



# Estudios económicos de la OCDE MÉXICO

MAYO 2013



# **Estudios económicos de la OCDE: México**

## **2013**

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

**Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:**

OCDE (2013), *Estudios económicos de la OCDE: México 2013*, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201521-es>

ISBN 978-92-64-20146-0 (impresa)  
ISBN 978-92-64-20152-1 (PDF)

La coordinación editorial de la presente versión en español estuvo a cargo del  
**Centro de la OCDE para América Latina**



El Centro de la OCDE en México para América Latina agradece a la  
**Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C. (AMSDE)**  
por su importante contribución para la impresión de este estudio en idioma español.

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.

**Fotografía de portada:** © iStockphoto.com/M.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en [www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda).

© OCDE 2013

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

# Índice

|                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Resumen ejecutivo</b>                                                                              | 9   |
| <b>Evaluación y recomendaciones</b>                                                                   | 13  |
| Hacer realidad las reformas                                                                           | 13  |
| Políticas macroeconómicas a corto y mediano plazos                                                    | 13  |
| Crecimiento económico a largo plazo                                                                   | 18  |
| Protección del medio ambiente y política energética                                                   | 26  |
| Reforma fiscal                                                                                        | 32  |
| Bibliografía                                                                                          | 47  |
| Anexo A1. El progreso en la reforma estructural                                                       | 49  |
| <b>Capítulo 1. Nuevos hallazgos sobre los obstáculos para el crecimiento económico</b>                | 53  |
| Crecimiento económico                                                                                 | 54  |
| Informalidad                                                                                          | 58  |
| El sistema legal y el estado de derecho                                                               | 66  |
| Bibliografía                                                                                          | 71  |
| <b>Capítulo 2. Los retos del crecimiento verde y la necesidad de una reforma energética</b>           | 73  |
| Los retos del crecimiento verde                                                                       | 74  |
| Reforma del sector energético para aumentar la productividad de PEMEX                                 | 91  |
| Bibliografía                                                                                          | 95  |
| <b>Capítulo 3. Mejorar las relaciones fiscales federales para lograr un México más fuerte</b>         | 97  |
| Descentralización fiscal en México: principales características y tendencias recientes                | 101 |
| Problemas con las asignaciones de gasto intergubernamental                                            | 103 |
| Problemas con las asignaciones de ingresos intergubernamentales                                       | 111 |
| Medidas para reducir el carácter procíclico de los ingresos subnacionales                             | 127 |
| Mejora de la gestión financiera pública                                                               | 129 |
| La deuda de los gobiernos subnacionales ha ido en aumento y los pasivos de pensiones son grandes      | 131 |
| Observaciones finales                                                                                 | 137 |
| Notas                                                                                                 | 139 |
| Bibliografía                                                                                          | 139 |
| Anexo 3.A1                                                                                            | 144 |
| <b>Recuadros</b>                                                                                      |     |
| 1. Principales recomendaciones sobre la política estructural para impulsar el crecimiento             | 26  |
| 2. Principales recomendaciones para la protección del medio ambiente y la política energética         | 33  |
| 3. Principales recomendaciones para mejorar el marco fiscal y el federalismo fiscal                   | 39  |
| 4. Principales recomendaciones en materia de política fiscal y transferencias sociales                | 46  |
| 1.1. La Comisión de Productividad de Australia                                                        | 58  |
| 1.2. Determinantes de la informalidad en México                                                       | 60  |
| 1.3. Principales recomendaciones de políticas estructurales para impulsar el potencial de crecimiento | 70  |

|                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1. Atraer la inversión privada hacia la infraestructura verde a través de los certificados de capital de desarrollo (CKDs) .....             | 90  |
| 2.2. Principales recomendaciones para el crecimiento verde y la política energética .....                                                      | 94  |
| 3.1. ¿Cuáles son las características de los buenos regímenes fiscales intergubernamentales? ..                                                 | 99  |
| 3.2. La reforma mexicana de 2007 para fortalecer el marco fiscal federal .....                                                                 | 107 |
| 3.3. Sistema noruego KOSTRA: lo que se mide, se hace y se mejora .....                                                                         | 121 |
| 3.4. Evaluación de las propiedades estabilizadoras del sistema mexicano de transferencias intergubernamentales .....                           | 128 |
| 3.5. Recomendaciones para mejorar las relaciones fiscales entre niveles de gobierno .....                                                      | 138 |
| <b>Cuadros</b>                                                                                                                                 |     |
| 1. Demanda, producción y precios .....                                                                                                         | 15  |
| 2. Indicadores financieros del sistema bancario .....                                                                                          | 17  |
| 1.1. Estimaciones de una ecuación de la informalidad entre los estados y las industrias .....                                                  | 60  |
| 1.2. Implementación de los nuevos códigos penales .....                                                                                        | 68  |
| 2.1. Agua, servicios de saneamiento y tratamiento de aguas residuales .....                                                                    | 86  |
| 3.1. Asignación de las responsabilidades entre niveles de gobierno de los servicios públicos esenciales .....                                  | 104 |
| 3.A1.1. Transferencias no etiquetadas (Participaciones federales, Ramo 28) .....                                                               | 144 |
| 3.A1.2. Transferencias etiquetadas (Aportaciones federales, Ramo 33) .....                                                                     | 145 |
| 3.A1.3. Asignación de impuestos a los gobiernos subnacionales .....                                                                            | 146 |
| 3.A1.4. Límites de la deuda por estado .....                                                                                                   | 147 |
| <b>Gráficas</b>                                                                                                                                |     |
| 1. Indicadores macroeconómicos .....                                                                                                           | 14  |
| 2. Crédito privado como porcentaje del PIB .....                                                                                               | 17  |
| 3. Contribuciones al crecimiento del PIB per cápita .....                                                                                      | 19  |
| 4. Rigor de la legislación de protección del empleo .....                                                                                      | 20  |
| 5. Distribución de las empresas manufactureras por tamaño .....                                                                                | 21  |
| 6. Resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) para México .....                  | 22  |
| 7. Demoras y costos para empezar un negocio .....                                                                                              | 23  |
| 8. Contaminación atmosférica y estrés hídrico .....                                                                                            | 27  |
| 9. Energía, PIB y emisiones de carbono .....                                                                                                   | 29  |
| 10. Precios de la gasolina y los ingresos fiscales .....                                                                                       | 30  |
| 11. Precio unitario residencial de los servicios de agua y saneamiento .....                                                                   | 31  |
| 12. Ingresos de PEMEX por empleado en comparación con otras empresas petroleras propiedad del Estado .....                                     | 32  |
| 13. Balance fiscal y deuda pública .....                                                                                                       | 34  |
| 14. Deuda bruta nacional como porcentaje de los ingresos tributarios del gobierno .....                                                        | 34  |
| 15. Ingresos subnacionales como porcentaje de los gastos a nivel subnacional .....                                                             | 37  |
| 16. Impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles .....                                                                                     | 38  |
| 17. Recaudación del IVA como porcentaje de los ingresos potenciales de consumo final .....                                                     | 41  |
| 18. La pobreza relativa a fines de la década de 2000 .....                                                                                     | 43  |
| 19. Indicadores de pobreza .....                                                                                                               | 44  |
| 1.1. Las brechas en el PIB per cápita y la productividad son amplias y permanentes .....                                                       | 55  |
| 1.2. Los costos unitarios de la mano de obra se han reducido mientras la productividad laboral ha mejorado en la industria manufacturera ..... | 56  |
| 1.3. Análisis <i>shift-share</i> de la evolución de la productividad laboral .....                                                             | 57  |
| 1.4. Empresas muy pequeñas y grandes dominan el empleo .....                                                                                   | 59  |
| 1.5. El desempeño educativo es débil en todos los niveles, en función de los resultados de PISA .....                                          | 61  |
| 1.6. El tiempo requerido para abrir una empresa se ha reducido en casi todos los estados .....                                                 | 63  |
| 1.7. Concentración en sectores económicos seleccionados .....                                                                                  | 64  |

|                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.8. Los aranceles promedio y ponderados por volumen de comercio de México, se han reducido .....                        | 65  |
| 1.9. Mejoras en el sistema legal impulsarían el tamaño promedio de las empresas .....                                    | 67  |
| 1.10. Componente de seguridad del Índice para una vida mejor de la OCDE .....                                            | 68  |
| 1.11. México obtiene bajas calificaciones en los índices de estado de derecho y corrupción .....                         | 69  |
| 2.1. La contaminación atmosférica y el estrés hídrico .....                                                              | 75  |
| 2.2. Energía, PIB y las emisiones de carbono .....                                                                       | 76  |
| 2.3. Incidencia del subsidio por grupo de ingresos .....                                                                 | 77  |
| 2.4. Efecto de la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles sobre las emisiones de GEI .....       | 77  |
| 2.5. Precios de la gasolina e ingresos fiscales .....                                                                    | 78  |
| 2.6. Ingresos provenientes de los impuestos ecológicos .....                                                             | 79  |
| 2.7. Pérdidas en la transmisión y distribución de energía eléctrica .....                                                | 80  |
| 2.8. Emisiones de CO <sub>2</sub> por sector .....                                                                       | 82  |
| 2.9. Presupuesto de CONAGUA y los ingresos provenientes de los cargos por extracción de agua .....                       | 85  |
| 2.10. Tarifas de agua en la OCDE y en México .....                                                                       | 87  |
| 2.11. Inversiones requeridas para el año 2030 en intervenciones de bajas emisiones de carbono en México por sector ..... | 89  |
| 2.12. Inversiones necesarias para implementar la Agenda del Agua 2030 .....                                              | 89  |
| 2.13. Producción de petróleo de PEMEX por campo .....                                                                    | 92  |
| 2.14. Resumen financiero de PEMEX .....                                                                                  | 92  |
| 3.1. Principales indicadores de gasto subnacional .....                                                                  | 101 |
| 3.2. Fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales .....                                                            | 102 |
| 3.3. Recursos y gastos de los gobiernos subnacionales, 2011 .....                                                        | 103 |
| 3.4. Resultados de salud por estado .....                                                                                | 110 |
| 3.5. Gasto en salud por estado .....                                                                                     | 110 |
| 3.6. Gasto etiquetado de salud por estado .....                                                                          | 112 |
| 3.7. La mayoría de los municipios dependen del financiamiento externo .....                                              | 113 |
| 3.8. Recaudación de impuestos estatales y locales .....                                                                  | 115 |
| 3.9. Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmobiliaria .....                                                         | 117 |
| 3.10. Precio unitario de los servicios de agua y saneamiento de los hogares .....                                        | 119 |
| 3.11. Las transferencias no son redistributivas y están poco relacionadas con el esfuerzo fiscal local .....             | 123 |
| 3.12. El fondo de infraestructura social está focalizado de acuerdo con el índice de marginación .....                   | 125 |
| 3.13. Disparidades regionales entre los países de la OCDE .....                                                          | 126 |
| 3.14. Deuda pública de los gobiernos subnacionales .....                                                                 | 131 |
| 3.15. Disparidades fiscales .....                                                                                        | 132 |
| 3.16. Pasivos de pensiones por estado .....                                                                              | 134 |

*Este estudio se publica bajo la responsabilidad del Comité de Revisión Económica y de Desarrollo de la OCDE, que tiene a su cargo la evaluación de la situación económica de los países miembros.*

*El Comité analizó la situación y las políticas económicas de México el 19 de febrero de 2013. Después se revisó el borrador del informe tomando en cuenta las discusiones y el 8 de marzo de 2013 se realizó la aprobación final del informe acordado por todo el Comité.*

*El borrador del informe del Secretariado fue preparado para el Comité por Sean Dougherty, Aida Caldera Sánchez y Carla Valdivia de Richter, bajo la supervisión de Patrick Lenain. Roselyne Jamin proporcionó la asistencia estadística.*

*El Estudio de México anterior se publicó en mayo de 2011.*

### **This book has...**



**StatLink**

**A service that delivers Excel® files  
from the printed page!**

Look for the *StatLinks* at the bottom right-hand corner of the tables or graphs in this book. To download the matching Excel® spreadsheet, just type the link into your Internet browser, starting with the <http://dx.doi.org> prefix.

If you're reading the PDF e-book edition, and your PC is connected to the Internet, simply click on the link. You'll find *StatLinks* appearing in more OECD books.

**ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE MÉXICO, 2011**  
(las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)<sup>1</sup>

| <b>TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL</b>                              |          |         |                                                                                         |             |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Población (millones)                                                        | 115.6    |         | Densidad de población por km <sup>2</sup>                                               | 58.6 (34.3) |
| Menores de 15 (%)                                                           | 29.2     | (18.4)  | Esperanza de vida (años, 2010)                                                          | 74.0 (79.7) |
| Mayores de 65 (%)                                                           | 5.8      | (14.9)  | Hombres                                                                                 | 71.1 (76.9) |
| Nacidos en el extranjero (% , 2010)                                         | 0.9      |         | Mujeres                                                                                 | 77.0 (82.5) |
| Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%)                              | 1.3      | (0.5)   | Última elección general                                                                 | Julio 2012  |
| <b>ECONOMÍA</b>                                                             |          |         |                                                                                         |             |
| Producto Interno Bruto (PIB)                                                |          |         | Participación de valor agregado (%) a precios corrientes                                |             |
| En precios actuales (mil millones de USD)                                   | 1,157.3  |         | Sector primario                                                                         | 3.7 (2.5)   |
| En precios actuales (mil millones de MXN)                                   | 14,395.8 |         | Industria, incluyendo construcción y SIFMI <sup>2</sup>                                 | 35.6 (27.8) |
| Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%)                         | 1.5      | (0.8)   | Servicios                                                                               | 60.7 (69.3) |
| Per cápita, PPA (miles de USD)                                              | 15.2     | (35.4)  |                                                                                         | Julio 2012  |
| <b>GOBIERNO GENERAL</b>                                                     |          |         |                                                                                         |             |
| <b>Porcentaje del PIB</b>                                                   |          |         |                                                                                         |             |
| Gasto (2010)                                                                | 23.2     | (44.0)  | Ingreso (2010)                                                                          | 21.7 (36.1) |
| En precios actuales (mil millones de MXN)                                   | 14,395.8 |         | Industria, incluyendo construcción y SIFMI                                              | 35.6 (27.8) |
| Crecimiento promedio real de los últimos 5 años (%)                         | 1.5      | (0.8)   | Servicios                                                                               | 60.7 (69.3) |
| <b>CUENTAS EXTERNAS</b>                                                     |          |         |                                                                                         |             |
| Tipo de cambio (MXN por USD)                                                | 12.393   |         | Principales exportaciones (% de exportaciones totales de mercancías)                    |             |
| Tipo de cambio PPA (EUA = 1)                                                | 8.184    |         | Maquinaria y equipo de transporte                                                       | 52.6        |
| Porcentaje del PIB                                                          |          |         | Combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados                           | 15.9        |
| Exportación de productos y servicios                                        | 31.6     | (52.7)  | Productos manufacturados                                                                | 8.1         |
| Importación de productos y servicios                                        | 32.8     | (49.7)  | Principales importaciones (% de importaciones totales de mercancías)                    |             |
| Balance de cuenta corriente                                                 | -0.8     | (-0.7)  | Maquinaria y equipo de transporte                                                       | 45.3        |
| Posición neta de inversión internacional (2010)                             | 39.6     |         | Productos manufacturados                                                                | 13.6        |
|                                                                             |          |         | Productos químicos y relacionados                                                       | 11.3        |
| <b>MERCADO DE TRABAJO, HABILIDADES E INNOVACIÓN</b>                         |          |         |                                                                                         |             |
| Tasa de empleo (%) para personas de 15 a 64 años de edad                    | 60.0     | (64.8)  | Tasa de desempleo (%)                                                                   | 5.2 (7.9)   |
| Hombres                                                                     | 78.0     | (73.0)  | Jóvenes (%)                                                                             | 9.9 (16.2)  |
| Mujeres                                                                     | 43.7     | (56.8)  | Desempleados de largo plazo (%)                                                         | 0.1 (2.6)   |
| Promedio de horas trabajadas por año                                        | 2,215    | (1776)  | Población de 25 a 64 años de edad con educación superior (% , 2010)                     | 17.4 (30.7) |
| Gasto Interno Bruto en I+D (% del PIB, 2009)                                | 0.4      | (2.4)   |                                                                                         |             |
| <b>AMBIENTE</b>                                                             |          |         |                                                                                         |             |
| Suministro total de energía primaria per cápita (toe)                       | 1.7      | (4.3)   | Emisiones de CO <sub>2</sub> de combustión de combustibles per cápita (toneladas, 2010) | 3.8 (10.1)  |
| Renovables (%)                                                              | 9.3      | (8.2)   | Extracción de agua per cápita (1000 m <sup>3</sup> , 2009)                              | 0.7         |
| Concentración de partículas finas (urbano, PM10, µg/m <sup>3</sup> , 2008)  | 32.7     | (22.0)  | Desechos municipales per cápita (toneladas, 2010) <sup>3</sup>                          | 0.4 (0.5)   |
| <b>SOCIEDAD</b>                                                             |          |         |                                                                                         |             |
| Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini, finales de la década de 2000) | 0.466    | (0.314) | Resultados educativos (puntaje de PISA, 2009)                                           |             |
| Índice de pobreza relativa (% , finales de la década de 2000)               | 26.7     | (17.9)  | Lectura                                                                                 | 425 (493)   |
| Gasto público y privado (% del PIB)                                         |          |         | Matemáticas                                                                             | 419 (496)   |
| Atención médica (2010)                                                      | 6.2      | (9.7)   | Ciencias                                                                                | 416 (501)   |
| Pensiones (2009)                                                            | 1.7      | (8.2)   | Proporción de mujeres en el Congreso (% , octubre de 2012)                              | 36.0 (25.3) |
| Educación (excluyendo la superior, 2009)                                    | 4.0      | (4.0)   |                                                                                         |             |

Índice para una vida mejor: [www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org)

1. Cuando no se proporciona el agregado de la OCDE en la base de datos usada como fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE de la información disponible más reciente donde se cuenta con datos sobre al menos 29 países miembros.
2. Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente.
3. 2009 para la OCDE.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de la Energía, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Unión Interparlamentaria.



# Resumen ejecutivo

## Principales hallazgos

El nuevo gobierno ha establecido un ambicioso programa de reformas económicas y sociales (del cual un elemento clave es el reciente Pacto por México), para lo que ha obtenido un amplio apoyo político. Las políticas de los últimos años han posicionado bien al país en términos de resultados macroeconómicos y financieros, pero el crecimiento económico continúa siendo insuficiente y aún queda mucho por hacer para mejorar el bienestar. Este *Estudio económico* propone reformas destinadas a lograr mayores niveles de ingresos y mejores condiciones sociales en México.

Con el fin de aumentar el **crecimiento económico a largo plazo** mediante la aceleración de la productividad y la acumulación de factores, será necesario aplicar reformas estructurales en múltiples ámbitos institucionales, ya que muchos de los problemas están relacionados entre sí. Esto debería incluir un seguimiento a las reformas ya legisladas que se requieren poner en práctica, especialmente en las áreas clave de los mercados de trabajo, la competencia y la educación. Sin embargo, estas reformas se ven atenuadas en gran medida por el empleo informal generalizado y la debilidad de las instituciones jurídicas que disminuyen la eficacia de las políticas y retienen las ganancias en la productividad. La nueva legislación y la reforma regulatoria son necesarias con el fin de eliminar las barreras de entrada al mercado, reducir la corrupción y hacer que el sistema de justicia civil sea más eficaz.

Al tiempo que México busca impulsar el crecimiento económico, debería tomar en cuenta las presiones sobre los **recursos naturales y los resultados ambientales**. Los costos de la degradación ambiental representaron el 5% del PIB en 2011 y el país registró menores progresos que otros países de la OCDE en el desacoplamiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> del crecimiento económico. El gobierno ha establecido objetivos ambiciosos de reducción de emisiones que requerirán de nuevas herramientas de política para alcanzarlos. Los métodos más costo-eficientes para lograr estos objetivos serían la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles y la introducción de precios del carbono; normas más estrictas de emisión también serían útiles en la reducción de las emisiones en el sector del transporte.

Si bien la **política fiscal** sigue siendo prudente, la deuda pública ha aumentado durante la recesión, como en otros países, y el presupuesto del gobierno depende demasiado del petróleo. En ausencia de la reforma energética, el riesgo de disminución de la producción petrolera es una amenaza a la estabilidad fiscal. Con el tiempo, se deberán reconstruir reservas de recursos fiscales para proteger la economía contra posibles contingencias. Asimismo, sería conveniente efectuar la transición hacia una nueva regla fiscal con el fin de reducir el efecto parcialmente procíclico del marco actual. Por otra parte, el sistema

tributario se podría hacer más eficiente, mediante la ampliación de la base tributaria. Actualmente no recauda suficientes ingresos para combatir la pobreza, desarrollar el capital humano y crear infraestructura. Es necesario evaluar y eliminar los gastos y regímenes tributarios especiales, en particular, aquellos que merman la base tributaria del impuesto sobre la renta a personas morales, por ejemplo, como sucede con las maquiladoras. Además, el sistema de federalismo fiscal, en la forma en que funciona en la actualidad en México, tiene deficiencias importantes; los estados y municipios son excesivamente dependientes de las transferencias federales para financiar los gastos. El gobierno federal debería fortalecer las restricciones presupuestarias para los gobiernos subnacionales, al limitar nuevos aumentos en las transferencias y evitar las transferencias extraordinarias. Al mismo tiempo, se debería establecer topes de deuda y restricciones sobre el déficit para impedir el endeudamiento insostenible de los gobiernos locales.

En los últimos quince años se han logrado notables progresos en la reducción de la **pobreza y la desigualdad**. Sin embargo, los indicadores sociales siguen siendo desfavorables en comparación con otros países, y la pobreza se incrementó de nuevo durante la recesión. México necesita fortalecer sus políticas sociales para lograr una distribución del ingreso menos desigual. Ya que los programas existentes como Oportunidades, Seguro Popular y 70 y más, en general han tenido éxito, sería importante desarrollarlos y ampliarlos. Sin embargo, el fortalecimiento de la red de seguridad social de manera significativa será costoso, por lo que es importante mejorar la eficiencia del sistema actual mediante la reducción de la duplicación entre los numerosos programas y evaluar su eficacia. También sería útil desarrollar un esquema de seguro de desempleo.

## Principales recomendaciones

### **Políticas estructurales para impulsar el crecimiento**

- Promover la reforma regulatoria y eliminar las barreras de entrada en todos los niveles, en especial el subnacional, tomando como base los progresos en el ámbito federal. Crear un organismo interinstitucional de alto nivel, centrado en la productividad y que pueda estudiar y promover la reforma estructural.
- Tratar de reducir la informalidad a través de un conjunto amplio de políticas: fortalecer la educación y las habilidades, reducir la regulación comercial anticompetitiva, mejorar el entorno legal y combatir la corrupción.
- Completar las reformas judiciales en el ámbito estatal orientadas a hacer los juicios penales más expeditos y más transparentes. Facultar a un organismo ejecutivo para promover la transición análoga para los casos civiles.
- Establecer tribunales económicos especializados con jueces calificados para atender los problemas relacionados con la regulación económica y apoyar la eficacia de la Comisión Federal de Competencia.
- Eliminar las barreras a la entrada de empresas extranjeras en los sectores restantes, en complemento a la liberalización arancelaria unilateral.

**Protección del medio ambiente y políticas energéticas**

- Garantizar que se proporcionen las señales de precios correctas, continuar con la eliminación de subsidios a los combustibles fósiles, y a partir de allí, avanzar hacia la fijación de precios del carbono.
- Del mismo modo, promover la eficiencia energética en las operaciones de electricidad de CFE, con el fin de reducir los subsidios del gobierno y las emisiones de carbono. Reducir el impacto ambiental de PEMEX.
- Aumentar las tarifas del servicio de agua para reflejar los costos de operación y mantenimiento de su prestación.

**Reforma fiscal**

- Avanzar hacia una regla fiscal estructural para reducir el efecto parcialmente procíclico del marco actual.
- Reformar la ley de presupuesto y responsabilidad hacendaria para aumentar la acumulación de reservas financieras en activos líquidos disponibles en caso de contingencia o reacciones adversas del mercado.
- Volver a evaluar y eliminar los regímenes fiscales especiales, como el de las maquiladoras.
- Mejorar la eficiencia operativa y ambiental, así como el gobierno corporativo de PEMEX, permitiendo una mayor participación de empresas privadas en el sector productor de petróleo y gas, con el fin de incrementar la producción y generar ganancias para el presupuesto federal.
- Establecer una restricción presupuestaria más severa a los gobiernos subnacionales para mejorar su recaudación tributaria, al limitar nuevos aumentos en las transferencias, evitar las transferencias extraordinarias y promover la implementación de límites de déficit y topes de deuda.
- Aplicar plenamente la nueva ley general de contabilidad gubernamental para garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas de los presupuestos locales.

**Programas contra la pobreza**

- Aumentar la cobertura y el volumen de las transferencias en efectivo de Oportunidades a los pobres, completar la implementación del Seguro Popular, y ampliar la cobertura de las pensiones para la tercera edad de 70 y más.
- Evaluar y racionalizar los programas sociales.
- Crear un régimen de seguro de desempleo costo-eficiente y fortalecer los programas de capacitación para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo.



# Evaluación y recomendaciones

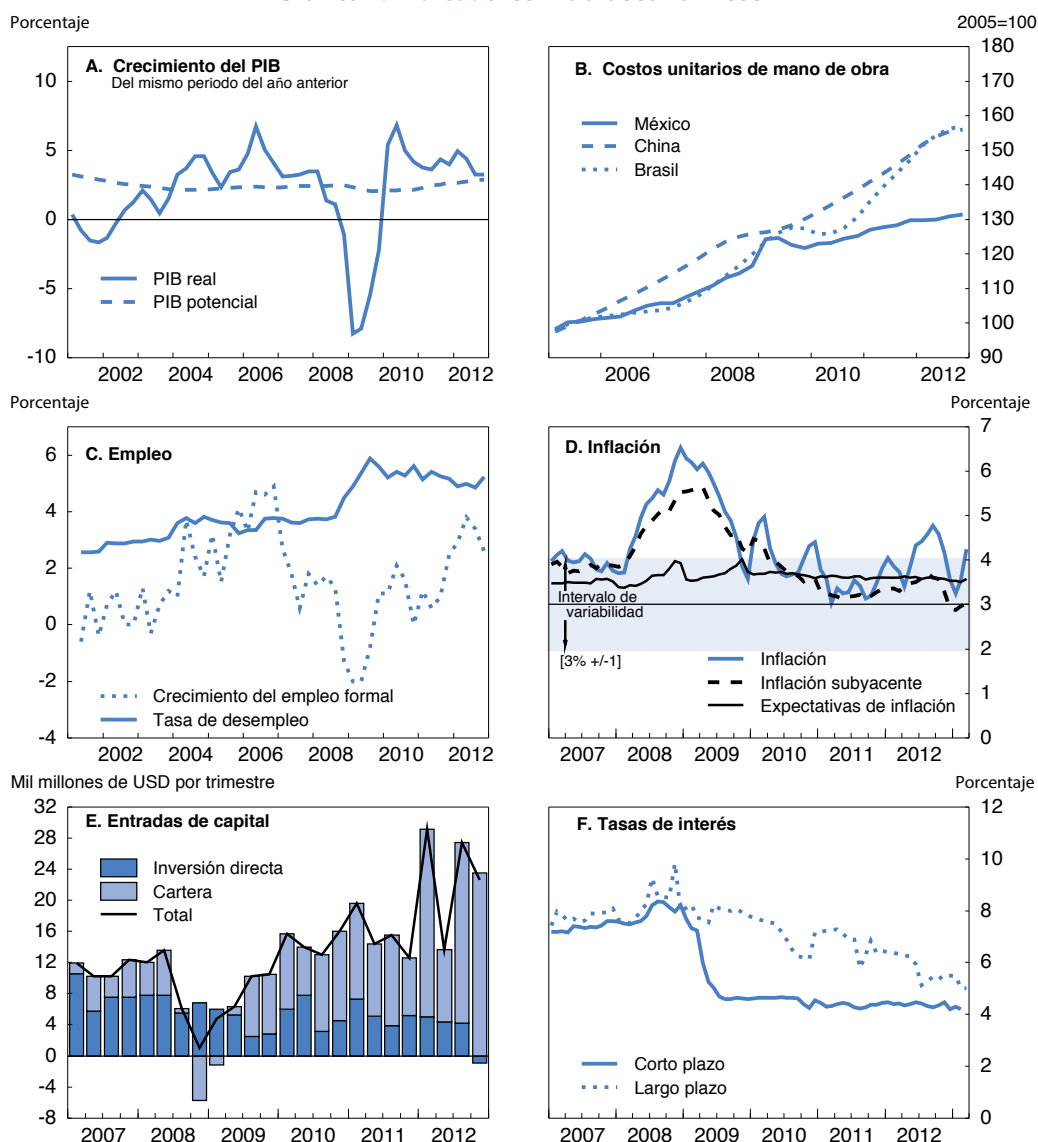
## Hacer realidad las reformas

Las reformas estructurales importantes que se han llevado a cabo durante los últimos años han mejorado el desempeño económico de México y el aumento de su capacidad de resistencia frente a los choques externos. Sin embargo, todavía existe un amplio margen para reformas en varios de los principales ámbitos institucionales, tanto para aplicar plenamente las medidas ya legisladas como para tomar nuevas medidas, con el objeto de acelerar el ritmo de convergencia hacia niveles de vida más altos y mejorar las condiciones sociales entre la gran cantidad de familias que viven en la pobreza. El Pacto por México (Pacto), un acuerdo multipartidista que abarca 95 compromisos importantes de reforma, firmado por el nuevo gobierno y los representantes de los principales partidos políticos, es, por tanto, bienvenido. Los compromisos incluyen las prioridades esenciales de políticas que se necesitan para garantizar un mayor crecimiento y bienestar material, así como para promover la sustentabilidad. Por otra parte, el Pacto cuenta con el apoyo de un consejo rector y consejos de coordinación legislativa y técnica, con lo cual incorpora mecanismos de control y calendarios que deberían ayudar a garantizar que los compromisos se sigan realmente hasta cumplirlos. Muchas de las medidas legales y políticas propuestas del Pacto fueron identificadas como prioridades de política en *Estudios económicos de México* previos, y cubren casi todos los ámbitos de política contemplados en las recomendaciones de la OCDE aún pendientes (véase el Anexo A.1, El progreso en la reforma estructural).

Si bien las reformas previstas en el Pacto son ambiciosas, no van lo suficientemente lejos en algunas áreas; no obstante, constituyen pasos importantes en la dirección correcta. Las áreas clave donde se podrían ampliar las reformas incluyen una eliminación más integral de las barreras contra la competencia, la implementación de importantes reformas en el sistema de justicia civil, el fomento de un marco más completo para el crecimiento verde, y el emprendimiento de amplias reformas al federalismo fiscal. Estas áreas se abordan en mayor detalle en este *Estudio*.

## Políticas macroeconómicas a corto y mediano plazos

Las políticas macroeconómicas de México son sólidas y su credibilidad ante los mercados ha ayudado al país a evitar las consecuencias persistentes de la crisis financiera global. La economía ha crecido por encima de su tasa potencial desde 2010 (véase la gráfica 1, panel A), gracias a una rápida recuperación de la crisis financiera de 2008-2009, la cual dejó una considerable capacidad disponible. El crecimiento fue respaldado por la ampliación de la demanda interna y una mayor penetración en el mercado de exportación, además de las mejoras sustanciales en los costos unitarios de mano de obra en términos

Gráfica 1. **Indicadores macroeconómicos**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); OCDE, *Economic Outlook Database*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803952>

relativos, resultado de aumentos salariales moderados (panel B). Esto fue acompañado por ganancias en el empleo formal (panel C). El crecimiento se desacelerará en 2013 debido a una débil recuperación en Estados Unidos, destino de más de tres cuartas partes de las exportaciones no petroleras de México, y a la aún lenta demanda internacional, la cual moderará las exportaciones y la inversión de México. Sin embargo, se espera que se fortalezca gradualmente el crecimiento del PIB en alrededor de 3.5% en 2014 (véase el cuadro 1), ya que es probable que la demanda mundial y, en especial, la de Estados Unidos, repunte a finales de 2013 y en 2014.

La inflación global sobrepasó el límite superior del intervalo de variabilidad del banco central por algunos meses durante el año pasado (véase la gráfica 1, panel D), pero esto sólo reflejó los efectos de choques temporales, en particular la gripe aviar, una sequía regional y los choques de oferta internacionales. La inflación subyacente aumentó sólo en

Cuadro 1. **Demanda, producción y precios**

|                                                                     | 2009                                         | 2010                                                | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
|                                                                     | Precios actuales<br>miles de millones de MXN | Variaciones porcentuales, volumen (precios de 2003) |       |       |       |       |
| PIB                                                                 | 11 930.2                                     | 5.3                                                 | 3.9   | 3.9   | 3.4   | 3.7   |
| Consumo privado                                                     | 7 841.9                                      | 5.0                                                 | 4.4   | 3.4   | 3.7   | 3.6   |
| Consumo gubernamental                                               | 1 426.1                                      | 2.3                                                 | 2.1   | 1.5   | 1.5   | 1.3   |
| Formación bruta de capital fijo                                     | 2 540.5                                      | 0.3                                                 | 8.3   | 5.8   | 2.4   | 4.7   |
| Demanda interna final                                               | 11 808.4                                     | 3.6                                                 | 4.9   | 3.7   | 3.2   | 3.6   |
| Acumulación de existencias <sup>1</sup>                             | 295.7                                        | 1.5                                                 | - 1.0 | 0.4   | 0.4   | 0.0   |
| Demanda interna total                                               | 12 104.2                                     | 5.0                                                 | 3.8   | 3.8   | 3.4   | 3.5   |
| Exportaciones de bienes y servicios                                 | 3 295.5                                      | 21.7                                                | 7.6   | 4.6   | 4.7   | 6.2   |
| Importaciones de bienes y servicios                                 | 3 469.5                                      | 19.7                                                | 7.1   | 4.1   | 4.8   | 5.3   |
| Exportaciones netas <sup>1</sup>                                    | - 174.0                                      | 0.3                                                 | 0.1   | 0.1   | - 0.1 | 0.2   |
| <i>Indicadores complementarios</i>                                  | -                                            |                                                     |       |       |       |       |
| Índice de precios al consumo                                        | -                                            | 4.2                                                 | 3.4   | 4.1   | 3.4   | 3.2   |
| Tasa de desempleo <sup>2</sup>                                      | -                                            | 5.4                                                 | 5.2   | 5.0   | 5.0   | 4.9   |
| Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) <sup>3,4</sup> | -                                            | - 4.3                                               | - 3.4 | - 2.9 | - 2.3 | - 1.9 |
| Saldo de la cuenta corriente <sup>4</sup>                           | -                                            | - 0.2                                               | - 0.8 | - 0.8 | - 1.1 | 0.5   |

1. Contribuciones al crecimiento del PIB, cifras nominales en la primera columna.

2. Con base en la Encuesta Nacional de Empleo.

3. Incluye el gobierno central y las empresas públicas. El RFSP se diferencia de la definición de déficit del gobierno en que excluye los ingresos no recurrentes y las operaciones netamente financieras, como los retiros del fondo de estabilización de los ingresos derivados del petróleo.

4. Como porcentaje del PIB.

Fuente: OCDE, *Economic Outlook Database*, actualizado con la información más reciente.

forma marginal y ya ha vuelto a ubicarse justo por debajo de la meta del banco central del 3%, mientras que las expectativas de inflación a mediano y largo plazos se han mantenido firmemente ancladas. En este contexto, en marzo el banco central redujo su tasa de referencia por medio punto porcentual, al percatarse de que había margen para lograr la convergencia hacia la meta de inflación con una tasa de interés más baja. Sin embargo, la inflación global continúa volátil –afectada en particular por los precios de los alimentos– y el banco central necesitará vigilar de cerca la inflación subyacente y sus comunicaciones públicas para garantizar que las expectativas relacionadas con la inflación no resulten afectadas.

La política fiscal se ha llevado a cabo con prudencia, con una reducción gradual del déficit desde el final de la crisis financiera, fortaleciendo aún más la credibilidad del marco de política macroeconómica de México. El gobierno apunta a volver a un equilibrio presupuestario este año (según una definición que excluye la inversión de la empresa paraestatal de petróleo), aumentando la eficiencia del gasto y fomentando mayores ingresos mediante la postergación de la reducción prevista de la tasa máxima de impuesto sobre la renta a personas físicas y morales. Sin embargo, los requerimientos financieros del sector público, una medida del déficit combinado del gobierno federal y de sus empresas, todavía mostrarán un déficit del 2.4% del PIB.

Los riesgos a corto y mediano plazos se relacionan principalmente con una serie de choques o afectaciones potenciales que México podría experimentar provenientes del extranjero. Esto incluye la posibilidad de una desaceleración más pronunciada en Estados Unidos, un empeoramiento de la crisis de la deuda soberana en la zona del euro y la volatilidad de los precios del petróleo y del gas, aunque México tiene espacio en sus políticas monetaria y fiscal para responder a estos riesgos si fuera necesario. El alto grado de dependencia comercial de la economía estadounidense, aun habiéndose reducido en los últimos años, lo hace especialmente vulnerable a la evolución cíclica de su vecino del norte. El papel relevante que desempeña el petróleo en los ingresos del gobierno de México constituye un riesgo a mediano y largo plazos para el presupuesto, si bien el riesgo a corto plazo está cubierto mediante una opción de costos fijos en el mercado de derivados. Los fondos de estabilización, la cobertura de precios de exportación del petróleo y una estructura de deuda conservadora ofrecen alguna protección. Por otra parte, la estrategia de gestión de riesgos del país incluye un fondo para desastres naturales, los bonos catastróficos y el seguro contra exceso de pérdidas para hacer frente a contingencias imprevistas.

Los flujos de inversión extranjera en cartera han cobrado un impulso sustancial, en especial, la inversión en valores de renta fija (véase la gráfica 1, panel E), en un contexto de abundante liquidez global y de menores percepciones del riesgo soberano que han disminuido sustancialmente las tasas de interés a largo plazo de México (véase la gráfica 1, panel F). Estas inversiones en cartera se han intensificado en el último año, junto a algunas otras economías de mercados emergentes que también experimentan entradas de capital a gran escala. Tales flujos financieros se podrían detener y revertir repentinamente si vuelve la aversión al riesgo o si la flexibilización cuantitativa llega a su fin en las economías avanzadas, ejerciendo presión sobre el tipo de cambio y el crecimiento. El banco central tiene importantes reservas de divisas, respaldadas por un tipo de cambio muy flexible y acceso renovado a la Línea de Crédito Flexible del FMI, lo que ayuda a hacer frente a estos riesgos adversos; sin embargo, es necesario que las políticas macroprudenciales permanezcan particularmente atentas para responder a cualquier cambio importante en el flujo de capitales y se examinen con más atención las reglas para la futura acumulación de fondos de estabilización.

### **Supervisión financiera**

El sector bancario se muestra sólido, rentable, bien capitalizado y con buenos niveles de liquidez, de acuerdo con los indicadores estándar (véase el cuadro 2). Apenas ha comenzado la implementación de las normas de capitalización Basilea III y la mayoría de los bancos deberían poder cumplir con estos nuevos requisitos con facilidad. Asimismo, el país pronto usará coeficientes de apalancamiento para supervisar un conjunto más amplio de los riesgos del sistema bancario. Esto es positivo. Tomando en cuenta la implementación progresiva de las reglas, algunos bancos pequeños y medianos que podrían enfrentar problemas para cumplir con los requisitos de liquidez, tendrán tiempo para adaptarse.

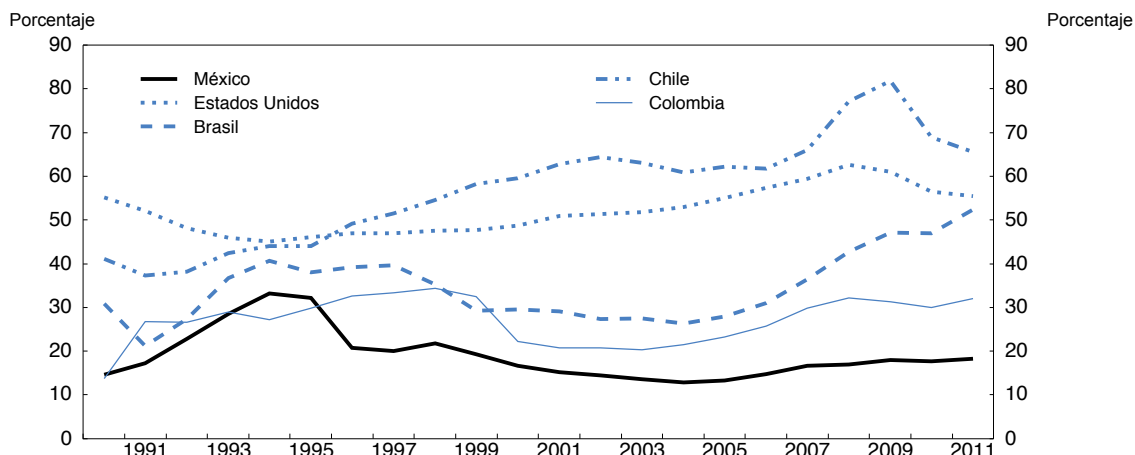
Aunque el sistema bancario se ha vuelto un tanto menos concentrado, siete de los 43 bancos aún mantienen el 80% de los activos totales. Esta situación amenaza con obstaculizar la competencia, que a su vez puede explicar la relativamente baja penetración del crédito, incluso en comparación con otros países de América Latina (véase la gráfica 2). El crédito al consumo sigue siendo bajo, y las deficiencias del sistema legal dificultan la ejecución de contratos, lo que limita el uso de garantías de las PYMES. Uno de los compromisos asumidos en el Pacto y que acaba de presentarse al Congreso, es el

Cuadro 2. **Indicadores financieros del sistema bancario**

|                                                                                       | Porcentaje |       |       |       |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|-------|-------|-------|
|                                                                                       | 2008       | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
| Rentabilidad sobre activos (ROA)                                                      | 1.3        | 1.3   | 1.5   | 1.3   | 1.5   |
| Rentabilidad del patrimonio (ROE)                                                     | 13.0       | 12.8  | 13.5  | 12.6  | 14.0  |
| Suficiencia de capital (capital regulatorio/activos ponderados en función del riesgo) | 15.3       | 16.5  | 16.8  | 15.7  | 15.9  |
| Liquidez (depósitos/préstamos)                                                        | 127.1      | 125.4 | 129.2 | 120.5 | 117.0 |
| Índice de cobertura de morosidad (préstamos vencidos/préstamos totales)               | 3.2        | 3.1   | 2.3   | 2.5   | 2.5   |
| Índice de cobertura de morosidad ajustado (incluye amortizaciones)                    | 6.9        | 8.1   | 5.7   | 4.7   | 4.7   |
| Previsiones/Índice de cobertura de morosidad                                          | 161.2      | 173.3 | 200.0 | 191.0 | 185.2 |

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

de cambiar el marco legal con el fin de reducir el costo del crédito, reducir los precios de los servicios financieros y mejorar el tratamiento de los créditos vencidos. Esto ayudaría a aliviar los problemas en la oferta de crédito, si bien medidas complementarias para promover la inclusión financiera pueden ayudar a mejorar el acceso al crédito. Además, se han realizado esfuerzos para adoptar una supervisión consolidada, basada en el riesgo, de los conglomerados financieros, aunque se requiere una reforma legal. El nuevo gobierno debería impulsar estas iniciativas.

Gráfica 2. **Crédito privado como porcentaje del PIB<sup>1</sup>**

1. Crédito privado por los bancos depositarios.

Fuente: Banco Mundial, Financial Structure Database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932802971>

Se requieren más esfuerzos para fortalecer las políticas de regulación y supervisión. Debería fortalecerse la independencia de los principales organismos de supervisión del sistema financiero, a través del uso de principios basados en reglas que rijan el presupuesto y los asuntos relacionados con el personal. Las reglas de conducta de negocios en el sector bancario deberían mejorarse aún más, en especial por la alta concentración del sistema. Las nuevas regulaciones aprobadas el pasado mes de noviembre constituyen un paso en esta dirección, ya que abordan la mayoría de los problemas identificados en

este campo. A mediano plazo, se debería revisar en detalle la arquitectura regulatoria para detectar la posible sobreposición de responsabilidades con el fin de garantizar una supervisión eficaz y más integrada, y se debería considerar la incorporación de una ley de quiebras. Además, el conjunto de herramientas para la intervención macroprudencial debería ampliarse con miras a garantizar la realización eficaz y eficiente de los objetivos y la configuración legal del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, cuyo trabajo ha mejorado la comunicación, y el intercambio de información entre las distintas autoridades de supervisión necesita fortalecerse.

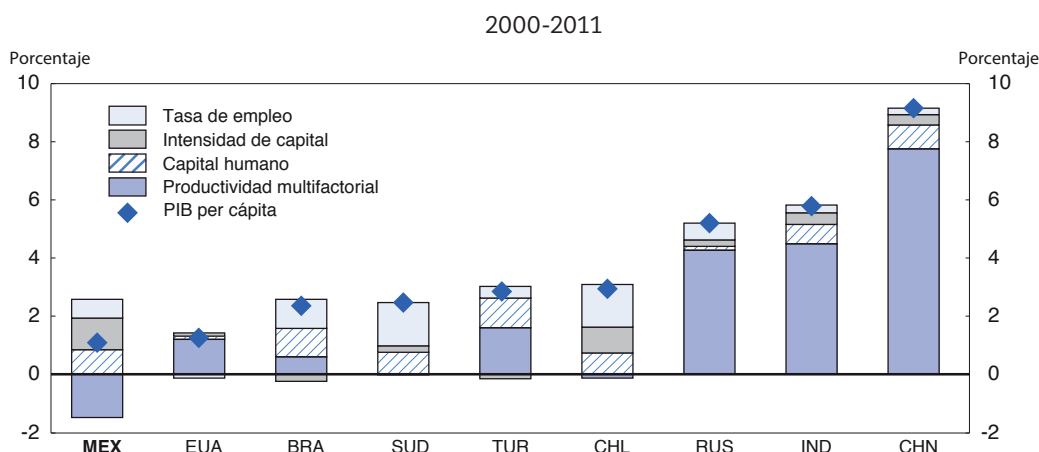
Los bancos de desarrollo tienen un desempeño sólido y están bien capitalizados. La regulación bancaria se aplica a los bancos de desarrollo en la mayoría de las áreas, aunque se debería definir mejor el alcance de sus actividades. Esto es particularmente importante debido a que estos bancos se han mantenido muy activos –aunque sus niveles de crédito siguen siendo pequeños en relación con los bancos comerciales– desde la recesión de 2008-2009 cuando proporcionaron provisiones anticíclicas de crédito para mitigar los efectos adversos de la crisis. Esto puede resultar atractivo en materia política, pero es muy difícil de eliminar una vez establecido, lo que perjudica la competencia, dado que estas instituciones tienen bajos costos de financiamiento como consecuencia de las garantías estatales. Así, los bancos de desarrollo deberían centrarse en proporcionar productos complementarios a los del sistema financiero privado, como el financiamiento de infraestructura y garantías financieras. El nuevo gobierno se ha comprometido a fortalecer a los bancos de desarrollo en esas áreas, y también otras como la innovación y el otorgamiento de patentes. También se deberían establecer reglas y objetivos claros para otras instituciones financieras públicas. Un ejemplo es el Infonavit, el principal proveedor de hipotecas, que financia sus operaciones principalmente con retenciones sobre la nómina. Aunque su rendimiento ha sido sólido hasta ahora, su cartera ha aumentado rápidamente y esto podría convertirse en una posible fuente de vulnerabilidad.

## Crecimiento económico a largo plazo

El crecimiento económico ha sido lento en la última década. Este desempeño económico mediocre permanece independientemente del tipo de concepto de bienestar material que se utilice: la producción, los ingresos o el consumo. Esto refleja la debilidad persistente de la productividad multifactorial, compensando los aportes de otro modo positivos del crecimiento de la fuerza laboral y la acumulación de capital humano (véase la gráfica 3). Si bien los aportes de tales factores de producción al crecimiento estaban a la par con otros grandes mercados emergentes –aunque muy por detrás de Rusia, India y China–, México es el único de esos países que ha sufrido un crecimiento de la productividad con tendencia negativa. El Pacto insta a aumentar el crecimiento potencial del PIB de apenas por encima del 3% a cerca de un 5%, lo cual no será posible sin un aumento importante en el crecimiento de la productividad y un ritmo más acelerado de acumulación de capital. Esto requeriría grandes reformas estructurales, en particular en los ámbitos del mercado de trabajo, la educación, la competencia y las instituciones jurídicas. Dada la ambición de la nueva administración y la amplitud de las reformas necesarias en múltiples sectores, se debería crear un organismo interinstitucional de alto nivel centrado en la productividad para analizar los obstáculos y los riesgos para el crecimiento y promover las reformas.

Más allá de los considerables riesgos a corto y mediano plazos, discutidos anteriormente, si México no lleva a cabo reformas suficientes e impulsa el crecimiento de la productividad,

Gráfica 3. Contribuciones al crecimiento del PIB per cápita



1. El aporte de capital intangible se encuentra subsumido en el crecimiento de la productividad multifactorial de tendencias.

Fuente: OCDE (2012a), *Long-term Growth Scenarios Database*.

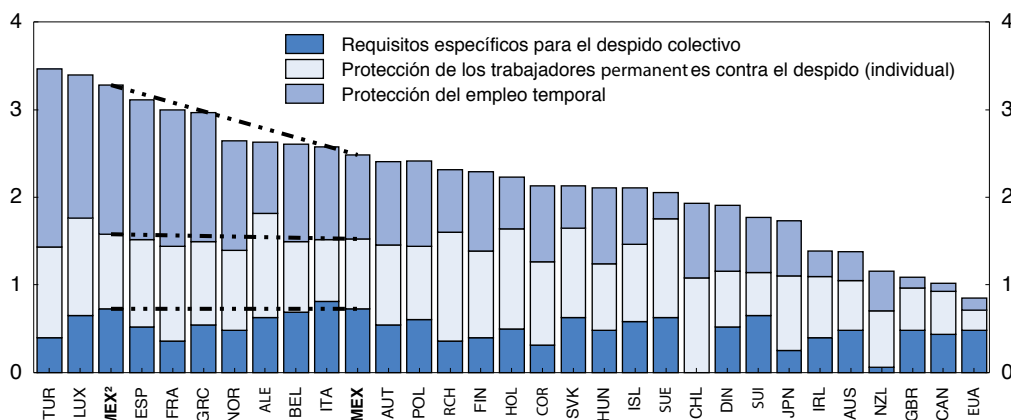
**Cómo interpretar esta gráfica:** Las contribuciones al PIB per cápita se basan en una descomposición del crecimiento del PIB en las contribuciones de la tasa de empleo (basada en la población en edad de trabajar), la intensidad de capital, el capital humano por trabajador y la productividad multifactorial. El eje vertical es el crecimiento promedio anual en puntos porcentuales del PIB per cápita. Para obtener más detalles, véase el Apéndice 1 de Johansson et al. (2013), "Long-Term Growth Scenarios", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1000.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932802990>

se enfrenta a un riesgo sustancial de estancamiento de los ingresos a largo plazo. Este riesgo es especialmente grave dada la estructura de las edades de la población, ya que se estima que el aporte de la demografía a la tasa de crecimiento potencial pronto comenzará a disminuir (OCDE, 2013a). Asimismo, algunos riesgos se derivan de la concentración del destino de sus exportaciones y su estructura de producción, aunque se ha estado diversificando para reducir su dependencia de Estados Unidos y la manufactura en general.

### **Mercados de trabajo e informalidad**

La reforma del mercado laboral, que se convirtió en ley a finales de 2012, representa un gran avance en la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo. En particular, contribuirá a la reducción de la severidad de la protección para el empleo formal que disminuye las tasas de participación laboral, en especial para las mujeres. La ley debería ayudar a impulsar la creación de trabajo formal, así como el crecimiento de la productividad, al permitir a los empleadores ajustar su fuerza laboral a menor costo y con menor incertidumbre judicial. Esto debería ser especialmente beneficioso en industrias dinámicas o volátiles que están abiertas al comercio internacional, ya que tienen una mayor incertidumbre acerca de sus necesidades en cuanto a la mano de obra. Si bien hacer una estimación completa del impacto de la nueva ley es todavía muy incierto, los cálculos de la OCDE sobre la base de los cambios en el rigor de la protección del empleo en el sector formal (véase la gráfica 4) sugieren que estas reformas podrían aumentar el potencial de crecimiento en al menos 0.1 puntos porcentuales.

Gráfica 4. **Rigor de la legislación de protección del empleo**Escala de 0 (menos restrictiva) a 6 (más restrictiva), 2008<sup>1</sup>

1. Para todos los países excepto México, el cual se refiere a la calificación de 2013.
  2. Previo a la reforma de 2012 de la Ley Federal del Trabajo, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2012.
- Fuente: OECD Indicators of Employment Protection Database.

**Cómo interpretar esta gráfica:** Los indicadores de la OCDE miden la legislación de protección del empleo con una escala de 0 a 6, donde 0 indica el menos restrictivo desde el punto de vista empresarial y 6, el más restrictivo. Con la reforma, la legislación laboral de México se ha vuelto mucho menos restrictiva. El carácter restrictivo aminoró en cuanto a la protección del empleo temporal y la protección de los trabajadores permanentes contra el despido, pero no en lo que respecta a los requisitos específicos para el despido colectivo.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803009>

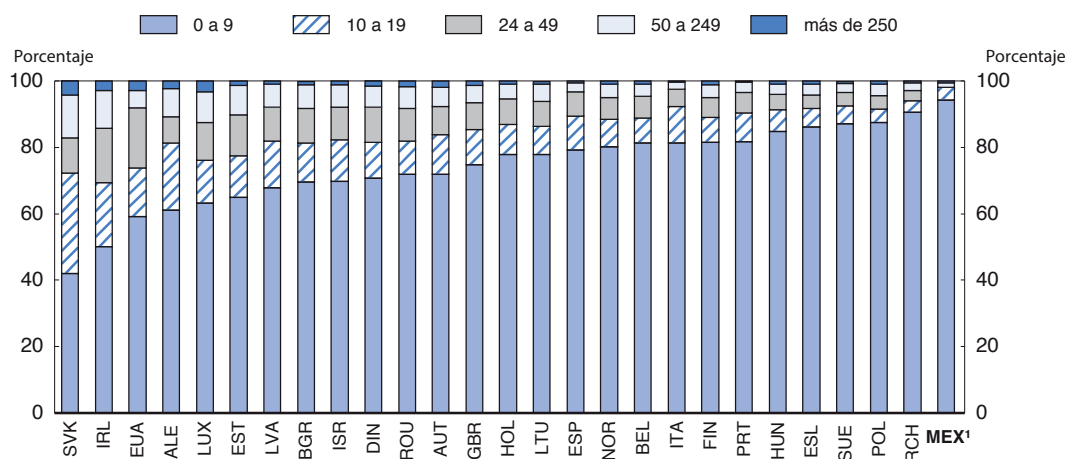
La veloz implementación de la nueva ley es importante para garantizar que sus beneficios se hagan efectivos con rapidez. Varios aspectos de la ley son innovadores en el contexto mexicano: i) ahora están autorizados los nuevos contratos de capacitación a corto plazo de tres meses para los obreros y de seis meses para los puestos ejecutivos, lo que debería contribuir a mejorar la coincidencia entre empleadores y la oferta de trabajo, y facilitar mayores tasas de empleo formal para los jóvenes y las personas menos cualificadas, ii) ahora están autorizadas las nuevas causales de terminación contractual sin responsabilidad, por mala conducta, incluido el acoso, y iii) el pago de “salarios caídos” mientras haya litigios laborales en curso ahora se limita a un máximo de 12 meses, lo que reduce la incertidumbre del empleador (en lugar de ser ilimitado como antes).

Sin embargo, la informalidad generalizada sigue siendo un desafío abrumador, ya que restringe las economías de escala y reduce la eficiencia en toda la economía. México tiene una gran proporción de pequeñas empresas manufactureras (así como su empleo y producción) (véase la gráfica 5). Además, la mayor parte del sector informal en el país trabaja en “microempresas” con 10 empleados o menos, o por cuenta propia. La preponderancia de las pequeñas empresas y la informalidad limita seriamente las economías de escala que se pueden alcanzar, y refleja las distorsiones estructurales que deprimen la productividad promedio y restringen el crecimiento (Hsieh y Klenow, 2012; Dougherty, 2013).

No existe panacea para hacer frente a la informalidad. A largo plazo, el aumento de los ingresos la reducirá. Sin embargo, nueva evidencia empírica muestra que la promoción

Gráfica 5. **Distribución de las empresas manufactureras por tamaño**

2008



Fuente: OCDE, Entrepreneurship Database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803028>

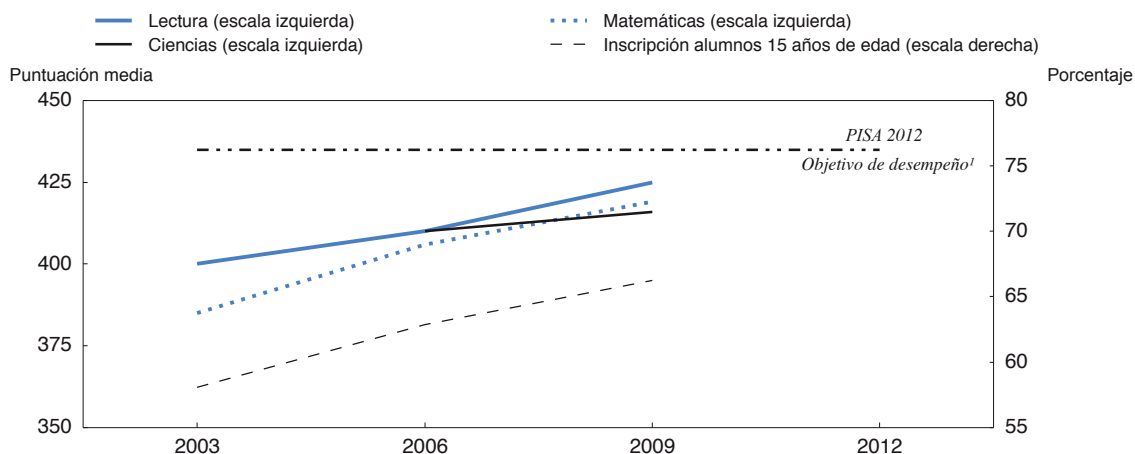
de una mayor participación de las empresas formales y del empleo requerirá un paquete más amplio de políticas para mejorar los resultados educativos, reformar la regulación comercial, fortalecer las instituciones legales y reducir la corrupción (Dougherty y Escobar, 2013). También existen pruebas de que el acceso al financiamiento es una barrera importante. A menudo se piensa que los impuestos son un problema clave, pero la evidencia sugiere que no representan el elemento conductor dominante de la informalidad en México, aunque pueden afectar las decisiones de algunos profesionistas autónomos con altos ingresos, muchos de los cuales son dueños de sus empresas. En general, los déficits de habilidades predominan entre los trabajadores asalariados informales, y existe una diferencia salarial promedio de alrededor del 15% con los trabajadores asalariados formales (Bargain y Kwenda, 2010). Estos déficits de habilidades, que limitan el empleo del sector formal, reflejan el débil logro educativo y la baja calidad de la educación.

El logro educativo es considerablemente inferior a la media de la OCDE, pero ha ganado terreno en la última década, mientras que las medidas para elevar la calidad de la educación se han incrementado a un ritmo moderado (véase la gráfica 6). Esto es particularmente impresionante dado que casi todos los estudiantes de cuatro a 14 años de edad asisten ahora a la escuela, aunque la matrícula después de los 14 años es más escasa y se requiere un mayor esfuerzo a nivel de la educación media superior. Se deberán propiciar más las reformas a la enseñanza y la dirección escolar, el financiamiento del sistema y los programas de estudio, así como las estrategias de evaluación (OCDE, 2012b). La reforma aprobada en enero de este año es un paso importante, y debería lograr que el sistema de contratación, evaluación y promoción de los profesores sea más profesional, ya que termina con los criterios discrecionales que a veces han permitido que se compren o hereden plazas docentes.

### Competencia y regulación

México ha logrado avances significativos en cuanto a la simplificación de los procedimientos para iniciar un negocio. El tiempo en días, el costo promedio y los requisitos

Gráfica 6. **Resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) para México**



1. El objetivo de desempeño establecido en 435 por el gobierno mexicano para 2012, considera un promedio combinado de las puntuaciones medias del país a partir de una base de 392 puntos usando los resultados del informe PISA 2003.

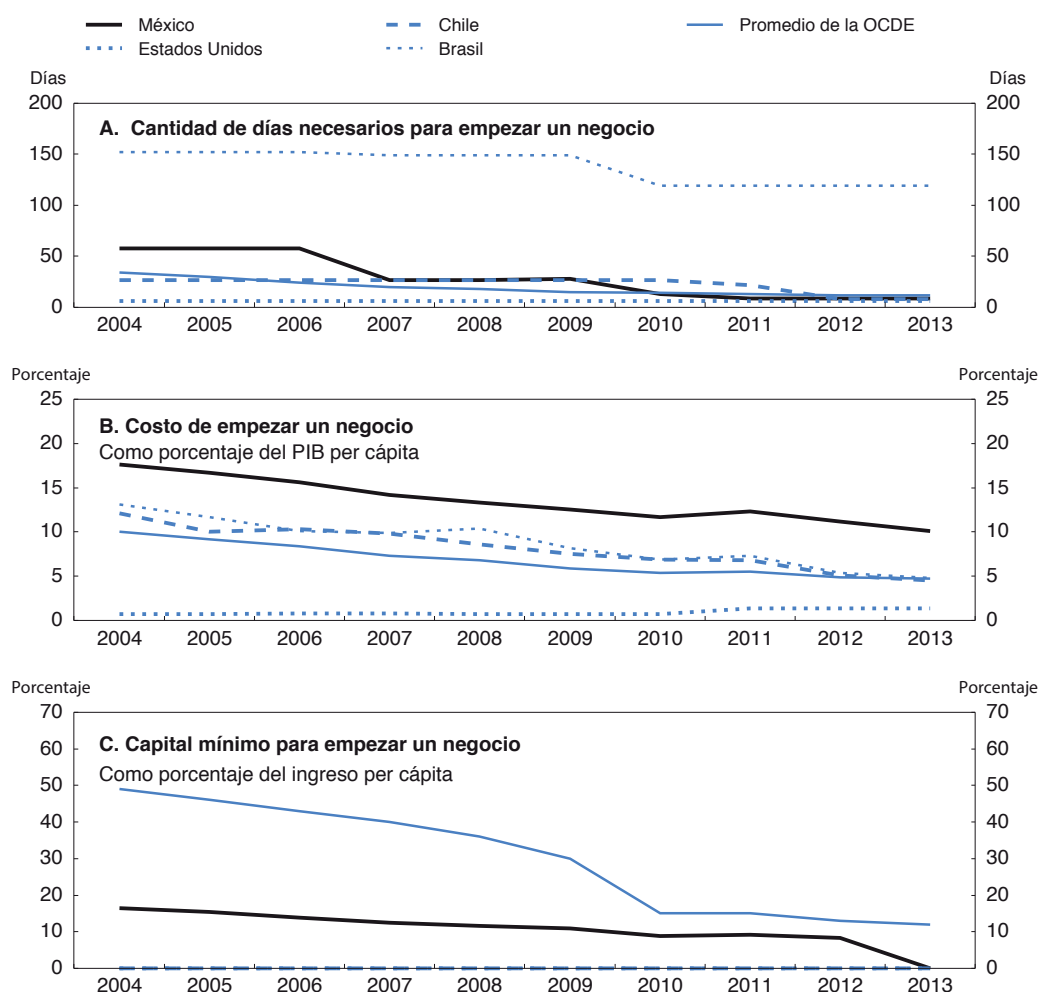
Fuente: OCDE (2011b), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA 2009 for Mexico*.

**Cómo interpretar esta gráfica:** Cada tres años, los indicadores del informe PISA de la OCDE evalúan los sistemas educativos en todo el mundo mediante la evaluación de las aptitudes de estudiantes de 15 años de edad en las materias clave: lectura, matemáticas y ciencias. En cada ámbito de la evaluación, la puntuación de cada país participante es el promedio de una muestra representativa de estudiantes de ese país. La puntuación media de los países de la OCDE es de 500 puntos y la desviación estándar es de 100 puntos. Alrededor de dos tercios de los estudiantes en todos los países de la OCDE tienen una puntuación de entre 400 y 600 puntos.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803047>

de capital mínimo para abrir un negocio se han reducido progresivamente durante la última década, siendo la cantidad de capital desembolsado necesaria para abrir un negocio de bajo riesgo casi cero este año (véase la gráfica 7). Por otra parte, durante la última década la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) aplicó la evaluación del impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) a la regulación nueva y a la existente, y recientemente reformó su sistema para alinearlo con las mejores prácticas de la OCDE. Todas las RIA se hacen públicas, como resultado de los requisitos de transparencia, y una reciente evaluación de la OCDE (2012c) observa que en general las secretarías y los organismos reguladores siguen sus recomendaciones no vinculantes. Sin embargo, se debería fortalecer a la COFEMER con el fin de darle suficiente estatus legal para abordar la regulación desde una perspectiva de “gobierno entero”.

Existe una variación sustancial de las normas administrativas a nivel estatal, y aún queda mucho por hacer para reducir los costos de cumplimiento en el ámbito local (IMCO, 2012; OCDE, 2012c). Una opción útil sería integrar el portal en línea de registro simplificado federal de empresas *tuempresa.gob.mx*, con el registro y los portales de información propios de los estados. Algunos estados, como Nuevo León y Zacatecas, han adoptado enfoques agresivos para revisar el acervo de regulación, evaluando su necesidad y eficiencia, un enfoque que ellos apodan la “tala regulatoria”. Alrededor de una docena de estados y municipios han participado en una iniciativa conjunta de la OCDE y la Secretaría de Economía, la cual ha ayudado a aplicar mejores políticas regulatorias a nivel estatal y municipal, con base en un conjunto de herramientas desarrolladas con la OCDE.

Gráfica 7. **Demoras y costos para empezar un negocio**

Fuente: Banco Mundial (2013), *Doing Business Indicators*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803066>

Existen restricciones explícitas e implícitas de la inversión privada y extranjera en varios sectores de redes, lo que limita la función que puede desempeñar la competencia internacional. Estas restricciones a la propiedad extranjera se encuentran entre las más estrictas de la OCDE, e incluyen los monopolios estatales de electricidad y de los sectores de petróleo y gas, así como las restricciones adicionales a la propiedad extranjera en los sectores de agricultura, telecomunicaciones, medios de comunicación, transporte y servicios financieros, en todos los cuales también existe un grado excepcionalmente alto de concentración del mercado (CIDAC, 2011; OCDE, 2013a).

La Ley de Competencia de 2011 fue un gran avance en el apoyo a la competencia y ya está desempeñando un papel importante en la vigilancia de las prácticas abusivas. La capacidad de la Comisión Federal de Competencia (CFC) para imponer grandes multas, de hasta el 10% de la facturación nacional total de las empresas —algo que ya ha hecho en varios casos—, y las sanciones penales son probablemente factores disuasivos importantes. Sin embargo, los retrasos en la revisión judicial siguen siendo un problema: los tribunales especializados con jueces expertos que se previeron cuando se aprobó

la Ley de Competencia en el año 2011 todavía no se han establecido. Si se conforman correctamente estos tribunales pueden ser muy benéficos, pero es necesario que tengan un mandato amplio, con la facultad de ofrecer una revisión expedita de todas las cuestiones de regulación económica, incluidas las relacionadas con la competencia.

Un anteproyecto de ley de telecomunicaciones que realizaría enmiendas constitucionales para atender asuntos relativos a la competencia fue aprobado por la Cámara de Diputados en marzo de 2013 y a mediados de abril se encontraba bajo consideración en el Senado. Una mayoría de las legislaturas estatales deberá votar en apoyo a la legislación. El anteproyecto crea un organismo regulatorio autónomo que tendría la capacidad de disgregar a empresas dominantes que controlan más del 50% de su mercado, aplicar regulaciones unilaterales a estas empresas y ordenar la separación de los servicios. También terminaría el límite actual de 49% a la inversión extranjera en la telefonía fija y aumentaría el límite a la inversión extranjera en televisión a 49%. Más aún, la ley establecería tribunales especializados para atender de manera más amplia casos relacionados con las telecomunicaciones y la competencia económica.

## **Comercio**

Las presiones salariales moderadas, la liberalización arancelaria unilateral en curso y la proximidad geográfica a Estados Unidos, junto con los acuerdos bilaterales de inversión, incrementan la participación de mercado de exportación de México con América del Norte. Al mismo tiempo, México ha diversificado el destino de sus exportaciones, lo cual redujo su dependencia de Estados Unidos. Si bien el bajo rendimiento de la productividad se ha generalizado en muchos sectores de la economía en los últimos años, hay indicios de que algunos sectores de manufactura donde hay más competencia –y un menor grado de concentración del mercado– han obtenido mejores resultados, incluidos los sectores de autopartes, maquinaria y el equipo e instrumentos audiovisuales (Banda y Bernal, 2011). Éstos son también los sectores que han permitido a México participar de manera más directa en las cadenas globales de valor.

Mayor liberalización tarifaria y de inversiones, en especial en los servicios, apoyará una integración más profunda de México en las cadenas globales de valor y lo ayudará a capturar eslabones de mayor valor agregado. La eliminación simultánea de barreras tanto nacionales como internacionales a la competencia incluso podría tener efectos complementarios que pueden aumentar aún más los beneficios generales de la reforma, ya que tienen la capacidad de reforzarse mutuamente y producir beneficios particularmente grandes para las empresas más productivas (Ben Yahmed y Dougherty, 2012). Esto se podría respaldar con mejoras en el entorno financiero e innovador que en la actualidad no es propicio para el desarrollo de empresas nuevas.

## **El sistema legal**

Incrementar la productividad y lograr la serie de reformas de competencia previstas por las autoridades requerirá instituciones judiciales más sólidas para hacer cumplir las leyes y sancionar controversias. La eficacia judicial se basa no sólo en el fundamento legal, sino también en la eficiencia del sistema judicial, la calidad de la administración, la naturaleza de los códigos legales y la solidez de los procedimientos. Las estimaciones empíricas llevadas a cabo en el contexto de este Estudio sugieren que un sistema judicial de baja calidad provoca que la ejecución de contratos sea problemática, reduciendo el tamaño promedio de las

empresas y su intensidad en el uso de capital, y disminuyendo así la productividad agregada a través de economías de escala reducidas. Si se llevara a los poderes judiciales de los estados rezagados al nivel del estado promedio, se podría elevar el monto general de la producción en varios puntos porcentuales del PIB (Dougherty, 2013).

La justicia penal también es problemática, con tasas de impunidad extremadamente altas (cuando los delincuentes escapan del castigo), en parte debido a la ineficiencia de un sistema legal que procesa pocos delitos, pero también a causa de la corrupción, que el sistema no impide de manera adecuada. También son necesarias una mejor coordinación, integración y capacitación de las fuerzas policiales, reformas que también ayudarían a mejorar el entorno empresarial (OCDE-IMCO, 2012).

Las principales reformas al sistema judicial penal de México están en marcha desde la aprobación en 2008 de una enmienda constitucional, la cual dio un plazo a los estados hasta el año 2016 para pasar de un sistema inquisitivo escrito que era demasiado lento y carecía de credibilidad, a uno oral y acusatorio que ha demostrado ser más eficiente, y también abre la posibilidad de interrogar a los testigos e impugnar pruebas. Esta reforma tardó en ponerse en marcha, pero según la Secretaría de Gobernación (SEGOB), una docena de estados ya han empezado a atender nuevos casos utilizando el nuevo sistema en todos o algunos de sus distritos. Otros diez estados se encuentran en proceso de implementación del nuevo sistema, mientras que los diez restantes apenas han comenzado a preparar la legislación necesaria. Se ha establecido una comisión especial (Secretaría Técnica, SETEC) a nivel federal para apoyar la transición, aunque sus facultades tienen una naturaleza meramente consultiva y de apoyo, y carece de autoridad para impulsar las reformas. También sería útil la armonización de los códigos penales de todos los estados.

Los juicios civiles siguen operando con procedimientos escritos, aunque en 2011 se aprobó una reforma que exige una rápida transición a los juicios orales también en materia civil. El gobierno federal ha optado por los nuevos juicios, y algunos estados (y el Distrito Federal) están experimentando con el nuevo sistema. Estas reformas tienen el potencial de mejorar sustancialmente la calidad de la justicia y la confiabilidad del cumplimiento de los contratos. Sin embargo, no existe un organismo al que se le haya encomendado la ejecución o el seguimiento de las reformas relacionadas con juicios civiles.

Otra área crucial donde se necesitan reformas legales es la que se ocupa de abordar el abuso en los amparos económicos y fiscales que se utilizan para bloquear las acciones de los reguladores sobre empresas específicas. Se aprobó una reforma importante de amparos económicos centrados en el ámbito de las concesiones públicas, la cual debería limitar la capacidad de actores específicos para bloquear las acciones del regulador antes de su resolución legal definitiva. En términos más generales, la Suprema Corte de Justicia ha comenzado a avanzar hacia un principio de interés público en su jurisprudencia de amparos, a pesar de que un cambio legislativo sería más eficiente y equitativo, e impediría la presentación de casos sin mérito. La creación de tribunales especializados en materia económica, con jueces calificados, contribuiría a facilitar sentencias más equilibradas.

## Protección del medio ambiente y política energética

### **Crecimiento verde**

A medida que México busca impulsar el crecimiento económico, es necesario tomar en cuenta las presiones sobre sus recursos naturales. Los costos de la degradación ambiental

**Recuadro 1. Principales recomendaciones sobre la política estructural para impulsar el crecimiento**

**Estabilidad financiera**

- Reforzar la competencia en el sector bancario para apoyar el desarrollo próspero de los mercados de capital, pero con especial consideración a los asuntos de estabilidad financiera.
- Fortalecer la autonomía en cuestiones relativas al presupuesto y al personal de los organismos clave del sector financiero, dar carácter legal al Consejo de Estabilidad Financiera y ampliar el conjunto de herramientas para la intervención macroprudencial con el fin de garantizar la realización eficaz y eficiente de los objetivos macroprudenciales.

**Informalidad y mercados de trabajo**

- Buscar reducir la informalidad a través de un conjunto amplio de políticas: fortalecer la educación y las habilidades, reducir la regulación comercial anticompetitiva, mejorar el entorno legal y combatir la corrupción.
- Aumentar las tasas de participación de la fuerza laboral y de empleo, en especial para las mujeres.
- Mejorar el rendimiento de la educación al continuar con las reformas sistémicas a los incentivos docentes y el liderazgo escolar, el financiamiento del sistema y los programas de estudio, así como las estrategias de evaluación y examinación.

**Competencia y regulación**

- Propiciar la reforma regulatoria y eliminar las barreras de entrada en todos los niveles, en especial el subnacional, partiendo de la base de los progresos en el ámbito federal. Crear un organismo interinstitucional de alto nivel, centrado en la productividad y que pueda estudiar y promover la reforma estructural.
- Revisar el diseño institucional de la COFEMER para mejorar su condición jurídica y reforzar su impacto.

**Barreras comerciales**

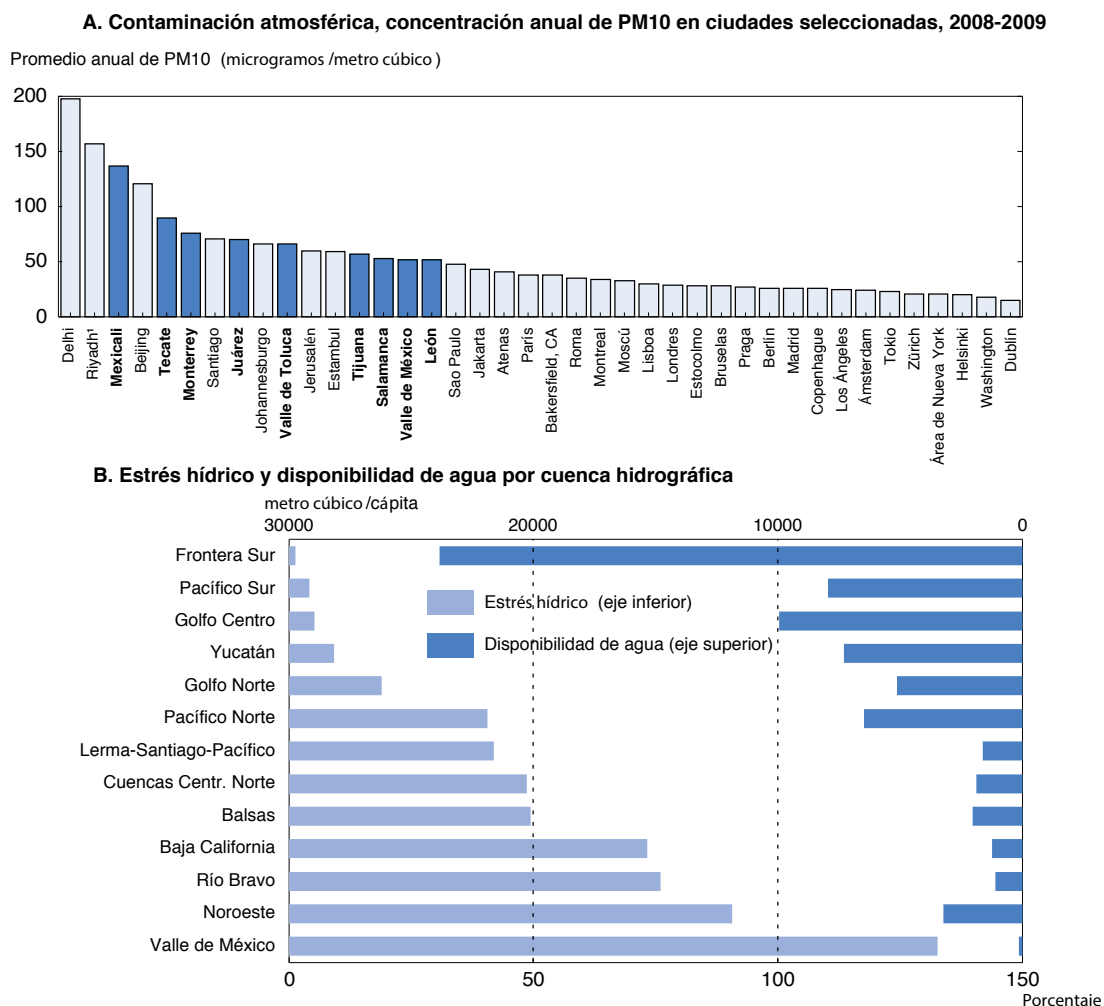
- Eliminar las barreras a la inversión extranjera en los sectores aún limitados, en complemento a los avances en la liberalización arancelaria unilateral.

**Sistema legal**

- Completar las reformas judiciales a nivel estatal orientadas hacia el establecimiento de los juicios orales acusatorios en casos penales. Facultar a un organismo ejecutivo para fomentar la transición análoga para los casos civiles.
- Armonizar los códigos y procedimientos penales entre los estados. Fortalecer la coordinación, integración y capacitación de las fuerzas policiales.
- Establecer tribunales económicos especializados con jueces calificados para abordar los problemas relacionados con la regulación económica y apoyar la eficacia de la Comisión Federal de Competencia.
- Continuar la reforma del sistema de amparo para reducir las posibilidades de abuso, sobre todo en el ámbito fiscal.

se estimaron en alrededor de un 5% del PIB en 2011 (INEGI, 2013), principalmente por la contaminación atmosférica. Si bien el costo se ha reducido, el impacto es considerable. En general, la calidad del aire ha mejorado en la última década, pero la contaminación atmosférica todavía representa las tres cuartas partes de los costos de la degradación ambiental y las enfermedades respiratorias siguen siendo una de las principales causas de

Gráfica 8. Contaminación atmosférica y estrés hídrico



1. Últimos datos disponibles al año 2003.

Fuente: OMS, Urban Outdoor Air Pollution Database; CONAGUA.

**Cómo interpretar esta gráfica: (Panel A):** Las PM10 son partículas de alrededor de 10 micras o menos que, debido a su pequeño tamaño, pueden penetrar en lo más profundo de los pulmones y, por tanto, dañar la salud humana y reducir la esperanza de vida. Las concentraciones de PM10 son particularmente altas en las ciudades mexicanas, por encima de otras capitales importantes del mundo, y muy por encima del límite anual pautado de 20 microgramos por metro cúbico establecido por la Organización Mundial de la Salud.

**Cómo interpretar esta gráfica: (Panel B):** El indicador de estrés hídrico de la OCDE se basa en la proporción de las extracciones anuales de agua con respecto a la disponibilidad anual del líquido. Por debajo del 10%, el estrés hídrico es bajo; el rango de 10 a 20% indica un estrés moderado; por encima del 20%, el estrés es medio; cuando las extracciones anuales superan el 40% de la disponibilidad anual de agua, el estrés es grave. La mayoría de las cuencas hidrológicas mexicanas se encuentran bajo un estrés medio o grave. La disponibilidad de agua se refiere a los recursos hídricos renovables per cápita. En general, se considera que un país o región tiene estrés hídrico si este valor es inferior a 1.700.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803085>

mortalidad infantil. Algunas ciudades mexicanas se encuentran entre las más contaminadas del mundo (véase la gráfica 8, panel A). Además, el uso de agua del país no es sustentable; 101 de los 653 acuíferos están agotados, sobre todo en las zonas del norte y noroeste, donde viven tres cuartas partes de la población, y la calidad del agua, tanto en la superficie como la subterránea, se ve amenazada por la contaminación (véase la gráfica 8, panel B).

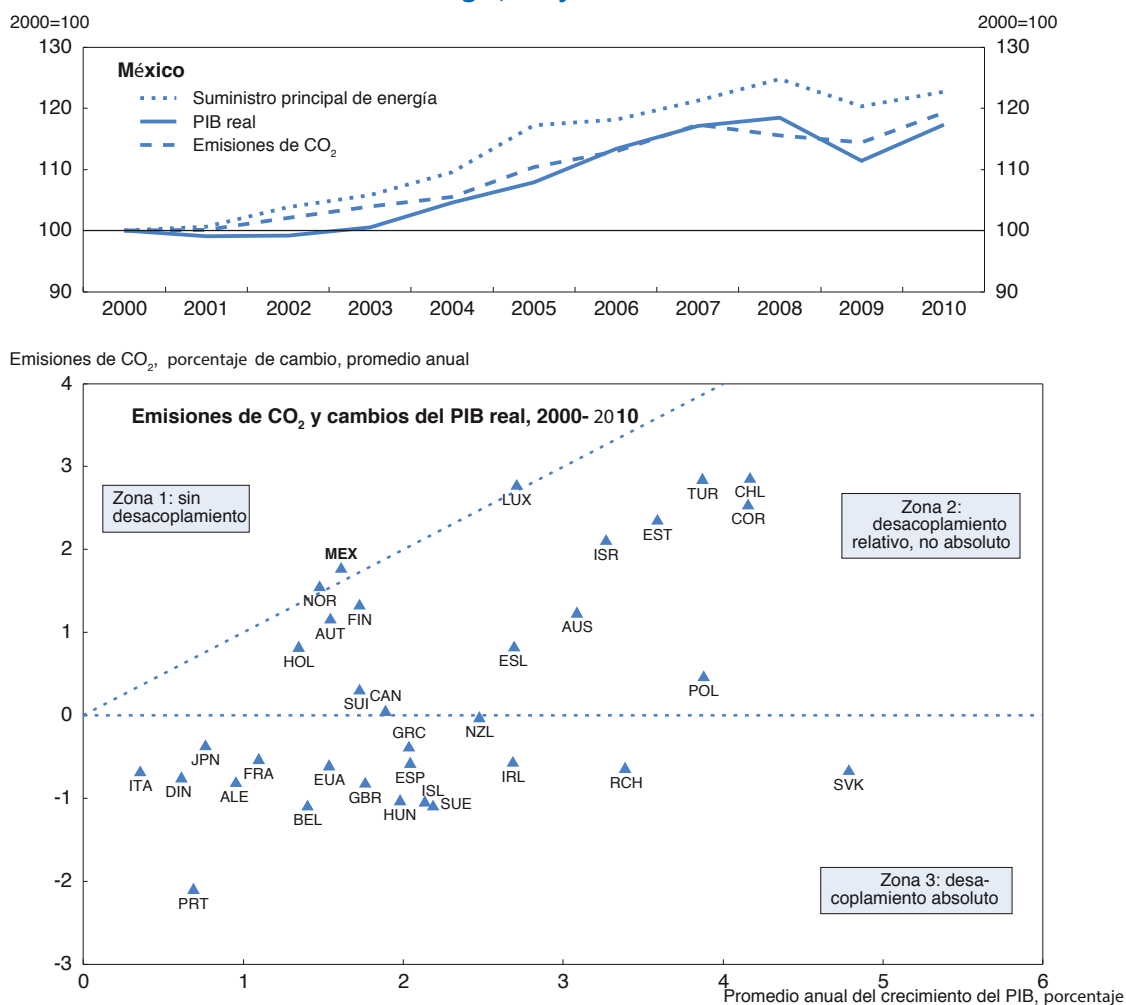
La reducción de gases de efecto invernadero (GEI) todavía es un gran desafío. México es el decimotercer mayor emisor de GEI en el mundo y tiene el progreso más débil en la OCDE en cuanto al desacoplamiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> del crecimiento económico (véase la gráfica 9). La mayor parte de la producción energética depende de los combustibles fósiles y los sectores relacionados con la energía representan casi tres cuartas partes de las emisiones totales. El uso de electricidad en los sectores agrícola y residencial está subsidiado con tarifas reducidas, mientras que la gasolina y el diesel están indirectamente subsidiados por un mecanismo de moderación de precios. En general, los subsidios a los combustibles fósiles (incluidas la gasolina y la electricidad) fueron equivalentes en promedio a 1.7% del PIB durante el periodo 2006–2012. Esto promueve el uso ineficiente y excesivo de energía y supone un lastre para las finanzas públicas. Aunque pretenden hacer frente a las preocupaciones sociales, esos subsidios benefician de manera desproporcionada a los grupos más ricos de la población (OCDE, 2013c).

México ha adoptado un ambicioso objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 30% por debajo de un escenario tendencial en 2020 y 50% en 2050 con respecto al nivel del año 2000, condicionado a la obtención de ayuda financiera internacional. Las primeras, y más rentables, formas de lograr estos objetivos son eliminar por completo los subsidios e introducir precios del carbono, ya que esto alentaría a los hogares, industrias y agricultores a aprovechar las estrategias menos costosas para reducir las emisiones. La política actual de aumento de los precios de gasolina en 11 centavos por mes es un paso importante para cerrar la brecha entre los precios del combustible de México y Estados Unidos (véase la gráfica 10). Sin embargo, esto todavía implica un importante subsidio implícito en la actualidad. Por tanto, se necesita una acción más decidida. Una vez que el subsidio desaparezca, establecer un impuesto positivo al consumo y cambiar a un precio de la gasolina determinado por el mercado serían pasos en la dirección correcta. Esto se podría hacer de forma gradual con un mecanismo moderador transitorio y basado en reglas.

Las empresas productoras de petróleo y gas (PEMEX) y de electricidad (CFE) de México pueden llevar a cabo más acciones para reducir sus emisiones. En los últimos años, se han implementado medidas de mitigación tales como la reducción de la quema de gas, el aumento en la eficiencia de las instalaciones y el uso de la cogeneración. Aunque los resultados han sido positivos y los objetivos se alcanzaron, aún queda mucho por hacer. Seguir fomentando el desarrollo de las energías renovables podría reducir considerablemente las emisiones de GEI, sobre todo porque México tiene un gran potencial en este sector, gracias a sus condiciones geográficas y climáticas. Esto incluye la correcta implementación de la nueva metodología de la CFE, que incorpora las externalidades sociales y ambientales en la compra de electricidad a un precio de costo mínimo.

La reestructuración de los impuestos sobre la tenencia de vehículos, con el fin de que tomen en cuenta el desempeño ambiental, podría incentivar el uso de vehículos más eficientes en el uso de energía, aunque la forma más eficaz de reducir las emisiones es el establecimiento de un impuesto especial positivo sobre el consumo de combustible. Por otra parte, la dirección efectiva de la inversión pública y privada en la infraestructura de transporte que favorece al transporte masivo podría reducir los impactos del cambio climático. La implementación de los sistemas de autobuses de tránsito rápido (BRT, por sus siglas en inglés) en más de 10 ciudades, incluida la Ciudad de México, y otros proyectos de transporte masivo encabezados por el programa federal PROTRAM, son buenos ejemplos en este sentido.

En el sector del agua, los subsidios a la agricultura, principalmente a través de precios bajos de la electricidad para el bombeo de agua de riego y cargos bajos o inexistentes para el

Gráfica 9. **Energía, PIB y emisiones de carbono**<sup>1</sup>

1. Emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes del consumo de combustibles. Enfoque sectorial.

Fuente: OCDE (2013a); AIE.

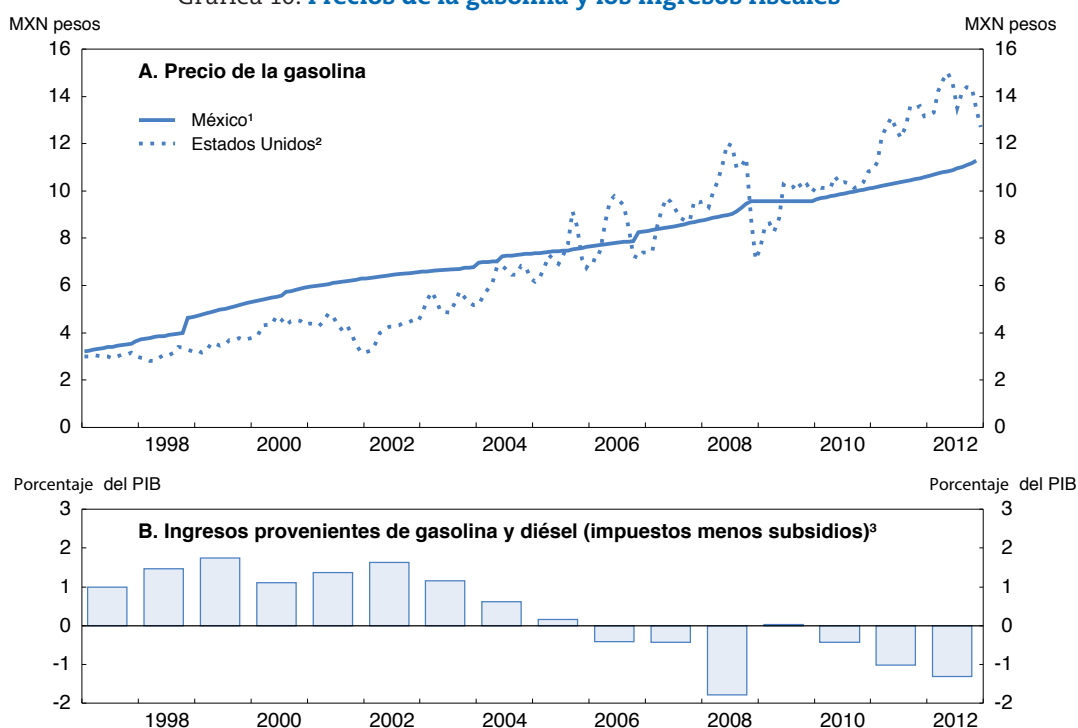
**Cómo interpretar esta gráfica:** El desacoplamiento se refiere a la ruptura del vínculo entre las presiones medioambientales y el crecimiento económico. México no experimentó desacoplamiento alguno entre las emisiones de CO<sub>2</sub> y el crecimiento del PIB en la última década, ya que sus emisiones aumentaron con mayor rapidez que su PIB.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803104>

uso, proporcionan incentivos limitados para mejorar la eficiencia y reducir las pérdidas de agua. Estas distorsiones, junto con el uso ilegal del agua debido a la falta de aplicación de la ley, dieron lugar a la sobreexplotación de las aguas subterráneas y han desalentado la inversión en tecnologías de riego más eficientes. Por otra parte, los subsidios agrícolas han demostrado ser regresivos, lo que beneficia principalmente al 10% más acaudalado de los agricultores (OCDE, 2013c). La eliminación gradual de los subsidios a la electricidad para el bombeo de agua para riego y su sustitución por transferencias en efectivo, independientemente del uso del agua, como se ha hecho en algunos programas piloto, fomentaría un uso más sustentable del agua.

Aumentar el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento ha sido una prioridad durante la última década, con grandes inversiones en infraestructura a través de las

Gráfica 10. Precios de la gasolina y los ingresos fiscales



1. Precio de la gasolina *premium*, al final del periodo.
2. Precios de venta al público de gasolina reformulada *premium* de Estados Unidos.
3. El impuesto a la gasolina y al diésel (Impuesto especial sobre producción y servicios, IEPS, de gasolinas y diésel), que en tiempos de precios internacionales altos y en aumento, se torna negativo (subsidio), ya que el gobierno aplica un mecanismo de moderación de precios a nivel local. Datos preliminares para 2012.

Fuente: INEGI; SHCP; Administración de Información Energética de Estados Unidos; OCDE, *Main Economic Indicators Database*.

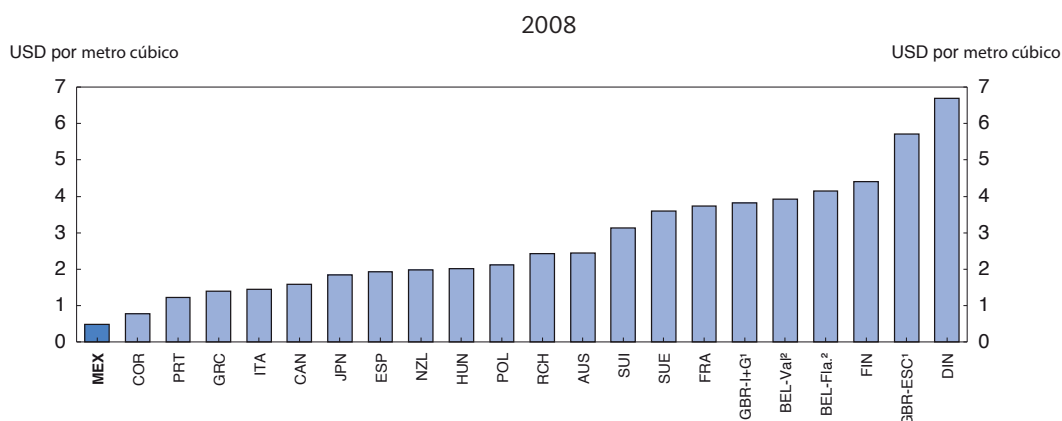
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803123>

transferencias federales y estatales. Aunque la cobertura de agua y saneamiento ha aumentado de manera considerable, todavía hay 11 millones de mexicanos que carecen de acceso a agua potable y 14.8 millones que no lo tienen a servicios de saneamiento. Por otra parte, los ingresos por derechos de uso son muy bajos debido a las bajas tarifas de agua y tasas de cobro de facturas (véase la gráfica 11). Hay margen para aplicar aumentos de tarifas en algunas áreas (OCDE, 2013b). Los precios de los servicios de agua deben reflejar los costos de operación y mantenimiento de su prestación. Sin embargo, un enfoque gradual orientado a un mayor cobro de facturas por el servicio público, pondría los balances financieros sobre una base más sólida y podría fomentar la confianza del consumidor, que es un requisito previo para el aumento de las tarifas (OCDE, 2012f).

### Política energética

El sector de petróleo y gas, a través de la empresa estatal PEMEX, desempeña una función clave en México. PEMEX enfrenta un gobierno corporativo complejo y desafíos operativos, incluida la baja productividad laboral (véase la gráfica 12). Como consecuencia, tres de sus cuatro filiales tienen grandes y persistentes pérdidas financieras. Mejorar la

Gráfica 11. Precio unitario residencial de los servicios de agua y saneamiento



1. GBR-I+G para Inglaterra y Gales, y GBR-ESC para Escocia.

2. BEL-Val para la región de Valonia y BEL-Fla para la región flamenca de Bélgica.

Fuente: OCDE (2010), *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*.

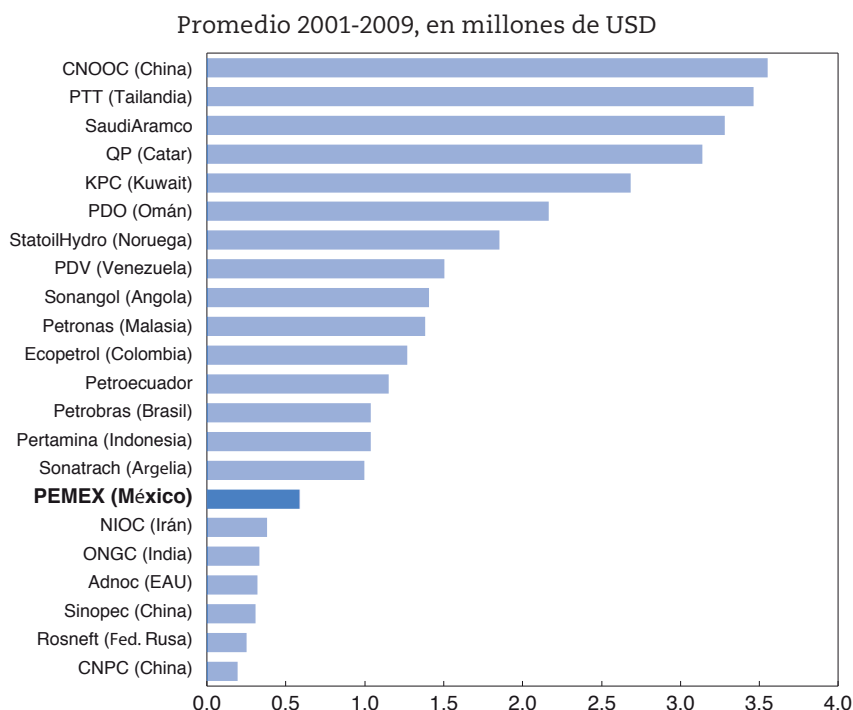
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803142>

eficiencia de PEMEX es aún más importante, debido a su papel fundamental en las finanzas públicas, los costos energéticos y la economía en su conjunto. La producción de petróleo crudo se redujo de manera significativa desde mediados de la década de 2000 hasta 2009, con la disminución de la producción del yacimiento petrolero más importante de PEMEX, Cantarell, compensada sólo en parte por el aumento en la producción de otros yacimientos, en particular, Ku-Maloob-Zaap.

La Reforma Energética de 2008 no modificó los principios constitucionales que afectan a PEMEX, pero permitió los cambios legales y estructurales. Aclaró el objetivo de la compañía, fomentó el alcance de la reforma del gobierno corporativo, mejoró la autonomía operativa en el financiamiento y creó un régimen especial de contratación para la adquisición de bienes y servicios (OCDE, 2010). La reforma también dio a PEMEX mayor autonomía y flexibilidad con respecto a los modelos de contrato, con cierto éxito. Sin embargo, estas reformas deben llevarse más lejos, incluso a través de una enmienda constitucional que permita compartir los riesgos y los beneficios con el sector privado. Un entorno más competitivo para PEMEX podría generar incentivos de mercado adecuados para mejorar su eficiencia, aunque también se debería ampliar la regulación para incluir la supervisión de los nuevos participantes. Sin embargo, todavía hay margen para permitir una mayor participación del sector privado, mediante el cambio de las bases de licitación y los esquemas de contratación, y la implementación de contratos de incentivos para atraer la participación de socios calificados que cuenten con una capacidad técnica comprobada para aprovechar las oportunidades.

El gobierno planea plantear una reforma energética más adelante en este año para atender los compromisos hechos en el Pacto, con el objeto de transformar a PEMEX en una empresa productiva y competitiva en el ámbito internacional, como se describe en el capítulo 2. Recientemente se realizó un cambio en los estatutos del partido gobernante para permitir a sus legisladores apoyar una reforma energética que posibilite una mayor colaboración con el sector privado, incluidas asociaciones con empresas petroleras extranjeras, y a la vez mantenga a PEMEX bajo control del Estado.

Gráfica 12. **Ingresos de PEMEX por empleado en comparación con otras empresas petroleras propiedad del Estado**



Fuente: Hartley y Medlock (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803161>

## Reforma fiscal

### El marco fiscal

El marco fiscal actual de México ha sido de gran ayuda para establecer la disciplina fiscal y lograr la sustentabilidad fiscal a largo plazo. A raíz de la crisis financiera de 2008-2009, una excepción a la regla de equilibrio presupuestario permitió al gobierno otorgar estímulos fiscales pequeños pero útiles (véase la gráfica 13, panel A). Además, la cobertura gubernamental anual del precio del petróleo generó ingresos adicionales cuando los precios del petróleo se desplomaron durante la crisis. Como reflejo de la gravedad de la recesión de 2008-2009, los activos financieros del gobierno se redujeron de un 10% del PIB a menos del 6% del PIB y es necesario restablecerlos. Por otra parte, la deuda pública aumentó, aunque menos que en muchos otros países, y ahora se requiere disminuirla (véase la gráfica 13, panel B). Mientras que los niveles de deuda como porcentaje del PIB son bajos para los estándares de la OCDE, cuando la deuda se compara con los ingresos fiscales, México está cerca de la media de la OCDE (véase la gráfica 14).

México necesita restablecer suficientes reservas financieras gubernamentales para hacer frente a posibles contingencias, tales como una fuerte caída de los ingresos relacionados con el petróleo, otra crisis financiera o una reacción inesperadamente adversa de los mercados financieros. Si bien este tipo de eventos en la actualidad tienen una probabilidad baja, de cualquier forma amerita el estar preparados. En las últimas décadas, México ha enfrentado crisis financieras en repetidas ocasiones y su geografía lo expone a

**Recuadro 2. Principales recomendaciones para la protección del medio ambiente y la política energética**

**Protección ambiental**

- Garantizar que se proporcionen las señales de precios correctas, continuar con la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles y, a partir de allí, avanzar hacia la fijación de precios del carbono.
- Cambiar hacia un precio de la gasolina determinado por el mercado con un impuesto positivo al consumo, utilizando a la vez un mecanismo transitorio automático de moderación.
- Reestructurar los impuestos sobre la tenencia de vehículos para tomar en cuenta el rendimiento medioambiental. Hacer cumplir las normas ambientales para alentar el uso de vehículos de mayor eficiencia energética. Dirigir con eficacia la inversión pública y privada hacia una infraestructura que fomente el transporte masivo.
- Seguir reforzando la eficiencia energética y promover el desarrollo de las energías renovables mediante la inclusión de externalidades sociales y ambientales en la metodología de la CFE para la compra de energía eléctrica a un precio de costo mínimo.
- Eliminar en forma gradual los subsidios a la electricidad para el bombeo de agua para riego en la agricultura y facilitar la inversión en prácticas de ahorro de agua, incluso por medio de transferencias de efectivo independientes del uso del agua.
- Aumentar las tarifas del servicio de agua para reflejar los costos de operación y mantenimiento de la prestación de servicios.

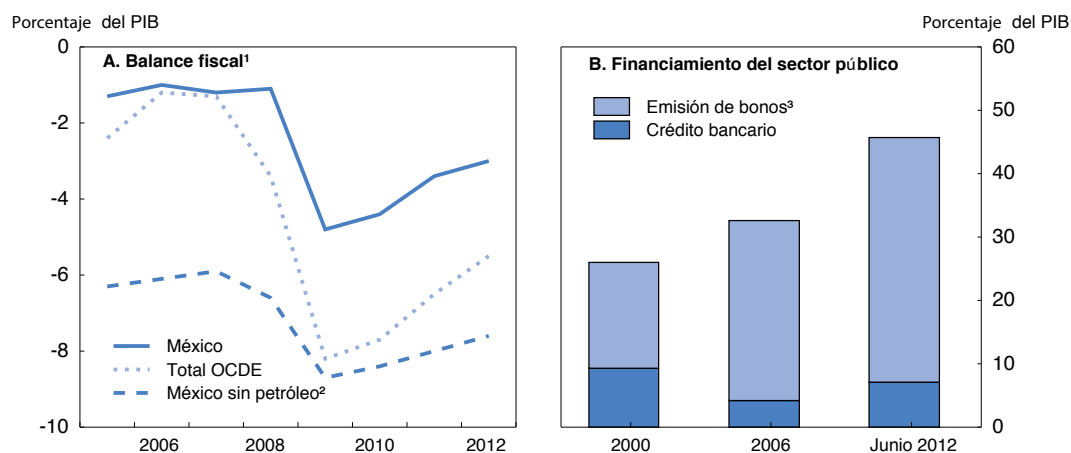
**Política energética**

- Mejorar la eficiencia operativa y ambiental de PEMEX, así como su gobierno corporativo, y permitir una mayor participación de empresas privadas del sector petrolero. De modo análogo, promover la eficiencia energética en las operaciones de electricidad de CFE, para reducir los subsidios del gobierno y las emisiones de carbono.
- Propiciar el uso de la experiencia del sector privado en el área de petróleo y gas, preferentemente a través de la aprobación de una enmienda constitucional que permita compartir el riesgo, o, como mínimo, mediante el cambio de las bases de licitación y la alteración de los contratos de incentivos con el fin de atraer la participación de socios calificados con capacidad comprobada para aprovechar las oportunidades.
- Continuar la mejora del gobierno corporativo, la transparencia y la autonomía de PEMEX. Fortalecer la función de supervisión técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

un riesgo superior a la media ante desastres naturales como terremotos y huracanes. Si bien el país ha logrado avances importantes en el fortalecimiento de su sistema de protección civil y ha innovado en el desarrollo de mecanismos específicos de financiamiento, tales como los bonos catastróficos (OCDE, 2013d), en caso de una nueva crisis financiera o de un desastre sería prudente tener un grado aún mayor de preparación fiscal contra los riesgos. Un riesgo importante consiste en la posibilidad de que el acceso de México a los mercados financieros internacionales sea restringido en caso de una crisis mayor, obligándolo a retirar recursos en gran escala de los presupuestos destinados a propósitos de desarrollo, lo que dificultaría el crecimiento a largo plazo (Banco Mundial, 2012).

México debería aspirar a acumular un mayor ahorro fiscal durante los periodos de auge económico y los periodos de altos precios del petróleo (Ter-Minassian, 2012; Esquivel

Gráfica 13. Balance fiscal y deuda pública



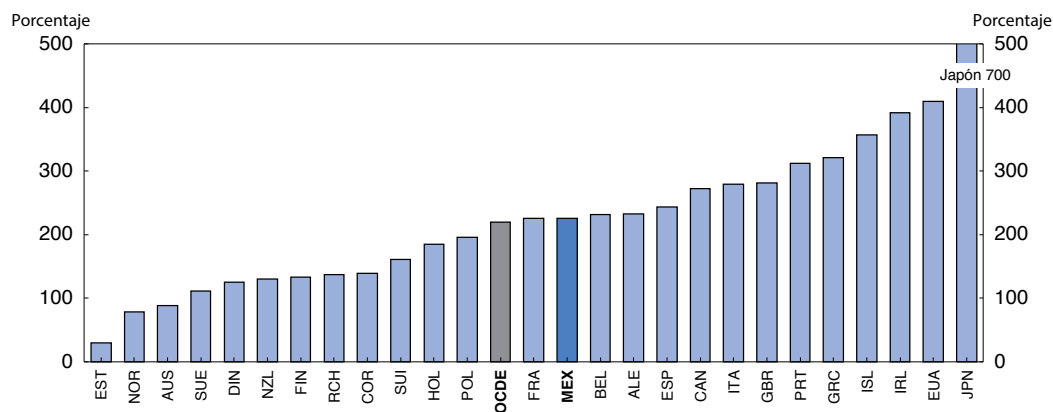
1. Para México, el balance fiscal incluye los requerimientos financieros del gobierno central y las empresas públicas.
2. El concepto de “México sin petróleo” es de naturaleza hipotética, se diseñó para mostrar la alta dependencia de la base de ingresos públicos del petróleo.
3. El sector público incluye los bonos emitidos por el gobierno federal, el IPAB, Banxico y los gobiernos subnacionales. La emisión de bonos incluye bonos de regulación monetaria utilizados por Banxico para regular la liquidez que no son una fuente de financiamiento neto para el gobierno.

Fuente: OCDE, *Economic Outlook Database*; Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803180>

Gráfica 14. Deuda bruta nacional como porcentaje de los ingresos tributarios del gobierno

2011<sup>1</sup>



1. 2010 para Australia, Japón y Suiza.

Fuente: OCDE, *Economic Outlook Database*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803199>

y Peralta, 2013), al tiempo que se mantiene la flexibilidad para que los estabilizadores automáticos jueguen su papel y proporcionen un cierto apoyo presupuestario durante las crisis mayores. Una forma óptima de lograr esto es mediante el avance hacia una regla de equilibrio presupuestario ajustado por el ciclo económico. Varios países desarrollados y en vías de desarrollo que han experimentado crisis financieras mayores, en particular Chile y Colombia, han adoptado o se están orientando hacia las reglas de balance estructural, y también buscan crear reservas financieras. Si bien los fondos de estabilización ya existen en México, obedecen a normas complejas y sus topes son demasiado bajos.

El incremento temporal del tope máximo de los fondos desde el año 2010 debería volverse permanente. Suponiendo que la economía siga recuperándose y adquiera celeridad en forma gradual, debería modificarse la Ley de Responsabilidad Fiscal para requerir la acumulación de reservas financieras suficientes. La experiencia chilena sugiere que el enfoque es factible en el contexto de un país emergente; sin embargo, las estimaciones de la brecha de producción pueden ser difíciles de explicar al público, y si no se considera factible una regla estructural, una alternativa podría ser la implementación de una regla de gasto simple, que permitiera aumentos en gastos sociales que cuenten con financiamiento. Este enfoque requeriría un crecimiento de los gastos en línea con el PIB potencial y permitiría que los estabilizadores automáticos entren en función por el lado de los ingresos. Estas reglas se han utilizado con cierto éxito en varios países de la OCDE, como Dinamarca y Suecia, y se emplean cada vez más en combinación con las reglas de equilibrio presupuestario.

Las reglas fiscales en México serán más eficientes en el logro de los objetivos de estabilización si la contabilidad gubernamental se presenta de acuerdo con las normas internacionales de cuentas nacionales para todos los niveles de gobierno, con el fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. La separación de PEMEX del presupuesto podría ser un paso en esa dirección, y proporcionaría la oportunidad de hacer conceptos presupuestarios de contabilidad más estandarizados. Sin embargo, las finanzas de PEMEX todavía requieren una supervisión minuciosa. La reciente ley para establecer una contabilidad coherente en todos los niveles de gobierno será un primer paso importante para ayudar a que las finanzas de los gobiernos subnacionales sean también más sustentables y transparentes.

### **Federalismo fiscal**

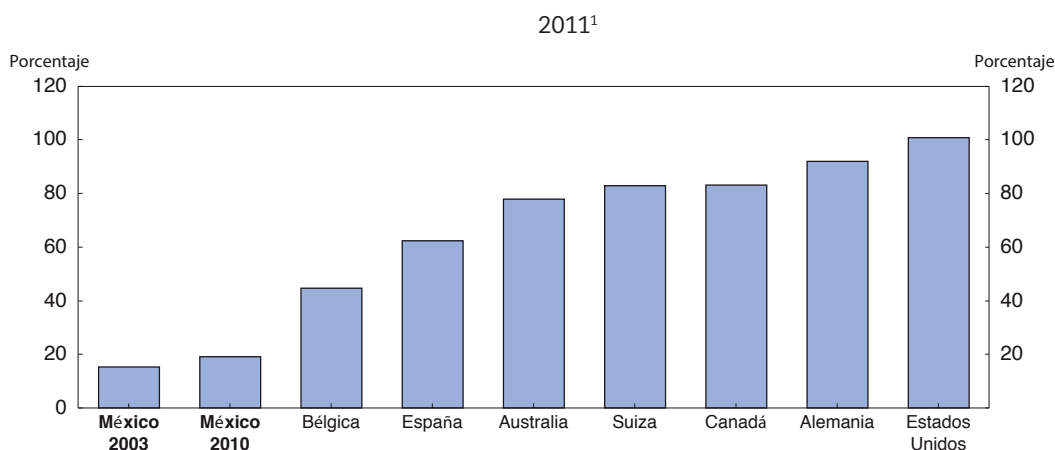
México ha logrado un alto grado de descentralización de los servicios públicos, pero su sistema de coordinación fiscal federal tiene importantes deficiencias. Los estados y municipios representan ya una proporción creciente de los gastos del gobierno –casi la mitad– y gestionan los programas básicos del gasto público, en particular en materia de educación y salud, financiados principalmente por transferencias federales. Pero existe un acuerdo generalizado de que la descentralización no ha contribuido a la prestación de servicios más eficiente y efectiva al público, como se suponía que ocurriría. Tampoco se han reducido las grandes discrepancias regionales en los servicios públicos. Dadas las responsabilidades compartidas de ejecución y financiamiento en los tres niveles de gobierno, existe un amplio campo para la duplicación, el derroche de los recursos y la evasión de la responsabilidad por los resultados. Las responsabilidades compartidas son particularmente comunes en materia de educación y salud. Por ejemplo, el gobierno federal financia la infraestructura universitaria y hospitalaria, mientras que los estados

se encargan del mantenimiento. En la educación, en alrededor de un tercio de los estados, existen instituciones federales y estatales que tienen a su cargo tareas similares. El establecimiento de divisiones claras de gastos es bastante difícil, y en la mayoría de los países existe un cierto grado de sobreposición. Pero se podría hacer aún más para aclarar las responsabilidades de gastos para cada nivel de gobierno en la educación y la salud. Por ejemplo, la responsabilidad, tanto de nuevas infraestructuras como de su mantenimiento, debería mantenerse en el mismo nivel de gobierno. Una mejor definición de las responsabilidades de gasto ayudaría a reducir la sobreposición de las decisiones relacionadas con los gastos mediante la aclaración de las responsabilidades y obligaría a una mayor rendición de cuentas y una mejor calidad del servicio.

Muchos gobiernos subnacionales también tienen incentivos perversos. Debido a que la mayor parte de sus gastos se financia con transferencias federales (véase la gráfica 15), los estados y municipios tienen pocos incentivos para gastar con criterios de eficiencia. Esta gran disparidad entre los gastos y los ingresos también puede frenar la generación de ingresos propios a nivel subnacional, dado el costo político de la recaudación de impuestos y los recursos necesarios para administrarlos. En 2007, una reforma fiscal trató de mejorar los incentivos incluidos en el marco fiscal federal y de otorgar a los estados una mayor autonomía fiscal. La reforma aumentó los incentivos al hacer más estrictas las reglas de endeudamiento subnacional y en principio interrumpió las transferencias extraordinarias a los estados. También se reformaron las fórmulas de diversas transferencias federales no etiquetadas para incluir el nivel y el crecimiento de la recaudación de impuestos del gobierno subnacional en un intento por recompensar los esfuerzos de recaudación tributaria de los estados.

Sin embargo, la reforma no produjo un aumento significativo en la recaudación de impuestos propios de los estados, asignándoles en su lugar transferencias adicionales. La reforma otorgó un tercio de las ganancias de los ingresos provenientes de los impuestos federales recién creados –el impuesto corporativo mínimo alternativo, Impuesto Empresarial a Tasa Única o IETU y el impuesto de retención sobre los depósitos en efectivo– a los gobiernos subnacionales. El número de programas ligados a transferencias también siguió aumentando con el tiempo y el resto del sistema sigue siendo demasiado complejo. La mayor parte de las transferencias se canaliza a través de hasta 16 fondos distintos, con criterios de asignación muy diferentes y a veces, opacos o difíciles de calcular. Esta complejidad, junto con la escasa información sobre el uso de las transferencias federales, lo convierte en un sistema muy poco transparente que es responsable de una rendición de cuentas deficiente y tiene un amplio margen para el cohecho. En fecha reciente se aprobó una ley para mejorar la transparencia de las cuentas gubernamentales locales que debiera optimizar la rendición de cuentas, aunque la implementación requerirá un extenso desarrollo de las capacidades en muchas jurisdicciones, así como un considerable apoyo y control por parte del gobierno federal para garantizar su cumplimiento. Es necesario hacer más esfuerzos para evaluar el uso de las transferencias etiquetadas con un enfoque de resultados.

La reforma fiscal de 2007 también otorgó nuevas atribuciones impositivas a los estados en un esfuerzo por aumentar su autonomía fiscal, pero pocos estados las han utilizado y los nuevos impuestos han limitado la recaudación de ingresos potenciales. Los estados se quejan con frecuencia de una capacidad limitada para recaudar estos impuestos, aunque la razón más convincente pareciera ser que el cabildeo por mayores transferencias federales es aún más fácil que asumir los costos políticos de gravar a sus electores. Una

Gráfica 15. **Ingresos subnacionales como porcentaje de los gastos a nivel subnacional**

1. 2010 para Canadá.

Fuente: OCDE, *Fiscal Decentralisation Database*.

**Cómo interpretar esta gráfica:** En México, los ingresos propios percibidos por los gobiernos subnacionales cubrieron alrededor del 20% de sus gastos en 2009, la proporción más baja entre los países federales seleccionados de la OCDE.

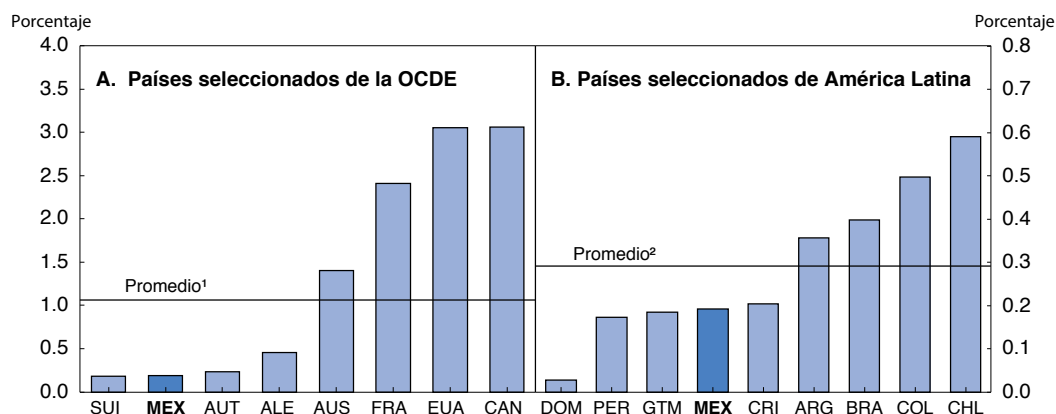
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803218>

restricción más “dura” del presupuesto federal es una condición previa para que los gobiernos subnacionales aumenten sus esfuerzos relativos a la recaudación de impuestos. Para ello, el gobierno federal debería restringir nuevos aumentos a las transferencias y no desviarse de los programas de gasto. Si se pueden mejorar los incentivos, se podría otorgar facultades a los estados para gravar impuestos con bases más amplias, mediante el cobro de un impuesto estatal sobre la renta o sobre el consumo estatal, por encima de los federales, dentro de los límites establecidos por el gobierno central. Para facilitar su gestión, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) podría cobrar estos impuestos en representación de los estados por una tarifa. Esto combina las ventajas de ejercer un grado de control local sobre las tasas de impuestos, y por tanto, una mayor rendición de cuentas, evitando al mismo tiempo un aumento significativo en los costos de recaudación.

También será importante el fortalecimiento de los ingresos fiscales propios de los municipios, dada la amplia gama de servicios de los que son responsables. Los municipios cobran el impuesto sobre la propiedad residencial, una forma más eficiente y menos distorsionadora de tributación que la mayoría de los otros sistemas. Sin embargo, los ingresos por impuestos a la propiedad son excepcionalmente bajos, incluso en comparación con sus pares de América Latina (véase la gráfica 16). Un problema es la baja capacidad de recaudación de impuestos. Algunos municipios ni siquiera cuentan con un registro oficial del número, valor y titularidad de los bienes. En muchos otros, estos registros están desactualizados, lo que lleva a la subvaluación de los bienes. En parte, esto se debe a una capacidad administrativa deficiente. En muchas localidades, los trabajadores municipales tienen pocas habilidades técnicas. Otro problema es la falta de incentivos para cobrar más impuestos sobre la propiedad. Los alcaldes en México sólo pueden ocupar el cargo por un periodo de tres años no renovable de forma consecutiva y tan poco tiempo no es suficiente para obtener los beneficios de tomar la poco popular medida de aumentar los impuestos sobre la propiedad.

Gráfica 16. **Impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles**

Como porcentaje del PIB, 2009



1. Promedio de todos los países de la OCDE.

2. Promedio de los países incluidos en el panel B.

Fuente: OCDE, *Tax Database*; Centro de Desarrollo de la OCDE (2012), *Latin American Revenue Statistics*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803237>

Un primer paso para fortalecer los impuestos a la propiedad es que los municipios incrementen sus capacidades de recaudación mediante la compilación de registros actualizados de los impuestos sobre la propiedad y la exhaustiva revisión de los valores catastrales para restaurar la base impositiva, como ya lo exige la ley. Un mayor apoyo federal y la capacitación de los empleados municipales podrían resultar útiles. Para aquellos municipios en los que la recaudación de impuestos y las capacidades técnicas limitadas representan un problema, la administración tributaria federal o estatal podría recaudar el impuesto en su nombre. Las reformas políticas para ampliar el plazo de tres años para el mandato de los alcaldes o la abolición de la disposición de no reelección, también podrían reforzar los incentivos para recaudar impuestos. Si esto todavía resultara políticamente inviable, una alternativa es diseñar mecanismos de incentivos, como subsidios especiales a los municipios distribuidos en parte sobre la base de las recaudaciones de impuestos a la propiedad. Algunos estados mexicanos ya utilizan estos sistemas con éxito. Aumentar las tasas de impuestos de sus niveles bajos actuales y eliminar las exenciones también serán medidas importantes para aumentar los ingresos. Permitir a los municipios que tomen decisiones sobre las tasas de impuestos a la propiedad, dentro de los límites establecidos por cada estado, podría ayudar. En la actualidad, los municipios necesitan la aprobación del Congreso del estado para aumentar las tasas y estos esfuerzos a menudo fracasan, ya que por lo general los congresos estatales sólo consideran los costos políticos inherentes al aumento de los impuestos y no sus potenciales beneficios.

Garantizar que los gobiernos subnacionales sean más responsables en materia tributaria también será importante. Si bien por comparación internacional, la deuda de los gobiernos subnacionales sigue siendo baja (2.8% del PIB estatal), casi se ha duplicado desde 2007. Las obligaciones de pensiones estatales implícitas de los empleados públicos también son altas en algunos estados, y varios de ellos incorporaron recientemente pilares de pensiones no contributivos financiados por medio de impuestos, que son altamente insostenibles. A pesar de las mejoras realizadas en la última década, los instrumentos para asegurar la disciplina fiscal a nivel subnacional todavía son débiles. Después de la “crisis del Tequila”,

en el año 2000 se incorporaron nuevas reglas para limitar el acceso de los estados a préstamos, para aumentar la transparencia y reforzar el compromiso del gobierno federal de no rescatar a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la percepción de las limitaciones presupuestarias frágiles contribuye a la actual asimetría entre las transferencias federales y los ingresos fiscales propios.

Para fomentar una mayor disciplina fiscal subnacional, el gobierno federal debería promover la implementación de las reglas fiscales sobre el déficit y topes al nivel de deuda. También ayudaría mantener su cláusula de no rescate y alentar una mayor generación de ingresos propios a nivel subnacional. Afrontar el desafío relacionado con las pensiones requerirá reformas profundas, que incluyen la conversión de los sistemas de pensiones de beneficios definidos que permanecen vigentes en la mayoría de los estados a los sistemas de contribuciones definidas basados en cuentas individuales. Una mejor información sobre la deuda de los estados y los pasivos contingentes también contribuiría a optimizar la transparencia y la rendición de cuentas, así como a vigilar mejor la sustentabilidad de

### Recuadro 3. Principales recomendaciones para mejorar el marco fiscal y el federalismo fiscal

#### El marco fiscal

- Avanzar hacia una regla fiscal estructural para reducir el efecto parcialmente procíclico del marco actual.
- Se deberían aplicar plenamente los estándares de cuentas nacionales en el presupuesto.
- Se debería reformar la ley de presupuesto y responsabilidad hacendaria para aumentar la acumulación de reservas financieras en activos líquidos disponibles en caso de contingencia o reacciones adversas del mercado.

#### Federalismo fiscal

- Mejorar la eficiencia y la eficacia con respecto a los gastos de los gobiernos subnacionales mediante la aclaración de las responsabilidades de gasto para los niveles inferiores de gobierno en materia de salud y educación.
- Establecer una restricción presupuestaria más severa a los gobiernos subnacionales para mejorar la recaudación tributaria, al limitar nuevos aumentos en las transferencias, evitar las transferencias extraordinarias y promover la implementación de límites de déficit y topes de deuda.
- Otorgar mayores atribuciones tributarias a los estados al permitirles cobrar impuestos sobre la renta y el consumo por encima de los federales, pero recaudados por la administración tributaria federal. Fortalecer los ingresos de impuestos sobre la propiedad mediante la actualización de los registros de la propiedad, el aumento de las tasas, la eliminación de exenciones y la mejora de la recaudación, al permitir que las administraciones tributarias federales o estatales cobren el impuesto.
- Continuar los esfuerzos para reformar gradualmente los sistemas de pensiones definidas de los estados orientándolos hacia los sistemas de contribuciones definidas.
- Adoptar regulaciones bancarias prudenciales más estrictas para los préstamos a los estados y municipios basados en la capitalización bancaria.
- Implementar plenamente la nueva ley general de contabilidad gubernamental para garantizar mayor transparencia y rendición de cuentas, y asegurar que en efecto se siga en todos los estados y municipios.

las finanzas públicas. Los nuevos requisitos de entrega de información para los gobiernos subnacionales son un avance importante en este sentido. Como se describe en el capítulo 3, a mediados de abril de 2013 se aprobó en el Senado un anteproyecto de ley que realizaría enmiendas constitucionales para imponer controles más estrictos sobre la deuda de los gobiernos subnacionales.

La acumulación de la deuda de los gobiernos subnacionales también podría ser un riesgo para el sector bancario. Algunos bancos pequeños y medianos han aumentado considerablemente su exposición a los estados y municipios durante los últimos años, atraídos por la percepción de una garantía implícita del gobierno federal y el bajo costo de capital (Banxico, 2011). La concentración de la deuda por parte de ciertos prestatarios en los balances de los bancos está limitada por la regulación, pero ésta exenta a los préstamos bancarios a los estados y municipios de límites a grandes exposiciones si los préstamos tienen participaciones federales como garantía. El problema aún tiene un alcance limitado, y recientemente la Comisión Nacional Bancaria reveló los planes de retirar esta exención para que los préstamos de la banca comercial a los estados y municipios estén sujetos a los mismos límites de gran exposición –basados en la capitalización de los bancos– como todos los demás préstamos. Este paso es positivo. Las reservas de crédito son otra buena medida para limitar los riesgos en el sector bancario y mejorar la gestión de riesgo de los bancos, pero también deberían abarcar a los bancos de desarrollo, que representan una cuarta parte de los préstamos a entidades subsoberanas.

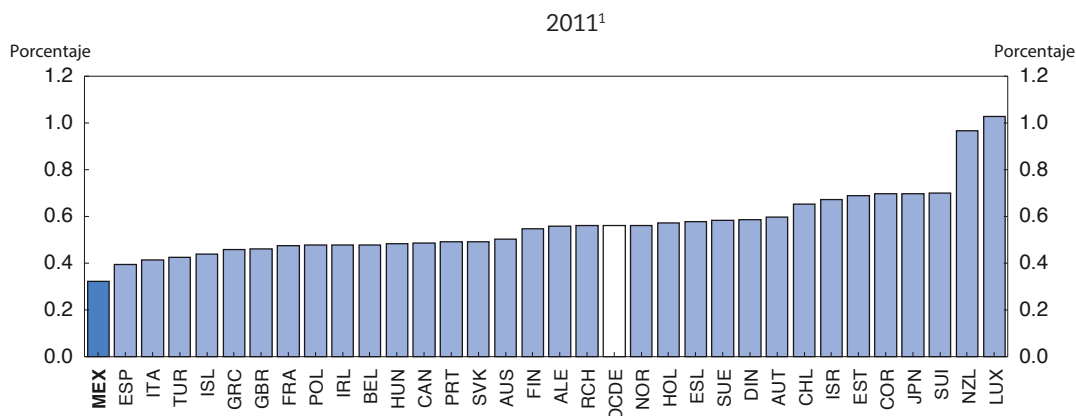
### **Reforma fiscal**

El sistema fiscal de México se fundamenta en una base impositiva muy estrecha y los ingresos fiscales son bajos en relación con muchos otros países, a pesar de que las tasas impositivas legales no son menores que en otros países de la OCDE. Esto se explica por el predominio de gastos fiscales en los sistemas de impuesto sobre la renta a las personas morales y a las personas físicas, así como el impuesto al consumo, que representan aproximadamente el 3.1% del PIB, o alrededor del 16% de los ingresos públicos reales. Además, la evasión fiscal es considerable, a pesar del reciente fortalecimiento de la administración tributaria.

El impuesto al valor agregado (IVA) en México rinde menos de lo que podría debido a numerosas exenciones (véase la gráfica 17). El coeficiente de eficiencia del IVA, que es una medida tanto de los gastos fiscales como de la evasión, es menor en México que en cualquier otro país de la OCDE. Los gastos tributarios son extensos: hay una tasa cero para alimentos (incluidos los alimentos elaborados) y medicinas, y otras exenciones, como los servicios educativos y médicos, así como tarifas reducidas en la frontera. Estos factores bajan los ingresos tributarios en alrededor del 1.5% del PIB. Las reformas podrían comenzar con la eliminación de las lagunas potenciales, tales como la tasa de frontera y la falta de retención de impuestos de importación para la industria maquiladora. Se debería volver a examinar la canasta de productos que tienen tasa cero o están exentos, ya que los objetivos sociales se atienden mejor a través de transferencias directas.

Se debería volver a evaluar el régimen fiscal especial de las maquiladoras (Programa Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, IMMEX), ya que algunas de sus concesiones fiscales se han vuelto excesivamente generosas, como la reducción de su base impositiva efectiva en 2003. La ampliación del régimen en 2006 también abrió nuevas oportunidades para el abuso, como el llamado “fraude carrusel” del

Gráfica 17. **Recaudación del IVA como porcentaje de los ingresos potenciales de consumo final**



Nota: El área de la OCDE es el promedio simple.

1. O el último año disponible. Los datos de 2011 son estimados.

Fuente: OCDE (2012), *Consumption Tax Trends*; OCDE, *Revenue Statistics* y *Annual National Accounts Database*.

**Cómo interpretar esta gráfica:** El coeficiente de eficiencia de los ingresos del IVA (VRR, por sus siglas en inglés), se define como el cociente entre el valor real del impuesto al valor agregado (IVA) recaudado y los ingresos que teóricamente se recaudarían si el IVA se aplicara a la tarifa estándar para todo el consumo final. Este cociente da una idea de las pérdidas de ingresos en el sistema del IVA debido a las tasas preferenciales (más bajas), la evasión fiscal y las debilidades en la administración.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803256>

IVA. Para hacer frente a esta cuestión, el IVA se debería aplicar a todas las importaciones y otorgando devoluciones inmediatas al volver a exportar. Con el tiempo, el régimen se debería eliminar, ya que crea distorsiones importantes, mientras que los problemas que lo motivaron en un principio parecen haber disminuido, puesto que la doble tributación que existía con Estados Unidos ya no los causa. La posición internacional de México en la relación costo-competitividad ha mejorado, por lo que es probable que siga siendo atractivo para los inversionistas extranjeros. Por tanto, se podría incorporar una cláusula de caducidad para eliminar gradualmente la exención fiscal.

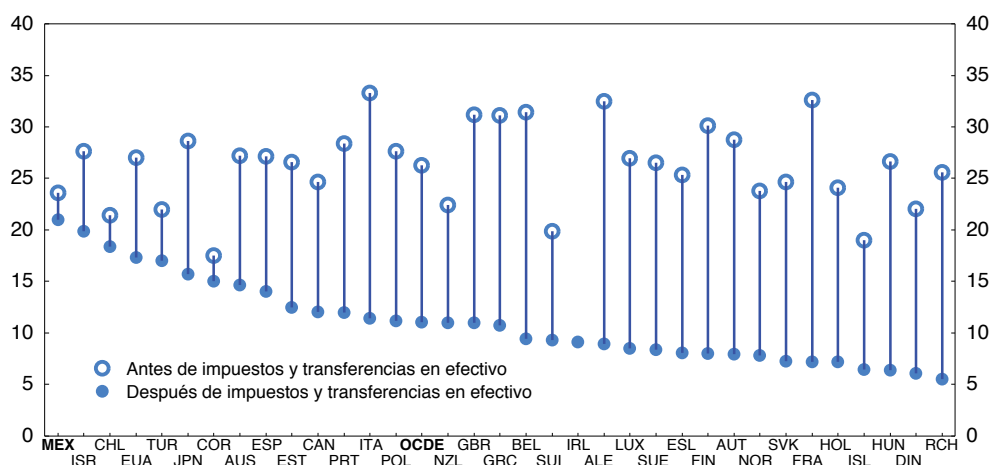
El régimen fiscal de las empresas ha evolucionado hasta convertirse en un sistema de dos niveles que ahora depende en gran medida del impuesto alternativo de control sobre flujo de efectivo, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), que cuenta con pocas exenciones y ha aumentado los ingresos (véase OCDE, 2011a y 2013a; Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2011). La ventaja del IETU es que es de base amplia y relativamente fácil de aplicar. El régimen podría mejorarse aún más con una serie de ajustes al tratamiento de los intereses, las pérdidas y la consolidación que lo haría menos vulnerable al abuso. A largo plazo, lo ideal sería contar con un sistema tributario comercial uniforme y eficaz. Preferentemente, debería ampliarse la base del sistema de impuesto comercial regular (ISR) y fortalecer su aplicación. No obstante, hasta que tales reformas se pongan en práctica, el IETU debería seguir en vigor. El cambio orientado hacia una mayor dependencia del IETU mediante el aumento de su tasa relativamente baja y la reducción simultánea de la tasa corporativa (ISR) relativamente alta, es otra opción que México podría considerar; sin embargo, se tendrían que retener ambos impuestos para garantizar que los impuestos de las empresas extranjeras pagados sean acreditables, en consideración de los acuerdos de doble tributación existentes.

Se podrá hacer frente a algunas debilidades en el sistema del impuesto sobre la renta a las personas morales a través de ciertos cambios misceláneos que ayuden a disuadir estrategias agresivas de planeación fiscal, incluida la participación en los esfuerzos multilaterales para reducir la erosión de la base impositiva y la transferencia de utilidades (OCDE, 2013a, OCDE, 2013e). Ejemplos de estos cambios de reglas incluyen: i) limitaciones en la consolidación de las pérdidas de las empresas de reciente adquisición, que se pueden utilizar para compensar los impuestos a las ganancias dentro de los grupos de empresas, ii) limitaciones a la capacidad de deducción de los intereses, que podría hacerse dependiente de los ingresos brutos y limitarse para deudas entre empresas afiliadas, cuando el préstamo es utilizado por una empresa para financiar una adquisición de acciones de otra compañía dentro del grupo, y iii) reglas obligatorias de divulgación de precios de transferencias. Hasta hace poco, una práctica particularmente abusiva era que las grandes empresas establecían filiales de compañías aéreas privadas, que sólo cobraban tarifas de clase *business* en vuelos de jet privado, y acumulaban grandes pérdidas que luego podía deducir la empresa consolidada.

México ha logrado importantes avances en la lucha contra la evasión fiscal mediante el aumento de la capacidad del Servicio de Administración Tributaria, SAT (OCDE, 2011a). Aun así, con un sector informal muy grande y un amplio margen para el uso de estrategias agresivas de planeación fiscal, los problemas prevalecen. Las campañas de registro, el uso de modelos de riesgo para identificar a los contribuyentes con una alta probabilidad de evasión, y los esfuerzos para reducir los costos de cumplimiento y combatir la corrupción dentro de la administración han contribuido a reducir la evasión. Permitir que el SAT llegue a un acuerdo con los contribuyentes a través de algún tipo de mecanismo de resolución ayudaría a reducir el número de conflictos que derivan en procesos judiciales. México debe perfeccionar y ampliar el uso de los modelos de riesgo, intensificar la capacitación del personal de la administración tributaria, en particular con respecto a las técnicas de auditoría, y continuar con el desarrollo de atractivos salarios y trayectorias profesionales. Los estados, donde los avances en la mejora de la capacidad de las administraciones fiscales son muy desiguales, tendrán que encarar esfuerzos similares.

### **La lucha contra la pobreza**

En los últimos quince años, México ha logrado avances notables en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, éstas siguen siendo elevadas en comparación con otros países, no sólo en relación con los países de la OCDE, sino también con otras economías emergentes. Mientras que los impuestos y las transferencias reducen sustancialmente la pobreza relativa en casi todos los países de la OCDE, éste no es el caso en México (véase la gráfica 18), lo que refleja el reducido volumen del gasto social y el hecho de que algunas transferencias, como los subsidios a la energía, son regresivas. La capacidad de los programas sociales para llegar a las personas pobres se ha ampliado, con progresos en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en especial durante el periodo comprendido entre mediados de la década de 1990 y mediados de la década de 2000 (véase la gráfica 19, panel A). Sin embargo, con la crisis financiera, la pobreza ha aumentado una vez más, mostrando la vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos a las crisis económicas. México debería fortalecer sus programas sociales para combatir la pobreza de manera aún más agresiva. Sin embargo, el fortalecimiento de la red de seguridad social será costoso, por lo que es importante mejorar la eficiencia de los programas sociales mediante la reducción de los programas redundantes y una mejor coordinación entre las diferentes instituciones encargadas de su administración.

Gráfica 18. La pobreza relativa a fines de la década de 2000<sup>1</sup>

1. Para la comparabilidad internacional, la tasa de pobreza relativa se define como la proporción de individuos con ingresos disponibles equivalentes inferiores al 50% de los ingresos medios de toda la población. Los datos correspondientes a Francia, Irlanda y Países Bajos se refieren a mediados de la década de 2000.

Fuente: OCDE, *Income Distribution and Poverty Database*.

**Cómo interpretar esta gráfica:** El sistema de impuestos y transferencias mexicano no logra gran redistribución en comparación con otros países de la OCDE. El sistema tributario y de prestaciones sociales de México reduce la pobreza relativa en tres puntos porcentuales en comparación con los 15 puntos porcentuales en promedio de la OCDE.

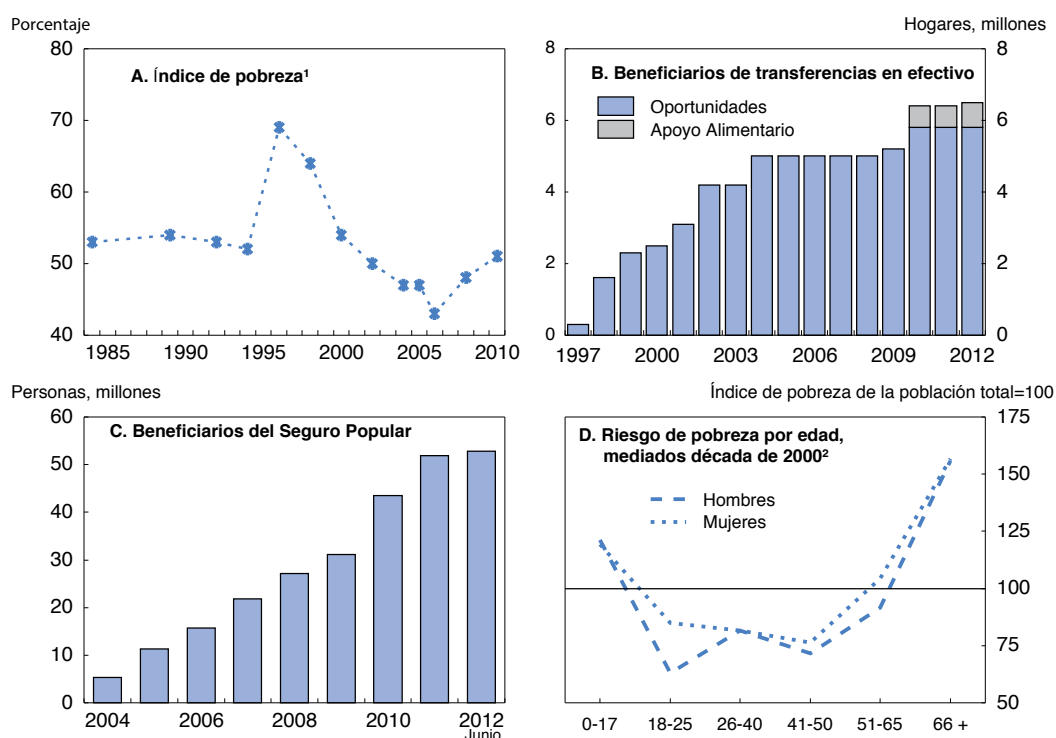
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803275>

México cuenta con un programa bien focalizado de transferencias monetarias condicionadas, Oportunidades, que ha sido ampliamente imitado a nivel internacional y ayuda a los pobres a invertir en su capital humano (véase OCDE, 2011a). Ha sido muy exitoso (Parker et al., 2008). Con el tiempo, ha aumentado su cobertura (véase la gráfica 19, panel B) y ha ayudado a aumentar las tasas de inscripción en la escuela secundaria, beneficiando en particular a las niñas. Además, al provocar un aumento en las consultas médicas, ha propiciado una disminución de la morbilidad infantil y de la mortalidad materna. Sin embargo, se podría hacer más para ampliar su cobertura. El programa todavía excluye a muchas familias vulnerables y moderadamente pobres.

El volumen de las transferencias monetarias también es demasiado pequeño como para lograr una redistribución sustancial. En conjunto, Oportunidades y el Programa para Adultos Mayores, un componente de Oportunidades para personas mayores, ascienden a sólo el 13% del ingreso familiar para aquellos que pertenecen al quintil más pobre (OCDE, 2011a). México podría retirar algunas de sus partidas menos eficientes en materia de gastos, y en su lugar, gastar más en este programa con objetivos bien definidos. Por ejemplo, aumentar la cobertura de Oportunidades y el volumen de su transferencia en efectivo sería una forma de compensar a las familias con menores ingresos por el retiro de los subsidios al consumo altamente regresivos, tales como los subsidios a la energía o los gastos fiscales del IVA.

Los programas sociales, en particular Oportunidades, han ayudado a reducir la pobreza, pero es necesario revisar otros programas con el fin de reducir la redundancia y mejorar su eficacia. En la actualidad, existen más de 1000 programas sociales en México administrados por diferentes instituciones, el gobierno federal y los estados. La cantidad

Gráfica 19. Indicadores de pobreza



1. Relación de recuento de la pobreza en la línea nacional de pobreza basada en los ingresos (porcentaje de la población), a partir de una encuesta semestral.
2. El riesgo de pobreza relativa es la tasa de pobreza por edad de hombres y mujeres dividida por el índice de pobreza de la población total por 100. El umbral de pobreza se fija en el 50% de los ingresos medios de toda la población.

Fuente: CONEVAL; INEGI; SEDESOL; OCDE (2013a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803294>

de programas podría ser incluso mayor, dado que no existe información sistemática sobre los programas locales, pero pareciera ser que hay demasiados (OCDE, 2013a). Se requiere mayor coordinación entre las diferentes administraciones. La revisión de los programas existentes para evaluar su eficacia y la eliminación de los que no funcionan bien, también ayudaría a generar los ahorros necesarios para ampliar los programas que sí lo hacen.

En comparación con la mayoría de los países de la OCDE, la cobertura de los programas contributivos de seguridad social en México es muy baja. Sólo un tercio de la fuerza laboral aporta a un seguro de salud o a un plan de pensiones, lo que refleja en parte la alta incidencia de la informalidad. Pero en los últimos años, México ha logrado avances impresionantes hacia la cobertura universal de salud (véase la gráfica 19, panel C). Gracias a su innovador sistema de salud pública no contributivo, el Seguro Popular, 50 millones de personas adicionales están ahora aseguradas, logrando una cobertura de salud casi universal (Knaul et al., 2012). Sin embargo, sigue existiendo una considerable fragmentación en la prestación de servicios de salud (véase OCDE, 2012d). La mayoría de los trabajadores formales son parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que cuenta con hospitales especiales, mismos que tienen posibilidades de mejoras en la eficiencia, pero

otros programas de seguridad social (por ejemplo, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE] y el Seguro Popular) tienen también sus propias instalaciones.

La pobreza en la tercera edad es un problema. Los mexicanos mayores de 65 años tienen doble riesgo de caer en la pobreza que la población en edad de trabajar (véase la gráfica 19, panel D). El problema se debe a que el sistema de pensiones mexicano otorga beneficios a los grupos de ingresos más altos, ubicados en el sector formal, tanto público como privado, mientras que deja desprotegidos a los trabajadores vulnerables, por lo general pertenecientes al sector informal. En 2007, el gobierno mexicano presentó 70 y más, un programa de transferencia de efectivo para proporcionar apoyo económico a las personas mayores de 70 años de edad que no son elegibles para recibir una pensión por vejez o jubilación. Si bien inicialmente estaba restringida a los residentes de las zonas rurales y localidades pequeñas, su cobertura se ha extendido desde principios de 2012 a las zonas urbanas, y ahora alrededor del 60% de las personas elegibles reciben una transferencia fija mensual de 500 pesos (aproximadamente USD 40) (SEDESOL, 2012). Recientes proyecciones a largo plazo por parte del Consejo Nacional de Población indican que la población de 65 años o más aumentará a más del doble durante los próximos 20 años, pasando de siete millones en 2010 a cerca de 16 millones en 2030. Con una población que envejece a una velocidad tan rápida, hay un grave riesgo de que la proporción de ancianos en condición de pobreza aumente aún más. La ampliación de la cobertura del programa y la reducción de la edad de elegibilidad de 70 a 65, para llamarse ahora 65 y más, con el fin de incluir a más personas mayores, según los planes del nuevo gobierno, sería una forma viable para combatir la pobreza en la tercera edad, aunque conseguir nuevas fuentes permanentes de financiamiento sería un requisito previo. Con el tiempo, los numerosos programas de transferencia monetaria que también pretenden hacer frente a la pobreza en la tercera edad, podrían consolidarse para reducir la duplicación.

La creación de un seguro de desempleo reduciría el riesgo de la informalidad después de la pérdida del empleo, que es un importante factor contribuyente a la desigualdad en México. Esto sería un útil seguimiento a la nueva ley de trabajo, ya que mejoraría la coincidencia entre empleadores y la oferta de trabajo, y la eficiencia del mercado laboral. Dada la debilidad de los ingresos fiscales, cualquier reforma de este tipo requeriría un diseño minucioso. Una posibilidad menos costosa sería la introducción de un sistema de cuentas de ahorro individuales combinado con un componente de seguro público para quienes perdieran su empleo y no tuvieran ahorros suficientes, como sucede en Chile (OCDE, 2012e). El actual sistema de cuentas individuales de pensiones podría ser un buen punto de partida para tal reforma. Fortalecer los programas de capacitación también podría mejorar las posibilidades de que los desempleados encuentren trabajo. Por ejemplo, el programa Bécate, que facilita la inserción laboral de los desempleados mediante cursos de capacitación en el lugar de trabajo específicamente adaptados a las necesidades de las empresas, ha sido en particular exitoso. De acuerdo con cifras gubernamentales, alrededor del 70% de los casi 1.5 millones de participantes entre 2007 y 2012 fueron contratados.

### ***Inclusión financiera***

Garantizar el acceso a los servicios financieros a toda la población mejoraría el bienestar en México mediante la creación de oportunidades mejores y más equitativas para que las personas mejoren su vida, y reduciría la informalidad. Sólo el 27% de la población tiene

acceso a los servicios financieros, cifra baja incluso en comparación con otros países latinoamericanos como Chile, con un 42%, y Brasil, con un 56%. Sin embargo, se ha avanzado en los últimos años como resultado de cambios en el marco jurídico y la implementación de políticas que permitieron la ampliación de la oferta de diversos productos financieros. Algunas de las medidas ya tomadas incluyen el permitir el establecimiento de bancos de nicho especializados y el uso de entidades no financieras como agentes bancarios en las zonas marginadas para ayudar a reducir los costos de operación, y a la vez ampliar el acceso y el uso. Aunque estas medidas son positivas, podrían acarrear futuros riesgos para la estabilidad financiera que se deberían supervisar en forma adecuada. También se ha progresado en el extremo inferior de la distribución del ingreso, al cambiar la distribución de Oportunidades y otros programas de transferencias en efectivo a las cuentas bancarias que se han abierto para la mayoría de los participantes en el programa. Asimismo, se incluyeron medidas para fomentar la demanda, como la educación financiera y la protección al consumidor, que incluyen una mayor transparencia de los costos de los servicios financieros y el refuerzo de las facultades de la Agencia Nacional de Protección al Consumidor Financiero.

Con el fin de seguir haciendo frente a estos desafíos, en 2011 se creó el Consejo Nacional de Inclusión Financiera para garantizar los compromisos asumidos por las autoridades financieras y el sector privado para implementar la Política Nacional de Inclusión Financiera de México. El consejo proporcionará un mecanismo institucional para impulsar la política y facilitar la coordinación entre las entidades gubernamentales pertinentes para la inclusión financiera, abarcando entidades involucradas en la regulación del sector financiero, el desarrollo social y la protección del consumidor.

#### Recuadro 4. **Principales recomendaciones en materia de política fiscal y transferencias sociales**

##### **Política fiscal**

- Reducir o eliminar los gastos fiscales, en los sistemas de impuesto sobre la renta a las personas morales y personas físicas y en el impuesto al consumo.
- Volver a evaluar y eliminar gradualmente los regímenes fiscales especiales, como el de las maquiladoras.
- El régimen fiscal de las empresas se podría mejorar aún más a través de una serie de ajustes al tratamiento de los intereses, las pérdidas y la consolidación que las haría menos vulnerables al abuso y a la planeación fiscal agresiva.

##### **Transferencias sociales**

- Aumentar la cobertura y el volumen de las transferencias monetarias de Oportunidades a las personas pobres, completar la implementación del Seguro Popular, y ampliar la cobertura de las pensiones para la tercera edad de 65 y más.
- Evaluar y optimizar los programas de beneficios sociales.
- Crear un régimen de seguro de desempleo costo-eficiente y fortalecer los programas de capacitación para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo.
- Seguir fomentando políticas de apoyo a una mayor inclusión financiera, que abarquen la ampliación de la gama de servicios financieros, y la diversificación de los prestadores de servicios para garantizar los compromisos asumidos por las autoridades financieras.

## Bibliografía

- Banda, H. y L. Bernal (2011), "Multifactor productivity and its determinants: an empirical analysis of Mexican manufacturing", *Journal of Productivity Analysis*, vol. 36, pp. 293-308.
- Banxico (2011), *Reporte sobre el sistema financiero*, Ciudad de México.
- Bargain, O. y P. Kwenda (2010), "Is informality bad? Evidence from Brazil, Mexico and South Africa", *IZA Discussion Papers*, núm. 4711.
- Ben Yahmed, S. y S. Dougherty (2012), "Import Competition, Domestic Regulation and Firm-Level Productivity Growth in the OECD", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 980.
- CIDAC (2011), "¿Qué tan abierta es en realidad la economía mexicana?", Ciudad de México.
- CONAGUA (2011), *2030 Water Agenda*, Comisión Nacional del Agua de México, Ciudad de México.
- Dougherty, S. (2013), "Legal reform, contract enforcement and firm size in Mexico", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1042.
- Dougherty, S. y O. Escobar (2013), "The determinants of informality in Mexico's states", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1043.
- Esquivel, G. y W. Peralta (2013), "A Structural Fiscal Balance Rule for Mexico", en *Structural Fiscal Balance Rules in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Hartley, P. y K. Medlock (2011), "The Revenue Efficiency of Pemex: A Comparative Approach", The James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, Houston, TX.
- Hsieh, C-T. y P. Klenow (2012), "The Life Cycle of Plants in India and Mexico", University of Chicago y Stanford University, manuscrito.
- IMCO (2012), *Índice de Competitividad Estatal 2012*, Instituto Mexicano para la Competitividad, Ciudad de México.
- INEGI (2013), *Cuentas económicas y ecológicas de México, 2007-2011*, Ciudad de México.
- Knaul et al. (2012), "The Quest for Universal Health Coverage: Achieving Social Protection for All in Mexico", *The Lancet*, agosto.
- OCDE (2011a), *OECD Economic Surveys: Mexico*, París.
- OCDE (2011b), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA 2009 for Mexico*, París.
- OCDE (2012), "Corporate Governance and Board Arrangements at Petroleos Mexicanos: Evaluations and Recommendations", [www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=127&catid=14](http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=127&catid=14)
- OCDE (2012a), "Looking to 2060: Long-term Global Growth Prospects", *OECD Economic Policy Papers*, núm. 3.
- OCDE (2012b), *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Main Conclusions*, París.
- OCDE (2012c), *Reviews of Regulatory Reform: Mexico, Key Findings Report*, París.
- OCDE (2012d), *Public Procurement Review of Mexican Institute of Social Security*, París.
- OCDE (2012e), *OECD Economic Surveys: Chile*, París.

- OCDE (2012f), *Framework Conditions for Private Sector Participation in Water Infrastructure in Mexico*, París.
- OECD (2013a), *Getting it Right: A Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, París.
- OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, París.
- OCDE (2013c), *OECD Environmental Performance Review of Mexico*, París.
- OCDE (2013d), *Peer Review of Mexico's National Civil Protection System*, París.
- OCDE (2013e), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, París.
- OCDE-IMCO (2012), *Strengthening Evidence-Based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, Ciudad de México.
- Parker, S., L. Rubalcava y G. Teruel (2008), "Evaluating Conditional Schooling and Health Programs", en Schultz, T. y John Strauss (eds.), *Handbook of Development Economics*, North-Holland, Amsterdam, vol. 4.
- SEDESOL (2012), *Segundo Informe Trimestral*, México, D.F.
- SHCP (2011), *El Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU): Un diagnóstico a tres años de su implementación*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D.F.
- Ter-Minassian, T. (2012), "Should Latin American Countries Adopt Structural Balance-Based Fiscal Rules?", en *Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis*, Banco de Italia.
- World Bank (2012), *FONDEN: Mexico's Natural Disaster Fund - A Review*, Washington, DC.

## ANEXO A.1

*El progreso en la reforma estructural*

En este anexo se resumen las recomendaciones formuladas en los estudios anteriores y las medidas adoptadas desde el último estudio que concluyó en marzo de 2011 y se publicó en mayo de 2011.

| Recomendaciones                                                                                                                                       | Medidas adoptadas desde el estudio anterior (mayo de 2011)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A. Fortalecer la estabilidad macroeconómica y financiera</b>                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Considerar la posibilidad de una regla estructural de balance fiscal, que ajuste los ingresos por los ciclos económico y de los precios del petróleo. | Todavía se evalúa una transición de la regla fiscal actual a una de balance estructural.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Presentar los datos fiscales y las proyecciones presupuestarias de acuerdo con los estándares de cuentas nacionales de forma regular.                 | En la Cuenta Pública de 2012, la información fiscal se presentará de acuerdo con las clasificaciones y los criterios de registro establecidos por la Comisión Nacional de Armonización Contable (CONAC). Las autoridades públicas están obligadas a publicar información financiera y presupuestaria a intervalos regulares. El presupuesto federal se presenta de acuerdo con la CONAC. Sin embargo, continúan los esfuerzos para consolidar la armonización contable nacional con las mejores prácticas nacionales e internacionales.                                                                                                           |
| Hacer que el aumento temporal de los límites a los activos acumulados en los fondos de estabilización petrolera sean permanentes.                     | El presupuesto federal para 2012 y 2013 eliminó los límites.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Continuar la acumulación de activos en moneda extranjera a través de un mecanismo basado en reglas, como estaba previsto.                             | Las reservas internacionales aumentaron de 128.2 mil millones de dólares en mayo de 2011 a 163.5 mil millones de dólares a finales de diciembre de 2012.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| En los mercados financieros, avanzar hacia la regulación y la supervisión macroprudenciales.                                                          | El Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) ha desarrollado indicadores cuantitativos y cualitativos para identificar potenciales riesgos sistémicos, incluidos los que están fuera del sector bancario. El CESF también ha establecido dos grupos de trabajo con un enfoque macroprudencial: un grupo se encarga del diseño de las métricas e indicadores cuantitativos para identificar los riesgos sistémicos; otro grupo se encarga de identificar y evaluar las vulnerabilidades y los riesgos potenciales para la estabilidad del sistema financiero.                                                                           |
| Introducir coeficientes contracíclicos de capital según lo previsto.                                                                                  | Las normas de Basilea III se instalaron en enero de 2013.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Continuar la retirada de los préstamos excepcionales dirigidos por el Estado a través de préstamos de bancos de desarrollo.                           | A medida que la recuperación de los préstamos privados continúa, los préstamos directos de los bancos de desarrollo disminuyen, así como los programas contracíclicos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Promover una mayor diversificación de las exportaciones, incluso a través de acuerdos comerciales multilaterales y regionales.                        | Durante 2011 y 2012, México fortaleció su plataforma de comercio exterior mediante varios acuerdos regionales y multilaterales comerciales y económicos con el fin de diversificar el destino de sus exportaciones. También continuó con su agenda unilateral para la facilitación del comercio, incluida una simplificación gradual de los aranceles de la Tarifa General de Importación de México, y el uso obligatorio de la ventanilla única para trámites de comercio exterior con el propósito de reducir los costos operativos y administrativos de las empresas. Asimismo, se comprometió a avanzar en la ronda de negociaciones en Doha. |
| <b>B. Promover la eficiencia y eficacia de los gastos y la tributación</b>                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Aumentar las transferencias de efectivo a los pobres, por ejemplo a través de Oportunidades o de la incorporación de un esquema de asistencia social. | Se planea aumentar el gasto en transferencias en efectivo en un 17% entre 2011 y 2013. La cobertura de 70 y más casi se duplicará entre 2011 y 2012, de 2 mil millones a 3.6 mil millones de beneficiarios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Eliminar gradualmente los subsidios a la energía, así como las tasas cero y las exenciones dentro del sistema del IVA.                                | Durante los últimos dos años se implementaron ajustes sustanciales a los precios de los combustibles en forma periódica.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

| Recomendaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Medidas adoptadas desde el estudio anterior (mayo de 2011)                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Evaluar todos los regímenes fiscales especiales empresariales y conservar sólo aquellos que tengan eficacia comprobada.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | El gobierno federal ha trabajado con la OCDE en la evaluación de estos regímenes. La reforma fiscal que se presentará en 2013 incluirá modificaciones a los mismos.                                                                                                                                                                                          |
| Fortalecer la aplicación de impuestos para el régimen de pequeños comercios y considerar una recalificación después de algunos años o una cláusula de caducidad.                                                                                                                                                                                                                                                                            | En 2012 se concluyó una evaluación completa del régimen de pequeños comercios. La propuesta de reforma fiscal que se presentará en 2013 incluirá algunas de sus sugerencias para modificar el régimen.                                                                                                                                                       |
| Evaluar el crédito al salario y considerar una mayor orientación hacia los ingresos más bajos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Se ha evaluado el crédito fiscal de manera continua; la propuesta de reforma fiscal que se presentará en 2013 podría incluir modificaciones.                                                                                                                                                                                                                 |
| Avanzar hacia la tributación de todos los elementos salariales con una misma tasa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | El IETU ya grava todos los elementos de las rentas laborales, a la misma tasa.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Evaluar el nuevo impuesto fijo mínimo alternativo a las empresas. A largo plazo, considerar la posibilidad de avanzar hacia un impuesto a los negocios más simple, pero mantener el IETU en vigor, a menos que se pudiera ampliar de forma significativa la base impositiva del sistema del impuesto sobre la renta regular. Considerar el IETU como el único impuesto a las empresas sólo si ello no conduce a un déficit en los ingresos. | En 2011 se presentó ante el Congreso una evaluación completa del IETU. Se demostró que el IETU ha incrementado los ingresos, de manera directa e indirecta, a través de su efecto sobre el impuesto sobre la renta; ha contribuido a atenuar el carácter procíclico de los ingresos tributarios y a desalentar las prácticas agresivas de planeación fiscal. |
| Los gobiernos subnacionales deben incrementar sus propios ingresos fiscales. Una forma de lograrlo sería alentar a los estados a poner en marcha programas para que los municipios actualicen los registros catastrales.                                                                                                                                                                                                                    | El gobierno federal estableció un programa (Programa de Modernización Catastral) y un fondo (Fideicomiso para el Desarrollo de Entidades y Municipios) para promover y financiar estudios y proyectos para actualizar la base tributaria, el registro de contribuyentes y los valores de la tierra y la construcción para los impuestos locales.             |
| Mejorar la aplicación de impuestos por medio de un uso prolongado de los modelos de riesgo, capacitación y atractivos salarios y trayectorias profesionales.                                                                                                                                                                                                                                                                                | Se han puesto en marcha modelos de riesgo para decisiones sobre selecciones de auditoría y devoluciones del IVA. El SAT puso en marcha un programa de especialidades para fortalecer la capacitación de los funcionarios.                                                                                                                                    |

### C. Reducir la informalidad y mejorar el dinamismo del mercado de trabajo

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fomentar la formalidad, mejorar la eficiencia y reducir el costo general de la seguridad social, eliminar las hipotecas subsidiadas, el cuidado infantil y las actividades recreativas del paquete de seguro social obligatorio y combinarlos con programas equivalentes financiados con impuestos. | Las reformas estructurales pendientes abordarán estas cuestiones en un futuro próximo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Mayor integración de los distintos sistemas de salud. Avanzar hacia el financiamiento integrado de un seguro de salud universal básico, ya sea a través de impuestos o tarifas.                                                                                                                     | Varios esfuerzos se han puesto en marcha para preparar el camino hacia una mayor integración. Los más importantes son el desarrollo de un censo general de los pacientes pertenecientes a los diferentes subsistemas, la conformación y difusión de guías de práctica general con la participación activa de todas las instituciones y el intercambio y el pago sistemático de los servicios entre las instituciones públicas. |
| Adoptar y aplicar en su totalidad la reforma del mercado laboral propuesta.                                                                                                                                                                                                                         | La reforma del mercado laboral fue aprobada por el Congreso en noviembre de 2012.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Considerar la facilitación de los procedimientos de despido de los trabajadores sobre la base de un desempeño deficiente o redundancia.                                                                                                                                                             | No se adoptó ninguna medida importante.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

### D. Simplificar la regulación empresarial

|                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cooperar con los gobiernos subnacionales para interconectar la ventanilla única federal con los portales de Internet estatales y municipales para la creación de empresas.                                                                         | Nueve estados han implementado el programa tuempresa.gob.mx, con resultados positivos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Ampliar el alcance de la iniciativa de revisión de la regulación a otras regulaciones de alto impacto en la productividad empresarial. Implementar los cambios sugeridos en la evaluación del impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés). | En 2012, la COFEMER publicó un acuerdo para simplificar y armonizar el proceso de reforma regulatoria con el proceso de normalización con el fin de evitar retrasos en la expedición de normas oficiales mexicanas. La RIA ahora incluye el análisis del impacto sobre la competencia y se ha modificado y mejorado el análisis de riesgos. Se creó un sistema de gestión de la calidad de las evaluaciones de impacto regulatorio que tiene como objetivo la mejora continua de la información sobre la evaluación del impacto regulatorio. |

| Recomendaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Medidas adoptadas desde el estudio anterior (mayo de 2011)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alentar a los estados y municipios a aplicar la guía para la simplificación de la regulación a nivel subnacional. Coordinar la regulación en todos los niveles gubernamentales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Durante el segundo semestre de 2011, la OCDE, junto con la Secretaría de Economía y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México (COFEMER), llevó a cabo un ejercicio de acompañamiento en la implementación de las recomendaciones de la guía; cuatro para los estados y cuatro para identificar las buenas prácticas.                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>E. Fortalecer la competencia</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Limitar los derechos adquiridos de <i>slots</i> en los aeropuertos congestionados para garantizar una asignación eficiente, por ejemplo a través de subastas. Revisar la exigencia de concesiones de rutas específicas y permitir a las aerolíneas operar siempre y cuando cumplan con los requisitos de notificación de seguridad.                                                                                                                                                                                                                                                         | En abril de 2012, la CFC recomendó la implementación de principios más estrictos de competencia, la asignación de <i>slots</i> y el establecimiento de criterios para las concesiones competitivas. La aprobación de una reforma a la Ley de Aeropuertos permitirá la asignación de <i>slots</i> en los aeropuertos con saturación administrados por terceros independientes. Esto concuerda con las directrices de la International Air Transport Association (IATA) para la asignación de <i>slots</i> y a mediano plazo permitirá la eliminación de los que no se utilizan de manera eficiente para su reasignación. |
| Moderar las restricciones para obtener una licencia en el transporte interurbano de autobuses y garantizar el acceso no discriminatorio a los servicios esenciales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | No hay medidas específicas en materia de transporte de pasajeros.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Aplicar plenamente los cambios legales para facilitar el acceso a los servicios bancarios y facilitar el acceso de los bancos a los servicios esenciales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Se han implementado varias medidas con el fin de facilitar el acceso a los servicios bancarios y financieros. En 2010 se emitió una nueva regulación sobre agentes bancarios, permitiendo que operen más bancos. Por otro lado, se emitieron nuevas regulaciones relacionadas con pagos móviles, banca móvil y la simplificación de los requisitos para abrir una cuenta de depósito (sujeto al nivel de riesgo) con el fin de fomentar el acceso a los servicios bancarios.                                                                                                                                            |
| Poner en marcha rápidamente la eliminación del requisito para las empresas de operar una planta o un laboratorio en México para poder vender medicamentos genéricos. Exigir a los médicos que receten medicamentos sólo por el nombre del compuesto genérico y a las farmacias que suministren medicamentos genéricos.                                                                                                                                                                                                                                                                      | La comisión estableció que los médicos deben escribir en las recetas el nombre genérico de los medicamentos genéricos y biológicos y sólo tienen la opción de anotar el nombre comercial de los medicamentos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Combinar zonas de llamada local. Autorizar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) para regular la interconexión <i>ex ante</i> , declarar cuellos de botella e infraestructuras esenciales para todos los sectores del rubro telecomunicaciones, y establecer condiciones no discriminatorias de acceso a estas infraestructuras. Permitir el acceso desagregado a la infraestructura esencial en tanto promueva la competencia, siempre que ello no ponga en peligro los incentivos de inversión. Basar las tarifas de interconexión en costos incrementales a largo plazo. | El 30 de abril de 2012, como resultado de una investigación por prácticas monopólicas, la CFC estableció con Telcel un programa de reducción progresiva de tarifas de interconexión. La Reforma Constitucional a las Telecomunicaciones, aprobada en ambas Cámaras del Congreso Federal y aún en proceso de ratificación constitucional por parte de los estados, incluye estas medidas.                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>F. Elevar la calidad de la educación</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Definir estándares en toda la nación para el desempeño docente, así como los estándares de acreditación para las instituciones de formación de docentes con el fin de mejorar la formación inicial del profesorado. Mejorar el nuevo examen para obtener la licencia para ejercer como maestro y abrir todas las plazas docentes a la competencia. Profesionalizar el nombramiento de directores.                                                                                                                                                                                           | En octubre de 2012, se desarrollaron 20 estándares de desempeño docente en cuatro áreas del conocimiento. La reforma educativa de 2013 implica que la promoción de los directores, los niveles de supervisión y los docentes, se deberán implementar a través de exámenes competitivos para garantizar que se cuente con los conocimientos y habilidades apropiados.                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Introducir de manera gradual un sistema de evaluación docente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Desde mayo de 2011, el Acuerdo Nacional para la Evaluación Universal de docentes y directores en el Servicio de Educación Básica, tiene como objetivo proporcionar a los profesores una amplia evaluación de sus competencias profesionales y medir el logro educativo de sus alumnos. En junio de 2012, se aplicaron las nueve pruebas de la primera fase a 264 455 docentes y directores de educación primaria, el 94% de las escuelas públicas (248 304) y el 6% de las escuelas privadas (16 196).                                                                                                                  |
| Reasignar recursos para dotar a las escuelas con financiamiento confiable.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | No se adoptó ninguna medida importante.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Profesionalizar la formación y selección de los directores para que asuman una mayor responsabilidad en la contratación de docentes y su correspondiente paga.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | La reforma educativa de 2013 incluye un acuerdo sobre la Evaluación Universal de docentes y directores en el Servicio de Educación Básica y sobre el Sistema Nacional de Formación Continua y Mejoramiento Profesional de la educación básica para los docentes en servicio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |



## Capítulo 1

# Nuevos hallazgos sobre los obstáculos para el crecimiento económico

*El crecimiento económico de México no ha sido suficiente para generar una convergencia hacia los niveles de ingreso de las economías más prósperas de la OCDE. La razón principal es el bajo crecimiento de la productividad, lo que pone de relieve la importancia de continuar con las reformas para mejorar la educación, la competencia y el entorno empresarial. Sin embargo, estas reformas se ven limitadas en gran medida por el empleo informal generalizado y la debilidad de las instituciones jurídicas que disminuyen la eficacia de las políticas y retienen las ganancias en la productividad. Con el fin de aumentar el crecimiento económico a largo plazo, se requieren reformas estructurales en diversos ámbitos institucionales, ya que muchos de los problemas están relacionados entre sí. Se necesita un gran esfuerzo para completar las etapas secundarias de las reformas en curso para hacer frente a la informalidad y mejorar el sistema legal y, con ello, superar los obstáculos que frenan el crecimiento económico.*

## Crecimiento económico

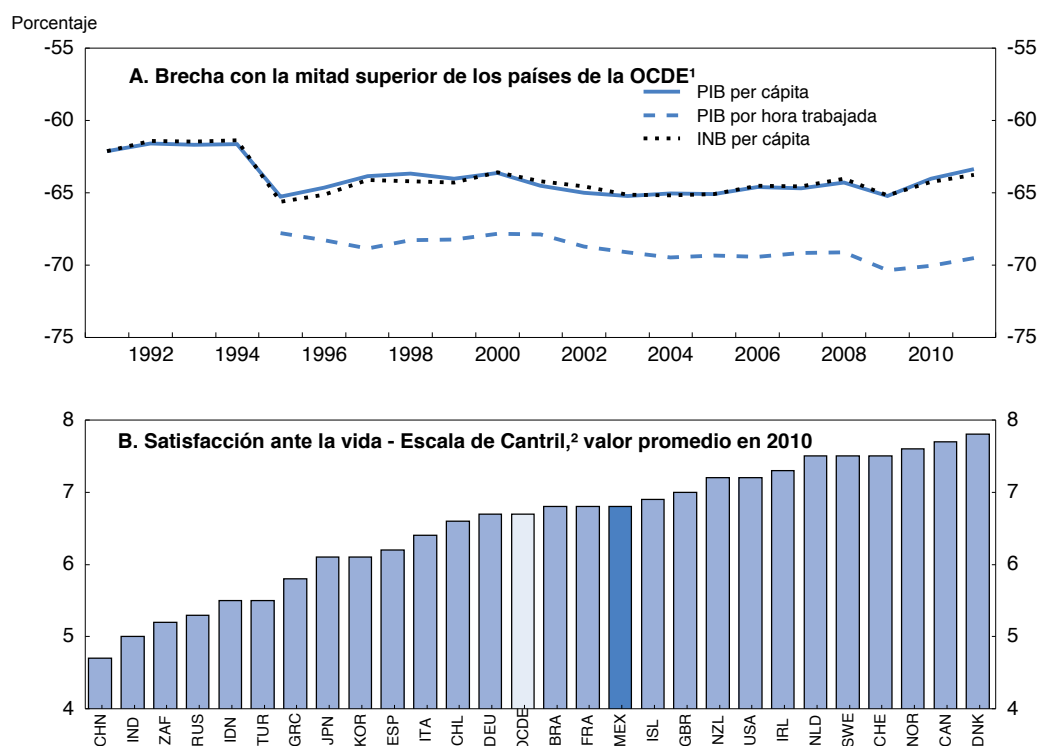
La media y la mediana de ingreso per cápita en México han crecido lentamente durante la mayor parte de las últimas tres décadas, a pesar de una serie de crisis financieras y recesiones graves. Esto ha ocasionado una amplia y persistente brecha de ingresos con respecto a los países más ricos de la OCDE (véase la gráfica 1.1, panel A). ¿Se tendrán mejores resultados en la próxima década? Si bien los residentes de México expresan un mejor bienestar subjetivo que el que implicaría su nivel de ingresos –reportando un nivel de satisfacción con la vida ligeramente superior a la media de la OCDE en 2010 (véase la gráfica 1.1, panel B)–, esto no parece ser representativo de las medidas de bienestar relevantes. Sin embargo, las medidas más subjetivas pueden reflejar, en parte, instituciones políticas y, por tanto, ser parcialmente indicadores adelantados, ya que el buen funcionamiento de las instituciones legales es importante para apoyar el desarrollo económico (Stiglitz *et al.*, 2009). Sin embargo, usando cualquier serie de indicadores contemporáneos con respecto a ingresos reales provenientes de las cuentas nacionales, se observa que aún no se ha reducido sustancialmente la brecha con los países con mejor desempeño en la OCDE.

Detrás de este decepcionante desempeño en el cierre de las grandes brechas de ingresos en relación con las economías más avanzadas se encuentra la persistente debilidad en el crecimiento de la productividad. El bajo crecimiento de la productividad multifactorial (PMF) compensa lo que de otra manera sería una contribución positiva al crecimiento, a partir de la acumulación de capital humano, el crecimiento de la fuerza de trabajo y el capital físico que se han profundizado en la última década. Y, si bien la dimensión de las contribuciones de la acumulación de factores al crecimiento estuvo a la par con otros grandes mercados emergentes, México es el único de los principales mercados emergentes que ha sufrido una tendencia negativa de menos 1.2 % en el crecimiento de la PMF en la última década (OCDE, 2012a). Si bien algunos estados han logrado un crecimiento en la productividad por encima del promedio nacional, en su mayoría no lo han hecho, por lo que han persistido grandes disparidades regionales en el ingreso y las tasas de crecimiento (OCDE, 2012b). En este capítulo se examinará cuáles son las políticas distorsionantes que más necesitan reformarse con el fin de revertir estas tendencias perjudiciales.

### Productividad

El panorama de la productividad es un poco más complejo de lo que parece a primera vista, en función del indicador de productividad elegido. Si bien el crecimiento de la PMF ha sido negativo cuando se toman en cuenta el capital humano, la mano de obra y los insumos de capital, dicho crecimiento ha sido ligeramente positivo en promedio si sólo se consideran la mano de obra y los insumos de capital: alrededor del 1% por año durante la década de 2000. La inclusión del capital natural y las externalidades ambientales no afecta el resultado de forma significativa (Brandt *et al.*, 2013). El indicador de productividad laboral, más fácil de calcular, creció cerca del 2% anual en la última década –y el doble en la industria

Gráfica 1.1. Las brechas en el PIB per cápita y la productividad son amplias y permanentes



1. La brecha de porcentajes se mide con respecto al promedio simple de los 17 países de la OCDE con puntuación más alta en términos del PIB per cápita, el PIB por hora trabajada y el INB per cápita (en paridades de poder adquisitivo [PPA] constantes de 2005). El Ingreso Nacional Bruto (INB) real en la PPA toma en cuenta los efectos de la política comercial y también hace ajustes por las transferencias netas provenientes del extranjero (OCDE, 2010).

2. La “escala de Cantril” se mide en una escala del 0 al 10 y es la mejor forma disponible para medir cómo las personas evalúan su vida en su conjunto. Se basa en datos de la Encuesta Mundial de Gallup.

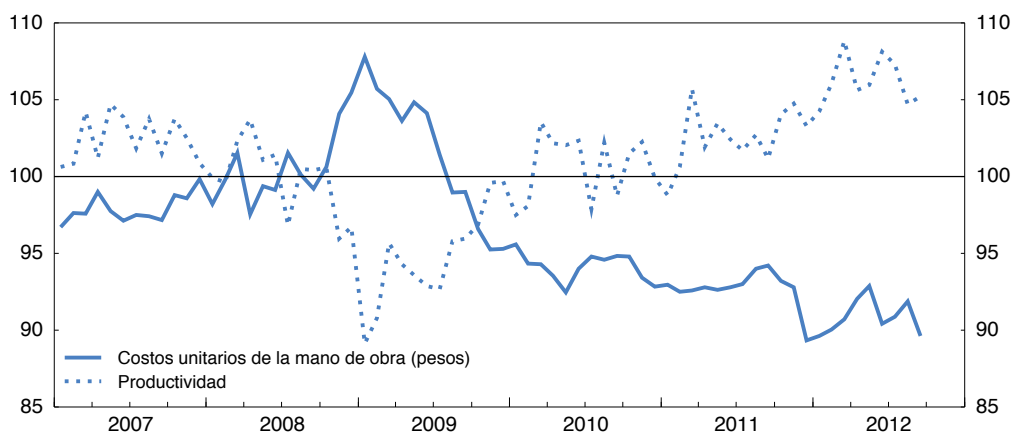
Fuente: OCDE (2011 y 2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803313>

manufacturera— y la contribución adicional por encima del crecimiento de la PMF proviene de la intensificación del capital. Si bien el crecimiento en la productividad laboral es menor al promedio, en comparación con los mercados emergentes de más rápido crecimiento, una mayor moderación en los aumentos salariales desde la recesión de 2008-2009 ha permitido que los costos unitarios de la mano de obra en la industria manufacturera mexicana se reduzcan en términos relativos (véase la gráfica 1.2), lo que ha ayudado a impulsar la competitividad comercial.

El aumento de la competitividad en la industria manufacturera ha sido impulsado por varios factores y oculta una considerable heterogeneidad entre sectores en la evolución de las ganancias en la productividad. Un análisis *shift-share* de la evolución de la productividad laboral (véase la gráfica 1.3) muestra que el 85% de las ganancias recientes se ha logrado al interior de los sectores, mediante el ajuste del empleo en el sector, y no por la redistribución entre sectores. Por otra parte, el 40% del total de las ganancias de productividad laboral se ha obtenido simplemente dentro de la industria manufacturera, en donde la productividad laboral creció en una tasa del 4% por año o el doble del ritmo general. El resto de las ganancias al interior de los sectores, se concentró en los servicios financieros y comerciales,

Gráfica 1.2. **Los costos unitarios de la mano de obra se han reducido mientras la productividad laboral ha mejorado en la industria manufacturera<sup>1</sup>**



1. Costos unitarios de la mano de obra y productividad laboral medidos como un índice con 2008 = 100.  
Fuente: INEGI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803332>

así como en el transporte y las telecomunicaciones. La redistribución del trabajo entre sectores desempeñó algún papel en el comercio al mayoreo y al menudeo, así como en los sectores de minería y extracción; pero en términos generales, la redistribución ha sido extremadamente modesta, lo que sugiere que las barreras a la misma, bien sea laborales o en el mercado de productos, probablemente están limitando las transferencias de mano de obra entre sectores, potenciadoras de la productividad.

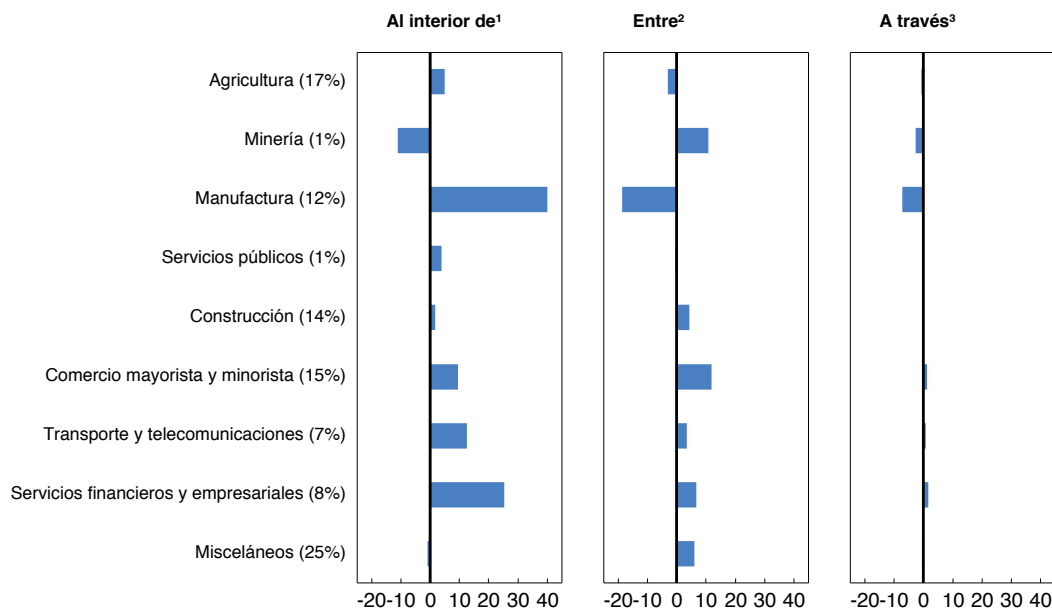
### Tamaño de la empresa

La distribución sesgada en el tamaño de las empresas en México, también desempeña un papel perjudicial en cuanto a la eficiencia. Los altos niveles de concentración debido a la presencia de empresas dominantes en muchos sectores, han reducido los resultados de crecimiento de la PMF (Salgado y Bernal, 2011). La concentración normalmente es una consecuencia de la existencia de barreras de entrada que reducen la competencia y permiten la existencia de grandes empresas con poder de mercado que cobran precios excesivos y producen productos de baja calidad para sobrevivir en determinados sectores. En el otro extremo del espectro de tamaño, la amplia presencia de la informalidad en muchos sectores reduce su productividad, ya que las debilidades institucionales limitan a los más productivos entre ellos a crecer en tamaño (Dougherty, 2013). Las diferencias interregionales en eficiencia ilustran las posibilidades de reforma, las cuales, según se estima, serían considerables en México, puesto que si los estados menos eficientes cambiaran hacia las estructuras económicas que tienen estados más competitivos podría obtenerse un tercio de las ganancias en los niveles de PMF (Chávez y Fonseca, 2012).

Es esencial realizar reformas estructurales con el fin de impulsar el crecimiento de la productividad y fortalecer los factores de la producción. Se consideró un grupo de reformas para examinar su capacidad de impulsar el crecimiento del PIB. La OCDE estima que la tasa de crecimiento potencial del PIB de México puede ser ligeramente superior a un 3% anual en 2014 (OCDE, 2012a). Los análisis de la OCDE sugieren que un conjunto moderado de

Gráfica 1.3. **Análisis shift-share de la evolución de la productividad laboral**

Porcentaje de la suma de los cambios absolutos en los componentes, 2003-2011



Nota: los porcentajes entre paréntesis representan la participación del sector en el empleo total.

1. Al interior de: productividad laboral dentro del sector.
2. Entre: aumento de la productividad debido a la redistribución del trabajo entre sectores con diferentes niveles de productividad.
3. A través: aumento de la productividad a partir del cambio de empleo entre sectores con diferentes tasas de crecimiento de la productividad.

Fuente: Análisis de la OCDE a partir de STAN Database y el INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803351>

reformas estructurales que llevaría las políticas laborales y del mercado de productos a los estándares promedio de la OCDE, elevaría el crecimiento potencial de México, mediante una mayor productividad e inversión, a aproximadamente un 3.5 por ciento anual en el mediano plazo, aunque la demografía hará que la contribución de los insumos del trabajo se reduzca, a medida que disminuya la proporción de la población en edad de trabajar (OCDE, 2013a). Con una agenda más ambiciosa de reformas, que acercara las políticas a las de los países líderes en la OCDE, las tasas de crecimiento podrían elevarse aún más, hacia alrededor del 4% anual en el mediano plazo, o incluso más si se es suficientemente ambicioso, como espera el gobierno en el Pacto por México.

El Pacto insta a aumentar el crecimiento potencial del PIB a cerca del 5%, lo cual no será posible sin un aumento importante en el crecimiento de la productividad y un ritmo más acelerado de acumulación de capital. Mientras que varios países emergentes han logrado altas tasas de crecimiento de la productividad, para México esto no sólo requeriría grandes reformas estructurales, sino también, sinergias en múltiples ámbitos. Tomando en cuenta las ambiciones de la nueva administración y la amplitud de las reformas necesarias que abarcan varios ámbitos, se debería crear un organismo interinstitucional de alto nivel centrado en la productividad, similar a la Comisión de Productividad de Australia (véase el cuadro 1.1) para analizar los obstáculos y los riesgos del crecimiento, y promover la realización de las reformas.

### Recuadro 1.1. La Comisión de Productividad de Australia

La Comisión de Productividad de Australia (APC, por sus siglas en inglés) es un organismo de investigación independiente que asesora al gobierno australiano sobre diversas cuestiones económicas, sociales y ambientales que afectan el bienestar de los australianos. Su misión consiste en mejorar la productividad y el rendimiento económico de la economía, tomando en cuenta los intereses de la comunidad en su conjunto, así como las dimensiones ambientales, regionales y sociales, y no sólo los intereses de determinados sectores o grupos. Una función importante de la APC es la simulación de los costos y beneficios económicos de las opciones de políticas alternativas. Puede hacer recomendaciones sobre cualquier asunto que considere pertinente y al gobierno le corresponde decidir cómo utilizar el asesoramiento proporcionado. La APC tiene un carácter único entre los países miembros de la OCDE por su amplia labor de consulta y asesoramiento sobre políticas en una gama de cuestiones económicas, sociales y ambientales.

El gobierno dirige el enfoque de la APC mediante la emisión de términos formales de referencia, pero la comisión es independiente en sus análisis y conclusiones. Los procesos de investigación son públicos, lo que abre la posibilidad a la participación de personas y grupos interesados, y los informes deben ser presentados ante el Parlamento dentro de los 25 días de sesión posteriores a la fecha en que el gobierno los recibe. La APC no puede iniciar sus propios requerimientos, aunque puede comenzar investigaciones de apoyo y publicar los resultados a través de trabajos de investigación de la comisión o del personal.

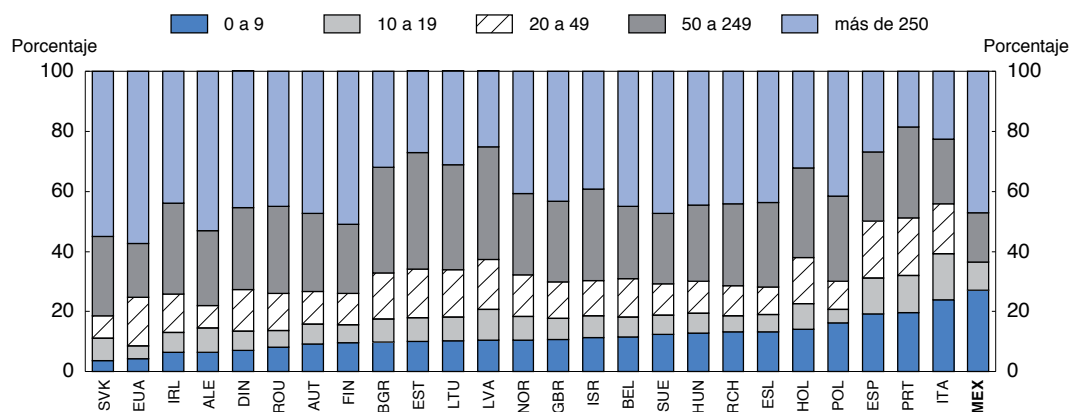
Otros gobiernos de la OCDE también han creado organismos similares. Nueva Zelanda estableció en 2010 una comisión usando como referencia la de Australia, y el año pasado, Dinamarca creó una Comisión de Productividad de tiempo limitado, la cual entregará su informe definitivo a fines de 2013.

Fuente: OCDE (2010), *Reviews of Regulatory Reform: Australia, towards a seamless national economy*.

Además de aumentar la productividad y fortalecer la inversión, las reformas a la oferta de trabajo y a las políticas de educación requieren también jugar un papel importante, particularmente en lo que se refiere a aumentar la participación laboral de las mujeres, ya que su tasa es muy baja. Hay indicios de que los migrantes que regresan también podrían reforzar el crecimiento, si se mantiene la tendencia reciente de reversión de los flujos netos hacia Estados Unidos, a pesar de que esto reduciría sus remesas financieras del exterior (Passel et al., 2012). Con el fin de aprovechar las tendencias en la oferta de trabajo, será necesaria una amplia gama de reformas para promover la formalidad en el empleo.

## Informalidad

La informalidad (que, según estimaciones oficiales, asciende a un 60% del empleo total), sigue siendo un desafío abrumador en México, lo que limita las economías de escala y reduce la eficiencia en toda la economía. La proporción de empleo en la categoría más pequeña de empresas manufactureras en México, es la más grande en un variado grupo de países miembros y no miembros de la OCDE, para los cuales existen datos económicos detallados de carácter censal (véase la gráfica 1.4). Por otra parte, alrededor de un tercio del total de los empleados trabaja en empresas informales, la mayoría de las cuales son “microempresas” con 10 empleados o menos, o bien trabaja de forma independiente.

Gráfica 1.4. **Empresas muy pequeñas y grandes dominan el empleo**Distribución del empleo en la manufactura por clases de tamaño de la empresa,<sup>1</sup> 2008

1. Las clases de tamaño 10-19 y 20-49 se agregan para México; la lista exacta de las clases de tamaño para México es la siguiente: 0-10, 11-50, 51-250 y más de 250. Las clases de tamaño para Estados Unidos son 1-9, 10-19, 20-99, 100-499 y más de 500. La variable utilizada es el número de personas empleadas, con excepción de Estados Unidos, en cuyo caso es el número de empleados.

Fuente: OCDE, *Entrepreneurship Database*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803370>

Una alta preponderancia de pequeñas empresas y la informalidad generalizada limitan seriamente las economías de escala que se pueden lograr y son reflejo de las distorsiones estructurales que reducen la productividad promedio y restringen el crecimiento (Hsieh y Klenow, 2012; OCDE, 2012d; Dougherty, 2013).

No hay una solución mágica para hacer frente a la informalidad. A largo plazo, el aumento de los ingresos la reducirá. Sin embargo, la evidencia empírica reciente para México (véase el recuadro 1.2) muestra que promover una mayor participación del empleo y las empresas formales requerirá un paquete amplio de políticas que mejore los resultados educativos, reforme la regulación comercial, fomente la inversión extranjera, fortalezca las instituciones legales y reduzca la corrupción. Esta evidencia coincide en general con la amplia bibliografía disponible sobre los países en desarrollo (OCDE, 2011), aunque es más robusta, ya que se basa en las pruebas de series de tiempo con información de los estados mexicanos durante la década de 2000. A menudo se piensa que los impuestos son un problema clave, pero los datos preparados para este estudio sugieren que no representan el elemento conductor dominante de la informalidad en México, aunque pueden afectar las decisiones de algunos profesionistas autónomos con altos ingresos, muchos de los cuales son propietarios de sus propias empresas. En general, predomina un déficit de habilidades entre los trabajadores asalariados informales y existe una diferencia salarial promedio de alrededor del 15% con los trabajadores asalariados formales (Bargain y Kwenda, 2010). Este déficit de habilidades, que limita el empleo en el sector formal, es impulsado por los débiles logros educativos y baja calidad de la educación.

## Educación

El desempeño educativo es débil en todos los niveles de la distribución, lo que significa que una proporción sustancial de la población educada tiene déficit de habilidades. Si bien

### Recuadro 1.2. Determinantes de la informalidad en México

La informalidad tiene implicaciones importantes para la productividad, el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos. En los últimos años, la dimensión del empleo informal ha aumentado en cerca de dos tercios de los estados de México. La informalidad, medida utilizando la participación en el sistema federal de seguridad social (IMSS), varía entre el 80% en uno de los estados más pobres de México y 45% en uno de los más ricos. Las diferencias relevantes entre los estados en términos de empleo informal pueden ser útiles para explicar las diferencias en los resultados de crecimiento económico. Escobar (2013) estudia los determinantes del empleo informal utilizando los resultados divergentes de los estados para identificar los factores causales. Los resultados de este estudio sugieren que la reducción de la informalidad se asocia con niveles de ingresos más altos, mano de obra mejor calificada, menos prevalencia de microempresas, reducción de costos para iniciar un negocio, mayores niveles de inversión extranjera y reducción de los niveles de corrupción. Las políticas que persiguen estos objetivos deberían contribuir a reducir la prevalencia de la informalidad a nivel estatal.

Las estimaciones que se muestran en el cuadro 1.1 se basan en las especificaciones de la siguiente ecuación de regresión, que estima la tasa de informalidad en el empleo en el estado  $i$ , sector  $j$  y tiempo  $t$  de la siguiente manera, utilizando datos de 2005 a 2010:

$$\ln(\text{informalidad}_{i,j,t}) = \alpha + \beta \ln(X_{i,j,t}) + u_i + u_j + u_t + \varepsilon_{i,j,t} \quad (1)$$

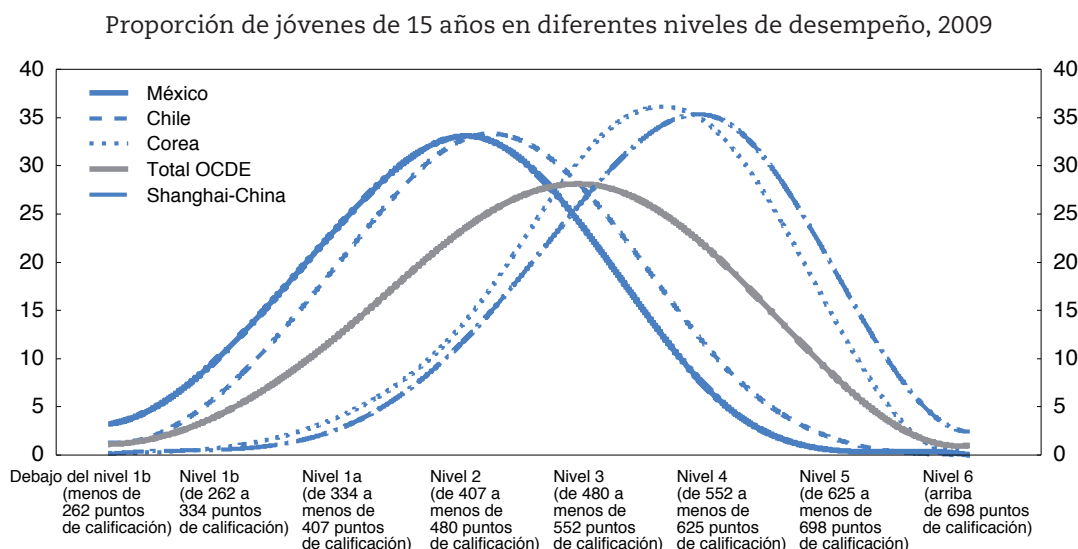
donde  $X$  es una matriz de variables explicativas;  $u_i$ ,  $u_j$  y  $u_t$  son los términos de error idiosincrásicos del estado  $i$ , sector  $j$  y tiempo  $t$ , respectivamente; y  $\varepsilon_{i,j,t}$  es la variable de error global. La ecuación se calcula utilizando mínimos cuadrados ordinarios (MCO), variables *dummies* de mínimos cuadrados para los estados y las industrias (VDMC) y el método generalizado de los momentos (GMM) con valores rezagados utilizados como instrumentos. Todas las variables explicativas antes señaladas son significativas desde el punto de vista estadístico, tanto en los MCO como en la especificación GMM robusta.

Cuadro 1.1. Estimaciones de una ecuación de la informalidad entre los estados y las industrias

| Variable dependiente:                                                                | (1)                  | (2)                  | (3)                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Tasa de informalidad                                                                 | MCO                  | VDMC                 | GMM                  |
| PIB per cápita                                                                       | -0.091**<br>(0.035)  | -0.035<br>(0.151)    | -0.073*<br>(0.039)   |
| Proporción de graduados de escuela secundaria                                        | -0.135***<br>(0.026) | -0.203***<br>(0.042) | -0.100***<br>(0.030) |
| Proporción de microempresa                                                           | 0.521***<br>(0.023)  | 0.284***<br>(0.030)  | 0.275*<br>(0.147)    |
| Interacción de costo para iniciar un negocio                                         |                      |                      | 0.112*<br>(0.057)    |
| Monto acumulado de IED como proporción del PIB                                       | -0.015*<br>(0.008)   | -0.006<br>(0.006)    | -0.044**<br>(0.022)  |
| Prevalencia de corrupción<br>(Índice de transparencia)                               | 0.130***<br>(0.034)  | -0.033<br>(0.020)    | 0.133***<br>(0.035)  |
| Costo de la administración tributaria<br>como porcentaje de los impuestos recaudados | -0.132***<br>(0.049) | 0.043<br>(0.047)     | -0.149***<br>(0.057) |
| Observaciones                                                                        | 3063                 | 3063                 | 2550                 |
| R <sup>2</sup>                                                                       | 0.754                | 0.884                | 0.744                |
| RMSE                                                                                 | 0.427                | 0.296                | 0.446                |
| Estadístico J de Hansen                                                              |                      |                      | 0.388                |

1. Todas las variables se expresan en forma de registro.
  2. Estimadores: MCO: mínimos cuadrados ordinarios; VDMC: variables *dummies* de mínimos cuadrados; GMM: el método generalizado de los momentos.
  3. Los errores estándar robustos ajustados por grupos (nivel par del sector estatal) están entre paréntesis. Niveles de confianza: \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ .
  4. No se reportan aquí las variables *dummies* y una selección de las variables explicativas.
- Fuente: Estimaciones de la OCDE elaboradas en Dougherty y Escobar (2013).

Gráfica 1.5. **El desempeño educativo es débil en todos los niveles, en función de los resultados de PISA**



Fuente: OCDE, PISA Database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803389>

los resultados promedio del aprendizaje han ido ganando terreno en los últimos diez años, una gran proporción de los estudiantes de 15 años que presentan la prueba PISA obtienen los niveles más bajos, muy por debajo de la mayor parte de la población en otros países de la OCDE (véase la gráfica 1.5). A pesar de que las ganancias en los resultados promedio también son importantes para hacer frente al déficit de habilidades en el sector informal, es necesario elevar el desempeño, sobre todo en los niveles más bajos, de manera que sus beneficios privados se fortalezcan considerablemente (Harberger y Guillermo-Peón, 2012). Se deberían intensificar las reformas en curso con respecto a incentivos de los docentes y liderazgo escolar, financiamiento del sistema, planes de estudio, así como estrategias de monitoreo y evaluación (OCDE, 2012e). Sólo los esfuerzos sostenidos producirán las mejoras necesarias en los logros educativos que impulsen las habilidades en todos los niveles estudiantiles y, así, contribuyan a reducir la informalidad. Las mejoras en la calidad y el logro educativos tienen más posibilidades de impulsar el crecimiento potencial que casi todos los otros tipos de reformas estructurales en el largo plazo, aunque estos beneficios pueden tardar en materializarse por completo (Barnes *et al.*, 2011; Bouis *et al.*, 2011). En el corto plazo, fortalecer la educación y la formación vocacionales puede ayudar a mejorar las habilidades de la fuerza laboral.

### Protección del empleo

La flexibilidad del mercado de trabajo es fundamental para asegurar el uso eficaz de los nuevos participantes de la fuerza laboral. En el pasado, existía una incertidumbre considerable en cuanto al costo de despido que enfrentaban los empleadores en México, por la acumulación ilimitada de “salarios caídos” durante largos juicios laborales, aunque la aplicación no era homogénea. Además, los empleadores no disponían de contratos de capacitación a corto plazo. La ley laboral aprobada el año pasado representa un importante

avance en la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo. En particular, contribuirá a la reducción de la severidad de la protección del trabajo para el empleo formal, lo que podría reducir la informalidad. Mediante la introducción de nuevos contratos y reglas que permiten a los empleadores ajustar más fácilmente su mano de obra a menor costo y con menos incertidumbre judicial, la ley disminuirá el costo efectivo de la contratación de los trabajadores y facilitará la coincidencia entre empleadores y la oferta de trabajo. Esto debe ser especialmente beneficioso en industrias dinámicas o volátiles que están abiertas al comercio internacional, ya que tienen una mayor incertidumbre con respecto a sus necesidades de mano de obra (Martin y Scarpetta, 2012).

La evidencia internacional indica que la reforma también ayudará a impulsar la creación de empleo formal, así como el crecimiento de la productividad. Las estimaciones de los efectos de la reforma, a partir de las pruebas en datos de panel de la OCDE (Bassanini et al., 2009) y una calificación con el índice de protección laboral (IPL) de la Organización, implican que el crecimiento potencial a mediano plazo podría incrementarse 0.1 puntos porcentuales o más. Es importante la rápida implementación de la nueva ley para asegurar que sus beneficios se hagan realidad con velocidad.

Más allá de fortalecer la educación y las habilidades, hay componentes necesarios restantes de un paquete de medidas para reducir de forma duradera la informalidad y aumentar la productividad, los cuales se discutirán a continuación: la eliminación de las barreras de entrada y la reducción de la concentración de los mercados, el fortalecimiento de las instituciones jurídicas y el desarrollo adicional de sistemas anticorrupción.

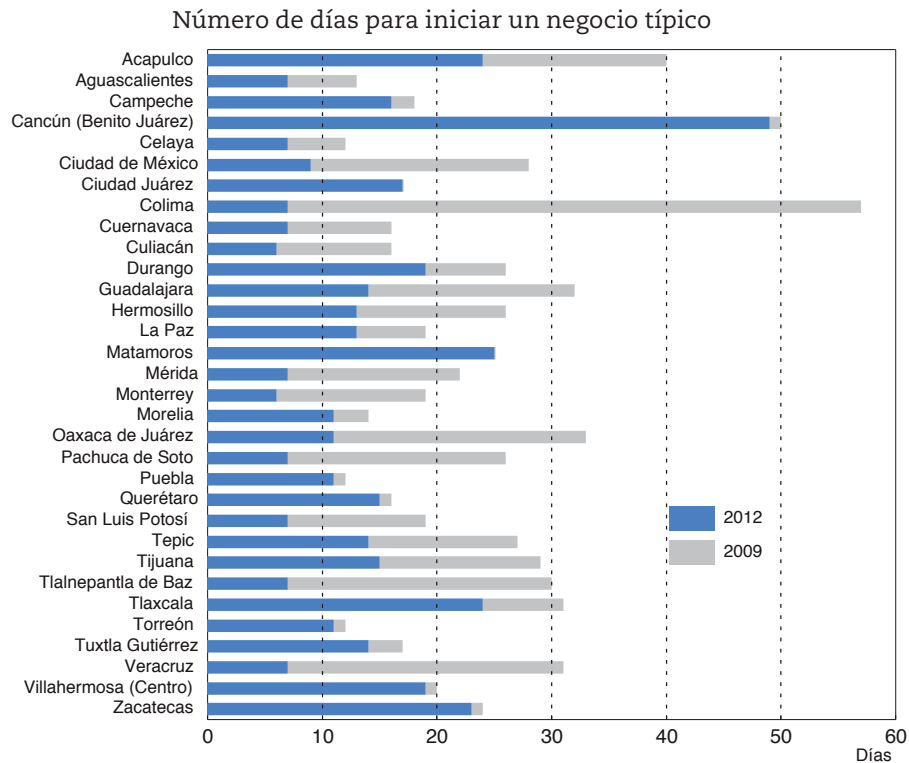
### **Competencia**

México ha logrado avances significativos en la agilización de los procedimientos para iniciar un negocio. El tiempo en días, el costo promedio y los requisitos de capital mínimo para abrir un negocio “típico” se han reducido progresivamente durante la última década. Cabe destacar que, según lo determinado por el gobierno federal, el monto mínimo de capital que es necesario para abrir un negocio de bajo riesgo se redujo a cero el año pasado. Además, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ha aplicado en la última década la evaluación de impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) a todas las nuevas regulaciones y hace poco reformó su sistema para alinearlos con las mejores prácticas de la OCDE. Todas las RIA se hacen del conocimiento público, como resultado de los requisitos de transparencia, y una evaluación reciente (OCDE, 2012c) sugiere que en general las secretarías y los reguladores competentes siguen con frecuencia sus recomendaciones no vinculantes. Sin embargo, la COFEMER debe fortalecerse para obtener suficiente condición jurídica y, así, abordar la regulación desde una perspectiva de “gobierno entero”.

### **Reducir las cargas regulatorias**

Persiste una importante variación de la regulación *de jure* y *de facto* en el nivel estatal: algunos estados son mucho más estrictos que otros, incluso en el número de días para abrir una empresa (véase la gráfica 1.6) y aún queda mucho por hacer para reducir los costos de cumplimiento (IMCO, 2012; OCDE, 2012c). Una opción útil sería integrar el portal web federal de registro de empresas simplificado, [tuempresa.gob.mx](http://tuempresa.gob.mx), con los portales propios de registro e información de los estados. Algunos estados, como Nuevo León y Zacatecas, han adoptado enfoques decididos para revisar la regulación *de jure* existente, en cuanto a su pertinencia

Gráfica 1.6. **El tiempo requerido para abrir una empresa se ha reducido en casi todos los estados**



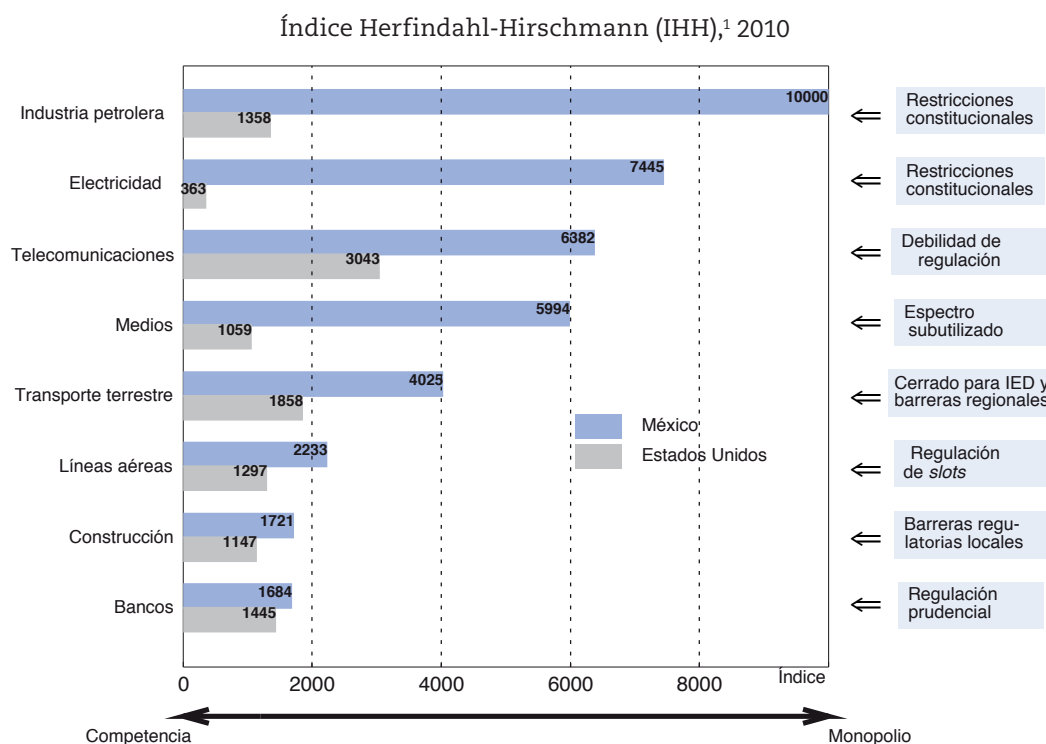
Fuente: Banco Mundial, *Subnational Doing Business Mexico*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803408>

y eficiencia, enfoque que llaman la “tala regulatoria”. Varios estados y municipios han participado en una iniciativa conjunta de la OCDE y la Secretaría de Economía que ha propuesto aplicar mejores políticas de regulación en los niveles municipal y estatal, con base en un conjunto de herramientas desarrollado por la OCDE que proporciona pautas útiles sobre la simplificación de la regulación subnacional, en ámbitos como la creación de empresas, permisos de construcción, registro de propiedades y adquisiciones.

Aparte de la regulación sobre la entrada en el mercado doméstico, existen restricciones explícitas e implícitas a la inversión extranjera en varios sectores de redes, lo que limita la función que puede desempeñar la competencia internacional (véase la gráfica 1.7). Estas restricciones a la propiedad extranjera se encuentran entre las más estrictas de la OCDE, e incluyen monopolios estatales en los sectores de electricidad y de petróleo y gas, así como restricciones adicionales a la propiedad extranjera en los sectores de agricultura, telecomunicaciones, medios de comunicación, transporte y servicios financieros, la mayoría de los cuales se enfrenta a un alto grado de concentración del mercado, lo que da lugar a altos precios y a un bajo crecimiento de la productividad (CIDAC, 2011; OCDE, 2013a).

La Ley de Competencia de 2011 fue un hecho de gran relevancia en apoyo a la competencia y ya desempeña un papel importante en la vigilancia de las conductas abusivas. La capacidad de la Comisión Federal de Competencia (CFC) para imponer multas de grandes montos (hasta un 10% de la facturación total nacional de la empresa), ya

Gráfica 1.7. **Concentración en sectores económicos seleccionados**

1. El índice IHH se mide en una escala de 0 (mayor competencia) a 10 000 (menor competencia) basada en la suma de las participaciones de mercado al cuadrado de las empresas de un sector. El Departamento de Justicia de Estados Unidos considera que los sectores con un IHH de 1 500 a 2 500 son moderadamente concentrados y los que tienen más de 2 500, muy concentrados.

Fuente: CIDAC (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803427>

aplicada en varios casos, puede llegar a ser un importante factor disuasivo de los abusos. Además, su capacidad para llevar a cabo cateos legales e imponer sanciones penales le otorga más poder. Sin embargo, los retrasos en las revisiones judiciales siguen siendo un problema: los tribunales especializados con jueces expertos que se previeron cuando se aprobó la Ley de Competencia en el año 2011 todavía no se han establecido. Si se diseñan correctamente, estos tribunales pueden ser muy benéficos, pero es necesario que tengan un mandato amplio, con la facultad de ofrecer una revisión expedita de todas las cuestiones de regulación económica, incluidas las de competencia.

Un área relacionada en la que se necesitan reformas legales es seguir haciendo frente al abuso en los amparos económicos y fiscales que se utilizan para bloquear las acciones de los reguladores sobre empresas específicas. Como ejemplo están las acciones que han obstaculizado las acciones del regulador de telecomunicaciones, así como los casos tributarios en los que empresas específicas han afirmado estar por completo exentas del IVA, independientemente de las opiniones de las autoridades fiscales (SAT). Se ha aprobado una reforma importante de los amparos económicos centrada en el ámbito de las concesiones públicas, que debería limitar la capacidad de actores específicos para bloquear acciones de los reguladores antes de su resolución legal final. En términos más generales, la Suprema Corte de Justicia ha comenzado a avanzar hacia un principio de interés público en su jurisprudencia

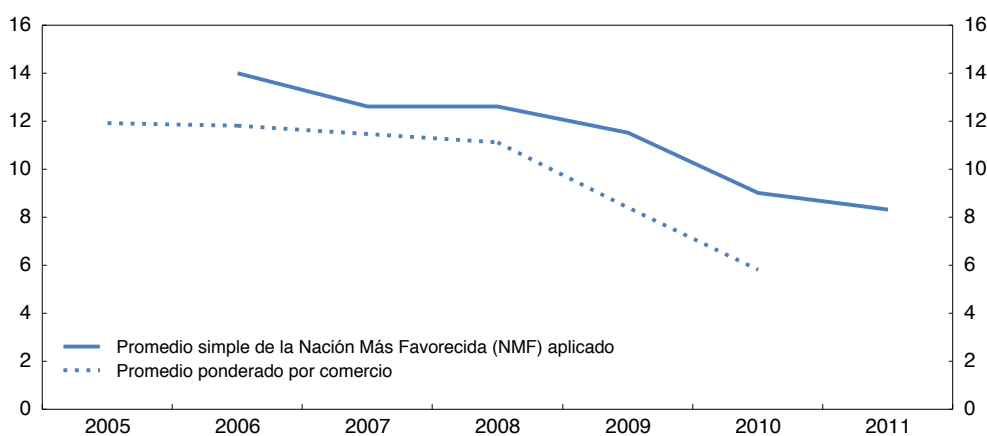
sobre el amparo, si bien un cambio legislativo sería más eficiente y equitativo, e impediría la presentación de casos sin mérito. La creación de tribunales especializados en materia económica, con jueces calificados, contribuiría a facilitar sentencias más equilibradas.

### Promoción del comercio

Las presiones salariales moderadas, la liberalización unilateral continua de aranceles y la proximidad geográfica con Estados Unidos, junto con los acuerdos bilaterales de inversión, incrementan la participación en el mercado de exportaciones de México con América del Norte. Al mismo tiempo, México ha diversificado el destino de sus exportaciones, lo cual redujo la dependencia de la economía de Estados Unidos. Si bien el bajo desempeño de la productividad se ha generalizado en muchos sectores de la economía, en los últimos años, hay indicios de que algunos sectores de manufactura relacionados con el equipo, donde hay más competencia –y un menor grado de concentración del mercado–, han obtenido mejores resultados, incluidos los sectores de autopartes, maquinaria y el equipo e instrumentos audiovisuales (Banda y Bernal, 2011). Éstos son también los sectores que han permitido a México participar más en las redes globales de producción, sobre todo en América del Norte (OCDE-OMC, 2013).

A pesar de que los aranceles se han reducido significativamente (véase la gráfica 1.8), liberalizar aún más los aranceles y las inversiones, especialmente en el sector de servicios, donde las barreras no arancelarias siguen siendo elevadas (OCDE, 2013a), ayudaría a apoyar una mayor integración de México en las redes globales de producción y a capturar componentes con mayor valor agregado, sobre todo los que están fuera del sector manufacturero, que actualmente no existen. Al mismo tiempo, la eliminación de barreras tanto nacionales como internacionales a la competencia incluso podría tener efectos complementarios que pueden aumentar de manera adicional los beneficios generales de la reforma, ya que se refuerzan mutuamente y pueden producir beneficios de especial relevancia para las empresas más productivas en los sectores que cuentan con una apertura relativa al comercio internacional (Ben Yahmed y Dougherty, 2012; Bas et al., 2013).

Gráfica 1.8. **Los aranceles promedio y ponderados por volumen de comercio de México, se han reducido**



Fuente: OMC, World Tariff Profiles.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803446>

Otra dificultad en la captura de segmentos de exportación con mayor valor agregado se debe al débil entorno para la innovación en México, que no es propicio para el desarrollo de empresas de alta tecnología. Además de las importantes barreras de entrada al mercado, las nuevas empresas tienen un acceso muy limitado al sistema bancario, y prácticamente no existe capital de riesgo, en parte a causa de la falta de protección legal de los accionistas minoritarios. En consecuencia, al menos parcialmente, los gastos de I+D en el sector empresarial de México son los más bajos de todos los países de la OCDE, al encontrarse por debajo del 0.2% del PIB, y la intensidad general de I+D es inferior al 0.5% del PIB. Si bien la combinación de políticas de innovación cambió recientemente para que el financiamiento público al sector empresarial sea más directo y competitivo, estas medidas podrían recibir un refuerzo útil. Como parte del Pacto, el nuevo gobierno se ha comprometido a aumentar la intensidad de I+D hasta el 1% del PIB en los próximos años. En efecto, la consolidación de iniciativas exitosas que faciliten la creación de nuevas empresas de alta tecnología y la provisión de estructuras legales que faciliten la oferta de capital de riesgo serían de gran ayuda para el fortalecimiento de esos fondos y ayudarían a impulsar la I+D comercial (OCDE, 2013b).

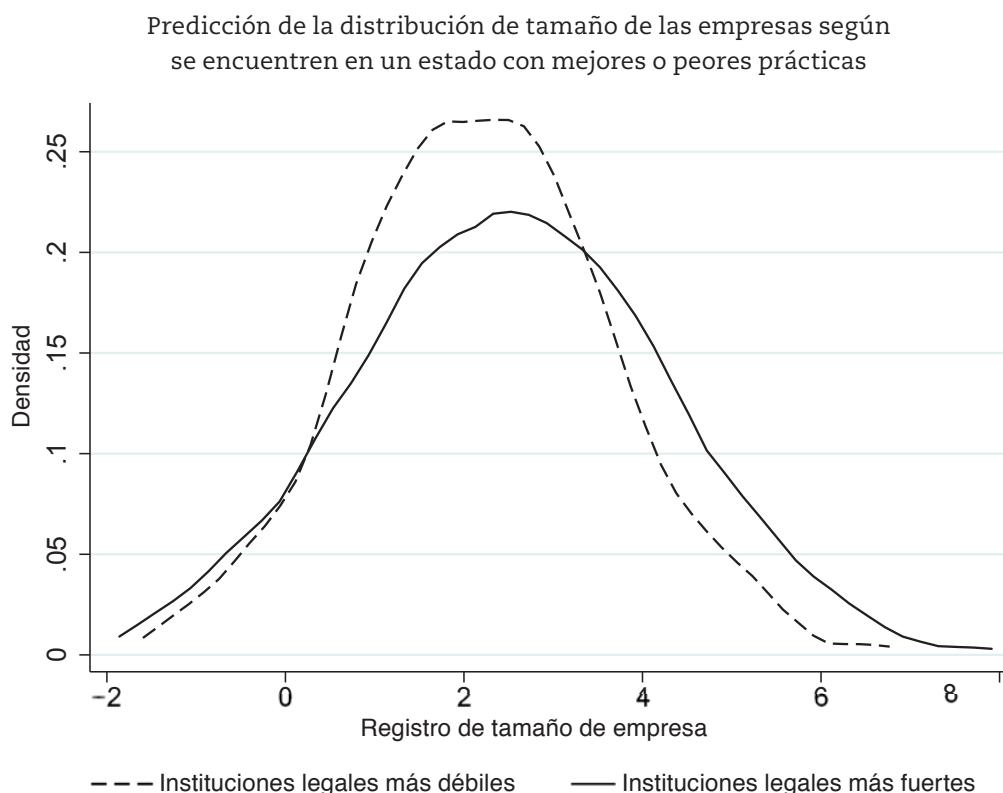
## El sistema legal y el estado de derecho

Incrementar la productividad y el crecimiento en México a través de la serie de reformas de competencia que prevén las autoridades requerirá fortalecer las instituciones judiciales para hacer cumplir la ley y sancionar disputas. La eficacia judicial no sólo depende del fundamento legal, sino también de la eficiencia del sistema judicial, la calidad de su administración, la naturaleza de los códigos legales y la solidez de los procedimientos estándar. La ejecución confiable de contratos sirve de incentivo a los representantes para ahorrar e invertir, mediante la protección de los beneficios de sus actividades. Los cálculos empíricos que se realizaron en el contexto de este estudio (Dougherty, 2013) sugieren que el sistema judicial de baja calidad en muchos estados mexicanos hace problemático el cumplimiento de contratos, lo que reduce el tamaño promedio de las empresas (véase la gráfica 1.9) y su intensidad de capital y, por consiguiente, la productividad agregada a través de la disminución de economías de escala. Si el poder judicial en los estados rezagados se llevara al nivel del estado promedio, el monto general de la producción en México podría aumentar varios puntos porcentuales del PIB.

Los juicios civiles en México siguen operando con procedimientos escritos, a pesar de que en 2011 se aprobó una reforma que obliga a una rápida transición hacia juicios orales en los casos civiles. Sin embargo, sólo el gobierno federal ha cambiado a los nuevos juicios para casos civiles, si bien el Distrito Federal y algunos estados están experimentando con el sistema. En los países de la OCDE se ha encontrado que la dilución de responsabilidad y de rendición de cuentas entre jueces, común en los sistemas inquisitoriales, da lugar a una duración significativamente mayor de los juicios (Palumbo et al., 2013). Las reformas propuestas del procedimiento tienen el potencial de mejorar la eficiencia del proceso judicial y la calidad del cumplimiento de contratos. Sin embargo, aún no se ha designado a entidad de supervisión específica alguna como encargada de implementar o monitorear las reformas a los juicios civiles en México, por lo que existe el riesgo de que pudieran retrasarse.

### Justicia penal

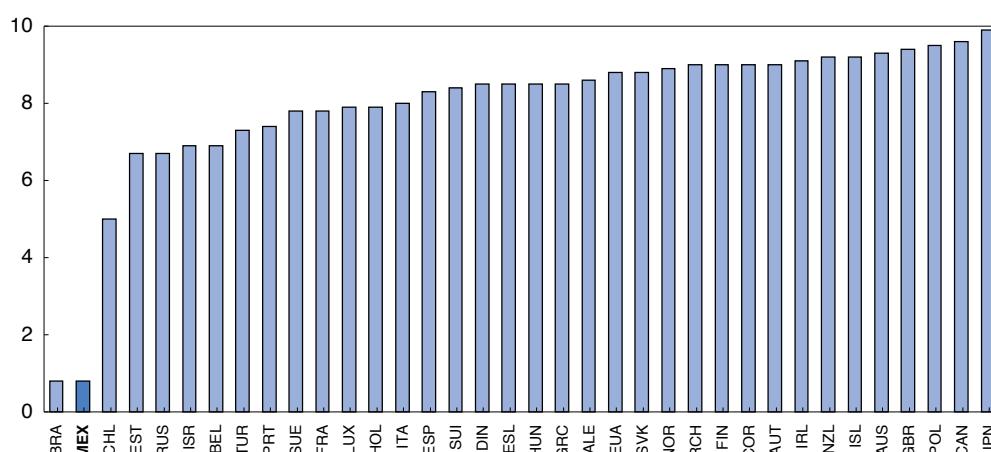
La justicia penal es también problemática: se estima que las tasas de impunidad son superiores al 90%. Esto se debe, por un lado, a la ineficiencia de un sistema legal que persigue pocos crímenes y desalienta la denuncia y, por otro lado, a la corrupción sistémica, que el

Gráfica 1.9. **Mejoras en el sistema legal impulsarían el tamaño promedio de las empresas**

Fuente: Dougherty (2013).

sistema no inhibe de forma adecuada (Centennial Group, 2012). Las encuestas de opinión muestran que la delincuencia es la principal preocupación de los ciudadanos, por encima incluso de otros asuntos socioeconómicos urgentes, como la pobreza y el desempleo. México no muestra buenos resultados en términos de seguridad subjetiva (véase la gráfica 1.10). Las amenazas a la integridad de la propiedad y la seguridad de los empleados pueden alejar por completo a los inversionistas y proyectos, o bien reducir la competitividad de las empresas a través de gastos administrativos más elevados. La delincuencia en México cuenta con dinámicas geográficas específicas, y los promedios nacionales ocultan grandes diferencias en las tasas de criminalidad en todo el país. Las tasas de homicidio son más altas en los estados del norte, como Chihuahua, Sinaloa y Durango, donde se han mantenido en un nivel elevado por más de una década, mientras permanecen marcadamente más bajas en el resto del país. Por otro lado, los delitos contra la propiedad tienden a concentrarse en las ciudades y a aumentar con el PIB regional per cápita, lo que explica el panorama mixto de la distribución de la delincuencia en todo el país. También son necesarias una mejor coordinación, integración y capacitación de las fuerzas policiales, reformas que también ayudarían a mejorar el entorno empresarial (OCDE-IMCO, 2012).

Reformas importantes al sistema judicial penal de México están en marcha desde que en 2008 se aprobó una enmienda constitucional, la cual dio un plazo a los estados hasta el año 2016 para pasar de un sistema inquisitivo escrito que era demasiado lento y carecía de credibilidad pública, a uno oral y acusatorio que ha demostrado ser más eficiente, y que también permite la posibilidad de interrogar a los testigos e impugnar pruebas. Esta reforma ha tardado en ponerse en marcha pero, según la Secretaría de Gobernación (SEGOB),

Gráfica 1.10. **Componente de seguridad del Índice para una vida mejor de la OCDE<sup>1</sup>**

1. Una puntuación de 10 refleja la menor percepción de riesgo de las personas de ser asaltadas físicamente o ser víctimas de otros tipos de delitos. Basado en la tasa de homicidios y asaltos a 2010 y 2008, respectivamente, o el último año disponible.

Fuente: OCDE, OECD Better Life Index, [www.oecdbetterlifeindex.org/topics/safety](http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/safety).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803465>

una docena de estados ya han empezado a atender nuevos casos utilizando el nuevo sistema en todos o algunos de sus distritos (véase el cuadro 1.2). Otros diez estados se encuentran en proceso de implementación del nuevo sistema, mientras que los diez restantes apenas han comenzado a preparar la legislación necesaria. Se ha establecido una comisión especial (Secretaría Técnica, SETEC) a nivel federal para apoyar la transición, aunque sus facultades son de naturaleza meramente consultiva y de apoyo, y carece de autoridad para impulsar las reformas por sí misma. También sería útil la armonización de los códigos legales en todos los estados, y este compromiso está incluido en el Pacto por México.

### Cuadro 1.2. **Implementación de los nuevos códigos penales**

Noviembre de 2012

| Situación de los nuevos códigos                                        | Jurisdicción estatal                                                                                  |                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| El nuevo código en vigencia, de forma parcial o total en el territorio | 1. Chihuahua<br>2. Estado de México<br>3. Morelos<br>4. Durango<br>5. Baja California<br>6. Zacatecas | 7. Oaxaca<br>8. Yucatán<br>9. Guanajuato<br>10. Nuevo León<br>11. Chiapas<br>12. Tabasco |
| Código procesal aprobado                                               | 1. Coahuila<br>2. Michoacán<br>3. Puebla<br>4. Quintana Roo<br>5. Tamaulipas                          | 6. Tlaxcala<br>7. Veracruz<br>8. Hidalgo<br>9. Sonora<br>10. San Luis Potosí             |
| Iniciativa pendiente en la legislatura local                           | 1. Aguascalientes<br>2. Baja California Sur<br>3. Guerrero<br>4. Sinaloa                              | 5. Campeche<br>6. Jalisco<br>7. Querétaro<br>8. Nayarit                                  |
| Ninguna iniciativa legislativa                                         | 1. Colima                                                                                             | 2. Distrito Federal                                                                      |

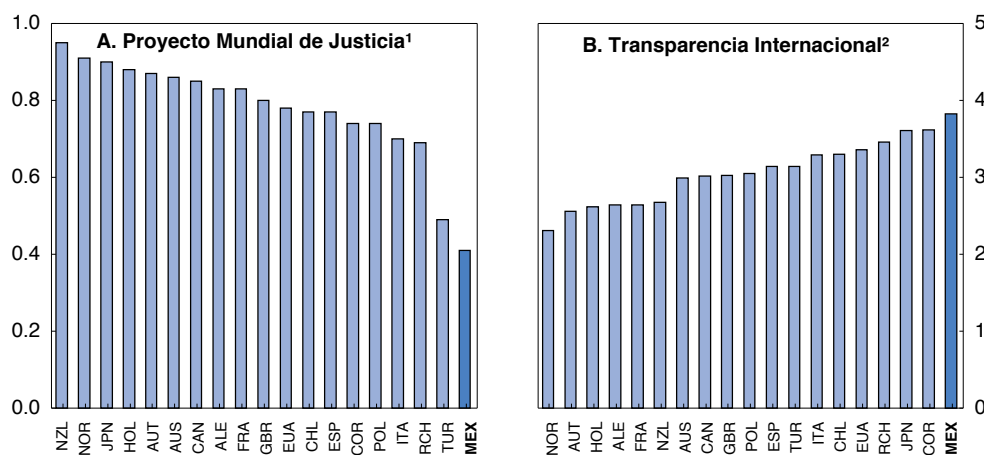
Fuente: Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SEGOB).

## Instituciones anticorrupción

Las experiencias de los países miembros de la OCDE han mostrado que la confianza en las instituciones y el gobierno es un factor vital para el crecimiento económico sustentable, ya que fomenta la inversión y la innovación (OCDE, 2013a). A su vez, la confianza en el gobierno depende, en gran medida, de la integridad del sector público. Sin embargo, México ha experimentado un bajo nivel de confianza en comparación con otros países de la OCDE, en su mayoría debido a la alta percepción de corrupción e impunidad. Hace una década se estimaba que el nivel de corrupción de México equivalía a un impuesto del 50% por su freno a la inversión extranjera directa (véase Wei, 2000). Las percepciones de la corrupción en México se ubican como las más generalizadas entre los países de la OCDE, según Transparencia Internacional (véase la gráfica 1.11). Si bien México ha estado a la vanguardia de las iniciativas de transparencia, incluso mediante el financiamiento de la Asociación de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) hace dos años, se podría avanzar aún más en la consolidación de sus logros a nivel subnacional.

El Pacto describe a la reforma del sistema nacional anticorrupción, por medio de una enmienda constitucional que establecerá una comisión nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y notificación a las autoridades competentes con respecto a los actos de corrupción. Muchos países que han enfrentado desafíos similares a los de México en cuanto a la corrupción, han tenido éxito afrontándolos con la modernización de los mecanismos institucionales. Al mismo tiempo, la experiencia muestra que crear una nueva institución es sólo un primer paso. México debería prestar especial atención en garantizar la independencia de la nueva institución de la interferencia política (y aislarla del ciclo político), y dotarla de un mandato claro y recursos suficientes para cumplir ese mandato. La autonomía estructural y la autonomía operativa con respecto al Poder Ejecutivo son los medios principales para asegurar la independencia de las comisiones anticorrupción. Por ejemplo, esta autonomía puede llegar a través del control sobre el nombramiento y la destitución del órgano de gobierno de la institución,

Gráfica 1.11. **México obtiene bajas calificaciones en los índices de estado de derecho y corrupción**



1. 1 = mejor desempeño posible; 0 = peor desempeño en "estado de derecho".

2. 1 = nada corrupto; 5 = extremadamente corrupto.

Fuente: El Proyecto de Justicia Mundial y Transparencia Internacional, 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803484>

**Recuadro 1.3. Principales recomendaciones de políticas estructurales  
para impulsar el potencial de crecimiento**

**Informalidad y mercados de trabajo**

- Reducir la informalidad a través de un conjunto amplio de políticas: fortalecer la educación y las habilidades, reducir la regulación comercial anticompetitiva, mejorar el entorno legal y combatir la corrupción.
- Aumentar las tasas de participación de la fuerza laboral y de empleo, en especial para las mujeres.
- Mejorar el desempeño educativo mediante reformas al sistema de incentivos docentes y el liderazgo escolar, el financiamiento del sistema y de los programas de estudio, así como las estrategias de evaluación y monitoreo.

**Competencia y regulación**

- Fomentar la reforma regulatoria y eliminar las barreras de entrada en todos los niveles, en especial el subnacional, partiendo de los progresos en el ámbito federal. Crear un organismo interinstitucional de alto nivel, centrado en la productividad, que pueda estudiar y promover las reformas estructurales.
- Revisar el diseño institucional de la COFEMER para mejorar su condición jurídica y reforzar su impacto.

**Barreras comerciales**

- Eliminar las barreras a la inversión extranjera en los sectores aún cerrados, complementando los avances en la liberalización arancelaria unilateral.

**Sistema legal**

- Completar las reformas judiciales a nivel estatal para transitar hacia los juicios orales acusatorios en casos penales. Potenciar a un organismo ejecutivo para promover una transición análoga para los casos civiles.
- Armonizar los códigos y procedimientos penales entre los estados. Fortalecer la coordinación, integración y capacitación de las fuerzas policiales.
- Establecer tribunales económicos especializados con jueces calificados para atender los problemas relacionados con la regulación económica y apoyar la eficacia de la Comisión Federal de Competencia.
- Continuar la reforma del sistema del recurso de amparo para reducir las posibilidades de abuso, sobre todo en el ámbito fiscal.

donde el Poder Ejecutivo comparte las facultades de nominación y aprobación con el Poder Legislativo y, en algunos países, también con organizaciones de la sociedad civil.

Una reforma institucional eficaz también debe abarcar varios aspectos adicionales. En primer lugar, muchas de las acciones corruptas como el soborno son delitos y, por tanto, exigen sanciones penales. Las instituciones encargadas de la investigación penal, el enjuiciamiento y la sentencia deben disponer de recursos y experiencia suficientes para llevar a cabo esta tarea. En segundo lugar, la corrupción a menudo involucra no sólo a funcionarios corruptos, sino también a particulares y empresas que los corrompen, por ejemplo mediante el pago de sobornos. Tanto el corruptor como el corrompido deben rendir cuentas, aunque puede haber razones para mostrar indulgencia cuando se trata de ciertas categorías de sobornos por “acoso”, con el fin de promover las denuncias y el enjuiciamiento (Basu, 2011). El marco de integridad más amplio también debería alentar y facilitar la denuncia de la corrupción, por ejemplo, a través de la protección a los denunciantes y la reducción de la impunidad, así como construir una cultura de integridad en las organizaciones del sector público.

## Bibliografía

- Banda, H. y L. Bernal (2011), "Multifactor productivity and its determinants: an empirical analysis of Mexican manufacturing", *Journal of Productivity Analysis*, vol. 36, pp. 293-308.
- Bargain, O. y P. Kwenda (2010), "Is informality bad? Evidence from Brazil, Mexico and South Africa", *IZA Discussion Papers*, núm. 4711.
- Barnes, S., R. Bouis, P. Briard, S. Dougherty y M. Eris (2011), "The GDP Impact of Reform: A Simple Simulation Framework", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 834.
- Bas, M., A. Johansson, F. Murtin y G. Nicoletti (2013), "Do Lower Tariffs on Foreign Intermediate Inputs Raise Productivity? Panel Data Evidence for OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, de próxima publicación.
- Bassanini, A., L. Nunziata y D. Venn (2009), "Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries", *Economic Policy*, vol. 24, núm. 4.
- Basu, K. (2011), "Why, for a Class of Bribes, the Act of Giving a Bribe should be Treated as Legal", Ministerio de Hacienda indio, *Department of Economic Affairs Working Papers*, núm. 1.
- Ben Yahmed, S. y S. Dougherty (2012), "Import Competition, Domestic Regulation and Firm-Level Productivity Growth in the OECD", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 980.
- Bouis, R., R. Duval y F. Murtin (2011), "The Policy and Institutional Drivers of Economic Growth Across OECD and Non-OECD Economies: New Evidence from Growth Regressions", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 843.
- Brandt et al. (2013), "A Green Productivity Measure", *OECD Economics Department Working Papers*, de próxima publicación.
- Bruhn, M. (2011), "License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico", *Review of Economics and Statistics*, vol. 93, núm. 1.
- Centennial Group (2012), "A New Vision for Mexico 2042: Achieving Prosperity for All", Ciudad de México.
- Chávez, J. y F. Fonseca (2012), "Eficiencia técnica y estructural en la industria manufacturera mexicana: un enfoque regional", *Banco de México Working Papers*, núm. 2012-03.
- CIDAC (2011), "¿Qué tan abierta es en realidad la economía mexicana?", Ciudad de México.
- Dougherty, S. (2013), "Legal Reform, Contract Enforcement and Firm Size in Mexico", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1042.
- Dougherty, S. y O. Escobar (2013), "The Determinants of Informality across Mexico's States and Industries: Empirical Estimates", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1043.
- Harberger, A. y S. Guillermo-Peón (2012), "Estimating Private Returns to Education in Mexico", *Latin American Journal of Economics*, vol. 49, núm. 1.
- Hsieh, C-T. y P. Klenow (2012), "The Life Cycle of Plants in India and Mexico", Universidad de Chicago y Universidad de Stanford, manuscrito.
- IMCO (2012), *Índice de competitividad estatal 2012*, Instituto Mexicano para la Competitividad, Ciudad de México.

- Martin, J. y S. Scarpetta (2012), "Setting It Right: Employment Protection, Labour Reallocation and Productivity", *De Economist*, vol. 160.
- Mendoza, J. (2011), "Local and Global Determinants of Labour Employment in the Mexican Maquila Industry: A Bounds Testing Co-integration Analysis", *Análisis Económico*, vol. 26, núm. 61.
- OCDE (2003), *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, París.
- OCDE (2009, 2011), *OECD Economic Surveys: Mexico*, París.
- OCDE (2010), *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, París.
- OCDE (2011), *OECD Economic Surveys: Mexico*, París.
- OCDE (2012a), "Looking to 2060: Long-term global growth prospects", *OECD Economic Policy Papers*, núm. 3.
- OCDE (2012b), *OECD Territorial Reviews: Chihuahua, Mexico*, París.
- OCDE (2012c), *Reviews of Regulatory Reform: Mexico, Key Findings Report*, París.
- OCDE (2012d), *Latin American Economic Outlook*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OCDE (2012e), *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Main Conclusions*, París.
- OCDE (2013a), *Getting it Right: A Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, París.
- OCDE (2013b), *OECD Evaluation of the Knowledge-based Start-up Sector*, París.
- OCDE-IMCO (2012), *Strengthening Evidence-Based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, México.
- OCDE-OMC (2013), *Measuring Trade in Value Added (TiVA) Database: Mexico*, París.
- Passel, J., D. Cohn y A. González Barrera (2012), "Net Migration from Mexico Falls to Zero and Perhaps Less", Pew Hispanic Center, Pew Research Center, Washington, DC.
- Salgado, H. y L. Bernal (2011), "Multifactor Productivity and its Determinants: An Empirical Analysis for Mexican Manufacturing", *Journal of Productivity Analysis*, Springer, vol. 36 (3), pp. 293-308, diciembre.
- Stiglitz, J., A. Sen y J.-P. Fitoussi (2009), "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr).
- Wei, S. J. (2000), "How Taxing is Corruption on International Investors?", *Review of Economics and Statistics*, vol. 82, núm. 1.

## Capítulo 2

# Los retos del crecimiento verde y la necesidad de una reforma energética

*A medida que México busca impulsar el crecimiento económico, las presiones sobre sus recursos naturales y los resultados ambientales pueden intensificarse, lo que pone en peligro la sustentabilidad de ese crecimiento y el bienestar de la población. Los costos de la degradación ambiental se estimaron en alrededor de 5% del PIB en 2011, principalmente por el impacto de la contaminación del aire en la salud, mientras que la sobreexplotación de los recursos naturales, como el agua, amenaza su sustentabilidad. Los subsidios y los precios no reflejan las externalidades ambientales o el costo de la provisión de recursos naturales, incluidos los costos de escasez. Dan lugar a malos resultados ambientales, representan una pesada carga para el presupuesto gubernamental y, en contra de su objetivo original, no atienden de manera eficiente la pobreza y la desigualdad. Estos subsidios deben eliminarse gradualmente. En el sector energético, son necesarias reformas para que la empresa petrolera estatal PEMEX sea más eficiente, tanto en el ámbito operativo como en el medioambiental, y para proporcionar una mejor recaudación fiscal.*

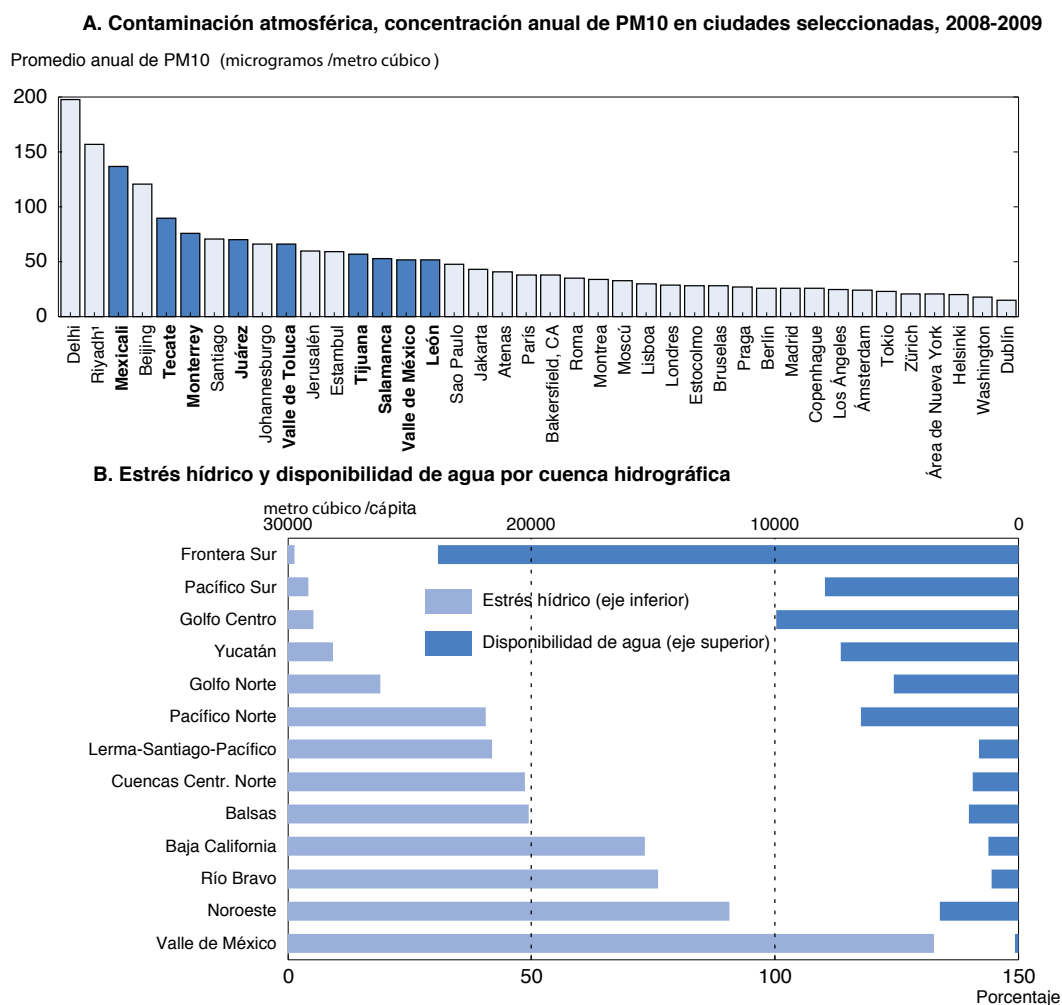
## Los retos del crecimiento verde

Durante la última década, México ha demostrado un alto compromiso con los retos del crecimiento verde al fortalecer sus políticas ambientales nacionales y mostrar un fuerte liderazgo a nivel internacional en áreas como el cambio climático y la gestión del agua. A principios de este año, el nuevo gobierno creó una comisión interministerial para abordar el cambio climático con el objetivo de definir una agenda común y establecer las directrices para una política de Estado que atienda el cambio climático de manera oportuna y eficaz. Este esfuerzo por mejorar la coherencia de las políticas relacionadas con el cambio climático es digno de elogio, y el enfoque puede aplicarse a las políticas que afectan al medio ambiente, incluso de manera más amplia. La aplicación de tales políticas de manera eficaz y eficiente es un desafío clave. Por ejemplo, la calidad del aire ha mejorado en general en la última década, pero la contaminación atmosférica sigue representando tres cuartas partes de los costos de la degradación ambiental, que se estima en el 5% del PIB en 2011 (INEGI, 2013). Algunas ciudades mexicanas están entre las más contaminadas del mundo (véase la gráfica 2.1, panel A). Además, el uso del agua del país no es sustentable: 101 de los 653 acuíferos están sobreexplotados, sobre todo en las zonas del norte y noroeste, donde viven tres cuartas partes de la población, y la calidad del agua, tanto la superficial como la subterránea, se ve amenazada por la contaminación (véase la gráfica 2.1, panel B).

Los retos de crecimiento verde en México están estrechamente vinculados a las políticas en los sectores de energía, electricidad, transporte y agua, donde los precios no reflejen los costos de la provisión de bienes medioambientales, y mucho menos las externalidades. No se ha reformado suficientemente en estos ámbitos. Este capítulo se centra en las políticas de crecimiento verde relacionadas con dichos sectores, con particular atención en los subsidios y los impuestos ambientales. El capítulo también abarca los principales problemas que enfrenta la empresa petrolera estatal PEMEX y las reformas tan necesarias para mejorar su eficiencia operativa y ambiental, de modo que se convierta en un contribuyente eficaz de ingresos fiscales. Otras áreas de política, tales como la biodiversidad, la silvicultura, la agricultura y la gestión de residuos, han sido ampliamente cubiertas en la reciente *Evaluación de la OCDE sobre el desempeño ambiental: México 2013* (OCDE, 2013c).

### **Subsidios relacionados con la energía y el cambio climático**

México se enfrenta a una presión ambiental considerable. Las estimaciones muestran que el 68% de la población y 71% del PIB están muy expuestos a los riesgos del cambio climático (SEMARNAT, 2009), afectando principalmente la producción agrícola, la disponibilidad de agua, la deforestación, la biodiversidad y la salud. La reducción de gases de efecto invernadero (GEI) sigue siendo un desafío importante, sobre todo porque México contribuye con más del 1% de las emisiones globales de GEI; además, tuvo el desempeño más bajo en la OCDE en el desacoplamiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> del crecimiento económico entre 2000 y 2010 (véase la gráfica 2.2). Las emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes del uso de energía se han incrementado en un 19% durante la última década, lo que en parte se debe al hecho

Gráfica 2.1. **La contaminación atmosférica y el estrés hídrico**

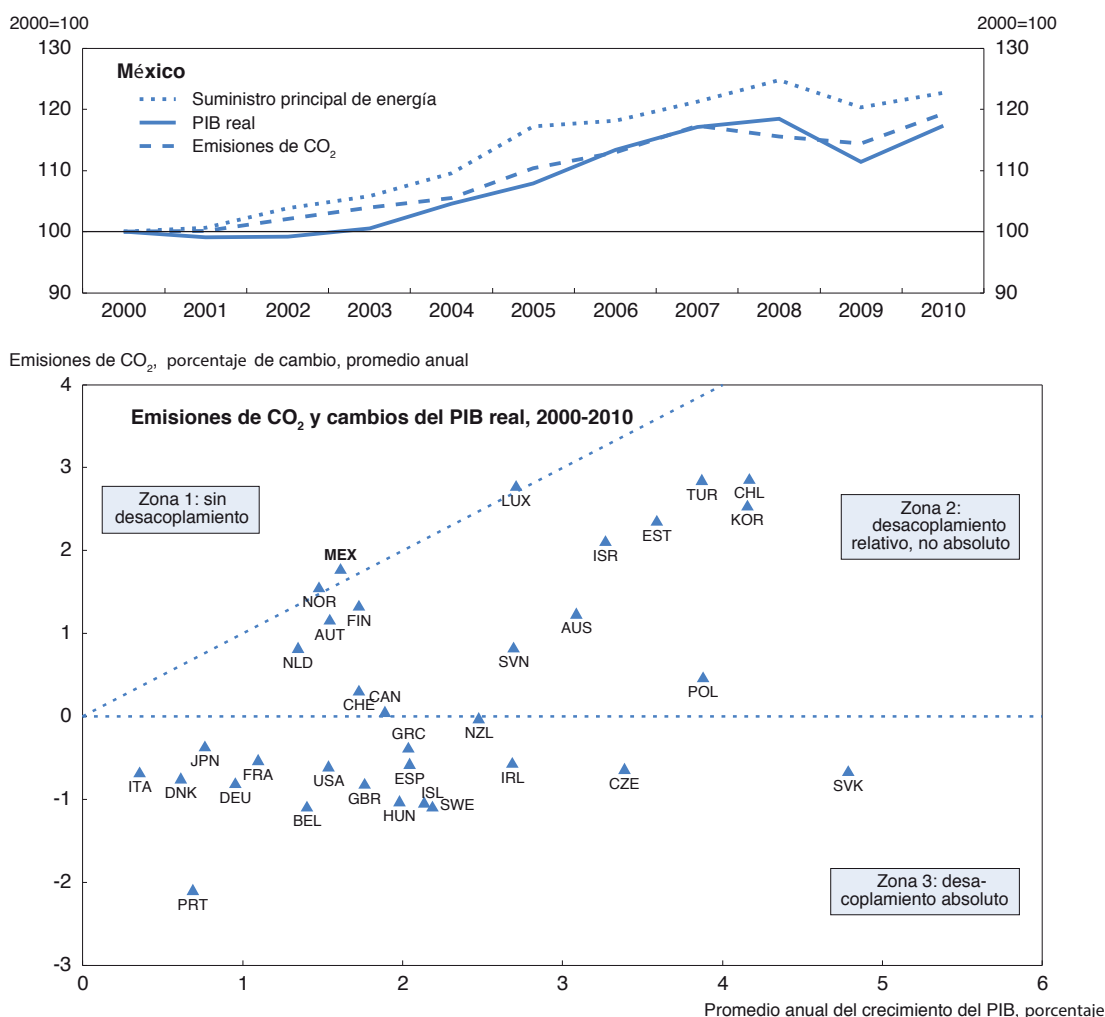
1. Los últimos datos disponibles corresponden a 2003.

Fuente: OMS, Urban Outdoor Air Pollution Database; CONAGUA (2012),

 Nota: para descargar la información correspondiente a esta gráfica, refiérase a la gráfica 8.

de que un alto porcentaje de la producción energética depende de los combustibles fósiles (89%), altamente subsidiados. Las emisiones relacionadas con la energía representan casi las tres cuartas partes de las emisiones totales de GEI.

El uso de electricidad en los sectores agrícola y residencial está subsidiado mediante la reducción de tarifas, mientras que la gasolina y el diesel están indirectamente subsidiados en los periodos de precios internacionales altos y en aumento, ya que el gobierno aplica un mecanismo moderador de precios a los precios nacionales. En general, los subsidios a los combustibles fósiles (incluyendo la gasolina y la electricidad) representaron en promedio el 1.7% del PIB durante el periodo 2006-2012, lo que estimuló el uso ineficiente y excesivo de energía, y repercutió en las finanzas públicas. Aunque el objetivo era atender los problemas sociales, esos subsidios beneficiaron de manera desproporcionada a los grupos más ricos de la población (véase la gráfica 2.3).

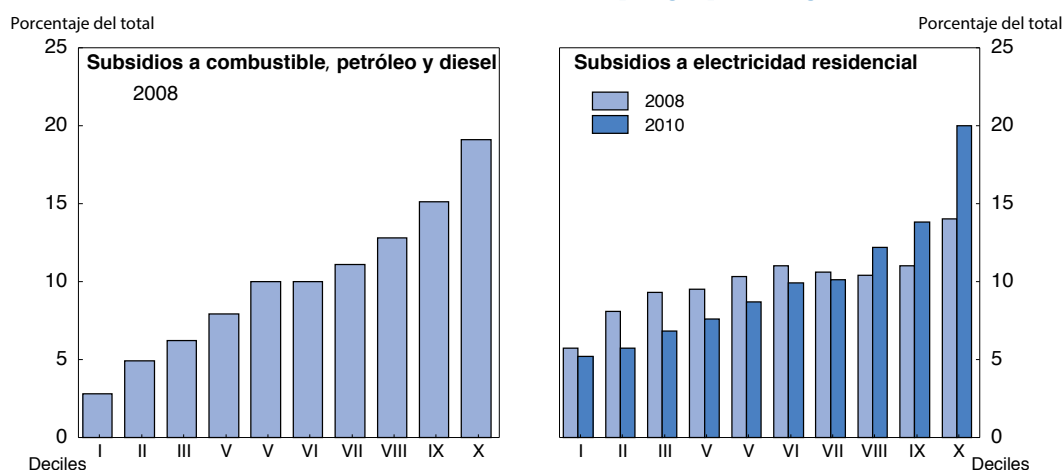
Gráfica 2.2. **Energía, PIB y las emisiones de carbono<sup>1</sup>**

1. Emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes de la combustión de combustibles fósiles. Enfoque sectorial.

Fuente: OCDE (2013a), AIE.

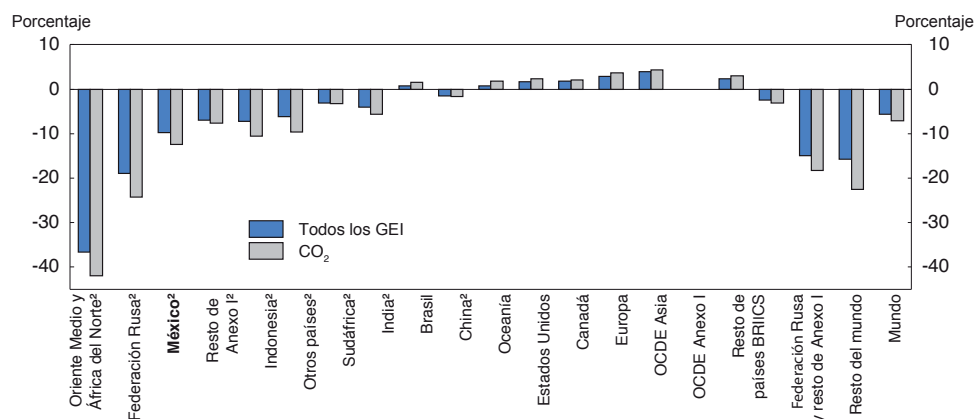
 Nota: para descargar la información correspondiente a esta gráfica, refiérase a la gráfica 9.

El país ha establecido objetivos ambiciosos de reducción de emisiones que incluyen un mayor uso de las energías renovables. Esto fue confirmado en la reciente Ley General sobre el Cambio Climático, con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 30% por debajo de un escenario tendencial de la actividad económica hacia 2020 y 50% hacia 2050 con respecto al nivel de 2000, condicionado a la ayuda financiera internacional. Asimismo, fijó el objetivo de aumentar la electricidad producida a partir de combustibles no fósiles del 20% actual al 35%. La eliminación total de los subsidios y la introducción de precios del carbono, ya sea con impuestos especiales o a través de un sistema de comercio de emisiones, es la primera y la más rentable forma de lograr estos objetivos, ya que por sí mismas estas políticas garantizarían que los hogares, las industrias y los agricultores aprovechen las estrategias de menor costo para reducir las emisiones. Esto también estimularía las oportunidades para obtener apoyo del sector privado para financiar las inversiones en eficiencia energética, energías renovables y otras obras de infraestructura

Gráfica 2.3. **Incidencia del subsidio por grupo de ingresos**

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803503>

Gráfica 2.4. **Efecto de la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles sobre las emisiones de GEI<sup>1</sup>**

En el año 2050

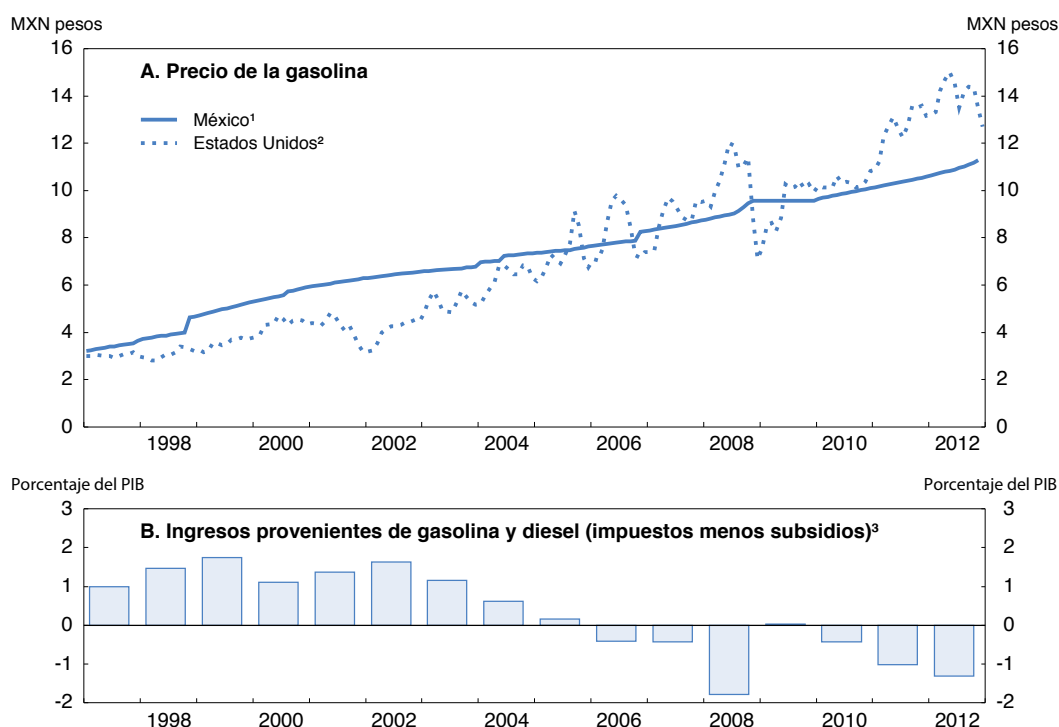
1. No incluye las emisiones provenientes del cambio de uso del suelo.
2. Regiones/países en los cuales se realiza la simulación de la reforma a los subsidios a los combustibles fósiles. Anexo I se refiere a los países participantes en el Protocolo de Kyoto.

Fuente: Modelo de vinculación OCDE ENV, basado en datos sobre subsidios a los combustibles fósiles de la Agencia Internacional de Energía (OCDE, 2012c).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803522>

y tecnología verdes. Las simulaciones efectuadas por la OCDE indican que la eliminación gradual de los subsidios al consumo de combustibles fósiles en México podría reducir las emisiones de GEI (excluyendo las emisiones derivadas del cambio de uso del suelo) en un 10% al año 2050, frente a las originadas por el desarrollo tendencial de las actividades (OCDE, 2012c) (véase la gráfica 2.4). Sin embargo, estas medidas deben ir acompañadas de una campaña de comunicación eficaz para vencer la resistencia a la reforma.

Gráfica 2.5. Precios de la gasolina e ingresos fiscales



1. Precio de la gasolina Premium, al final del periodo.
2. Estados Unidos. Precios al menudeo de gasolina Premium reformulada.
4. El impuesto a la gasolina y al diesel (Impuesto especial sobre producción y servicios –IEPS– de gasolinas y diesel), que en tiempos de precios internacionales altos y en aumento se torna negativo (subsidio), ya que el gobierno aplica un mecanismo moderador de precios a nivel nacional. Datos preliminares para el año 2012.

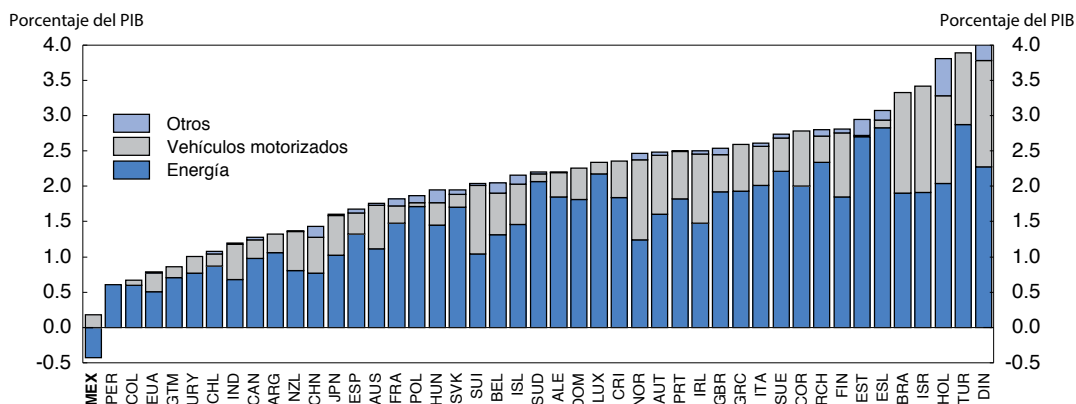
Fuente: INEGI, SHCP; Energy Information Administration; OCDE, *Main Economic Indicators Database*.

 Nota: para descargar la información correspondiente a esta gráfica, refiérase a la gráfica 10.

Para hacer frente a la pobreza y la desigualdad, los ahorros derivados de la eliminación de estos subsidios se podrían utilizar para financiar transferencias directas en efectivo mediante la ampliación de Oportunidades, programa que ha demostrado ser eficaz para focalizar a las familias pobres. La política de aumento de precios de la gasolina en 9 centavos de peso (MXN) al mes y, desde enero de 2013, de 11 centavos por mes, es un paso importante para cerrar la brecha en los precios de los combustibles entre México y Estados Unidos. Sin embargo, con los precios actuales, esto aún implica un importante subsidio implícito, que se eliminará gradualmente, a menos que los precios internacionales bajen. Por tanto, se necesita una acción mucho más decidida para eliminar esos subsidios elevados y perjudiciales para el medio ambiente (véase la gráfica 2.5). Una vez que el subsidio desaparezca, establecer un impuesto positivo al consumo y transitar hacia un precio de la gasolina determinado por el mercado, que incorpore un impuesto al carbono, sería un paso en la dirección correcta. Esto podría hacerse de forma gradual mediante un mecanismo transitorio de moderación basado en reglas.

Gráfica 2.6. Ingresos provenientes de los impuestos ecológicos<sup>1</sup>

2010



1. En México, las fluctuaciones de los precios al consumidor de los combustibles para vehículos motorizados son moduladas. En 2010, cuando los precios del mercado mundial eran particularmente altos, el impuesto al consumo de combustibles se convirtió en un subsidio, equivalente a cerca de 0.5% del PIB.

Fuente: OECD/EEA Database on Instruments Used for Environmental Policy and Natural Resources Management, [www.oecd.org/env/policies/database](http://www.oecd.org/env/policies/database).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803541>

Los subsidios a la electricidad para los sectores agrícola y residencial representan más de dos terceras partes del costo del suministro eléctrico a estos sectores. Se encuentran entre los más grandes del mundo y se han incrementado en las últimas décadas, ligados en parte a los altos costos de la provisión de energía. Estos subsidios, junto con otros programas de apoyo al sector agrícola, representan una parte importante del gasto público en el sector y están entre los más altos de América Latina y de los países de la OCDE (OCDE, 2013c).

Junto con la eliminación de subsidios a la energía, el uso de instrumentos de mercado tales como los impuestos generales a la emisión de GEI o un sistema de comercio de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés), sería un buen comienzo para valorar las emisiones en función de sus costos sociales. Tal vez sea más fácil implementar los impuestos, puesto que tienen una infraestructura ya existente. Los impuestos ecológicos han sido efectivamente subsidios en los últimos años, como resultado del mecanismo de moderación de precios de los combustibles fósiles (véase la gráfica 2.6). Existe un margen considerable para recaudar mayores ingresos provenientes de estos impuestos. Por otra parte, como se discute en el *Estudio económico* anterior, en cierta medida, la participación en el ETS puede ser más atractiva para México que aumentar los impuestos sobre el carbono, ya que abre oportunidades para obtener fondos del exterior con el fin de financiar las inversiones en eficiencia energética.

Existe una oportunidad para que México se una al ETS regional de América del Norte, ahora que el sistema de comercio de emisiones de California ha comenzado a operar. Dadas sus posibilidades de reducción más baratas, México puede vender derechos de emisión a sus vecinos del norte y recaudar fondos para el financiamiento de inversiones en la reducción de emisiones. El país ha expresado un claro interés en participar en estos mercados de carbono y ha establecido las bases en la Ley General de Cambio Climático para poner en marcha un sistema de comercio interno con la posibilidad de vincularlo a otros países.

Otra posibilidad sería utilizar la experiencia de los anteriores ETS internos voluntarios de PEMEX, implementados en el primer lustro de la década de 2000, lo que podría retomarse y extenderse primero al sector eléctrico y más tarde de forma gradual a otros sectores clave.

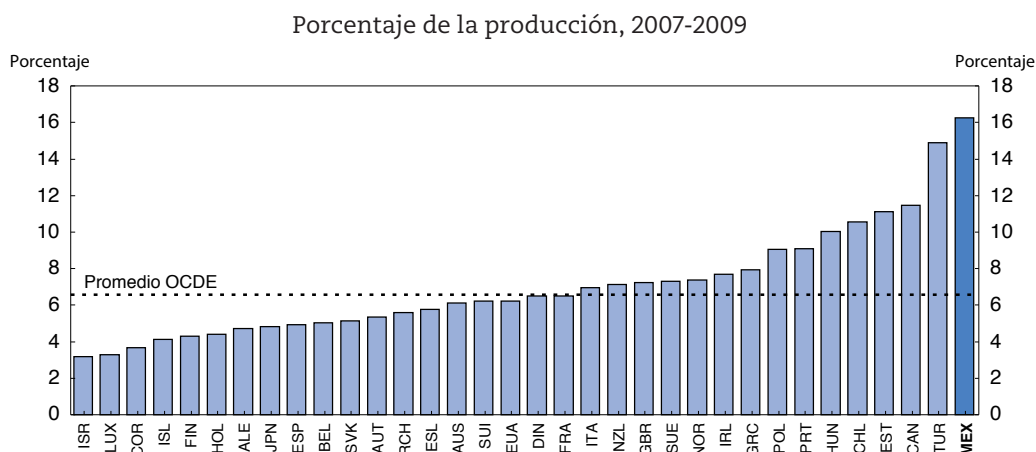
Sin embargo, la aplicación de impuestos sobre las emisiones y los esquemas de comercio de emisiones están sujetos a diversos desafíos. En primer lugar, en México los sectores de la electricidad y el petróleo están dominados por monopolios estatales, cuyos incentivos para la reducción de la producción en respuesta a los altos costos de las emisiones son menores que en un mercado competitivo. Tomando en cuenta las complejas relaciones financieras con el gobierno central, las limitaciones presupuestarias de estas empresas tienden a ser poco restrictivas y muchos incentivos se ven distorsionados. Esto también se refiere a los incentivos para invertir en nuevas tecnologías para el uso eficiente de la energía. Por tanto, es posible que los precios del carbono necesiten acompañarse por instrumentos no basados en el mercado, tales como estándares tecnológicos adicionales y regulación, a menos que México mejore el gobierno corporativo de sus empresas estatales y permita una mayor competencia en estos sectores. Además, la presencia del gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales en la formulación de políticas ambientales añade otra capa de complejidad a la ejecución. Por último, es probable que el sector privado se resista a las medidas políticas que pueden afectar a la competitividad frente a China, por ejemplo.

### Mejorar la eficiencia energética

Cambios regulatorios complementarios mejorarían la eficiencia energética y reducirían las emisiones, a medida que los subsidios se eliminan gradualmente. Existe un potencial de mejora de la eficiencia energética en el sector de la energía, así como por parte de los usuarios finales. México debe identificar e implementar métodos más rentables para mejorar aún más la eficiencia energética.

Las pérdidas en la transmisión y distribución de electricidad en México son de alrededor del doble de los promedios internacionales, lo que las coloca entre las más altas en los países de la OCDE (véase la gráfica 2.7). La inversión en este tipo de infraestructura es crucial, ya que el país podría beneficiarse con la adaptación temprana de nuevas tecnologías en

Gráfica 2.7. **Pérdidas en la transmisión y distribución de energía eléctrica**



Fuente: AIE, Electricity Information Statistics Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803560>

sustitución de las antiguas. En el sector energético, en particular con respecto a la empresa estatal de petróleo y gas (PEMEX) y la compañía de electricidad (CFE), las nuevas inversiones deben tomar en cuenta las externalidades e incorporar nuevas tecnologías más eficientes y menos contaminantes. En los últimos años se han implementado medidas de mitigación, tales como la reducción de la quema de gas, el aumento de la eficiencia de la instalación y de las plantas de cogeneración, siguiendo los objetivos de eficiencia energética de la Estrategia Nacional de Energía y las regulaciones aplicadas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Aunque los resultados han sido positivos y los objetivos fueron alcanzados, todavía queda mucho por hacer y aún debe evaluarse la rentabilidad de estas medidas, especialmente tomando en cuenta las limitaciones financieras que enfrentan estas empresas estatales.

Para los sectores de uso final, el principal programa para aprovechar la eficiencia energética ha sido PRONASE, el cual ha fijado el objetivo de reducir la demanda de electricidad hasta un 18% en 2030 a través de instrumentos basados en subsidios. Estos instrumentos incluyen préstamos con tasas de interés y condiciones muy favorables, deducciones fiscales para las inversiones relacionadas con el medio ambiente, aranceles cero a las importaciones de equipos de control de contaminación, créditos fiscales para el retiro y destrucción de autobuses y vehículos pesados contaminantes, subsidios para reemplazar electrodomésticos antiguos y préstamos a los hogares de bajos ingresos para la compra de casas energéticamente eficientes. El programa Luz Sustentable, cuyo objetivo fue sustituir, sin costo alguno para los hogares individuales, los focos incandescentes por focos de bajo consumo, tuvo un éxito singular. Aunque estos programas en general han generado un ahorro de energía, estas medidas son menos eficientes que los instrumentos de precios, como los impuestos, ya que implican un alto costo para el presupuesto, discriminan a los hogares y las empresas con acceso limitado a dichas inversiones y pueden forzar la adopción de las soluciones subsidiadas, incluso cuando existan otras más eficientes. Tales incentivos serían menos necesarios si se eliminaran los subsidios a la energía.

### **Potencial de energías renovables**

Considerando las señales de precios actuales será muy difícil alcanzar los ambiciosos objetivos de reducción de emisiones de México, que incluyen el aumento de la producción de electricidad a partir de combustibles no fósiles del 20% actual al 35% en 2024. La proporción de las energías renovables en la producción de electricidad se redujo entre 2000 y 2011, y la energía renovable no hidroeléctrica disminuyó del 3.7% al 3.3% durante el mismo periodo. Sin embargo, México tiene un gran potencial para el desarrollo de energías renovables debido a sus condiciones físicas y climáticas. De acuerdo con las estimaciones gubernamentales, el potencial de energía eólica es mayor a 50 GW en comparación con la capacidad actual de sólo 1.2 GW. La capacidad total de electricidad en 2011 fue de 61.8 GW.

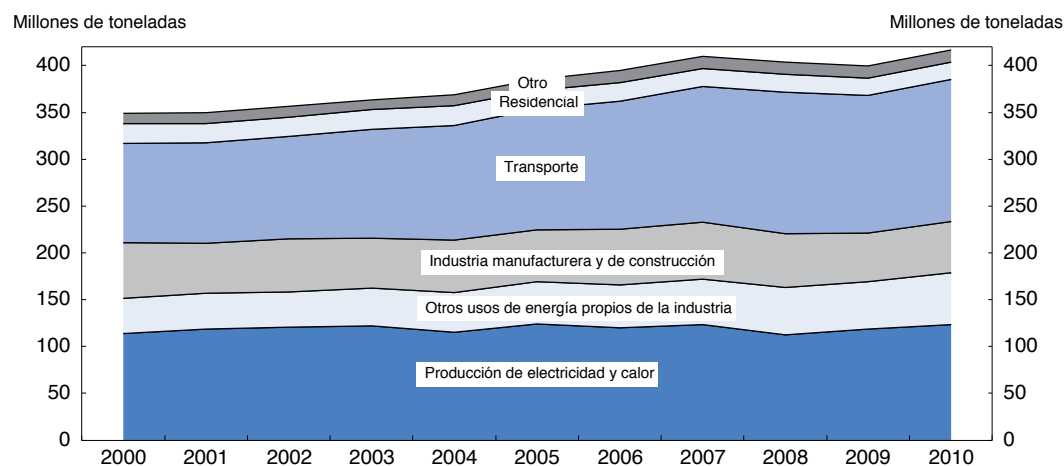
Las medidas para aumentar los precios de la electricidad para la industria y los avances tecnológicos han dado lugar a una importante expansión de la energía eólica en los últimos seis años. Sin embargo, ha sido principalmente para la autogeneración privada, ya que la regulación vigente permite la participación del sector privado en la generación de energía, pero sólo puede vender su excedente a la empresa estatal de electricidad CFE. Dado que la CFE compra energía a un precio de costo mínimo sin considerar las externalidades ambientales, mucha de la energía renovable no puede ser competitiva. En 2012 concluyó una revisión de la planificación basada en costos de la CFE para tomar en cuenta las externalidades, lo cual es un avance positivo.

Durante la última década, México ha llevado a cabo varios proyectos para superar los obstáculos que enfrentan las energías renovables. Desde mediados de la década de 2000, grandes proyectos eólicos cofinanciados por donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y préstamos del Banco Mundial han demostrado tener éxito para fortalecer la capacidad de las aplicaciones de energía renovables conectadas a la red. Se han puesto en marcha nuevos instrumentos regulatorios, entre ellos un banco de energía que permite a los autogeneradores trasladar la capacidad excedente de un año para el siguiente, menores tarifas de respaldo impuestas a los autogeneradores de baja capacidad y nuevos mecanismos de licitación al sector privado para cubrir los costos de la nueva capacidad de red de la CFE. Además, desde 2005, la Ley Federal de Impuesto sobre la Renta ha permitido el 100% de depreciación para la inversión en bienes de capital para la generación de energías renovables en un solo año (OCDE, 2013c).

Estas medidas, combinadas con otros programas, tales como el mayor desarrollo de la red de energía y el acceso por parte de los productores de energías renovables, la solución de los problemas de compensación de tierras y los complicados procedimientos de autorización, así como la creación de un inventario nacional de energías renovables, podrían permitir el desarrollo de energías más verdes en el futuro, especialmente la energía eólica y la solar. Los compromisos del nuevo gobierno en el Pacto incluyen duplicar progresivamente la inversión en investigación y desarrollo (I+D) del actual aproximado 0.5% del PIB, y reducir la dependencia de los combustibles fósiles mediante la inversión en I+D en fuentes de energías renovables como la eólica y la solar. Esto es muy recomendable.

Instrumentos no basados en el mercado, tales como las tarifas de alimentación garantizada utilizadas en Portugal para incentivar clusters tecnológicos de energía eólica y solar (OCDE, 2011), podrían introducirse como la segunda mejor opción para dar tiempo para la reducción gradual de los costos de las energías renovables, pero después deberían eliminarse. México podría desarrollar un sector completamente nuevo aprovechando estas oportunidades, al tiempo que mejora el acceso a la infraestructura básica.

Gráfica 2.8. **Emissiones de CO<sub>2</sub> por sector**



Fuente: OCDE-AIE (2012), CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803579>

### **Políticas sectoriales de transporte**

El sector del transporte es una fuente importante y creciente de emisiones de CO<sub>2</sub>, impulsado por el aumento del transporte por carretera y el rápido incremento de las tasas de motorización (véase la gráfica 2.8). Los subsidios a la gasolina y el diesel a través del mecanismo de moderación de precios y otros incentivos como los bajos impuestos sobre los vehículos, baja aplicación de las regulaciones y créditos fiscales sobre los peajes a las empresas de transporte, han reducido los estímulos para mejorar la eficiencia energética en el sector. Estas políticas han repercutido en forma adversa para lograr un cambio hacia vehículos más pequeños, más eficientes y de bajas emisiones. Los impuestos sobre los vehículos que varían de acuerdo con el desempeño ambiental o con estándares ambientales sólo se aplican en unos pocos estados, incluyendo el importante caso de la Ciudad de México. El impuesto anual sobre la propiedad o uso (tenencia) de vehículos se transfirió del gobierno federal a los estados en 2012, pero menos de la mitad de éstos han implementado dichos impuestos debido a la debilidad de los incentivos políticos (véase el capítulo 3).

México también aplica un impuesto único sobre la compra de vehículos nuevos de pasajeros. Los nuevos vehículos eléctricos e híbridos están exentos, pero estos vehículos aún representan una pequeña parte del mercado, lo que sugiere que esta exención ha tenido un impacto limitado. La reestructuración de los impuestos a todos los automotores para que se tome en cuenta el desempeño medioambiental puede incentivar el uso de vehículos más eficientes. Además, la ejecución de las normas ambientales, aunque no es la solución más eficaz, también podría utilizarse en ausencia de apoyo político para aumentar los impuestos o eliminar los subsidios a los combustibles fósiles. El trabajo actual de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE) orientado a establecer normas de eficiencia para los vehículos nuevos y de importación es un paso en esta dirección. Sin embargo, hacer cumplir las normas ambientales para los automóviles ha sido difícil y se enfrenta a una fuerte oposición de los fabricantes de automóviles. México debe ampliar la aplicación del impuesto anual (tenencia) para todos los estados y reestructurar los impuestos sobre los automóviles para considerar de manera más llana el desempeño medioambiental. Los impuestos directos sobre el consumo de combustible son la opción más eficaz, debido a que se relacionan más evidentemente con las emisiones de carbono; sin embargo, otros instrumentos de política medioambiental, tales como estándares e impuestos para los vehículos, podrían ser complementarios.

Dirigir las inversiones públicas y privadas hacia el transporte público con bajas emisiones de carbono y desarrollar programas para fomentar el transporte urbano sustentable puede reducir la contaminación, mejorar el bienestar de la población a través de menores costos en salud relacionados con enfermedades respiratorias y dar como resultado un ahorro de tiempo mediante la reducción de los congestionamientos. La implementación de redes de transporte público urbano, como el sistema de autobús de tránsito rápido (BRT, por sus siglas en inglés), presente en más de 10 ciudades, incluyendo la Ciudad de México, y otros proyectos de transporte masivo liderados por el programa federal PROTRAM, son buenos ejemplos de la inversión pública y privada en infraestructura ecológica, lo que ha generado grandes beneficios ambientales, sociales y económicos (Franke et al., 2012). Sin embargo, los proyectos de transporte público y el desarrollo urbano deben basarse en una planeación estratégica que integre el transporte y la planeación del uso del suelo, con claros objetivos de política y el análisis *ex ante* costo-beneficio que tome en cuenta el cambio climático y otros costos ambientales. Una ley federal para el transporte público podría ser una solución para hacer frente a los problemas de las diferentes prioridades en los diferentes niveles de gobierno.

La OCDE también ha iniciado trabajos con México para revisar las políticas urbanas con el objetivo de recomendar una política urbana integral y multisectorial que podría maximizar la eficiencia económica y promover el desarrollo urbano sustentable y la cohesión social.

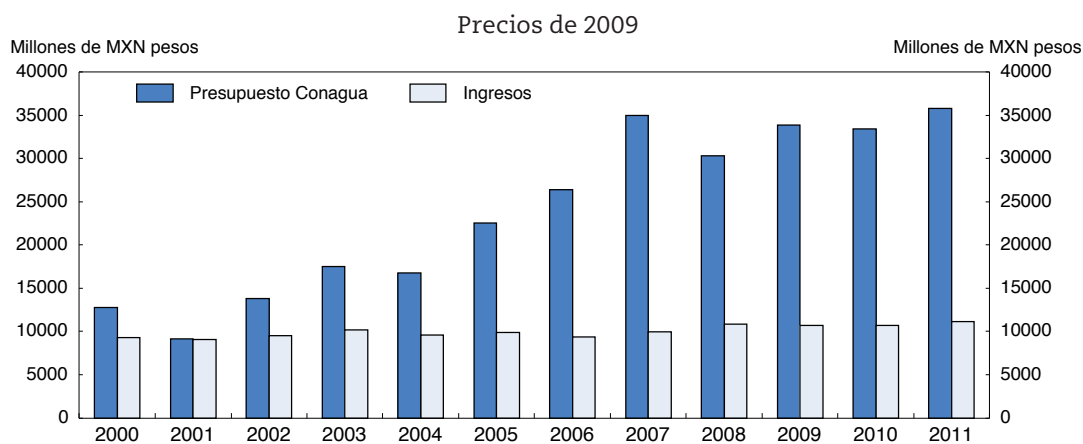
### **Subsidios en el sector hídrico**

El uso actual del agua en México no es sustentable. Ciento uno de los 653 acuíferos del país están sobreexplotados, muchos de los cuales se encuentran en el norte y noroeste del país, donde viven tres cuartas partes de la población, y tanto la calidad del agua de superficie como de la subterránea están amenazadas por la contaminación. La mala calidad del agua, el bajo flujo de caudales, la desecación de humedales y la intrusión de agua salada en las aguas subterráneas son algunas de las consecuencias. Esto pone en peligro la salud de los ecosistemas y los seres humanos; la escasez y la contaminación añaden costos a la provisión de agua, ya que ésta tiene que ser tratada antes de que pueda utilizarse y son un obstáculo importante para la productividad agrícola con implicaciones negativas para el desarrollo económico. Por otra parte, las presiones por el agua podrían llegar a ser incluso más pronunciadas a medida que avanza el cambio climático, ya que en México se espera un aumento de las temperaturas, una reducción de las precipitaciones y una mayor incidencia de eventos climáticos extremos (Banco Mundial, 2011). Aunque el acceso a los servicios de agua potable se ha incrementado sustancialmente, todavía hay 11 millones de mexicanos que carecen de acceso al servicio de agua entubada y 14.8 millones no tienen acceso a servicios de saneamiento, con grandes diferencias entre las zonas urbanas y rurales. Esto ejerce un impacto negativo sobre las oportunidades económicas y el bienestar.

En 2011, el país lanzó una ambiciosa Agenda del Agua 2030, con una visión estratégica a largo plazo para el sector correspondiente en México. En el informe se prevé el logro de cuatro objetivos de política para 2030: alcanzar el acceso universal a los servicios de agua, equilibrar la oferta y la demanda del líquido, mejorar su calidad (cuerpos de agua limpia) y reducir la exposición a eventos hidrometeorológicos (asentamientos seguros frente a inundaciones catastróficas). Esto se complementó con un marco de política para la gestión de recursos hídricos. Sin embargo, la implementación de políticas ha sido un problema importante, pues los subsidios en los sectores de la energía y la agricultura contradicen los objetivos de la política hídrica, el funcionamiento de los consejos de cuenca es deficiente, y el marco regulador de los servicios de agua y saneamiento está disperso en múltiples sectores (OCDE, 2013b).

México ha experimentado con instrumentos de mercado para el sector del agua, a través de tarifas por el servicio de agua y tarifas por la extracción y la contaminación, a fin de reflejar el valor del recurso. Sin embargo, su efecto neto ha sido mínimo debido a los precios excesivamente bajos, las bajas tasas de pago y las exenciones. Las tarifas por extracción y administración son recaudadas por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA, 2011). Se aplican a las aguas subterráneas y superficiales que se utilizarán en el suministro público de agua, la agricultura, la industria y la energía termoeléctrica e hidroeléctrica. A pesar de que la agricultura de riego utiliza el 77% del agua, no se hacen cargos a los usuarios de riego por la extracción dentro de la cuota asignada, y se aplica una tarifa baja para el uso que la sobrepasa. Además, este cargo es efectivamente no vinculante debido a la deficiente vigilancia y ejecución de la ley. Además, muchos servicios públicos no pagan cargos por extracción o contaminación. Las contribuciones de los usuarios de agua durante los últimos cinco años dan un promedio de poco más del 40% del presupuesto total para el sector hídrico (véase la gráfica 2.9).

Gráfica 2.9. **Presupuesto de CONAGUA y los ingresos provenientes de los cargos por extracción de agua**



Fuente: CONAGUA; OCDE (2013b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803598>

Los subsidios al sector agrícola, principalmente a través de precios bajos de la electricidad para el bombeo de agua de riego (aplicando la Tarifa 09 subsidiada) y los cargos por extracción bajos o inexistentes han proporcionado incentivos limitados para mejorar la eficiencia del uso del agua y reducir las pérdidas de ésta. Eso dio lugar a la sobreexplotación de las aguas subterráneas, desalentó la inversión en tecnologías de riego más eficientes y reorientó el agua alejándola de las actividades con mayor rentabilidad económica. Las estimaciones muestran que la eliminación de subsidios a la electricidad, acompañada de incentivos para el uso de tecnologías más eficientes en la agricultura, conduciría a una reducción del 15% en la extracción de agua en el corto plazo, y una reducción del 19% en el largo plazo (OCDE, 2013c). Un problema adicional es la falta de cumplimiento, que se ha traducido en altos niveles de subregistro del consumo y extracciones ilegales. Los recursos para el monitoreo del uso de agua ascienden a menos del 1% del presupuesto de CONAGUA. Por otra parte, los subsidios agrícolas han demostrado ser regresivos ya que en su mayoría benefician al 10% más rico de los agricultores y redirigen el agua lejos de las actividades con mayor retorno económico (OCDE, 2013c).

Poco a poco, la eliminación de subsidios a la electricidad para el bombeo de agua para riego en la agricultura y su sustitución por transferencias de efectivo independientemente del uso del agua, como han hecho algunos programas piloto, promovería el uso más sustentable del líquido. Además, la reasignación de los recursos de manera más eficiente a la vigilancia, incluida la ampliación del uso de medidores de agua para un mejor control del consumo, ayudaría a que los cargos funcionaran mejor y evitaría el desperdicio.

### **Agua y servicios de saneamiento**

El acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento ha sido una prioridad nacional durante la última década, con inversiones que casi se han triplicado. La cobertura de agua y saneamiento ha aumentado considerablemente y ahora cubre cerca del 92% de la población (véase el cuadro 2.1). Sin embargo, hay mucho por hacer para lograr el acceso universal al agua y reducir las diferencias urbanas y rurales. Además, México tiene la tasa más baja de conexión al tratamiento de alcantarillado público en la OCDE, con cerca del

Cuadro 2.1. **Agua, servicios de saneamiento y tratamiento de aguas residuales**

|                                           | Porcentaje  |             |             |             |                   |
|-------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
|                                           | 1990        | 1995        | 2000        | 2005        | 2011 <sup>1</sup> |
| <b>Agua potable</b>                       |             |             |             |             |                   |
| Urbano                                    | 89.4        | 93.0        | 94.6        | 95.0        | 96.2              |
| Rural                                     | 51.2        | 61.2        | 68.0        | 70.7        | 77.1              |
| <b>Total</b>                              | <b>78.4</b> | <b>84.6</b> | <b>87.8</b> | <b>89.2</b> | <b>91.6</b>       |
| <b>Servicios de saneamiento</b>           |             |             |             |             |                   |
| Urbano                                    | 79.0        | 87.8        | 89.6        | 94.5        | 96.6              |
| Rural                                     | 18.1        | 29.6        | 36.7        | 57.5        | 69.2              |
| <b>Total</b>                              | <b>61.5</b> | <b>72.4</b> | <b>76.2</b> | <b>85.6</b> | <b>90.2</b>       |
| <b>Alcantarillado de aguas residuales</b> |             |             |             |             |                   |
| Municipal                                 |             |             |             |             | 46.5              |

1. Información preliminar.

Fuente: CONAGUA (2011); SEMARNAT (2012).

47% de las aguas residuales municipales recolectadas. La falta de acceso a los servicios públicos repercute negativamente en las oportunidades económicas y el bienestar. Cuando se dispone de conexiones, es posible incrementar la participación de las familias en actividades productivas y de ocio, así como ampliar las oportunidades de mercado para las empresas, aumentando la productividad y la inversión.

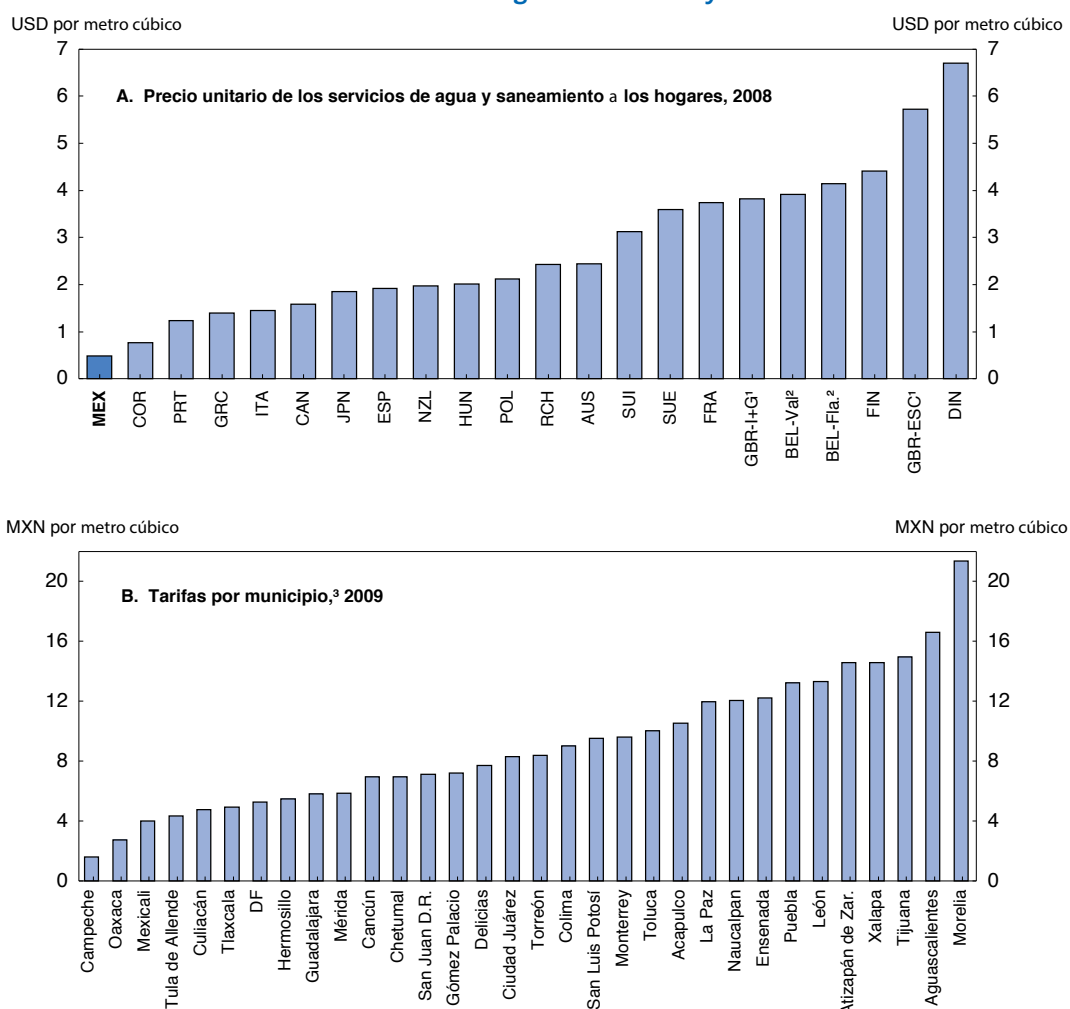
Tomando en cuenta el crecimiento futuro de la población, en los próximos 20 años México tendrá que proporcionar a 36 millones de habitantes adicionales los servicios de agua potable y a 40 millones, servicios de saneamiento. Además, la eficiencia y la confiabilidad de la prestación de servicios, así como la sustentabilidad financiera de los proveedores de servicios son las principales preocupaciones (OCDE, 2013b).

Las tarifas del agua para los hogares son extremadamente bajas, ya que en muchos casos ni siquiera reflejan los costos de operación y mantenimiento de la prestación de los servicios y tienen tasa cero de IVA. En promedio, son las más bajas entre los países de la OCDE. Las tarifas son propuestas por cada municipio y aprobadas por el Congreso del estado, pero en promedio cubren sólo el 45% de los costos totales, a menudo no se mantienen al día con la inflación y muestran grandes disparidades (véase la gráfica 2.10). El resultado es una excesiva dependencia de los recursos federales y estatales. Las inversiones se financian con transferencias federales (48%), transferencias estatales (18.5%) y préstamos privados y bancarios (20.5%). Sólo el 12% es financiado por los propios municipios.

La imposibilidad de aumentar las tarifas se relaciona con el hecho de que el aumento debe ser aprobado por el Congreso del estado, donde el costo político de dicho aumento es alto. Un problema adicional y grave es el de las bajas tasas de cobro de facturas, dado que faltan incentivos para que los municipios realicen las cobranzas y sus presupuestos dependen en gran medida de las transferencias federales y estatales. Estos incentivos deberían ser atendidos de acuerdo con las recomendaciones formuladas en el capítulo 3.

Es necesario aumentar las tarifas en algunas áreas (OCDE, 2013b). Los precios de los servicios de agua deberían reflejar los costos de operación y mantenimiento de su prestación. Sin embargo, en la mayoría de los casos se requerirá un enfoque gradual que implica un mayor cobro de facturas, para lograr que el balance de los organismos

Gráfica 2.10. Tarifas de agua en la OCDE y en México



1. GBR-I+G para Inglaterra y Gales, y GBR-ESC para Escocia.

2. BEL-Val para la región de Valonia y BEL-Fla para la región flamenca de Bélgica.

3. Las tarifas más altas para 30 m<sup>3</sup> de consumo mensual.

Fuente: OCDE (2010), *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*; CONAGUA.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803617>

operadores tenga una base más firme y fomentar la confianza de los consumidores como requisito previo a los aumentos de tarifas (OCDE, 2012b).

Un estudio reciente de la OCDE sobre la Agenda del Agua 2030 destaca ampliamente una serie de acciones específicas que podrían contribuir a un marco de políticas hídricas consistentes y costo-eficientes, para hacer frente a los principales problemas en el sector hídrico y alcanzar los objetivos establecidos en la Agenda (OCDE, 2013b). El estudio se centra en la mejora de cuestiones de gobernanza multinivel para atender la fragmentación territorial e institucional del sector hídrico, el fortalecimiento de la gobernanza de las cuencas hidrológicas para una eficaz gestión integrada de los recursos, la mejora de los marcos regulatorios para la prestación del servicio de agua y la mejora de la eficiencia económica

y la sustentabilidad financiera de las políticas hídricas. Las principales recomendaciones de política que surgen de este estudio para que la reforma hídrica pueda llevarse a cabo son: i) desarrollar un plan de acción de aplicación transversal en el nivel gubernamental conformado con base en la Agenda del Agua 2030, ii) establecer los mecanismos e incentivos para mejorar los resultados de las políticas hídricas en diferentes niveles gubernamentales e institucionales, iii) aprovechar plenamente las ventajas de los instrumentos económicos existentes, diseñar e implementar los cargos, tarifas y otros planes y mercados hídricos en consonancia con los objetivos de las políticas del agua, aumentar los niveles de pagos y cambiar las estructuras tarifarias para mejorar el uso eficiente del agua, iv) clarificar el marco regulatorio de los servicios de agua, v) fortalecer el papel, las prerrogativas y la autonomía de los consejos de cuenca y sus órganos auxiliares, vi) establecer una plataforma para compartir buenas prácticas, vii) fomentar la transparencia, el intercambio de información y la participación pública en todos los procesos pertinentes, y viii) evaluar la eficacia de los programas federales para la consecución de los objetivos de la política hídrica.

### ***Necesidades de inversiones verdes***

Las necesidades de inversión para hacer frente al cambio climático y abordar los retos ambientales más amplios son considerables. En particular, se requiere aumentar de manera significativa las inversiones en infraestructura básica, para alcanzar los objetivos de desarrollo. Si bien la inversión en infraestructura ecológica a menudo se considera como un costo adicional, un trabajo reciente de la OCDE sugiere que limitar el cambio climático a dos grados centígrados (es decir, un desarrollo bajo de carbono) podría lograrse a costos de inversión similares a los previstos en el desarrollo normal de la actividad económica, particularmente si se toman en cuenta las interacciones entre la red de infraestructura requerida (Corfee-Morlot et al., 2012).

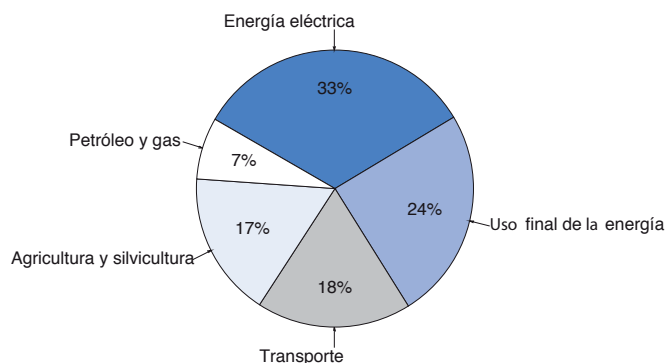
En México, las intervenciones necesarias relacionadas con el cambio climático hasta el año 2030 han sido estimadas por el Banco Mundial en aproximadamente USD 64 millones (Johnson et al., 2010). Esto incluye las inversiones en el sector de petróleo y gas (cogeneración en PEMEX), en electricidad (parques eólicos), en el sector de uso final de energía (ampliación de los programas de eficiencia energética), en transporte (transporte masivo) y en silvicultura (evitar la deforestación) (véase la gráfica 2.11).

En el sector hídrico, CONAGUA estima inversiones de USD 83 mil millones para 2030 con el fin de llevar a cabo la reforma hídrica señalada en la Agenda del Agua 2030 (CONAGUA, 2011). El objetivo es satisfacer la demanda de agua de forma sustentable, lograr el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento, mejorar la calidad del agua de los ríos, lagos y acuíferos, y reducir la exposición a accidentes hidrometeorológicos (véase la gráfica 2.12).

Las opciones de políticas alternativas, tales como la eliminación de subsidios ambientalmente dañinos, la fijación de precios de los bienes ambientales y la introducción de precios del carbono podrían orientar los incentivos de inversión en la dirección correcta y abrir oportunidades para financiar las inversiones verdes. Sin embargo, el sector público seguirá siendo una importante fuente de financiamiento y facilitador de la inversión del sector privado, ya que la infraestructura se construye a menudo por razones de mayor bienestar social o para compensar las restantes deficiencias del mercado. Esto es importante, sobre todo porque no hay suficiente infraestructura de alta calidad en términos de impacto ambiental, con los correspondientes efectos negativos sobre el crecimiento y el bienestar. Los bancos mexicanos de desarrollo, principalmente Banobras, y los fondos de

Gráfica 2.11. **Inversiones requeridas para el año 2030 en intervenciones de bajas emisiones de carbono en México por sector**

**Inversiones requeridas: USD 64.5 mil millones**

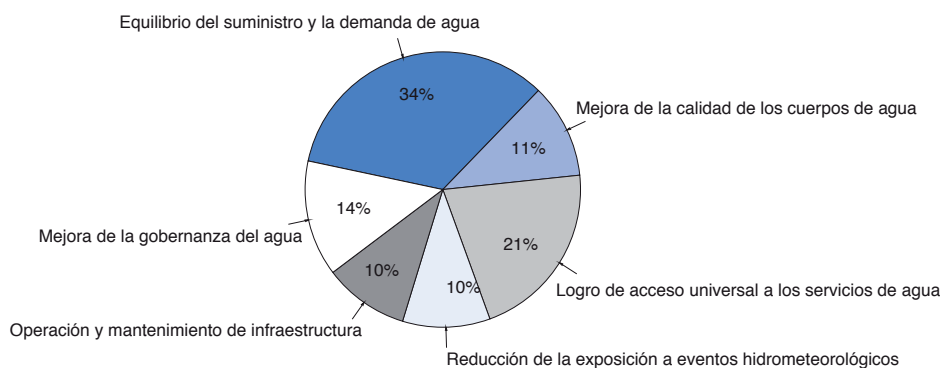


Fuente: Johnson et al. (2010).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803636>

Gráfica 2.12. **Inversiones necesarias para implementar la Agenda del Agua 2030**

**Inversiones requeridas: USD 83.1 mil millones**



Fuente: CONAGUA (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803655>

infraestructura pública como el Fondo Nacional de Infraestructura han desempeñado un papel importante en el financiamiento de infraestructura verde, ya sea en forma individual o a través del cofinanciamiento con el sector privado. Esto incluye proyectos de energía eólica, el transporte público y la infraestructura del servicio de agua. Sin embargo, su papel debe ser más eficiente e incluir una mejor planeación, más análisis de costo-beneficio y una mejor coordinación entre los distintos niveles de gobierno (véase el capítulo 3).

La Ley General sobre el Cambio Climático establece la creación de un Fondo para el Cambio Climático orientado a la recaudación y canalización de recursos públicos y privados (nacionales e internacionales) para las acciones de mitigación y adaptación. Estos recursos se utilizarán, entre otras cosas, para adquirir certificados de reducción de emisiones y financiar proyectos inscritos en el registro nacional de emisiones o autorizados por los acuerdos internacionales de los cuales México forma parte. Aunque

esto es sólo un punto de partida, se ha avanzado en el establecimiento del fondo con mil millones de pesos mexicanos (MXN). El reto es poner en marcha las instituciones y definir claramente la estructura para canalizar estos fondos de manera efectiva y coordinada con las instituciones que actualmente llevan a cabo estas operaciones, tales como los bancos de desarrollo y los fondos de infraestructura.

La Ley General sobre el Cambio Climático también ordena a la Federación, a los estados y al Distrito Federal el diseño e implementación de instrumentos económicos (instrumentos fiscales, financieros y/o de mercado) que promuevan el cumplimiento de los objetivos de las políticas nacionales sobre el cambio climático. La Ley regula las bases técnicas y jurídicas para establecer un sistema nacional de comercio de emisiones con miras a fomentar la eficiencia energética, incluyendo una autoridad de regulación, así como la posibilidad de establecer acuerdos de comercio de emisiones con otros países. Esto facilitará y dará más transparencia al financiamiento de las intervenciones sobre el cambio climático.

Otros actores clave en el financiamiento de infraestructura verde han sido los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, dada la magnitud de las necesidades de inversión en infraestructura, el sector privado puede desempeñar un papel importante, pero se necesitan los incentivos de precios que den una rentabilidad razonable y los cambios en el régimen regulatorio que atiendan las externalidades, las imperfecciones del mercado y las barreras específicas a la inversión (Corfee-Morlot *et al.*, 2012). Algunos ejemplos son la reducción de las condiciones de acceso a la red para los inversionistas privados de energías renovables; la facilitación y promoción de la inversión y la mejora de la arquitectura financiera y las herramientas en el mercado financiero. La introducción de los certificados de capital de desarrollo conocidos como "CKD" en 2008 fue un paso importante en esta dirección, ya que permitió a los fondos privados de pensión invertir en el sector de infraestructura, incluyendo parques eólicos y plantas de tratamiento de agua (véase el recuadro 2.1). Los CKDs también pueden incluir cierto capital privado, a través del cual se espera que las PYMEs tengan acceso a los mercados de capital. La aprobación de la Ley de APPs (Ley de Asociaciones Público Privadas) en 2012 es un paso adicional para incrementar la inversión privada a través de asociaciones público-privadas. Sin embargo, los beneficios y riesgos potenciales del financiamiento privado deben ser cuidadosamente atendidos, en particular cuando exijan garantías gubernamentales, involucren futuras pensiones o estén sujetas a un financiamiento estructurado más complejo.

**Recuadro 2.1. Atraer la inversión privada hacia la infraestructura verde a través de los certificados de capital de desarrollo (CKDs)**

La infraestructura es un factor clave en el desarrollo económico y México aún se encuentra en esta etapa. El gasto anual de inversión en infraestructura del país fue en promedio 3.2% del PIB entre 2000 y 2006, frente al 5.8% del PIB en Chile. El país ocupa el puesto 73 de 142 países en cuanto a la calidad de su infraestructura (WEF, 2012). Esto indica un retraso considerable en comparación con otros países de la OCDE y también en comparación con las economías similares en América Latina y otros países emergentes. Sin embargo, México puede tener una oportunidad de adelantarse a otros países mediante la introducción de infraestructura más verde y de energía más eficiente, incluyendo el uso de fuentes de energía sustentables y tecnologías limpias.

Si bien el sector público ha aumentado los recursos para inversiones en infraestructura, las grandes necesidades de capital llevaron al gobierno anterior a realizar esfuerzos por atraer al sector privado al financiamiento de infraestructura. Una de las iniciativas

**Recuadro 2.1. Atraer la inversión privada hacia la infraestructura verde a través de los certificados de capital de desarrollo (CKDs) (conclusión)**

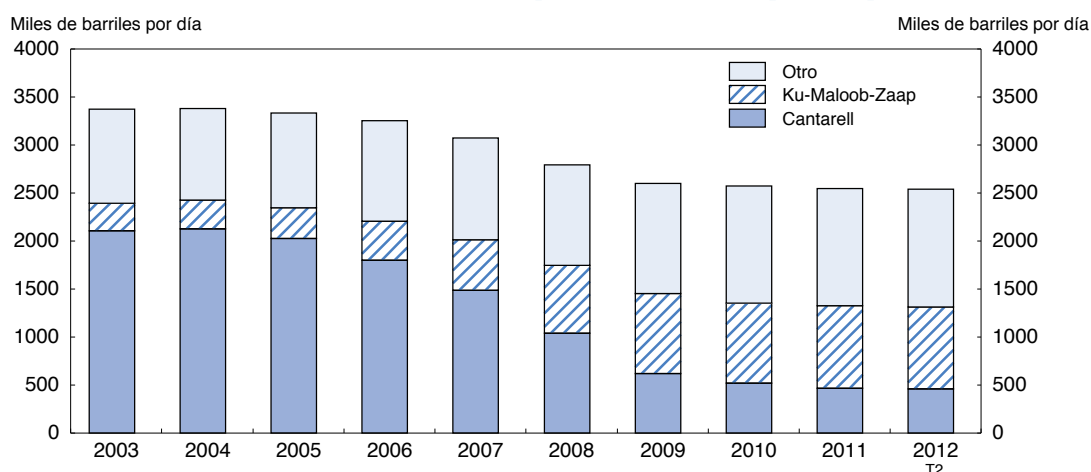
fue modificar las reglas de inversión de los fondos privados de ahorro para el retiro (AFORES) para permitir que inviertan en valores fiduciarios relacionados con proyectos de infraestructura, conocidos como CKDs (Certificados de Capital de Desarrollo). Además, la regulación permite la inversión en Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces conocidos como FIBRAS. Estos dos productos se diseñaron para que las principales fuentes de capital provinieran de inversionistas institucionales.

Los CKDs son títulos emitidos por fideicomisos en la Bolsa Mexicana de Valores por un periodo determinado de tiempo y con rendimiento variable que pueden estar parcial o totalmente relacionados con los activos subyacentes. Estos valores financian el desarrollo de proyectos de infraestructura, vivienda y capital privado. En diciembre de 2012, el 27% de estas emisiones estuvo relacionado con proyectos de infraestructura, el 32% con la vivienda y el resto con capital privado (en su mayoría pequeñas y medianas empresas). Para ser elegibles como CKDs, estos instrumentos deben poseer ciertas características, tales como financiar inversiones en el territorio nacional, cumplir con las normas de la Bolsa Nacional de Valores y contar con la aprobación de los proyectos por parte del comité técnico de emisión del fideicomiso. Como su valor está vinculado a la ejecución del proyecto, la rentabilidad proviene de los dividendos o ventas de acciones.

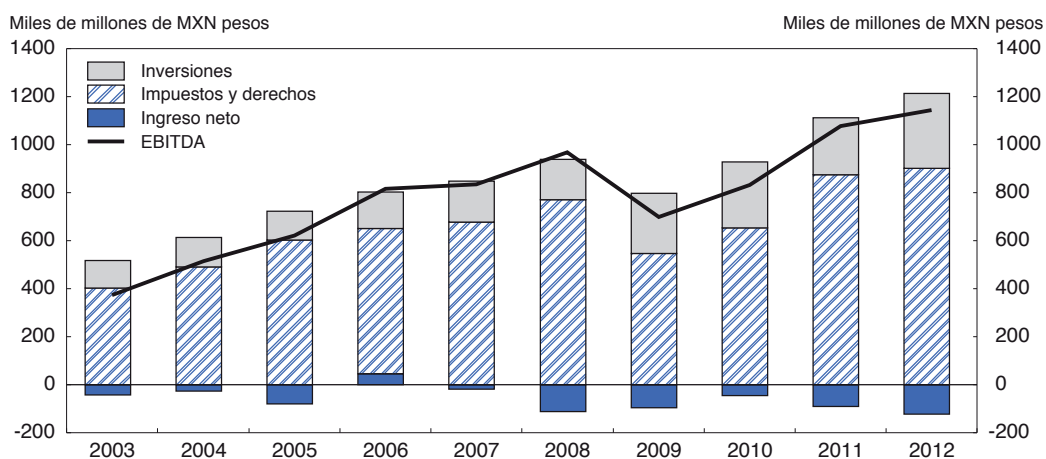
Los fondos de pensión son los inversionistas institucionales más importantes en México, con recursos bajo gestión por más de USD 146 mil millones (12% del PIB). Para estos fondos, los proyectos de infraestructura coinciden con su horizonte de inversión a largo plazo, con constantes flujos de ingresos ajustados a la inflación. Sin embargo, pese a esta coincidencia de intereses, no fue sino hasta 2000 que los fondos de pensión mexicanos empezaron gradualmente a invertir en instrumentos distintos a la deuda pública (a raíz de los cambios graduales en la regulación), lo que reduce su participación de casi el 98% en 2000 al 54% en diciembre de 2012. La colocación de los activos de los fondos de pensión en infraestructura ha sido principalmente en forma indirecta a través de instrumentos de deuda y de capital, emitidos por entidades públicas y privadas relacionadas con el sector. En diciembre de 2012 se emitieron alrededor de USD 4.5 mil millones de CKDs y los fondos de pensión adquirieron el 94% de ellos. Ahora, la inversión en CKDs representa el 2.9% del total de la inversión de los fondos de pensión y el 0.3% del PIB. Las regulaciones les permiten invertir hasta el 20%, lo que les da flexibilidad para mantener en aumento la colocación de activos en infraestructura.

## **Reforma del sector energético para aumentar la productividad de PEMEX**

El sector de petróleo y gas, a través de la empresa estatal PEMEX, juega un papel clave en las finanzas públicas de México, en su economía de manera más general, y como un factor que contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero y al impacto ambiental. PEMEX, uno de los mayores productores de petróleo y de gas del mundo, aporta alrededor de un tercio de los ingresos fiscales federales (casi el 8% del PIB) y es un proveedor importante de bienes y servicios del sector privado. De acuerdo con la Constitución, el Estado tiene derechos exclusivos para: explorar, explotar, refinar y procesar el petróleo crudo y el gas natural; producir petroquímicos básicos y gas licuado de petróleo, y llevar a cabo ventas de primera mano de tales productos de hidrocarburos. Las regalías y los impuestos aplicados

Gráfica 2.13. **Producción de petróleo de PEMEX por campo**

Fuente: PEMEX.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803674>Gráfica 2.14. **Resumen financiero de PEMEX<sup>1</sup>**

1. Al 31 de diciembre.

Fuente: PEMEX.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803693>

principalmente a su filial de exploración y producción, representan el 55% de las ventas. La producción de crudo se redujo significativamente desde mediados de 2000 hasta 2009, con la disminución de la producción del campo petrolero más importante de PEMEX, Cantarell, compensada sólo en parte por el aumento en la producción de otros campos, notablemente en particular, Ku-Maloob-Zaap (véase la gráfica 2.13). Sin embargo, PEMEX enfrenta un gobierno corporativo complejo y desafíos operativos, incluyendo ineficiencias en su ejercicio, una baja productividad laboral, un gran pasivo en pensiones y el envejecimiento de su fuerza laboral especializada. Esto se traduce en grandes y persistentes pérdidas financieras en tres de sus cuatro filiales. Así, la compañía ha dependido progresivamente del endeudamiento externo para financiar sus inversiones (véase la gráfica 2.14).

Para mejorar los resultados y el desempeño de PEMEX se necesita mejorar la eficiencia operativa, reformar el sistema de pensiones y aumentar la eficacia de sus inversiones, con la ayuda de expertos externos. Además, se debe fortalecer la función de supervisión técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

La Reforma Energética de 2008 no modificó los principios constitucionales que afectan a PEMEX, pero le permitió cambios legales y estructurales, particularmente en cuatro áreas: i) un régimen especial de la administración pública autorizado para adoptar su propio reglamento interno que estableció la creación de valor como un objetivo, ii) la reforma del gobierno corporativo que concedió a la junta mayor autoridad sobre la empresa, tal como la aprobación del presupuesto con algunos requisitos, y amplias mejoras de las prácticas de gobierno corporativo, iii) la autonomía operativa en el financiamiento y en áreas presupuestarias, incluida la facultad de obtener financiamiento de fuentes externas, como los mercados de capitales y los bonos, y iv) un régimen especial de contratación para la adquisición de bienes y servicios, lo que permite a la compañía establecer las condiciones de los pliegos de licitación, los criterios y modelos de contrato que mejor se adapten a sus necesidades, así como a las condiciones de los mercados internacionales (OCDE, 2010).

Las nuevas reglas clarificaron los objetivos de la empresa, ampliaron el alcance de la reforma al gobierno corporativo, promovieron la mejora de la autonomía operativa en el financiamiento y crearon un régimen especial de contratación para la adquisición de bienes y servicios (OCDE, 2012a). La reforma también dio a PEMEX mayor autonomía y flexibilidad con respecto a los modelos de contrato, con algunos éxitos. Sin embargo, estas reformas deben tener un mayor alcance, incluso a través de una enmienda constitucional que permita compartir los riesgos y beneficios con el sector privado. Un entorno más competitivo para PEMEX podría generar incentivos de mercado adecuados para mejorar su eficiencia, aunque la regulación también debe ampliarse para incluir la supervisión de los nuevos actores. Sin embargo, todavía hay margen para permitir una mayor participación del sector privado mediante el cambio de las bases de licitación y la colocación de contratos de incentivos, tales como el uso de más de una variable para asignar los contratos y la modificación de los requisitos de precalificación, para atraer la intervención de socios calificados con la capacidad técnica probada para aprovechar las oportunidades y hacer frente a los problemas ambientales. Esto es importante en particular si la empresa tiene la intención de desarrollar la producción en aguas profundas y yacimientos de esquisto o *shale gas* (especialmente en áreas de estrés hídrico), donde los riesgos ambientales son especialmente altos.

El gobierno planea presentar una reforma energética este año para atender los compromisos hechos en el “Pacto”, con el objetivo de transformar a PEMEX en una empresa productiva y competitiva en el ámbito internacional. Esto podría incluir la ampliación y el fortalecimiento de las facultades de la autoridad reguladora, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y a la vez la reforma del gobierno corporativo y las reglas de transparencia. Entre los objetivos manifestados se encuentra también aumentar la competencia en la refinación y el transporte de hidrocarburos. Un cambio reciente en los estatutos del partido gobernante faculta a sus legisladores a apoyar una reforma energética que permita una mayor colaboración con el sector privado, incluidas asociaciones con empresas petroleras extranjeras, manteniendo al mismo tiempo a PEMEX bajo el control del Estado. Esto podría incluir una enmienda constitucional.

El mejoramiento de la situación financiera de la compañía, junto con los nuevos modelos de contratación para traer las tecnologías de vanguardia y experiencia, serán fundamentales para aprovechar las oportunidades de realizar inversiones verdes rentables. Esto incluye

**Recuadro 2.2. Principales recomendaciones para el crecimiento verde y la política energética**

**Crecimiento verde**

- Para garantizar que se proporcionen las señales de precios correctas, seguir adelante con la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles y posteriormente avanzar hacia la fijación de precios del carbono.
- Cambiar hacia un precio de la gasolina determinado por el mercado con un impuesto positivo al consumo, mientras se emplea un mecanismo transitorio automático de ajuste de precios.
- Reestructurar los impuestos sobre los vehículos para considerar el rendimiento medioambiental. Hacer cumplir las normas ambientales para fomentar el uso de vehículos más eficientes. Dirigir de forma eficaz la inversión pública y privada al transporte de pasajeros.
- Seguir reforzando la eficiencia energética y promover el desarrollo de las energías renovables mediante la inclusión de externalidades sociales y ambientales en la metodología de la CFE para la compra de energía eléctrica a un precio de costo mínimo.
- Eliminar gradualmente los subsidios al consumo de electricidad de los usuarios residenciales.
- Eliminar gradualmente los subsidios a la electricidad para el bombeo de agua para riego en la agricultura y facilitar la inversión en tecnologías más eficientes en el uso del agua, incluso a través de transferencias de efectivo no dependientes del uso del agua.
- Elevar las tarifas del servicio de agua para reflejar los costos de operación y mantenimiento de su prestación.
- Mejorar la planificación, las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno y el análisis costo-beneficio para promover la inversión en una infraestructura verde más eficiente.
- Atender las externalidades y fomentar la inversión privada en energías renovables mediante el establecimiento de señales adecuadas de precios, cambios en el régimen regulatorio y la reducción de costos de acceso a la red.

**Reforma energética**

- Mejorar la eficiencia operativa y medioambiental, así como el gobierno corporativo de PEMEX, permitiendo una mayor participación de empresas privadas en el sector productor de petróleo y gas para aumentar la producción y generar ganancias para el presupuesto federal.
- Del mismo modo, promover la eficiencia energética en las operaciones de electricidad de CFE, con el fin de reducir los subsidios del gobierno y las emisiones de carbono. Reducir el impacto ambiental de PEMEX.
- Fomentar el uso de la experiencia del sector privado en el sector de petróleo y gas, preferentemente realizando una enmienda constitucional que permita compartir el riesgo o, como mínimo, cambiar las reglas de licitación y modificar los contratos de incentivos para atraer la participación de socios cualificados y de capacidad probada para explotar las oportunidades.
- Mejorar aún más el gobierno corporativo, la transparencia y la autonomía de PEMEX. Fortalecer la función de supervisión técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- Ampliar el alcance del capital privado para explotar hidrocarburos de aguas profundas y de esquisto.

la cogeneración y la eficiencia energética, lo que proporcionaría muchas oportunidades de inversión aún no explotadas por PEMEX y la explotación de los últimos yacimientos descubiertos costa afuera en aguas profundas (Trion 1 y Supremus 1) y de los abundantes recursos nacionales de gas y petróleo de esquisto. Aunque todo esto podría aumentar el crecimiento productivo de PEMEX, su rentabilidad y los volúmenes de reserva, tal evolución podría ser un reto ya que la empresa estatal necesitará una cantidad importante de capital nuevo, expertos externos y una buena gestión de los riesgos ambientales asociados al petróleo

en aguas profundas y al gas de esquisto. Por otra parte, frente a una industria altamente competitiva de gas no convencional en Estados Unidos, la explotación de gas de esquisto requerirá de estructuras de bajo costo y un marco de inversión suficientemente atractivo.

Dado que los recursos no convencionales de hidrocarburos de México se encuentran ubicados principalmente en las regiones del país con mayor limitación de agua y la producción de gas no convencional requiere grandes cantidades del líquido para la fractura hidráulica, si quisiera explotar estas reservas –y tomando en cuenta los costos sociales, económicos y ambientales–, el gobierno también tendría que reformar aún más la gestión hídrica y el sistema de fijación de precios para hacer las concesiones de agua mucho más eficientes que las actuales.

## **Bibliografía**

- CONAGUA (2011), *2030 Water Agenda*, National Water Commission of Mexico, Mexico City.
- Corfee-Morlot, J., V. Marchal, C. Kauffmann, C. Kennedy, F. Stewart, C. Kaminker y G. Ang (2012), “Towards a Green Investment Policy Framework: The Case of Low-Carbon, Climate-Resilient Infrastructure”, *OECD Environment Working Papers*, núm. 48, París.
- Francke, E., J. Macías y G. Schmid (2012), “Mobilising Private Investment for Bus Rapid Transit Systems: The Case of Metrobus, Mexico City”, proyecto de estudio de caso preparado para la OCDE por CTS EMBARQ, Ciudad de México.
- Hartley, P. y K. Medlock (2011), “The Revenue Efficiency of Pemex: A Comparative Approach”, James Institute for Public Policy, Baker III. Rice University, Houston, TX.
- INEGI (2013), *Cuentas económicas y ecológicas de México 2007-2011*, Ciudad de México.
- Johnson, T., C. Alatorre, Z. Romo y F. Liu (2010), *Low-Carbon Development for Mexico*, World Bank, Washington, DC.
- OCDE (2010), “Corporate Governance and Board Arrangements at Petróleos Mexicanos: Evaluation and Recommendations”, [www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=127&catid=14442](http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=127&catid=14442).
- OCDE (2011), *Environmental Performance Reviews: Portugal*, París.
- OCDE (2012a), *Public Procurement Review of PEMEX*, París.
- OCDE (2012b), *Framework Conditions for Private Sector Participation in Water Infrastructure in Mexico*, París.
- OCDE (2012c), *Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, París.
- OCDE (2013a), *Getting it Right: A Strategic Agenda for Reform in Mexico*, París.
- OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, París.
- OCDE (2013c), *OECD Environmental Performance Reviews: Mexico 2013*, París.
- SEMARNAT (2009), *Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012*, Ciudad de México.
- SEMARNAT (2012), *Sexto Informe de Labores*, Ciudad de México.
- WEF (2012), *2011-2012 Global Competitiveness Report*, World Economic Forum.
- World Bank (2011), *Climate-Smart Agriculture: Increased Productivity and Food Security, Enhanced Resilience and Reduced Carbon Emissions for Sustainable Development*, Washington, DC.



## Capítulo 3

# Mejorar las relaciones fiscales federales para lograr un México más fuerte

México ha logrado un alto grado de descentralización de los servicios públicos, pero el sistema fiscal federal mexicano tiene importantes deficiencias. Los estados y los municipios se han vuelto fuertemente dependientes de las transferencias federales para financiar una parte creciente del gasto público. Esto hace que la carga de la recaudación de los ingresos fiscales recaiga casi exclusivamente en el gobierno federal y reduce los incentivos para el gasto eficiente y la recaudación activa de impuestos a nivel subnacional. También puede conducir al riesgo moral y a déficits fiscales. El gobierno federal debería endurecer la restricción presupuestaria de los gobiernos subnacionales, al limitar nuevos aumentos en las transferencias y evitar las transferencias extraordinarias. Promover la aplicación de reglas fiscales más fuertes, como las reglas sobre el déficit y los topes de la deuda, también podría ayudar a endurecer las restricciones presupuestarias y a asegurar una mayor disciplina fiscal. Los estados deberían contar con atribuciones impositivas adicionales, si se desea que recauden una mayor proporción de los ingresos totales. Una mayor rendición de cuentas y la clarificación de las responsabilidades sobre el gasto también podrían contribuir a mejorar la eficiencia del gasto entre los estados y los municipios.

**D**urante la década de 1990 México inició un proceso de descentralización de las responsabilidades de gasto sustantivo a los estados y, en menor medida, a los municipios. Dos décadas más tarde, a pesar de que el país ha logrado un alto grado de descentralización de los servicios públicos, el sistema federal mexicano tiene algunos defectos. Los estados, y en menor medida, los municipios tienen responsabilidades formales sobre las principales categorías de gasto, incluyendo áreas clave como la salud y la educación, y responden por casi la mitad de todo el gasto del gobierno. Pero la descentralización no ha cumplido con el objetivo de una prestación más eficiente y efectiva de servicios públicos, como se suponía que lo haría. Tampoco se han reducido las grandes disparidades regionales en los servicios públicos.

Dadas las responsabilidades compartidas de ejecución y financiamiento en los tres niveles de gobierno, existe un amplio campo para la duplicación, el derroche de los recursos y la evasión de la responsabilidad por los resultados. Esto también puede estar obstaculizando la inversión, independientemente de las importantes necesidades de gasto de México. Asimismo, muchos gobiernos subnacionales tienen incentivos perversos. Dado que la mayor parte de su gasto se financia con transferencias federales, las entidades subnacionales tienen pocos incentivos para gastar inteligentemente y tener prudencia fiscal. De igual manera, la gran disparidad entre el gasto y los ingresos propios puede disuadir la generación de ingresos propios a nivel subnacional, dado el costo político de la recaudación de impuestos y los recursos necesarios para administrarlos. Puesto que la información sobre el uso de los recursos financieros de los gobiernos subnacionales es escasa y la vigilancia es poco frecuente, también es difícil evaluar el desempeño de los gobiernos subnacionales en cuanto a la prestación de los servicios públicos.

Estos factores reducen la eficiencia del sector público y de manera más amplia el uso eficiente de los recursos que son esenciales para el desarrollo y crecimiento de la economía mexicana. Con un crecimiento lento y grandes disparidades económicas, México necesita gastar de forma inteligente para hacer frente a sus deficiencias de capital humano, salud e infraestructura y aumentar su potencial de crecimiento. Con un mayor grado de autonomía de ingresos y menor dependencia de las transferencias federales, los gobiernos subnacionales mexicanos tendrían mayores incentivos para gastar con mayor eficiencia y promover el crecimiento. A nivel nacional, una mejor coordinación de las políticas fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, que actualmente es débil, podría contribuir a fortalecer la estabilidad macroeconómica de México y su capacidad para resistir las dificultades. Un mayor control de los préstamos subnacionales también podría ayudar a asegurar una mayor disciplina fiscal a nivel subnacional. Desde la crisis financiera de 1994-1995, la deuda de las entidades subnacionales se ha mantenido relativamente baja, pero en fechas recientes ha experimentado una tendencia alcista.

En este capítulo se evalúan las fuentes de distorsiones del actual sistema de relaciones fiscales federales, y se recomiendan reformas que mejorarían su eficiencia y equidad. Para ello, se evalúa comparativamente el sistema de federalismo fiscal de México frente a algunos

principios clave que definen buenas prácticas en regímenes fiscales intergubernamentales (véase el recuadro 3.1) y se proporciona recomendaciones para mejorar el sistema basadas en la experiencia internacional en la reforma de los sistemas federales de relaciones fiscales federales en otros países de la OCDE.

### Recuadro 3.1. **¿Cuáles son las características de los buenos regímenes fiscales intergubernamentales?**

La respuesta está lejos de ser simple. No existe un único modelo “correcto” para el diseño de los regímenes fiscales intergubernamentales. Las relaciones fiscales en los países federales se encuentran determinadas mucho más frecuentemente por factores históricos, políticos y sociales que por consideraciones económicas. Con frecuencia los países se enfrentan a compensaciones entre eficiencia y redistribución al diseñar o reformar sus disposiciones, y el peso que le dan a cada uno de estos objetivos depende muchas veces de una compleja matriz de variables. Aparte de decisiones acerca de la distribución de los impuestos y las responsabilidades de gasto, los países también deben tomar en cuenta las limitaciones macroeconómicas y los factores institucionales, como las restricciones constitucionales o políticas, o la capacidad de los gobiernos locales para gastar en forma eficiente y generar sus propios ingresos. Las reformas suelen complicarse por intereses creados y los posibles ganadores y perdedores que puedan acarrear.

A pesar de las grandes diferencias entre las experiencias nacionales, se puede extraer algunos principios generales derivados de la considerable cantidad de trabajo que las organizaciones internacionales, incluida la OCDE,\* y la literatura académica (por ejemplo, Ahmad y Brosio, 2006; Warren, 2006; Boadway y Shah, 2009) han dedicado a analizar la experiencia de los distintos países y a evaluar la mejor manera de diseñar un régimen fiscal federal y la reforma de los sistemas ya existentes.

#### **Asignación de responsabilidades de gasto**

**Subsidiariedad:** Los gobiernos subnacionales deberían ser responsables de los servicios cuyos beneficios se limitan principalmente a su zona geográfica y cuyos residentes deben tener el derecho de elegir la cantidad y la calidad del servicio. Esto tendrá beneficios en cuanto a la eficiencia ya que conducirá a una mayor rendición de cuentas y a la introducción de la competencia entre jurisdicciones, y por tanto, a una mayor eficiencia del sector público.

**Transparencia de las responsabilidades de gasto:** Cuando se comparten las responsabilidades de gasto entre las jurisdicciones, las responsabilidades de cada nivel de gobierno deben ser claras, para mejorar la rendición de cuentas. Además, debería estar en operación el mecanismo de coordinación apropiado para garantizar un uso eficiente de los recursos. Las responsabilidades sobrepuestas pueden debilitar la rendición de cuentas y crear una predisposición al alza en el gasto.

#### **Asignaciones tributarias**

**Emparejar los poderes de recaudación de ingresos con las responsabilidades de gasto:** Las asignaciones tributarias deben seguir las responsabilidades de gasto, para que la oferta de bienes públicos coincida con las preferencias de los ciudadanos locales y su disposición a pagar, y por consiguiente, que las entidades subnacionales rindan cuentas y sean fiscalmente responsables.

**La eficiencia del sistema tributario:** Son pocas las atribuciones tributarias que pueden ser transferidas a los gobiernos subnacionales sin aumentar los problemas de eficiencia y/o distribución. Por tanto, es necesario ponderar las potenciales ganancias de bienestar a través del aumento de los ingresos tributarios locales frente a dichos riesgos.

**Recuadro 3.1. ¿Cuáles son las características de los buenos regímenes fiscales intergubernamentales? (conclusión)**

**Autonomía fiscal y sustentabilidad:** Los gobiernos locales deberían tener autonomía sobre las tasas impositivas y las bases imponibles. Sin embargo, para evitar la competencia fiscal perversa que da lugar a un sistema fiscal más complejo, son aconsejables las bandas definidas por el gobierno federal. Los ingresos de impuestos locales deberían ser sólidos y tener la posibilidad de ser ampliados, en función de las necesidades de gasto. Sin embargo, para los países con una importante delegación de responsabilidades de gasto, los ingresos propios pueden no ser suficientes, dado el limitado alcance de la autonomía fiscal a nivel subnacional, por lo que a menudo es necesario recibir transferencias desde el gobierno central.

**Transferencias intergubernamentales**

**Financiamiento adecuado:** El sistema de transferencia deberían proporcionar un financiamiento adecuado para las operaciones subnacionales, y al mismo tiempo garantizar un nivel adecuado de nivelación sin entorpecer los incentivos para adoptar políticas racionales.

**Equidad:** Los gobiernos subnacionales con iguales necesidades fiscales deberían ser tratados por igual. Idealmente, la redistribución debe separarse de los incentivos fiscales en aras de la transparencia.

**Previsibilidad y flexibilidad:** Los gobiernos subnacionales deberían ser capaces de realizar un presupuesto y una planeación a futuro, pero al mismo tiempo, tener la flexibilidad para responder a las circunstancias cambiantes. Las transferencias deberían obedecer a reglas basadas en fórmulas en lugar de ser discrecionales, pero deberían contar con un elemento de flexibilidad. Las transferencias pueden proporcionar estabilidad y contribuir a suavizar las dificultades cíclicas, pero es necesario actuar con cuidado para mantener los incentivos apropiados para la disciplina fiscal.

**Simplicidad y transparencia:** El mecanismo de transferencia o fórmula de asignación debería ser fácilmente comprensible y fácil de administrar.

**Autonomía:** Los gobiernos subnacionales deberían tener independencia para establecer prioridades y gestionar los servicios de modo que respondan a las necesidades locales.

**Neutralidad de las transferencias intergubernamentales:** Los gobiernos subnacionales no deberían ser capaces de influir en las transferencias que reciben mediante la manipulación de sus gastos o las decisiones fiscales. Y el mecanismo de transferencia no debería penalizar a los gobiernos subnacionales por una gestión económica adecuada.

**Estrategias fiscales de los gobiernos subnacionales y los objetivos macroeconómicos globales**

**Coordinación:** Para garantizar la coherencia con los objetivos macroeconómicos nacionales, es importante coordinar las políticas presupuestarias entre los distintos niveles de gobierno.

**Control:** La descentralización fiscal puede contribuir a debilitar la disciplina fiscal. Por tanto, es importante promover la adhesión de los gobiernos subnacionales a los objetivos fiscales nacionales. Con frecuencia se requieren controles del endeudamiento subnacional y mecanismos eficaces de cooperación intergubernamental tanto para la estabilización fiscal a corto plazo como para la sustentabilidad fiscal a mediano plazo. Para imponer cualquier tipo de control, es crucial la disponibilidad de la información fiscal pertinente, incluyendo la deuda y los pasivos contingentes.

\* Varios Estudios económicos de la OCDE han incluido capítulos dedicados al federalismo fiscal (Alemania, 1999 y 2003; Estados Unidos y México, 2005; Austria, 2006; Australia, Bélgica e Italia, 2007). Periódicamente, la "Red de relaciones fiscales entre niveles de gobierno" de la OCDE realiza análisis de una amplia gama de temas sobre la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales y su impacto en la eficiencia, la equidad y la estabilidad macroeconómica, tanto para los países federales como los unitarios.

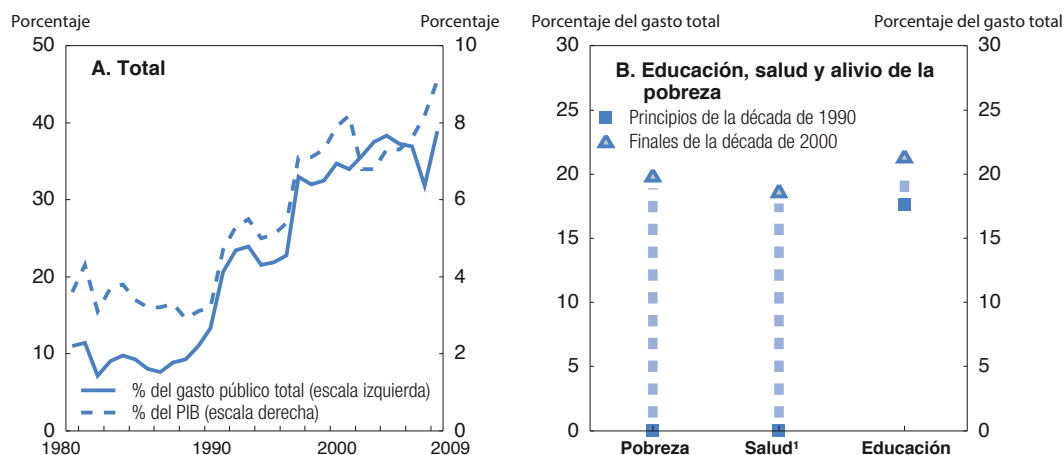
## Descentralización fiscal en México: principales características y tendencias recientes

México es un país federal con una estructura de gobierno de tres niveles.<sup>1</sup> Se divide en 31 estados soberanos y un distrito federal. Cada estado se compone de municipios, unos 2457 en todo el país que, si bien tienen autonomía soberana sobre su desarrollo político y fiscal, desempeñan un papel muy pequeño en comparación con otros países de la OCDE, pues se centran en la prestación de servicios locales, tales como la gestión de residuos y el suministro de agua.

En las últimas dos décadas, México ha experimentado una tendencia (similar a la del resto del mundo) hacia una mayor descentralización de responsabilidades de gasto a los estados y, en menor medida, a los municipios. Como resultado, el gasto subnacional aumentó considerablemente a partir de mediados de la década de 1980, tanto como porcentaje del PIB como en términos de participación del gasto público total (véase la gráfica 3.1). El salto fue considerable después de los cambios a la ley de coordinación fiscal en 1998, por los cuales los gobiernos subnacionales se hicieron responsables, en particular, de la educación. En 1990, los estados y los municipios en conjunto representaron el 10% del gasto público en México. Para el año 2009, su participación en el gasto se había multiplicado por cuatro. El aumento en el gasto coincidió con una mayor cantidad de transferencias federales para fines específicos (aportaciones). La descentralización ha sido especialmente marcada en el gasto social, sobre todo en educación, salud y alivio de la pobreza (véase la gráfica 3.1). Los estados realizan la mayor parte del gasto descentralizado. En contraposición, las erogaciones de los municipios ascienden sólo al 9% del gasto público total y se concentran en la prestación de los servicios locales y la educación.

La descentralización del gasto no se ha reflejado en los ingresos a través de los impuestos subnacionales, aunque sí se reflejó en las transferencias federales. Los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, tanto de los estados como de los municipios, representan una parte muy pequeña de los ingresos fiscales totales, aproximadamente el 3%, y equivalen a

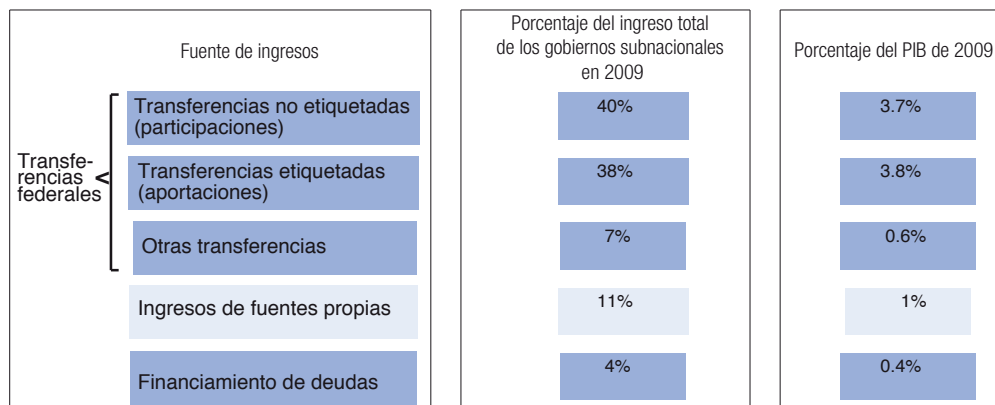
Gráfica 3.1. Principales indicadores de gasto subnacional<sup>1</sup>



1. El gasto en salud se refiere a la proporción del gasto subnacional en el total del gasto público para la población no asegurada.

Fuente: Quinto Informe de Gobierno 2011; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, 1980-2002; OCDE, *Fiscal Decentralisation Database*, 2003-2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803712>

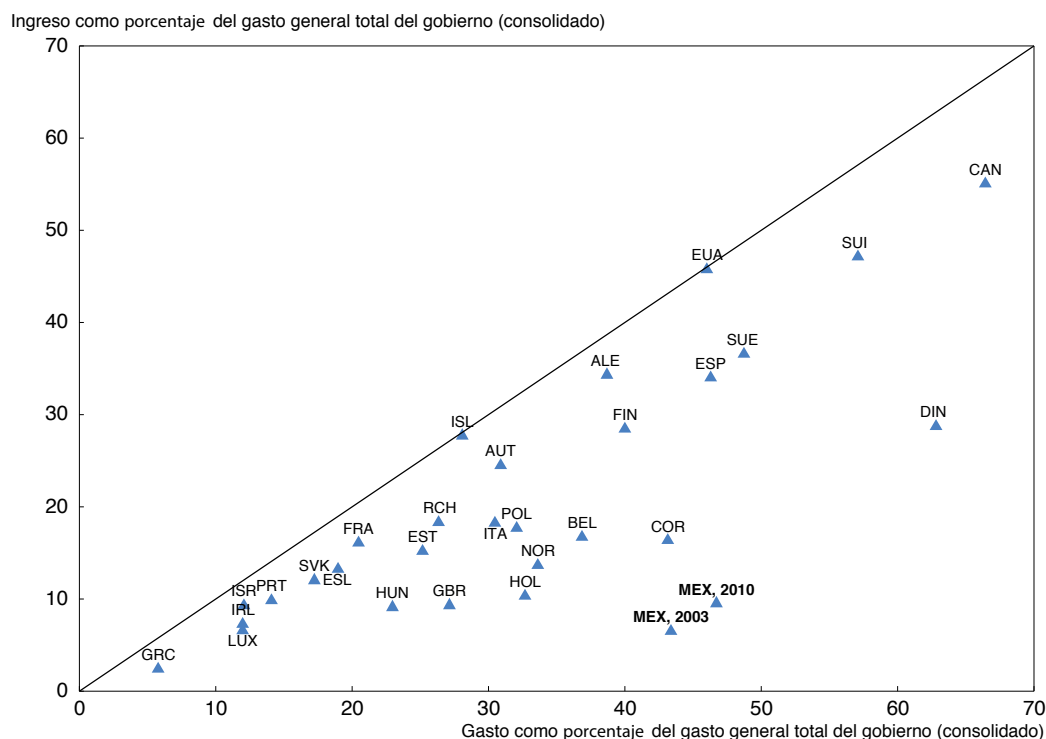
Gráfica 3.2. **Fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales**

Fuente: Análisis de la OCDE basado en Revilla (2010).

sólo el 0.7% del PIB de 2009 (véase la gráfica 3.2). En comparación, en Estados Unidos estas proporciones ascienden al 38% de los ingresos fiscales totales y el 9% del PIB, mientras que en Canadá, representan cerca del 49% y 16%, respectivamente. Entre 1980 y 1990 la mayoría de las atribuciones tributarias fueron traspasadas de los gobiernos subnacionales al gobierno federal. Los estados y los municipios mantienen plena autonomía para fijar sus propias tasas o bases impositivas sobre el impuesto sobre la nómina, los impuestos sobre la tenencia de vehículos, los impuestos sobre la propiedad y tarifas al usuario. Los estados son responsables de la recaudación del impuesto a los pequeños contribuyentes (REPECOS). Todos los demás impuestos, con las mayores bases impositivas, fueron asignados al gobierno federal, que los administra y comparte con los gobiernos subnacionales a través de la participación de ingresos. Desde 1990, los estados han pasado de recaudar el 32% de sus recursos totales a generar alrededor del 10% en promedio. Para los municipios, la participación de los ingresos propios recaudados se redujo del 33% al 19% en promedio durante el mismo periodo (Castañeda y Pardinas, 2012).

Por tanto, las entidades subnacionales mexicanas están muy lejos de autofinanciar totalmente sus gastos, a diferencia de otras federaciones como Estados Unidos o Canadá (véase la gráfica 3.3). La disparidad entre sus asignaciones de gasto y sus recursos propios se cubre a través de grandes transferencias federales, que ascendieron al 10% del PIB en 2009, o un promedio de más del 85% de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales.

El tipo más importante de las transferencias federales son transferencias de participación de ingresos (participaciones) (véase la gráfica 3.2), que son no etiquetadas y basadas en fórmulas. Se componen de un conjunto de ocho fondos que varían en magnitud y se detallan en la partida Ramo 28 del presupuesto federal, junto con las transferencias a los estados como compensación por la recaudación de los impuestos federales (incentivos). Estas participaciones son la mayor partida en el presupuesto federal. La segunda categoría más importante de transferencias es la de transferencias etiquetadas para fines específicos (aportaciones) (véase la gráfica 3.2), para financiar la descentralización de la educación y la salud, así como otras responsabilidades locales, como la seguridad. Algunas de estas aportaciones desempeñan un papel más o menos explícito de estabilización, pero éstas son

Gráfica 3.3. Recursos y gastos de los gobiernos subnacionales, 2011<sup>1</sup>

1. 2010 para Canadá, Corea y México.

Fuente: OCDE, Fiscal Decentralisation Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803731>

sólo el 10% de todos los recursos transferidos (equivalente al 0.7% del PIB). También hay otras transferencias de menor magnitud. Éstas incluyen las transferencias *pari passu* (convenios) para financiar parte del gasto regional, como el cofinanciamiento de los gastos agrícolas.

## Problemas con las asignaciones de gasto intergubernamental

### **Reducción de la superposición de responsabilidades para lograr una mayor eficiencia del gasto y rendición de cuentas**

El gasto público en México se caracteriza por responsabilidades compartidas de la ejecución y el financiamiento entre los tres niveles de gobierno, que constituyen un sistema bastante complejo de competencias que se superponen. El gobierno federal es responsable de los asuntos relevantes de todo el país, tales como la política macroeconómica, la defensa y la política de I+D, mientras que los estados son responsables de la educación y la salud. Sin embargo, los estados son también corresponsables, junto con el gobierno federal y los municipios, del alivio de la pobreza y la gestión hídrica (véase el cuadro 3.1). Los municipios son responsables de los asuntos puramente locales, tales como la distribución de agua, el mantenimiento de carreteras y algunas veces el alumbrado público, y son corresponsables de la construcción de escuelas y la puesta en marcha de programas sociales junto con los gobiernos federal y estatal. La inversión en infraestructura y transporte es otra área donde el gasto involucra a los tres niveles de gobierno (véase el cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. **Asignación de las responsabilidades entre niveles de gobierno de los servicios públicos esenciales**

| Servicios públicos                 | Gobierno central                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Estados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Municipios                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Salud                              | Regulación, estándares y controles de calidad. Negociación de salarios y condiciones de empleo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Organización y funcionamiento de los servicios de atención de salud para la población no asegurada. Responsable de la atención primaria para los pobres tanto de áreas rurales como urbanas                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                |
|                                    | Financiamiento de la infraestructura hospitalaria. Financiamiento y operación de todos los hospitales de los sistemas federales de seguridad social (IMSS, ISSSTE)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Administración y mantenimiento de los hospitales para la atención primaria, que solían ser operados por la Secretaría de Salud federal, así como algunos hospitales estatales (para todos los niveles de atención)                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                |
| Educación                          | Controla los planes, los programas de estudio, la evaluación de resultados educativos, la formación de los docentes; determina los salarios, la formación y evaluación de los docentes, y el financiamiento de la educación a través de las transferencias.                                                                                                                                                                                                                                      | La operación de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), las escuelas normales de formación y la educación indígena y especial. Construcción de nueva infraestructura. Creación de sistemas de supervisión                                                                                                                                                                                                         | Cofinanciamiento y mantenimiento, junto con otros niveles de gobierno, de las escuelas primarias y algunas construcciones, en forma concurrente con el estado                                  |
|                                    | Financiamiento de la infraestructura universitaria                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Mantenimiento de las universidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                |
| Programas para combatir la pobreza | Financiamiento de los programas sociales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Implementación de programas sociales en coordinación con la Sedesol                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Implementación de programas sociales                                                                                                                                                           |
| Agua                               | Propietario de los recursos hídricos, con el derecho de transferir títulos a terceros. Cofinanciamiento de la infraestructura hidráulica. Establece normas para los estándares obligatorios relativos a los aspectos técnicos y operativos                                                                                                                                                                                                                                                       | Fijación de tarifas (a través del Congreso del estado o de la comisión del agua); cofinanciamiento de la infraestructura hidráulica; establecimiento de la regulación a nivel estatal, incluyendo las tarifas, los criterios de diseño para la construcción de infraestructura hidráulica, y las normas ambientales y de salud para la infraestructura hidráulica. Planeación y desarrollo de grandes infraestructuras hidráulicas | Distribución de agua, drenaje y alcantarillado (también el alumbrado público, la recolección de residuos, los mercados públicos, la seguridad pública, los cementerios y los parques públicos) |
| Infraestructura y transporte       | La construcción y el mantenimiento de carreteras están divididos entre los tres niveles, donde la construcción es principalmente ejecutada por el gobierno federal y el gobierno estatal, y el mantenimiento es principalmente realizado por los estados y municipios. Los parques y el transporte público están divididos; cada uno de los niveles de gobierno presta los servicios correspondientes a su área geográfica; el transporte público raras veces es administrado por los municipios |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                |

Fuente: Análisis de la OCDE basado en Cabrera Castellanos et al. (2008), OCDE (2012a), Cabrero y Martínez-Vázquez (2000), Fernández Martínez (2011), Martínez-Fritscher y Rodríguez-Zamora (2011).

Las transferencias federales financian la mayor parte de los gastos subnacionales, en particular en las áreas de salud y educación, como se discutió anteriormente. Sin embargo, dada la sobreposición de responsabilidades y la escasa información sobre los patrones de gasto, los gobiernos subnacionales tienen pocos incentivos para ser plenamente responsables de la prestación de servicios y existe un amplio margen de elusión de responsabilidades y transferencia de culpas entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales. Potencialmente, esto se traduce en una mala relación costo-eficiencia en la prestación de los servicios públicos y socava la calidad del servicio. La sobreposición de responsabilidades de gasto también brinda escasos incentivos para explotar algunos de los beneficios de una mayor descentralización, como la innovación en la gestión para satisfacer las necesidades locales, ya que los gobiernos subnacionales no son totalmente responsables de la prestación de los servicios.

En teoría, una serie de principios deben guiar la asignación de funciones entre los niveles de gobierno y se debe minimizar la sobreposición de responsabilidades, para que la descentralización fiscal sea eficaz (FMI, 1997). Sin embargo, en la práctica es bastante difícil establecer una clara división de responsabilidades y en la mayoría de los países hay un cierto grado de esta sobreposición (Joumard y Kongsrud, 2003). En lugar de buscar una reorganización completa de las atribuciones para lograr una asignación óptima del gasto, México debería buscar aclarar las responsabilidades de gasto para cada nivel de gobierno. Esto sería particularmente útil en las áreas de educación y salud, que representan la mayor parte del gasto regional y donde también hay un alto grado de sobreposición, como veremos a continuación.

## Educación

México ha logrado avances considerables en la mejora de la cobertura y la calidad de su sistema educativo. Sin embargo, el rendimiento de la educación, medido por la prueba PISA, se mantiene por debajo de otros países de la OCDE (OCDE, 2011a). Las disparidades en los resultados de la educación entre los distintos estados son amplias. Por ejemplo, las pruebas PISA de rendimiento de los estudiantes tienden a correlacionarse fuertemente con el nivel socioeconómico y el ingreso per cápita entre los estados (CONEVAL, 2011; Schweltnus, 2009). Estas disparidades se pueden agravar y llevar a una perpetuación de las diferencias de ingresos entre generaciones y regiones. El aumento de la eficiencia del gasto en educación, reduciendo las sobreposiciones y mejorando su focalización, como se describe a continuación, puede contribuir a reducir las disparidades educativas entre los estados y, por tanto, a lograr un mayor crecimiento económico. Mayor eficiencia también será útil para atender el desafío financiero que enfrentará México al hacer obligatoria la educación media superior a partir del año escolar 2012-2013 y alcanzar la cobertura universal en 2021-2022.

Mientras que el gobierno federal es el principal responsable de la toma de decisiones en el sistema educativo nacional, los estados son los encargados de la operación de los servicios de educación básica y de ejecutar el mayor gasto en educación. A pesar de que las responsabilidades en educación están definidas con relativa claridad formalmente, en la práctica, las responsabilidades federales y estatales algunas veces se sobreponen y los tres niveles de gobierno tienen obligaciones simultáneas de servicios importantes. Por ejemplo, en aproximadamente un tercio de los estados hay instituciones federales y estatales encargadas de tareas similares (OCDE, 2010a; Fierro Evans *et al.*, 2009). Otro ejemplo es el financiamiento de las escuelas y universidades. Algunas veces los municipios son responsables del mantenimiento de los edificios escolares, mientras que el gobierno federal y los gobiernos estatales realizan la mayor parte de la inversión y el mantenimiento. En el caso de las universidades, el gobierno federal financia la infraestructura, mientras que los estados son responsables del mantenimiento, aunque se realicen transferencias federales para sufragar los gastos corrientes de las universidades. Esto puede conducir a la falta o a la duplicación de acciones, y plantear inquietudes con respecto a la eficiencia y la rendición de cuentas (OCDE, 2013a). Cada nivel de gobierno tiende a culpar al otro por no hacer su parte, lo que resulta en una oferta insuficiente de servicios de educación y escasa rentabilidad. Debería haber una mayor clarificación de las responsabilidades funcionales y de gasto de los estados y municipios en materia de educación. Además, la responsabilidad de la nueva infraestructura y su mantenimiento deberían conservarse en el mismo nivel de gobierno.

Una mayor autonomía de los estados en la gestión del gasto en educación también podría contribuir a más eficiencia en el gasto y mejores resultados. El financiamiento de

las escuelas es provisto principalmente a través de un gran número de programas federales y estatales que, por ejemplo, ascienden a 140 en el estado de Puebla (OCDE, 2013a). Tal cantidad de programas plantea problemas de eficiencia, tanto por sus costos burocráticos como por las dificultades de compatibilidad. También conduce a problemas de equidad. Las escuelas tienen que presentar una solicitud con el fin de obtener los recursos, pero muchas de las más pequeñas y más pobres no cuentan con la capacidad administrativa necesaria para completar el proceso de solicitud o manejar las exigencias de información (OCDE, 2010a, OCDE, 2013a). México podría considerar la racionalización del número de programas y proporcionar a los estados una mayor autonomía para reestructurarlos y hacerlos más adecuados a las necesidades de la escuela (OCDE, 2013 a). Por otro lado, la percepción de restricciones laxas del presupuesto algunas veces ha generado aumentos no sostenibles en los gastos en educación de los estados, especialmente en los costos de personal.

Los estados son los principales responsables de la dotación de personal y el financiamiento, pero tienen poca flexibilidad en la forma en que se gasta el dinero, ya que la mayoría de los fondos se destina al pago de salarios. En efecto, la remuneración del personal absorbe más del 90% de todo el gasto en educación, muy por encima de otros países de la OCDE y de América Latina. Esto deja poco margen para la inversión en otros insumos educativos tales como los materiales didácticos, la formación docente y la infraestructura de la escuela, que son clave para obtener buenos resultados educativos (Schwellnus, 2009). Otro efecto secundario de la insuficiencia de fondos para gastos no salariales es que las escuelas dependen de las donaciones de los padres de familia para cubrir el déficit de financiamiento, que representa una proporción importante del presupuesto de la escuela (Campos et al., 2010). Esto genera grandes discrepancias entre los recursos disponibles para las escuelas de comunidades ricas y los disponibles para las de comunidades pobres, lo cual a su vez provoca oportunidades educativas no equitativas (OCDE, 2010a, OCDE, 2013a).

El sistema de negociación de los salarios de los maestros conduce claramente a que éstos sean altos. Los estados emplean a los docentes, pero su situación laboral y las condiciones de pago se deciden mediante un procedimiento de dos pasos. En un principio, la negociación ocurre a nivel federal, entre el poderoso sindicato de maestros y el gobierno federal, que a menudo acuerdan grandes aumentos de sueldo anuales (Villanueva Sánchez, 2010). Este enfoque altamente centralizado no sólo limita la autonomía de los estados en la gestión de los recursos humanos, sino también contribuye a aumentos salariales que no están vinculados a ningún tipo de evaluación o a la calidad de la enseñanza. La negociación salarial nacional entre el gobierno federal y el sindicato de maestros es seguida por una segunda negociación entre el estado y los representantes regionales del mismo sindicato. Esta segunda ronda otorga aumentos salariales adicionales a los negociados a nivel nacional. Debería haber una negociación salarial única para reducir las presiones sobre los presupuestos de educación.

El gasto en educación también necesita apuntar más eficientemente a las necesidades de la educación para reducir las diferencias en los resultados educativos entre los estados y mejorar el rendimiento de la educación. La distribución de la principal transferencia destinada a la educación (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB) penaliza a los estados pobres frente a los estados más ricos, por lo que hace muy poco por reducir las desigualdades en la educación, a pesar de que se han realizado algunas mejoras recientes (Schwellnus, 2009). Hasta 2007, la transferencia FAEB se basaba en una fórmula impulsada por factores de oferta (número de escuelas y profesores) y costos compartidos que operaba antes de la descentralización de la educación en 1998. Tales criterios dieron

incentivos para aumentar el número de escuelas y maestros a expensas de otros insumos educativos. Esto también discriminaba a los estados más pobres, ya que los estados ricos habían desarrollado sus propios sistemas educativos antes de la descentralización de la educación. Esto perpetúa las desigualdades en el sistema educativo (Journard, 2005).

Una reforma fiscal puesta en marcha en 2007 (véase el recuadro 3.2) cambió la fórmula de redistribución. La asignación se basa ahora en la demanda (número de alumnos), el cofinanciamiento estatal de la educación y la calidad de ésta (véase el Anexo, cuadro 3.A1.2). El objetivo general es igualar las transferencias por estudiantes entre los estados a través del tiempo, lo cual sería apropiado. La inclusión de la calidad en la fórmula también es importante, ya que da incentivos a los estados para mejorar los resultados con el fin de recibir más fondos. Sin embargo, no se han establecido reglas claras y transparentes para definir la calidad de la educación (Villanueva Sánchez, 2010). Incluir los gastos de educación estatal en la fórmula también podría penalizar a los estados más pobres, donde las necesidades de recursos adicionales son mayores, y limitar las funciones redistributivas de la transferencia. Para mejorar aún más la focalización del gasto en educación y mejorar los resultados educativos, deberían revisarse los criterios de asignación para el fondo FAEB. Para promover mejores resultados educativos se debería otorgar mayor importancia en la fórmula a la calidad de la educación, partiendo de una definición ampliamente aceptada y transparente de la misma. En lugar de basar la asignación de la transferencia en los esfuerzos de gasto de los estados, lo cual puede penalizar a los estados pobres frente a los más ricos, debería basarse en el número de estudiantes y en la calidad, además de incluir criterios de equidad para dar cuenta de las diferencias de costos y las disparidades socioeconómicas existentes entre los estados.

#### **Recuadro 3.2. La reforma mexicana de 2007 para fortalecer el marco fiscal federal<sup>1</sup>**

En 2007 México llevó a cabo una reforma de las finanzas públicas. La reforma tenía cuatro objetivos principales, entre los cuales estaba reforzar el marco fiscal federal del país. El primero y más importante de los objetivos, fue aumentar los bajos ingresos fiscales de México. En segundo lugar, la reforma apuntaba a establecer una mejor estructura institucional para un gasto público más eficiente y transparente. En tercer lugar, el objetivo era mejorar la administración tributaria. Y, por último, se orientaba a reforzar el marco fiscal federal. Las reformas al marco fiscal federal se centraron en dos áreas esenciales del sistema que causaban ineficiencias.

En primer lugar, la reforma tuvo como objetivo dar a las entidades subnacionales mayores potestades tributarias y los incentivos para utilizarlas sin poner en peligro las finanzas públicas federales, así como evitar la proliferación de impuestos locales que generaran distorsiones o fueran ineficientes. Para dicho fin, se les asignó nuevas atribuciones tributarias a los estados. En primer lugar, los estados pueden gravar la venta final de un determinado subconjunto de bienes que ya estaban gravados por la federación con un impuesto especial a la producción y servicios (IEPS). En segundo lugar, se introdujo un nuevo impuesto a la gasolina y al diesel, recaudado y administrado por los estados, y con la base y cuantía establecidas por el gobierno federal. En tercer lugar, en 2012 la federación transfirió el impuesto a los vehículos (tenencia) a los estados. Se propuso la creación de un impuesto sobre las ventas, pero no se aprobó.

En segundo lugar, la reforma tuvo como fin simplificar y mejorar los incentivos incluidos en las fórmulas para la distribución de las transferencias federales. A tal efecto, se modificó la fórmula de asignación para el Fondo General de Participaciones, la mayor de las transferencias federales (véase el Anexo, cuadro 3.A1.1). Antes de 2007, el fondo se distribuía

**Recuadro 3.2. La reforma mexicana de 2007 para fortalecer el marco fiscal federal<sup>1</sup>**  
(conclusión)

a los estados sobre una base de igualdad per cápita (45.17%), así como de los esfuerzos reales por aumentar la recaudación del impuesto sobre producción y servicios coordinado por el gobierno federal (45.17%), y el restante (9.66%) según un coeficiente redistributivo que le da tratamiento favorable a los estados con pocos habitantes e ingresos fiscales más bajos. Un problema fundamental con la fórmula era que perseguía dos objetivos contradictorios: por un lado, compensar a los estados por renunciar a sus competencias en materia fiscal y dar incentivos para aumentar los ingresos locales y la actividad económica, y por otro lado, realizar la redistribución. Ninguno de ellos se logró.

Desde el año 2008 una nueva fórmula busca fortalecer los incentivos para aumentar los esfuerzos locales de recaudación de impuestos y de fortalecimiento de la actividad económica local, que vincula las transferencias federales directamente con la población, el crecimiento en la actividad económica y los niveles de recaudación tributaria (véase el Anexo, cuadro 3.A1.1). Sin embargo, la asignación de las participaciones aún no parece basarse en los nuevos criterios, sino más bien en las asignaciones previas a la reforma, posiblemente debido a que la cláusula de no afectación que se incluye en la nueva fórmula implica un periodo de transición prolongado.

Para mejorar las características redistributivas del sistema, la reforma también modificó las fórmulas de dos de las ocho transferencias para brindar más recursos a los estados con mayores necesidades. La fórmula de redistribución del fondo destinado a la educación (FAEB), que es la transferencia etiquetada más importante, representando el 60% de todas las transferencias focalizadas, también cambió (véase el Anexo, cuadro 3.A1.2). Ahora, se trata de igualar las transferencias federales por alumno en todos los estados y distribuirlas de acuerdo con la demanda (número de alumnos) en lugar de hacerlo sobre la base de la oferta (la nómina de los profesores). Un fondo más pequeño, el FAFEF, que antes no tenía una fórmula, ahora se distribuye en función inversa del PIB per cápita, con el objetivo de fomentar el desarrollo local. En los tres casos, para que ninguno de los estados quede fuera de la reforma, las nuevas fórmulas incluyeron una cláusula de no afectación que congeló en términos nominales el nivel de transferencias recibidas por cada estado en 2007, previo a la reforma, y se aplicó la nueva fórmula a todos los aumentos en las transferencias.

1. Descripción de la reforma basada en González Anaya y Revilla (2012) y las presentaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

Existen grandes disparidades económicas entre los estados, por ejemplo, las diferencias en el PIB per cápita en el nivel subnacional son las más grandes entre los países de la OCDE y han aumentado con el tiempo (OCDE, 2012a). Por otra parte, hay considerables diferencias entre los estados mexicanos que cuentan con poblaciones indígenas, las cuales se caracterizan por tener peores indicadores en cuanto a salud y educación (PNUD, 2011). Otros estados tienen una orografía difícil, y una población dispersa en pequeñas comunidades, lo que genera costos relativamente altos en la prestación de los servicios. Las fórmulas de financiamiento deberían revisarse para que los estados con una gran proporción de escuelas en las zonas más desfavorecidas, reciban más dinero por estudiante (OCDE, 2012). Las políticas destinadas a mejorar el capital humano en las regiones desfavorecidas, no sólo tienen sentido desde una perspectiva de equidad, sino también desde el punto de vista de la eficiencia. Los principales motores de crecimiento varían de acuerdo con el nivel de desarrollo de una región, pero la educación y la capacitación, sobre todo, son fundamentales para el crecimiento de todas las regiones (OCDE, 2012f).

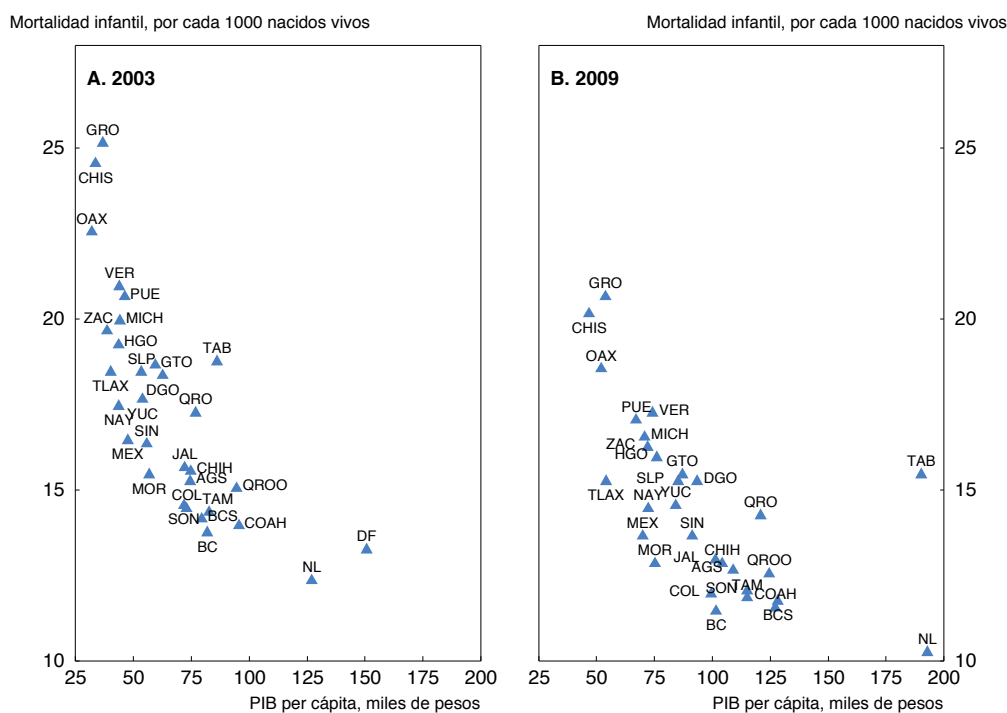
Por último, hay una segmentación y falta de información sobre los patrones de gasto, lo que dificulta extremadamente la focalización del gasto y la supervisión y evaluación de los programas de educación. Por ejemplo, no se rinde cuentas en forma correcta u homogénea del gasto en salarios, del número de profesores y los estudiantes registrados en los distintos estados (IMCO, 2010; Auditoría Superior de la Federación, 2008). Éste es un gran problema, sobre todo porque la transferencia etiquetada para la educación se asigna a los estados en función del número de alumnos. En términos más generales, esta falta de información hace que la evaluación del nivel óptimo de gasto público sea extremadamente difícil, lo que incluye valorar si los recursos se utilizan adecuadamente. El reciente anuncio del gobierno federal de crear un censo de escuelas, maestros y estudiantes es un paso adelante. El sistema de información debería facilitar el seguimiento de cada alumno y la trayectoria de los docentes e informar sobre las desigualdades en los resultados del aprendizaje de los diferentes grupos de alumnos (Santiago *et al.*, 2012). También debería recabarse los datos sobre la contribución de los padres a las escuelas públicas, ya que actualmente no hay un recuento de su alcance real, a pesar de su importancia (OCDE, 2013). Finalmente, hay margen para explotar mejor el uso de sistemas de información para mejorar la evaluación y la planeación de políticas de los servicios de educación; además, los estados podrían desempeñar un papel más importante en la creación y apoyo a la escuela local y a los sistemas de evaluación docente.

## Salud

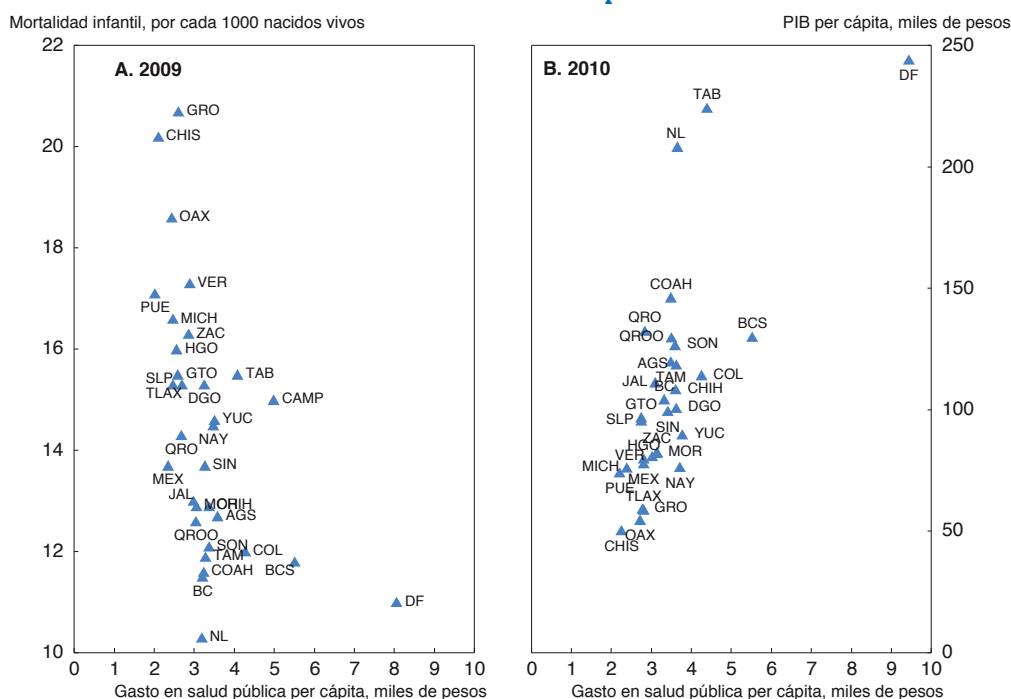
La salud es la segunda área en importancia en la descentralización de responsabilidades a los estados. Mientras que el núcleo del sistema mexicano de salud continúa centralizado, mediante el establecimiento del marco normativo por parte del gobierno federal, los estados son responsables de la organización y el funcionamiento de los servicios de atención de salud para la población no asegurada y de prestar atención a las zonas rurales y urbanas pobres (véase el cuadro 3.1). A nivel macro, los indicadores de salud han mostrado mejoras significativas en las últimas décadas, aunque se mantienen detrás de la mayoría de los países de la OCDE (Joumard *et al.*, 2010). Las disparidades en los resultados de salud y en los recursos financieros son amplias entre las regiones, pero han disminuido. Aún, las regiones más pobres tienen menos recursos y peores resultados (véanse las gráficas 3.4 y 3.5). También existen preocupaciones acerca de la eficiencia y transparencia del gasto público. Un aumento de la eficiencia en el gasto de salud permitiría mejorar aún más los resultados y contribuiría a generar los ahorros que México necesitará para cumplir con la demanda creciente de servicios de salud. A medida que envejezca la población, el gasto en salud pública se incrementará en 2.1 puntos porcentuales entre 2010 y 2030, del 2.5% al 4.6% del PIB, según las proyecciones de la OCDE (De la Maissonneuve y Oliveira Martins, 2013).

Varias fuentes de ineficiencia hacen del sistema de salud mexicano uno de los menos eficaces de la OCDE (Schwellnus, 2009). Una fuente clave es la fragmentación de los sistemas de salud que lo componen (institutos de seguridad social, las aseguradoras privadas, los servicios de salud federales y estatales). Cada sistema tiene su propio prestador de servicios orientado verticalmente, sin acceso a cada uno de los otros servicios. Esto conduce a una costosa duplicación de la administración e infraestructura sanitarias, reduce las opciones de elección del paciente y la competencia entre los prestadores, y ocasiona diferencias de calidad entre los proveedores. La descentralización de la salud ha contribuido de alguna manera a esta fragmentación. Aunque el propósito principal de la descentralización era reducir la burocracia y mejorar la coordinación entre los prestadores estatales y

Gráfica 3.4. Resultados de salud por estado



Fuente: Análisis de la OCDE con datos del INEGI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803750>Gráfica 3.5. Gasto en salud por estado<sup>1</sup>

1. Gasto de salud del estado para la población con y sin seguridad social.

Fuente: Análisis de la OCDE con datos del INEGI y de la Secretaría de Salud.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803769>

federales de servicios para la población no asegurada, esto no ha sido así (Merino, 2003; Martínez-Fritscher y Rodríguez-Zamora, 2011). Las responsabilidades se sobreponen y falta coordinación entre el nivel federal y los estatales. Por ejemplo, el financiamiento de la infraestructura hospitalaria en un nivel y la administración y mantenimiento de los hospitales en otro nivel (véase el cuadro 3.1) se traduce potencialmente en una oferta insuficiente y la elusión de responsabilidades. Asimismo, los estados carecen de autonomía por la negociación centralizada del contrato de trabajo de los empleados de la salud, que fija los salarios y condiciones laborales. Esto limita el gasto no salarial y reduce la productividad de los profesionales ya que no hay enlace con la eficiencia. La reducción de la sobreposición y la reforma de los mecanismos de pago para recompensar el alto desempeño podrían contribuir a mejorar la eficiencia en la prestación de servicios de salud.

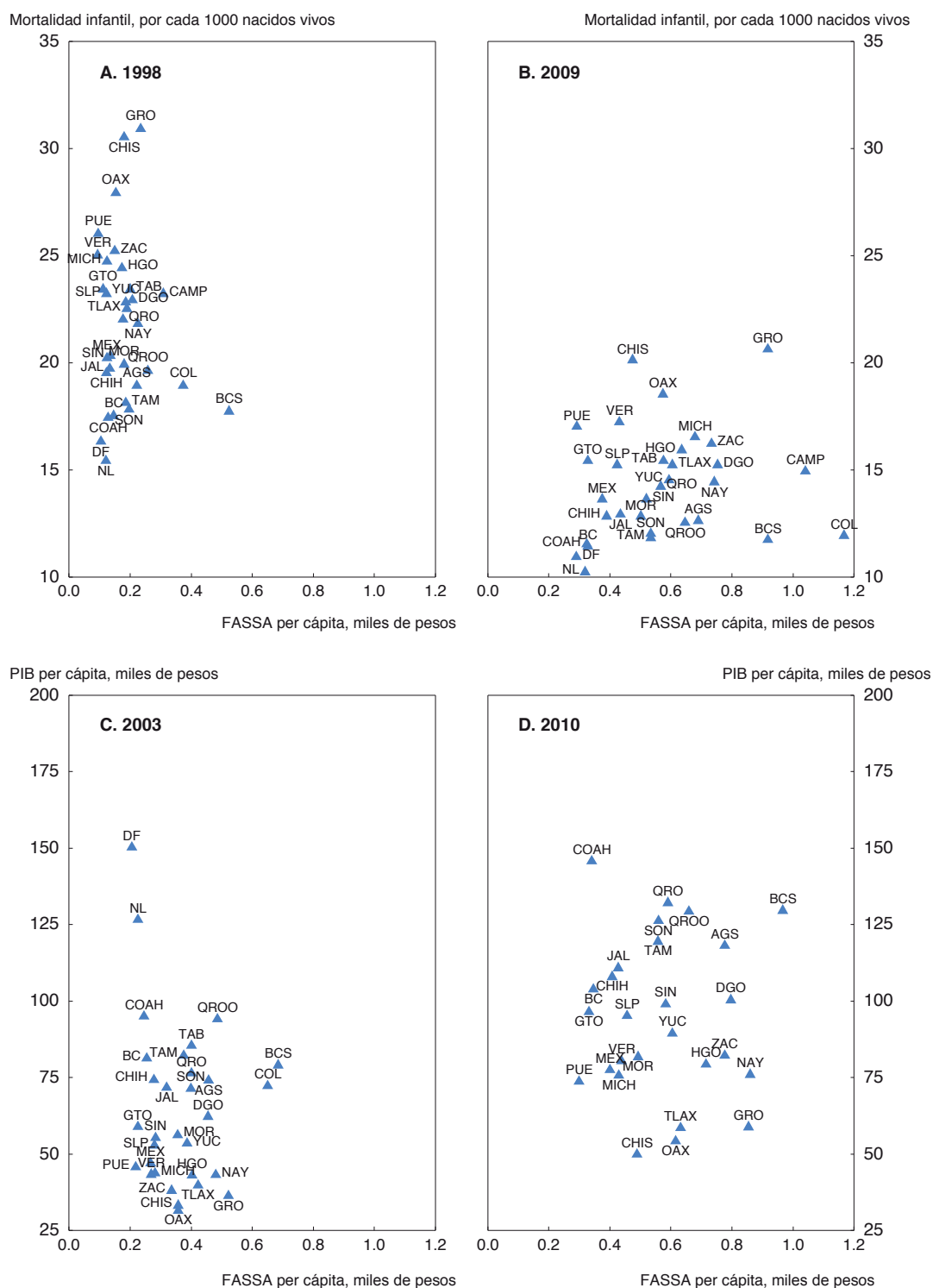
Un gasto público más eficazmente orientado a las necesidades de salud reduciría las diferencias en la calidad de la atención en todas las regiones. A pesar de las reformas, el financiamiento de la salud pública por habitante continúa teniendo una correlación inversa con respecto a los indicadores de necesidad, como la mortalidad infantil y también el PIB per cápita (véase la gráfica 3.6). Las regiones financian la mayor parte del gasto en salud a través de transferencias focalizadas (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, FASSA) asignadas a los estados para el financiamiento de la atención de salud para la población no asegurada. Hasta 2004, la distribución de esta transferencia federal se basó en gran medida en los costos históricos de cada estado (ajustado por el número de instalaciones y el número de profesionales de la salud), en lugar de las necesidades, cuando los estados más ricos suelen estar mucho mejor dotados que los estados más pobres (Joumard, 2005). Esto contribuyó a la perpetuación de las disparidades regionales en materia de salud en todo el país.

La reforma a la Ley General de Salud en 2003 cambió la fórmula con el objetivo de reducir la regresividad de la transferencia y mejorar la relación entre los recursos y las necesidades. Ahora, la distribución de la transferencia está basada principalmente en el número de beneficiarios, y en menor medida en las necesidades de salud, el gasto de salud del estado y un indicador de la eficiencia del gasto (véase el Anexo, cuadro 3.A1.2). Desde el cambio en la fórmula se ha producido una correlación estrecha entre FASSA y las necesidades de salud (véase la gráfica 3.6). Sin embargo, la pequeña dimensión de estas mejoras y la correlación medianamente positiva entre la asignación de los fondos y el PIB per cápita indican que aún se puede lograr que el gasto sea más equitativo. La fórmula debe revisarse con el fin de que la asignación de recursos sea más transparente, dé mayor importancia a la equidad y promueva mejores incentivos a los estados para prestar mejores servicios. El aumento de la transparencia en el uso de las transferencias destinadas a la salud también contribuiría a optimizar el gasto. A menudo no hay información clara sobre la asignación de fondos a nivel estatal (CONEVAL, 2011b). Por otra parte, algunas evidencias sugieren que una parte no desdeñable del financiamiento se utiliza para fines distintos del financiamiento de la atención de salud para la población no asegurada (Auditoría Superior de la Federación, 2009).

## Problemas con las asignaciones de ingresos intergubernamentales

### *La autonomía tributaria subnacional es limitada*

Los gobiernos subnacionales de México generan ingresos propios muy limitados en comparación con sus responsabilidades de gasto, lo que provoca la mayor disparidad fiscal entre los países de la OCDE (véase la gráfica 3.3). Sólo el 3% de los ingresos fiscales totales de los estados y de los municipios proviene de los impuestos propios (aquellos sobre los que

Gráfica 3.6. **Gasto etiquetado de salud por estado<sup>1</sup>**

1. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

Fuente: Análisis de la OCDE con datos del INEGI y la Secretaría de Salud.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803788>

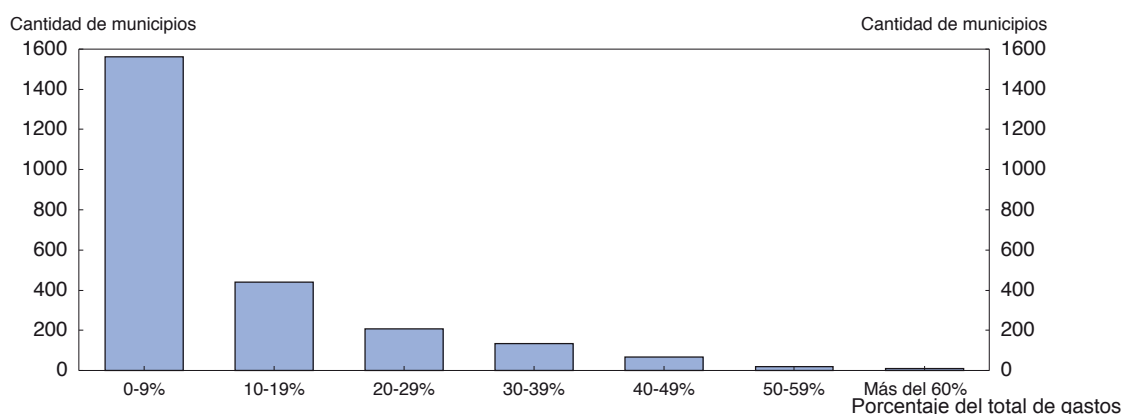
tienen cierta discrecionalidad para fijar la base o la tasa), promedio considerablemente más bajo que el de los países de la OCDE (23%), y en particular, más bajo que los caracterizados como sistemas federales. Este promedio esconde también grandes disparidades regionales pues algunos estados recaudan una mayor proporción de sus ingresos propios, en particular el Distrito Federal (alrededor del 33%, aunque esto se explica en parte por el hecho de que esta entidad recauda tanto impuestos estatales como municipales), casi el doble que Chihuahua, el segundo estado en términos de autonomía fiscal (Castañeda y Pardinas, 2012). La heterogeneidad es también muy amplia entre los distintos municipios, pero la mayoría de ellos tienen escasos recursos y dependen fuertemente de fuentes externas (véase la gráfica 3.7) para financiar la infraestructura básica y los servicios públicos.

Esa baja autonomía fiscal, que implica necesariamente una alta dependencia de las transferencias del gobierno federal, no crea incentivos adecuados para que los gobiernos subnacionales exploten sus propios ingresos y aumenten el potencial de fortalecer sus capacidades administrativas, dado el costo político de recaudar impuestos propios y los recursos necesarios para administrarlos. Esto conduce a una menor eficiencia del gasto, ya que no existe un vínculo claro entre los impuestos y los beneficios del gasto público de los cuales los políticos locales pueden ser responsables, y posiblemente también reduce los incentivos para las políticas de promoción del crecimiento a nivel subnacional.

El gobierno central ha hecho un esfuerzo importante y recurrente para ampliar las atribuciones tributarias de los estados y aumentar sus incentivos para recaudar más ingresos propios. Los intentos anteriores incluyen proponer a los estados la imposición de un impuesto sobre las ventas o una sobretasa de los impuestos sobre la renta, pero los estados o bien se negaron, o no han utilizado sus nuevas atribuciones tributarias (González Anaya y Revilla, 2012). Los estados argumentaron tener una capacidad limitada para recaudar estos impuestos. Pero una razón adicional plausible era la falta de incentivos, ya que es más fácil para los estados presionar para lograr mayores transferencias federales que redoblar sus esfuerzos de recaudación de impuestos. Más recientemente, una reforma en el año 2007 modificó el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales

Gráfica 3.7. **La mayoría de los municipios dependen del financiamiento externo**

Distribución de los ingresos propios de los municipios, 2008



Fuente: IMCO con datos del INEGI para los 2 438 municipios de los cuales se cuenta con información.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803807>

(véase el recuadro 3.2). La reforma incrementó los incentivos a través de la suspensión de las transferencias extraordinarias a los estados (OCDE, 2011b). También se reformaron las fórmulas de varias transferencias federales no focalizadas, para incluir tanto el nivel como el crecimiento en la recaudación de los impuestos de los gobiernos subnacionales, en un esfuerzo por recompensar los esfuerzos de los estados para aumentar la recaudación fiscal. La reforma también concedió nuevos impuestos a los estados. En primer lugar, se les asignó la totalidad de los ingresos provenientes de un nuevo impuesto federal al diesel y a la gasolina. En segundo lugar, se transfirió del gobierno federal a los estados el cobro de los impuestos sobre la propiedad o uso de vehículos (tenencia). Y, por último, se permitió a los estados imponer una sobretasa a las mercancías sujetas al impuesto federal sobre producción y servicios (IEPS). Sin embargo, hasta ahora pocos estados han utilizado sus nuevas facultades tributarias. Además, estos nuevos impuestos tienen una capacidad recaudatoria relativamente limitada y no son suficientes para reducir la diferencia entre las transferencias de los estados y los ingresos propios. Por ejemplo, menos de la mitad de los estados introdujo el impuesto a la tenencia de vehículos. Tras la reforma, la participación de los recursos propios en el total subnacional de ingresos ha aumentado sólo ligeramente del 10% en 2007 al 10.5% en 2009.

### ***Reformas para la movilización adicional de ingresos a nivel subnacional***

Se necesitan más esfuerzos para que los gobiernos subnacionales aumenten sus propios ingresos. Pero antes de considerar la concesión de nuevas atribuciones tributarias a los gobiernos subnacionales, el gobierno federal debería aplicar una fuerte restricción presupuestaria a los gobiernos subnacionales para que tengan los incentivos para utilizar sus nuevas atribuciones. El gobierno federal debería limitar nuevos aumentos en las transferencias, de modo que los estados y municipios tengan más incentivos para recaudar más con ingresos propios. Durante la reforma de 2007, mientras que por un lado se limitaron las transferencias extraordinarias, los estados recibieron un aumento permanente en su asignación de transferencias, al tener acceso a recursos frescos a partir de los dos impuestos federales recientemente creados (el impuesto empresarial mínimo alternativo, IETU, y la retención del impuesto a los depósitos en efectivo) a través del acuerdo de participación de ingresos. Así, en general, todos los estados recibieron mayores transferencias en términos reales como resultado de la reforma. Esto puede haber sido necesario para que se aprobara la reforma de 2007 (González Anaya y Revilla, 2012). Pero para que funcionen las futuras reformas y realmente se movilicen los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales, el gobierno federal debería abstenerse de proporcionar más transferencias a los estados y municipios. La asignación de las transferencias no se debería apartar tampoco de los programas de gasto previstos y debería seguir estrictamente las fórmulas para realizarla. Finalmente, también se debería continuar evitando las transferencias extraordinarias.

Una vez alineados los incentivos, una segunda consideración para el gobierno federal es: ¿qué nuevos impuestos se les puede dar a los gobiernos subnacionales? Responder a esta pregunta requiere en primer lugar de la evaluación de la eficacia de la combinación actual de impuestos subnacionales, y si tal combinación podría permitir a los estados y municipios mexicanos tener suficientes recursos para satisfacer sus responsabilidades de gasto. El cuadro 3.A1.3 del Anexo resume las principales ventajas y desventajas de las diversas posibles asignaciones tributarias subnacionales. Desde un punto de vista normativo, el principio del beneficio de la tributación argumentaría que los gobiernos subnacionales se sustenten principalmente en impuestos sobre la propiedad y tarifas al usuario, que

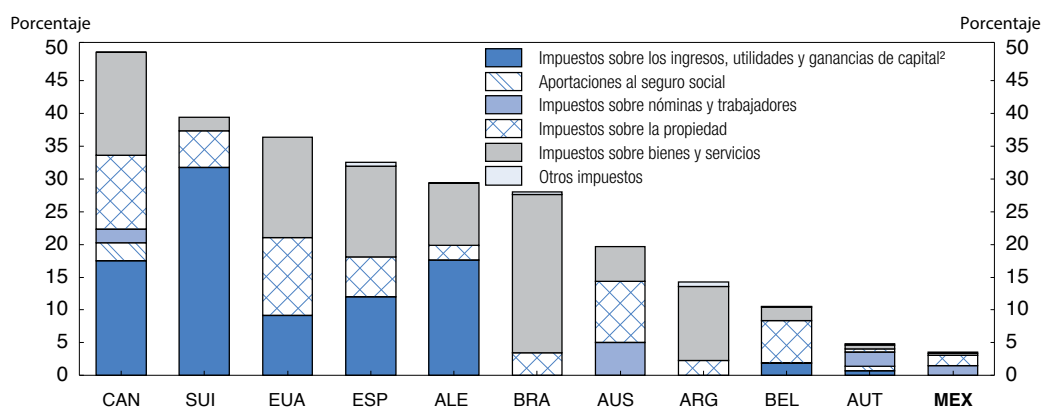
proporcionan un vínculo entre los impuestos pagados y los servicios públicos recibidos (Oates y Schwab, 1988). Los impuestos subnacionales idealmente también deberían ser percibidos sobre bases relativamente no móviles, donde la base esté distribuida en forma relativamente uniforme, para evitar la erosión fiscal y las grandes disparidades, y además, proporcionar un rendimiento estable (FMI, 1997; Joumard y Kongsrud, 2003).

Para los estados, la fuente más importante de ingresos propios es el impuesto sobre la nómina, que representa casi el 80% de sus ingresos, una característica rara entre los países de la OCDE (véase la gráfica 3.8). Aunque son relativamente fáciles de recaudar, los impuestos sobre la nómina no son ideales, entre otras cosas porque, por el detalle no menor de que aumentan el costo de la mano de obra formal (véase el Anexo, cuadro 3.A1.3). Otro problema es que, como los impuestos sobre la nómina suelen recaudarse en el lugar donde la gente trabaja y no donde reside, si son comunes los desplazamientos entre los estados –como por ejemplo en el área metropolitana de la Ciudad de México que abarca tres estados–, los ingresos pueden fluir al estado que no es el que presta los servicios básicos. Otros impuestos estatales incluyen el impuesto sobre la propiedad de vehículos, el impuesto sobre el hospedaje y el impuesto sobre las loterías. Aunque es en general apropiado que estos impuestos sean manejados por las autoridades subnacionales, éstos tienen un limitado potencial recaudatorio y podría argumentarse que no cubren suficientemente las responsabilidades de gasto de los estados en una manera sustentable, si se trata de prestar un costoso e importante servicio público como la educación o la salud.

Se debería conferir nuevas atribuciones a los estados sobre impuestos con bases más amplias, como un impuesto estatal sobre la renta por encima del impuesto federal o un impuesto al consumo adicional al IVA nacional, con tasas fijadas por los estados. La experiencia entre los estados federales de la OCDE muestra que, aunque en teoría sólo unos pocos impuestos son los más adecuados para los gobiernos subnacionales, en la práctica, éstos recaudan una amplia gama de impuestos (entre otros, Blöchliger y Petzold, 2009). Por ejemplo, aproximadamente la mitad de todos los impuestos recaudados por regiones de la OCDE son los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital (véase OCDE Fiscal

Gráfica 3.8. **Recaudación de impuestos estatales y locales**

Como porcentaje del total de ingresos fiscales de 2011<sup>1</sup>



1. 2010 para Argentina, Australia, Brasil y México.

Fuente: OCDE, Revenue Statistics Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803826>

*Decentralisation Database*), y en la mitad de los casos, las regiones tienen la facultad para fijar las tasas, como es el caso de Canadá o Suiza. Por tanto, aunque pueden surgir fricciones, en general parece que ha sido posible gestionarlas. La fijación de una tasa máxima y mínima a nivel federal puede ser conveniente para evitar la competencia horizontal y presionar hacia la disminución de tasas. En el caso de México, un impuesto sobre la renta a nivel estatal puede ser preferible que un impuesto al consumo adicional al IVA. El sistema nacional del IVA necesita reformarse, ya que produce menos de lo que podría, a causa de sus grandes gastos fiscales, tasas cero y exenciones que reducen sustancialmente la base impositiva (véase la sección Evaluación y recomendaciones). Permitir que los estados cobren un impuesto al consumo puede añadir complejidad al sistema del IVA y conlleva el riesgo de socavar cualquier intento de reforma.

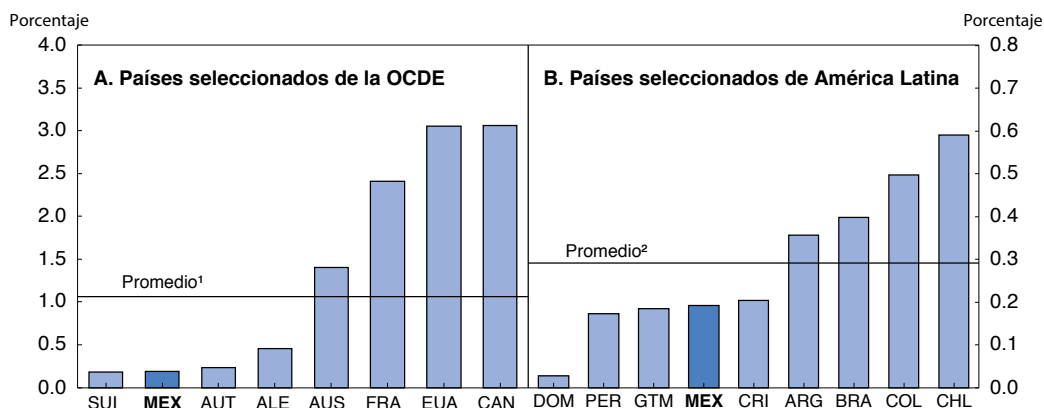
La experiencia de la OCDE sugiere que puede ser una buena práctica separar la recaudación de impuestos del marco fiscal. Así, los impuestos sobre la renta o el IVA establecidos por los niveles inferiores de gobierno se pueden recaudar a nivel federal. Esta disposición combina las ventajas del control local sobre las tasas de impuestos y, por consiguiente, una mayor rendición de cuentas, con menores costos de cumplimiento para los contribuyentes y menores costos de administración. Por ejemplo, una gran parte del ampliamente descentralizado sistema impositivo canadiense opera de esta manera (Bird, 2011). Los impuestos provinciales sobre la renta personal son recaudados por el gobierno federal en la mayoría de las provincias. En algunas provincias, los impuestos provinciales sobre la renta de las empresas y sobre las ventas también son recaudados por el gobierno federal. Pero las provincias deciden si quieren establecer el impuesto, determinan (dentro de ciertos límites o bandas) sus tarifas y reciben todos los ingresos. México podría seguir dicho ejemplo y a la vez que permitir que los estados fijen las tasas, establecer la base impositiva a nivel federal y dejar que el servicio de administración tributaria federal (SAT) cobre el impuesto en nombre de los estados, a cambio de una tarifa.

### ***Los municipios deberían aprovechar mejor el impuesto sobre la propiedad y las tarifas de consumo de agua***

Los municipios obtienen la mayor parte de sus ingresos fiscales de impuestos sobre la propiedad (impuesto predial), un impuesto relativamente fácil de recaudar y eficiente, que implica pocas distorsiones. Sin embargo, existe un gran potencial para aumentar los ingresos, que son muy bajos en comparación con otros países, muy por debajo de la media de la OCDE y de otros países de América Latina (véase la gráfica 3.9). Un problema es la baja capacidad de recaudación de impuestos. Algunos municipios no tienen siquiera un registro oficial de la cantidad, el valor y la titularidad de las propiedades. En muchos otros, la actualización de los catastros es poco frecuente, manteniendo la valuación de propiedades para fines fiscales muy por debajo de su valor de mercado. La evidencia muestra que los valores catastrales se encuentran un 60% por debajo de los valores de mercado en cerca de la mitad de los 32 estados (Indetec, 2011). En parte, esto se debe a escasas capacidades administrativas. El municipio mexicano promedio tiene baja capacidad técnica y administrativa, y una alta rotación de los trabajadores encargados de la administración del impuesto sobre bienes inmuebles (Álvarez Estrada, 2009). Esta alta rotación se debe en parte a los periodos cortos de vigencia de los cargos municipales, que son de tres años y a que por ley, no hay reelección. Los alcaldes en México sólo pueden ejercer sus funciones durante un periodo de tres años y con cada nuevo ciclo electoral se debe nombrar nuevo personal. Lo que suele suceder es que se nombra un equipo completamente nuevo de

Gráfica 3.9. **Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmobiliaria**

Como porcentaje del PIB, 2009



1. Promedio de todos los países de la OCDE.

2. Promedio de países que se muestran en el panel B.

Fuente: OCDE, Tax Database; Centro de Desarrollo de la OCDE, *Latin American Revenue Statistics*.
 Para descargar los datos correspondientes a esta gráfica, refiérase a la gráfica 16.

funcionarios públicos de mandos superiores y medios, y la mayoría de las administraciones anteriores no dejan registro alguno (Smith, 2012).

Otro problema importante es la falta de incentivos para cobrar mayores impuestos a la propiedad. La evidencia empírica acerca de la relación entre las transferencias federales y los esfuerzos locales de recaudación de impuestos en México sugiere que los aumentos anteriores en las transferencias federales han tenido un efecto negativo sobre la recaudación tributaria local, en particular, sobre el impuesto a la propiedad (Smith, 2012). Podría decirse que, teniendo la posibilidad de elegir, un político local prefiere sustentarse en las transferencias federales para financiar los bienes públicos, en lugar de aumentar los impuestos locales, dado que esto implica un costo político. La vigencia en el cargo no consecutiva de tres años de los alcaldes también puede ser demasiado corta para cosechar los beneficios de tomar la medida impopular de elevar y cobrar los impuestos a la propiedad. Las exenciones también son comunes; algunos municipios dan exenciones a los impuestos a la propiedad y al pago de tarifas de agua a algunos ciudadanos con base en consideraciones de capacidad de pago.

Un primer paso para que los municipios fortalezcan la recaudación del impuesto sobre la propiedad, sería el llevar a cabo una revisión exhaustiva de los catastros y los valores catastrales para restaurar la base impositiva. Para ello, los municipios podrían participar en programas estatales de actualización del catastro y fortalecer sus capacidades administrativas, tal como se aconseja en el *Estudio Económico de México de 2011* (OCDE, 2011b). Los estados podrían contratar y capacitar al personal, así como proporcionar la infraestructura que se necesita para actualizar los catastros, como ya se ha hecho con cierto éxito en el estado de Puebla (González Anaya y Revilla, 2012). Otra alternativa es el nuevo programa para actualizar los catastros (Programa de Modernización Catastral) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con el apoyo financiero del banco de desarrollo BANOBRAS, que ha contribuido con éxito a la actualización del catastro de 17 municipios y ha aumentado la recaudación de impuestos sobre la propiedad en un promedio del 40%. Para los municipios más pequeños, cuyas limitadas capacidades técnicas

y de recaudación de impuestos son un obstáculo importante para obtener ingresos fiscales mayores, una alternativa podría ser ponerse de acuerdo con la autoridad federal o estatal de administración tributaria, o con municipios vecinos de mayor tamaño para recaudar el impuesto en nombre de su municipio, mediante el pago de una tarifa. Los municipios también deben asegurarse de que los valores catastrales se mantengan actualizados. La reevaluación del valor de la propiedad es obligatoria por ley federal desde 1999, pero tiene poca aplicación.

El aumento de los incentivos para recaudar más impuestos también será importante. La ampliación del plazo de tres años para el cargo de los alcaldes, o la supresión de la disposición de no reelección ayudaría en este sentido. Chihuahua recientemente extendió el periodo para los alcaldes a cuatro años, lo que demuestra que el cambio es posible. Tal vez menos sensible políticamente y, por tanto, más factible en el corto plazo, podría ser adoptar medidas para reducir la frecuente rotación de los funcionarios de las administraciones municipales que la regla de no reelección implica actualmente, por ejemplo nombrando administradores profesionales de la ciudad para atender las operaciones administrativas del día a día en el municipio, como ocurre en otros países de la OCDE (por ejemplo, España y Estados Unidos). Esto también podría contribuir a la mejora muy necesaria en la capacidad técnica y administrativa de los municipios. Una alternativa complementaria consiste en diseñar mecanismos de incentivos, como las transferencias especiales a los municipios distribuidas en parte sobre la base del esfuerzo fiscal en la recaudación de impuestos a la propiedad. Algunos estados, como Nuevo León y Chihuahua, utilizan estos sistemas de incentivos y ahora algunas de sus ciudades (por ejemplo, Chihuahua y Ciudad Juárez) se comparan de manera favorable en términos de ingresos generados internamente (OCDE, 2012c). Las transferencias de coparticipación de ingresos federales a los municipios (Fondo de Fomento Municipal) también se asignan sobre la base del impuesto residencial a la propiedad en el municipio y las recaudaciones de las tarifas de agua, desde 2007. Según cifras del gobierno, los ingresos por concepto de impuesto a la propiedad en términos per cápita, sufrieron un ligero aumento de 3% en términos reales entre 2007 y 2009. Sin embargo, a más largo plazo, sería aconsejable reformar las reglas de la elección de alcaldes para que los ciudadanos puedan premiarlos o castigarlos y fortalecer sus incentivos para hacer un uso más eficiente de los fondos públicos y proporcionar servicios de calidad a sus ciudadanos.

Los ingresos también se podrían mejorar a través del aumento de las tasas de impuestos y la eliminación de las exenciones. Las tasas, que van desde el 0.05% hasta el 1.2% del valor catastral, son relativamente bajas para los estándares internacionales (Andrews et al., 2011). Una barrera importante que enfrentan los municipios para aumentar las tasas de impuestos a la propiedad es que necesitan la aprobación del Congreso del estado para hacerlo, y los congresos estatales normalmente no quieren asumir el costo político de tal medida. Si los municipios pudieran decidir sobre las tasas impositivas, tal vez dentro de límites fijados por el Estado, podrían elevar las tasas más fácilmente y lograr una mayor flexibilidad de los ingresos y gastos.

La experiencia en otros países muestra que el incremento de impuestos a la propiedad enfrenta con frecuencia un grado de resistencia pública dada su alta visibilidad. Para elevar su aceptación por el público, el aumento de impuestos tras una reevaluación debería hacerse de forma gradual. Por ejemplo, los municipios podrían prever un periodo de transición durante el cual se establezcan límites anuales a los aumentos individuales de impuestos. También podrían considerarse acuerdos de exenciones especiales a los impuestos sobre la propiedad por consideraciones de capacidad de pago para las personas con bajos ingresos o activos ilíquidos. Esto podría incluir la introducción de un umbral de exención

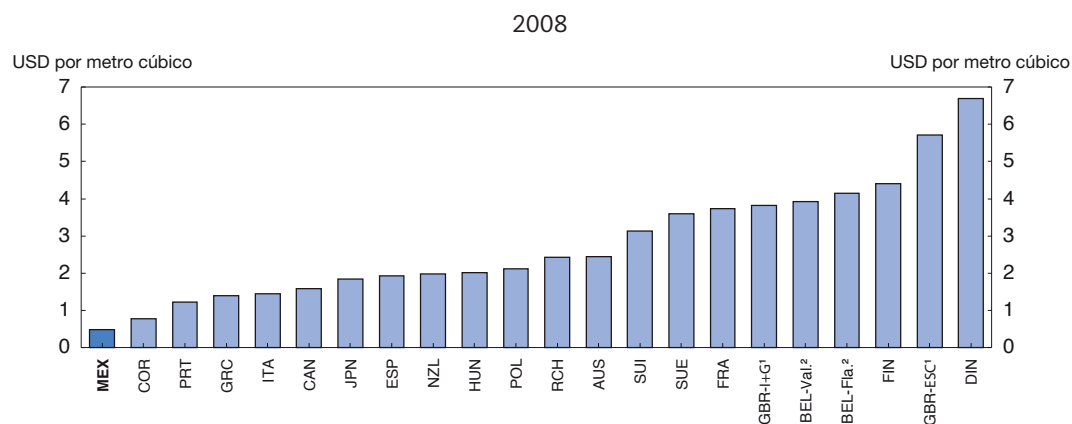
bien evaluado y suficientemente alto para los hogares de bajos ingresos. Dicho umbral contribuiría a lograr un perfil progresivo e impondría un impuesto a la vivienda a los hogares con altos ingresos y alto valor de la propiedad, lo cual es importante para un país con grandes desigualdades como México.

Otro de los pilares de los ingresos municipales son las tarifas por prestación del servicio de agua. A pesar de sus ventajas en comparación con otras posibles fuentes tributarias subnacionales (véase el Anexo, cuadro 3.A1.3), generan muy pocos ingresos y no son suficientes para proporcionar los servicios básicos de agua de una manera financieramente sostenible. Una razón clave es que las tarifas domésticas de agua en México son muy bajas, las más bajas de los países de la OCDE (véase la gráfica 3.10). Este promedio nacional oculta grandes diferencias entre municipios, pero los niveles tarifarios de la mayoría de los casos no son suficientes para cubrir los costos de prestación del servicio (OCDE, 2012e). La falta de recuperación de costos también obstaculiza la participación del sector privado en las inversiones del sector hídrico, a pesar de las importantes necesidades en esta área en México (OCDE, 2012d). Las bajas tarifas han dado lugar a niveles muy altos de sobreexplotación del agua en algunas regiones con escasez del líquido (OCDE, 2012d).

También hay una creencia generalizada de que las tarifas bajas ayudan a los pobres. Pero al evitar el desarrollo de infraestructura para el suministro confiable de agua, las bajas tarifas perjudican a los más pobres, ya que son ellos quienes suelen tener que recurrir a proveedores privados, que cobran precios mucho más altos por agua que a menudo es poco segura para el consumo. Las transferencias monetarias focalizadas suelen ser una medida más eficaz y menos costosa para resolver los problemas de capacidad de pago que las tarifas de agua más bajas.

En 2012, la OCDE llevó a cabo un diálogo de políticas públicas con la Comisión Nacional del Agua de México (CONAGUA) para evaluar los obstáculos para implementar la Agenda del Agua 2030 de México, que incluía un punto importante sobre eficiencia económica y sustentabilidad financiera (OCDE, 2013b). Una conclusión clave del diálogo fue que para

Gráfica 3.10. **Precio unitario de los servicios de agua y saneamiento de los hogares**



1. GBR-I+G para Inglaterra y Gales, y GBR-ESC para Escocia.

2. BEL-Val. para la región de Valonia y BEL-Fla para la región flamenca de Bélgica.

Fuente: OCDE (2010), *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*.

 Para descargar los datos correspondientes a esta gráfica, refiérase a la gráfica 11.

fortalecer la sustentabilidad financiera de los servicios públicos de agua se pueden llevar a cabo aumentos de tarifas en algunos lugares (OCDE, 2012e). Sin embargo, en la mayoría de los casos, sería preferible un enfoque gradual que incluya un mayor cobro de facturas existentes, para ayudar a poner los balances financieros de los operadores sobre una base más firme y fomentar la confianza de los consumidores y su disposición a pagar tarifas más altas. En la actualidad, muchos beneficiarios, en particular las instituciones públicas, no pagan por sus servicios de agua y esto socava la confianza y la disposición a pagar de los consumidores privados. Otra razón de la baja recaudación de las facturas son las conexiones ilegales de agua. El sector también se enfrenta a importantes pérdidas de agua debido al mantenimiento deficiente de la infraestructura (OCDE, 2012e). Como resultado, según estimaciones de CONAGUA, el 25% del suministro de agua no se paga. Las autoridades públicas tienen un papel importante que desempeñar para apoyar una mayor recuperación de facturas, garantizando que todas se paguen puntualmente.<sup>2</sup>

Los incentivos políticos para aumentar las tarifas de agua también tendrán que reforzarse. Los municipios generalmente fijan las tarifas, pero sus líderes políticos tienen pocos incentivos para aumentarlas y lograr una recuperación sostenible de costos. Al igual que en el caso de los impuestos sobre la propiedad, el mandato de corto plazo de los alcaldes es un factor clave que limita sus incentivos para elevar las tarifas. Esto, sumado al hecho de que los subsidios federales para el suministro de agua están desvinculados del desempeño de los municipios en la prestación de los servicios de agua, lo que hace que sea muy poco probable que los municipios den el paso político, por lo general costoso, de aumentar las tarifas. De hecho, los aumentos de tarifas suelen ocurrir sólo en aquellos lugares donde los estados son responsables de la regulación de tarifas o donde éstas se ajustan automáticamente de forma periódica. El fortalecimiento del papel de los estados, y en particular de los operadores de las concesiones de agua, en la fijación y revisión de las tarifas de agua puede por tanto contribuir a despolitizar la fijación de tarifas y garantizaría un enfoque de más largo plazo para el suministro de agua y para la inversión. Sin embargo, esto puede requerir trabajar con los congresos y comisiones estatales de agua para aumentar la concientización y fomentar una mayor comprensión de los fundamentos y la economía política de la fijación de tarifas, así como para desarrollar un enfoque más técnico de la determinación y regulación del servicio de agua.

### ***Promover un mejor gasto municipal para la optimización de los servicios públicos locales***

Si bien una mayor generación de ingresos municipales debería ayudar a garantizar un financiamiento adecuado de los servicios municipales, otra forma importante de hacer frente a las nuevas necesidades es mediante la mejora de la eficiencia del gasto municipal. Los municipios son responsables del financiamiento de la mayor parte de la infraestructura básica (agua, electricidad, caminos locales), donde existen importantes necesidades de inversión (véase el capítulo 2). Además, muchos municipios son pequeños y tienen una población dispersa, lo que dificulta el financiamiento, debido a los altos costos de la prestación de servicios.

Experiencia de la OCDE ofrece lecciones útiles para reducir los costos y lograr economías de escala a nivel municipal. Algunos países, como Dinamarca, han animado a los municipios a fusionarse (Blöchliger y Vammalle, 2012). Sin embargo, las fusiones son políticamente incómodas y el aumento de la eficiencia usualmente proviene de la reestructuración organizativa, que suele ser difícil de lograr (OCDE, 2006a). Los acuerdos

de cooperación para la prestación conjunta de servicios a menudo son una mejor estrategia (Journard y Kongsrud, 2003). La prestación conjunta de servicios públicos puede crear economías de escala y de alcance y, por consiguiente, ofrecen posibilidades de superar los obstáculos relacionados con la escala de producción y lograr mayor costo-eficiencia. En México, alrededor de una cuarta parte de los municipios ya tienen acuerdos formales con los municipios vecinos para la coordinación y la colaboración en la prestación de dichos servicios públicos (OCDE, 2012a). Sin embargo, el carácter anual de financiamiento de los programas y la planeación a corto plazo asociada con los ciclos municipales de elecciones, limitan la cooperación (OCDE, 2010b). Prolongar los periodos de elecciones para los alcaldes, más en consonancia con otros países de América Latina, donde son de entre cuatro y cinco años, podría ayudar en este sentido. También puede necesitarse apoyo federal o estatal para establecer acuerdos de colaboración exitosos entre los municipios (OCDE, 2006a). Sin embargo, se debe tener cuidado para que no proliferen el número de entidades de cooperación sin una sustitución clara de los servicios proporcionados por los municipios, lo que conduce a una duplicación de recursos, como ha sido el caso, por ejemplo, en Francia (Cour des Comptes, 2009).

El desarrollo y el uso de sistemas de indicadores de desempeño también pueden contribuir a promover la creación de capacidades y la mejora de la eficiencia del gasto municipal a través de la competencia y el aprendizaje entre municipios (OCDE, 2006a). Por ejemplo, el sistema KOSTRA en Noruega (véase el recuadro 3.3) ha traído varios beneficios a los municipios de ese país. En primer lugar y ante todo, les ha proporcionado una herramienta para la planeación interna, para la elaboración del presupuesto y la evaluación comparativa (OCDE, 2010c). Pero también ha ayudado al gobierno central a evaluar si los municipios están cumpliendo con las normas y reglamentos nacionales y sus necesidades de financiamiento federal. Para México, siendo tres veces más municipios que en Noruega, el establecimiento de un marco de medición similar sería difícil, pero no imposible. El organismo nacional de estadísticas (INEGI) ya recopila, estandariza y publica la información pertinente para más de un centenar de municipios. México podría aprovechar estos esfuerzos para desarrollar un sistema de indicadores de desempeño inspirado en el de

#### Recuadro 3.3. Sistema noruego KOSTRA:\* lo que se mide, se hace y se mejora

El sistema KOSTRA de Noruega es un sistema pionero de intercambio de información entre los gobiernos locales (OCDE, 2012b, 2010c). Permite el acceso individual de los municipios a la información presupuestaria de otros municipios con el propósito de hacer comparaciones. La información incluye la cantidad de dinero gastada por los municipios, cómo lo gastan, así como otras variables que permiten evaluar la eficiencia del gasto municipal. Los datos son gestionados por Estadísticas de Noruega y, dado que informar a KOSTRA es obligatorio para todos los municipios noruegos, la cobertura de los datos es amplia, aunque la mejora de su confiabilidad es un esfuerzo continuo. Los principales indicadores estandarizados se publican en Internet, por lo que los municipios pueden acceder a ellos para revisar sus resultados contra los promedios comparables de los municipios. Los académicos también pueden acceder a los datos y realizar investigaciones útiles para evaluar la efectividad de las políticas. Los diez municipios más grandes también participan en un sistema llamado ASSS-Teamwork, donde los miembros se reúnen regularmente y utilizan el sistema KOSTRA y otros datos, para comparar su rendimiento.

\* Para más información y datos del sistema KOSTRA se puede ingresar en la Oficina Central de Estadística de la página de inicio de Noruega: [www.ssb.no/english/subjects/00/00/20/kostra\\_en/](http://www.ssb.no/english/subjects/00/00/20/kostra_en/).

Noruega y cosechar los beneficios de la evaluación comparativa a través de la mejora en el gasto, así como una mayor responsabilidad y transparencia.

### **Los gobiernos subnacionales dependen de un complejo sistema de transferencias federales para financiar su gasto**

El sistema de transferencias intergubernamentales combina la participación de los ingresos no etiquetados (participaciones), un gran número de transferencias etiquetadas (aportaciones) y algunas transferencias de compensación (convenios). La mayoría de las transferencias se canalizan a través de 16 diferentes fondos a los estados y municipios con criterios de distribución muy diferentes y a veces opacos o de difícil evaluación. Los cuadros 3.A1.1 y 3.A1.2 del Anexo presentan las principales transferencias, sus criterios de distribución y su importancia en el presupuesto federal. Tal complejidad, junto con la escasa información sobre el uso de las transferencias federales, lo convierte en un sistema que es susceptible de una baja rendición de cuentas y que tiene grandes posibilidades de cohecho. Aunque son difíciles de cuantificar, los costos de administración también deben ser altos, dado el gran número de fondos y el largo proceso de negociación entre el gobierno federal y los estados para la asignación de la mayoría de los fondos.

Además, la distribución general de las transferencias no es particularmente redistributiva (véase la gráfica 3.11, panel A). Asimismo, hay poca relación entre el esfuerzo fiscal y las transferencias per cápita entre los estados (véase la gráfica 3.11, panel B).

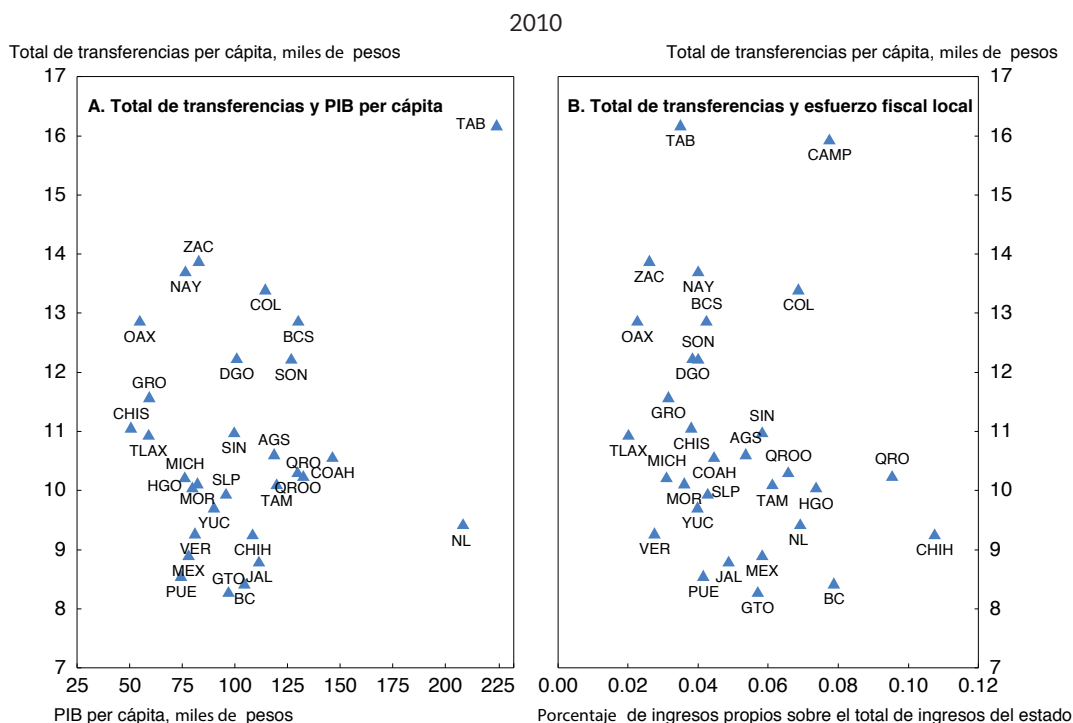
### **Participación en los ingresos**

La participación en los ingresos es la fuente más importante de transferencias federales (3.7% del PIB y 40% de los ingresos subnacionales). El gobierno central recauda los impuestos más importantes, entre otros el impuesto sobre la renta, el IVA y los ingresos provenientes del petróleo y las minas, y los comparte con los estados y los municipios por medio de transferencias no etiquetadas canalizadas a través de diversos fondos (véase el Anexo, cuadro 3.A1.1).

La distribución de las participaciones fue originalmente diseñada para compensar a los estados por renunciar a sus atribuciones tributarias. Como resultado, durante mucho tiempo los estados más ricos y los productores de petróleo recibían más que los más pobres, lo que contribuía a profundizar las disparidades regionales, en lugar de reducirlas (Joumard, 2005). La fórmula de asignación del mayor fondo (Fondo General de Participaciones), que representa casi el 90% de las transferencias no etiquetadas, también proporcionó incentivos perversos. En este fondo las transferencias se asignaban principalmente sobre una base per cápita, pero también en función del crecimiento de los impuestos federales sobre producción y servicios, recaudados en los estados. La idea era utilizar las recaudaciones del IEPS como un *proxy* de la actividad económica local y los ingresos fiscales, y para fomentar el crecimiento económico del estado. En cambio, se alentó el mayor consumo de alcohol, tabaco y gasolina, lo que podría aumentar la carga de salud de los estados (González Anaya y Revilla, 2012).

La reforma fiscal de 2007 cambió la fórmula de asignación del mayor fondo para hacerla más sencilla y mejorar los incentivos incluidos en el mismo (véase el recuadro 3.2). La nueva fórmula asigna transferencias sobre la base del crecimiento del PIB de los estados y los esfuerzos locales de recaudación de impuestos (véase el Anexo, cuadro 3.A1.1), y busca con ello fortalecer los incentivos de los gobiernos subnacionales para aumentar el esfuerzo

Gráfica 3.11. **Las transferencias no son redistributivas y están poco relacionadas con el esfuerzo fiscal local<sup>1</sup>**



1. El total de las transferencias incluye las transferencias etiquetadas (aportaciones) y las transferencias no etiquetadas (participaciones), que representan más del 90% de las transferencias del gobierno federal a los estados. Los ingresos propios incluyen tasas e impuestos. No hay datos disponibles para el Distrito Federal.

Fuente: Análisis de la OCDE con datos del INEGI, Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803883>

fiscal local y fomentar la actividad económica local. Este cambio es positivo. La asignación de las transferencias no etiquetadas todavía no parece seguir los nuevos criterios, sino más bien las asignaciones anteriores a la reforma, posiblemente debido a la cláusula de no afectación incluida en la nueva fórmula que implica un largo periodo de transición (véase el recuadro 3.2). Pero con el tiempo, la nueva fórmula debería contribuir a promover el crecimiento económico y la autonomía fiscal de los estados, y así ayudar a reducir la dependencia de los estados de las transferencias federales.

Uno de los inconvenientes de la asignación de las transferencias sobre la base de los esfuerzos fiscales locales y el crecimiento económico, es que los fondos se destinarán a las regiones más ricas por encima de las regiones más pobres, y de esta forma contribuirán a profundizar las disparidades regionales. Por tanto, otras características del sistema tendrán que reformarse para conseguir una mayor redistribución, como se discute a continuación.

### **Transferencias etiquetadas o aportaciones**

Las aportaciones –canalizadas a través del Ramo 33 (véase el cuadro 3.1)– son la segunda fuente más importante de transferencias (3.6% del PIB y 38% de los ingresos subnacionales).

Los fondos más grandes, que representan el 60% y el 12% de todos los fondos etiquetados, respectivamente, se destinan a la educación y la salud. Fueron diseñados para el financiamiento de las responsabilidades de gasto transferidas a los gobiernos subnacionales durante el proceso de descentralización. A pesar de las reformas, la asignación de estos fondos todavía no se correlaciona con las necesidades y la transición puede tomar mucho tiempo. Además, la asignación se basa en fórmulas para las cuales no existe información confiable para muchos estados, como el gasto en salud y educación, o para las que no existe una definición clara, como la calidad de la educación y la eficiencia del gasto sanitario. La asignación de estos fondos debe reformarse en la dirección antes descrita, para que esté más estrechamente relacionada con la necesidad y calidad del gasto. Asimismo, se requiere realizar mayores esfuerzos para evaluar el uso de las transferencias etiquetadas, basadas en los resultados.

La mayoría de los fondos etiquetados restantes tienen un propósito redistributivo, y tratan de mejorar los servicios en los estados y los municipios más pobres. Por ejemplo, el Fondo de Infraestructura Social (FAIS) es uno de los más grandes de esos fondos. Su objetivo es reducir las disparidades de infraestructura en un esfuerzo por reducir la pobreza y promover el desarrollo regional; financia proyectos de infraestructura básica en los municipios, tales como agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización, etc. (Salazar Domínguez, 2011). El fondo parece indicar que se asigna de acuerdo con las necesidades. En efecto, los estados con mayor grado de marginación, como Chiapas y Oaxaca, reciben más recursos de este fondo (véase la gráfica 3.12). Sin embargo, un posible inconveniente es que su distribución no toma en cuenta las externalidades regionales. La mayor parte de sus recursos (aproximadamente el 90%) se asigna sobre una base municipal. Si bien, en principio, es muy deseable que la provisión de bienes y servicios del municipio se administre a nivel local, donde se encuentran estas necesidades, muchos de estos productos tienen externalidades regionales y se gestionarían más adecuadamente a nivel estatal.

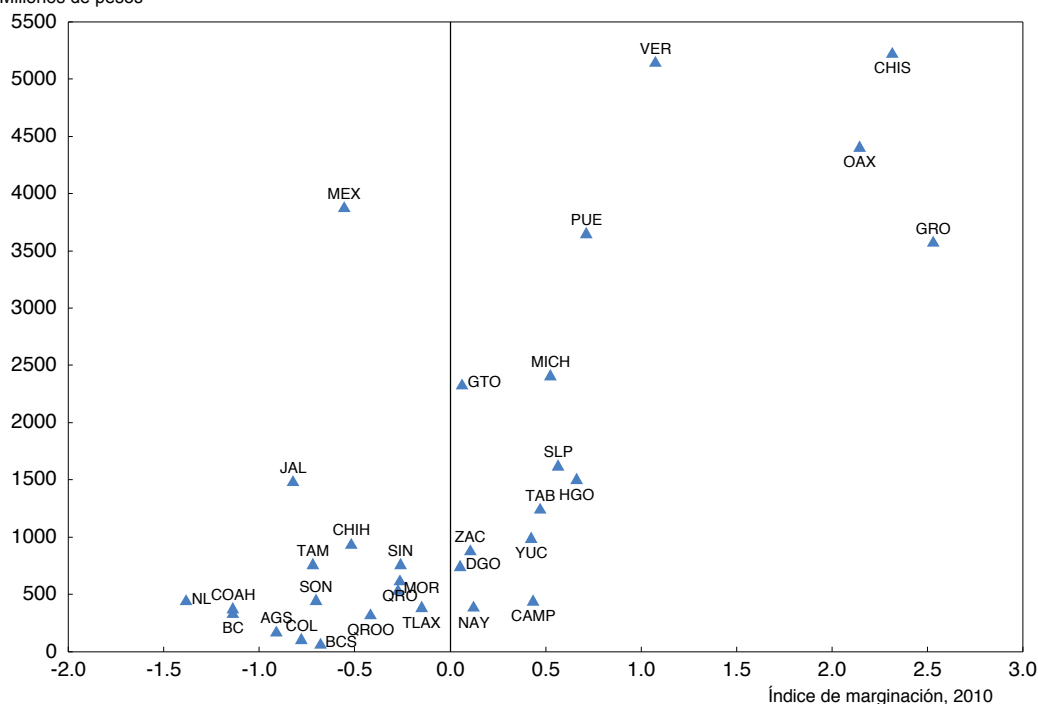
### **Otras transferencias**

Los gobiernos subnacionales también reciben algunos, aunque pequeños (alrededor del 6% del total de ingresos subnacionales), recursos de las diferentes secretarías y organismos federales a través de las transferencias correspondientes (convenios de descentralización). Su ventaja en comparación con otras transferencias, es que están sujetas a una estricta supervisión federal y a controles de auditoría. Sin embargo, ya que no siguen fórmula alguna, falta transparencia en su asignación.

La transferencia de los fondos federales de los estados a los municipios es otra área en la que los criterios de asignación no están claramente definidos. Por ejemplo, los estados tienen la obligación de destinar al menos el 20% de las participaciones que reciben del gobierno federal a los municipios. Sin embargo, no existe una fórmula de distribución uniforme o clara entre los estados, y esto puede igualmente dar lugar al cohecho y a la corrupción. También conduce a niveles impredecibles de financiamiento anual para los municipios, lo que complica la planeación y presupuestación de los servicios públicos. Se deberían usar fórmulas claras para asignar estos fondos. En cuanto a los municipios, la utilización de criterios de asignación más claros y transparentes, combinados con un sistema de medición del desempeño municipal, como se mencionó anteriormente, podría contribuir a una mayor rendición de cuentas en el uso de las transferencias municipales.

Gráfica 3.12. **El fondo de infraestructura social está focalizado de acuerdo con el índice de marginación<sup>1</sup>**

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), 2011  
Millones de pesos



1. No hay datos para el Distrito Federal.

Fuente: Análisis de la OCDE con datos de CONAPO y Sedesol.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803902>

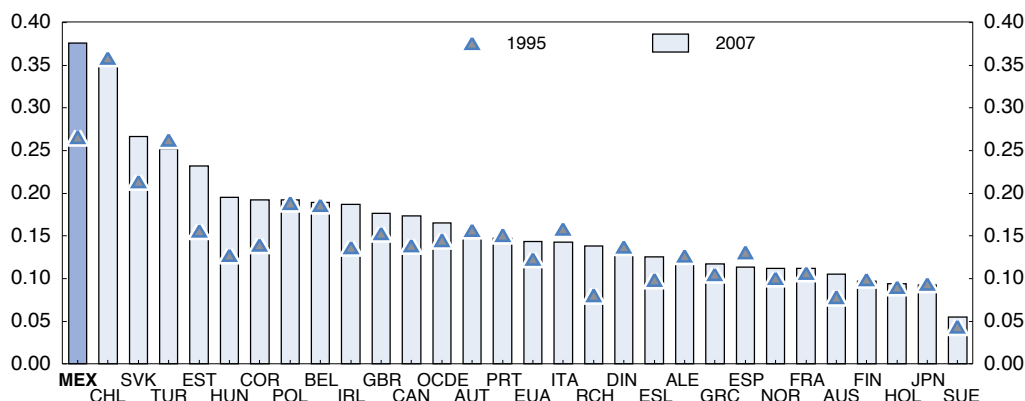
### Mejora de la equidad del sistema de transferencias

Uno de los desafíos más importantes que México enfrenta es el alto nivel de desigualdad que hay en el país. México ha logrado avances notables en la reducción de la pobreza y la desigualdad en los últimos quince años. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad siguen siendo elevadas en comparación con otros países, no sólo en relación con los países de la OCDE, sino también en relación con otras economías emergentes. Las disparidades regionales de México también se encuentran entre las más altas de la OCDE. Las diferencias en el PIB per cápita de las regiones subnacionales son las mayores entre los países de la OCDE y han aumentado con el tiempo (véase la gráfica 3.13). México debería fortalecer sus políticas sociales para combatir la pobreza en forma aún más decisiva, como se argumenta en la sección Evaluación y recomendaciones, pero también debería fortalecer la equidad de su sistema de transferencias para que los ciudadanos mexicanos tengan acceso a un grado aceptable de servicios públicos, independientemente de su región de residencia. Si las escuelas o servicios de salud en las regiones pobres son de mala calidad, las transferencias de efectivo a los pobres no pueden ser muy eficaces en la reducción de la pobreza.

El sistema mexicano de transferencias, dado que no tiene un marco de redistribución explícito, integra algunas de las características de igualación dentro de su sistema de transferencias etiquetadas, como se describió anteriormente. Sin embargo, el sistema

Gráfica 3.13. **Disparidades regionales entre los países de la OCDE**

Disparidad regional (Índice Gini del PIB per cápita)

Fuente: OCDE (2009), *Regions at a Glance*, OECD Publishing, París.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803921>

no es muy eficaz en la reducción de las grandes disparidades existentes en México. Además, el aumento de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, como ya se mencionó, puede intensificar las disparidades fiscales, pues en tanto las demás variables se mantengan constantes, los estados y los municipios más ricos recaudarán más ingresos fiscales (Blöchliger y Petzold, 2009). Una mayor redistribución fiscal también podría suponer una mayor eficiencia, al evitar diferencias regionales que se van perpetuando y estableciendo la base para una competencia fiscal efectiva (Journard y Kongsrud, 2003).

Si bien todos los países federales de la OCDE, con excepción de Estados Unidos, tienen algún tipo de sistema de redistribución o igualación, la experiencia sugiere que el diseño de un sistema que funcione bien no es una tarea fácil y requiere mucha cautela (Blöchliger et al., 2007). No hay una única solución: los sistemas de redistribución fiscal son muy específicos a cada país y a cada contexto histórico. A menudo existe una contraposición entre equidad y eficiencia que debe tomarse en cuenta. Por ejemplo, las transferencias de redistribución pueden reducir los impuestos y los esfuerzos de desarrollo en las regiones más pobres y crear trampas de pobreza al reducir los incentivos de los gobiernos subnacionales para introducir políticas que promuevan el crecimiento (Journard y Kongsrud, 2003). También pueden representar un problema para la estabilidad presupuestaria, en particular, si son ilimitadas o si los gobiernos locales tienen derecho a un mínimo de margen fiscal.

Una primera opción para México, para mejorar las propiedades de redistribución de su sistema, podría ser la reforma de algunas de sus transferencias de participaciones de ingresos para que sigan un criterio simple y más redistributivo, como la población o el ingreso per cápita. Sin embargo, basándose en la experiencia de la OCDE, y en aras de la transparencia y simplicidad, es mejor separar la redistribución de los incentivos para mayor recaudación, que es el objetivo que actualmente busca la fórmula de participación de ingresos (Blöchliger et al., 2007). Reformar el sistema de participaciones actual también puede ser difícil desde el punto de vista político, ya que fue reformado recientemente y

requiere negociación sustancial. El cambio frecuente de la fórmula no es aconsejable, pues puede complicar la planeación de los presupuestos de los gobiernos subnacionales.

Como alternativa, México podría considerar un nuevo sistema de transferencias federales incondicionales a las zonas más desfavorecidas (como en Canadá), o directamente de los estados más ricos a los más pobres (como en Alemania) organizadas sobre una base cooperativa. Ambas opciones tienen la ventaja de que la redistribución es clara y transparente. En principio, podría ser preferible la redistribución de los estados más ricos a los más pobres porque tiene la ventaja de aumentar la rendición de cuentas y reducir los incentivos de abuso de la posición de beneficiarios, pues los estados donantes tendrían estímulos para controlar más de cerca el uso que los estados receptores están haciendo de su dinero. Esto también favorece la estabilidad fiscal, ya que no extrae recursos del presupuesto federal. Sin embargo, la redistribución de estados ricos a los más pobres puede ser más difícil de lograr desde el aspecto político, dado que puede dar lugar a una fuerte oposición a las transferencias por parte de los estados más acomodados. En tal caso, la igualación por parte del gobierno federal puede ser políticamente más fácil.

Los aspectos clave, en cualquiera de los casos, son que las transferencias se basen en reglas claras de distribución y en criterios sencillos y difíciles de ejercer influencia sobre ellos, como por ejemplo el PIB per cápita; y que las tasas marginales de igualación de impuestos no sean excesivamente altas. Una tasa de igualación de impuestos demasiado alta (la tasa a la que se iguala los ingresos adicionales propios) puede reducir el esfuerzo de una jurisdicción para desarrollar su base económica y fiscal, y también puede aminorar la velocidad de convergencia regional dentro de un país (Blöchliger et al., 2007).

### Medidas para reducir el carácter procíclico de los ingresos subnacionales

Es importante que el conjunto de los recursos disponibles de los gobiernos subnacionales sea lo suficientemente flexible como para cubrir las cambiantes necesidades presupuestarias, pero también suficientemente previsible como para garantizar una asignación eficiente de los recursos. Sin embargo, en México los ingresos de los gobiernos subnacionales son muy volátiles y esto es en parte debido al sistema de transferencias, que exacerba las fluctuaciones de los ingresos de los estados y hace poco por atenuar las fluctuaciones del PIB (véase el recuadro 3.4). La mayoría de las transferencias se establecen como un porcentaje fijo del fondo de participación de ingresos, y por tanto, como un porcentaje fijo de los impuestos del gobierno federal y de los ingresos del petróleo, que son altamente cíclicos. La volatilidad de los ingresos puede tener costos de eficiencia y afectar el crecimiento a largo plazo, al provocar fuertes fluctuaciones en el gasto público. También puede tener costos sociales y políticos si ocasiona reducciones bruscas de los programas de gasto subnacionales socialmente sensibles durante las recesiones cíclicas, como se muestra en los países fuertemente afectados por la reciente crisis financiera mundial.

Hay una serie de medidas que los países pueden utilizar para reducir las características procíclicas de los sistemas de transferencias intergubernamentales y fortalecer sus propiedades estabilizadoras automáticas (Blöchliger y Petzold, 2009; Ter-Minassian y Jiménez, 2011). Una opción para México es limitar el peso del componente cíclico y de los precios del petróleo en la fórmula. Esto reduciría las posibilidades de volatilidad de las transferencias de las finanzas federales a las estatales. También ayudaría a evitar aumentos temporales en las transferencias federales que se convierten en aumentos permanentes en el gasto subnacional.

### Recuadro 3.4. Evaluación de las propiedades estabilizadoras del sistema mexicano de transferencias intergubernamentales

Las propiedades estabilizadoras de las transferencias intergubernamentales se pueden evaluar usando una variedad de indicadores. El enfoque más simple y ordinario es la correlación entre las fluctuaciones del impuesto en los gobiernos subnacionales y los ingresos por transferencias, donde una correlación negativa indica estabilización, mientras que una correlación positiva indica una desestabilización en el sistema de transferencia. Para México, el coeficiente de correlación es igual a 0.38 para el periodo 1989-2010, lo que señala un efecto desestabilizador de las transferencias.

Una forma más confiable es seguir la metodología desarrollada por von Hagen y Heppe (2001) mediante una regresión de las fluctuaciones anuales de las transferencias contra el PIB y los esfuerzos de los gobiernos subnacionales. Este análisis bivariente sencillo, si bien no controla todos los determinantes de las transferencias por la falta de datos accesibles, puede servir para darse una idea de la medida en que el sistema de transferencias intergubernamentales actúa como un amortiguador frente a fluctuaciones de los ingresos regionales y frente a las fluctuaciones en las recaudaciones de impuestos de los gobiernos locales. El tamaño y el signo de los coeficientes indicarán si las transferencias siguen el ciclo y las variaciones de los ingresos tributarios locales o si, por el contrario, son desestabilizadoras. La ecuación de regresión estimada es

$$\frac{x_{it} - x_{it-1}}{y_{it-1}} = \alpha_i + s_i + \beta \frac{y_{it} - y_{it-1}}{y_{it-1}} + \varepsilon_{it}$$

Donde  $i$  denota el estado y  $t$  denota el año,  $x_i$  representa las transferencias que el estado  $i$  recibe del gobierno federal en el año  $t$  y  $y_{it}$  representa el PIB en el estado  $i$  en el año  $t$ ,  $i$  o los ingresos estatales  $i$  por impuestos locales en el año  $t$ , dependiendo de la regresión,  $\alpha_i$  son efectos fijos por año, y  $s_i$  son efectos fijos por estado. El coeficiente  $\beta$  mide el grado en que las transferencias proporcionan un amortiguador contra fluctuaciones asimétricas específicas en el PIB de un estado o fluctuaciones en los ingresos fiscales locales, dependiendo de la regresión.  $\beta = -1$  indica que el sistema de transferencias proporciona un seguro completo contra las fluctuaciones.  $-1 < \beta < 0$  indica que las transferencias estabilizan parcialmente las fluctuaciones del PIB, o las fluctuaciones en los ingresos fiscales de los estados, y por tanto tienen un componente estabilizador.  $\beta > 0$  indica que las transferencias son procíclicas, en el caso del PIB, o desestabilizadoras, en el caso de los ingresos fiscales locales. En el siguiente cuadro se presentan los resultados para el sistema mexicano de transferencias empleando datos anuales de los estados mexicanos desde 1989 hasta 2010.

| Variables                                       | (1)      | (2)       | (3)      | (4)       | (5)      | (6)       | (7)     | (8)       |
|-------------------------------------------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|---------|-----------|
| Crecimiento del PIB                             | 0.196**  |           | 0.0583   |           | 0.232**  |           | 0.120   |           |
|                                                 | (0.0964) |           | (0.119)  |           | (0.0914) |           | (0.106) |           |
| Crecimiento de los ingresos tributarios propios |          | 0.0849*** |          | 0.0632*** |          | 0.0709*** |         | 0.0414*** |
|                                                 |          | (0.0111)  |          | (0.0125)  |          | (0.0106)  |         | (0.0117)  |
| Constante                                       | 9.250*** | 4.213***  | 8.919*** | 12.06***  | 6.280*   | 5.365***  | 5.408*  | 14.53***  |
|                                                 | (1.050)  | (0.507)   | (2.130)  | (1.979)   | (3.275)  | (2.056)   | (2.921) | (2.571)   |
| Efectos fijos por año                           | No       | No        | Sí       | Sí        | No       | No        | Sí      | Sí        |
| Efectos fijos por estado                        | No       | No        | No       | No        | Sí       | Sí        | Sí      | Sí        |
| Observaciones                                   | 217      | 651       | 217      | 651       | 217      | 651       | 217     | 651       |
| R-cuadrado                                      | 0.019    | 0.083     | 0.365    | 0.218     | 0.299    | 0.237     | 0.642   | 0.380     |

Notas: Errores estándar entre paréntesis. \*\*\*  $P < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ .

**Recuadro 3.4. Evaluación de las propiedades estabilizadoras del sistema mexicano de transferencias intergubernamentales (conclusión)**

Centrándonos en el conjunto preferido de los resultados, incluyendo los efectos fijos por estado y año, los resultados sugieren que el sistema no protege contra las fluctuaciones asimétricas del PIB e incluso provoca desestabilización en el caso de los ingresos fiscales propios. En particular, un coeficiente  $\beta$  no significativo en la columna 7 indica que el sistema de transferencias no protege a los estados frente a las fluctuaciones en el PIB estatal. Un coeficiente positivo y significativo  $\beta$  en la columna 8 sugiere que el sistema de transferencias tiene un efecto desestabilizador en relación con la recaudación de impuestos. Si bien la sencillez de este método puede requerir algunas precauciones al interpretar los resultados, el análisis más sofisticado de Blöchliger y Egert (2013) –que controla una cantidad más grande de determinantes de transferencias y el carácter endógeno del ciclo comercial utilizando el método de GMM– confirma que en México las transferencias no protegen contra las fluctuaciones en el PIB.

Otra opción es integrar algunas características anticíclicas o mecanismo moderador en la fórmula de participación, por ejemplo, el uso de los promedios móviles o diferidos de los ingresos nacionales como base de participación, que establezca periodos más extensos para ajustar las fluctuaciones de los ingresos nacionales. Aunque tal sistema podría carecer de la flexibilidad necesaria para reaccionar ante las legítimas necesidades subnacionales, el uso de promedios diferidos o móviles variables podría reducir la excesiva volatilidad de los ingresos.

## Mejora de la gestión financiera pública

Un marco claro y transparente de gestión financiera pública a nivel subnacional es un ingrediente clave para la eficacia de la descentralización fiscal y la gestión pública (Fedelino y Ter-Minassian, 2010). Facilita la toma de decisiones consistentes para garantizar la estabilidad macroeconómica y la rendición de cuentas para un uso eficiente del dinero público. Un paquete de medidas en materia de gestión financiera pública podría ayudar a mejorar las prácticas presupuestarias y la transparencia, así como a promover la buena gobernanza en México.

### Prácticas presupuestarias

Los estados carecen de flexibilidad en el uso de sus presupuestos, ya que la mayoría de sus recursos se destinan a la salud y la educación, o a los gastos administrativos y operativos. Esto, junto con el hecho de que los presupuestos de los estados tienen una duración anual, sin la posibilidad de autorizarlos a más largo plazo (lo que permitiría un horizonte de planeación financiera más estratégica para aumentar las oportunidades económicas) contribuye a prácticas presupuestarias muy inflexible. La introducción de presupuestos subnacionales multianuales proporcionaría mayor seguridad y ayudaría a integrar programas para varios años y objetivos a mediano plazo en su planeación presupuestaria. En términos más generales, México en su conjunto tendrá que desarrollar un enfoque presupuestario a largo plazo que ajuste el gasto y el financiamiento a los planes y las metas del gobierno para los diferentes sectores, y prepararse mejor para las eventualidades, tales como una baja en los ingresos del petróleo y el envejecimiento de la población (véase la sección Evaluación y recomendaciones).

## **Coordinación**

Si bien México es un país federal, las decisiones políticas son aún muy centralizadas. Las políticas sectoriales, como por ejemplo las de educación y salud, en gran parte se diseñan a nivel federal, pero se implementan en los ámbitos estatal y local. En ausencia de mecanismos eficaces de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, la formulación de políticas a nivel regional y local en México está muy fragmentada, lo que dificulta el diseño de estrategias y políticas adaptadas especialmente a las necesidades locales (OCDE, 2012f). Por ejemplo, no existe un sistema de coordinación para el gasto público en cada uno de los estados, que permita la coordinación de las prioridades y decisiones sobre el gasto. Esto puede debilitar la gestión de las finanzas públicas y la falta de coherencia con los objetivos macroeconómicos nacionales (FMI, 1997).

Mediante la creación de instituciones que reúnan a los responsables de las políticas nacionales y de los estados, y el fomento de la responsabilidad conjunta de los planes fiscales y de desarrollo, podría lograrse una mejor coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Entre los países de la OCDE se cuenta con algunos buenos ejemplos de esas instituciones de coordinación. Uno de ellos es el foro intergubernamental en Australia (Consejo de Gobiernos Australianos, COAG). El COAG es el encargado de iniciar, desarrollar y aplicar las reformas de importancia nacional que requieren medidas de cooperación de los estados australianos. Su consejo de reforma supervisa la aplicación de las reformas decididas por el COAG y ha contribuido con éxito a la puesta en marcha del programa de reforma de la regulación en todos los estados de Australia (OCDE, 2010e). Otro buen ejemplo es el Consejo de Estabilidad en Alemania, que se encarga de coordinar los presupuestos y planes financieros de los diferentes niveles de gobierno (Deutsche Bank, 2011). En México la Conferencia Nacional de Gobernadores del Estado (CONAGO) tal vez podría desempeñar esa función de coordinación. Si bien esto puede requerir el fortalecimiento de la capacidad técnica de la CONAGO y la ampliación de su mandato, de corte fundamentalmente político, puede ser útil, dado que el organismo es ya el principal interlocutor del gobierno federal en lo que se refiere a cuestiones relativas a los estados.

## **Transparencia**

Una condición necesaria para evaluar la eficiencia del gasto público es la disponibilidad de información transparente y precisa sobre el gasto. Sin embargo, hasta hace poco no había en México un método estándar homogéneo y acordado para la contabilidad y la entrega de información sobre los ingresos, el gasto y la deuda de las entidades subnacionales. Como resultado, los documentos oficiales no son claros, les faltan datos sobre los salarios, el número de empleados estatales y la deuda, así como la cantidad de ingresos que se transfiere a los municipios. Esto complica la comparación de los recursos disponibles para los gobiernos subnacionales, así como la evaluación de su desempeño fiscal. También conduce a la falta de transparencia y a posibles actos de corrupción. La recientemente aprobada Ley General de Contabilidad Gubernamental debería mejorar la transparencia de las finanzas subnacionales. La ley introduce un modelo común de entrega de información financiera y presupuestaria (incluyendo los ingresos, gastos, deuda y fuentes de financiamiento) en los niveles estatales y municipales, que deberá publicarse en forma trimestral.

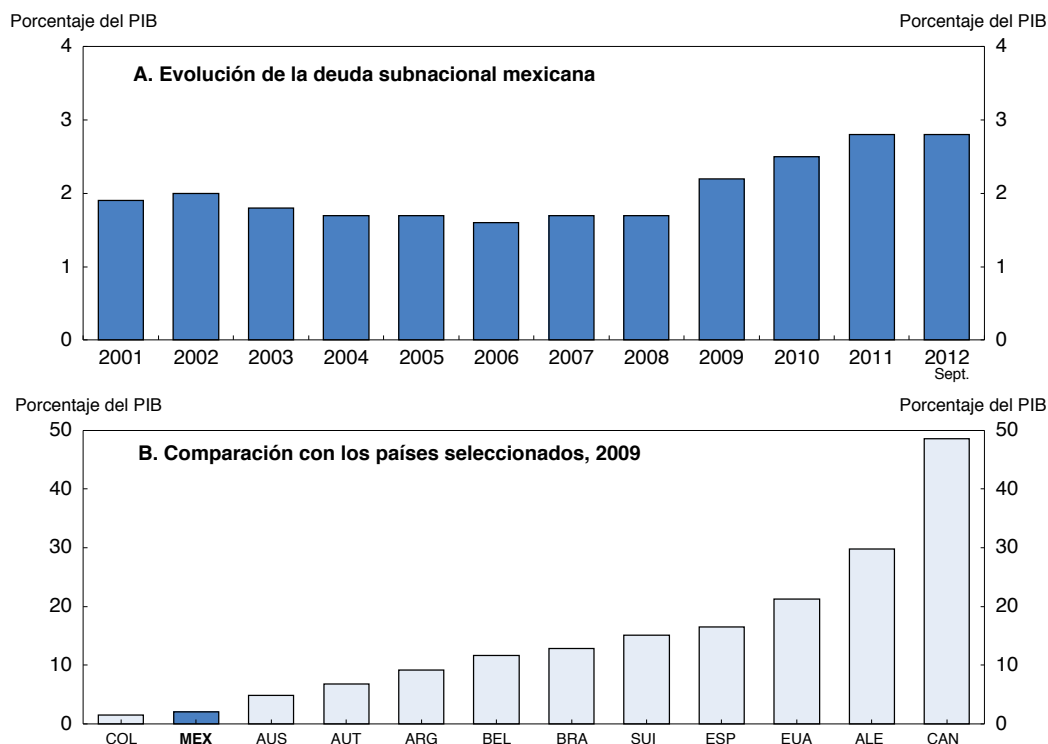
La nueva ley representa un gran avance. Sin embargo, el gobierno federal debe asegurarse de que se aplique plenamente. En 2008, el Congreso otorgó facultades al poder legislativo federal para promulgar leyes que rijan las prácticas de contabilidad para todos

los niveles de gobierno y la contabilidad patrimonial (la mencionada Ley General de Contabilidad Gubernamental), estableciendo así la base legal para la contabilidad nacional uniforme en 2012 para los estados y en 2013 para los municipios. Sin embargo, pocas entidades adoptaron las reglas. Esta vez, las penas graves para los funcionarios públicos que no apliquen la ley, incluido el encarcelamiento, pueden fomentar la aplicación. Sin embargo, ésta necesitará una amplia formación de capacidades en muchas jurisdicciones, particularmente en los municipios, por lo que puede requerir un apoyo considerable por parte del gobierno federal para asegurar su cumplimiento.

### La deuda de los gobiernos subnacionales ha ido en aumento y los pasivos de pensiones son grandes

Si bien la deuda de los gobiernos subnacionales sigue siendo baja en términos internacionales, y por consiguiente no representa un riesgo sistémico, casi se duplicó (de 1.6% a 2.8% del PIB de los estados) entre 2007 y 2012 (véase la gráfica 3.14).<sup>3</sup> Algunas evidencias también sugieren que el gasto es superior a los ingresos en varios estados y municipios y que los pasivos corrientes han alcanzado niveles insostenibles a corto plazo, lo que aumenta el riesgo de recurrir al refinanciamiento (Fitch, 2011b). En 2012, un estado y varios municipios no pudieron pagar su deuda y requirieron refinanciamiento. La comparación de los pasivos de los estados con los ingresos propios, una mejor medida de la sostenibilidad financiera, sugiere que, en este renglón, los estados tienen el desempeño más bajo de la OCDE (véase la gráfica 3.15).

Gráfica 3.14. **Deuda pública de los gobiernos subnacionales**

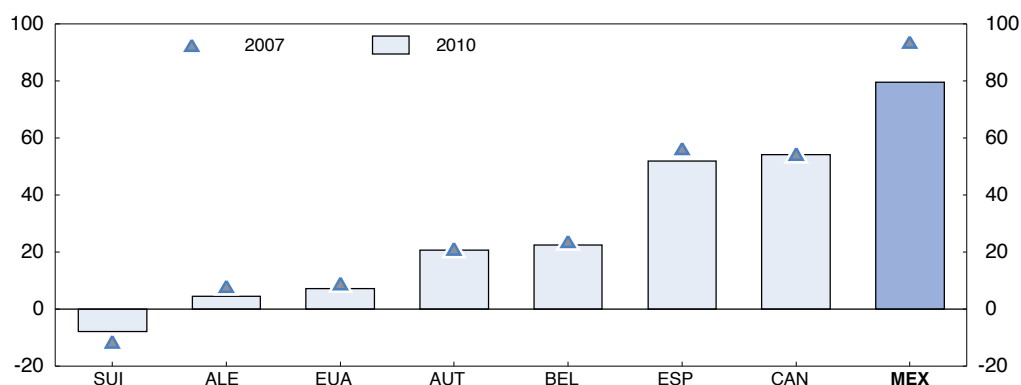


Fuente: Registro SHCP; OCDE, *Economic Outlook Database*; Banco Interamericano de Desarrollo.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803940>

Gráfica 3.15. **Disparidades fiscales**<sup>1</sup>

Como porcentaje de los ingresos tributarios subnacionales



1. Las disparidades fiscales reales se definen como la mejora adicional y permanente (con respecto a resultados anteriores a 2009) de los saldos primarios requeridos para alcanzar las relaciones deuda-PIB de 2007 o de 2010 en 2026. Una disparidad fiscal de cero significa que no se necesitan esfuerzos adicionales en comparación con 2009.

Fuente: OCDE, *Economic Outlook Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803959>

La tendencia a la alza de la deuda de los estados tiene varias explicaciones. En primer lugar, una mejor información sobre las posiciones financieras de los gobiernos subnacionales y menores costos de endeudamiento han facilitado el desarrollo de un incipiente mercado de deuda para los gobiernos subnacionales. Desde el año 2000 ha sido una práctica de mercado que los gobiernos subnacionales sean evaluados por al menos dos organismos con el fin de acceder al crédito a través del mercado de valores. En la actualidad todos los estados y alrededor de 100 municipios son clasificados por al menos dos entidades (Fitch, 2011a), que en su conjunto representan aproximadamente el 58% de toda la deuda en el primer trimestre de 2011, según cifras del gobierno. Los gobiernos subnacionales también están obligados a registrar su deuda ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando la deuda está respaldada por transferencias federales. Mayor transparencia y la amplia utilización de las calificaciones de riesgo crediticio han permitido una mejor identificación de los riesgos, lo que desencadena un mayor acceso al crédito. En segundo lugar, la creación de un fondo fiduciario (Fidecomiso Maestro) que permite el uso de las transferencias federales como garantía para los préstamos del gobierno subnacional también ha sido clave para una participación más activa del mercado bancario y de valores en el financiamiento de los gobiernos subnacionales (BID, 2009; Joumard, 2005). En tercer lugar, el continuo crecimiento de las transferencias federales también ha facilitado un mayor acceso al crédito, puesto que las transferencias no sólo sirven para pagar, sino también para garantizar las deudas subnacionales.

La crisis de 2009 ha sido un factor adicional que añadir a la deuda creciente. El acceso al fondo federal de estabilización (Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas) proporcionó una conveniente estabilidad a las finanzas subnacionales. Sin embargo, la caída de las transferencias federales, como resultado de la desaceleración de la actividad económica y la reducción del precio del petróleo, hizo que los gobiernos subnacionales se vieran gravemente afectados por la crisis (Fitch 2012 y Revilla, 2010). La

combinación del aumento del gasto y la baja en los ingresos provocó que algunos estados necesitaran emitir deuda para financiar inversiones como parte de sus paquetes de estímulo fiscal (OCDE, 2012a). Sin embargo, la deuda continuó creciendo aun después del año 2009, a pesar de la recuperación en los ingresos.

Si bien el crecimiento del endeudamiento estatal, de sólo 2.8% del PIB, no representa un riesgo sistémico, tal comportamiento puede en un momento dado generar dificultades de servicio de la deuda y presiones difíciles de resistir para que el gobierno central rescate a los estados en dificultades. Las presiones pueden ser muy poderosas, ya que los estados tienen la responsabilidad de los servicios públicos esenciales, como la educación y la salud, como demostró la crisis de la deuda subnacional de la década de 1990. Además, en los últimos años algunos bancos aumentaron sustancialmente su exposición con prestatarios subsoberanos, atraídos por la percepción de una garantía implícita del gobierno y el bajo uso de capital (Banxico, 2011). Las regulaciones bancarias exentan a los préstamos a los estados y a los municipios de los límites en grandes exposiciones si los préstamos tienen participaciones federales como garantía. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores reveló recientemente sus planes de retirar dicha exención, de manera que los préstamos bancarios comerciales (banca múltiple) a los estados y municipios estarían sujetos a los mismos límites de gran exposición –que se basan en la capitalización de los bancos–, como todos los demás préstamos. Son medidas positivas. Las reservas de crédito constituyen una buena medida para limitar los riesgos para el sector bancario y mejorar la gestión de riesgo de los bancos, pero deberían abarcar también los bancos de desarrollo. De acuerdo con cifras del gobierno, poco menos de una cuarta parte de los préstamos subsoberanos es proporcionada por los bancos de desarrollo.

Además de la deuda explícita, los pasivos implícitos derivados de los sistemas públicos de pensiones para los empleados públicos son altos en casi la mitad de los estados (Fitch, 2011a). Por otra parte, alrededor de un tercio de los estados introdujeron recientemente pilares no contributivos de pensiones, que son financiados con impuestos (OCDE, 2011b). La mayoría de los municipios carecen de un sistema formal de pensiones y las obligaciones por pensiones se pagan a través del gasto corriente. Las entidades subnacionales también pueden tener responsabilidades importantes relacionadas con sus organismos descentralizados, en particular las empresas públicas locales en el sector del agua, el transporte o la vivienda. A pesar de que es difícil arribar a una cifra exacta, dada la escasez de información, algunas estimaciones sitúan a los pasivos contingentes en el 12% del PIB en 2010 (IMCO, 2010). La relación de trabajadores activos a jubilados continuará disminuyendo en las próximas décadas, a medida que la población envejezca, y la carga de las prestaciones de jubilación aumentará para los gobiernos estatales conforme el conjunto de las contribuciones de los trabajadores activos siga disminuyendo.

Afrontar el desafío relacionado con las pensiones requerirá reformas profundas, incluida la conversión de los sistemas de pensiones de prestación definida en la mayoría de los estados a los sistemas de aportación definida basados en cuentas individuales, como se recomienda en el *Estudio Económico de México de 2011* y más recientemente por González Anaya y Revilla (2012). La necesidad de reforma es particularmente urgente en algunos estados que tienen menos de cinco años de autosuficiencia o incluso están ya haciendo sus pagos de pensiones de los gastos corrientes (véase la gráfica 3.16). Para otros, la sustentabilidad del sistema sólo está asegurada hasta 2015 (véase la gráfica 3.16). El gobierno federal debería seguir alentando a los estados a reformar sus sistemas de pensiones y a hacer uso del fondo especial para la reforma estructural de los sistemas de pensiones

Gráfica 3.16. Pasivos de pensiones por estado<sup>1</sup>

1. El blanco indica que no se cuenta con información.

Fuente: Análisis de la OCDE con base en los informes estatales de Fitch para 2009-2012, a partir de junio de 2012.

(Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones), que ha sido poco empleado hasta la fecha. Una mejor información sobre la deuda de los estados, incluyendo la deuda a corto plazo, como lo establece la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental, también contribuiría a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, así como a vigilar mejor la sustentabilidad de las finanzas públicas. De igual manera, idealmente debería contarse con información disponible sobre los pasivos contingentes de los estados y municipios. Una opción sería que el registro de la deuda de la Secretaría cubra no sólo las deudas de los estados, sino también los pasivos contingentes. Además, sería importante mejorar la información sobre el número y los salarios de los empleados estatales, en particular en el sector de la educación, el cual representa la mayor parte de los empleados de los estados, para conocer mejor los pagos futuros de pensiones y los pasivos contingentes.

### **Acuerdos institucionales para asegurar una mayor disciplina fiscal**

De cualquier forma, se requieren reformas más amplias para asegurar una mayor disciplina fiscal a nivel subnacional. El sistema actual no fomenta la responsabilidad fiscal y los instrumentos para asegurar la disciplina fiscal son débiles, a pesar de que en las últimas dos décadas se lograron importantes avances. Después de la crisis de las entidades subnacionales en la década de 1990, se introdujeron nuevas normas para limitar el acceso

de los estados a los préstamos y para aumentar la transparencia. También se reforzó el compromiso del gobierno federal de no rescatar a las instituciones subnacionales. En el pasado, ante el incumplimiento de la deuda subnacional, los bancos podían pedir al gobierno federal que la pagara, ya que éste actuaba como fiduciario en el servicio de la deuda que había sido garantizada con transferencias federales (Joumard, 2005; Fedelino y Ter-Minassian, 2010). Ahora éste ya no es el caso.

Sin embargo, el sistema actual todavía tiene defectos. Se basa principalmente en la disciplina de mercado, pero no se cuenta con varias de las condiciones necesarias para que dicha disciplina funcione como un instrumento eficaz para imponer fuertes restricciones presupuestarias a los gobiernos subnacionales. En primer lugar, hay una gran asimetría entre las transferencias y los ingresos propios que todavía puede dar lugar a restricciones presupuestarias laxas y a riesgo moral. En segundo lugar, los gobiernos subnacionales de ciertos estados tienen un acceso más privilegiado al financiamiento. Si bien su autonomía de recaudación de ingresos propios es baja, a menudo los préstamos tienen como garantía transferencias del gobierno federal y, por tanto, se perciben como de bajo riesgo. No obstante, la garantía implica que el prestamista no tenga incentivos para evaluar si el gobierno subnacional está comprometiendo demasiadas transferencias, lo cual ocasionaría que tuviera problemas fiscales en caso de ejecutarse las garantías. Además, al utilizar sus transferencias federales como garantía, los gobiernos locales tienen una capacidad muy limitada para renegociar sus préstamos. En tercer lugar, la información sobre las finanzas subnacionales es cuando menos escasa, y en el peor de los casos poco confiable, lo cual menoscaba el escrutinio de las instituciones financieras. Y, por último, la historia de los rescates anteriores y las transferencias discrecionales del gobierno federal a los gobiernos subnacionales indica que es poco probable que el gobierno federal no rescate a los gobiernos subnacionales en caso de dificultades.

Basarse principalmente en la disciplina de mercado se vuelve más problemático dadas las laxas restricciones a los préstamos en el nivel subnacional. La Constitución federal impone algunas condiciones que las entidades subnacionales deben cumplir para acceder a los mercados de crédito. Estas entidades sólo pueden endeudarse en moneda nacional, negociar con acreedores internos, y con el objeto de financiar la inversión pública productiva (la llamada regla de oro). Sin embargo, cada estado es responsable de establecer sus propios límites de contratación de deuda. Pero muy pocos imponen límites y en aquellos que sí los tienen, son más bien débiles y fáciles de eludir. Sólo cinco de los 32 estados han establecido un límite al endeudamiento basado en un porcentaje del presupuesto de gastos o de un ingreso determinado para cada año fiscal (véase el Anexo, cuadro 3.A1.4), aunque tales límites excluyen un elemento crucial, la deuda pendiente de pago.

A menudo, los préstamos a corto plazo no requieren autorización legislativa, la cual por lo general se exige para la contratación y el registro de deuda a largo plazo (véase el Anexo, cuadro 3.A1.4). Además, los límites de la deuda también pueden excederse con la autorización del Congreso del estado. Por último, las leyes estatales suelen restringir la contratación de deuda al financiamiento de la inversión productiva, pero la definición de esta inversión es muy vaga (BID, 2009; ASF, 2011).

La evidencia internacional sugiere que para reducir el riesgo moral funciona mejor una combinación de reglas fiscales a nivel subnacional y la disciplina de mercado, en conjunto con una fuerte credibilidad en cláusulas de exclusión de rescate (FMI, 1997; Sutherland *et al.*, 2005). Estas reglas pueden ayudar a garantizar la disciplina fiscal, pero también a mejorar la coherencia y la coordinación de los objetivos macroeconómicos generales entre los distintos niveles de gobierno. México destaca entre los países de la OCDE y los de América Latina

como una excepción, ya que combina restricciones laxas de endeudamiento subnacional con el uso de transferencias federales como garantía de los préstamos (Fedelino y Ter-Minassian, 2010). Los estados deberían adoptar reglas prudenciales adicionales, como aquellas sobre el déficit. Estas reglas también deberían incluir disposiciones más estrictas sobre la deuda a corto plazo. La deuda a corto plazo sólo debería autorizarse con fines de liquidez y debería estipularse que dicho préstamo tiene que ser reembolsado al final del año fiscal, como se hace, por ejemplo, en Estados Unidos (IMF, 1997).

El papel del gobierno federal debería ser promover la aplicación de las reglas fiscales y asegurar que aquellas adoptadas por los gobiernos subnacionales sean coherentes entre sí, para reducir al mínimo el riesgo de corrupción. El gobierno federal también debería fomentar la aplicación de techos indirectos de deuda estableciendo un límite a la proporción de transferencias que se pueden utilizar para garantizar la deuda del gobierno subnacional o haciendo que la garantía implícita dependa de que los gobiernos subnacionales pongan en marcha reglas fiscales más prudentes. Se debería aplicar una distinción más clara entre los gastos corrientes y los gastos de capital para asegurar que la deuda a largo plazo se utilice eficazmente para financiar la inversión pública. Para ser eficaces, dichas reglas también deberían limitar estrictamente el alcance de las operaciones fuera del presupuesto, como por ejemplo a través de las empresas e instituciones financieras locales, para evitar artimañas fiscales (Sutherland et al., 2005). Por ejemplo, la evidencia de Estados Unidos sugiere que los requisitos de equilibrio presupuestario sólo tienen impactos moderados, debido en parte a que los estados evaden las restricciones al transferir recursos entre los fondos controlados y otros fondos no restringidos por la regla fiscal. El crecimiento de la deuda de las empresas públicas españolas es otro ejemplo de cómo puede manifestarse, al menos temporalmente, la evasión de los estrictos requisitos de equilibrio presupuestario (OCDE, 2005). Además del fortalecimiento de las reglas, dada la historia de los rescates de gobiernos subnacionales insolventes por parte del gobierno central, debería sostenerse una firme y constante negativa a realizar operaciones similares para mantener firmemente las expectativas y los comportamientos de los participantes del mercado.

A mediados de abril de 2013 el Senado aprobó un proyecto de ley que realizaría enmiendas constitucionales para imponer controles más estrictos a la deuda de los gobiernos subnacionales. Deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados y ser ratificado por una mayoría de legislaturas estatales. De aprobarse, la ley permitiría a la legislatura federal promulgar leyes sobre responsabilidad y coordinación en el ámbito fiscal, y crear un solo registro de deuda en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para supervisar la deuda subnacional. También establecería un mecanismo para reducir los costos de los préstamos para gobiernos subnacionales altamente endeudados con la aprobación del Senado, al obtener una garantía del gobierno federal condicionada a que los gobiernos subnacionales cumplan con objetivos financieros previamente acordados. Más aún, la contratación de deuda por parte de los estados requeriría la aprobación de dos terceras partes de las legislaturas estatales en vez de un voto de mayoría simple, y al mismo tiempo deberá especificarse que la deuda no se utilizará para financiar el gasto corriente y tendrá que pagarse al final del periodo en funciones de la administración contratante.

Es probable que reglas fiscales más estrictas, como aquellas sobre déficit o sobre la deuda, vuelvan más procíclica la política fiscal. Una posible solución sería definir las reglas fiscales en términos cíclicamente ajustados, pero desde el punto de vista computacional es difícil evaluar los ciclos locales. Una alternativa más factible sería crear fondos de previsión para la estabilización del presupuesto a nivel estatal, con el fin de ahorrar ingresos adicionales en

periodos de auge, como en Estados Unidos (NASBO, 2007). En combinación con las reglas que exigen presupuestos equilibrados, los fondos de previsión han proporcionado un mecanismo transparente para ahorrar durante los buenos tiempos, y han demostrado ser útiles para moderar el impacto de las fluctuaciones cíclicas de los ingresos sobre los gastos estatales (Ter-Minassian, 2007). Una mejor coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en la fijación de objetivos fiscales –por ejemplo, a través de un foro como los que existen en Alemania ya descritos– también podría contribuir a ajustar mejor las políticas fiscales durante el ciclo. Asimismo, dicho foro podría ayudar a afirmar la disciplina fiscal mediante el fortalecimiento de los compromisos políticos y la presión de grupo.

Para que las reglas fiscales y la disciplina de mercado funcionen, debe estar disponible información oportuna y confiable sobre las posiciones financieras de los gobiernos subnacionales, incluyendo los pasivos contingentes y las actividades fiscales, como las relacionadas con las asociaciones público-privadas (APP). Esto permitirá realizar un mejor seguimiento del cumplimiento de las reglas y una mejor supervisión por parte de los prestamistas. La nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental, que establece que los estados y los municipios deben publicar sus cuentas en Internet, incluyendo información sobre su situación de endeudamiento, sin duda debería ayudar. Para fortalecer la vigilancia, el gobierno federal también podría considerar la creación de un sistema de auditoría externa. Tal institución ayudaría no sólo a vigilar el cumplimiento de las reglas fiscales, sino también impulsaría la innovación de los gobiernos subnacionales y el avance hacia mejores prácticas en la entrega de información.

## Observaciones finales

La reforma exitosa del sistema fiscal federal de México requerirá de un paquete coherente y bien coordinado de medidas, así como una considerable voluntad política, dada la complejidad del sistema actual y los intereses creados. El recuadro 3.5 resume las principales características de un paquete de reforma como éste. No será fácil. Sin embargo, si se implementaran las reformas necesarias, México podría cosechar bastante eficiencia y ganancias de capital. Una reforma de este tipo sería un proyecto de mediano a largo plazo. Pero no debe retrasarse. El gobierno debería aprovechar la buena situación económica y fiscal actual, para reformar las relaciones fiscales intergubernamentales. La evidencia de los países de la OCDE sugiere que una buena situación económica y fiscal es clave para el éxito de dichas reformas (Blöchliger y Vammalle, 2012).

Como pasos previos, la reforma debe mejorar la asignación de responsabilidades de gasto en todos los niveles de gobierno para reducir las duplicaciones. También serán necesarios mayores esfuerzos para reunir la información necesaria para evaluar las necesidades de gasto y el uso de los fondos por los gobiernos subnacionales. De igual manera, debería darse prioridad a una mejor coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, la aplicación de una contabilidad homogénea en todos los niveles de gobierno y el fortalecimiento de las reglas fiscales subnacionales, con el fin de mejorar la gestión macroeconómica, la sustentabilidad fiscal y la transparencia. Después podrían emprenderse otras reformas más amplias para mejorar las características de eficiencia y redistribución del sistema de transferencia. La agrupación de elementos que mejoran la eficiencia con los objetivos de distribución podría ayudar a difundir los beneficios de la reforma entre las distintas jurisdicciones y actores, y ayudaría a superar su resistencia. Esto podría sentar las bases para superar la resistencia de los gobiernos subnacionales a

aumentar impuestos e incrementar con éxito la autonomía de sus ingresos. Una vez que dicha autonomía sea mayor, se podrían limitar las transferencias de los gobiernos federales para evitar la duplicación de esfuerzos y mejorar la eficacia.

**Recuadro 3.5. Recomendaciones para mejorar las relaciones fiscales entre niveles de gobierno**

- Mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto de los gobiernos subnacionales mediante la clarificación de las responsabilidades de gasto en salud y educación para los niveles inferiores de gobierno.
- Establecer una restricción presupuestaria más estricta a los gobiernos subnacionales para mejorar su recaudación tributaria al limitar nuevos aumentos en las transferencias, evitar las transferencias extraordinarias y promover la aplicación de límites de déficit y de deuda.
- Otorgar mayores atribuciones tributarias a los estados permitiendo que carguen impuestos sobre la renta y sobre el consumo por encima de los impuestos federales, pero que los recaude la administración tributaria federal. Fortalecer los ingresos de impuestos sobre la propiedad mediante la actualización de los registros de la propiedad, el aumento de las tasas, la eliminación de exenciones y la mejora de la recaudación al permitir que la administración tributaria federal o estatal realice la recaudación.
- Mejorar el funcionamiento y la transparencia de las transferencias federales mediante el establecimiento y la aplicación de fórmulas claras y medibles para la asignación de las transferencias cuando éstas no existan, dando mayor peso a las necesidades y mayores incentivos a los estados para proveer mejores servicios. Las transferencias etiquetadas para la salud y la educación también deberían tomar en cuenta las diferencias de costos de la prestación de servicios entre las regiones al asignar fondos para reducir las inequidades en el acceso.
- Mejorar la equidad del sistema estableciendo un sistema de transferencias federales a las zonas más desfavorecidas. Reducir la volatilidad de las transferencias del gobierno federal mediante la inclusión de un mecanismo moderador en las fórmulas de distribución de ingresos y considerar la creación de fondos de estabilización del presupuesto para moderar los ingresos subnacionales.
- Mejorar la gestión de las finanzas públicas a través del desarrollo e implementación de presupuestos multianuales a nivel estatal, con un enfoque en el desempeño y la eficacia del gasto, y en los resultados del sector público. Mejorar la coordinación fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, por ejemplo mediante la creación de una institución para la discusión de los presupuestos y los planes financieros subnacionales.
- Continuar los esfuerzos para reformar gradualmente los sistemas de pensiones definidas de los estados hacia los sistemas de aportación definida.
- Fomentar el uso de una definición más precisa de inversión pública productiva en las leyes de deuda del Estado.
- Adoptar fuertes regulaciones bancarias prudenciales para los préstamos a los estados y municipios basados en la capitalización de los bancos.
- Aplicar plenamente la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental para garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas de los presupuestos locales, y garantizar que sea efectivamente cumplida por todos los estados y municipios.

## Notas

1. A lo largo del capítulo, el término gobiernos subnacionales se refiere tanto a los estados como a los municipios. Cada vez que el texto se refiere a una entidad (federal, estatal o municipal) en particular, se estipula claramente.
2. Existen buenas prácticas en México que han llevado a aumentar el cobro de las facturas. Por ejemplo, CIAPACOV (un proveedor de servicios de varios municipios de Colima) ha aumentado la eficiencia comercial del 40% al 72% sin conflictos sociales, gracias a un programa de “cobro amistoso de facturas” que combinó la posibilidad de pagar la factura del agua en los puestos de periódicos y revistas con la asignación de diferentes periodos de pago para diferentes áreas de servicio, y la mejora de la calidad de servicios al cliente (véase OCDE, 2013b para más detalles).
3. Esta deuda incluye todos los pasivos en los que hayan incurrido los gobiernos subnacionales que están registrados en la Secretaría de Hacienda federal, y que fueron aprobados por las legislaturas locales. Esto no incluye los préstamos a corto plazo o pasivos contingentes, como las pensiones o créditos de proveedores.

## Bibliografía

- Ahmad, E. y G. Brosio (2006), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing Inc.
- Álvarez Estrada, D. (2009), “Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* núm. 91, Proyecto CEPAL-GTZ (LC/L.3093-P), Santiago de Chile.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez y A. Johansson (2011), “Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 836.
- Auditoría Superior de la Federación (2008), “Informe del resultado de la fiscalización superior de la República”.
- Auditoría Superior de la Federación (2009), “Ramo General 33, Evaluación Fondo de Aportaciones para los Servicios FASSA”.
- Auditoría Superior de la Federación (2011), “Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, 2000-Marzo 2011”, Cámara de Diputados.
- Banxico (2011), “Reporte sobre el sistema financiero: Septiembre 2011”, Banco Central de México.
- Bird, R. (1999), “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignments”, *IMF Working Papers*, núm. 165.
- Bird, R. (2011), “Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature”, *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 2, núm. 1 (2011), pp. 139-161.
- Blöchliger, H., O. Merk, C. Charbit y L. Mizell (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries”, *OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government Working Papers*, núm. 4.
- Blöchliger, H. y O. Petzold (2009), “Taxes and Grants: On the Revenue Mix of Sub-central Governments”, *OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government Working Papers*, núm. 7.

- Blöchliger, H., M. Brezzi, C. Charbit, M. Migotto, J. M. Pinero-Campos y C. Vammalle (2010), "Fiscal Policy across Levels of Government in Times of Crisis", *OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government Working Papers*, núm. 12.
- Blöchliger, H. y C. Vammalle (2012), "Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game", *OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government Working Papers*, próxima publicación.
- Blöchliger, H. y B. Egert (2013), "Measuring the Cyclical Properties Intergovernmental Grants", *OECD Economics Department Working Paper*, próxima publicación.
- Boadway R. y A. Shah (2009), *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.
- Bordignon y Turati (2005), "Bailing Out Expectations and Health Expenditure in Italy: An Empirical Approach", Universidad Católica de Milano, mimeo.
- Cabrera Castellanos, L. F y R. Lozano-Cortés (2008), "Decentralization and Fiscal Federalism in Mexico", *MPRA Working Papers*, núm. 10572.
- Cabrero, E. y J. Martínez-Vázquez (2000), "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery", en Marcelo Giugale y S. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, The World Bank, Washington, DC.
- Campos, M., B. Jarillo y L. Santibáñez (2010), "Gasto en educación: la eficiencia del financiamiento educativo en México", México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Careaga, M. y B. R. Weingast (2003). "Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico", en Dani Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press.
- Castañeda, L. C. y J. E. Pardinas (2012), "Sub-national Revenue Mobilization in Mexico", *Inter-American Development Bank Working Papers*, núm. IDB-WP-354.
- CONEVAL (2011a), "Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2011", Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, México.
- CONEVAL (2011b), "El Ramo 33 en el desarrollo social en México: Evaluación de ocho fondos de política pública", Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, México.
- Cours des Comptes (2009), "Bilan d'étape de l'intercommunalité en France".
- Deutsche Bank (2011), "Stability Council: Financial Inspector of Germany's Länder", Deutsche Bank Research.
- De la Maisonnette, C. y J. Oliveira Martins (2013), "Public Spending on Health and Long-term Care: A New Set of Projections", *OECD Economics Department Working Papers*, próxima publicación.
- Fedelino, A. y T. Ter-Minassian (2010), "Making Fiscal Decentralisation Work: Cross-Country Experiences", *IMF Occasional Papers*, núm. 271, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Fernández Martínez, M. A. (2011), "Teachers, Protests, and Parties: The Political Economy of Educational Transfers in Mexico", Duke University, mimeo.
- Fierro Evans, C., G. Tapia García y F. Rojo Pons (2009), "Descentralización educativa en México: un recuento analítico", en *Implementación de políticas educativas*, OCDE, México.

- Fitch (2011a), “Marco institucional de los gobiernos subnacionales en México”, Fitch Ratings, International Public Finance Mexico, septiembre.
- Fitch (2011b), “Mexican Sub-nationals’ Credit Performance Continues Downward Trend”, Fitch Ratings, International Public Finance Mexico, diciembre.
- Fitch (2011c), “Normas prudenciales en estados y municipios: Importancia de su aplicación oportuna”, Fitch Ratings México.
- Fitch (2012), “Tendencias y perspectivas en las calificaciones de entidades subnacionales en México”, Fitch Ratings, International Public Finance Mexico, octubre.
- Garza Ibarra, C. A. (2011), “Fiscal Federalism in Mexico”, presentación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- González Anaya, J. A. y E. Revilla (2012), “Mexico’s Fiscal Federalism”, mimeo.
- IDB (2009), “Panorama de financiamiento de infraestructura con capitales privados en México”, Banco Interamericano de Desarrollo.
- IMCO (2010), “Índice de Competitividad Estatal 2010: La caja negra del gasto público”, Instituto Mexicano de Competitividad.
- IMF (1997), “Fiscal Federalism in Theory and Practice”, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Indetec (2011), “Debilidad de las tasas y tarifas del impuesto predial en México”, presentación en la Jornada Regional de Catastro y Tributación Inmobiliaria.
- Jourard, I. (2005), “Getting the Most of Public Sector Decentralisation in Mexico”, *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 453.
- Jourard, I. y P. M. Kongsrud (2003), “Fiscal Relations across Levels of Government”, *OECD Economic Studies*, vol. 36, núm. 1.
- Jourard, I., C. André y C. Nicq (2010), “Health Care Systems: Efficiency and Institutions”, *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 769.
- Martínez-Fritscher, A. y C. Rodríguez-Zamora (2011), “An Evaluation of the 1997 Fiscal Decentralization Reform in Mexico: The Case of the Health Sector”, *Banco de México Working Papers*, núm. 2011-16.
- Merino, G. (2003), “Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo”, en: *Caleidoscopio de la salud, de la investigación a las políticas, y de las políticas a la acción*, Fundación Mexicana para la Salud, México, pp. 195-207.
- NASBO (2007), *Fiscal Survey of the States*, National Association of State Budget Officers, Washington, DC.
- Oates, W. y R. Schwab (1988), “Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency-enhancing or Distortion-inducing?”, *Journal of Public Economics*, núm. 35.
- OCDE (2004a), *OECD of Reviews of Regulatory Reform: Mexico*, París.
- OCDE (2004b), *OECD Territorial Reviews: Mexico City*, París.
- OCDE (2005), *OECD Economic Surveys: Spain*, París.

- OCDE (2006a), "Workshop Proceedings: The Efficiency of Sub-Central Spending", OECD Fiscal Network Workshop on Performance Indicators and Local Government Collaboration, París, mayo.
- OCDE (2006b), "Fundamental Reform of Personal Income Tax", OECD Tax Policy Studies, París.
- OCDE (2006c), *OECD Territorial Review, Competitive Cities in the Global Economy*, París.
- OCDE (2010a), *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*, París.
- OCDE (2010b), *Regional Development Policies in OECD Countries*, París.
- OCDE (2010c), *OECD Public Governance Reviews: Finland Working Together to Sustain Success*, París.
- OCDE (2010d), *Financing Water Resources Management in Mexico*, París.
- OCDE (2010e), *Reviews of Regulatory Reform: Australia, Towards a Seamless National Economy*, París.
- OCDE (2011a), *Lessons from PISA for Mexico: Strong Performers and Successful Reformers in Education*, París.
- OCDE (2011b), *OECD Economic Surveys: Mexico*, París.
- OCDE (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, París.
- OCDE (2012a), *OECD Territorial Reviews: Chihuahua*, París.
- OCDE (2012b), *OECD Economic Surveys: Norway*, París.
- OCDE (2012c), "Guide to Improve the Regulatory Quality of State and Municipal Formalities and Strengthen Mexico's Competitiveness", Ciudad de México.
- OCDE (2012d), *Mexico Environmental Policy Review*, París.
- OCDE (2012e), "Framework conditions for private sector participation in water infrastructure in Mexico", junio.
- OCDE (2012f), *Promoting Growth in All Regions*, París.
- OCDE (2013a), *Improving Education in Puebla: An OECD Perspective on Basic and Upper Secondary Education*, París.
- OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, París.
- Revilla, E. (2010), "Subnational Debt Reestructuring in Mexico: A Tale of Two Crises", mimeo.
- Salazar Domínguez, J. G. (2011), "The Political Determinants of Resource Allocation in Mexican Municipalities: the Fund for Municipal Social Infrastructure", University of Sussex, DPhil thesis.
- Santiago, P., I. McGregor, D. Nusche, P. Ravela y D. Toledo (2012), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: México*, OECD, París.
- Schwellnus, C. (2009), "Achieving Higher Performance: Enhancing Spending Efficiency in Health and Education in Mexico," *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 732.
- Smith, H. J. (2012), "Fiscal Decentralization and Development: An Analysis of City Governments in Argentina and Mexico, 1980–2010", Florida International University, mimeo.
- Sutherland, D., R. Price e I. Joumard (2005), "Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 465.

- Ter-Minassian, T. (2007), "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, núm. 3.
- Ter-Minassian, T. y J. P. Jiménez (2011), "Macroeconomic Challenges of Fiscal Decentralization in Latin America in the Aftermath of the Global Financial Crisis", *ECLAC Working Papers*.
- UNPD (2011), "Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Villanueva Sánchez, P. (2010), "Impacto de la descentralización de la educación básica y normal en México sobre el gasto en nómina magisterial de los estados, 1999-2004", *Economía Mexicana Nueva Época*, vol. XIX, núm. 2.
- Von Hagen, J. y R. Hepp (2001), "Regional Redistribution and Risk Sharing in the German Federation", *CEPR Discussion Papers*.
- Warren, N. (2006), "Benchmarking Australia's Intergovernmental Fiscal Arrangements", New South Wales Government.

## ANEXO 3.A1

Cuadro 3.A1.1. **Transferencias no etiquetadas (Participaciones federales, Ramo 28)<sup>1</sup>**

| Fondo                                                        | Propósito                                                          | Financiamiento                                          | Criterios de distribución                                                                                   | Destinatario         | Porcentaje Ramo 28 (2010) |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|
| Fondo General de Participaciones (FGP)*                      | Participación de ingresos a estados y municipios                   | 20% de RFP                                              | (60%) crecimiento de PIB del estado; (30%) crecimiento de ingresos locales; (10%) nivel de ingresos locales | Estados y municipios | 86%                       |
| Fondo de Fomento Municipal (FFM)                             | Participación de ingresos a municipios                             | 1% de RFP                                               | Ingreso municipal (impuesto sobre la propiedad y tarifas de agua) ponderado por población del estado        | Municipios           | 4%                        |
| Fondo de Fiscalización (FOFIE)                               | Incentivo para el cumplimiento de las leyes tributarias            | 1.25% de RFP                                            | Medidas de esfuerzos locales para el cumplimiento de las leyes tributarias                                  | Estados y municipios | 5%                        |
| 3.17% de Derecho Adicional (Regalías especiales de petróleo) | Recursos para los municipios productores de petróleo               | 3.17% de regalía especial del petróleo                  | Ingreso municipal (impuesto sobre la propiedad y derechos de agua)                                          | Municipios           | 0.30%                     |
| 0.136% de Recaudación Federal Participable                   | Recursos para municipios de la frontera                            | 1.136% de RFP                                           | Ingreso municipal (impuesto sobre la propiedad y derechos de agua)                                          | Municipios           | 0.70%                     |
| Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)                 | Compensación por extracción de petróleo y gas                      | 0.6% de regalía principal de petróleo                   | Producción de petróleo y gas                                                                                | Estados y municipios | 1%                        |
| Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS)     | Reparto de ingresos de impuestos suntuarios a estados y municipios | 80% tabaco; 20% cerveza y licor                         | Porcentaje de ventas de tabaco, cerveza y licor en relación con el promedio nacional                        | Estados y municipios | 2%                        |
| Fondo de Compensación (FOCO)                                 | Compensación para los 10 estados más pobres                        | 2/11 de la recaudación de impuestos locales de gasolina | Inverso del PIB per cápita por productos no petrolíferos                                                    | Estados y municipios | 1%                        |

1. RFP significa Recaudación Federal Participable, el conjunto de ingresos federales que se comparte con estados y municipios. Incluye el impuesto sobre la renta, el IVA, todos los demás impuestos federales y los ingresos petroleros. No incluye ingresos de las empresas públicas, financiamiento del gobierno federal y ciertas otras fuentes de ingresos no tributarios. A los estados se les requiere por ley que compartan al menos 20% de estos recursos con los municipios. Los fondos cuyas fórmulas de asignación fueron modificadas en la última reforma de 2007 están marcados con un asterisco.

Fuente: Análisis de la OCDE basado en González Anaya y Revilla (2012) y Garza Ibarra (2011), así como otros documentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 3.A1.2. **Transferencias etiquetadas (Aportaciones federales, Ramo 33)<sup>1</sup>**

| Fund                                                                                                            | Purposas                                           | Funding                                                                                                        | Criterios de distribución                                                                                                                                                                                                                                | Destinatario | Porcentaje Ramo 33 (2010) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------------|
| Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*                                                          | Educación básica                                   | Teóricamente suficiente dinero para cubrir la nómina. Normalmente se negocia durante el proceso presupuestario | (50%) Inscripción de estudiantes en escuelas públicas del estado; (20%) gastos estatales en educación; (20%) estados con FAEB por estudiante por debajo del promedio nacional; (10%) índice de calidad educativa                                         | Estado       | 59%                       |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)                                                       | Servicios de salud                                 | Teóricamente suficiente dinero para cubrir la nómina. Normalmente se negocia durante el proceso presupuestario | Se basa principalmente en la cantidad de beneficiarios, con poco peso asignado a las necesidades de salud, al gasto estatal en salud y a la eficiencia en los gastos                                                                                     | Estado       | 12%                       |
| Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)*                                                    | Infraestructura social y rural                     | 0.303% de RFP                                                                                                  | Necesidades relativas del estado con respecto al promedio nacional medido por: pobreza extrema, ingreso per cápita, estudios, tamaño de la vivienda y calidad del agua y los drenajes                                                                    | Estado       |                           |
|                                                                                                                 |                                                    | 2.197 de RFP                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                          | Municipios   | 9%                        |
| Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) | Fortalecimiento municipal                          | 2.56% de RFP                                                                                                   | 2.35% para los estados con base en la población. Los estados distribuyen a los municipios con base en la población. 0.2123% distribuido al Distrito Federal (DF). El DF distribuye fondos a los municipios con base en su población residente y flotante | Municipios   | 9%                        |
| Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)                                                                           | Asistencia social e infraestructura educativa      | 0.814% de RFP                                                                                                  | Índice de vulnerabilidad social                                                                                                                                                                                                                          | Estado       | 3%                        |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)                                        | Promoción de educación y alfabetización de adultos | Teóricamente suficiente dinero para cubrir la nómina. Normalmente se negocia durante el proceso presupuestario | Instalaciones educativas y empleados                                                                                                                                                                                                                     | Estado       | 1%                        |
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)*                                                         | Seguridad pública                                  | Se negocia durante el proceso presupuestario                                                                   | Índices de población, delincuencia y criminalidad                                                                                                                                                                                                        | Estado       | 2%                        |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)*                             | Necesidades financieras y pensiones                | 1.4% de RFP                                                                                                    | Inverso del PIB per cápita                                                                                                                                                                                                                               | Estado       | 5%                        |

1. RFP significa Recaudación Federal Participable, el conjunto de ingresos federales que se comparte con estados y municipios. Incluye el impuesto sobre la renta, el IVA, todos los demás impuestos federales y los ingresos petroleros. No incluye ingresos de las empresas públicas, financiamiento del gobierno federal y ciertas otras fuentes de ingresos no tributarios. A los estados se les requiere por ley que compartan al menos 20% de estos recursos con los municipios. Los fondos cuyas fórmulas de asignación fueron modificadas en la última reforma de 2007 están marcados con un asterisco.

Fuente: Análisis de la OCDE basado en González Anaya y Revilla (2012) y Garza Ibarra (2011), así como otros documentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 3.A1.3. **Asignación de impuestos a los gobiernos subnacionales**

| Tipo de impuesto                                                                                                   | Ventajas                                                                                                                                                                                                    | Desventajas                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Impuesto territorial y sobre la propiedad                                                                          | -Base imponible inmóvil                                                                                                                                                                                     | -Administración difícil y a menudo costosa (especialmente al determinar el valor de las bases de impuestos sobre la propiedad y el establecimiento de catastros funcionales), suelen ser de bajo rendimiento                       |
|                                                                                                                    | -Visible                                                                                                                                                                                                    | -Alta visibilidad, por lo que a menudo las reformas a las políticas son difíciles                                                                                                                                                  |
|                                                                                                                    | -Vínculo indirecto con los beneficios                                                                                                                                                                       | -Generan problemas de equidad                                                                                                                                                                                                      |
| Tarifas y cargos a los usuarios (por ejemplo, recolección de basura, administración de agua, peajes de carreteras) | -Base imponible de poca movilidad                                                                                                                                                                           | -Por lo general tienen rendimiento bajo, debido a las consideraciones de distribución/políticas                                                                                                                                    |
|                                                                                                                    | -No hay problemas evidentes de desequilibrio horizontal o vertical                                                                                                                                          | -Baja rentabilidad                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                                                                                    | -Visibles                                                                                                                                                                                                   | -Generan problemas de equidad si se aplican a los bienes principales como educación, atención médica y asistencia social                                                                                                           |
|                                                                                                                    | -Vínculo con los beneficios                                                                                                                                                                                 | -Puede haber limitaciones legales al establecer los cargos                                                                                                                                                                         |
| Impuesto sobre la renta a las personas físicas                                                                     | -Ingresos boyantes                                                                                                                                                                                          | -Costos de implementación elevados en algunos casos (administrativos y de estimación del consumo individual)                                                                                                                       |
|                                                                                                                    | -Visible (aumenta la rendición de cuentas)                                                                                                                                                                  | -Puede generar o agravar desequilibrios horizontales                                                                                                                                                                               |
|                                                                                                                    | -Costo-eficiente si se carga a los impuestos nacionales                                                                                                                                                     | -Bajo rendimiento en las áreas con ingreso promedio por debajo del umbral; además, en la medida en que la mayoría de las personas no pague, el efecto precio-sígnal del impuesto se debilita                                       |
| Impuestos sobre ventas y sobre consumos especiales                                                                 | -No hay problemas de desequilibrio horizontal o vertical                                                                                                                                                    | -Si se grava con tasas diferentes entre las jurisdicciones, puede crear distorsiones si las personas se desplazan.                                                                                                                 |
|                                                                                                                    | -Visible                                                                                                                                                                                                    | -Si se grava con tasas diferentes entre las jurisdicciones, puede crear distorsiones si las personas se desplazan.                                                                                                                 |
|                                                                                                                    | -Fáciles de administrar                                                                                                                                                                                     | -Puede generar compras del otro lado de la frontera si se grava a diferentes tasas entre las jurisdicciones subnacionales                                                                                                          |
| IVA                                                                                                                | -Algunos argumentos sobre los beneficios; por ejemplo, de licor y tabaco (si son subnacionales responsables de la salud), de vehículos y combustibles (si son subnacionales responsables de las carreteras) |                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                    | -Si se asigna y administra correctamente, puede ser un buen impuesto local                                                                                                                                  | -Administración compleja del impuesto                                                                                                                                                                                              |
| Impuesto sobre nóminas                                                                                             | -Costos administrativos bajos                                                                                                                                                                               | -Si se aplica por principio de destino, se requiere de controles en las fronteras entre las jurisdicciones locales; si se aplica por principio del origen, pueden surgir la exportación de impuestos y la transferencia de precios |
|                                                                                                                    | -Ingresos altos                                                                                                                                                                                             | -Sirven de barrera para el empleo formal y pueden desalentar la innovación al imponer una carga muy grande a las empresas de formación reciente, que tienen bajas utilidades                                                       |
| Impuesto sobre la renta a las personas morales                                                                     | -Vínculo débil con los beneficios si el traslado entre las diferentes jurisdicciones es común, ya que los ingresos se recaudan en el lugar de empleo y no en el lugar de residencia                         | -Las bases de impuestos móviles y la administración compleja hacen que sea adecuado el cobro por el centro                                                                                                                         |
|                                                                                                                    | -Algunas veces se percibe como una parte del impuesto sobre los beneficios                                                                                                                                  | -Altamente cíclico                                                                                                                                                                                                                 |
| Impuestos sobre recursos                                                                                           |                                                                                                                                                                                                             | -Geográficamente concentrado                                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                             | -Desequilibrios horizontales significativos                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                             | -Difíciles de administrar                                                                                                                                                                                                          |
|                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                             | -Excesivamente volátiles                                                                                                                                                                                                           |

Fuente: Análisis de la OCDE basado en Bird (1999), Blöchliger y Petzold (2009), Fedelino y Ter-Minassian (2010), y Journard y Kongarud (2003).

Cuadro 3.A1.4. Límites de la deuda por estado

| Estado              | Deuda a largo plazo                           |                               |                                                                                                                                                                                                                         | Deuda a corto plazo |                     |                     |                                                |
|---------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------------------------------------|
|                     | Necesita autorización del gobierno del estado | Límites para la deuda estatal | Base para los topes de deuda                                                                                                                                                                                            | ¿Es deuda pública?  | ¿Se debe registrar? | ¿Necesita garantía? | La reestructuración de la deuda está prohibida |
| Aguascalientes      | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | No                  | Ambiguo             | No                  | No                                             |
| Baja California     | Sí                                            | Sí                            | Los pagos a capital e intereses en los primeros 12 meses no deben exceder del 22% del gasto público                                                                                                                     | n.d.                | n.d.                | n.d.                | n.d.                                           |
| Baja California Sur | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | No                  | Ambiguo             | No                  | No                                             |
| Campeche            | Sí                                            | Sí                            | Deuda equivalente al 10% del gasto estatal                                                                                                                                                                              | Sí                  | Sí                  | No                  | No                                             |
| Chiapas             | Sí                                            | Sí                            | Deuda equivalente al 25% de los ingresos propios del estado y los subsidios incondicionales (participaciones)                                                                                                           | Sí                  | Sí                  | No                  | No                                             |
| Chihuahua           | Sí                                            | No                            | El tope de la deuda sólo se aplica a la deuda municipal. La deuda no debe exceder del periodo de dos administraciones y no debe exceder del 10% del presupuesto del año fiscal anterior al de la firma de los contratos | Sí                  | Sí                  | No                  | No                                             |
| Coahuila            | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | Sí                  | No                  | Sí                  | No                                             |
| Colima              | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | Sí                  | Sí                  | No                  | No                                             |
| Distrito Federal    | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | Sí                  | Sí                  | No                  | No                                             |
| Durango             | Sí                                            | No                            | Además del financiamiento de programas aprobado por el Congreso del estado, se puede autorizar una deuda adicional si no excede del 5% de los ingresos ordinarios durante el año fiscal en que se contrajo la deuda     | Sí                  | Sí                  | Sí                  | Sí                                             |
| Estado de México    | Sí                                            | No                            | El tope de la deuda sólo se aplica a la deuda municipal                                                                                                                                                                 | No                  | Ambiguo             | Sí                  | No                                             |
| Guanajuato          | Sí                                            | Sí                            | La deuda se puede contraer hasta por un monto neto del 10% del presupuesto total del año fiscal en que se contrae                                                                                                       |                     |                     |                     |                                                |
| Guerrero            | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | Sí                  | Sí                  | No                  | No                                             |
| Hidalgo             | Sí                                            | No                            | El tope de la deuda sólo se aplica a la deuda a corto plazo                                                                                                                                                             | No                  | No                  | Sí                  | Sí                                             |
| Jalisco             | Sí                                            | Sí                            | La deuda se puede contraer hasta por un monto neto del 10% del presupuesto total del año fiscal en que se contrae                                                                                                       | No                  | Ambiguo             | No                  | No                                             |
| Michoacán           | Sí                                            | Sí                            | En cualquier caso el servicio de la deuda debe ser mayor que el 2.5% del presupuesto anual del año fiscal en que se contrae la deuda y se debe basar en proyecciones financieras                                        | Sí                  | Sí                  | No                  | No                                             |
| Morelos             | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | No                  | No                  | Sí                  | Sí                                             |
| Nayarit             | Sí                                            | Sí                            | En cualquier caso el servicio de la deuda debe ser mayor que el 15% del presupuesto anual del año fiscal en que se contrae y se debe basar en proyecciones del superávit del déficit primario                           | No                  | Ambiguo             | No                  | No                                             |
| Nuevo León          | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | Sí                  | Sí                  | No                  | No                                             |
| Oaxaca              | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | No                  | No                  | No                  | No                                             |
| Puebla              | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | No                  | Ambiguo             | Sí                  | Sí                                             |
| Querétaro           | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | Sí                  | Sí                  | No                  | No                                             |
| Quintana Roo        | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                                                     | Sí                  | Sí                  | No                  | No                                             |
| San Luis Potosí     | Sí                                            | Sí                            | La deuda no puede ser superior al 20% de los ingresos autorizados en el presupuesto anual                                                                                                                               | n.d.                | n.d.                | n.d.                | n.d.                                           |

### 3. MEJORAR LAS RELACIONES FISCALES FEDERALES PARA LOGRAR UN MÉXICO MÁS FUERTE

| Estado     | Deuda a largo plazo                           |                               |                                                                                                                                                                                    | Deuda a corto plazo |                     |                     |                                                |
|------------|-----------------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------------------------------------|
|            | Necesita autorización del gobierno del estado | Límites para la deuda estatal | Base para los topes de deuda                                                                                                                                                       | ¿Es deuda pública?  | ¿Se debe registrar? | ¿Necesita garantía? | La reestructuración de la deuda está prohibida |
| Sinaloa    | Sí                                            | No                            | Las obligaciones a corto plazo no constituyen una deuda, a menos que el balance acumulado exceda del 5% del ingreso del año fiscal                                                 | No                  | No                  | Sí                  | Sí                                             |
| Sonora     | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                | Sí                  | Sí                  | No                  | No                                             |
| Tabasco    | Sí                                            | Sí                            | Se puede contraer una deuda si no excede del 5% de los ingresos del estado durante el año fiscal y se paga dentro del mismo año fiscal. Las mismas condiciones para los municipios | Sí                  | Sí                  | Sí                  | Sí                                             |
| Tamaulipas | Sí                                            | No                            | El tope de la deuda sólo se aplica a la deuda a corto plazo                                                                                                                        | No                  | Ambiguo             | Sí                  | No                                             |
| Tlaxcala   | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                |                     |                     |                     |                                                |
| Veracruz   | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                | No                  | Ambiguo             | No                  | No                                             |
| Yucatán    | Sí                                            | No                            | El tope de la deuda sólo se aplica a la deuda municipal. El pago de las obligaciones no debe exceder del 30% de la participación de los ingresos federales anuales                 | Sí                  | Sí                  | Sí                  | Sí                                             |
| Zacatecas  | Sí                                            | No                            | ...                                                                                                                                                                                | n.d.                | n.d.                | n.d.                | n.d.                                           |

Fuente: Análisis de la OCDE basado en información de Fitch (2011C) y ASF (2011).

## **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS**

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

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

Estudios económicos de la OCDE

# MÉXICO

## TEMA ESPECIAL: MEJORAMIENTO DE LAS RELACIONES EN EL FEDERALISMO FISCAL

### ÍNDICE

Resumen ejecutivo

Evaluación y recomendaciones

Capítulo 1. Nuevos hallazgos sobre los obstáculos para el crecimiento económico

Capítulo 2. Los retos del crecimiento verde y la necesidad de una reforma energética

Capítulo 3. Mejorar las relaciones fiscales federales para lograr un México más fuerte

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201521-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](http://www.oecd-ilibrary.org) para más información.

**Volume 2013/9**  
**Mayo 2013**

OECD publishing  
[www.oecd.org/publishing](http://www.oecd.org/publishing)



ISBN 978-92-64-20146-0  
10 2013 09 4 P 9

