreza. En los últimos años, México ha puesto en marcha ambiciosas reformas para liberalizar y fortalecer su economía. La competencia se incrementó en muchos sectores, sobre todo en el energético —electricidad, petróleo y gas— y en los servicios de telecomunicaciones. La función de los reguladores se fortaleció y se facultó a las autoridades en materia de competencia para desalentar la colusión y otras prácticas anticompetitivas. Para aprovechar esos logros, es importante fomentar el emprendimiento y asegurarse de que las oportunidades se distribuyan de manera equitativa en todo el país. Eliminar los obstáculos existentes en el comercio de servicios resultaría beneficioso para la industria manufacturera y facilitaría aún más la integración en las cadenas globales de valor. A pesar de estos logros, aún hay espacio para reforzar la ley de competencia, en particular en lo referente a la contratación pública y el combate a la colusión en licitaciones. Hay que continuar con la liberalización en las áreas de energía y telecomunicaciones y evitar retrocesos en sus marcos institucionales. Para aprovechar las ventajas de la transformación digital y estimular la productividad, hay que procurar que la Red Compartida se instaure con éxito, al igual que el Programa de Inclusión Digital, orientado a mejorar las competencias básicas y digitales de la población y las empresas. También hay que mejorar el financiamiento a la innovación y vincular mejor a instituciones públicas de investigación con empresas innovadoras privadas.**

México ha adoptado medidas importantes para mejorar su entorno empresarial y generar oportunidades para que las empresas prosperen. Se eliminaron regulaciones anti-competitivas y se emprendieron iniciativas para reducir las cargas administrativas para las empresas. Se abrieron a la competencia sectores clave, como el energético y el de telecomunicaciones, lo cual resultó positivo para las empresas nacionales y para los consumidores finales. Las prácticas de evaluación del impacto regulatorio (RIAs) implementadas por México son ya un referente mundial. A raíz de la reforma constitucional de 2013, se establecieron dos autoridades en materia de competencia, así como tribunales y jueces especializados en casos de competencia. En este contexto, mantener el ímpetu de la reforma es decisivo.

## Mejorar el marco regulatorio

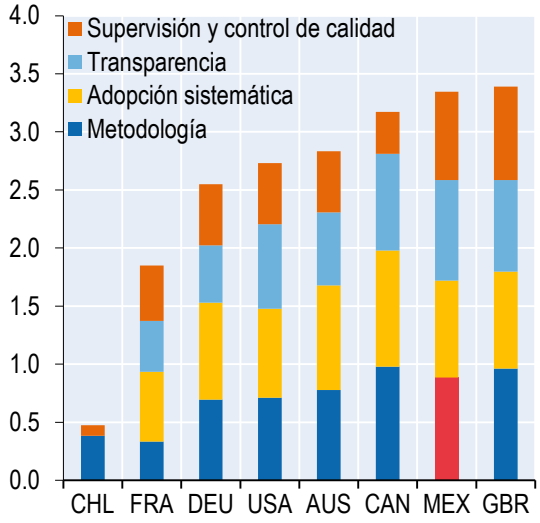
Un entorno competitivo en el mercado de productos es aquel que fomenta que nuevas empresas compitan con las existentes, que los negocios eficaces crezcan y los ineficaces desaparezcan, y que mejore el crecimiento económico y el nivel de vida. La regulación del mercado, si bien es esencial para brindar seguridad a consumidores e inversionistas, salvaguardar la salud y proteger el medio ambiente, tampoco debe ser excesiva. De ser demasiado onerosa, podría acarrear consecuencias no deseadas, pues cumplir con una normatividad exagerada representa una carga para las empresas, lo que termina por desalentar la inversión y la entrada de nuevos negocios, lo cual al final beneficia a las ya establecidas. De ahí que sea fundamental lograr un buen equilibrio.

México reconoció la importante función de la política regulatoria para optimizar el entorno empresarial y se comprometió a trabajar en el establecimiento de un marco regulatorio de alta calidad. Un área en la que México destaca es en la Evaluación de Impacto Regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés). La práctica mexicana de aplicación de la RIA está entre los sistemas más sofisticados de los países de la OCDE (véase la gráfica 9.1, panel A). En la actualidad, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) evalúa 12 tipos diferentes de RIA, los cuales se centran, entre otras cosas, en iniciativas de competencia, análisis de riesgos e impacto comercial. Entre diciembre de 2016 y octubre de 2017, la COFEMER revisó 292 RIA en total a nivel nacional (COFEMER, 2017).

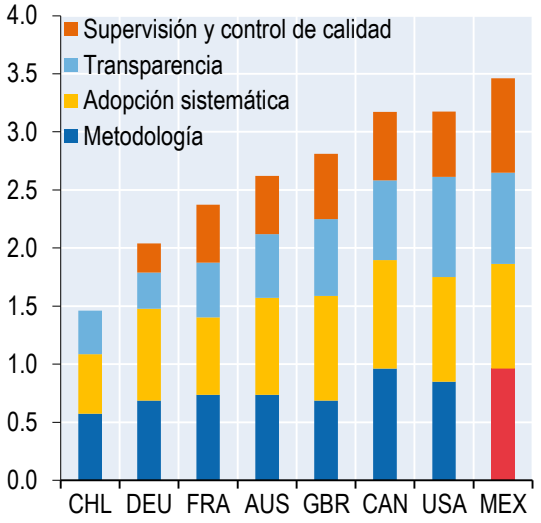
México también se ubica a la cabeza de los países de la OCDE en cuanto a prácticas de participación de diferentes actores en el diseño regulatorio (véase la gráfica 9.1, panel B). Una de las prácticas más destacables es la realización de consultas públicas sistemáticas sobre los proyectos de regulación. México cuenta con un sitio web en el que se publican de manera centralizada todos los proyectos regulatorios del Ejecutivo, así como sus RIA correspondientes. El sitio web permite recoger comentarios del público que pueden ser respondidos por los reguladores, lo cual es un ejemplo de transparencia y responsabilidad. Sin embargo, la consulta se lleva a cabo una vez elaborado el proyecto regulatorio. Realizar un proceso de consulta inicial, es decir, en la etapa en la cual se están preparando las distintas opciones de políticas, todavía no es una práctica sistemática.

Gráfica 9.1. **ELABORACIÓN DE REGULACIONES SECUNDARIAS: MÉXICO SIGUE BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES**

A. Evaluación de Impacto Regulatorio (RIA) para elaborar regulaciones secundarias, de 0 (peor desempeño) a 4 (mejor desempeño)




B. Participación de los actores al elaborar regulaciones secundarias, de 0 (peor desempeño) a 4 (mejor desempeño)




*Fuente: 2014 Regulatory Indicators Survey, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring- regulatory-performance.htm.*

Por otra parte, México ha avanzado mucho en la medición y reducción de las cargas administrativas que son consecuencia de la regulación, es decir, el costo que supone a ciudadanos y empresas cumplir con los formalismos administrativos. En octubre de 2017, México anunció que había disminuido 37% el costo de la carga administrativa en todas las regulaciones federales gracias a un programa nacional de simplificación administrativa. Asimismo, México implantó la regla "one-in, two-out", según la cual por cada nueva regulación que las Secretarías y los órganos competentes del Poder Ejecutivo deseen promulgar, deberán eliminarse dos regulaciones equivalentes en términos de carga administrativa. En varios países de la OCDE, como Reino Unido, Canadá y Estados Unidos, se han adoptado variaciones de esta política. Seis meses después de su instauración, México estimó haber logrado una reducción neta de cargas administrativas para empresas y ciudadanos de más de MXN 29,589 millones (COFEMER, 2017).

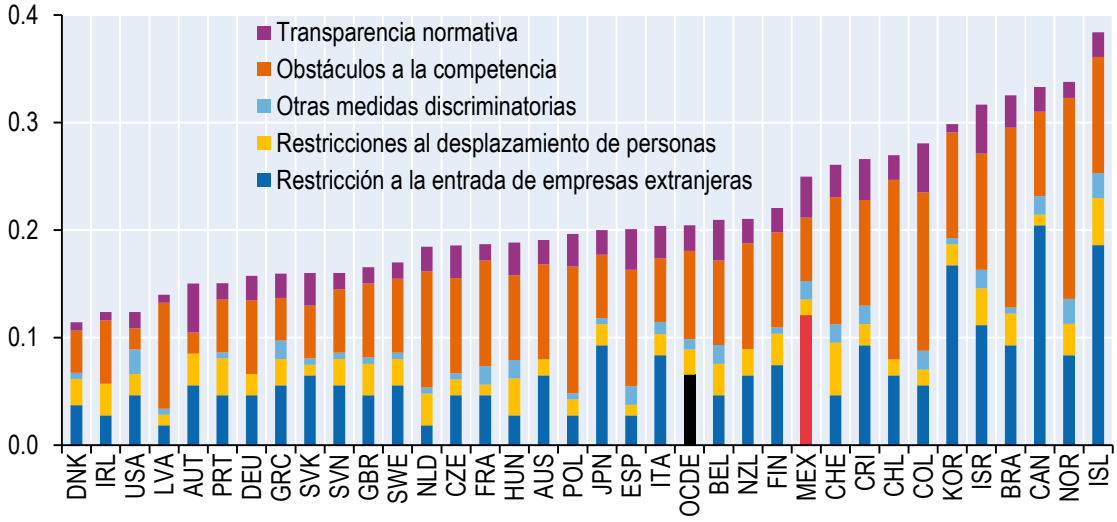
En México también se han llevado a cabo esfuerzos para facilitar la apertura de empresas. Se reformó la Ley Federal de Sociedades Mercantiles para permitir a los emprendedores abrir sociedades limitadas y empresas unipersonales de manera rápida, al eliminar regulaciones complicadas y costosas que exigían a las empresas gestionarse desde una perspectiva corporativa. Los emprendedores pueden abrir una empresa bajo este nuevo régimen simplificado, Sociedad por Acciones Simplificada (SAS), en una plataforma electrónica gratuita de ventanilla única y en menos de 24 horas. No obstante, los emprendedores aún deben cumplir con trámites adicionales para obtener licencias comerciales municipales, entre otras formalidades regionales y locales que distan mucho de haberse simplificado (véase más adelante).

Pese a estas medidas, aún hay espacio para reducir las cargas administrativas. La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) propuso que el próximo gobierno apruebe un Decreto para identificar y eliminar restricciones regulatorias a la competencia en los sectores más importantes. Recientemente, la OCDE y la Secretaría de Economía de México publicaron Exámenes de Mercado en México: Un Manual del Secretariado de la OCDE, en el cual se presenta una metodología basada en las mejores prácticas internacionales para analizar el funcionamiento de los mercados. A partir de este Manual y del Manual de Evaluación de la Competencia de la OCDE se realizaron varios estudios de mercado en distintos sectores, como el de la alimentación (tortilla, carne, aves) el farmacéutico y el financiero. Respecto de los sectores de la carne y de los productos farmacéuticos, la OCDE elaboró 107 recomendaciones concretas para modificar o derogar regulaciones específicas que restringen la competencia, y estimó que su puesta en marcha generaría efectos positivos para la economía mexicana equivalentes a entre MXN 10,229 millones y MXN 44,162 millones.

En otros sectores, sin embargo, es necesario redoblar esfuerzos. En el Índice de Restricción del Comercio de Servicios de la OCDE (STRI, por sus siglas en inglés), México se sitúa mejor que el promedio de la OCDE solamente en cinco de 22 sectores (véase la gráfica 9.2). Por ejemplo, México no permite la participación de capital extranjero en el rubro de servicios aduanales. De hecho, para operar como agente aduanal con licencia se requiere contar con nacionalidad mexicana. Por sí solos, estos dos hechos cierran el mercado a posibles proveedores e inversionistas extranjeros. En el transporte de carga por carretera, México reserva la prestación de servicios en el interior del país a ciudadanos y empresas mexicanos. Por otra parte, para abrir una estación de gasolina o construir una nueva planta de energía — que constituyen nuevas actividades económicas derivadas de las últimas reformas estructurales en materia de energía— aún se exigen numerosos trámites.

Gráfica 9.2. **MÉXICO PUEDE ELIMINAR MÁS RESTRICCIONES EN EL COMERCIO DE SERVICIOS**

Índice de Restricción del Comercio de Servicios de la OCDE, de 0 (mejor desempeño) a 1 (peor desempeño)




*Nota:* Los índices STRI toman valores de cero a uno, donde uno es el más restrictivo. Se calculan a partir de la base de datos sobre regulaciones del STRI, que contiene información sobre regulación en los 35 países miembros de la OCDE más Brasil, China, Colombia, Costa Rica, India, Indonesia, Lituania, Rusia y Sudáfrica. La base de datos STRI recoge medidas en base al criterio de Naciones Más Favorecidas. No se toman en cuenta acuerdos comerciales preferenciales. El transporte aéreo y el transporte de carga por carretera cubren solo el establecimiento comercial (con el desplazamiento de personas correspondiente).

*Fuente: Base de datos OECD Services Trade Restrictiveness.*

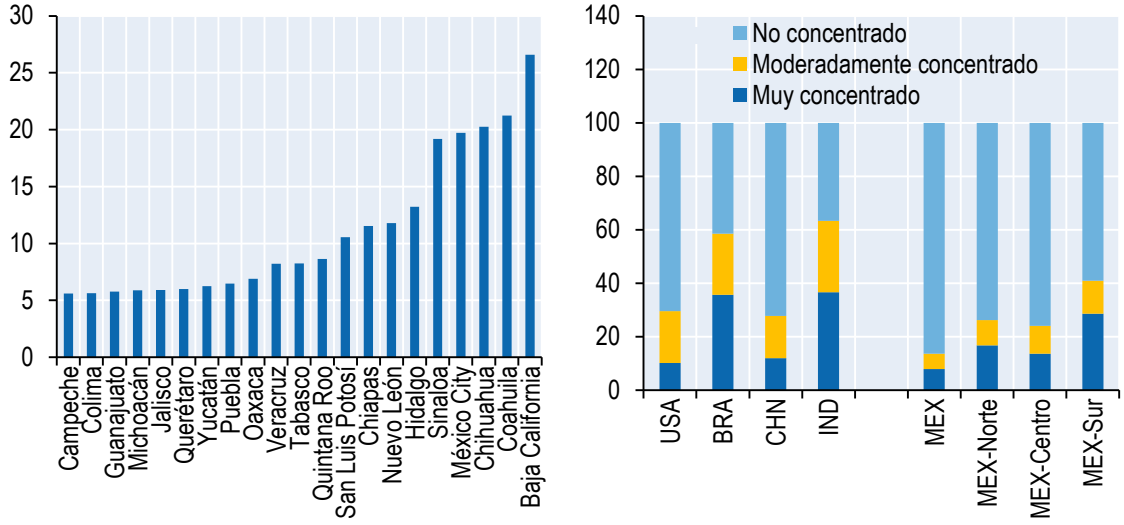
Junto con lo anterior, es necesario avanzar mucho más en los ámbitos local y regional para alcanzar la igualdad de condiciones y facilitar la apertura de nuevas empresas. En muchos Estados prevalecen obstáculos de acceso y una alta concentración sectorial, sobre todo en el sur del país (véase la gráfica 9.3). Para reducir las cargas administrativas de las regulaciones de gobiernos regionales y municipales, México implantó el programa SIMPLIFICA. Este programa tiene como objetivo brindar a los gobiernos regionales y municipales una medición de las cargas administrativas derivadas de los trámites gubernamentales, así como priorizar acciones de simplificación. Hasta el tercer trimestre de 2017, en el marco del programa SIMPLIFICA se habían analizado 11,509 trámites de 12 gobiernos regionales y ocho municipios (COFEMER, 2017). Considerando que en el país hay 32 gobiernos regionales y casi 2,500 municipios, es recomendable diseñar una estrategia para el programa SIMPLIFICA con el fin de priorizar los trámites con mayor impacto tanto por la importancia del sector económico como por la población empresarial y ciudadana afectada por ellos.

No obstante, en un diagnóstico publicado recientemente por el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria (ONMR) se indica que a los gobiernos regionales y municipales todavía les queda un largo camino por recorrer para desarrollar y aplicar plenamente una política de mejora regulatoria. En base al indicador compuesto de mejora regulatoria del ONMR, el progreso en los órdenes regionales y municipales se ubica en 35 y 21% en promedio, respectivamente, en tanto que en el ámbito federal se ubica en 77% (ONMR, 2017). Hay espacio para mejorar la capacidad institucional a nivel regional, que sigue siendo desigual.

Gráfica 9.3. **LOS OBSTÁCULOS DE ACCESO VARÍAN AMPLIAMENTE DE UN SITIO A OTRO, LO CUAL AFECTA AL EMPRENDIMIENTO**

Costos de abrir una empresa, porcentaje de ingreso per cápita, 2015

Proporción de sectores de cuatro dígitos por nivel de concentración, porcentaje de todos los sectores




*Nota:* Proporción de sectores de cuatro dígitos según el umbral de concentración del Departamento de Justicia de Estados Unidos usando el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI). Datos globales de México: 279 sectores; región Norte: 275 sectores; región Centro: 278 sectores; región Sur: 266 sectores. Nótese que los índices regionales muestran una mayor concentración que los nacionales debido a los efectos del tamaño del mercado sobre el Índice HHI.

*Fuente: Panel A: Subnational Doing Business (World Bank, 2016). Panel B: cálculos de la OCDE a partir del Censo Económico; OECD (2017c).*

La Ley General de Mejora Regulatoria, actualmente en debate en el Senado, propone establecer las obligaciones y responsabilidades que los gobiernos regionales y municipales deberán asumir para mejorar su marco regulatorio. En la actualidad, los gobiernos subnacionales tienen total autonomía para aplicar sus propias políticas en la materia. Las nuevas obligaciones incluirían reducciones de burocracia y la implementación de herramientas para garantizar la calidad de la nueva regulación. Una vez que la nueva ley entre en vigor, México deberá cerciorarse de que las prácticas estándar en el nivel federal sean implantadas en el nivel subnacional; por ejemplo, mediante un sistema de evaluación de impacto regulatorio, de participación de los actores y de transparencia regulatoria que incluya registros electrónicos actualizados de los trámites.

Si consideramos la fuerte integración de México en las cadenas globales de valor, la cooperación regulatoria internacional (CRI) debe ser un componente esencial de la formulación de normas nacionales. México ha adoptado diversos enfoques de CRI. De manera "unilateral" incorporó criterios de CRI en sus procedimientos de formulación de normas nacionales como parte de sus disciplinas de gestión regulatoria. Por ejemplo, estableció un procedimiento específico de evaluación de impacto regulatorio para identificar regulaciones que tengan un efecto significativo en el comercio, y requiere que las regulaciones técnicas se basen en estándares internacionales. Por otro lado, el país cuenta con iniciativas para cooperar en el ámbito internacional, como lo muestra la firma de los Memoranda de Entendimiento bilaterales y Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, o la incorporación en sus

acuerdos comerciales de un número cada vez mayor de disposiciones relativas a prácticas regulatorias y cooperación. Además, México interviene con dinamismo en foros multilaterales, tanto en organismos internacionales como en el área regulatoria en redes transgubernamentales. Todo este trabajo ha sido decisivo para el éxito económico del país y es necesario que siga ampliándose y desarrollándose.

## Fortalecer la aplicación de la ley de competencia

La OCDE ha acompañado a México en su agenda política desde su adhesión a la Organización en 1994. En 1998, se llevó a cabo el primer estudio de la OCDE con México sobre políticas de competitividad. En 2004, el Comité de Competencia de la OCDE desarrolló un estudio de pares acerca de las leyes y políticas en materia de competencia en México. Las políticas de competencia y organización institucional de México se reforzaron en gran medida como resultado de la reforma constitucional de 2013. La reforma impulsó la creación de dos autoridades en materia de competencia: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), así como la de tribunales especializados en casos de competencia en telecomunicaciones y radiodifusión. Además, en mayo de 2014 se promulgó la nueva Ley Federal de Competencia Económica. La investigación y la toma de decisiones se realizan de manera independiente dentro de la COFECE y el IFT, lo cual garantiza un proceso correcto. La nueva ley permite inspecciones sin previo aviso, con lo que aumenta la probabilidad de encontrar evidencia útil. A partir de la reforma, las autoridades de competencia tienen la facultad de regular el acceso a servicios básicos y de eliminar obstáculos a la competencia. Se reforzaron las sanciones penales para casos de colusión y se formularon nuevas sanciones penales para quienes interfieran con una investigación. Los recursos relativos a la legalidad de los procedimientos de la COFECE y del IFT se presentan ante tribunales constitucionales y ya no tienen efectos de suspensión. En las sesiones de desarrollo de habilidades que organizaron la OCDE y la Secretaría de Economía participaron jueces especializados. Como resultado, en los pocos años de operación de los nuevos tribunales especializados, el tiempo promedio para la resolución de trámites disminuyó de 18 a 8.7 meses. En el futuro, una de las reformas más importantes consistirá en que las víctimas de prácticas monopolísticas tengan la oportunidad de solicitar compensación monetaria por los daños causados, para lo que deberán adaptarse los sistemas legal y judicial mexicanos.

También habría que avanzar más en el fortalecimiento de la competencia en materia de contratación pública y el combate a la colusión en licitaciones. La OCDE analizó las prácticas y el régimen de contratación pública de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) antes y después de la reforma energética, así como el régimen especial de contratación pública de PEMEX. Con miras a elevar la competencia y prevenir la colusión en procesos de contratación pública, es conveniente que estas empresas trabajen para limitar las adjudicaciones directas, aumentar la contratación electrónica, reforzar la cooperación con las autoridades en materia de competencia y abrir los mercados de contratación pública a licitantes extranjeros. En 2015, las adjudicaciones directas de CFE representaron 62.6% del total de contratos, y 33.5% del valor total.

Con el fin de intensificar el combate a la colusión en licitaciones, es conveniente modificar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), actualmente en debate en el Senado, para incrementar las licitaciones públicas y los participantes extranjeros. Las ofertas conjuntas y la subcontratación sólo deberán permitirse cuando estén justificadas en términos de eficiencia y competitividad, y tendrá que permitirse a las entidades públicas adjudicar contratos o servicios por debajo del precio mínimo conveniente si se cumplen ciertas salvaguardas y garantías. Asimismo, la LAASSP deberá requerir que los licitantes firmen un "Certificado de Determinación de Oferta Independiente" y, como sugiere la COFECE, contemplar la posibilidad, cuando las condiciones de mercado así lo permitan, de excluir de los procedimientos de licitación a proveedores que hayan sido declarados culpables de participar en actos de colusión. Deberá instarse a las instituciones federales a solicitar una revisión por parte de la COFECE de los términos de licitación de adquisiciones u obras de alto impacto, en tanto que a los licitantes se les deberá pedir que especifiquen las ventajas de la subcontratación.

## Reformar el sector energético

El sector energético de México está en proceso de reestructuración en el marco de un paquete de reformas de gran calado que inició en 2013. Se ha avanzado firmemente para abrir el sector energético (electricidad, petróleo y gas) a una mayor competencia. Se establecieron nuevos órganos reguladores del sector con independencia legal y autonomía presupuestaria. El gobierno corporativo de PEMEX se reforzó con el nombramiento de directores independientes responsables de establecer la visión estratégica de la empresa. Ahora México permite la participación de inversionistas nacionales y extranjeros en la exploración, producción y transporte de petróleo y gas, así como en la refinación y comercialización de hidrocarburos. También se ha abierto el mercado de la energía eléctrica puesto que la actual empresa a cargo en este sector, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), operada por el Estado, ha pasado por un proceso de desagregación jurídica para separar las actividades de redes y las de generación de energía. Ahora cuenta con varias subsidiarias individuales, algunas de las cuales compiten entre sí, y con actores privados en el mercado mayorista. Para asegurar que la reestructuración de la CFE concuerde con los principios orientados al mercado, se requiere erigir "murallas chinas" eficaces entre las subsidiarias, proceso que deberá controlar de cerca el órgano regulador.

Alentar la competencia en el sector requerirá contrarrestar activamente los incentivos que tienen los agentes para utilizar su poder de mercado, así como garantizar que los reguladores cuenten con suficiente independencia y recursos humanos y financieros. En el sector de la electricidad, es necesario un equilibrio entre la certidumbre que permita invertir en tecnologías de uso intensivo de capital, y el impulso de la eficiencia energética mediante la exposición gradual de los generadores a las señales de precio del mercado. Los precios al por menor de la electricidad deben modificarse. En especial, se deben eliminar paulatinamente los subsidios correspondientes, brindar apoyo focalizado a grupos vulnerables y cambiar la estructura de tarifas para que refleje mejor los costos de distribución y las variaciones por hora de los precios de la electricidad. Esto último garantizaría un desarrollo eficiente de los recursos distribuidos, facilitando la instalación de energía solar fotovoltaica en las azoteas, el almacenamiento y la respuesta a la demanda.

Al mismo tiempo, es recomendable que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) monitoree la eficacia de la desagregación vertical y horizontal de la CFE y se asegure de que no haya subsidios cruzados ni distorsión de la competencia entre los generadores de energía. Es preciso intensificar las iniciativas para modernizar y ampliar las redes de distribución y transmisión, con el fin de disminuir la saturación local y abrir el mercado a la energía limpia, que ha atraído inversión por valor de 6.6 millones de dólares. La existencia de reglas claras para la licitación de redes de transmisión y distribución contribuiría a lograr esta meta.

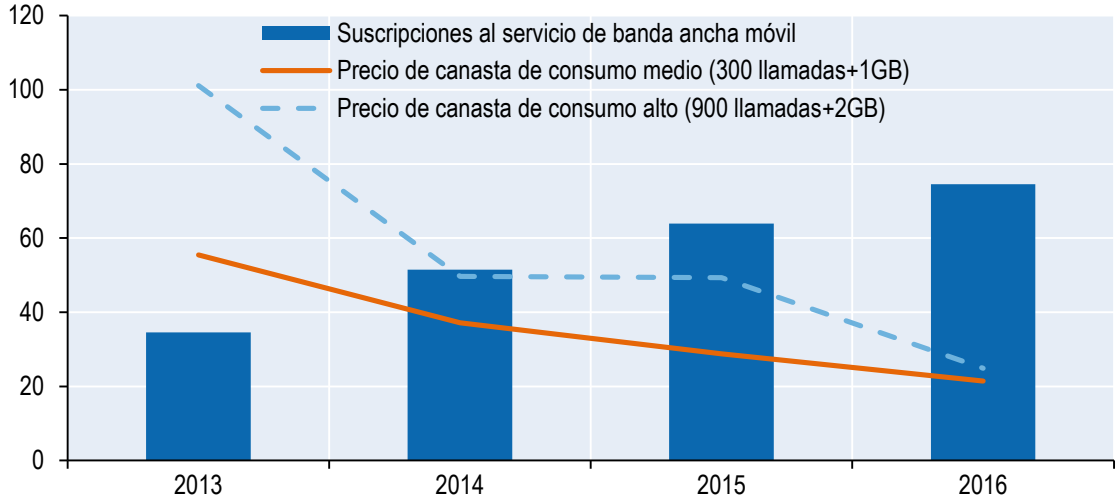
## Reformar los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión

La Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2013 en México dio paso a una importante modernización de ambos sectores, la cual rindió excelentes resultados. El número de suscripciones al servicio de banda ancha móvil aumentó de 24 millones en 2012 a más de 74 millones en 2016. Los precios de los servicios móviles de telecomunicaciones bajaron 61% en el caso de la canasta de consumo medio de la OCDE y 75% en la canasta de consumo alto de la OCDE, aunque la concentración de mercado sigue siendo alta (véase la gráfica 9.4). México completó el cambio de la televisión analógica a la televisión digital, con lo que liberó el espectro para servicios móviles de comunicaciones y otorgó una licencia para una tercera cadena de televisión nacional abierta.

En el futuro, es necesario mantener el ímpetu de la reforma. En el Estudio de la OCDE sobre Telecomunicaciones y Radiodifusión en México 2017 se ofreció un amplio conjunto de recomendaciones para tal fin y se destacaron cuatro áreas clave como prioritarias. Primera: Seguir promoviendo la competencia en el mercado mexicano. Segunda: Mejorar aún más las condiciones de mercado que fijan los incentivos adecuados para sus actores. Tercera: Emprender iniciativas adicionales para desarrollar un marco jurídico e institucional sólido. Cuarta: Seguir aplicando políticas digitales nacionales para ampliar la conectividad a zonas insuficientemente atendidas.

Gráfica 9.4. **GRACIAS A LA REFORMA DE 2013, LOS PRECIOS DE LA BANDA ANCHA MÓVIL BAJARON Y EL NÚMERO DE SUSCRIPCIONES AUMENTÓ**

Precios de banda ancha móvil (en dólares estadounidenses) y suscripciones (en millones)




*Nota:* Los datos de la canasta de 900 llamadas + 2 GB corresponden a noviembre de 2014 y no a mayo de 2014.

*Fuente: Basado en OECD (2017a), OECD Telecommunication and Broadcasting Review of Mexico 2017, capítulo 1, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264278011-en.*

Para incrementar la competencia en el sector de radiodifusión, es recomendable eliminar la vía rápida legal para fusiones y adquisiciones (por ejemplo, el artículo transitorio 9 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, LFTR), la cual permite a agentes no preponderantes fusionarse sin la aprobación previa del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Asimismo, es recomendable que el IFT evalúe la entrada de Telmex a la televisión de paga después de su separación funcional, para así promover la competencia en el sector de radiodifusión. Mientras tanto, es conveniente mejorar las condiciones marco del sector mediante la eliminación de restricciones a la inversión extranjera.

Como medida adicional, México tiene que evitar regresiones en el marco institucional, en particular en la regulación de contenido audiovisual. El Decreto que modifica la LFTR eliminando la función de vigilancia y sanción de derechos de las audiencias del IFT debilitó dichos derechos, ya que dejó esta función en manos de empresas privadas. A falta de una mayor pluralidad en los medios, es recomendable fortalecer la función del IFT en este rubro.

Reducir los obstáculos a la instalación de infraestructura en los ámbitos local y municipal facilitaría la expansión de la infraestructura de comunicaciones. Con este propósito, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) debería coordinarse con los niveles municipales y regionales de gobierno. Por último, es conveniente que México elimine el impuesto especial sobre los servicios de telecomunicaciones (como el IEPS) para promover la economía digital del país.

## Fortalecer las políticas de innovación

En lo que respecta a impulsar la innovación, México enfrenta dos retos interrelacionados. Primero, la reducida capacidad de innovación y la baja productividad de las empresas. Esas deficiencias se deben en parte a la estructura industrial de México, pues más de un tercio de la I+D en manufactura se lleva a cabo en sectores de baja y media tecnología. El gasto en I+D del sector privado en México se ubica muy por debajo del de casi todos los países de la OCDE, pero también de los BRICS. Si bien las grandes empresas mexicanas tienen niveles de productividad cercanos al promedio de la OCDE, las PYMES mostraron los niveles más bajos de productividad laboral de la OCDE en todos los grupos por tamaño (OECD, 2016). El segundo reto es la baja capacitación del capital humano. México aún tiene una fuerza laboral comparativamente poco calificada y sus empresas invierten poco en la formación de sus trabajadores (véase el capítulo 5).

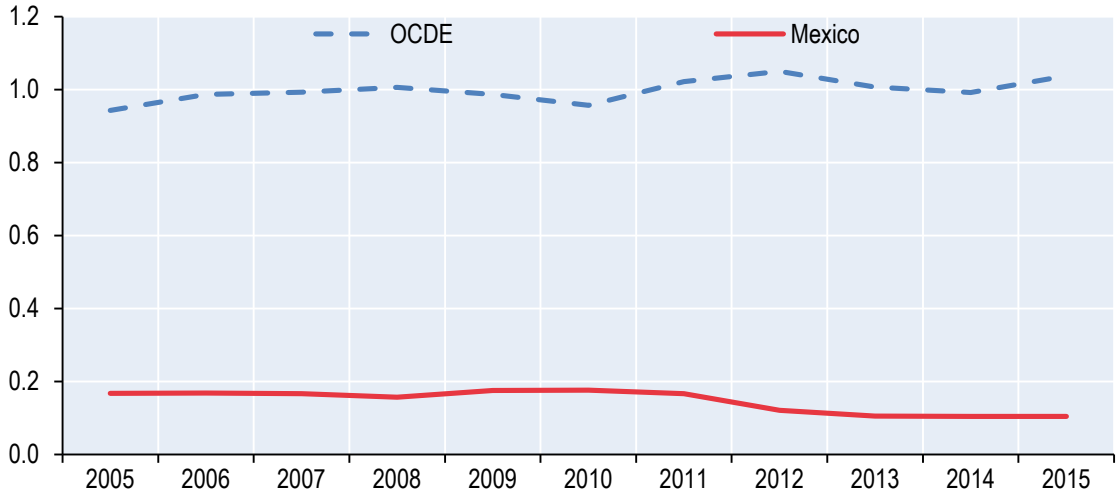
México es uno de los países en los que los presupuestos gubernamentales de I+D más aumentaron en años recientes: 42% entre 2008 y 2016 (OECD, 2017b). Sin embargo, gran parte de la inversión se dirigió a la I+D del sector público (gobierno y educación superior). La proporción de gasto bruto en I+D financiado por el sector empresarial como porcentaje del PIB bajó a 0.1% en 2015, mientras que el promedio de la OCDE fue de 1.04% (véase la gráfica 9.5). México no ha alcanzado aún la meta establecida de aumentar el gasto bruto en I+D hasta el 1% del PIB. Esta cifra se situó en 0.53% en 2015, el segundo porcentaje más bajo entre los países de la OCDE después de Chile. Si bien se han puesto en marcha muchos programas públicos para apoyar la I+D y la innovación, como INNOVATEC y PROINNOVA, su alcance es limitado, pues no resuelven las restricciones financieras de las empresas ni las debilidades estructurales del sector empresarial.

En el presupuesto de 2017 se reinstauró un crédito fiscal sobre la I+D (EFDIT). Ahora las empresas pueden compensar 30% de las inversiones elegibles realizadas en las áreas de investigación, tecnología y desarrollo de su base impositiva en el impuesto sobre la renta (OECD, 2018a, 2017c). Para apoyar más al sector privado, es necesario que el gobierno y las entidades federativas fomenten la cooperación entre los centros de investigación públicos y privados. Con este objetivo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la agencia nacional de innovación, ofrece apoyo a las alianzas público-privadas y clusters en los niveles sectoriales y regionales. Mejorar el poco desarrollado entorno de las nuevas empresas basadas en el conocimiento también impulsaría el potencial innovador de México.

Una prioridad para el futuro es dirigir el financiamiento a las etapas iniciales de cooperación entre los institutos de investigación públicos y las empresas innovadoras privadas (OECD, 2017c).

Gráfica 9.5. **EL GASTO INTERNO BRUTO EN I+D FINANCIADO POR LAS EMPRESAS ES BAJO**

Gasto interno bruto en I+D, como porcentaje del PIB




*Fuente: OCDE (2018b), "Main Science and Technology Indicators", base de datos* OECD Science, Technology and R&D Statistics*, http://dx.doi.org/10.1787/data-00182-en (consultado el 26 de enero de 2018).*

El nuevo énfasis político de alto nivel en el crecimiento de la productividad considera el área de I+D e innovación como una fuente de crecimiento económico y progreso social, no solo del lado de la oferta (por ejemplo, capital humano, apoyos y subsidios para I+D), sino también del lado de la demanda. Una manera de estimular la demanda de innovación en las empresas y a la vez incrementar la calidad del capital humano es otorgar apoyos para formar a estudiantes de maestría y doctorado en las empresas. Esto se realiza con éxito en Portugal y Dinamarca, por ejemplo, y México podría beneficiarse de la experiencia de dichas mejores prácticas. Reforzar la relación entre los investigadores académicos y la industria ayudaría también a las universidades a transferir conocimiento al sector industrial, que permanece en un nivel bajo en México pese a que se dispone de canales como las oficinas de transferencia de tecnología. En efecto, de no aumentar la calidad del capital humano, las empresas no podrán fortalecer su desempeño en el ámbito de la innovación, y de no desarrollar las competencias de los trabajadores de las empresas, la estructura industrial no evolucionará y la demanda de innovación se mantendrá en un nivel bajo. No sólo es necesario que el sector privado invierta más en I+D y formación laboral, sino que además deben realizarlo en colaboración con colegios, universidades y gobiernos locales y regionales, de manera que las habilidades adquiridas por los trabajadores (ya sean técnicas, comerciales o de gestión) sean relevantes de cara a una innovación diversificada.

## Beneficiarse de la revolución digital

El uso cada vez más avanzado de la tecnología y la innovación digitales permite instaurar nuevos modelos de negocios, cambiar la organización de la vida y el trabajo, influir en los mercados existentes y crear otros nuevos. La transformación digital aporta un cúmulo de oportunidades pero también de retos en cuestión de políticas públicas, y es necesario que los gobiernos intervengan para gestionar y aprovechar esta información en aras del crecimiento y

el bienestar. México, uno de los pocos países de la OCDE que tiene un funcionariado gubernamental de alto nivel encargado de coordinar la Estrategia Digital Nacional, necesita fortalecer sus acciones para facilitar la transformación digital e impulsar su potencial.

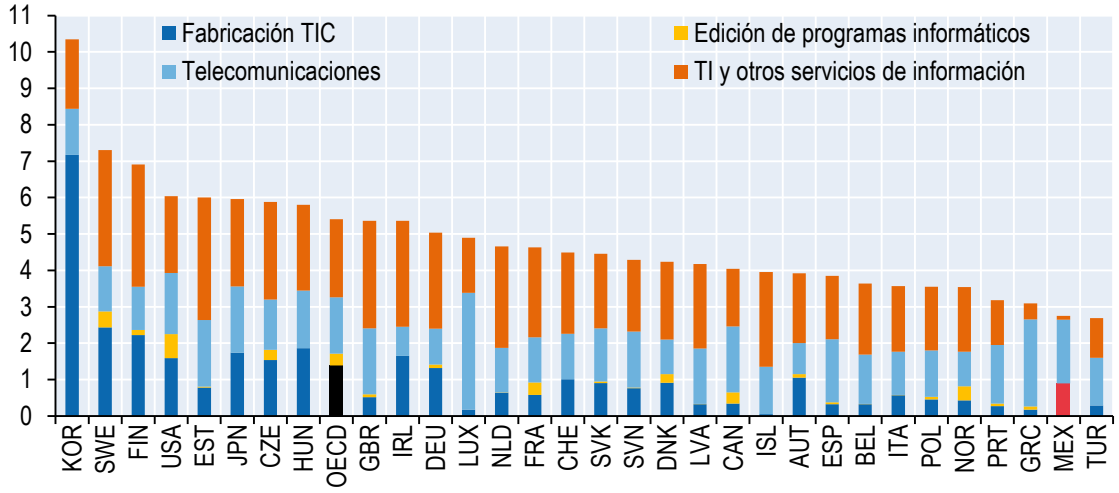
A diferencia de muchos países de la OCDE, donde el empleo en el área de las TIC demostró ser resiliente y creció con mayor rapidez que el empleo total, los empleos de TIC se redujeron en México y en 2015 representaron poco más de 1% del empleo total (OCDE, 2017d). La proporción de valor agregado del sector de TIC es también una de las más bajas de la OCDE y se concentró en las industrias de telecomunicaciones, en tanto que otros países de la OCDE tienen una estructura más diversificada (véase la gráfica 9.6). El tamaño reducido del sector de TIC se refleja también en su baja contribución a la investigación en el sector privado. Si bien en la mayoría de los países de la OCDE las TIC presentan el mayor porcentaje del Gasto Empresarial en Investigación y Desarrollo (BERD, por sus siglas en inglés), de 0.4% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2015, en México la relación entre el BERD en TIC y el PIB fue de solo 0.17%, el segundo menor porcentaje de los países de la OCDE después de Chile. Para aprovechar plenamente los beneficios de la revolución digital y acelerar la convergencia con estándares de vida más altos, México necesita aumentar el uso de Internet y su conectividad. Además, para acelerar la adopción y difusión de tecnologías digitales, es importante que la infraestructura vaya acompañada de inversiones complementarias en I+D, competencias, gestión, capital basado en el conocimiento (como datos y software) y un contexto que apoye el dinamismo empresarial.

Aunque el uso de Internet en México se ha extendido con mayor velocidad que el promedio de la OCDE, sigue siendo reducido. Si bien la tasa de uso de Internet entre los jóvenes de 16 a 24 años de edad se acerca a 100% en la mayoría de los países de la OCDE, en México es de sólo 85%. El porcentaje de personas de 16 a 74 años que usan Internet (60%) se ubicó también entre los más bajos de la OCDE. Únicamente 7% de los mexicanos adultos ordenó bienes o servicios por Internet en 2016, en comparación con el promedio de la OCDE de 52% en el mismo año. Mientras que el 16% de los hombres adultos buscó empleo online, entre las mujeres sólo el 9% lo hizo. Analizar el uso de internet y la adopción de tecnologías digitales en las empresas está limitado por la insuficiencia de datos disponibles, siendo los últimos los de la Encuesta sobre Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ENTIC 2013).

El escaso uso de la tecnología digital se debe en gran medida al bajo nivel de competencias. El Programa de Inclusión Digital de México (“México Conectado”) es notorio por su alcance y por su objetivo de preparar a los estudiantes para el siglo XXI al centrarse más en crear información que en consumirla. El programa ofrece enseñanza sobre dispositivos digitales y conectividad; formación para promover las competencias de TIC de los maestros y su habilidad para aplicarlas en actividades pedagógicas; recursos educativos digitales que se evaluarán para garantizar su calidad y su impacto; e iniciativas que impulsan la creatividad y la investigación para resolver los problemas sociales actuales mediante el uso de las TIC. El monitoreo y la evaluación continuos permitirán a quienes dirigen el programa encontrar mejoras potenciales.

Gráfica 9.6. **EL SECTOR DE TIC DE MÉXICO ES MUY PEQUEÑO**

*Valor agregado de los subsectores de TIC, porcentaje del valor agregado total a precios actuales, 2015*




*Nota:* El sector de TIC se define aquí como la suma de las industrias de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (ISIC, por sus siglas en inglés) rev.4: 26 Fabricación de productos de informática, electrónica y óptica ("Fabricación TIC" en la leyenda); 582 Edición de programas informáticos; 61 Telecomunicaciones; y 62-63 TI y otros servicios de información. Véase OECD (2017d), gráfica 3.2, con notas específicas por país.

*Fuente: OCDE (2017d), OECD Digital Economy Outlook 2017, capítulo 3, gráfica 3.2, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264276284-en*

El éxito de la Red Compartida puede impulsar significativamente la revolución digital en México al ampliar la conectividad incluso en zonas rurales y remotas. Mientras que el 63% de los hogares tenía acceso a internet en el Distrito Federal en 2015, esta proporción fue de solo 13% en Chiapas. La Red Compartida facilitará el acceso a nuevos operadores de redes virtuales móviles (MVNO, por sus siglas en inglés), los que a su vez se espera que aumenten la innovación en áreas como el uso del Internet de las Cosas (IoT, por sus siglas en inglés) o en sectores como la industria financiera, mediante la creación de nuevos modelos de negocios. Para el éxito futuro, las condiciones de acceso para entidades que deseen utilizar esta red son fundamentales. También se requiere que la Red Compartida resulte atractiva para los operadores de telefonía móvil (MNO, por sus siglas en inglés) y los operadores de red virtual móvil (MNVO). Por esta razón, será primordial que los clientes de la Red Compartida disfruten de la máxima libertad posible para innovar, pues podría convertirse en el principal impulsor del uso de la red. Lo anterior será decisivo para garantizar que la Red Compartida responda a los rápidos cambios en la demanda y fomente la innovación en áreas como el Internet de las Cosas (IoT). Otro factor de relevancia es la licitación del espectro para la banda de 2.5 MHz, esencial para prestar servicios móviles de última generación. Por ello, es conveniente que el Instituto Federal de Telecomunicaciones ejecute el procedimiento de licitación pública para dicha banda lo antes posible.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Reducir obstáculos para el comercio de servicios, sobre todo en áreas que ofrecen vínculos esenciales en las cadenas globales de valor, como los servicios de transporte y logística.**
- **Garantizar que los obstáculos a la competencia y el emprendimiento se eliminen de manera uniforme en todo el territorio mexicano.**
- **En base al Manual de Evaluación de la Competencia de la OCDE, identificar restricciones regulatorias a la competencia y eliminarlas, priorizando los sectores de transporte de carga, construcción, energético, agroalimentario y bancario.**
- **Promover la competencia en el sector farmacéutico: exigir a los médicos que receten medicamentos únicamente por el nombre genérico de la sustancia, requerir a los encargados de farmacias que informen a los pacientes sobre el medicamento genérico más barato disponible, permitir que los medicamentos recetados se sustituyan por un genérico más económico cuando el paciente esté de acuerdo, y reconstruir la canasta utilizada para calcular los precios máximos de medicamentos patentados.**
- **Adaptar el sistema jurídico y judicial mexicano para permitir las compensaciones pecuniarias por prácticas monopólicas.**
- **Garantizar que la CFE y PEMEX adapten sus regímenes especiales de contratación pública, limiten las adjudicaciones directas, aumenten la contratación electrónica, refuercen la cooperación con las autoridades en materia de competencia y abran los mercados de contratación pública a licitantes extranjeros.**
- **Enmendar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de México para aumentar el número de licitaciones públicas, así como los participantes extranjeros.**
- **En la Ley de Adquisiciones, permitir que se presenten ofertas conjuntas y de subcontratación cuando se justifiquen en términos de eficiencia y competitividad, y permitir a las entidades públicas adjudicar contratos o servicios por debajo del precio mínimo conveniente si se cumplen ciertas salvaguardas y garantías.**
- **En la Ley de Adquisiciones, requerir a los licitantes que firmen un "Certificado de Determinación de Oferta Independiente" y considerar la posibilidad, cuando las condiciones del mercado lo permitan, de excluir de los procedimientos de licitación a proveedores que hayan sido declarados culpables de participar en actos de colusión.**
- **Con base en las recomendaciones de la OCDE, continuar con el combate a la colusión.**
- **Eliminar el impuesto especial sobre los servicios de telecomunicaciones para ampliar el acceso.**
- **Adoptar prácticas de consulta inicial ciudadana al proponer políticas públicas, con el fin de determinar las mejores alternativas políticas.**
- **Definir una estrategia para instaurar el programa SIMPLIFICA en el ámbito subnacional, con el objetivo de reducir la burocracia.**

- **Cerciorarse de que las prácticas estándar en el nivel federal sean implantadas en el nivel subnacional; por ejemplo, las evaluaciones de impacto regulatorio, la participación de los actores y la transparencia regulatoria que incluya registros electrónicos actualizados de los trámites.**
- **Dotar a los órganos reguladores de la energía de suficiente independencia y recursos humanos y financieros.**
- **Eliminar paulatinamente los subsidios al sector de la energía eléctrica y reformar la estructura de los precios al menudeo.**
- **Modernizar y ampliar las redes de distribución y transmisión.**
- **Hacer que el IFT evalúe la entrada de Telmex a la televisión de paga lo más pronto posible, después de la puesta en marcha exitosa de su separación funcional.**
- **Eliminar la vía rápida legal para fusiones y adquisiciones; por ejemplo, el artículo transitorio 9 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), para realizar evaluaciones de la competencia para cualquier propuesta futura de adquisición o fusión.**
- **Fortalecer la función del IFT en la regulación de contenido audiovisual.**
- **Eliminar la condición de reciprocidad y modificar el marco jurídico existente para permitir un 100% de inversión extranjera directa en los servicios de radiodifusión.**
- **Reducir los obstáculos a la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en los niveles regionales y municipales.**
- **Requerir a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que acelere la elaboración de directrices y acuerdos de coordinación con todos los niveles de gobierno y trabajar con ellos para ponerlos en marcha lo más pronto posible.**
- **Dirigir el financiamiento público empresarial disponible a las etapas iniciales de cooperación e los institutos de investigación públicos y las empresas innovadoras privadas.**
- **Mejorar el apoyo al I+D y la formación laboral empresarial, por ejemplo, vinculando los incentivos para invertir en I+D con aquellos que sirvan para impulsar el emprendimiento, las competencias de innovación y la capacidad de gestión de la innovación.**
- **Fortalecer la calidad y la demanda de capital humano e investigadores con altas calificaciones en las empresas mexicanas.**
- **Priorizar la instalación exitosa de la Red Compartida.**
- **Garantizar que los operadores de telefonía móvil y los operadores de red virtual móvil tengan incentivos para utilizar la Red Compartida con propuestas atractivas de acceso que les brinden la máxima libertad para innovar y diseñar sus ofertas de servicio a los usuarios finales.**
- **Garantizar la supervisión eficaz del proyecto de la Red Compartida por parte del Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones (PROMTEL) para asegurarse de que se cumplan los objetivos del proyecto.**

- **Mejorar las competencias básicas y digitales de la población para promover el uso de la tecnología digital por parte de las empresas y los ciudadanos mediante el aprendizaje a largo plazo y la formación laboral.**
- **Poner en práctica el Programa de Inclusión Digital y trabajar con miras a elevar el número de graduados de educación terciaria en carreras de TIC.**
- **Con base en los avances recientes, expandir el gobierno digital.**

## Bibliografía adicional


COFEMER (2017), Informe Anual de Desempeño-COFEMER 2016-2017 [Unofficial English Translation with Key Words in Capitals], Mexico. www.cofemer.gob.mx/docs-bin/dg/Informe_anual_2017.pdf.

OECD (2018a), *International Survey on Science, Technology and Innovation Policies* (STIP), OECD Publishing, Paris, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=a2ebc2a0-b8dc-4d1a-82be-3fea780b86a6.

OECD (2018b), "Main Science and Technology Indicators", *OECD Science, Technology and R&D Statistics* (database), http://dx.doi.org/10.1787/data-00182-en.

OECD (2017a*), OECD Telecommunication and Broadcasting Review of Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264278011-en.

OECD (2017b), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard: The digital transformation*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268821-en.

OECD (2017c), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en.

OECD (2017d), *OECD Digital Economy Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264276284-en.

OECD (2016), *Entrepreneurship at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2016-en.

ONMR (2017), Indicador Subnacional de Mejora Regulatoria, Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria Mexico. https://drive.google.com/file/d/0B4kSfI2JvnqWWXYyS1NaYk5aSEk/view.

World Bank (2016), *Doing Business in Mexico 2016,* World Bank, Washington, DC, www.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Subnational-Reports/DB16-Mexico-Overview-English.pdf.

## *Capítulo 10*

# Proteger mejor el medio ambiente

*Johanna Arlinghaus, Jennifer Calder, Lisa Danielson, Jane Ellis, Aleksandra Paciorek y Edward Perry*

**El gobierno mexicano afronta múltiples retos ambientales, desde la lucha contra el cambio climático hasta la protección de su preciada biodiversidad y la prevención del estrés hídrico. En el primer punto, la lucha contra el cambio climático, México ha avanzado de forma importante. El gobierno se comprometió incondicionalmente a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y los contaminantes climáticos de vida corta, lo cual implica reducir en 22% los GEI y en 51% el carbono negro, en relación con los niveles habituales, para 2030. En su empeño por mitigar las emisiones, México ha ido reduciendo los subsidios a los combustibles del transporte, aumentó el impuesto especial a dichos combustibles e instauró un nuevo impuesto al carbono. Sin embargo, las tasas de dicho impuesto siguen siendo muy bajas y las emisiones provenientes de los sectores energético y del transporte siguen aumentando con rapidez. Por otra parte, el gobierno mexicano mejoró considerablemente la protección de su biodiversidad. Aumentó ampliamente su red de Áreas Naturales Protegidas y aplica también otras medidas de política pública para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, como subsidios y pagos por servicios ambientales. En el futuro, es importante que México refuerce su marco institucional para gestionar la biodiversidad y que modifique los subsidios gubernamentales perjudiciales para el medio ambiente en sectores como el agrícola y el pesquero. El acceso a agua potable y saneamiento mejoró mucho en las dos últimas décadas, y se observa una notable reducción de enfermedades relacionadas con el agua. No obstante, debido al crecimiento de su población, en las próximas dos décadas México deberá proveer de agua potable a 36 millones de personas adicionales. Asimismo, el país presenta aún la tasa más baja de conexión con plantas públicas de tratamiento de aguas residuales de la OCDE. Promover un uso eficiente del agua en todos los sectores, distribuir agua donde crea más valor y estimular la inversión en infraestructura hidráulica serán pasos fundamentales para enfrentar con éxito estos retos.**

México ha fortalecido considerablemente su política ambiental, estableciendo un enfoque coherente para enfrentar múltiples retos simultáneos; por ejemplo, en su Ley General de Cambio Climático hizo mención explícita a la protección de los ecosistemas. Hay que reconocer que México está promoviendo una gobernanza coherente de los diversos desafíos ambientales, con medidas como el establecimiento en 2005 de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, en la que participan 13 Secretarías, y en 2017 del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

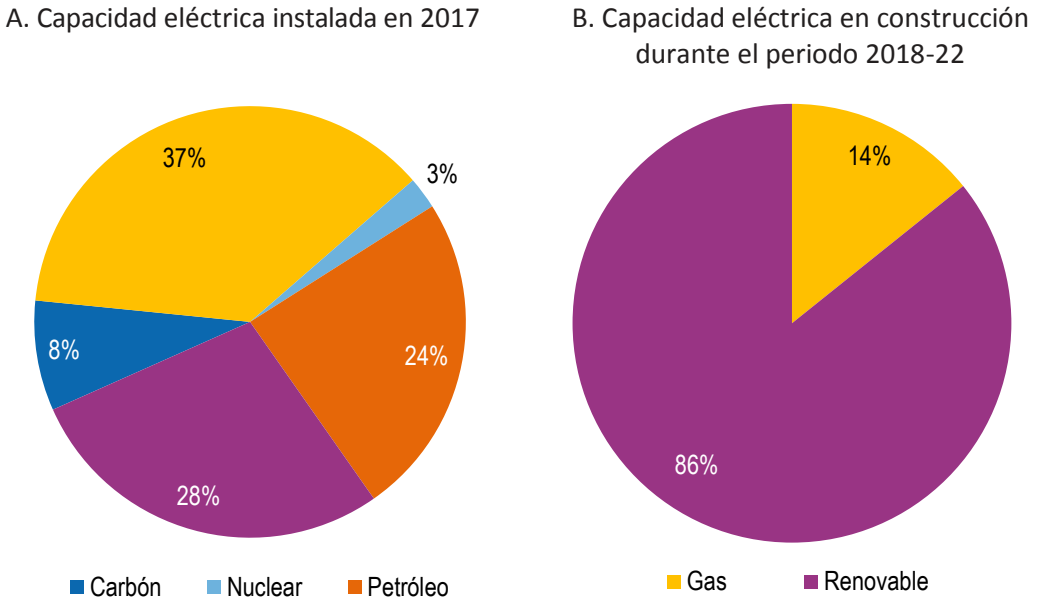
Para enfrentar problemas ambientales de largo plazo, los países tienen que plantearse algunas cuestiones básicas: "¿Dónde nos encontramos ahora?", "¿Dónde queremos estar?" y "¿Cómo podemos llegar allí?". Para darles respuesta, se requiere de información confiable a lo largo del tiempo. México es un buen ejemplo de monitoreo de información climática relevante, como las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Garantizar el establecimiento de inventarios periódicos de emisiones GEI facilita la identificación de tendencias y, por consiguiente, ayuda a los responsables de elaborar políticas públicas a centrarse en los asuntos fundamentales. Sin embargo, no deja de ser un reto importante asegurar que las tendencias de corto plazo concuerden con los objetivos de largo plazo. Además, Mexico tiene que asegurarse que cuenta con la necesaria capacidad institucional para implementar eficazmente sus políticas medioambientales.

## Mitigar y adaptarse al cambio climático

México ha comenzado a descarbonizar su economía. No obstante, incluso las mejores políticas para combatir el cambio climático pueden ser ineficaces si las que conforman el entorno general de inversión no están alineadas con los objetivos climáticos. Hoy tenemos una clara oportunidad para que los gobiernos emprendan reformas que apoyen tanto el crecimiento económico como los objetivos relacionados con el clima. México está tomando medidas e incrementando el grado en que los costos externos del uso de energía, entre ellos los daños climáticos, se reflejan en los precios. La reforma del sector energético, que inició en 2014, está flexibilizando los mercados energéticos facilitando la entrada de nuevas empresas, incluyendo en el suministro de energía renovable. México también ha reducido los subsidios a los combustibles para el transporte, aumentó las tasas impositivas a la gasolina y el diésel, e instauró un impuesto al carbono, el cual generará cierta mitigación, pero solo impulsará una descarbonización profunda si aumenta las tasas de dichos impuestos. A pesar de la creciente inversión en tecnologías de energía renovable, la proporción de renovables en la oferta total de energía primaria ha disminuido desde 1990 a la fecha. Sin embargo, existen signos que indican la reversión de esta tendencia: las tecnologías de energía renovable representan 86% de las nuevas instalaciones de capacidad eléctrica programadas para el periodo 2018-2022, en tanto que no se prevé la construcción de nuevas plantas de petróleo o carbón durante el mismo lapso (véase la gráfica 10.1). Sin embargo, los precios de la electricidad para el sector residencial y los usuarios agrícolas aún se ubican muy por debajo del costo promedio del suministro de energía, con 3,800 millones de dólares de subsidios netos entregados en 2015. Por ello, se alienta a México a considerar el efecto del apoyo que proporciona al consumo de electricidad sobre la demanda de gas natural, productos derivados del petróleo y carbón.

Las nuevas instalaciones de capacidad eléctrica que se han planeado se orientan también al gas natural, que tiene (sorprendentemente) tasa cero en el impuesto al carbono. El gas natural representó 37% de la capacidad instalada total de México en 2017. Durante el periodo 2018-2022 se espera que represente 14% de las nuevas instalaciones de capacidad eléctrica. El gas puede ser la "energía puente" en el contexto de la transición hacia un consumo bajo de carbono. No obstante, pese a que generan menos emisiones que el carbón o el petróleo, las emisiones no mitigadas de gas natural no concuerdan en el largo plazo con una estrategia de desarrollo baja en emisiones. Una opción que podría ofrecer un futuro de más largo plazo en la producción de gas es la captura y almacenamiento de carbono (CCS, por sus siglas en inglés), que aún no están plenamente desarrollados ni extendidos en el ámbito comercial. Si México pretende cumplir con sus objetivos y compromisos climáticos, una inversión fuerte en gas natural ahora corre el riesgo de dejar varados los activos en el futuro, en particular si las tecnologías CCS no alcanzan la madurez o no se utilizan con la rapidez suficiente.

Gráfica 10.1. **MÉXICO DESCARBONIZA SU SUMINISTRO DE ENERGÍA**




*Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Platts WEPP (2017) (petróleo y gas); Global Coal Plant Tracker (2017) (carbón); IAEA (2017) (energía nuclear) e IEA (2017) (energía renovable).*

Más allá de la electricidad, México tiene amplio margen para descarbonizar otros sectores, sobre todo el del transporte, que representó 25% del total de emisiones de gases de efecto invernadero en México. Desregular los precios de la gasolina y el diésel y derogar los subsidios a los combustibles para el transporte provocaron ya incrementos de precio considerables. Esto significa que aumentó mucho el grado en que los precios reflejan el costo externo del uso del combustible. Sin embargo, la eficacia del impuesto actual al carbono en México podría elevarse en gran medida ampliando el alcance de las emisiones a las cuales se aplica (por ejemplo, cargando tasas positivas al gas natural) y aumentando las tasas. Concretamente, el carbón está sujeto a la tasa más baja del impuesto al carbono, después del gas natural. Además, es importante que las acciones recientes orientadas al comercio de carbono (se espera que en 2018 se ponga en marcha un Régimen de Comercio de Derechos de Emisión

[ETS, por sus siglas en inglés]) garanticen el rigor ambiental, así como la reducción de la carga administrativa y el potencial para aumentar los ingresos, inherentes al escenario actual de políticas públicas. La combinación de tales incentivos económicos para dejar los combustibles fósiles, los costos cada vez menores de la tecnología renovable y los avances en el desarrollo de tecnologías CCS pueden contribuir a acelerar aún más la transición de México hacia una economía baja en carbono.

Al mismo tiempo, es fundamental que México emprenda medidas para adaptarse al cambio climático. Éste ya afecta al país, pues entre las décadas de 1960 y 2010, las temperaturas promedio en el verano aumentaron 0.17°C por década. Según proyecciones, las temperaturas en el norte de México podrían aumentar de 3 a 4°C a finales de siglo en un escenario de emisiones altas (RCP8.5), en relación con el valor de referencia de 1961-2000. Se proyecta que la precipitación baje 10% en casi todo el país, y hasta 40% en Baja California. Esta disminución planteará retos para la agricultura, el suministro de agua para hogares y empresas, y la salud. Además, la geografía de México lo expone a tormentas costeras, inundaciones y otros fenómenos extremos.

La adaptación al cambio climático es una prioridad para el gobierno mexicano. Esto se refleja en los ambiciosos programas y políticas nacionales puestos en marcha para reforzar la resiliencia; por ejemplo, la Ley General de Cambio Climático 2012, la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2013 y el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018. México también abordó la adaptación junto con la mitigación en su Contribución Nacional Determinada. Aparte de las políticas nacionales, los gobiernos estatales están obligados a elaborar programas de adaptación propios que contemplen las directrices propuestas en el ámbito nacional sobre “Elementos Mínimos”.

Las acciones de adaptación de México se orientan a reducir la vulnerabilidad social, conservar los ecosistemas para aprovechar los servicios ambientales y reducir riesgos para la infraestructura estratégica. Se considera que el énfasis en utilizar la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas para ayudar a las comunidades a aumentar su resiliencia forma parte de una mejor práctica. Los compromisos de México incluyen la reforestación estratégica para asegurar la gobernabilidad de las cuencas y la conservación de la biodiversidad, así como la restauración de los ecosistemas para impulsar la conectividad ecológica y la captura de carbono. Será importante evaluar continuamente la eficacia de tales enfoques a fin de fortalecer la resiliencia y utilizar esta información para sustentar las enmiendas subsecuentes al enfoque nacional de adaptación de México.

## Combatir la pérdida y degradación de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas

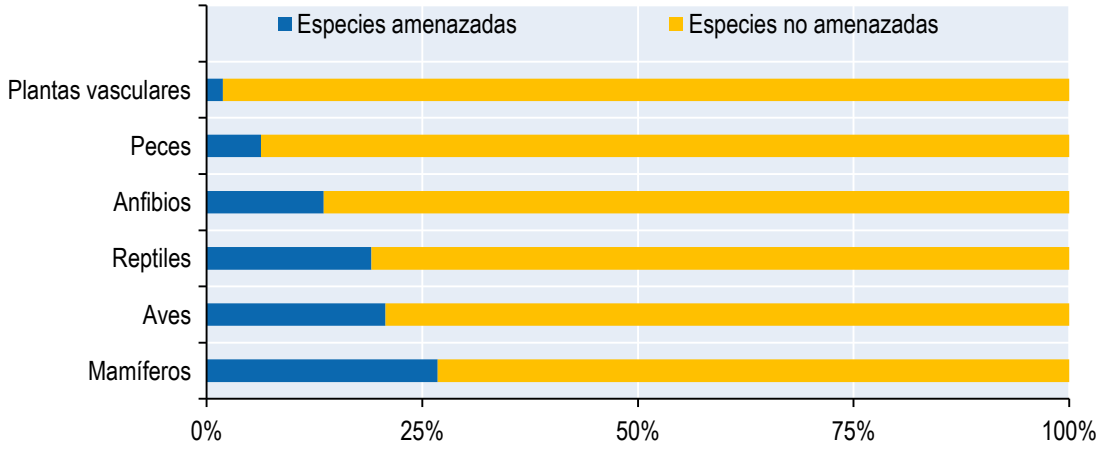
México es uno de los países más biodiversos del mundo. Con más de 200,000 especies, alberga más del 10% de la biodiversidad mundial. Es uno de los cinco países más ricos en especies del planeta y el segundo en variedad de ecosistemas. Los ecosistemas terrestres y acuáticos de México no solo sostienen a una abundante cantidad de especies; también brindan servicios de aprovisionamiento (por ejemplo, alimentos y medicina tradicional), servicios de regulación (control climático y gestión de plagas), servicios de soporte

(polinización de cultivos y ciclo de nutrientes) y servicios culturales (beneficios espirituales y recreativos) que apuntalan las condiciones de vida, salud y bienestar humanos.

Desafortunadamente, esta biodiversidad y los servicios de los ecosistemas de México están en riesgo (véase la gráfica 10.2). El 27% de las especies de mamíferos, 21% de las aves y 19% de los reptiles se clasifican como "En peligro crítico de extinción", "En peligro de extinción", o "Vulnerables". La conversión de ecosistemas naturales para la producción agrícola y ganadera es un fuerte elemento impulsor de la pérdida de biodiversidad terrestre. Otros causantes son la expansión urbana, la agricultura deficiente, las prácticas de gestión ganadera y forestal (por ejemplo, fertilizantes y pesticidas sintéticos, exceso de existencias y monocultivos), así como la construcción de infraestructura de transporte, telecomunicaciones, turismo y energía. La biodiversidad marina afronta problemas de sobreexplotación pesquera, contaminación por escorrentía agrícola y aguas residuales, y modificación de hábitats. Estos y otros factores que propician la pérdida de biodiversidad interactúan en sinergia con el cambio climático y se refuerzan con tendencias socioeconómicas más amplias de rápida urbanización, crecimiento demográfico y niveles de ingresos en aumento.

Gráfica 10.2. **MÉXICO ALBERGA A UN GRAN NÚMERO DE ESPECIES AMENAZADAS**

Porcentaje de todas las especies en una categoría determinada, 2016 o último año disponible




*Nota:* Las especies amenazadas se definen, según las categorías de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), como "En peligro crítico de extinción", "En peligro de extinción" y "Vulnerables".

*Fuente: Base de datos OECD Environmental Statistics, http://stats.oecd.org*

Para combatir la pérdida y degradación de la biodiversidad, México está reforzando su Red de Áreas Naturales Protegidas. Ha avanzado considerablemente para aumentar su Red de Áreas Marinas Protegidas (AMP) al añadir cerca de 80 millones de hectáreas de nuevas AMP entre 2013 y 2017. Esta medida aumentó el total de áreas marinas y costeras protegidas a 23%, más del doble del componente marino y costero de la Meta Aichi 11 en el marco del Convenio de Diversidad Biológica: conservar 10% de estas áreas para 2020. Vale la pena destacar el establecimiento del Parque Nacional Revillagigedo en 2017, el cual se extiende a más de 14 millones de hectáreas, lo que lo convierte en el área natural protegida más grande de América del Norte. Sin embargo, en cuanto a la protección de áreas terrestres y aguas continentales, de las cuales solo 14.5% está protegido, habrá que tomar medidas adicionales

para cumplir con el componente de áreas terrestres y aguas continentales de la Meta Aichi 11, orientada a proteger al menos 17% para 2020. También es importante asegurar que la Red de Áreas Naturales Protegidas se administre con eficacia, con desarrollo de planes de gestión, suministro adecuado de recursos y monitoreo y aplicación eficaces. En la actualidad, únicamente 111 de las 182 Áreas Naturales Protegidas (es decir, 60%) de México cuentan con un plan de gestión.

Además de las áreas protegidas y otros instrumentos regulatorios, como los permisos de pesca y de tala, México ha instaurado varios instrumentos económicos para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Algunos de ellos son cobros de entrada a áreas protegidas, pagos por servicios de los ecosistemas (PSE), subsidios, impuestos a los pesticidas y compensaciones por pérdida de biodiversidad. México tiene un programa nacional PSE bien establecido de conservación forestal, que incluye más de 3 millones de hectáreas. El diseño del programa es sofisticado y el financiamiento se orienta a las áreas forestales con alta diversidad y beneficios de las cuencas hidrográficas, así como un alto riesgo de deforestación. También se puso en marcha el programa de Compensación Ambiental por Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales, una forma de resarcimiento por pérdida de biodiversidad que requiere que los desarrolladores de proyectos de infraestructura indemnicen por la pérdida de áreas forestales con un pago a un fondo de compensación. Todavía hay más oportunidades para aumentar la rentabilidad de los PSE y los programas de compensación forestal.

Los subsidios a la protección ambiental han formado parte importante de las políticas públicas de México para responder a la pérdida y degradación de la biodiversidad, y muchas también se han centrado en mejorar las condiciones de las comunidades locales e indígenas que habitan los bosques. Los subsidios forestales contribuyeron a la reforestación de 873,012 hectáreas entre 2013 y 2016. Si bien los subsidios son abundantes, los impuestos y cargos ambientales no se utilizan por completo. México se beneficiaría del establecimiento de impuestos y cargos ambientales para fomentar un uso más sostenible de los recursos naturales y generar ingresos. Se ha avanzado al respecto con la implantación en 2014 de un impuesto especial a los pesticidas, que se estima generaría ingresos de 30 millones de dólares al año. Fortalecer la condicionalidad ambiental de las medidas de apoyo en el sector primario y reformar las medidas de apoyo con efectos perjudiciales (por ejemplo, subsidios agrícolas que fomentan la conversión de hábitats) ayudaría a optimizar el desempeño ambiental y la eficiencia del gasto público de México, con beneficios sociales y económicos potencialmente elevados.

Incorporar la perspectiva de la biodiversidad en todos los sectores también es fundamental para garantizar que la biodiversidad y los ecosistemas se utilicen de forma sostenible. Esto requiere integrar objetivos de biodiversidad a los sectores agrícola, energético, forestal, pesquero, de turismo y otros sectores económicos. En 2016 se presentó la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México (ENBioMex) y el Plan de Acción 2016-2030, que integra los compromisos del país en conformidad con el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La implementación eficaz de esta estrategia requerirá que México emprenda un largo camino hacia la integración de la biodiversidad. Una de las acciones descritas en la ENBM es crear un mecanismo interinstitucional para incorporar la perspectiva de la biodiversidad en todos los sectores. Esto podría contribuir de manera significativa a garantizar una respuesta de política pública coordinada y coherente ante la pérdida de biodiversidad, al aprovechar sinergias con otros Objetivos de Desarrollo Sostenible y reducir al mínimo las compensaciones.

Desde la publicación del OECD Environmental Performance Review de 2013, México ha avanzado mucho en el refuerzo del análisis económico de la biodiversidad, lo cual podría facilitar el proceso de incorporación. Estos avances incluyen el arranque en 2015 de una Estrategia Interinstitucional que estableció un grupo de trabajo para generar sinergias entre diferentes iniciativas de valuación económica, el inicio en 2014 de la Iniciativa de la Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad para México (Iniciativa TEEB), y la participación en el Sistema de Contabilidad Ambiental Económica - Contabilidad Ambiental Experimental en colaboración con la División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas. México podría ampliar este trabajo para promover la incorporación del valor económico de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas en la toma de decisiones en múltiples sectores económicos.

Hay un gran potencial para que México incremente la participación del sector privado en el combate a la pérdida de biodiversidad, mediante la sensibilización de las empresas sobre su importancia y la de los servicios de los ecosistemas para sus cadenas de valor, y la movilización de inversión del sector privado hacia la conservación, recuperación y uso sostenible de la biodiversidad. México ha empezado a ampliar su trabajo en este sentido con el establecimiento en 2016 de la Alianza Mexicana de Biodiversidad y Negocios, formada por varias instituciones y empresas del sector privado como BASF, Cemex y Grupo México. Varias empresas participaron también en la restauración forestal y del suelo en el marco de la Iniciativa 20×20 (el Reto de Bonn), lo que ayudó a México a cumplir su compromiso de restaurar 8.5 millones de hectáreas para 2020. Los acuerdos voluntarios y los instrumentos de información, como la certificación ecológica del café y la madera, podrían brindar la oportunidad de aumentar la participación del sector privado. La certificación del café y la madera sigue creciendo en escala y se trabaja para ampliar el alcance de los acuerdos voluntarios y los instrumentos de información con la puesta en marcha de la Norma Mexicana de Ecoturismo.

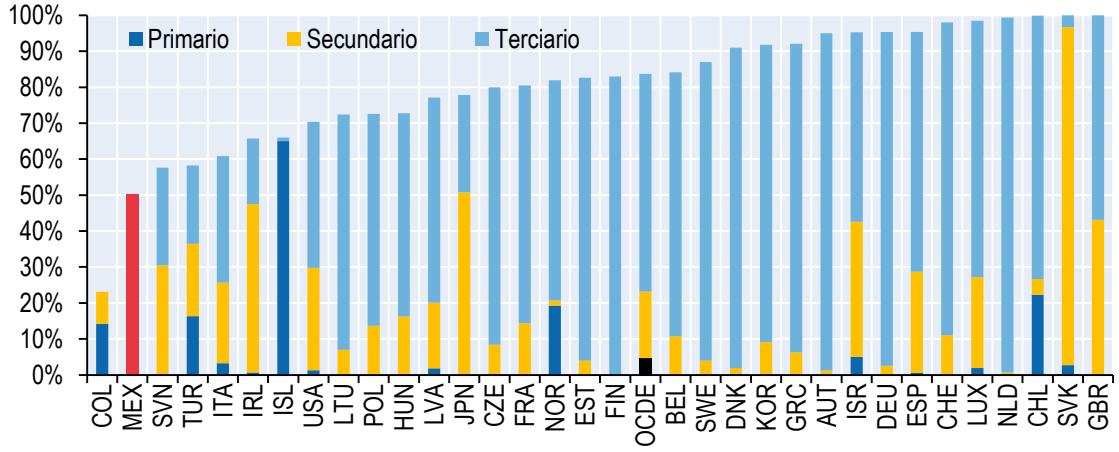
## Gestión sostenible del agua

Durante las dos décadas pasadas, México logró mejorar considerablemente el acceso al agua potable y saneamiento, y a la vez reducir la proliferación de enfermedades relacionadas con el agua. Hay un marco de políticas para la gestión de los recursos hídricos bien establecido, así como medidas para reducir la fragmentación institucional, mejorar la coherencia de las políticas públicas y fomentar la participación de los actores. Aun así, México enfrenta un complejo conjunto de retos relativos al agua, los cuales se intensifican por el crecimiento demográfico y el cambio climático. Estos retos tienen que ver particularmente con asegurar el abastecimiento de agua y prevenir y gestionar los riesgos de tener demasiada agua, muy poca agua y agua demasiado contaminada. Como las competencias en materia de agua se comparten entre los diferentes niveles de gobierno y una amplia gama de actores, acertar en las políticas de la gobernabilidad del agua es clave para garantizar un uso sostenible de los recursos hídricos.

Durante las dos décadas siguientes México tendrá que suministrar agua potable a 36 millones de personas adicionales y servicios de saneamiento a 40 millones más. Esto requerirá esfuerzos para aumentar la cobertura del agua, en particular en zonas rurales donde tiende a ser relativamente baja, mejorar la conexión con las plantas públicas de tratamiento de aguas residuales, que es la más baja de la OCDE (véase la gráfica 10.3), y reducir los altos niveles de pérdida de agua en algunas ciudades. Se ha avanzado en la oferta de estímulos para un uso más sostenible y un mejor tratamiento del agua. Por ejemplo, mediante el aumento significativo en las tarifas de consumo de agua desde 2014. Sin embargo, para contar con políticas de agua rentables, los planes de inversión deberán complementarse con planes financieros estra-tégicos para poner en claro quién paga qué y cuándo. Esto contribuiría a diversificar las inversiones (fondos públicos y privados) y considerar opciones de bajo costo (por ejemplo, infraestructura verde).

Gráfica 10.3. **MUCHOS MEXICANOS TODAVÍA NO ESTÁN CONECTADOS A PLANTAS PÚBLICAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES**

Porcentaje de la población conectado a plantas públicas de tratamiento de aguas residuales, 2015 o último año disponible




*Nota:* En el caso de México no se cuenta con datos desglosados por niveles primario, secundario y terciario.

*Fuente: OECD (2017), Green Growth Indicators 2017.*

El sector agropecuario de México es el principal usuario de agua; consumió 75% de la extracción total. Las tendencias indican que este uso ha ido en aumento desde 2001. Si bien genera valor al apoyar la producción de diversos cultivos, entre ellos maíz y algodón, este uso intensivo de las aguas subterráneas no es sostenible. El estrés por extracción de aguas subterráneas para riego es el cuarto más alto de los países de la OCDE y excede por mucho el promedio de la Organización. En la Comarca Lagunera la extracción intensiva de las aguas subterráneas está agotando el acuífero y causa externalidades negativas, como salinidad, contaminación del agua, compactación de acuíferos y estrés vegetativo; por su parte, en el estado de Guanajuato, el bombeo destinado al riego ha provocado un gran hundimiento del suelo.

El uso intensivo de aguas subterráneas, combinado con el cambio climático, genera también un riesgo importante para el futuro de la agricultura en México. Según lo detectado por la OCDE, de no realizarse un cambio en las políticas públicas respectivas, México se clasificaría

en quinto lugar de 142 países en términos de riesgos hídricos generales futuros, y en segundo lugar entre los países de la OCDE. Si se consideran las proyecciones de producción agrícola para los principales productos básicos, México ocuparía el decimoquinto lugar mundial en riesgos hídricos futuros para la producción agrícola y sexto en la OCDE. Dichos riesgos se aplican en particular a la producción de cereales secundarios y ganadería.

México ya ha comenzado a actuar para responder a este reto. El gobierno ha utilizado múltiples instrumentos para gestionar el uso de aguas subterráneas, desde los regulatorios hasta los económicos y los de acción colectiva. México estableció los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS) para proteger y restaurar cuerpos de aguas subterráneas a partir del supuesto de que los programas verticales no consiguieron afrontar con éxito los retos relacionados con el agotamiento de las aguas subterráneas, especialmente en comunidades agrarias de bajos ingresos. Sin embargo, la iniciativa de los COTAS no ha logrado detener por completo el agotamiento de las aguas subterráneas, tal vez debido a su falta de autonomía en la regulación de este tipo de aguas. El gobierno también implementó iniciativas para recargar las aguas subterráneas o desarrollar fuentes alternativas de suministro de agua.

A partir de los avances recientes, el próximo gobierno mexicano podría promover más el uso eficiente del agua en todos los sectores, distribuir el agua en los sitios donde cree más valor y estimular la inversión en infraestructura hidráulica. Ello requiere afrontar retos de gobernanza multinivel y de cuencas hidrográficas para reducir las incongruencias entre las prioridades federales y las de las cuencas; fortalecer la función, la capacidad, las prerrogativas y la autonomía de los consejos de cuenca y establecer plataformas para compartir buenas prácticas. También resulta fundamental eliminar duplicaciones y brechas en las funciones regulatorias.

Por otra parte, México podría explorar oportunidades de mejorar la congruencia y la coherencia entre las políticas de agua, agricultura y energía. Ello incluiría, por ejemplo, eliminar de manera paulatina los subsidios a la electricidad para bombear agua para riego, los cuales son regresivos y estimulan el uso insostenible de agua. La OCDE ha demostrado que eliminar dichos subsidios a la electricidad reduciría 15% el bombeo en el corto plazo y 19% en el largo plazo. Ajustar los regímenes de distribución de agua también ayudaría a promover el uso eficiente del agua dentro y entre todos los sectores.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Ampliar la cobertura del impuesto al carbono (sobre todo en el sector energético), al aumentar gradualmente y armonizar las tasas impositivas entre los diferentes combustibles fósiles con base en su contenido de carbono.**
- **Garantizar que la función del gas como "energía puente" en la transición hacia un desarrollo a largo plazo bajo en emisiones de México concuerda con el objetivo del Acuerdo de París de lograr el equilibrio entre las emisiones de gases de efecto invernadero ligadas con el ser humano y la absorción por sumideros en la segunda mitad del siglo.**
- **Implantar un sistema sólido de monitoreo y evaluación de la adaptación al cambio climático para medir los avances y hacer ajustes cuando sea necesario.**

- **Asegurar la reducción paulatina de los subsidios a la electricidad para productores que bombean aguas subterráneas, acompañada de transferencias directas cuando sea necesario.**
- **Con el fin de aminorar el impacto del agotamiento de las aguas subterráneas, implantar acciones nuevas y personalizadas dirigidas a regiones clave donde se anticipan los mayores riesgos hídricos, mediante una combinación de enfoques regulatorios, económicos y de acción colectiva.**
- **Identificar puntos críticos de riesgos hídricos de uso agrícola y colaborar activamente con los gobiernos estatales y municipales, así como con actores no gubernamentales, con el fin de desarrollar soluciones duraderas localmente específicas para reducir el uso intensivo de las aguas subterráneas.**
- **Fomentar la coherencia de las políticas públicas en todas las áreas relacionadas con el agua, en particular agricultura, energía, medio ambiente y desarrollo territorial, por medio de plataformas multilaterales (por ejemplo, grupos de trabajo interinstitucionales, equipos de tareas secretariales de alto nivel y/o mecanismos intersecretariales) con el fin de realizar consultas en todas las entidades federativas y para definir objetivos y estrategias para todo el gobierno.**
- **Fortalecer la capacidad en los niveles de cuenca, municipio y región para lograr una descentralización eficaz y políticas basadas en el lugar.**
- **Mejorar el acceso, la calidad y la divulgación de información para una mayor transparencia, rendición de cuentas e integridad en la formulación de políticas hidráulicas.**
- **Estimular la participación pública para una política hidráulica más incluyente, en especial en la gestión de las cuencas hidrográficas a nivel subnacional. Esto implica ir más allá de la consulta y ofrecer mecanismos para que los grupos de interés intervengan activamente en la toma de decisiones.**
- **Ampliar y fortalecer la red de áreas naturales protegidas de México mediante el establecimiento de áreas protegidas terrestres, la elaboración de planes de gestión cuando se carezca de ellos, y la movilización de recursos de gestión, monitoreo y aplicación.**
- **Analizar la eficiencia y eficacia de los instrumentos económicos para la conservación de la biodiversidad, como los pagos por servicios de los ecosistemas y el Programa de Compensación Ambiental por Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales.**
- **Evaluar la viabilidad de aumentar los impuestos ambientales para alentar un uso más sostenible de los recursos naturales y generar ingresos.**
- **Emprender un análisis exhaustivo de medidas de apoyo para identificar oportunidades para fortalecer la condicionalidad ambiental y reformar cualquier incentivo con efectos perjudiciales.**
- **Perseguir el objetivo enmarcado en la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y el Plan de Acción a fin de establecer un mecanismo interinstitucional para apoyar el trabajo de incorporación de la biodiversidad (por ejemplo, similar al del cambio climático, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático).**

- **A partir de la Iniciativa TEEB y otras en marcha, mejorar la información sobre el valor económico de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas en aras de sustentar la toma de decisiones (por ejemplo, mediante análisis costo-beneficio más completos para proyectos de desarrollo) y el diseño de instrumentos económicos.**

## Bibliografía adicional


Global Coal Plant Tracker (2017), *Global Coal Plant Tracker* (database). http://endcoal.org/tracker/.

IAEA (2017), Power Reactor Information System website, International Atomic Energy Agency, www.iaea.org/pris/.

IEA (2017), *Renewables 2017: Analysis and Forecasts to 2022*, IEA/OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/re_mar-2017-en. http://dx.doi.org/10.1787/re_mar-2017-en.

OECD (2018), *Environmental Statistics* (database), http://stats.oecd.org.

OECD (2017), *Green Growth Indicators 2017*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264268586-en.

Platts WEPP (2017), *World Electric Power Plants* (database), www.platts.com/products/world-electric-power-plants-database.

# LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(03 2018 12 4 P) ISBN 978-92-64-29286-4 – 2018

# Getting it Right

## PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA MÉXICO

En los últimos años, México ha emprendido reformas ambiciosas en áreas clave para su desarrollo, destacando como uno de los principales reformadores de la OCDE. Varias de estas reformas ya han comenzado a producir resultados importantes en sectores de gran relevancia, como educación, energía, telecomunicaciones, recaudación fiscal, informalidad. Este es un esfuerzo que se debe continuar y redoblar, abordando los problemas de implementación que en algunos casos se han enfrentado. El país necesita implementar cabalmente las reformas para poder transformarlas en mayor bienestar para los mexicanos. México sigue rezagado con respecto del promedio de la OCDE en muchas dimensiones del bienestar, con grandes diferencias inter-regionales en su nivel de desarrollo. Por ello es crucial mejorar la eficiencia y la capacidad del Estado para construir un marco propicio para que los ciudadanos y las empresas logren desarrollar su potencial al máximo. El sector público mexicano es débil en recursos humanos y financieros, la corrupción ha permeado una parte importante del tejido institucional y el Estado de derecho es frágil, lo cual erosiona la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos, impidiendo una implementación eficaz de las políticas públicas. Estos factores, sumados a los altos niveles de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad de la población, frenan la capacidad de crecimiento de la economía mexicana y dificultan transformar el crecimiento en bienestar, dado que México no utiliza todo el talento del que dispone. El Gobierno ha adoptado medidas importantes para abordar estas cuestiones, pero queda mucho por mejorar. Es por lo tanto crucial que la próxima administración consolide, desarrolle y mejore las reformas en curso, asegurando la plena implementación de las mismas. También será importante emprender una nueva ola de reformas en varios ámbitos prioritarios, incluidos el Estado de derecho, el fortalecimiento institucional, la seguridad pública, la reducción de la informalidad y la protección social. Sólo así México será capaz de proporcionar a su población una mayor calidad de vida a través de un crecimiento más resiliente, más incluyente y más sustentable.

Consulte esta publicación en línea: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264292871-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing






**ISBN 978-92-64-29286-4**
**03 2018 12 4 P**

