Estudios económicos de la OCDE

MÉXICO

ENERO 2015



OCDE

Estudios económicos de la OCDE: México

2015

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

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 (2015), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264218734-es

ISBN 978-92-64-21872-7 (impresa)
ISBN 978-92-64-21873-4 (PDF)

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

Fotografías: Portada © iStockphoto.com/M.

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

© OCDE 2015
La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

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

Índice

Estadísticas básicas de México, 2013 ... 7

Resumen ejecutivo ... 9
Principales conclusiones ... 10
Recomendaciones clave ... 11

Evaluación y recomendaciones ... 13
Estimular la recuperación macroeconómica ... 18
Reformas estructurales para impulsar el crecimiento y reducir la informalidad ... 23
Recomendaciones para impulsar el crecimiento y reducir la informalidad ... 34
Compartir los frutos del crecimiento ... 35
Recomendaciones para compartir los frutos del crecimiento ... 47
Bibliografía ... 47

Anexo. **Seguimiento de las recomendaciones previas de la OCDE sobre políticas públicas** ... 51

Capítulos temáticos

Capítulo 1. **Impulsar el crecimiento y reducir la informalidad** ... 65
Mejorar la regulación y atender problemas de competencia ... 69
Reducción de la informalidad y modernización del Estado ... 82
Fortalecer las condiciones futuras para ascender en la cadena de valor ... 90
Recomendaciones para impulsar el crecimiento y reducir la informalidad ... 98
Bibliografía ... 99

Capítulo 2. **Compartir los frutos del crecimiento** ... 101
Desarrollar un Estado incluyente ... 105
Mercados laborales incluyentes ... 111
Escuelas incluyentes ... 117
Ciudades incluyentes ... 125
Salud incluyente ... 129
Recomendaciones para compartir los frutos del crecimiento ... 136
Bibliografía ... 137

Glosario ... 145

Recuadros

1.1. Manual de Evaluación de la Competencia de la OCDE ... 80
1.2. Estimados del impacto de la reforma estructural en el PIB ... 81
1.3. Informalidad y productividad ... 83
1.4. Actualización del Índice de Restricciones al Comercio de Servicios (IRCS) ... 92

1.5. El clúster de Querétaro ... 95
2.1. ¿Qué hace felices a los mexicanos? ... 106
2.2. Oportunidades ... 109
2.3. Políticas para reducir la informalidad: el ejemplo de Brasil ... 113
2.4. Mejoras recientes en el sistema educativo mexicano ... 118
2.5. Políticas de vivienda y desarrollo urbano en México ... 126
2.6. Estructura del sistema de salud mexicano ... 130

Cuadros

1. Avance de las reformas estructurales ... 16
2. Impacto de la reforma en el nivel del PIB a mediano plazo ... 17
3. Proyecciones macroeconómicas ... 19
1.1. El crecimiento del PIB per cápita proviene sobre todo de la acumulación de capital ... 68
1.2. Los recursos energéticos potenciales de México son considerables ... 72
1.3. Se redujo el rigor regulatorio para los sectores de electricidad y gas ... 73
1.4. Notable reducción en el rigor de la regulación del mercado de telecomunicaciones ... 77
1.5. Impacto de la reforma en el nivel del PIB a mediano plazo ... 81
1.6. Implementación gradual del nuevo sistema de juicios para casos penales ... 86

Gráficas

Las reformas impulsarán el crecimiento ... 10
1. El crecimiento ha sido débil ... 15
2. La actividad de reforma de México es la más intensa en la OCDE ... 17
3. La producción está retomando su tendencia ... 18
4. Indicadores macroeconómicos ... 21
5. El costo del crédito para las pequeñas empresas se ha reducido ... 23
6. Ha disminuido el rigor de la regulación del mercado de productos sectoriales ... 24
7. La producción de petróleo está proyectada para expandirse sustancialmente ... 25
8. La intensidad de I+D es especialmente baja ... 28
9. La proporción de trabajadores del sector informal se ha reducido ... 30
10. El apego al Estado de derecho es relativamente débil ... 31
11. El sector público de México se percibe como corrupto ... 33
12. El bienestar y la movilidad social son bajos en México ... 36
13. La política fiscal debería hacer más para reducir la desigualdad y la pobreza ... 37
14. La desigualdad afecta la satisfacción ante la vida ... 38
15. Los pobres tienen ingresos muy volátiles ... 38
16. Puntaje en el examen de matemáticas PISA y gasto por estudiante ... 40
17. El gasto por estudiante en educación preescolar, primaria y secundaria es bajo en comparación con el promedio de la OCDE ... 40
18. Tasas de graduación en educación media superior en América Latina por quintil de distribución del ingreso ... 41
19. Los desembolsos personales son los más altos en la OCDE ... 43
20. Resultados de salud y afiliación al IMSS ... 43
21. México ha mostrado eficacia al facilitar el acceso a la vivienda ... 45

1.1. Durante tres décadas la tendencia de crecimiento del PIB per cápita ha sido débil ... 66
1.2. La brecha porcentual del PIB per cápita y la productividad es amplia y persistente ... 67
1.3. La contribución de la PTF al crecimiento del PIB ha sido frecuentemente negativa ... 67
1.4. Antes de las recientes reformas la concentración era alta en sectores económicos clave ... 69
1.5. Las pérdidas en bienestar de los consumidores generadas por problemas de competencia son considerables y regresivas ... 71
1.6. Se redujo el rigor de la regulación del mercado ... 74
1.7. Existe una brecha amplia en los precios de la electricidad industrial entre México y Estados Unidos ... 75
1.8. El costo del crédito para las pequeñas empresas se ha reducido ... 78
1.9. La regulación general del mercado sigue siendo restrictiva ... 79
1.11. La formalidad tiende a aumentar con el tamaño de las plantas ... 83
1.12. Las altas tasas de informalidad son las que más afectan la productividad ... 84
1.13. El apego al Estado de derecho es relativamente débil ... 85
1.14. El sector público de México se percibe como corrupto ... 87
1.15. El apoyo al productor ha disminuido y podría ser más bajo y menos distorsionante ... 90
1.16. El gasto en investigación y desarrollo (I+D) es especialmente bajo en México 91
1.17. La liberalización y la integración comercial han avanzado ... 92
1.18. El nivel de restricción al comercio de servicios de telecomunicaciones se redujo sustancialmente ... 93
1.19. Herramientas políticas enfocadas a promover la creación de nuevas empresas ... 94
1.20. Estructura del Comité Nacional de Productividad de México ... 97
2.1. México ha padecido una combinación de estancamiento económico y altos niveles de pobreza y desigualdad ... 103
2.2. El bienestar y la movilidad social son bajos en México ... 104
2.3. La desigualdad afecta la satisfacción ante la vida ... 105
2.4. La política fiscal debería hacer más para reducir la desigualdad y la pobreza ... 107
2.5. La pobreza se ha mantenido relativamente constante a pesar del aumento del gasto orientado a combatirla ... 109
2.6. El salario mínimo es relativamente bajo en México ... 111
2.7. Aunque la informalidad laboral ha disminuido en los últimos dos años, ésta sigue siendo muy alta ... 112
2.8. México destina pocos recursos a programas orientados al mercado laboral y presenta la mayor brecha de género en la OCDE ... 115
2.9. Los trabajadores mexicanos laboran en condiciones de estrés ... 116
2.10. En México, las tasas de inscripción y la calidad de servicio para niños menores de 3 años son relativamente bajas ... 117
2.11. Gasto por estudiante y puntaje en el examen de matemáticas PISA, nivel nacional y estatal ... 119
2.12. Gasto anual por estudiante de instituciones educativas para todos los servicios, como porcentaje del PIB per cápita ... 120

2.13. Tasas de graduación en educación media superior en América Latina por quintil de distribución del ingreso 121
2.14. Los estados con mayor desigualdad tienden a presentar tasas de deserción escolar más elevadas 122
2.15. El total de horas que personas altamente calificadas dedicaron a trabajar se incrementó en todos los países, con excepción de México 123
2.16. México ha mostrado eficacia al facilitar el acceso a la vivienda 125
2.17. El número y montos de los créditos de INFONAVIT está positivamente asociado al empleo formal 128
2.18. En México, la esperanza de vida es la más baja entre los países de la OCDE 131
2.19. Los desembolsos personales que se realizan en México son los más altos entre los países de la OCDE 132
2.20. Resultados de salud y afiliación al IMSS 133
2.21. México registra la segunda tasa de obesidad más elevada en la OCDE 135

El Comité analizó la *situación y las políticas económicas de México el 17 de noviembre de 2014. Posteriormente tuvo lugar la revisión del borrador del informe, tomando en cuenta las discusiones en el seno del Comité, y el 17 de diciembre de 2014 se hizo la aprobación final del informe acordado por el pleno del Comité.*

El borrador del informe de la Secretaría de la OCDE fue preparado para el Comité por Sean Dougherty, Eduardo Olaberría y Valery Dugain, bajo la supervisión de Patrick Lenain. Brigitte Beyeler y Nadia Kameleddine brindaron asistencia editorial. El estudio también se enriqueció con los comentarios de Sean Ennis, Octavio Escobar, Natalia Fernández-Vázquez, Ian Forde, Hildegun Nordås, Marissa Plouin y Diana Toledo Figueroa.

El Estudio previo, relativo al desempeño económico de México, fue publicado en mayo de 2013.

Siga las publicaciones de la OCDE en:

http://twitter.com/OECD_Pubs
http://www.facebook.com/OECDPublications
http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871
http://www.youtube.com/oecdilibrary
http://www.oecd.org/oecddirect/

Este libro contiene...

StatLinks
¡Un servicio que enlaza archivos de Excel® desde la página impresa!

Busque StatLinks en la parte inferior derecha de los cuadros o figuras de este libro. Para descargar la hoja de Excel® correspondiente, sólo escriba el enlace en su navegador de Internet, comenzando con el prefijo *http://dx.doi.org* o haga click en el enlace de la edición electrónica del libro.

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE MÉXICO, 2013

(Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)*

TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL					
Población (millones)	118.4		Densidad de población por km²	60.3	(34.7)
Menores de 15 años (%)	28.4	(18.3)	Esperanza de vida (años)	74.4	(80.0)
Mayores de 65 años (%)	6.5	(15.7)	Hombres	71.4	(77.3)
Nacidos en el extranjero (%, 2010)	0.8		Mujeres	77.3	(82.8)
Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%)	1.0	(0.5)	Última elección general	Julio	2012
ECONOMÍA					
Producto interno bruto (PIB)			Participación de valor agregado (%)		
En precios corrientes (mil millones de USD)	1 261		Sector primario	3.5	(2.6)
En precios corrientes (mil millones de MXN)	16 101		Industria, incluida la construcción	34.8	(27.8)
Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%)	2.0	(0.8)	Servicios	61.7	(69.4)
Per cápita, PPC (miles de USD)	17.0	(37.2)			
GOBIERNO GENERAL Porcentaje del PIB					
Gasto	27.2	(42.7)	Deuda pública bruta general	46.5	(108.4)
Ingreso	23.3	(39.0)	Deuda pública neta general	40.4	(68.3)
CUENTAS EXTERNAS					
Tipo de cambio (MXN por USD)	12.8		Principales exportaciones (% de exportaciones totales de mercancías)		
Tipo de cambio PPC (EUA = 1)	8.00		Maquinaria y equipo de transporte	55.9	
Porcentaje del PIB			Combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados	12.8	
Exportación de productos y servicios	31.8	-53	Productos manufacturados diversos	9.0	
Importación de productos y servicios	32.8	(49.3)	Principales importaciones (% de importaciones totales de mercancías)		
Balance de cuenta corriente	-2.1	(-0.1)	Maquinaria y equipo de transporte	47.4	
Posición neta de inversión internacional	-37.6		Productos manufacturados	13.5	
			Productos químicos y relacionados, no especificados en otra parte	11.3	
MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN					
Tasa de empleo para personas de 15 a 64 años de edad (%)	60.8	(65.2)	Tasa de desempleo, Encuesta de Fuerza Laboral (personas de 15 años y más) (%)	4.9	(7.9)
Hombres	78.3	(73.1)	Jóvenes (de 15 a 24 años de edad, %)	9.5	(16.0)
Mujeres	45.0	(57.4)	Desempleados de largo plazo (1 año y más, %, 2012)	0.1	(2.7)
Tasa de participación para personas de 15 a 64 años de edad (%, 2012)	64.5	(70.9)	Población de 25 a 64 años de edad con educación superior (%, 2011)	27.7	(31.5)
Promedio de horas trabajadas por año	2 237	(1 770)	Gasto interno bruto en I+D (% del PIB, 2011)	0.4	(2.4)
MEDIO AMBIENTE					
Suministro total de energía primaria per cápita (toe, 2012)	1.6	-4	Emisiones de CO_2 por combustión de combustibles per cápita (toneladas, 2011)	3.7	(9.9)
Renovables (%, 2012)	8.7	(8.5)	Extracción de agua per cápita (1 000 m^3, 2011)	0.7	
Concentración de partículas finas (urbano, PM10, µg/m^3, 2011)	45.6	(28.0)	Desechos municipales per cápita (toneladas, 2012)	0.4	(0.5)
SOCIEDAD					
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini, 2012)	0.482	(0.308)	Resultados educativos (puntaje de PISA, 2012)		
Índice de pobreza relativa (%, 2012)	21.4	(10.9)	Lectura	424	(496)
			Matemáticas	413	(494)
Gasto público y privado (% del PIB)			Ciencias	415	(501)
Atención médica (2012)	6.2	(9.2)	Proporción de mujeres en el Congreso (%, mayo de 2014)	36.8	(26.7)
Pensiones (2009)	1.7	(8.7)	Ayuda oficial al desarrollo neta (% del ingreso nacional bruto, INB)	N/A	(0.37)
Educación (primaria, secundaria, post secundaria no superior, 2010)	4.0	(4.0)			

Índice para una vida mejor: *www.oecdbetterlifeindex.org*

* 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 con base en la información más reciente disponible, donde se cuenta con datos sobre al menos 29 países miembros.

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

Resumen ejecutivo

- *Principales conclusiones*
- *Recomendaciones clave*

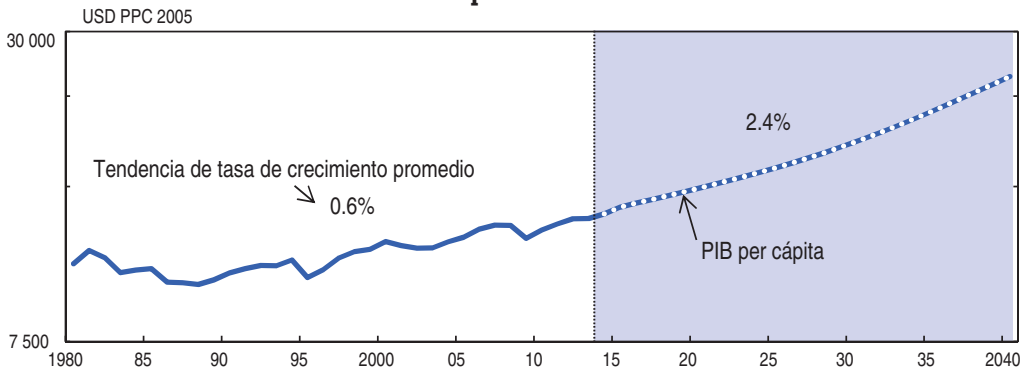
Principales conclusiones

México ha emprendido un audaz paquete de reformas estructurales con el que pone fin a tres décadas de lento crecimiento, baja productividad, informalidad generalizada en el mercado laboral y una elevada desigualdad en los ingresos. Dichas reformas ya empezaron a robustecer la confianza en el país y auguran buenos resultados para 2015 y años posteriores. Si México desea aprovechar al máximo este impresionante paquete, deberá fortalecer su capacidad institucional y de gobernanza para asegurar que el mismo sea implementado de manera efectiva.

Las reformas derivadas del Pacto impulsarán el crecimiento si se ponen en marcha de manera plena

En 2012, el gobierno electo alcanzó rápidamente un acuerdo histórico con partidos políticos de ideologías divergentes para establecer un ambicioso y consensuado paquete de reformas: el "Pacto por México", con el que se buscó volver a colocar al país en la senda de la prosperidad. Se realizaron trabajos legislativos para proponer medidas estructurales importantes que permitieran mejoras en materia de competencia, educación, energía, sector financiero, empleo, infraestructura, telecomunicaciones y sistema tributario, entre muchos otros ámbitos, cuya instrumentación ya dio inicio. Si estas reformas se implementan a plenitud, podrían aumentar la tendencia del crecimiento del PIB per cápita anual en un punto porcentual durante los próximos diez años; los efectos de la reforma energética serán los más visibles en las etapas iniciales, mientras que los frutos de las reformas educativas se apreciarán, a más largo plazo, en los años venideros.

Las reformas impulsarán el crecimiento



Fuente: OCDE, *Long-term Growth Scenarios Database.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175056

El paquete de reformas tiene lugar en un periodo en que México se enfrenta a adversidades externas, en particular la disminución de los precios del petróleo y el anuncio del endurecimiento de la política monetaria en Estados Unidos. De ahí que en el corto plazo sea fundamental la total implementación de las reformas a fin de gozar de los beneficios de una recuperación firme y sostenida. Para ello será necesario contar con un fuerte compromiso político y que se fortalezca aún más la capacidad administrativa. A futuro, las reformas complementarias podrían ir más lejos, para resolver los cuellos de botella estructurales que persistan: con la adopción de las mejores prácticas de la OCDE sería posible aumentar el crecimiento potencial en otro punto porcentual anual. La percepción generalizada de corrupción, la gobernanza administrativa endeble y una insuficiente aplicación de las leyes constituyen problemas serios que desalientan la inversión y promueven la informalidad. El sistema de justicia, deficiente y lento, no contribuye a abordar de manera adecuada los problemas de seguridad que el país afronta. En el sector agrícola, las restricciones del uso de la tierra y la estructura de los subsidios derivan en ineficiencia.

No todos los mexicanos han disfrutado de los beneficios del crecimiento

El gobierno ha emprendido grandes reformas para hacer más incluyente el crecimiento, disminuir la desigualdad del ingreso, mejorar la calidad de la educación, fomentar la

formalidad y reducir la pobreza. Estas políticas toman como base instrumentos adoptados con anterioridad, tales como Oportunidades, un programa de transferencias condicionadas de efectivo. Si las reformas explotan todo su potencial, contribuirán a que los mexicanos tengan una vida mejor. Será de particular importancia que los legisladores aprueben los programas propuestos por el gobierno para otorgar pensión universal y seguro de desempleo. Si éstos se implementan, permitirán una mayor protección contra la pérdida de ingresos. Por su parte, aun cuando se ha logrado la cobertura universal de salud gracias al Seguro Popular, no todas las familias tienen acceso a atención de calidad, lo que dificulta que tanto los padres como sus hijos lleven una vida saludable. Es cierto que el gasto en salud se incrementaría al brindar atención de mayor calidad a todas las familias pero, también lo es, que mucho puede hacerse para mejorar la eficacia del sistema actual.

Recomendaciones clave

Reformas para impulsar el crecimiento y reducir la informalidad

El Pacto por México es un audaz paquete de reformas cuya finalidad es mejorar las condiciones económicas, impulsar el crecimiento y reducir la informalidad. Estas reformas, que pasaron por el proceso legislativo, deberían ponerse en marcha plenamente, supervisarse de cerca, evaluarse con regularidad y, de ser necesario, ajustarse de manera adecuada. En ciertas áreas deberían plantearse reformas adicionales.

- **Concentrarse en implementar cabalmente el paquete de reformas** bajo una atenta supervisión al más alto nivel político, y afianzar la calidad de la capacidad administrativa y de la gobernanza en todos los órdenes de gobierno.
- **Reformar las instituciones de justicia, consolidar el Estado de derecho, abordar los problemas de seguridad y reducir la corrupción generalizada** con reformas orientadas a la eficacia de las resoluciones judiciales en materia civil, comercial y penal, y reforzar la transparencia de las licitaciones públicas.
- **Mejorar y simplificar el acervo actual de regulaciones, así como su calidad,** a nivel local, estatal y nacional.
- **Eliminar gradualmente las restricciones a la propiedad y al traspaso de tierras ejidales** y, al mismo tiempo, brindar más apoyo al ingreso rural y al acceso a financiamiento.

Compartir los frutos del crecimiento

El elevado nivel de desigualdad ha conducido a muchas familias a la pobreza, con poco acceso a educación y a atención médica de calidad, lo cual afecta las perspectivas de crecimiento de largo plazo. Las reformas recientes ayudarán, pero serán necesarios mayores esfuerzos.

- **Mejorar la equidad y la eficacia del gasto en educación** mediante su reorientación hacia la educación preescolar, primaria y secundaria. Concentrarse en mejorar la calidad de la docencia.
- **Promover el acceso a atención médica de calidad** a través de una mayor coordinación entre las instituciones de salud, a fin de reducir las redundancias; en especial, fomentar el intercambio de servicios entre redes de atención médica.
- **Favorecer una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral formal** mediante un mejor acceso de niños menores de tres años a guarderías de calidad, y ampliar las políticas orientadas al mejoramiento del mercado laboral.
- **Aprobar las iniciativas de ley de seguro de desempleo y pensión universal** a fin de proteger del riesgo de pérdida de ingresos a quienes buscan empleo y a las personas de mayor edad, así como para reducir la desigualdad.
- **Expandir al máximo el nuevo programa Prospera, de transferencias de efectivo,** para ayudar a sus beneficiarios a ampliar sus capacidades, concluir sus estudios, incorporarse al sector formal y conseguir empleos bien remunerados.

Evaluación y recomendaciones

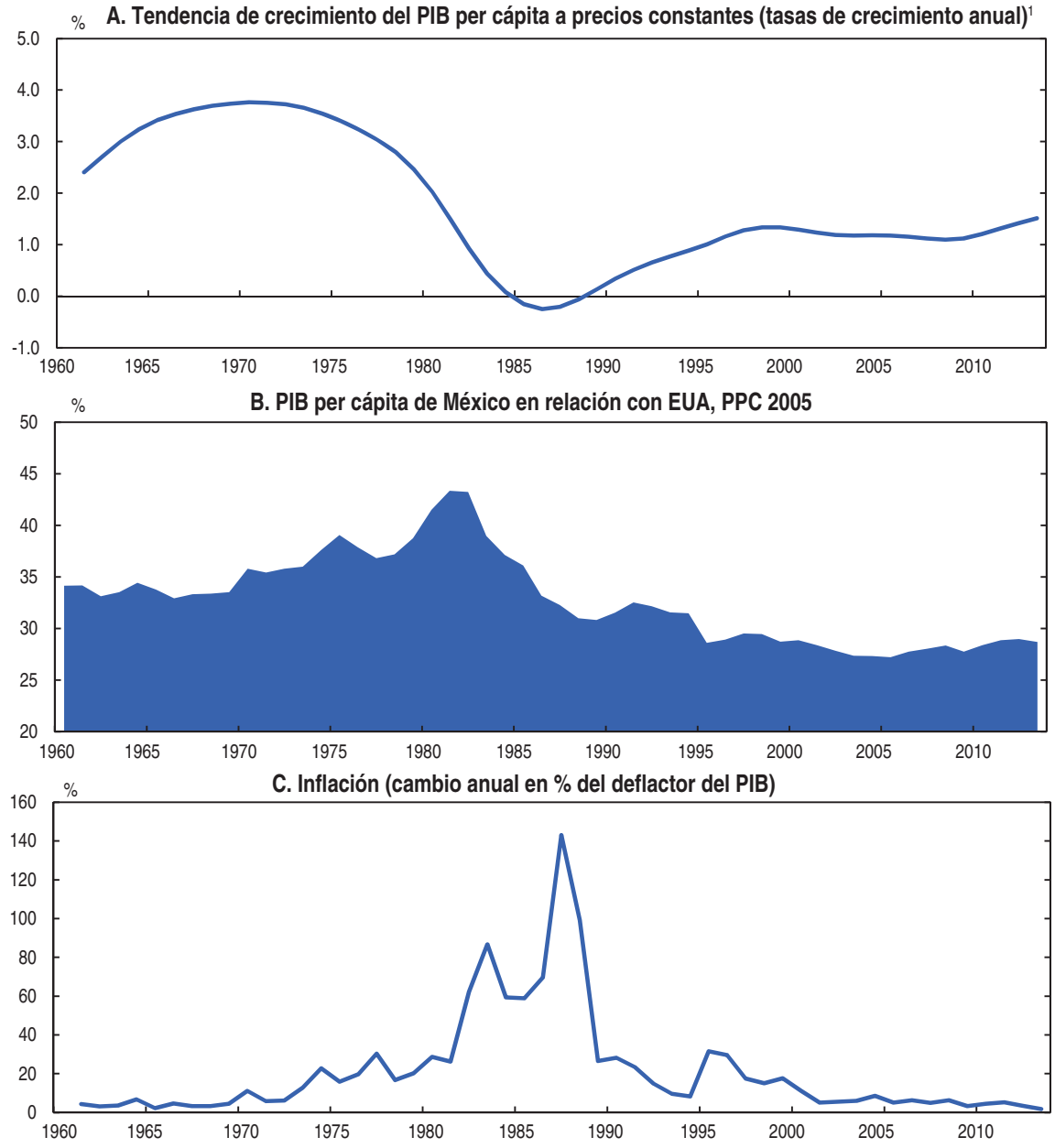
- *Estimular la recuperación macroeconómica*
- *Reformas estructurales para impulsar el crecimiento y reducir la informalidad*
- *Compartir los frutos del crecimiento*

Durante las últimas tres décadas, la economía mexicana ha experimentado una prolongada desaceleración del crecimiento, lo que la ha rezagado respecto de otras economías de la OCDE y ha minado el nivel de vida relativo de sus habitantes, al tiempo que ha socavado la confianza de éstos en las instituciones públicas. Después de la rápida, pero insostenible, convergencia observada durante las décadas de 1960 y 1970, el crecimiento del ingreso per cápita cayó bruscamente a consecuencia de varias crisis macroeconómicas graves (gráfica 1), situándose en una tasa anual de 0.6% entre 1980 y el día de hoy, un resultado muy por debajo de lo observado en otras economías emergentes. A pesar de que la riqueza petrolera y las remesas de los migrantes se tradujeron en grandes ingresos, las rigideces multifacéticas de las políticas públicas y la debilidad de las instituciones han afectado enormemente la economía, impidiendo que ésta registre un patrón de convergencia sostenida y de crecimiento incluyente.

No obstante, el escenario macroeconómico ha mejorado gracias a cambios relevantes que han tenido lugar en el país. Después de firmar el TLCAN, México contuvo la inflación, construyó un marco macroeconómico sólido y mostró una importante apertura hacia los mercados mundiales. Muchas empresas modernas emplean trabajadores altamente calificados y con buena formación académica, en particular en las industrias aeroespacial, automovilística, alimentaria y de bebidas. Con todo, hay sectores de la economía que siguen caracterizándose por altos índices de informalidad, trabajo poco calificado, productividad escasa y tecnologías obsoletas. Alrededor de 57% de los trabajadores tienen empleos informales, mientras que las empresas del ámbito no formal emplean a millones de personas que carecen de acceso a un ingreso estable, buena educación, atención integral de la salud y servicios financieros asequibles, lo que impide la formación de capital humano. Un tercer segmento de la economía del país se compone de empresas que, durante décadas, han estado protegidas contra la competencia, en especial las empresas dominantes en los sectores energético y de telecomunicaciones. Por esa razón dichas empresas han obtenido grandes ingresos de los consumidores y no han contado con incentivos suficientes para invertir en productividad ni mejorarla. A partir de la década de 1980, gobiernos previos al actual trataron de solucionar estos problemas mediante la aplicación de una serie de reformas, pero muchas de ellas no se completaron, o se les dio marcha atrás durante su implementación, por lo que no produjeron los resultados esperados.

De ahí que se haya aceptado de buen grado que México emprendiera un audaz paquete de reformas estructurales derivado del "Pacto por México". No todas las reformas implementadas son nuevas: muchas se habían estudiado y buscado implementar con anterioridad, y han sido tema de los *Estudios económicos de la OCDE* y de otros informes (véase OCDE, 2011c, 2012b, 2013a). Sin embargo, el Pacto fue único porque rompió el estancamiento político al convocar a los tres principales partidos políticos para llegar a un acuerdo sobre un paquete multidimensional de reformas específicas con el que todos pudieran comprometerse. Ese hecho histórico contribuyó a disipar mucha de la oposición a las reformas individuales, lo que permitió al gobierno promover legislación

Gráfica 1. **El crecimiento ha sido débil**



1. Suavizada mediante un filtro de Hodrick-Prescott con una lambda de 100.
Fuente: Base de datos *OECD Long-term Growth Scenarios* y *OECD Analytical.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174776

en segmentos clave de la economía (cuadro 1). Cada una de estas reformas es de gran alcance y aborda los principales retos en sus respectivos sectores. Entre ellas se cuentan: una reforma laboral que aumentó considerablemente la flexibilidad en las contrataciones; una reforma de amparos que dio al sistema jurídico mayor eficacia y justicia; la entrada en vigor de un nuevo código de procedimientos penales; una reforma educativa de gran calado que estableció estándares más claros para profesores y escuelas; una reforma fiscal que mejoró la eficacia del sistema tributario, aumentó la tasa de recaudación y reforzó el marco de responsabilidad fiscal; una reforma de competencia económica; reformas a

los sectores financiero, de telecomunicaciones y energético, las cuales han abierto estos segmentos —durante mucho tiempo impenetrables— a la competencia, y han fortalecido las facultades de los órganos reguladores; y una reforma política que posibilita la reelección de quienes ostentan cargos públicos, lo que les permite adoptar una perspectiva de largo plazo para la planeación e instrumentación de políticas públicas.

Cuadro 1. **Avance de las reformas estructurales**

Reforma	Aprobación de leyes secundarias	¿Se han promulgado las principales disposiciones?	Enmienda constitucional (en caso de ser necesaria)	Órgano regulador nuevo o facultado	Aprobación legislativa	¿Pasos adicionales a seguir?
Reformas aprobadas y en proceso de implementación						
Laboral	Dic 2012	Sí	-	-	Federal	-
Ley de Amparo	Abr 2013	Sí	Sí	-	Federal/ estados	-
Educativa	Sep 2013	Sí	Sí	Sí	Federal/ estados	Múltiples etapas
Hacendaria	Oct 2013	Sí	-	-	Federal	-
Financiera	Ene 2014	Sí	-	Sí	Federal	-
Transparencia (Acceso a la Información Pública)	Feb 2014	Sí	Sí	Sí	Federal/ algunos estados	-
Código Nacional de Procedimientos Penales	Mar 2014	Parcial	-	-	Federal/ algunos estados	Los estados utilizarán el nuevo código hacia 2016
Telecomunicaciones	Jul 2014	Sí	Sí	Sí	Federal/ estados	-
Política-Electoral	May 2014	Parcial	Sí	Sí	Federal/ algunos estados	Los estados la adoptarán hacia 2018
Competencia económica	May 2014	Sí	Sí	Sí	Federal	-
Energética	Ago 2014	Sí	Sí	Sí	Federal/ estados	Se lanzarán nuevos esquemas de licitación
Justicia penal	-	Parcial	Sí	-	Federal/ algunos estados	Los estados deberían adoptarla hacia 2016
Reformas pendientes de aprobarse						
Anticorrupción y judicial		No	Sí	Sí	-	Proyecto de ley
Pensión universal y seguro de desempleo	-	No	-	-		Proyecto de ley
Salud	-	No	-	-	-	Presentar el proyecto
Agrícola	-	No	-	-	-	Anteproyecto de ley

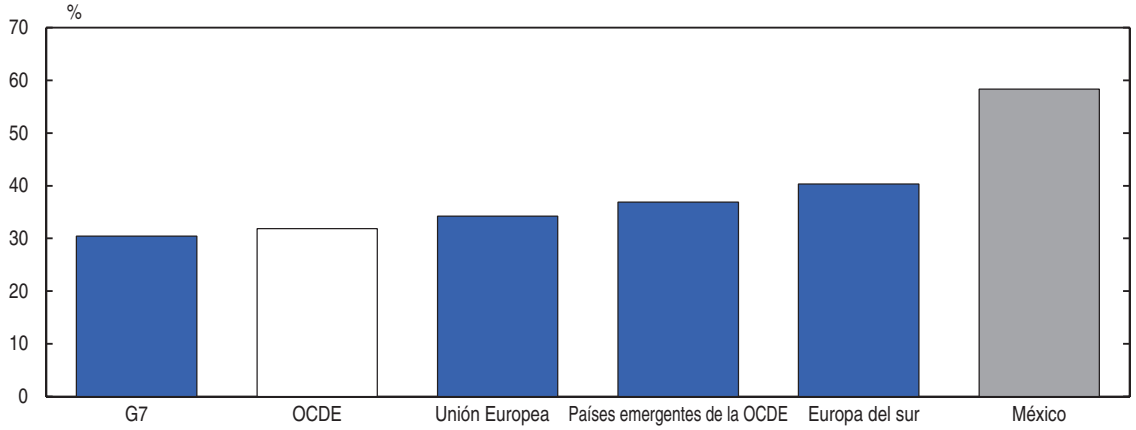
Fuente: Compilación de la OCDE.

Son encomiables estos formidables esfuerzos, que han convertido a México en el mayor reformador de los últimos dos años en el marco de la OCDE (gráfica 2). A futuro, el principal reto es asegurar la implementación cabal de las reformas y avanzar más en aquellas áreas que no se han abordado y que resultan esenciales para asegurar el éxito del paquete actual. En este contexto, los mensajes clave del presente *Estudio económico* son:

- Las reformas elevarán significativamente los niveles de vida en la siguiente década, si aquellas que ya han pasado por el proceso legislativo se implementan a cabalidad y son sujeto de seguimiento continuo. La implementación de dichas reformas conlleva mejorar la capacidad administrativa en todos los órdenes de gobierno, así como reformar las instituciones de justicia.
- La implementación de las reformas también debería prestar atención a su efecto sobre los grupos de ingresos más bajos. Se necesitará un enfoque de crecimiento incluyente para abordar la desigualdad de ingreso y de oportunidades entre los mexicanos, que es muy elevada. Lo anterior, mediante la expansión del principal programa de transferencias de

Gráfica 2. **La actividad de reforma de México es la más intensa en la OCDE**

Proporción de recomendaciones de reforma hechas por la OCDE que se adoptaron de manera sustancial en 2013-2014



Nota: Los países emergentes de la OCDE incluyen a Chile, Estonia, Hungría, México, Polonia y Turquía. Los países de Europa del sur son España, Grecia, Italia y Portugal.

Fuente: OCDE (2015a), *Going for Growth* (próximamente) con cálculos provisionales de la implementación de reformas en 2014.

Cómo leer esta gráfica: Cada dos años, la OCDE hace recomendaciones respecto a las cinco reformas más importantes que deberían adoptarse. La gráfica muestra que en 2013 y 2014 México emprendió acciones significativas en materia de política pública atendiendo cada año y en promedio 58% de las recomendaciones de reforma, cifra mayor a la de cualquier otra economía de la OCDE para el momento en que se hicieron los cálculos provisionales.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174784

efectivo y una mayor cobertura de la atención a la salud, que permitan invertir en capital humano.

- Las reformas adicionales, incluidas la judicial, de salud y agrícola, aumentarán aún más el crecimiento. Al respecto, se estima que estas reformas incrementarían el crecimiento del PIB en un punto porcentual (cuadro 2).

Cuadro 2. **Impacto de la reforma en el nivel del PIB a mediano plazo**

Estimaciones de la OCDE de las reformas que se han legislado y las que se prevén[1]
Efecto después de 5 años, suponiendo que su implementación sea inmediata

	Vía crecimiento de la productividad (%)	Vía intensificación de capital (%)	Vía crecimiento del empleo (%)	Crecimiento del PIB (%)
A. Reformas del Pacto por México	**0.41**	**0.51**	**0.03**	**1.0**
1. Regulación del mercado				
a) Telecomunicaciones	0.06			0.06
b) Electricidad y gas	0.32			0.32
c) Petróleo		0.45		0.45
2. Reforma del mercado laboral				
Protección al empleo			0.03	0.03
3. Estructura fiscal		0.07		0.07
4. Reforma legal	0.03			0.03
B. Reformas adicionales:	**0.91**	**0.00**	**0.10**	**1.0**
5. Reforma judicial	0.50			0.50
6. Reforma del mercado laboral				
a) Reformas en pro de la formalidad	0.42			0.42
b) Participación de la mujeres			0.10	0.10
Total	**1.82**	**0.51**	**0.13**	**2.0**

1. Es probable que la reforma hacendaria y la educativa también tengan efectos significativos en el crecimiento (la última, sobre todo, a largo plazo), pero no se han incluido en el cuadro debido a la dificultad de cuantificar dichos efectos.

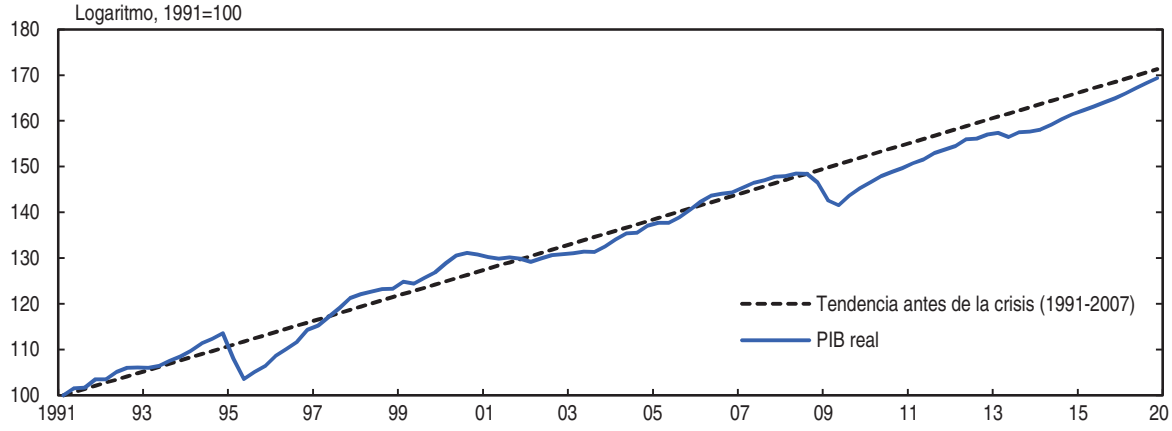
Fuente: Bourlès *et al.* (2010); USEIA (2014); Bassanini *et al.* (2009); Dougherty y Escobar (2014); Thévenon *et al.* (2012); Johansson *et al.* (2011); FMI-OCDE-Banco Mundial (2014); Dougherty (2014).

- Si bien la reforma hacendaria creó un nuevo régimen para las pequeñas empresas y ello arrojó resultados preliminares positivos, los incentivos para que las empresas y los trabajadores se incorporen al sector formal podrían afianzarse más a través de la simplificación de regulaciones, la disminución de la corrupción, la mejora del sistema de justicia y un mejor cumplimiento de la ley.
- Con el fin de reducir la desigualdad de género y fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, es fundamental ampliar la educación para la primera infancia y aprovechar a cabalidad la ambiciosa reforma educativa.

Estimular la recuperación macroeconómica

En la última década, México avanzó poco en su proceso de convergencia con los países de la OCDE de altos ingresos, a diferencia de lo que ocurrió con otros países de la OCDE de ingresos medios. Además, en los últimos cinco años una serie de adversidades sustantivas afectó la recuperación económica, lo que ha provocado que el crecimiento del producto esté por debajo de su tendencia previa a la crisis (gráfica 3). Este retroceso se acentuó con los problemas financieros del sector de la construcción en 2013 y con el embate de catástrofes de carácter climático.

Gráfica 3. **La producción está retomando su tendencia**



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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174797

Por fortuna, la situación ya empezó a cambiar y está en marcha una reactivación, impulsada sobre todo por una mayor demanda de importaciones por parte de Estados Unidos, así como por una recuperación gradual de la demanda nacional, respaldada por una política fiscal expansionista y por una política monetaria flexible (cuadro 3). La tasa de interés de referencia se encuentra en 3%, su nivel histórico más bajo, mientras que el tipo de cambio se ha mantenido estable. Se proyecta una notable mejoría en el crecimiento del PIB, que llegará casi a 4% en 2015. Es previsible el fortalecimiento de la confianza de los inversionistas conforme se fortalezca la demanda externa, gracias a la recuperación de Estados Unidos y al estímulo fiscal (0.5% del PIB en 2014). El actual impulso al gasto público es visto con buenos ojos, en especial el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018. A medida que las condiciones vuelvan a la normalidad, la política monetaria y los estímulos fiscales podrían contraerse. La reforma hacendaria ha permitido un incremento sustancial de los ingresos fiscales, que crecieron 6.1% en los primeros tres trimestres de

Cuadro 3. **Proyecciones macroeconómicas**

	2011	2013	2014	2015	2016
	Precios actuales miles de millones de MXN				
PIB	14 544.1	1.3	2.6	3.9	4.2
Consumo privado	9 658.2	2.9	2.2	3.5	3.6
Consumo gubernamental	1 683.2	1.4	2.1	3.7	2.4
Formación bruta de capital fijo	3 156.7	-1.7	1.8	4.1	4.8
Demanda interna final	14 498.2	1.7	2.1	3.6	3.7
Acumulación de existencias[1,2]	224.4	-0.1	0.3	-0.1	0.0
Demanda interna total	14 722.5	1.6	2.4	3.6	3.7
Exportaciones de bienes y servicios	4 543.8	1.1	7.0	6.2	7.0
Importaciones de bienes y servicios	4 722.2	1.8	5.0	4.2	5.5
Exportaciones netas[1]	- 178.5	-0.3	0.6	0.6	0.5
Indicadores complementarios					
Deflactor del PIB	_	1.8	4.0	3.5	3.0
Brecha de producción	_	-0.9	-1.3	-0.5	0.4
PIB potencial	_	2.8	2.9	3.1	3.3
Inflación subyacente	_	2.7	3.2	3.1	3.0
Índice de precios al consumidor	_	3.8	4.0	3.5	3.1
Deflactor del consumo privado	_	2.7	3.9	3.1	3.0
Tasa de desempleo[2]	_	4.9	4.9	4.7	4.7
Requerimientos financieros del sector público[3,4]	_	-3.8	-4.2	-4.1	-3.6
Saldo presupuestario estricto[5]		-1.3	-1.7	-1.6	-1.1
Deuda bruta[6]	_	36.9	40.5	..	..
Saldo en cuenta corriente[4]	_	-2.1	-1.9	-1.7	-1.8

1. Contribuciones al crecimiento del PIB real, montos reales en la primera columna.
2. Con base en la Encuesta Nacional de Empleo.
3. Gobierno central y empresas públicas. Los RFSP difieren de la definición del déficit del gobierno en cuanto a que excluyen los ingresos no recurrentes y las operaciones puramente financieras, tales como retiros del fondo de estabilización para administrar la renta petrolera.
4. Como porcentaje del PIB.
5. Con base en los RFSP, sin incluir la inversión en empresas públicas (PEMEX y CFE).
6. Cifras oficiales de deuda bruta de diciembre de 2013 y septiembre de 2014.
Fuente: Base de datos OECD Economic Outlook 96.

2014 y se espera que aumenten 7.5% en 2015. Por otro lado, la importante disminución de los precios del petróleo, aun cuando ayude a bajar los costos que enfrentan las empresas y tienda a mejorar los ingresos reales de las personas, podría derivar en una reducción significativa de los ingresos fiscales, lo que hace necesario vigilar el estado de las finanzas públicas. De hecho, México cuenta con una estrategia integral para que las caídas temporales en los ingresos petroleros no incidan en el presupuesto. En primer lugar, cuando el precio del petróleo disminuye, suele acompañarse de una depreciación en el tipo de cambio, lo que amortigua el impacto en los ingresos petroleros. En segundo lugar, con menores precios de petróleo, aumentan los ingresos fiscales por venta de gasolina, ya que el precio de ésta es fijo. En tercer lugar, México cuenta con un escudo financiero para los precios del crudo (es decir, una opción de venta a precio fijo), el cual establece un "piso" para el precio a partir del cual México vende el hidrocarburo. Para 2015, el gobierno ya tiene totalmente cubierto el precio del petróleo en un nivel presupuestario de USD 79 por barril. Por último, estas medidas de protección se complementan con un fondo de estabilización del petróleo que, por sí solo, podría subsanar la caída de precios hasta en USD 13. Gracias a todos estos

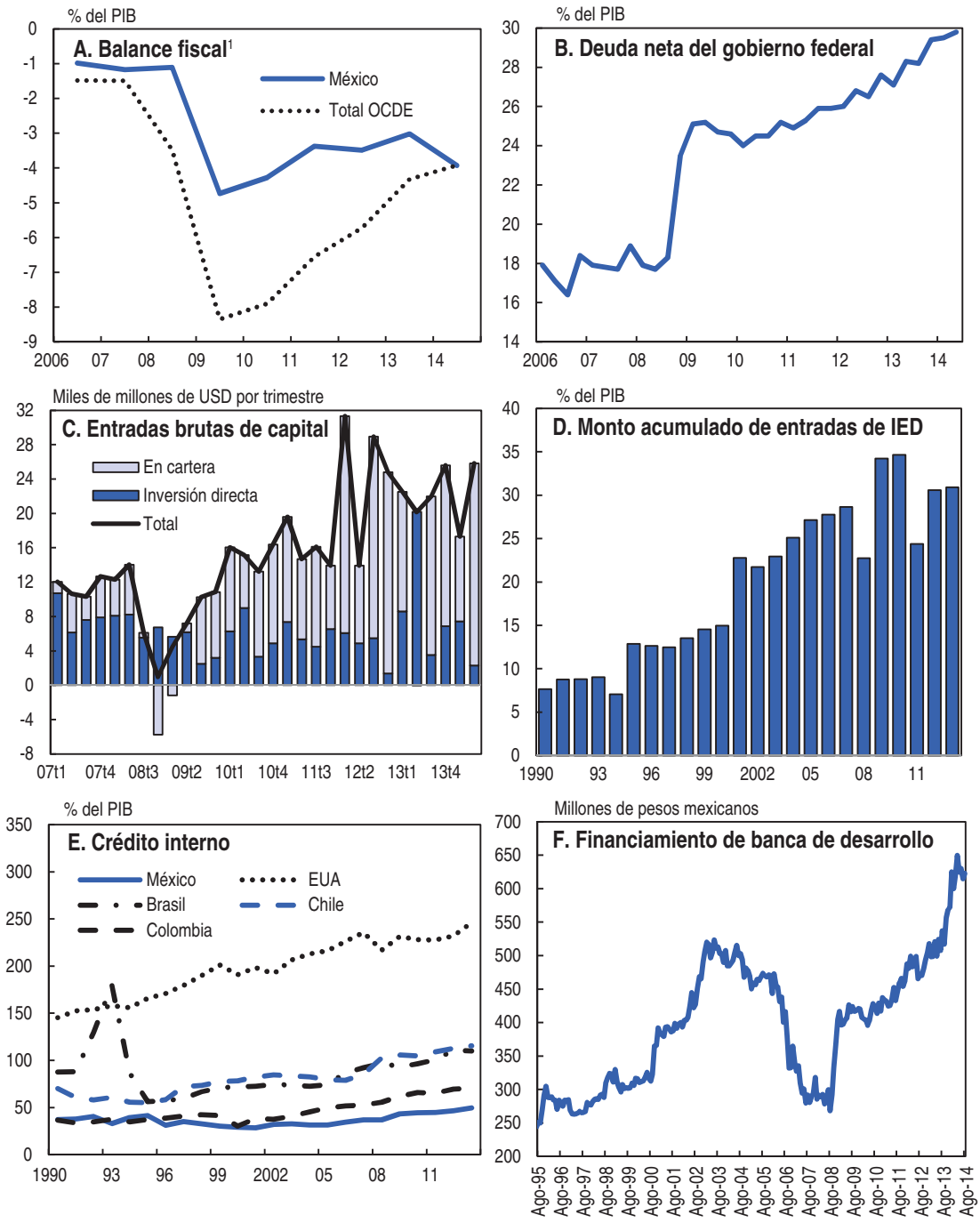
mecanismos, una caída sustancial en los precios del crudo en 2015 no incrementaría el déficit público (en términos de los requerimientos financieros del sector público, RFSP) en más de 0.05% del PIB (gráfica 4, paneles A y B).

Un riesgo importante desde esta perspectiva es el ritmo al que Estados Unidos tenderá a endurecer su política monetaria, el cual podría suscitar inestabilidad en el mercado, que podría afectar a México dados los elevados niveles de entrada de capital en cartera de los últimos años, y a otras economías emergentes; ello, a su vez, aumentaría las tasas de interés de largo plazo y la volatilidad de los precios de los activos, como sucedió en mayo de 2013 tras el anuncio de *tapering* (retiro de estímulo monetario o de adquisición de activos) que hizo la Reserva Federal de Estados Unidos (Olaberría, 2014a). Sin embargo, en 2013 los mercados financieros de México se mostraron más robustos que otros mercados emergentes (gráfica 4, paneles C y D), lo que indica que su sólido marco macroeconómico es capaz de absorber choques externos importantes. Además, la economía mexicana está respaldada por un alto nivel de reservas internacionales y por una Línea de Crédito Flexible con el FMI, recientemente renovada, que —en conjunto, y en caso de ser necesarios— constituyen "amortiguadores" financieros por cerca de USD 265 mil millones en financiamiento. Otro riesgo proviene de una posible caída adicional de los precios del petróleo. Como se mencionó anteriormente, gracias a diversos mecanismos el presupuesto federal de México está bien protegido contra dicha caída en el corto plazo. Aun cuando existen riesgos al alza, en especial una recuperación de Estados Unidos más fuerte que lo previsto, los riesgos se inclinan ligeramente más hacia el lado negativo. Ello subraya la necesidad de reforzar más los fundamentos macroeconómicos y mantener las reservas o amortiguadores financieros para enfrentar de mejor manera los periodos de volatilidad financiera. A mediano plazo, sin embargo, de continuar los bajos precios del crudo se podrían reducir los beneficios de la reforma energética, ya que el presupuesto público depende —en buena medida— de los ingresos petroleros.

Políticas macroeconómicas

A pesar de que los estímulos fiscales y la desaceleración económica ampliaron el déficit presupuestario en 2014, México sigue comprometido con mantener tendencias presupuestarias sostenibles; además, la extensa reforma fiscal del año pasado elevó los ingresos de manera sustancial. La reforma aumentará la tasa de recaudación en 2.5% del PIB hacia 2018, ya que permitirá ampliar la base tributaria. Se efectuaron reformas importantes a la mayoría de los diversos impuestos, entre ellos el impuesto sobre la renta para personas físicas, el empresarial, al consumo y a la energía. En cuanto a los impuestos personales, la tasa marginal máxima se elevó a 35%, al tiempo que se establecieron límites a las deducciones. De igual forma, se instituyó un impuesto a las ganancias de capital y un impuesto sobre dividendos de 10%. En cuanto a impuestos empresariales, se restringieron las provisiones para depreciación y se eliminó un régimen fiscal alternativo (IETU). Se suprimieron diversos tecnicismos y exenciones que permitían una deducción acelerada de gastos de inversión. Se revisó el trato fiscal preferencial a las maquiladoras a fin de volverlo más neutral. Se amplió el impuesto al consumo al eliminar las menores tasas en las zonas fronterizas y se quitaron las exenciones especiales para las maquiladoras. Se han aplicado impuestos especiales a los combustibles fósiles (con excepción del gas natural). Por último, se ha implementado un impuesto sobre el carbono, así como impuestos a los alimentos con alto contenido calórico y a las bebidas azucaradas.

Gráfica 4. **Indicadores macroeconómicos**



1. Para México, el balance fiscal se basa en los requerimientos financieros del gobierno central y las empresas públicas.
Fuente: Bases de datos *OECD Analytical* e *IMF Direct Investment*; Banco de México; Banco Mundial; *Datastream*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174804

Los cambios aprobados en la Ley de Responsabilidad Fiscal son clave para la estrategia fiscal de México a mediano plazo. Este marco: *(i)* busca reducir el déficit presupuestal en el mediano plazo y disminuir la proporción deuda-PIB; *(ii)* permite que la política fiscal tenga un carácter más contracíclico; *(iii)* limita los incrementos anuales del gasto público corriente; *(iv)* aumenta la transparencia al establecer los requerimientos financieros del

sector público (RFSP) como el principal objetivo para orientar la política fiscal; y *(v)* requiere destinar los excedentes de los ingresos fiscales a una reserva financiera que amortigüe los choques macroeconómicos que pudieran afectar las finanzas públicas del país. El gobierno se ha propuesto recortar los RFSP en los próximos tres años para contener el crecimiento de la deuda pública en el mediano plazo. Su propósito es volver a un estado de neutralidad fiscal en 2015, comenzar la consolidación fiscal en 2016 y eliminar el déficit —según lo define el balance tradicional— hacia 2018, en concordancia con la regla fiscal. Con ello se detendrá el crecimiento de la deuda pública en relación con el PIB y, de hecho, se empezará a reducir (gráfica 4, panel B).

La reforma a la Ley de Responsabilidad Fiscal considera un instrumento para reservar la recaudación adicional que se espera obtener de la reforma al sector energético: el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual recibirá, administrará y distribuirá los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos petroleros. El Fondo puede realizar inversiones nacionales e internacionales, y su aportación al presupuesto se limita a 4.7% del PIB. El Fondo está bajo la custodia del Banco de México y cuatro de los siete consejeros de su comité son independientes. A medida que el Fondo acumule activos, será importante asegurar la separación de sus actividades de los mandatos de otras instituciones (Della Croce *et al*., 2011).

En virtud de que las previsiones de la inflación están bien fundamentadas, la política monetaria ha podido contribuir a la recuperación económica. La tasa de interés del Banco de México se encuentra en un nivel histórico de 3%, y la curva de rendimiento y los pronósticos de inflación indican que los mercados prevén que dicha tasa permanezca en ese nivel hasta el segundo trimestre de 2015. El tipo de cambio se ha mantenido más o menos estable pese a la turbulencia de otras economías emergentes. México goza de una considerable credibilidad en relación con sus políticas públicas, la cual le permite preservar una política monetaria favorable durante la recuperación de su economía, sin comprometer el objetivo de inflación de 3%.

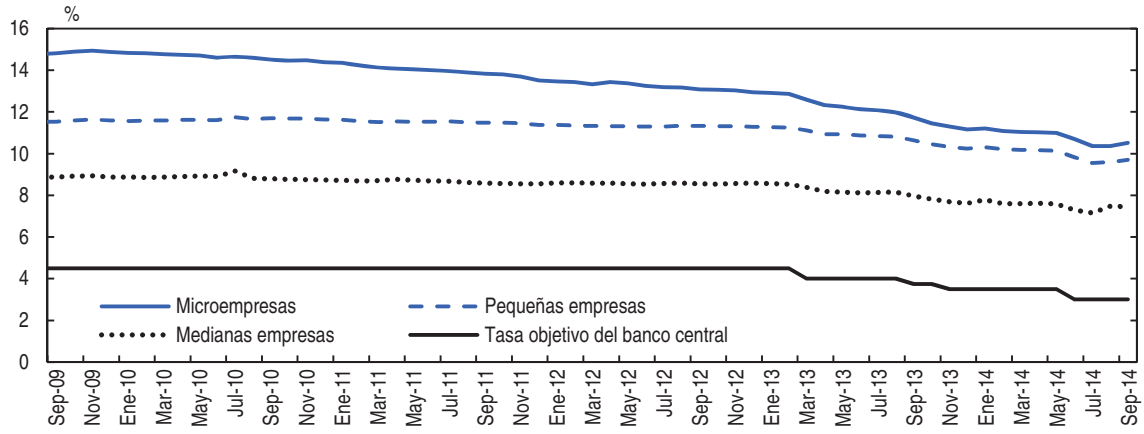
El sector financiero

México está poco bancarizado en comparación con otras economías de la OCDE (gráfica 4, panel E). Grandes segmentos de la población no utilizan los servicios bancarios formales y se requiere avanzar mucho para promover la inclusión financiera y el uso de dichos servicios. El alto costo del crédito y la falta de competencia en el sector bancario hicieron necesaria una reforma financiera de gran calado. En enero de 2014 se publicó la aprobación de la reforma, que fortalece la regulación, aumenta la competencia y reduce el costo crediticio. Se espera que estos cambios permitan intensificar el crédito privado, de modo que sea más sólido y sostenible.

En la reforma financiera sobresalen tres conjuntos de medidas: una protección más efectiva de los derechos de propiedad para acreedores; una autoridad jurídica más formal a fin de que el órgano regulador gestione la resolución bancaria; y el fomento de la competencia entre intermediarios financieros. La reforma disminuye los obstáculos en el proceso judicial para superar las dificultades que tradicionalmente surgen al ejercer los derechos de propiedad de los acreedores. En el corto plazo, se han ampliado las facultades de la banca de desarrollo del gobierno para otorgar créditos a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que a menudo carecen de acceso a éste (gráfica 4, panel F). Al parecer, esta medida ya ha dado los primeros frutos al bajar las tasas de interés para las PYMES (gráfica 5).

Gráfica 5. **El costo del crédito para las pequeñas empresas se ha reducido**

Tasas de interés activas



Nota: Para micro, pequeñas y medianas empresas, tasas de interés del mercado para diversos tipos de prestatarios sin apoyo.
Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174815

Reformas estructurales para impulsar el crecimiento y reducir la informalidad

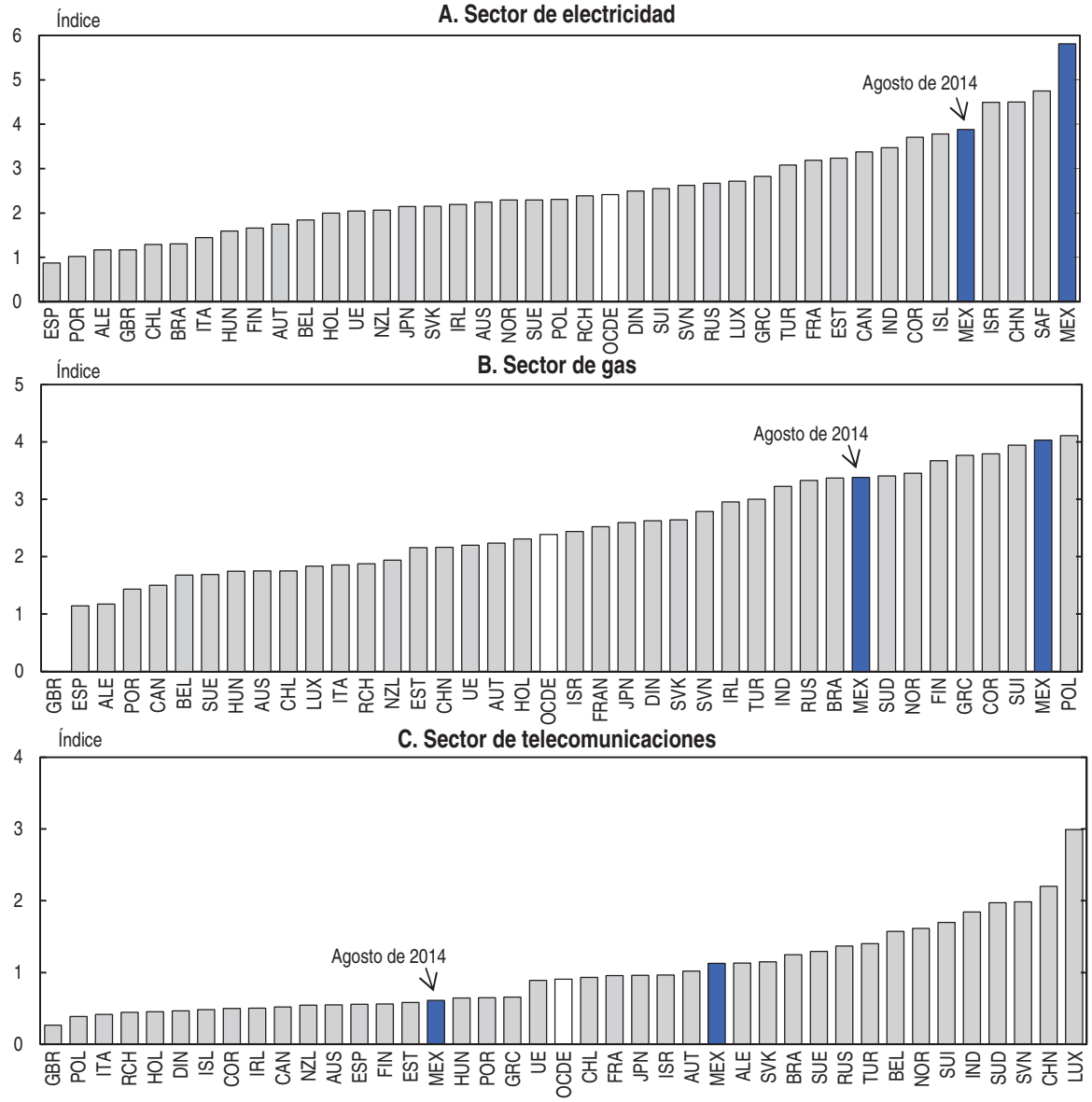
Ley de competencia

Durante décadas, la economía de México se ha visto obstaculizada por la falta de competencia en diversos mercados, con grandes empresas que se convirtieron en operadores dominantes en diversos mercados y han obtenido elevadas rentas monopólicas. Para restaurar el dinamismo en estos mercados, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) fue fortalecida y se transformó en un organismo constitucionalmente autónomo, con la facultad de eliminar "barreras a la competencia" y regular el acceso a "instalaciones e insumos esenciales", similar a las autoridades de competencia del Reino Unido. También se han incrementado las sanciones penales para licitaciones fraudulentas. La nueva ley de competencia, además, le da al Congreso un plazo de un año a partir de julio de 2014 para incorporar los principios de libre competencia al marco jurídico de México. Estas medidas deberían ayudar a atender problemas de competencia en numerosos mercados con alta aglomeración de operadores tradicionales. Sin embargo, el reducido presupuesto de la Comisión podría limitar su impacto.

Los sectores energético y de telecomunicaciones se han abierto ya a una mayor competencia, con efectos en toda la economía. Estas reformas se evidencian en los cambios en el nivel de rigor de la regulación de los mercados de dichos sectores clave (gráfica 6). Una actualización provisional de estos indicadores, hasta agosto de 2014, muestra que México ha suavizado su postura regulatoria de uno de los niveles más rigurosos. En cuanto a la severidad regulatoria del sector telecomunicaciones, sector clave entre lo que fueron objeto de reforma, México no sólo dejó de estar por debajo del promedio de la OCDE, sino que ahora lo supera. Dos tercios del valor de estos indicadores reflejan cambios a la regulación, pero la competitividad *de facto* del mercado también se mide por la participación de participantes preexistentes y nuevos en el mercado y, derivado de ello, se requerirá algún tiempo para que las reformas tengan impacto pleno en la competencia dentro de los sectores mencionados.

Gráfica 6. **Ha disminuido el rigor de la regulación del mercado de productos sectoriales**

Escala del índice de 0 a 6 de la menos a la más restrictiva (enero de 2013)



Fuente: Base de datos *OECD Product Market Regulation*, 2014, y cálculos provisionales elaborados con la colaboración de autoridades mexicanas.

Cómo leer esta gráfica: La regulación de México en los tres sectores de red señalados arriba se hizo significativamente menos restrictiva de enero de 2013 a agosto de 2014, acercándose al promedio de la OCDE, o situándose por debajo de éste en el caso de las telecomunicaciones.

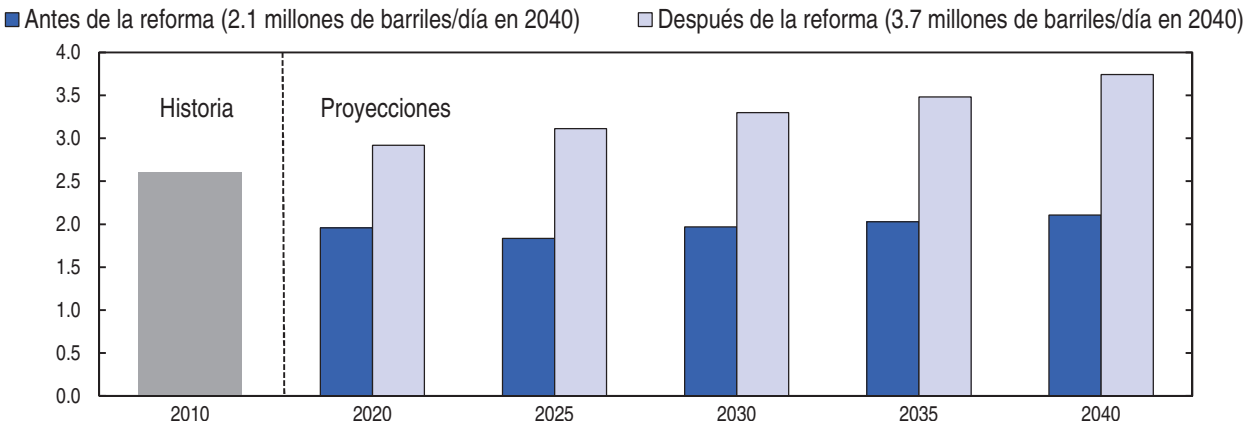
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174829

Energía

México ha emprendido una reforma de gran calado de los sectores petrolero y del gas natural, después de años de producción petrolera decreciente por parte de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), de altos costos de la energía para el sector empresarial y de registrar carencias de financiamiento y tecnología para la explotación de nuevos recursos energéticos. En agosto de 2014 el Congreso promulgó 21 disposiciones legislativas

secundarias para poner en marcha la reforma constitucional aprobada a finales de 2013. Estas leyes establecieron varios organismos reguladores, autónomos y con financiamiento independiente, que orientarán sus esfuerzos a la concesión de licencias, a la seguridad y a la protección ambiental del sector. Estos nuevos reguladores ayudarán a supervisar la apertura del sector energético a una mayor competencia, así como a hacer uso más eficaz de la riqueza de los recursos nacionales. Además, se está reformando el gobierno corporativo de PEMEX, con un consejo directivo que, por primera vez, estará compuesto por consejeros independientes responsables de establecer la visión estratégica de la empresa con el apoyo de comités, y dejará de desempeñar la función de "guardia de acceso" al sector energético. En la actualidad México permite la entrada a inversionistas nacionales y extranjeros en las actividades de exploración, producción y transporte de petróleo y gas, así como en la refinación y la comercialización de hidrocarburos, lo que puede atraer una cantidad considerable de nuevas inversiones. Analistas del mercado estiman que en el largo plazo estos cambios probablemente impulsarán la producción anual de petróleo en un orden de 75% respecto del caso de referencia (gráfica 7).

Gráfica 7. **La producción de petróleo está proyectada para expandirse sustancialmente**



Fuente: US Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2014*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174837

La reforma energética es consistente con recomendaciones planteadas en *Estudios económicos de la OCDE* realizados en años previos (OCDE, 2013a) y prevé una variedad de modalidades de participación del sector privado, tales como la participación de utilidades, la producción compartida y los acuerdos de licencia. Los contratos se adjudicarán, mediante licitaciones públicas internacionales a través del uso de esquemas de subasta, al oferente de mayor renta para el gobierno, bajo las condiciones contractuales que serán establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por la Secretaría de Energía, en tanto que el organismo regulador de actividades aguas arriba, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), administrará los contratos correspondientes. Los ingresos de la producción de petróleo y gas serán administrados por una nueva entidad autónoma: el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Un requerimiento general de 25% de contenido nacional comenzará en 2015 y aumentará hasta alcanzar 35% hacia 2025, lo cual es comparable con políticas similares en otros países emergentes. Será importante garantizar que las nuevas reglas de contratación —incluidas las correspondientes

a contenido nacional y a la inversión de petróleo y gas natural— se diseñen de manera cuidadosa a fin de que sean suficientemente atractivas y, a la vez, permitan la creación de un mercado competitivo que fomente la participación a gran escala del sector privado. Las actividades finales —entre ellas las intermedias, de refinación y distribución— estarán abiertas a competencia plena por parte del sector privado, incluidas las importaciones de petróleo y gas natural, supervisadas por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y por la Secretaría de Energía.

El sector de la electricidad también se liberó, dando fin al monopolio de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la empresa eléctrica estatal, promoviendo a su vez la competencia entre nuevos participantes. La transición hacia la diversificación de fuentes de energía contribuirá a mejorar el cuidado al medio ambiente en el sector. Se espera que la disponibilidad ampliada del gas shale de Estados Unidos, gracias a los nuevos gasoductos, y los propios recursos de México reduzcan la notable brecha de precios con Estados Unidos y eleven la competitividad de la industria. Al establecer un sistema riguroso de supervisión se podrían identificar las desventajas o limitaciones de regulaciones específicas.

México ha recalcado su compromiso político de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 30% hacia 2020 (respecto al escenario tendencial), siempre y cuando se cuente con apoyo financiero y tecnológico suficiente por parte de países desarrollados. Para este propósito, México busca hacer un uso más intensivo de energías renovables (actualmente sujetas a la meta de 35% hacia 2024). Aunado a ello, en 2014 se instauró un impuesto al contenido de carbono de los combustibles fósiles. Además, los precios al menudeo de gasolina y diésel se incrementarán de acuerdo con la inflación general hasta 2017. Con base en los precios del petróleo prevalecientes, se espera que esta medida elimine el subsidio a los combustibles fósiles, que fue cuantioso en años recientes, al tiempo que se logre gravar gasolina y diésel con eficacia; sin embargo, si los precios subieran de manera considerable respecto de los niveles actuales, se requerirá acciones adicionales. A partir de 2018, los precios de la gasolina se liberarán y estarán determinados por las condiciones del mercado. Pese a estas iniciativas y objetivos, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero continuará siendo un gran reto para México. Si bien las emisiones de carbono per cápita son bajas, la intensidad en el uso de energía y del carbono en México es alta respecto de otros países de la OCDE. Por consiguiente, para que México esté en capacidad de cumplir con su objetivo de emisiones de gases de efecto invernadero, será necesario establecer precios adecuados, eliminar subsidios ineficaces (y brindar apoyo más focalizado a la población en situación de pobreza), así como mejorar la eficiencia energética en el país. Será conveniente evaluar el nuevo impuesto efectivo al carbono y elevarlo en caso de que su nivel se considere inadecuado.

Telecomunicaciones

En 2013 se conformó un nuevo órgano regulatorio y de competencia, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), especializado en radiodifusión y telecomunicaciones, el cual, después de la promulgación de las leyes secundarias en mayo de 2014, ya está en pleno funcionamiento. El IFT tiene autoridad exclusiva para la aplicación de la regulación y verificación de condiciones de competencia en las industrias de radiodifusión y telecomunicaciones, y cuenta con una gama de nuevas capacidades regulatorias para promover la competencia, tales como la imposición de obligaciones a operadores dominantes. Telmex, el operador dominante en el mercado de telefonía fija, posee 80% de

participación del mercado, en tanto que Telcel, empresa de telefonía móvil, tiene 70% de participación en su mercado correspondiente. Estudios de la OCDE han sugerido que en México los precios aplicables a la transmisión de datos son relativamente elevados (OCDE, 2012a). Un fallo inicial que requiere que la propietaria de estas empresas, América Móvil, proporcione interconexión gratuita a otros operadores provocó que ésta anunciara un plan de vender activos a fin de reducir su participación en el mercado a niveles inferiores al umbral regulatorio de 50% y, con ello, evitar la aplicación de regulaciones asimétricas. La respuesta sugiere que el nuevo marco regulatorio está teniendo el impacto deseado, aunque será necesario evaluar si la menor participación de América Móvil en el mercado conlleva a condiciones competitivas en los mercados correspondientes, desde la perspectiva del consumidor. Al respecto, es posible que aún sea necesaria una evaluación a fondo de las condiciones de competencia, a fin de verificar que segmentos individuales del mercado no enfrenten condiciones de dominancia por parte de algún operador. Además, dados los rápidos avances tecnológicos en el sector de telecomunicaciones, también se requerirá una vigilancia estrecha de la evolución tecnológica y de lo que ello implica para los límites del sector. Asimismo, prevalece un destacado tema de cumplimiento internacional relativo a la condicionalidad de las reglas de acceso al mercado de la IED en el sector de telecomunicaciones, las cuales parecen ser contrarias a los instrumentos de inversión de la OCDE y a otras convenciones internacionales que prohíben reciprocidad. Será fundamental atender este asunto en el futuro para evitar complicaciones legales.

Otras reformas regulatorias

En muchos mercados existen aún regulaciones restrictivas que entorpecen su dinamismo. El gobierno se propone aligerar la carga regulatoria con reformas constitucionales y leyes secundarias. Hoy en día, aún existe un importante acervo de regulaciones administrativas en diversos ámbitos, destacadamente en materia de entrada y operación empresarial, a nivel estatal y local. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), organismo encargado de la evaluación regulatoria, está sometiendo las nuevas regulaciones federales a un análisis de impacto regulatorio, previo a su promulgación, por medio del cual se evalúan los costos de las regulaciones respecto de sus posibles beneficios, proceso que incluye consultas al organismo de evaluación de competencia que corresponda, cuando así se requiera.

Sin embargo, las iniciativas para reducir regulaciones en los ámbitos estatal y local han encontrado dificultades y reveses sustanciales (véase OCDE, 2014a). Un proyecto de Decreto Presidencial requeriría un estudio minucioso de la totalidad del acervo actual de regulaciones y del ordenamiento de eliminar o enmendar regulaciones que no se justifiquen. Conviene emprender esta iniciativa con urgencia y, lo que es aún más importante, desarrollar una similar a nivel subnacional que brinde fuertes incentivos para que los gobiernos locales realicen las reformas pertinentes.

Más allá de hacer reformas a las regulaciones, es preciso atender la capacidad administrativa de muchas dependencias y gobiernos locales, la cual sigue siendo deficiente. Es fundamental llevar a cabo mejoras considerables en la capacidad de los gobiernos rezagados a fin de que las políticas se pongan en marcha de manera neutral (véase OCDE, 2014c). Para ello se requerirá prestar atención a la capacitación y formación de los funcionarios en esas localidades mediante incentivos claros, que realmente recompensen el buen gobierno y castiguen la corrupción y el mal desempeño público.

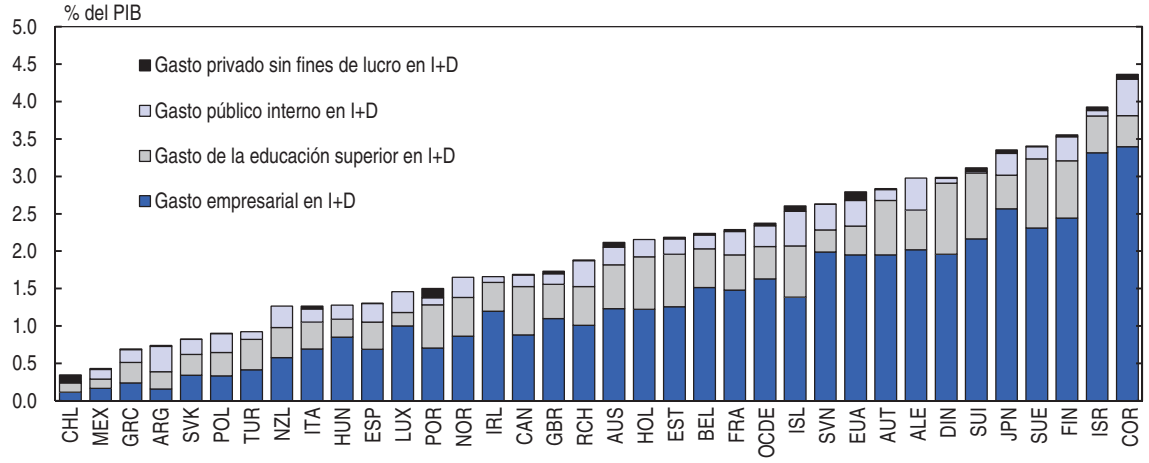
Consolidar la innovación

La innovación es esencial para incrementar la productividad, y el desempeño de México en este ámbito ha sido débil. La inversión en investigación y desarrollo tecnológico (I+D), tanto en el sector público como en el privado (de menos de 0.5% del PIB en 2012), está muy por debajo de lo registrado en casi todos los países de la OCDE y en los BRICS (gráfica 8). Ello se debe —en parte— a la actual estructura industrial del país: cerca de un tercio de la I+D en manufactura se lleva a cabo en sectores de tecnología baja y media. Además, los obstáculos para impulsar el potencial innovador del país incluyen una base interna de investigación y competencias deficiente, un entorno subdesarrollado para la apertura de empresas basadas en conocimiento, y se enfrentan importantes desafíos institucionales.

Los clústers regionales de alta tecnología, como el Parque Aeroespacial Querétaro, han registrado un crecimiento considerable, y diversos estudios parecen indicar que los mismos han logrado generar importantes sinergias regionales entre empresas e instituciones de investigación y capacitación. Sería importante analizar qué acciones podría realizar el gobierno a fin de ayudar a construir redes entre empresas, así como vínculos entre empresas e instituciones académicas.

Gráfica 8. **La intensidad de I+D es especialmente baja**

Gasto como porcentaje del PIB, 2012



Fuente: Base de datos *OECD Main Science and Technology Indicators*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174843

Estudios relativos a las experiencias con clústers industriales en otros países de la OCDE hacen hincapié en la importancia que el gobierno puede tener en el fomento de nuevas empresas, en el estímulo a la innovación, en la coordinación de políticas, en el fortalecimiento del capital humano, en facilitar el acceso a financiamiento y en la eliminación de cuellos de botella (OCDE, 2009a). Evidencia empírica sugiere que, una vez que los procesos de convergencia en creación de empresas a nivel industrial y regional son tomados en cuenta, la formación de nuevas empresas y la creación de empleo registran mayor crecimiento en las industrias localizadas en regiones con clústers robustos (véase Delgado *et al.*, 2014). Las industrias participantes en un clúster regional robusto muestran un crecimiento más elevado de la concesión de patentes e, incluso, pueden mejorar las oportunidades de crecimiento en las industrias vinculadas y en las que tienen actividad en clústers vecinos. Sin embargo,

las políticas para promover clústers deberían evitar "seleccionar a los ganadores" *ex-ante,* y enfocarse en fortalecer las redes industriales existentes, mejorar la infraestructura y promover los vínculos con universidades (Warwick, 2013).

El acceso al crédito, sobre todo en las etapas de semilla y de lanzamiento de una empresa, sigue siendo un gran obstáculo para impulsar la creación de empresas en México (OCDE, 2013b, 2013c). El capital privado y el capital de riesgo representan sólo 0.02% del PIB, una de las cifras más bajas en la región. En 2013 se creó el Instituto Nacional del Emprendedor a fin de perfeccionar e implementar esquemas dirigidos a las necesidades de los emprendedores, incluida la formación de un "fondo de fondos" de capital semilla. Sería especialmente útil fortalecer las condiciones para la creación de empresas a través de la mejora y la expansión de los programas orientados al financiamiento de inversión ángel y de capital de riesgo. Los países miembros de la Alianza del Pacífico han trabajado en conjunto para impulsar el financiamiento a las PYMES, y un avance prometedor en la materia fue la adhesión de México al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) en 2014, lo que lo convirtió en el mercado de valores más grande de la región.

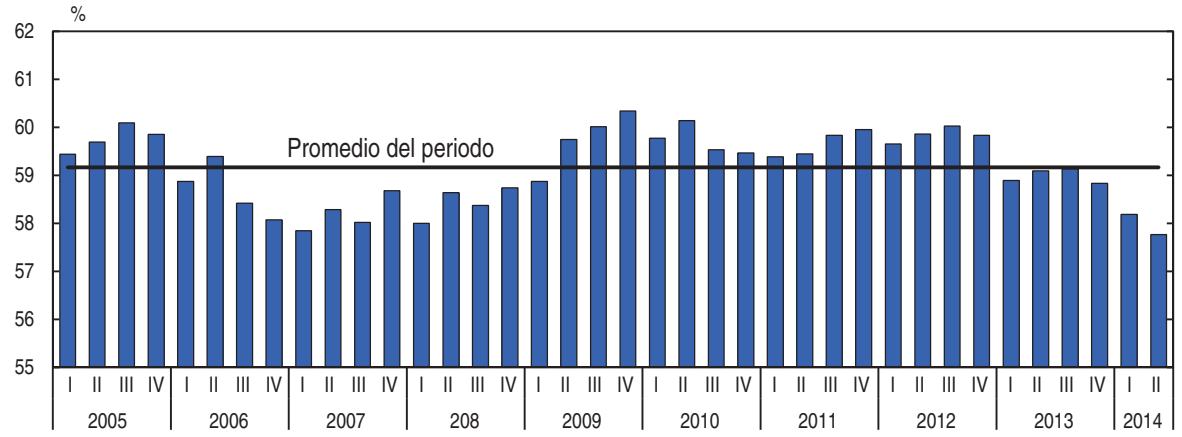
Como parte central del Programa para Democratizar la Productividad, en mayo de 2013 se estableció un órgano consultivo de alto nivel, el Comité Nacional de Productividad (CNP), orientado a fortalecer la coordinación e identificar políticas deseables. Indicios preliminares sugieren que el CNP está funcionando de manera adecuada, ayudando a analizar problemas y a construir consensos para la implementación de reformas, en particular en las áreas de gestión del sector público. A fin de incrementar su trascendencia, el CNP podría beneficiarse de un marco legal más robusto y contar con procesos más sistemáticos en su gestión con el Poder Legislativo. En octubre de 2014 se presentó ante el Congreso el proyecto de ley que da lugar a dicho marco; con ello se aclara el mandato del Comité para la economía en su conjunto, y se establece un mandato para que el gobierno federal responda ante sus recomendaciones de política pública. La nueva ley deberá ser aprobada.

Reducir la informalidad

Si bien diversos ámbitos de la economía han avanzado notablemente, la informalidad sigue siendo generalizada en muchos sectores. El 57% de los trabajadores tienen una relación laboral informal y la mayor parte de las pequeñas empresas aún operan en el sector informal (gráfica 9). El gobierno ha comenzado a abordar este problema mediante la creación de un nuevo régimen fiscal para las micro y pequeñas empresas —el cual busca promover la formalización de la fuerza laboral— y mediante la estrategia integral "Ser formal", que se lanzó en 2014, la cual reúne los beneficios y recursos de diferentes programas. Estas medidas son similares a las adoptadas por Brasil para reducir su tasa de informalidad (OCDE, 2013f). El nuevo régimen fiscal para pequeñas empresas (Régimen de Incorporación Fiscal, RIF), que entró en vigor en enero de 2014 y sustituyó al antiguo régimen para pequeños contribuyentes (REPECOS), considera obligaciones sustancialmente reducidas, a nivel individual, de seguridad social y de valor agregado e impuestos especiales durante la primera década de su puesta en marcha, con la finalidad de motivar a las empresas informales a regularizar su condición y empezar a pagar impuestos (véase el anexo). Las reducciones fiscales disminuirán con el tiempo, hasta que las empresas se incorporen al régimen general al cabo de 10 años. Lo más importante es que este esquema considera incentivos especiales para ayudar a las nuevas empresas a expandirse, por ejemplo, a través de acceso a capacitación y financiamiento especial respaldado por el gobierno, así

Gráfica 9. **La proporción de trabajadores del sector informal se ha reducido**

Porcentaje de la fuerza laboral informal



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo e Instituto Mexicano del Seguro Social.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174852

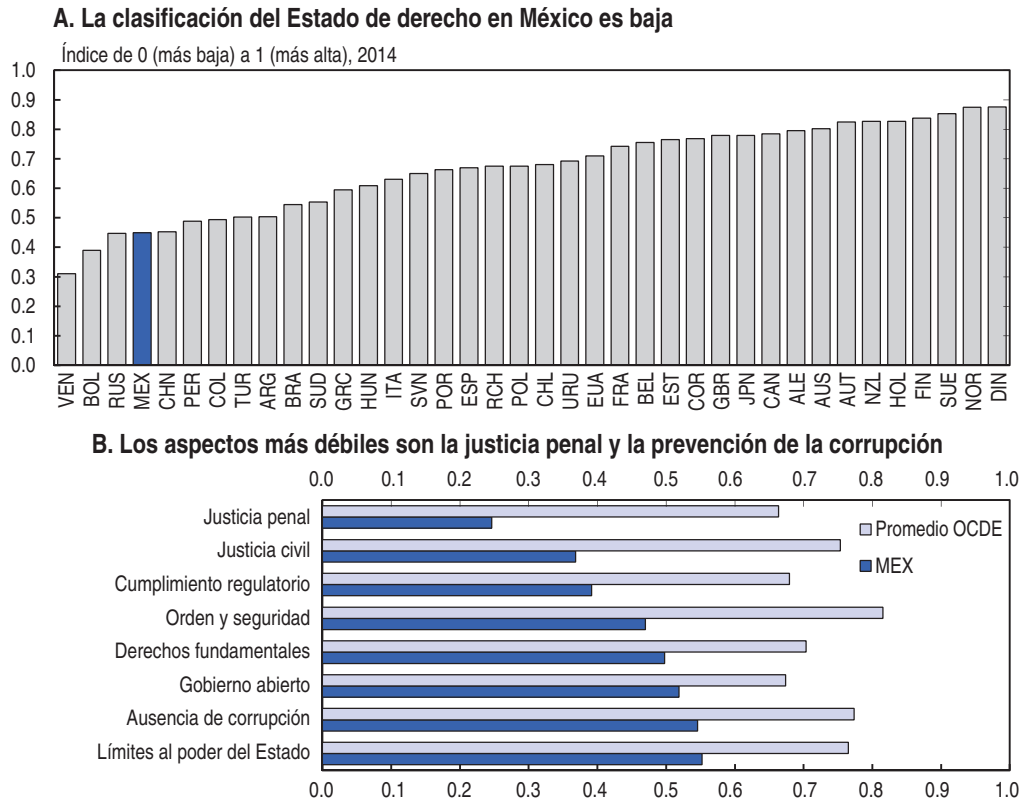
como mediante una serie de herramientas electrónicas que simplifican el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Alrededor de 4.3 millones de empresas se han registrado bajo este nuevo esquema, que se comparan con los 3.5 millones de empresas que se registraron en el esquema previo.

La resistencia de trabajadores y empresas a operar de manera formal es reflejo de una variedad de factores, entre los que se incluyen la regulación excesiva y la percepción de corrupción y debilidad en la defensa y aplicación de los derechos legales básicos (Dougherty y Escobar, 2013). El empleo formal es esencial, tanto para mejorar la inclusión como para aumentar la productividad: la formalidad permite a los trabajadores tener acceso a derechos sociales —como seguro de desempleo, asistencia médica y pensiones— y permite a las empresas expandirse, modernizarse, innovar y elevar su productividad. Si se incrementara la formalidad, la vulnerabilidad de las instituciones sociales disminuiría, los ingresos fiscales aumentarían y la sustentabilidad a largo plazo de los derechos sociales se vería fortalecida (OCDE, 2009b). La exhaustiva ley de reforma laboral de finales de 2012 incluyó iniciativas orientadas a estimular la creación de empleos formales mediante la implementación de nuevos tipos de contratación que permiten el acceso a prestaciones sociales. Desde su adopción, el crecimiento del empleo formal ha superado el crecimiento del empleo general y del PIB, aunque se requieren más iniciativas para mejorar las perspectivas del empleo formal, en especial para las mujeres y los jóvenes.

El sistema judicial

Para incrementar la productividad y obtener beneficio pleno de las reformas estructurales emprendidas por el gobierno se requerirán instituciones judiciales más fuertes que promuevan el cumplimiento del marco legal y sean capaces de solucionar controversias de manera efectiva (gráfica 10). Para ello, la eficiencia y calidad del sistema judicial constituye un factor clave; eficiencia que depende —en buena medida— de la capacitación de su personal, del monitoreo de su desempeño y de la solidez de los procedimientos administrativos asociados. Estimaciones empíricas realizadas en el contexto del último *Estudio económico* (OCDE, 2013a) sugirieron que existían importantes áreas de oportunidad para elevar la calidad del sistema judicial en México, lo cual es

Gráfica 10. **El apego al Estado de derecho es relativamente débil**



Nota: El Índice de Estado de Derecho del World Justice Project (WJP Rule of Law Index) es una herramienta de evaluación cuantitativa diseñada para ofrecer un panorama del grado en que los países se apegan al Estado de derecho en la práctica.
Fuente: The World Justice Project (2014), *www.worldjusticeproject.org*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174865

de gran relevancia en la medida en que un sistema judicial de baja calidad dificulta el cumplimiento de los contratos y de los procedimientos de insolvencia, lo que tiende a reducir el tamaño de las empresas y su intensidad de capital; ello, a su vez, reduce considerablemente la productividad agregada (véase Palumbo *et al.*, 2013; Dougherty, 2014).

Mejorar la impartición de justicia penal no sólo es importante para la economía, sino también decisivo para mejorar la seguridad personal de los ciudadanos, lo que representa un gran reto para el bienestar en México. Se han logrado avances en la puesta en marcha de reformas al sistema de justicia penal, que ha pasado de ser un sistema basado en expedientes escritos —lento y carente de credibilidad— a un sistema oral "acusatorio" que permite la realización de interrogatorios. De acuerdo con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), la duración media de los juicios se ha reducido de 343 días, con el viejo sistema, a 132 días con el nuevo. Cabe indicar que sólo en cuatro estados el nuevo sistema está en pleno funcionamiento para delitos a nivel estatal (para todos los casos), en tanto que a finales de 2014 el mismo ha comenzado a operar de manera parcial en algunos distritos de 21 estados más. Para cumplir con la meta de implementación plena en junio de 2016, prevista en la Reforma Constitucional de 2008, se requerirá una ejecución más ágil. En julio de 2014 se estableció un nuevo órgano de evaluación y supervisión de la reforma, luego de que en marzo de ese año se publicara el unificado Código Nacional de Procedimientos Penales; ambas medidas

constituyen avances importantes en el apoyo a la transición hacia el nuevo sistema. Para delitos federales, en 2014 el nuevo sistema de justicia penal comenzó a operar en dos estados, Durango y Puebla.

La ampliación de las reformas judiciales a los ámbitos civil y mercantil, iniciada en fechas recientes, ha cobrado celeridad. Ahora, 26 entidades federativas utilizan nuevos procedimientos de juicios orales en el ámbito mercantil, en tanto que cuatro estados los utilizan para casos civiles. Estos nuevos procedimientos deben extenderse y ponerse en práctica plenamente. Las reformas a diversos aspectos del proceso judicial también han ayudado considerablemente. La más destacada es la legislación de 2013 relativa a las solicitudes de amparo o *habeas corpus* de México, una reforma que ahora impide que las empresas bloqueen con facilidad las acciones legítimas de los reguladores mientras los fallos se encuentran bajo apelación. Los jueces, ahora, tendrán que brindar mayor consideración a la legitimidad de una queja y a los efectos negativos de una posible suspensión de las decisiones gubernamentales. Se trata de avances importantes; sin embargo, su eficacia estará determinada en la práctica por la jurisprudencia. Además, en el ámbito de la política de competencia, jueces especializados, con formación y conocimientos pertinentes, están juzgando casos en tribunales especiales, los cuales tienen jurisdicción federal.

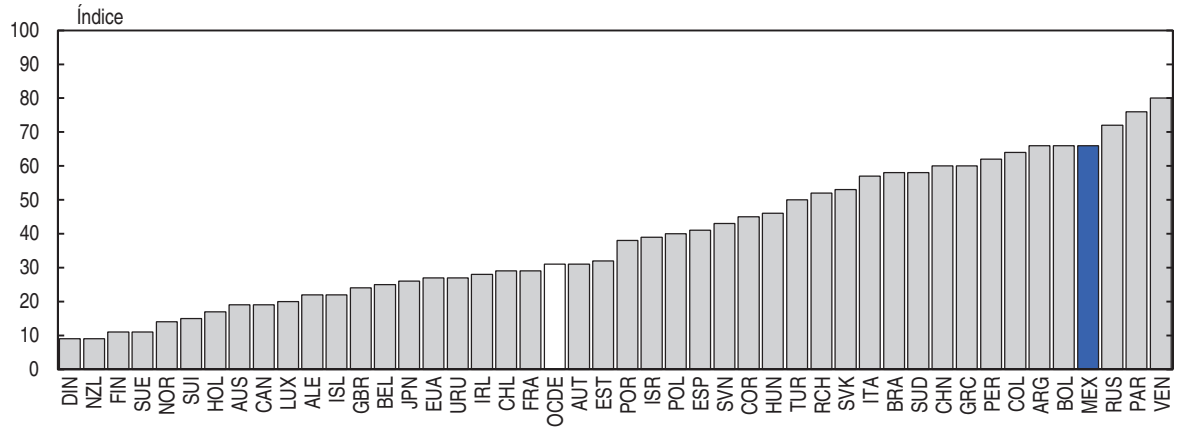
Corrupción

El sistema penal judicial, tradicionalmente débil, ha contribuido a la percepción de que el sector público es altamente corrupto (gráfica 11). Si bien ello obedece en parte a la ineficiencia del sistema jurídico, que procesa pocos delitos, también es resultado de otras debilidades institucionales, tales como la estructura de la fuerza policiaca y la corrupción dentro del sistema (véase gráfica 10, panel B). La corrupción fomenta diversas actividades ilegales que incluyen el incumplimiento de leyes fiscales y de las obligaciones regulatorias. De acuerdo con información reciente de la OCDE, la magnitud de corrupción del sector público en las entidades federativas de México se vincula de manera causal con el tamaño del sector informal, que a su vez tiene un efecto fuertemente negativo en la productividad, sobre todo en los sectores más productivos (Dougherty y Escobar, 2014). Facilitar a las empresas informales la integración al sector formal constituye un mecanismo importante para reducir los incentivos a conductas corruptas, tal como lo muestran los nuevos programas contenidos en la reforma fiscal reciente (para más información, véase el anexo).

Dados los altos índices de criminalidad en muchos estados, que de manera directa reducen el bienestar y desalientan la inversión, una importante prioridad del gobierno ha sido mejorar la seguridad. Desde hace algún tiempo, se ha requerido aumentar la profesionalización de la policía en todos los niveles de gobierno, así como mejorar la coordinación entre ellos en la materia (OCDE-IMCO, 2013; OCDE, 2013a). En un inicio, la administración se enfocó en aumentar el número de elementos, al reclutar y formar a una fuerza de reacción rápida, la Gendarmería, que constituye una fuerza policial altamente entrenada similar a las que existen en Francia, España, Chile y otras partes del mundo. La Gendarmería empezará a operar con 5 000 miembros, ampliándose a 16 000 hacia el año 2018. Este número se compara con los 36 000 miembros de la fuerza policial federal ya existente. Se trabaja en mejorar la coordinación de la seguridad y el entrenamiento entre los gobiernos federal, estatales y locales, pero la dimensión y la infiltración del crimen organizado constituyen un reto de grandes dimensiones. Los militares aún desempeñan un papel de respaldo importante, enfocándose en la seguridad de las zonas más problemáticas.

Gráfica 11. **El sector público de México se percibe como corrupto**

Índice, 0 (muy incorruptible) a 100 (muy corrupto)



Nota: El Índice de Percepción de la Corrupción clasifica a los países y territorios con base en qué tan corrupto se percibe su sector público.
Fuente: Transparencia Internacional (2014).

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933174875*

Para promover un gobierno transparente, se ha propuesto la creación de una autoridad anticorrupción, que sería responsable de prevenir, investigar e imponer sanciones administrativas por delitos de cohecho. Sin embargo, el proyecto de ley en el que se establece dicha autoridad aún debe ser aprobado por el Senado. El nuevo organismo regulador contará con oficinas en todos los estados del país. Las sanciones administrativas que pueden imputarse a funcionarios corruptos incluyen multas, destitución e inhabilitación de su cargo. La autoridad también trabajará de cerca con los procuradores, en casos de delitos del ámbito penal, y puede recomendar medidas cautelares, tales como prisión preventiva y congelamiento de fondos financieros.

De manera más general, una nueva ley federal —que los estados deberán implementar para 2018— permitirá a futuros senadores, diputados, presidentes municipales y legisladores locales ejercer su cargo en periodos consecutivos (sin incluir al Presidente de la República). Estas nuevas leyes reforzarían la motivación de los gobiernos locales para prestar servicios de mayor calidad y se complementan con leyes que exigen mayor transparencia en las finanzas gubernamentales. Es recomendable que los estados adopten estas leyes a fin de generar mayores incentivos para una buena gobernanza.

Reforma agraria

La agricultura sigue siendo un área que requiere una reforma fundamental: si bien el sector agrícola emplea a cerca de 13% de la fuerza laboral de México, éste contribuye con tan sólo 3.5% del PIB. Un aspecto relevante para impulsar la productividad en México corresponde a la promoción de la transferencia de mano de obra, de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Las barreras a la redistribución han derivado en la mala asignación de los recursos laborales, con caídas en la tasa de crecimiento de la productividad (Padilla-Pérez y Villarreal, 2014). La complejidad para transferir títulos de propiedad a los ejidos —parcelas comunales que abarcan la mitad del territorio mexicano— ha constituido el principal obstáculo. Los esquemas de derechos de propiedad de estas tierras promueven una agricultura de minifundio y limitan el aprovechamiento de economías de escala. La evidencia sugiere que transferir estas tierras al sector privado podría constituir un importante incentivo

para la inversión y, por consiguiente, podría impulsar la productividad agrícola de manera sustancial (Castañeda Dower y Pfutze, 2013). Si bien la reforma constitucional de 1992 hizo posible la transferencia de estas tierras, después de dos décadas sólo 2.5% de ellas pasó a ser propiedad privada (Dell, 2012). Diversos factores políticos y la complejidad administrativa en la materia han limitado la proactividad de los gobiernos en la ejecución de dichas transferencias. Para asegurar un uso más productivo de las tierras es necesario simplificar significativamente sus procesos de certificación y transferencia.

De manera más general, es necesario reconsiderar los subsidios agrícolas. Aunque el nivel total de apoyo al productor es bajo en México, dicho apoyo está muy orientado a los insumos y la producción, y tiende a ser regresivo, por lo que beneficia a los agricultores más ricos. A finales de 2013, el anuncio de una reorientación de los esquemas de subsidios hacia incentivos productivos fue bien acogido, ya que el esquema busca diferenciar la agricultura de subsistencia de la agricultura comercial. Asimismo, podrían reforzarse los programas para ofrecer financiamiento colectivo a pequeños agricultores. De manera simultánea, será importante eliminar gradualmente los subsidios para la extracción de agua y para combustibles, y evaluar, como una alternativa, la conveniencia de apoyar el ingreso rural de manera directa, en caso de considerarse necesario.

Recomendaciones para impulsar el crecimiento y reducir la informalidad

Principales recomendaciones

- Concentrarse en implementar cabalmente el paquete de reformas bajo una atenta supervisión al más alto nivel político, y afianzar la calidad de la capacidad administrativa y la gobernanza en todos los órdenes de gobierno.
- Reformar las instituciones de justicia, consolidar el Estado de derecho, abordar los problemas de seguridad y reducir la corrupción generalizada con reformas orientadas a la eficacia de las resoluciones judiciales en materia civil, comercial y penal, y reforzar la transparencia de las licitaciones públicas.
- Mejorar y simplificar el acervo actual de regulaciones, así como su calidad, a nivel local, estatal y nacional.
- Eliminar gradualmente las restricciones a la propiedad y el traspaso de tierras ejidales y, al mismo tiempo, brindar más apoyo al ingreso de la población rural y a su acceso al financiamiento.

Recomendaciones adicionales

- Promover clústers industriales de alta tecnología, con vínculos con universidades y mecanismos de inversión en etapas iniciales.
- Atender las regulaciones prevalecientes en materia de telecomunicaciones, que condicionan el acceso al mercado a esquemas de reciprocidad.

Medio ambiente

- Evaluar el nuevo impuesto al carbono e incrementarlo si se considera insuficiente.
- Aprobar la ley sobre energías renovables, que está pendiente, y adoptar medidas para cumplir a cabalidad con los objetivos de que, hacia 2024, 35% de la generación se realice con energías renovables .
- Continuar con la eliminación gradual del subsidio a la gasolina para que los precios de este combustible se liberen por completo en 2018.

Compartir los frutos del crecimiento

La administración implementó reformas estructurales que trascienden las variables macroeconómicas y se centran en mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Se trata de un avance clave, ya que durante los años recientes, y a pesar de las iniciativas crecientes en la lucha contra la pobreza mediante programas sociales tales como Oportunidades, en México el bienestar se ha visto afectado por crecimiento insuficiente, informalidad generalizada y una elevada desigualdad de los ingresos (gráfica 12, panel A). De particular importancia es que el país haga esfuerzos adicionales para mejorar en áreas como educación, seguridad, vivienda, balance vida-trabajo y salud, así como para reducir las brechas de desigualdad de género. Una educación y sistema de salud de baja calidad repercuten en la productividad de las personas, lo que incide en sus posibilidades de encontrar trabajo. Ello, a su vez, da lugar a la informalidad, que significa mala calidad en el empleo —que afecta el balance vida-trabajo y el tiempo que los padres pueden dedicar a educar a sus hijos, con un efecto negativo en sus perspectivas a futuro— y menores ingresos fiscales, situación que afecta la capacidad del Estado para ofrecer bienes públicos de alta calidad en materia de salud y educación. Estos factores ayudan a comprender por qué la movilidad intergeneracional es relativamente baja en México, con lo que las desigualdades se prolongan indefinidamente en el tiempo (gráfica 12, paneles B y C).

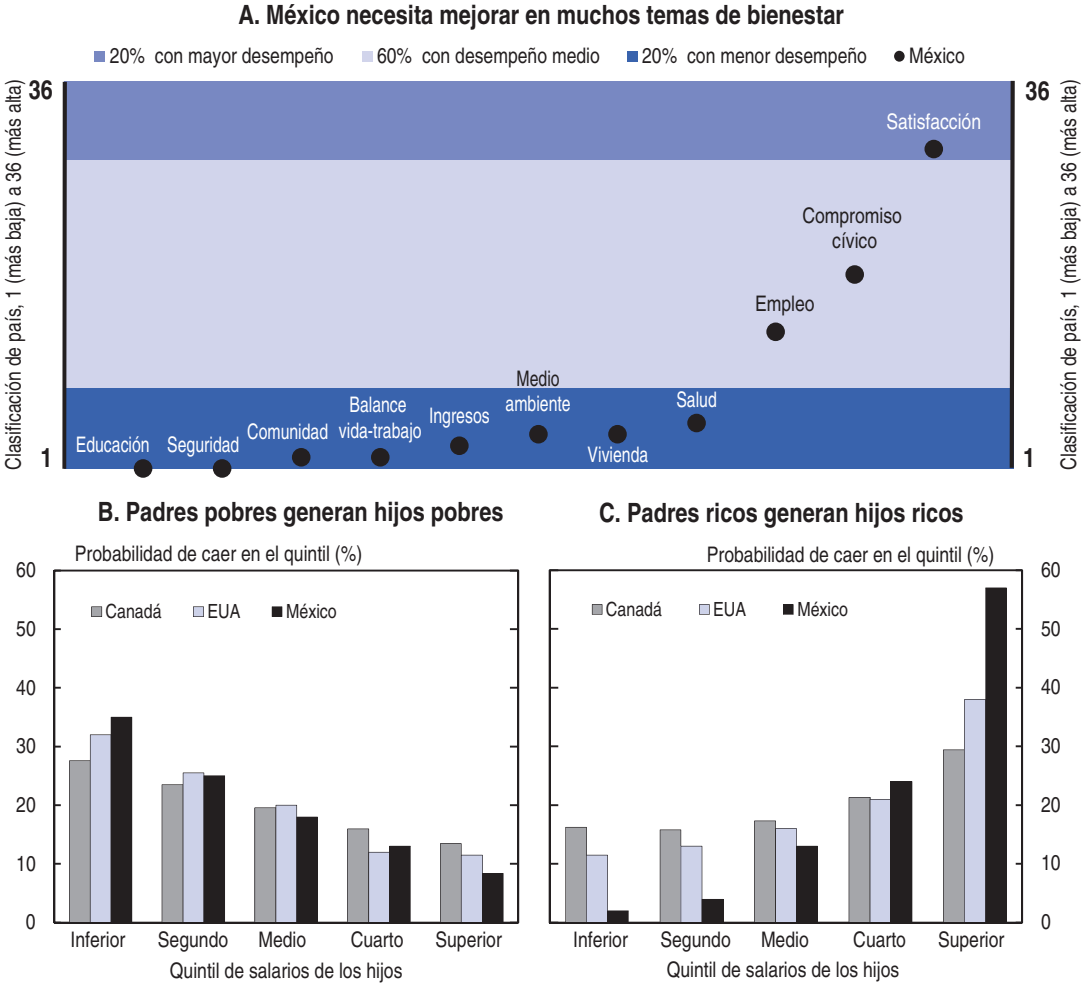
Se espera que la reforma fiscal aprobada en 2013 aumente los ingresos generales del gobierno de 21.6% en 2013 a 24% del PIB en 2018. Ello contribuirá a reducir los índices de desigualdad, ya que más de la mitad de este aumento provendrá de mayores impuestos aplicados al 10% de la población con ingresos más elevados. Antes de esta reforma, México era el país de la OCDE cuyo sistema fiscal y de transferencias tenía el menor efecto sobre la reducción de la desigualdad de los ingresos: el coeficiente de Gini —antes y después de impuestos y transferencias— era casi idéntico. Con esta reforma, el coeficiente de Gini —antes y después de impuestos y transferencias— va en la dirección correcta (gráfica 13, panel A). Con todo, la desigualdad de los ingresos superará el promedio de la OCDE (panel B), de manera que en el futuro se requerirán reformas adicionales. Parte del reto consiste en seguir reforzando las reglas fiscales para evitar la evasión y el incumplimiento, lo que ha de complementarse con medidas de aplicación más estrictas.

Las grandes desigualdades en el ingreso y en el acceso a la educación reducen el crecimiento (Causa *et al.*, 2014) y se traducen en diferencias en el nivel de satisfacción de vida entre los diversos grupos socioeconómicos. En México, la percepción de la satisfacción de vida se relaciona con los niveles de ingreso y de educación (gráfica 14).

Protección del ingreso

Los hogares mexicanos, en particular las familias que viven en condiciones de pobreza, han tenido una capacidad limitada para asegurarse contra circunstancias económicas adversas. En consecuencia, sus patrones de ingreso y consumo se ubican en los niveles más bajos de la distribución del ingreso y son muy volátiles; asimismo, siguen de cerca las tendencias macroeconómicas generales, es decir, aumentan en los buenos tiempos y disminuyen en los malos (gráfica 15). Por ejemplo, en los cuatro años de 2007 a 2010, México registró una reducción acumulada de más de 5% en el ingreso real disponible de los hogares, una de las caídas más pronunciadas en los países de la OCDE. Aun cuando el promedio y la mediana del ingreso disponible de los hogares han aumentado desde 2010, en promedio, el ingreso per cápita, que incluye transferencias en especie (USD 12 850 al año a PPC), sigue siendo el más bajo entre los países de la OCDE y prevalecen amplias disparidades entre la población.

Gráfica 12. **El bienestar y la movilidad social son bajos en México**



Nota: Los datos para el panel A incluyen a Brasil, Rusia y los 34 países miembros de la OCDE. El panel B muestra la distribución de los salarios de los hijos cuyos padres tienen remuneraciones que los ubican en la parte inferior de la distribución del ingreso. El panel C muestra la distribución de los salarios de los hijos cuyos padres tienen remuneraciones que los ubican en la parte superior del ingreso.

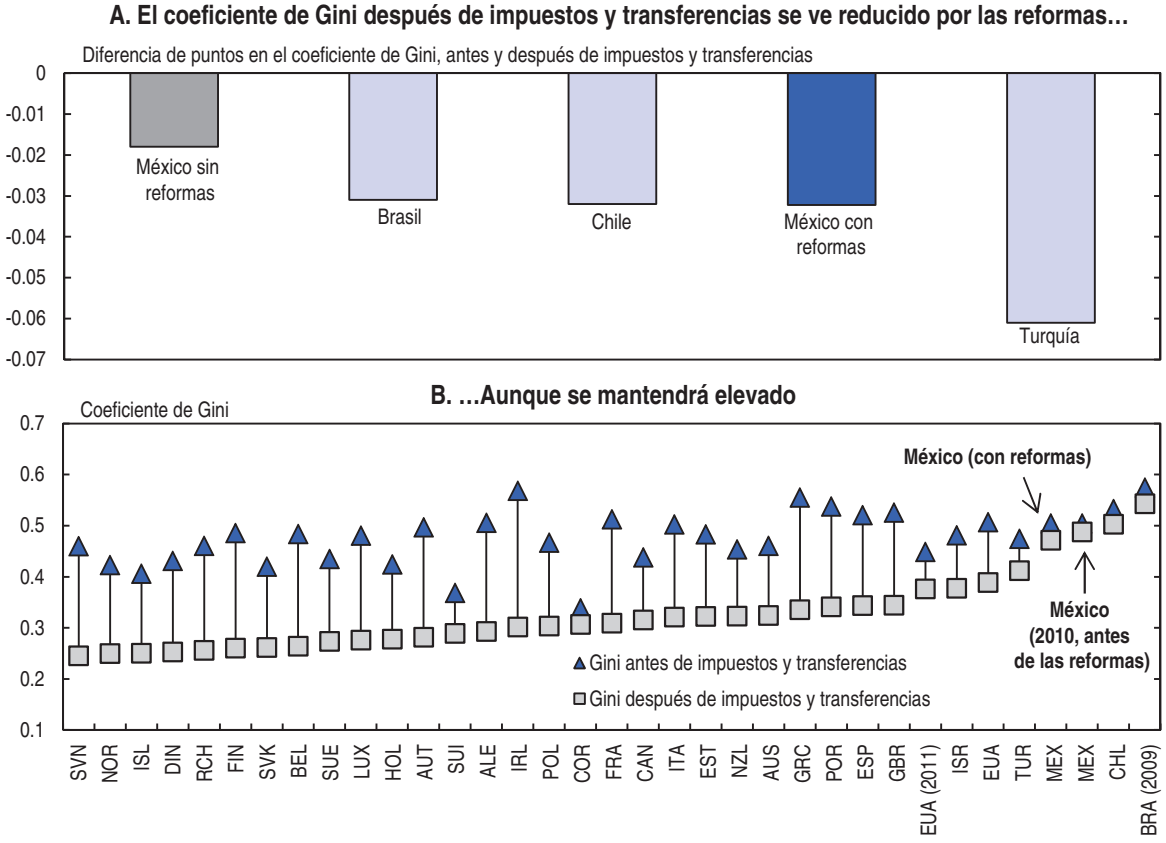
Fuente: OCDE, *How's Life? Measuring Well-being* (2014); Olaberria (2014b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174889

De ahí que sea de máxima prioridad reforzar la protección del ingreso. Con ese fin, el gobierno ha comenzado a reactivar varios programas sociales. Uno de ellos es la Cruzada Nacional Contra el Hambre, orientada a ayudar a siete millones de personas en situación de desnutrición mediante la integración de recursos humanos y financieros de diversos programas en los niveles federal, estatal y municipal. Aunque la desnutrición extrema no es un problema de grandes dimensiones en México, este programa ayuda a sacar a las personas de situaciones de pobreza, reducir las tasas de mortalidad infantil y mejorar la inclusión de la población.

México tiene una de las tasas de pobreza en la vejez más elevadas dentro de la OCDE. Cerca de 66% del total de la población de más de 65 años de edad (8.6 millones de mexicanos) no tiene acceso a una pensión y cuatro millones viven en situación de pobreza. La Ley de Pensión Universal fue una propuesta reciente de la administración para proteger los ingresos de los adultos mayores. Este programa garantizará que todos los mexicanos residentes en el

Gráfica 13. **La política fiscal debería hacer más para reducir la desigualdad y la pobreza**



Nota: Los datos son de 2011. En el panel B, corresponden a 2012 para Australia, Corea, Estados Unidos, Finlandia, Hungría, México y Países Bajos, y corresponden a 2010 para Bélgica.

Fuente: Base de datos *OECD Income and Poverty Database*; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHPC) de México; *Commitment to Equity* (para México y Brasil).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174898

país —mayores de 65 años y sin derecho a recibir un beneficio de pensión— tendrán derecho a una pensión mínima otorgada por el gobierno federal.

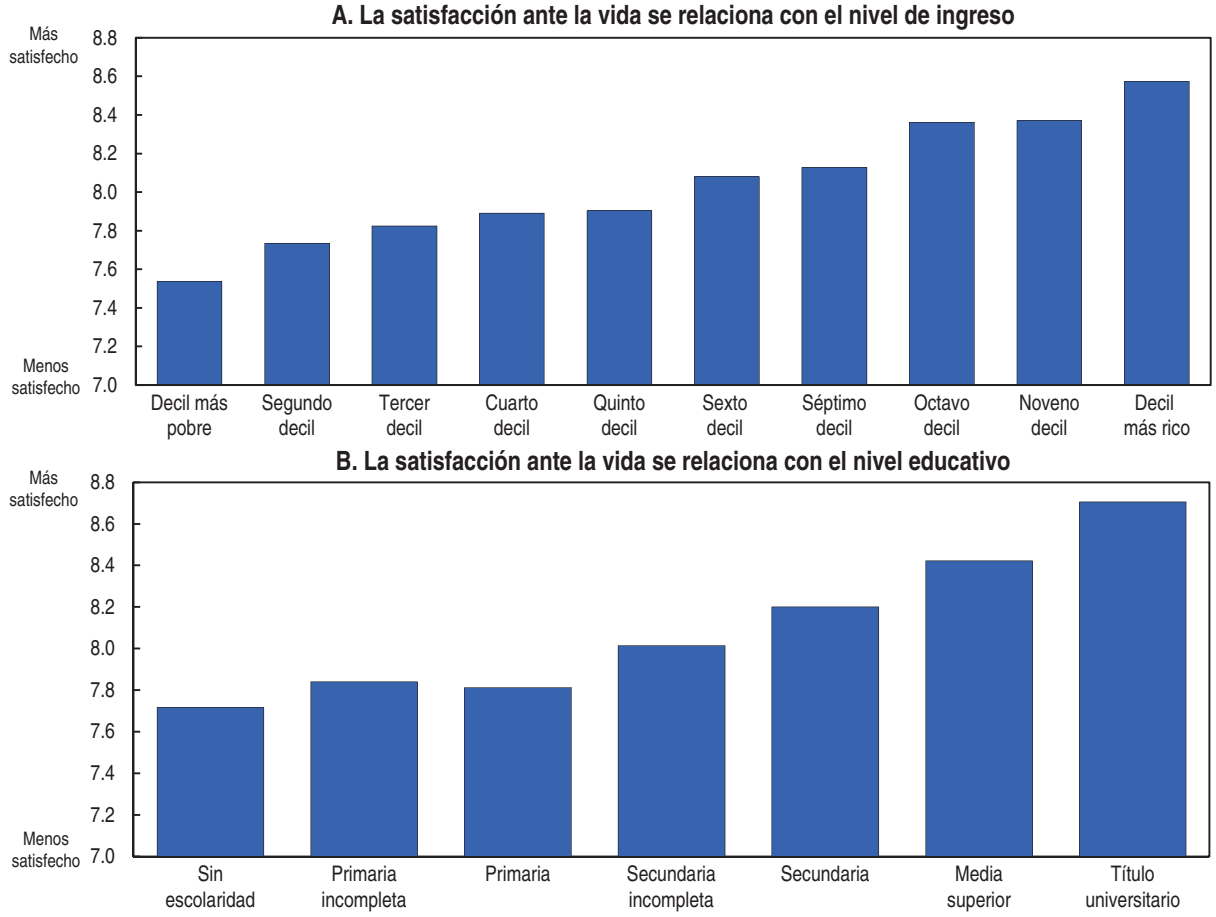
Para amortiguar la baja del ingreso de los trabajadores que pierdan su empleo formal y permitirles buscar uno nuevo, la administración propuso crear el seguro de desempleo. Dicho seguro garantizará un beneficio de seis meses a todos los trabajadores que pierdan su empleo en el sector formal y que hayan pagado impuestos durante un mínimo de 24 de los últimos 36 meses. El trabajador dispondrá de una subcuenta que podrán utilizar para la adquisición de vivienda, pensión o seguro de desempleo. Como complemento, habrá un Fondo de Solidaridad que, durante seis meses, garantizará a todos los trabajadores un sueldo mínimo financiado por el gobierno federal con una contribución de 0.5% del sueldo base de los trabajadores.

Con la puesta en marcha del Seguro de Desempleo y el Sistema de Pensión Universal, México avanzará hacia un sistema universal de seguridad social, independientemente de la situación laboral de las personas. Estas reformas son prioritarias para reducir la pobreza y las desigualdades; el Congreso debería aprobarlas e implementarlas con urgencia.

Oportunidades —el programa de transferencias monetarias condicionadas que fue lanzado en 2002— disminuyó los índices de pobreza, fomentó el logro educativo y ayudó a

Gráfica 14. **La desigualdad afecta la satisfacción ante la vida**

El nivel de satisfacción ante la vida va de 0 (Ninguna satisfacción) a 10 (Totalmente satisfecho)

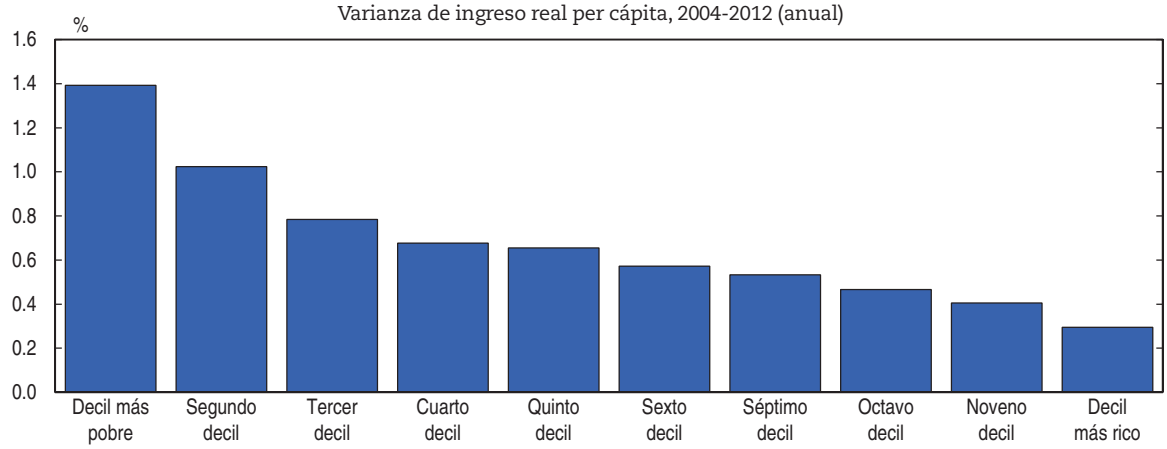


Fuente: INEGI, *Módulo de Bienestar Autorreportado* (BIARE), 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174907

Gráfica 15. **Los pobres tienen ingresos muy volátiles**

Varianza de ingreso real per cápita, 2004-2012 (anual)



Nota: El ingreso per cápita real es el ingreso per cápita en precios actuales deflactados por el IPC.
Fuente: Base de datos *OECD Income Distribution*; CEDLAS y Banco Mundial.

Cómo leer esta gráfica: La gráfica muestra que la varianza del ingreso per cápita real es mayor para los hogares con un promedio bajo de ingresos per cápita reales que para aquellos con un promedio alto.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174915

amortiguar el deterioro de los ingresos durante las crisis económicas (CONEVAL, 2012). A pesar del aumento del gasto orientado al combate de la pobreza —de 126% en términos reales— observado entre 2006 y 2012, la tasa de pobreza aumentó de 42.9% a 52.3% en ese periodo, lo que pone de manifiesto principalmente los efectos sociales de la recesión económica. La administración anunció que Oportunidades será reemplazado por el nuevo programa Prospera. En el marco de este nuevo programa, todos los beneficiarios seguirán recibiendo el apoyo que percibían con Oportunidades y, también, se les brindarán nuevas herramientas para ayudarles a mejorar su potencial productivo. Específicamente, hoy en día los niños pueden recibir becas para su educación universitaria o tecnológica, y quienes busquen empleo tienen prioridad en el Servicio Nacional de Empleo. Además, Prospera facilitará el acceso a la educación financiera, al ahorro, los seguros y al crédito; también permitirá a las familias afianzar sus ingresos al brindarles prioritariamente acceso a 15 programas de actividades productivas. También es un gran avance el hecho de que Prospera complementará las transferencias condicionadas de Oportunidades con políticas activas para el mercado laboral.

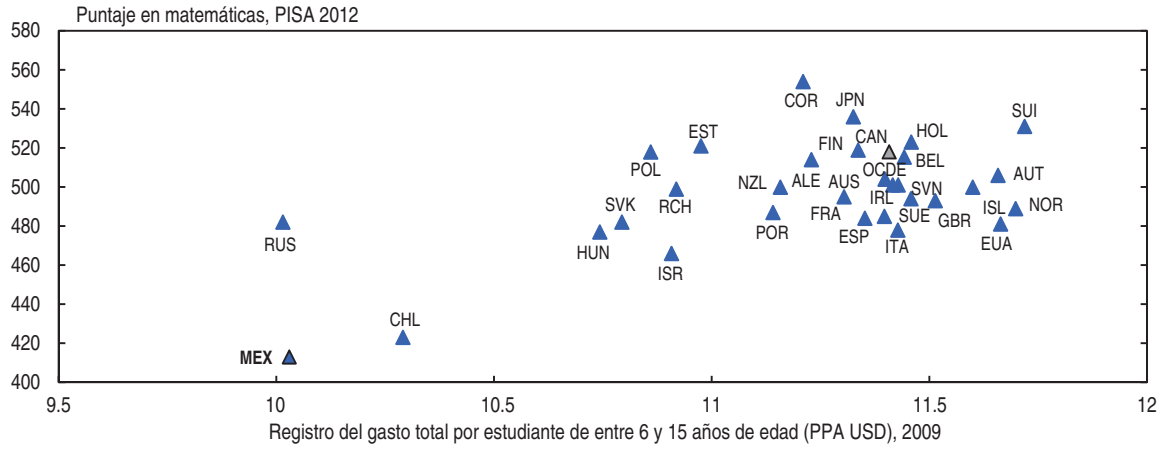
Se estima que las reformas sociales de México incrementarán el gasto público en el gasto público en un monto limitado, el cual será financiado con recursos públicos. La reforma a las pensiones aumentará el gasto anual federal en 0.3% del PIB para el periodo 2014-2018, y permanecerá por debajo de 1% del PIB en el largo plazo, mientras que el esquema de seguro de desempleo tendrá un impacto más limitado, equivalente a 0.05% del PIB. Otras medidas, tales como el rediseño de las transferencias monetarias condicionadas, las medidas contra el hambre y el aumento de la eficacia de la educación no suponen costos significativos bajo las condiciones de los planes actuales. Se espera que el gasto adicional sea cubierto con recursos derivado de la reforma fiscal.

Educación

La herramienta más poderosa para promover el crecimiento incluyente consiste en mejorar los resultados educativos de todos los mexicanos. A pesar de los importantes avances de la última década, la eficacia del gasto en educación y el logro académico en México se cuentan entre los más bajos entre los países de la OCDE (gráfica 16). Además, el acceso a educación de calidad está asociado al estatus socioeconómico de la familia. Para atender este reto, el gobierno mexicano ha implementado reformas importantes. Las reformas a la Constitución en 2013 establecieron compromisos que se han materializado en diversas reformas legislativas: la Ley General de Educación, la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que mejorará la calidad de la profesión docente. Por ejemplo, estas reformas abordan uno de los principales retos para mejorar los resultados educativos: que la profesión docente en México necesitaba fortalecerse y administrarse mejor, y que los mejores docentes debían asignarse a los entornos más difíciles. La reforma educativa, en el corto plazo, permitirá que el gobierno federal tenga control sobre la nómina de los profesores, que hasta ahora los gobiernos estatales habían administrado con poca transparencia. La finalidad es que el gobierno federal verifique la identidad y el puesto de cada persona incluida en la nómina, para reducir el gasto destinado al sindicato u otro personal administrativo que no contribuya directamente a la educación de la siguiente generación. Este ejercicio, además, permitirá reducir los posibles riesgos de corrupción. Estas reformas son sólo el comienzo de una transformación más amplia y profunda del sistema educativo, la cual también requerirá de un apoyo mayor para la educación preescolar, primaria y secundaria, así como aumentar los beneficios de invertir en la educación y motivar a los estudiantes a continuar en la escuela.

Gráfica 16. **Puntaje en el examen de matemáticas PISA y gasto por estudiante**

En USD equivalentes convertidos mediante PPC para el PIB, por nivel educativo

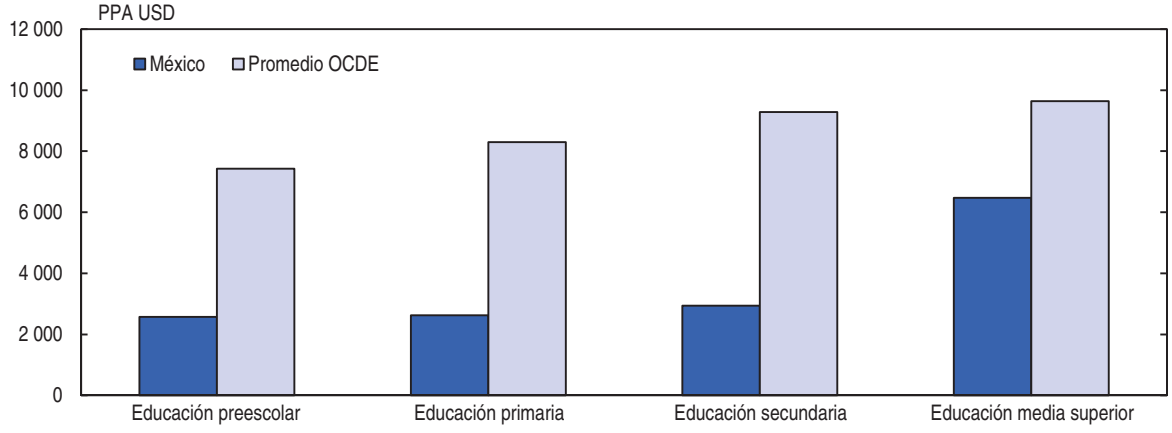


Fuente: OCDE, *Education at a Glance* (2013); *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do, Volume I* (2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174929

Como porcentaje del PIB, el gasto público en educación está más o menos en el nivel promedio de la OCDE, pero el gasto por estudiante representa apenas un tercio del promedio de la OCDE en todos los niveles educativos; la mayor parte del gasto se destina al pago de salarios de los docentes, sin considerar su desempeño, y no se asigna suficiente presupuesto para infraestructura. Además, México gasta cuatro veces más en estudiantes universitarios (Scott, 2009) que en los de preescolar, primaria y secundaria (gráfica 17). Esto no sólo es regresivo, sino también ineficaz, ya que los beneficios de la educación son significativamente mayores en las etapas tempranas de preescolar y primaria, que por ende requieren mayor atención (Heckman, 2006).

Gráfica 17. **El gasto por estudiante en educación preescolar, primaria y secundaria es bajo en comparación con el promedio de la OCDE**



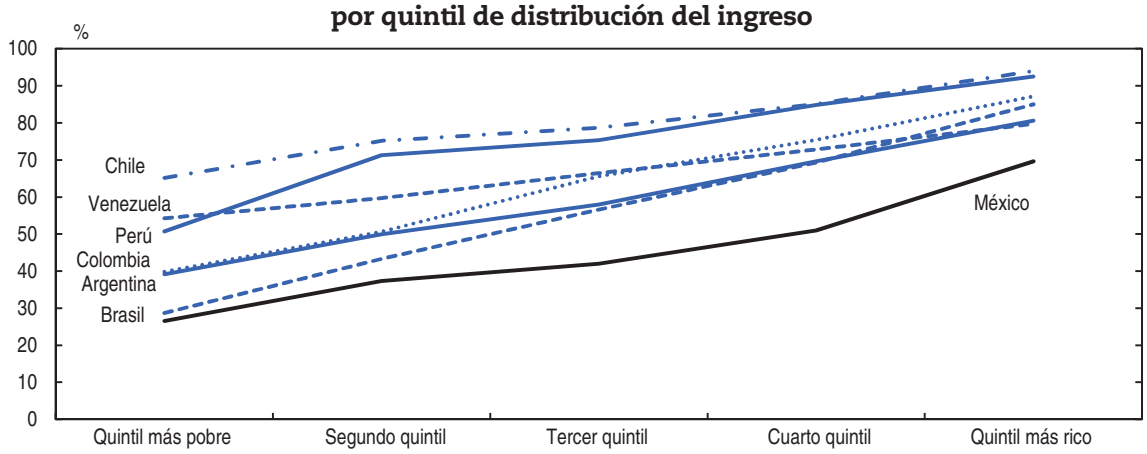
Nota: El gasto en educación media superior excluye el gasto en I+D.
Fuente: OCDE, *Education at a Glance* (2014).

Cómo leer esta gráfica: La gráfica muestra que en México el gasto en educación por estudiante es bajo en comparación con el promedio de la OCDE en cada nivel de escolaridad, pero en especial en preescolar, primaria y secundaria.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174938

Entre los países de América Latina, México presenta una de las tasas de deserción más altas en educación secundaria (casi de 50%). Las tasas de graduación de secundaria son relativamente bajas, en especial entre los grupos de ingresos bajos (gráfica 18). Si los estudiantes no están motivados para permanecer en la escuela, es poco probable que se beneficien de mejores normas establecidas por la reforma educativa. Las razones que explican las altas tasas de deserción son muchas y complejas, pero resulta alarmante que la mayoría de los estudiantes que desertan manifiesten falta de interés en la escuela. Las tasas de participación de los estudiantes desfavorecidos podrían aumentar si recibieran una mejor orientación y guía profesional, así como oportunidades de preparación académica que cubran de mejor manera las necesidades del mercado laboral.

Gráfica 18. **Tasas de graduación en educación media superior en América Latina por quintil de distribución del ingreso**



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174947

Por ejemplo, para aumentar el atractivo de la educación media superior para los estudiantes, la transición de la escuela al trabajo deberá ser prioritaria. Una forma de preparar a los estudiantes para el mercado laboral es a través de la educación vocacional y técnica (EVT) y de programas basados en el trabajo (OCDE, 2010). En México, el sistema EVT brinda oportunidades de aprendizaje en regiones remotas y apoyo a los estudiantes en riesgo de deserción. Para mejorar el sistema, México reformó el bachillerato tecnológico y creó becas para prácticas profesionales. La EVT tiene una función económica clave que consiste en mejorar las competencias e integrar a los jóvenes al mercado laboral, así como suministrar capacidades técnicas de alta calidad. Con todo, México debería redoblar los esfuerzos para ampliar el sector EVT, ya que aún es el más pequeño de la OCDE. Hay diferentes trayectorias que México puede seguir para mejorar dicho sector. Por ejemplo, el gobierno podría establecer un marco formal de consulta entre empleadores, sindicatos y el sistema EVT, adoptando normas de calidad y periodos de prácticas para apoyar y ampliar la capacitación en el sitio de trabajo como parte integral de los programas vocacionales. También podría proporcionar capacitación pedagógica a los profesores de EVT antes de que empiecen a ejercer la docencia, y desarrollar la capacidad de analizar y utilizar información sobre las necesidades del mercado laboral para guiar el diseño de políticas y mejorar la toma de decisiones.

La evidencia empírica demuestra que el apoyo al cuidado en la niñez temprana puede ayudar a reducir las tasas de deserción en la educación secundaria, mejorar el desempeño de los estudiantes y reducir las brechas en el entorno de aprendizaje generadas por diferentes

ámbitos sociales (Heckman, 2013; OCDE, 2011a). En México, los estudiantes que estuvieron inscritos en educación preescolar obtuvieron alrededor de 40 puntos más en PISA 2012 (casi el equivalente a un año de escuela) que aquellos que no la cursaron. Sin embargo, aunque México posee una de las tasas más altas de inscripción escolar entre los niños de cuatro años de edad, sólo 25% de los menores de tres años reciben cuidado fuera de casa, lo que ubica al país en el rango inferior entre los miembros de la OCDE en cuanto a cobertura y servicios de atención para este grupo de la población. Deberían emprenderse más acciones para mejorar el acceso a educación y atención de calidad para la infancia temprana. Ello no sólo supondrá una mayor ventaja para los niños provenientes de familias desfavorecidas, sino que contribuirá a que sus madres se incorporen al mercado laboral.

Asistencia médica

México necesita mejorar los resultados en salud, los cuales inciden en el bienestar, los resultados educativos y la productividad (Mayer-Foulkes, 2008). El Seguro Popular —programa universal de salud, financiado públicamente, que se instituyó hace diez años— ayudó a mejorar las mediciones del desempeño del sistema de salud, pero es preocupante que la mayoría de los indicadores de este sector son aún bajos, en tanto que el sistema está muy fragmentado y es deficiente. Por ejemplo, en México la esperanza de vida es de 74 años, seis años por debajo de la media de la OCDE; las tasas de mortalidad infantil se encuentran entre las más altas de América Latina; la mortalidad por enfermedades coronarias va en aumento, mientras que en casi todos los países de la OCDE la tendencia es a la baja; México tiene la segunda tasa más alta de obesidad de la OCDE, y casi uno de cada seis adultos es diabético (OCDE, 2015).

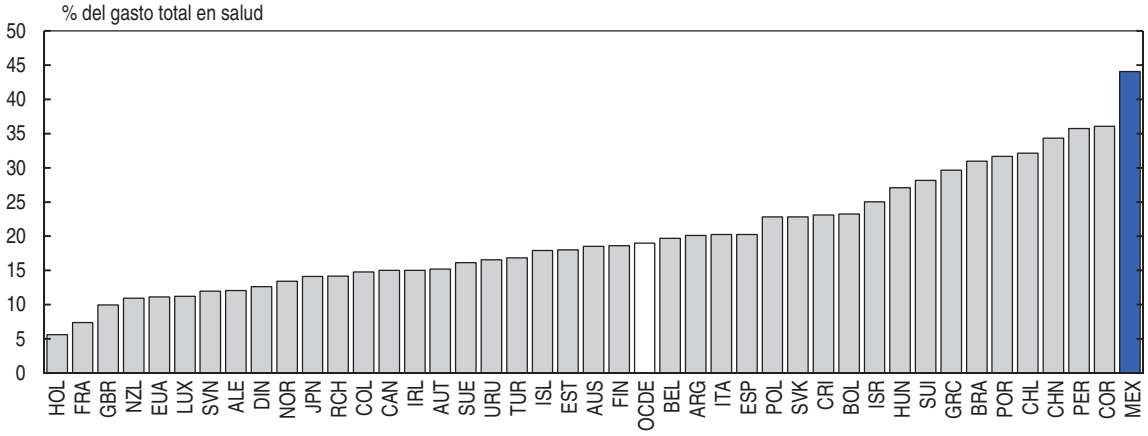
Para mejorar la atención a la salud, se necesita que el gasto en el sector sea más eficaz. En la actualidad, el gasto público en salud equivale a 6.2% del PIB, considerablemente menor que la media de la OCDE de 9.3%. Los costos administrativos, de 9.2% del gasto total en salud, son los más altos de la OCDE y no han bajado en la última década. De manera similar, los desembolsos personales permanecen en cerca de 50% del gasto total en salud: los más altos de la OCDE (gráfica 19). Los elevados desembolsos personales son un factor importante que conduce a las familias a la pobreza, lo que contrarresta los efectos benéficos de programas sociales como Oportunidades (Lustig, 2007).

En la actualidad, la asistencia médica en México es prestada por redes de salud segmentadas que emplean a su propio personal, las cuales no aprovechan sinergias, presentan marcadas duplicidades y donde los derechos son determinados por la situación laboral. Los mayores proveedores de servicios de salud son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que atiende a personas con empleo formal, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para los empleados del sector público. El Seguro Popular cubre a las familias restantes, con el cual se consigue alcanzar una cobertura casi completa de la población.

Sin embargo, la cobertura total no se traduce en un acceso equitativo. Por ejemplo, en el Seguro Popular el número de consultas ambulatorias especializadas por cada 1 000 derechohabientes es de 47, en comparación con 101 en el IMSS; y el porcentaje de recetas que no pueden ser surtidas por las farmacias debido a falta de existencias es de 33% en el Seguro Popular, en comparación con 3.6% del IMSS. Como consecuencia, hay grandes diferencias en los resultados obtenidos en salud entre los derechohabientes del IMSS y el resto (gráfica 20). Además, posiblemente derivado del hecho de que el Seguro Popular excluye el tratamiento de algunas enfermedades comunes y devastadoras, los desembolsos personales de sus afiliados

Gráfica 19. **Los desembolsos personales son los más altos en la OCDE**

Como porcentaje del gasto total en salud, 2012

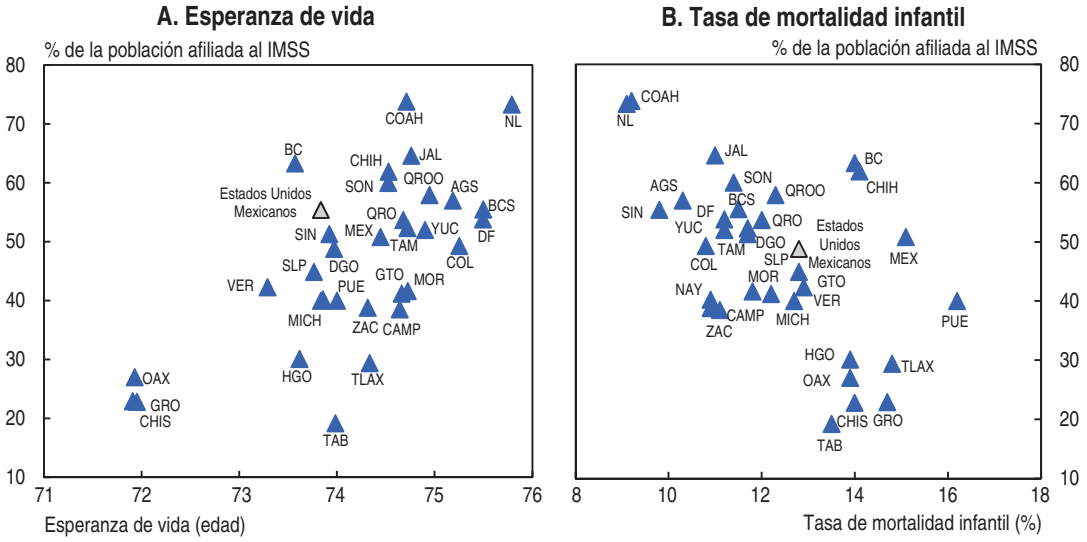


Nota: La gráfica muestra datos comparables entre países. Sin embargo, de acuerdo con el IMSS, estas cifras subestiman el gasto en salud de México como proporción del PIB (que debería ser de 8.6% según el IMSS), y sobreestiman los desembolsos personales como proporción del gasto total en salud (que debería ser de 37% de acuerdo con el IMSS). Ello se debe a que instituciones públicas, como el IMSS, pueden comprar medicamentos a precios más bajos. Una vez que los precios que paga el sector privado son considerados en este cálculo, el gasto público en salud tiende a incrementarse, que resulta en la disminución del monto total de desembolsos personales como proporción del gasto total en salud.

Fuente: Base de datos *WHO Global Health Expenditure*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174958

Gráfica 20. **Resultados de salud y afiliación al IMSS**



Fuente: IMSS e INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174962

en medicamentos y diagnóstico es de MXN 456 por consulta, en comparación con MXN 114 en el IMSS. El que los pobres gasten una proporción mucho más alta de su ingreso en asistencia médica, en comparación con las familias más ricas, es una clara muestra de que se requiere una reforma urgente.

Desarrollar un "Sistema Universal Nacional de Salud" para asegurar el acceso eficaz a asistencia médica de alta calidad para todos los mexicanos, sin importar su situación laboral, debería ser una alta prioridad. El Pacto por México reconoció esta necesidad y se comprometió

con un sistema de calidad y de acceso equitativo a través de todos los proveedores, y en el que los individuos pueden elegir con libertad entre ellos. Sin embargo, la diferencia de opiniones respecto a la manera de aumentar con eficacia el acceso a la salud ha retrasado las acciones. Aunque una reforma integral del sistema de salud mexicano debería implicar la total coordinación de los subsistemas existentes, es probable que una reforma de este tipo enfrente resistencia debido a la inquietud acerca de los efectos perversos que podría crear entre las instituciones. Por consiguiente, es importante identificar reformas que, sin implicar la eliminación o fusión de las instituciones actuales, cuenten con aspectos deseables como el estímulo a todas las personas a tener seguridad médica, la oferta de equidad en el acceso a la asistencia médica de calidad y la incorporación de portabilidad de los derechos en materia de servicios de salud.

En vista de la configuración actual del sistema, un buen punto de partida es la homogeneización de procedimientos, el mejoramiento de la calidad de servicios y reducción de sus costos entre todas las instituciones, y la promoción del intercambo de dichos servicios para procurar un acceso efectivos a éstos. Además, México debería dejar atrás el esquema actual de redes de instituciones aseguradoras/proveedoras desconectadas, que cubren a distintos grupos y ofrecen diferentes niveles de asistencia a costos diversos y con resultados distintos, para avanzar hacia un sistema en el cual el acceso a la atención dependa de la necesidad más que de la situación laboral, y en el que las personas puedan hasta cierto grado elegir su asegurador y prestador del servicio, lo que elevaría su eficacia y calidad.

Estas reformas deberían ayudar a reducir los costos administrativos y a dar mayor sustentabilidad financiera al sistema. No obstante, otras medidas también podrían contribuir a mejorar los ingresos:

- Afiliarse a la seguridad social podría ser obligatorio para todos los trabajadores autoempleados, lo cual puede requerir modificaciones al marco legal. Hasta ahora, la afiliación es voluntaria para estos trabajadores, lo que resulta en que muchos trabajadores autoempleados elijan afiliarse sólo cuando lo necesitan, lo que genera altos costos para el sistema.
- Fortalecer los mecanismos de aplicación, y en particular mejorar la coordinación con el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Esto ayudará también a reducir la subdeclaración de salarios a la seguridad social por parte de las empresas registradas para evadir el impuesto sobre nómina (Kumler *et al.,* 2013), así como la sobredeclaración de salarios a las autoridades fiscales para obtener deducciones. La legislación actual permite a las empresas hacer esto, puesto que la Ley del Seguro Social (que define los impuestos sobre nómina) y la Ley del Impuesto Sobre la Renta permiten que la base para las remuneraciones salariales sea diferente. Una ley que ha sido aprobada por la Cámara de Diputados, y que actualmente espera ser votada en el Senado, fusiona la base para las remuneraciones salariales en las dos leyes mencionadas, lo que resolvería el problema y prepararía el terreno para que las entidades de seguridad social y de recaudación de impuestos compartan información y garanticen el cumplimiento del marco normativo.
- Es recomendable rediseñar el Seguro Popular con el fin de mejorar la eficiencia y la sustentabilidad fiscal. La asignación de fondos para los servicios de salud debería determinarse de acuerdo con el precio, la calidad o la distribución óptima de la prestación de los servicios, no por relaciones institucionales rígidas, como es el caso actualmente. Las asignaciones financieras a los Servicios Estatales de Salud, provenientes de ingresos federales, deberían fijarse con base en necesidades y no en antecedentes históricos, y ofrecer mayor flexibilidad a los estados para decidir sobre sus propios mecanismos dirigidos a

garantizar que los fondos se gasten para cubrir de mejor manera las necesidades locales de atención médica, promoviendo la productividad y la calidad. Por otra parte, en el caso de enfermedades de alto costo, conviene asignar los recursos directamente a los proveedores, con lo que se evitarían ineficiencias asociadas a la intermediación que ahora existe.

- Para mejorar la prestación de servicios de salud y reducir los costos administrativos, México debería considerar convertir a los hospitales gubernamentales en entidades corporativas, siempre que cumplan con las normas que determine la administración central. La mayoría de los hospitales públicos, propiedad de los estados y operados por éstos, tienen poca autonomía, por lo general limitada a la compra de una pequeña cantidad de suministros. Datos recabados de países latinoamericanos (México incluido) sugieren que los hospitales con estatus corporativo tienden a gozar de un mejor mantenimiento de instalaciones y equipo, más disponibilidad de medicamentos y servicios auxiliares, mayor eficacia administrativa y laboral, y una calidad clínica superior, incluso al nivel de capacitación de personal de enfermería (Bogue *et al.*, 2007).

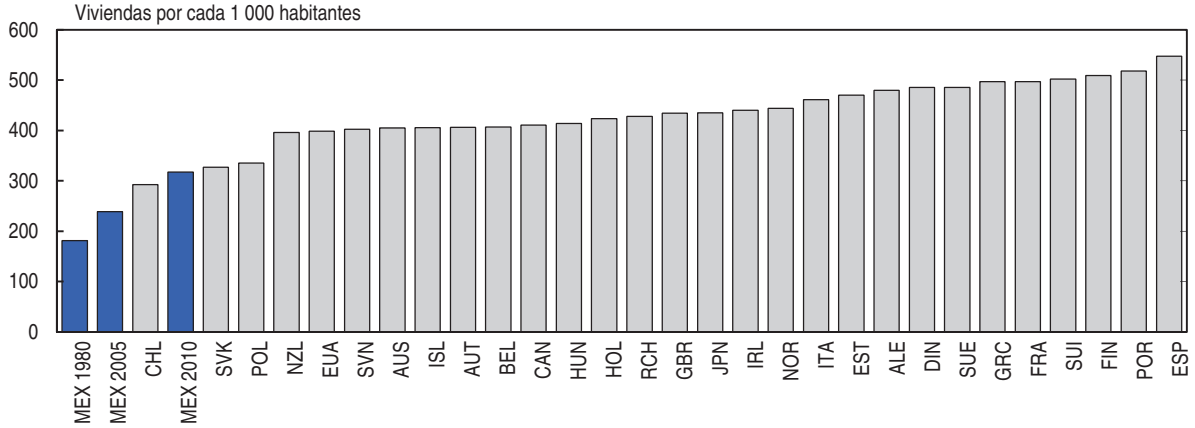
Políticas de vivienda y desarrollo urbano

Dado que las zonas habitacionales tienen gran impacto en los resultados socioeconómicos de sus habitantes, conviene considerar a las políticas de vivienda y crecimiento urbano como parte integral del plan nacional para impulsar la productividad y mejorar la inclusión. Pese a la rápida urbanización del país —una de las más rápidas de la OCDE (OCDE, 2015c)—, hasta fechas muy recientes México carecía de una política pública que guiara el desarrollo urbano y se centró más bien en las políticas de vivienda y, en particular, en la expansión del financiamiento para ésta. Tal enfoque resultó relativamente exitoso en cuanto a que facilitó el acceso a vivienda para una proporción creciente de la población (gráfica 21).

Sin embargo, esto ha venido acompañado de altos costos cualitativos para el desarrollo urbano y ha generado una rápida expansión de las ciudades, con viviendas localizadas muy lejos de los sitios de trabajo y centros urbanos, y con carencia de infraestructura básica

Gráfica 21. **México ha mostrado eficacia al facilitar el acceso a la vivienda**

Número de viviendas por cada 1 000 habitantes (1980, 2005, 2010)



Nota: 1981 para Australia y Grecia; 1982 para Francia; 1986 para Alemania; 1988 para Finlandia; 1989 para Portugal y 1990 para Italia; 1982 para Chile; 2001 para Bélgica, República Checa y Grecia; 2002 para Federación Rusa; 2003 para Australia e Italia; 2004 para Francia y Suiza; 2002 para Chile; 2005 y 2010 para México

Fuente: INEGI (1980), Censo General de Población y Vivienda; INEGI (2005), Conteo de Población y Vivienda 2005.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174972

(por ejemplo, suministro de agua) y alternativas de transporte. El enfoque cuantitativo del desarrollo de vivienda es uno de los factores que han contribuido a que México tenga una de las tasas más altas de viviendas desocupadas en la OCDE (14%), un problema persistente tanto dentro de la ciudades como en las zonas conurbadas. Al mismo tiempo, las políticas de vivienda han contribuido a aumentar la separación geográfica con base en el estatus socioeconómico (Sánchez Peña, 2012), lo cual puede tener efectos negativos sobre el bienestar de los grupos desfavorecidos al afectar su salud, logros educativos, balance vida-trabajo y seguridad personal (Leigh y Wolfers, 2001).

En 2013, el gobierno federal planteó una nueva visión para las políticas de vivienda y desarrollo urbano, con lo cual buscaba satisfacer las necesidades de viviendas adecuadas que siguen afectando a muchos hogares mexicanos y superar los ineficientes patrones de desarrollo urbano de las últimas décadas. Este nuevo enfoque a la política de vivienda y urbana difiere de los que operaban en el pasado reciente, al cambiar de objetivos cuantitativos para la vivienda, a un enfoque cualitativo más explícito hacia la vivienda y el entorno urbano. La creación, en 2013, de una secretaría específica encargada de la política urbana y de vivienda (la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU) constituyó un paso importante hacia una respuesta más coordinada a los retos urbanos del país. Las reformas propuestas son un giro en la dirección correcta, si bien hay que evaluar la coherencia de las políticas de vivienda.

Las políticas de vivienda se han centrado principalmente en el otorgamiento de subsidios e hipotecas con tasas menores a las del mercado para cubrir las necesidades de familias con bajos ingresos. De hecho, México ha sido uno de los pocos países de la OCDE, junto con Italia y España, en los que la política de vivienda de interés social se ha centrado exclusivamente en ofrecer ayuda para comprar viviendas y no para rentar. La fuerte dependencia de la propiedad de la vivienda puede ser ineficaz debido a que, en términos financieros, en muchos estados es mucho más ventajoso rentar que comprar un bien inmueble (OCDE, 2015a). Además, el alquiler de viviendas puede ser la manera más eficaz y costo-eficiente de reducir el crecimiento desordenado de las ciudades, ya que, a menudo, las viviendas de alquiler tienen un desarrollo más denso y se ubican en centros urbanos (Blanco *et al.,* 2014).

Entre las prioridades de la política de vivienda y urbana deberían considerarse reformas al financiamiento para adquisición de vivienda, coordinación de inversiones en desarrollo de vivienda e infraestructura, diversificación del acervo de viviendas (por ocupación y tipo) y herramientas para resolver el elevado grado de desocupación y abandono de viviendas. Aunado a lo anterior, existe la necesidad de crear nuevas herramientas —más allá de subsidios e hipotecas subsidiadas— que produzcan resultados urbanos distintos. Son necesarias las reformas fiscal, legislativa e institucional a fin de reforzar la capacidad de los municipios para gestionar el desarrollo urbano.

Recomendaciones para compartir los frutos del crecimiento

Principales recomendaciones

- Mejorar la equidad y la eficacia del gasto en educación, reorientándolo hacia la educación preescolar, primaria y secundaria. Concentrarse en mejorar la calidad de la docencia.
- Favorecer una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral formal, mejorando el acceso de los niños menores de tres años a guarderías de calidad y ampliar las políticas del mercado laboral activo.
- Promover al acceso a atención médica de calidad a través de una mayor coordinación entre las instituciones de salud, a fin de disminuir las redundancias; en especial, fomentar el intercambio de servicios entre redes de atención médica.
- Aprobar las iniciativas de ley de seguro de desempleo y pensión universal a fin de proteger del riesgo de pérdida de ingresos a quienes buscan empleo y a las personas de mayor edad, y para reducir la desigualdad.
- Expandir al máximo el nuevo programa Prospera de transferencias de efectivo para ayudar a sus beneficiarios a ampliar sus capacidades, concluir sus estudios, incorporarse al sector formal y conseguir empleos bien pagados.

Recomendaciones adicionales

- Aumentar la inversión en programas de formación dual y de educación vocacional y técnica.
- Mejorar la calidad y reducir los costos de de todos los proveedores de atención médica, estandarizar procedimientos y declarar obligatorio el seguro de salud.
- Asignar recursos financieros a los servicios estatales de salud de acuerdo con las necesidades y otorgar más flexibilidad a los estados para determinar su uso.
- Considerar otorgar estatus corporativo a los hospitales gubernamentales.
- Desarrollar una política urbana nacional coherente, que tome en cuenta los efectos más amplios del desarrollo de vivienda en el entorno urbano y en el bienestar de las personas.

Bibliografía

Blanco, A., V. Fretes Cibils, A. Muñoz (2014), *Rental Housing Wanted: Policy Options for Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Bogue, R. J., C. H. Hall, Jr., y G. M. La Forgia (2007), "Hospital Governance in Latin America Results from a Four Nation Survey", *HNP Discussion Paper,* Banco Mundial.

Castañeda Dower, P. y T. Pfutze (2013), "Specificity of control: The case of Mexico's *ejido* reform", *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 91, pp. 13-33.

Causa, Orsetta, Alain de Serres y Nicolás Ruiz (2014), "Can growth-enhancing policies lift all boats? An analysis based on household disposable incomes", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, París, próximamente.

CONEVAL (2012), "Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012", Delgado, M., M. Porter, S. Stern (2014), "Clusters, Convergence, and Economic Performance", *Research Policy*, próximamente.

Delgado, M., M. Porter, S. Stern (2014), "Clusters, Convergence, and Economic Performance", *Research Policy*, próximamente.

Dell, M. (2013), "Path dependence in development: Evidence from the Mexican Revolution", Harvard University Economics Department, manuscrito.

Della Croce, R., F. Stewart, y J. Yermo (2011), "Promoting Longer-Term Investment by Institutional Investors: Selected Issues and Policies", *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 12, núm. 1.

Dougherty, S. (2014), "Legal Reform, Contract Enforcement and Firm Size in Mexico", *Review of International Economics*, vol. 22, pp. 825-844.

Dougherty, S. y O. Escobar (2013), "Understanding Informality: Sub-National Determinants in Mexico", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1043.

Dougherty, S. y Escobar, O. (2014), "Does informality reduce Mexico's productivity? State-level evidence for the manufacturing sector", OECD Economics Department, manuscrito.

Heckman, J. (2006) "Skill Formation and the Economics of investing in Disadvantaged Children", *Science* vol. 312, núm. 5782, pp. 1900-1902.

Heckman, J. (2013), "Giving Kids a Fair Chance", *Boston Review of Books*.

INEE (2007), "La Educación para poblaciones en Contextos Vulnerables", México, D.F.

Kumler, T., E. Verhoogen y J. A. Frías (2013), "Enlisting Employees in Improving Payroll-Tax Compliance: Evidence from Mexico", *NBER Working Papers*, núm. 19385, agosto.

Leigh, Andrew y Justin Wolfers, (2011), "Moving to Opportunity", *Australian Quarterly: Journal of Contemporary Analysis*, septiembre.

Lustig, N. (2007). "Salud y desarrollo económico. El caso de México", *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, vol. 0(296), pp. 793-822.

Mayer-Foulkes, D. (2008), "The Human Development Trap in Mexico", *World Development*, vol. 36, núm. 5, pp. 775-796.

McKinsey & Company (2014), *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*, McKinsey Global Institute, marzo.

OCDE (2009a), *Clusters, Innovation and Entrepreneurship*, LEED, OECD Publishing, París.

OCDE (2009b), *Is Informal Normal?*, Development Centre Studies, OECD Publishing, París.

OCDE (2010), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011a), *How's Life? Measuring Well-being*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011b), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, París.

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

OCDE (2012b), *Getting It Right: A Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011c, 2013a), *Economic Survey of Mexico*, OECD Publishing, París.

OCDE (2013b), *Knowledge-based Start-ups in Mexico*, OECD Publishing, París.

OCDE (2013c), *Start-up Latin America: Promoting Innovation in the Region*, Development Centre Studies, OECD Publishing, París.

OCDE (2013d), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, París.

OCDE (2013e), *How's Life?*, OECD Publishing, París.

OCDE (2013f), *Economic Survey of Brazil*, OECD Publishing, París.

OCDE (2014a), *Regulatory Reform Review of Mexico*, OECD Publishing, París.

OCDE (2014b), *Perspectives on Global Development*, OECD Development Centre.

OCDE (2014c), *Review of Regulatory Reform in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París.

OCDE (2015a), *Going for Growth: Economic Policy Reforms*, OECD Publishing, París, próximamente.

OCDE (2015b), *Health in Mexico*, OECD Publishing, París, próximamente.

OCDE (2015c), *Urban Policy Reviews: Mexico – Transforming Urban Policy and Housing Finance*, OECD Publishing, París, próximamente.

OCDE-OIT-FMI-Banco Mundial (2014), *Achieving stronger growth by promoting a more gender-balanced economy*, informe preparado para la Reunión Ministerial del G20 sobre Mano de Obra y Empleo, septiembre de 2014.

OCDE-IMCO (2013), *Strengthening Evidence-based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, OECD Publishing, París.

Olaberría, E. (2014a), "US Long Term Interest Rates and Capital Flows to Emerging Economies", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1155.

Olaberría, E. (2014b), "Like father, like son: social mobility in Mexico versus other OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, próximamente.

Padilla-Perez, R. y F. Villarreal (2014), "An unfinished business: Economic liberalization and structural change in Mexico", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, julio.

Palumbo, G., G. Giupponi, L. Nunziata, J. Mora-Sanguinetti (2013), "The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1060.

Sánchez Peña, L.L. (2012), "Cambios en la segregación residencial socioeconómica en México", *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, núm. 2.

Scott, J. (2009), "Redistributive Constraints under High Inequality: The Case of Mexico", *Research for Public Policy Inclusive Development*, núm. ID-07-2009.

Warwick, K. (2013), "Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, núm. 2, OECD Publishing, París.

ANEXO

Seguimiento de las recomendaciones previas de la OCDE sobre políticas públicas

En este anexo se analizan acciones recientes emprendidas con base en recomendaciones presentadas en Estudios económicos *anteriores. En las recomendaciones hechas en los estudios de mayo de 2011 y mayo de 2013 se incluye como referencia el año correspondiente. Las recomendaciones presentadas por primera vez en este Estudio se enlistan en el texto principal.*

Estabilidad macroeconómica y financiera

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
Fortalecer más la **competencia** en el **sector bancario** para apoyar el sano desarrollo de los mercados de capitales, pero con consideración especial a los asuntos de estabilidad financiera (2013).	Como parte de la amplia agenda de reformas estructurales de México, en enero de 2014 se promulgó una reforma financiera. La reforma otorgó nuevos poderes a las autoridades financieras mexicanas para mejorar el acceso al crédito y reducir su costo, en especial para las PYMES, al estimular la competencia en el sector bancario y reforzar la política macroprudencial.
Fortalecer la autonomía en materia de presupuesto y dotación de personal de los principales **organismos** del sector financiero, otorgar carácter legal al Consejo de Estabilidad Financiera y ampliar el conjunto de herramientas para la **intervención macroprudencial** con el fin de garantizar el cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos macroprudenciales (2013).	En enero de 2014 se enmendaron varios artículos de la Ley de Instituciones de Crédito, con lo cual se confirió a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) nuevos poderes para aumentar su supervisión y regulación, incluida la autoridad para imponer recargos de capital por riesgo sistémico. Además, como parte de la reforma financiera, se instituyó en la legislación el organismo comprometido con la vigilancia de todo el sistema, el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, que antes operaba por Decreto Presidencial.
Implementar coeficientes contracíclicos de capital según lo previsto (2011).	La reforma financiera permitió el fortalecimiento de reservas de capital contracíclicas, así como recargos de capital por gestión de riesgo sistémico. Estas medidas complementan el requisito mínimo de capital actual, el cual cumple y rebasa el requisito mínimo establecido en Basilea III.
Hacer permanente el **aumento temporal de los límites** impuestos a los activos acumulados en los fondos de estabilización petroleros (2011).	La reforma energética modificó las reglas que rigen los fondos de estabilización del petróleo y creó un nuevo fondo de estabilización, el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED). Este nuevo fondo no tendrá límites, recibirá todos los ingresos provenientes del petróleo y del gas, y ahorrará los ingresos excedentes (es decir, los ingresos petroleros por arriba de 4.7% del PIB) en una cuenta de ahorro de largo plazo. El FMPED también asignará recursos a los fondos de estabilización actuales (Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, FEIP, y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, FEIEF) hasta que alcancen un nuevo límite que se espera aumente sustancialmente y fortalezca la posición de México contra variaciones de corto plazo en los ingresos públicos. Por consiguiente, si bien los límites para los fondos actuales de estabilización siguen respondiendo a su función de manejo de recursos de corto plazo, habrá un nuevo mecanismo ilimitado que canalizará los ingresos excedentes a ahorros de largo plazo.
Continuar con el **incremento de reservas internacionales** a través del mecanismo establecido (2011).	México ha sido reconocido por su estrategia en el manejo de riesgos macroeconómicos. Como parte de dicha estrategia, el país cuenta con indicadores de liquidez sólidos y ha continuado aumentando sus reservas internacionales, las cuales se encuentran ahora en máximos históricos. Las reservas internacionales se incrementaron de USD 164 mil millones en diciembre de 2012 a USD 191 mil millones en agosto de 2014. Asimismo, para fortalecer la estabilidad macroeconómica, México cuenta con una Línea de Crédito Flexible con el Fondo Monetario Internacional por un monto de alrededor de USD 73 mil millones.
Continuar la retirada de los créditos excepcionales dirigidos por el Estado a través de la **banca de desarrollo** (2011).	El principal objetivo de la reforma financiera es reducir costos y promover la eficiencia en la apertura de créditos, sobre todo para PYMES. Asimismo, proporciona un nuevo mandato a la banca de desarrollo, con el fin de fomentar el desarrollo del mercado y la inclusión financiera. El plan de mediano plazo de la banca nacional de desarrollo (2014-2018) define los objetivos y estrategias para complementar el crédito de la banca comercial, manteniendo una distribución adecuada de los riesgos. Esto permitirá un aumento en el crecimiento del crédito, en particular en áreas que no están del todo cubiertas por la banca comercial, como la infraestructura y las PYMES, al ampliar el crédito directo e indirecto por casi USD 45 mil millones para 2018.

Simplificar la regulación empresarial y fortalecer la competencia empresarial

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
Propiciar la **reforma regulatoria** y **eliminar las barreras** de entrada en todos los niveles, en particular a nivel subnacional, con base en los avances en el ámbito federal. Crear un organismo interinstitucional de alto nivel, centrado en la **productividad** que pueda estudiar y promover reformas estructurales (2013).	La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) suscribió, y se comprometió a su vigilancia continua, un Acuerdo con todos los estados federales de México, con el fin de promover la reforma regulatoria y eliminar las barreras de entrada, en especial a nivel subnacional. El acuerdo incluye una Agenda Común de Mejora Regulatoria (que contiene políticas y herramientas como mejoras de la ley estatal, organismos especializados, Evaluaciones de Impacto Regulatorio, así como medidas para mejorar el clima para hacer negocios). En este sentido, un programa gubernamental especial aporta el financiamiento a gobiernos locales que implementen proyectos relacionados con estos elementos. En mayo de 2013 se estableció un órgano consultivo de alto nivel, el Comité Nacional de Productividad (CNP), y en octubre de 2014 se sometió al Congreso una ley que clarifica su mandato. El CNP incluye a secretarías federales, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como a representantes del sector privado, sindicatos laborales y universidades. El CNP contribuyó al Programa de Productividad de la Administración, el cual incluye la estrategia gubernamental para aumentar la productividad de forma incluyente. En fecha más reciente, el CNP identificó áreas transversales de política (como la capacitación laboral y la innovación en sectores específicos) en las que se considera fundamental emprender acciones coordinadas para impulsar la productividad.
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 (2011).	Se ha trabajado en la simplificación de las regulaciones a nivel estatal. La COFEMER y el Banco Mundial firmaron un acuerdo con diversos gobiernos subnacionales (por ejemplo, el Estado de México y Tabasco) con el fin de brindar asistencia técnica orientada a identificar y eliminar barreras de entrada a mercados, y promover la libre competencia en sectores clave. El objetivo es implementar estos acuerdos con otros gobiernos subnacionales en un futuro cercano. El acuerdo ayudará a los estados a realizar un diagnóstico sobre las principales barreras a la competencia identificadas en sectores prioritarios, así como recomendaciones relativas de reforma. Además, se emprenderán iniciativas para garantizar un entorno competitivo mediante la implementación de indicadores de vigilancia que midan el impacto de las reformas sobre la competencia y la simplificación regulatoria.
Es necesario modificar el diseño institucional de la **COFEMER** para mejorar su condición jurídica y reforzar su impacto (2013).	En 2013, México promulgó diversas reformas que atienden, de manera directa o indirecta, la falta de competencia en mercados estratégicos. En este sentido, el Congreso aprobó una reforma constitucional antimonopolio y de competencia, la cual, entre otros objetivos, otorga a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) más autonomía y la autoridad legal para regular el acceso a insumos esenciales. Para poner en marcha la reforma constitucional, en abril de 2014 el Congreso aprobó la nueva Ley Federal de Competencia Económica. Los principales elementos de la ley incluyen nuevas facultades para la comisión, como declarar y regular el acceso a insumos esenciales, determinar y establecer medidas para eliminar barreras de entrada, y obligar a la desinversión de activos. La ley añade nuevas categorías de prácticas monopólicas absolutas y nuevas medidas regulatorias para prevenir e investigar la concentración de mercado. Por último, incluye varios procedimientos especiales nuevos, como el inicio de investigaciones, y se acompaña a su vez de una enmienda al Código Penal Federal para incluir sanciones por prácticas monopólicas.
Eliminar barreras a la inversión extranjera en los sectores aún limitados, como complemento de los avances en la liberalización unilateral de aranceles (2013).	Las reformas aprobadas brindan mayor certidumbre legal a la inversión privada en los sectores energético, de telecomunicaciones y financiero. De conformidad con la reforma de telecomunicaciones, ahora se permite una mayor inversión extranjera en el sector (los límites a la inversión extranjera pasaron de 49% hasta 100% de la inversión total), lo que aumenta la penetración de las líneas de telefonía fija, la telefonía móvil, internet y banda ancha. Además, la reforma energética abre al sector energético nacional a la participación de inversión del sector privado, incluida la inversión extranjera.
Promover una mayor diversificación de las exportaciones, incluso a través de **acuerdos** de comercio multilaterales y regionales (2011).	Durante los últimos 25 años, México ha adoptado medidas importantes para fortalecer y promover el libre flujo de bienes, servicios y recursos financieros. El país tiene acuerdos de libre comercio con 45 naciones y sigue buscando el fortalecimiento de sus vínculos comerciales. México ha ampliado su plataforma de comercio exterior al negociar su acceso a mercados como los de Colombia, Chile y Perú a través de la Alianza del Pacífico, y con Panamá mediante un tratado de libre comercio (TLC). Además, participa en negociaciones de libre comercio con el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), Turquía y Jordania. Estas acciones promueven la diversificación de exportaciones y fortalecen la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor. A nivel multilateral, México ha mantenido su compromiso de promover el fortalecimiento del sistema de comercio multilateral al contribuir a la firma del Acuerdo de Bali de la Organización Mundial de Comercio (OMC), realizado en diciembre de 2013 y dirigido a promover las negociaciones de la ronda de Doha.

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
Limitar los derechos adquiridos de **horarios de despegue y aterrizaje o slots** en aeropuertos congestionados para garantizar la asignación eficiente, por ejemplo, mediante subastas. Revisar la exigencia de concesiones de rutas específicas y permitir a las aerolíneas operar siempre y cuando cumplan los requisitos de notificación de seguridad (2011).	En la Administración actual, la autoridad mexicana de aviación ha trabajado para maximizar el uso de los horarios de despegue y aterrizaje (slots) en aeropuertos al cambiar a un sistema de asignación basado en el desempeño real de operación de cada aerolínea durante la temporada anterior (similar a la regla "úselo o déjelo"). Además, en la actualidad se trabaja en cambiar las reglas de asignación de estos horarios o slots en aeropuertos congestionados, en particular en la Ciudad de México. Este proyecto se basa en las Directrices Mundiales de Slots de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, por sus siglas en inglés), las cuales se aplican en varios aeropuertos saturados de Europa y América del Norte. De manera más amplia, todos los Acuerdos sobre Servicios Aéreos se encuentran bajo revisión con el fin de aligerar los requisitos y brindar más flexibilidad y oportunidades para las operaciones de las aerolíneas.
Cooperar con los gobiernos subnacionales para interconectar la ventanilla única federal con los portales de Internet estatales y municipales para **la creación de empresas** (2011).	Actualmente se lleva a cabo una Estrategia Digital Nacional para promover la digitalización de procedimientos y servicios públicos en todo el país mediante un sitio web conocido como "ventanilla única". La principal prioridad es la digitalización del papeleo implicado en la apertura de una empresa a través de la prestación de Servicios Gubernamentales Digitales, desde cualquier dispositivo y en cualquier momento y lugar. La plataforma digital consolidará los procedimientos y tendrá acceso a las bases de datos de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) con servicio y apoyo brindados las 24 horas.
Combinar zonas de llamada local. Autorizar a la **Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)** para regular la **interconexión** *ex-ante*, declarar cuellos de botella e infraestructuras esenciales para todos los sectores del rubro de 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 (2013).	En 2013 se puso en marcha una importante reforma constitucional en materia de telecomunicaciones. Dicha reforma aumentará la competencia y facilitará el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones a un costo más bajo, con lo que se fomentará la eficiencia económica y el bienestar social. Esta reforma prevé una mayor inversión extranjera en el sector y la licitación de dos nuevas cadenas nacionales de televisión; además, visualiza que en 2015 se logrará la transición a la tecnología digital. En 2014 se promulgaron nuevas leyes sobre competencia, telecomunicaciones y radiodifusión, que incluyeron la creación de un nuevo regulador de telecomunicaciones y radiodifusión, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), y una nueva autoridad en materia de competencia (la COFECE). A ambos reguladores se les confirió autonomía constitucional. Además, el IFT tiene autoridad para sancionar conductas y fusiones anticompetitivas, imponer medidas dirigidas a eliminar barreras de entrada, y regular el acceso a "insumos esenciales", entre otros. Una medida clave, incluida en las leyes secundarias durante 2014, es la definición del operador preponderante, que corresponde a una entidad que tiene más de 50% de la participación del mercado en un segmento específico del sector de telecomunicaciones o de radiodifusión. La ley también establece una regulación más estricta para cualquier operador preponderante, incluidas la prohibición de tarifas de interconexión y la obligación para las empresas de compartir infraestructura.
Moderar las restricciones para obtener una licencia en el **transporte interurbano de autobuses** y garantizar el acceso no discriminatorio a los servicios esenciales (2013).	Actualmente se están revisando y evaluando las medidas encaminadas a moderar estas restricciones, así como para brindar mayor flexibilidad al servicio de transporte interurbano.
Aplicar plenamente los cambios legales para facilitar el acceso a los **servicios bancarios** y facilitar el acceso de los bancos a los servicios esenciales (2013).	La reforma financiera, publicada en enero de 2014, eliminó restricciones innecesarias, lo cual facilitará el otorgamiento de créditos y a la vez mantendrá la estabilidad financiera. Se expidieron reglas relativas a la competencia y la transparencia en las redes de sistemas de pagos, eliminando barreras de entrada a nuevos participantes en el mercado. Como parte de los cambios generados por la reforma financiera, se instruyó a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) informar de las condiciones de competencia en el sector financiero. Los resultados se publicaron en julio de 2014 y representan actualmente las prioridades de atención. Las recomendaciones incluyen el acceso a cajeros automáticos sobre una base no discriminatoria y con cargos basados en costos incrementales a largo plazo, así como la regulación de tipos de cambio para tarjetas de crédito y de débito, con el fin de fomentar el uso de estos sistemas de pago.
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 de Impacto Regulatorio (EIR) (2011).	México ha utilizado la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) durante una década y en fecha reciente reformó el sistema EIR para ampliar el alcance del estudio regulatorio y ajustarlo a las mejores prácticas de la OCDE. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México (COFEMER) emite opiniones con base en controles de calidad sobre regulaciones nuevas y existentes de las secretarías de Estado y otros reguladores del mercado. Para fomentar la productividad y un entorno empresarial saludable se requiere una EIR para todas las regulaciones (a nivel federal) que impliquen costos de cumplimiento. La esfera de acción de la EIR se ha ampliado y ahora cubre diversas regulaciones, desde normas o directrices técnicas, hasta decretos legislativos y acuerdos presidenciales. La COFEMER ha buscado activamente complementar la regulación con herramientas y nuevas evaluaciones diseñadas en conjunto por la OCDE y 13 países del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
Completar las **reformas judiciales** a **nivel estatal** para transitar hacia los juicios orales acusatorios en casos penales. Empoderar a un organismo ejecutivo para promover una transición análoga para los casos civiles (2013).	En los niveles estatales se ha avanzado para llevar a cabo reformas con miras a adaptar los sistemas jurídicos actuales y crear nuevas leyes acordes con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio (o sistema basado en juicios orales). Desde 2008, un consejo gubernamental, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), ha coordinado la implementación de este sistema penal en todos los niveles gubernamentales. En el ámbito nacional, la implementación de juicios penales orales ha ejercido un efecto positivo sobre otros campos jurídicos —como los casos civiles, laborales o mercantiles— y ha proporcionado una respuesta oportuna y flexible a la demanda de justicia pública. En general esto ofrece mayor transparencia, confianza y certidumbre jurídica a la población y al sistema.
Homologar los **códigos y procedimientos penales** entre los **estados**. Fortalecer la coordinación, integración y capacitación de las fuerzas policiales (2013).	Desde 2008, los estados han trabajado para adaptar sus códigos de procedimientos penales al nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Sin embargo, para acelerar el proceso, en marzo de 2014 se publicó un nuevo código nacional unificado de procedimiento penal, que con carácter obligatorio será adoptado por la Federación y todos los estados; ya más de dos tercios de los estados lo han adoptado. Respecto a las fuerzas policiales, tanto el gobierno federal como los estados continúan trabajando para establecer la coordinación, integración y capacitación de dichas fuerzas. Esto permitirá la aplicación correcta de las reglas legales de acuerdo con el sistema de justicia penal acusatorio y hace hincapié en el respeto incondicional a los derechos humanos. También se está mejorando la coordinación entre los procuradores y la policía en relación con la investigación penal.
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 (2013).	Se ha avanzado en el establecimiento de tribunales económicos especializados. En 2013, se conformaron dos nuevas cortes especializadas en casos de competencia y telecomunicaciones, así como dos tribunales en dichas materias. Se asientan en la Ciudad de México, pero tienen jurisdicción nacional. Los jueces actuales fueron elegidos por el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) con base en su especialidad sobre el tema. Además, en la actualidad se trabaja, en coordinación con la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), en la formación de jueces especializados en análisis de telecomunicaciones y competencia. Se establecieron dos juzgados de distrito y dos tribunales colegiados de circuito para gestionar asuntos relacionados con la radiodifusión y las telecomunicaciones. En la primera mitad de 2014, estos juzgados de distrito han manejado más de 30 juicios directamente relacionados con conducta anticompetitiva.
Continuar la **reforma del sistema del recurso de amparo** para reducir las posibilidades de abuso, sobre todo en el ámbito fiscal (2013).	La reforma constitucional sobre asuntos de competencia también brindó un nuevo marco para el proceso judicial en estas materias. Dichos cambios estipularon que las acciones del regulador de competencia (COFECE) sólo podrán apelarse mediante el procedimiento de "amparo indirecto" y que las resoluciones de la COFECE no podrán suspenderse hasta que un tribunal especializado no dicte la resolución final, esto reduce los abusos. Los alegatos de inconstitucionalidad respecto a las resoluciones de la COFECE en asuntos de competencia serán analizados por tribunales de circuito colegiados y remitidos a la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, en abril de 2013, se reformó también la ley de amparo para incluir criterios internacionales sobre derechos humanos, establecer como el principal objetivo y directriz fundamental el aumento de la dignidad humana dentro del sistema de justicia penal acusatorio.

Reducir la informalidad y mejorar el dinamismo del mercado laboral

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
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 (2011). Tratar de **reducir la informalidad** a través de un conjunto amplio de políticas públicas: fortalecer la educación y las habilidades, reducir la regulación comercial anticompetitiva, mejorar el entorno legal y combatir la corrupción (2013).	Se han emprendido varias acciones para reducir la informalidad, sobre todo mediante el programa "Crezcamos Juntos. ¡Ser formal, conviene!" de 2014. La reforma laboral facilitará el acceso al mercado laboral y fortalecerá la aplicación de la justicia laboral. Además, se ha mejorado en la medición de la informalidad y se aprobó un nuevo programa para la promoción de la formalidad del empleo, el cual capacita y coloca a los trabajadores en empleos formales. Además, como parte de la reforma fiscal aprobada en 2013, se incluyeron varias medidas fiscales dirigidas a aumentar la formalidad. Se aprobó un nuevo Régimen de Incorporación Fiscal, que sustituye al anterior Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) y al Régimen Intermedio. El nuevo régimen ofrece un punto de entrada a la formalidad para empresas pequeñas y medianas, permitiéndoles incorporarse por completo al régimen general después de 10 años. El nuevo régimen permitirá a las pequeñas empresas cumplir de forma gradual con sus obligaciones fiscales, pero también les permitirá tener acceso inmediato a la red de seguridad social mediante una reducción en sus costos de seguridad social, así como el acceso a créditos. Respecto a la eficiencia de los recursos gastados en la seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y otras instituciones de salud trabajan en la simplificación de sus procedimientos para reducir costos innecesarios.

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
Integrar más los distintos **sistemas de salud**. Avanzar hacia el financiamiento integrado de un seguro de salud universal básico, ya sea a través de impuestos o de tarifas (2011).	El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha fomentado y suscrito varios acuerdos con otras instituciones de asistencia médica, como el Seguro Popular, las secretarías de Salud de los estados y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), lo que permite el intercambio de servicios y el correspondiente avance hacia una integración más funcional y eficaz de las diferentes instituciones del sistema de salud nacional.
Adoptar y aplicar en su totalidad la reforma del mercado laboral propuesta (2011).	La reforma laboral se puso en marcha en diciembre de 2012. Su objetivo es facilitar el acceso al mercado laboral y promover la creación de empleos formales mediante contratos laborales nuevos y más flexibles, que favorecen la inclusión de las mujeres y los jóvenes a la fuerza laboral, a la vez que promueven la capacitación y la productividad al permitir a los empleadores encontrar personal con las competencias necesarias con mayor facilidad después de un periodo de prueba. En línea con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se estableció el concepto de "Trabajo Digno", el cual considera las condiciones mínimas que cada relación de empleo debe cumplir. La contratación externa ya se regula, con el fin de garantizar el cumplimiento de normas de seguridad, salud y protección social. En 2013 se estableció un indicador institucional para promover el empleo de las personas con discapacidad y los adultos mayores. Además, se utilizan herramientas de tecnología de la información para fomentar el trabajo desde el hogar y están en marcha sanciones más estrictas al acoso sexual en el sitio de trabajo. Además, se estableció una licencia de paternidad de cinco días, tanto en casos de niños nacidos en el seno familiar como en los casos de adopción.
Considerar la facilitación de los procedimientos de despido de los trabajadores sobre la base de un desempeño deficiente o por reducción de personal (2011).	Para alentar la creación de empleos de alta productividad y permitir un desempeño más eficiente de las empresas empleadoras, la reforma laboral implementó nuevas modalidades de contratos para trabajadores. De conformidad con ellas, una vez terminado el periodo de prueba o entrenamiento para un empleado (de hasta un mes para prueba y de hasta tres meses para formación inicial), el empleador deberá tomar la decisión de retener o despedir al empleado; sin embargo, esto deberá hacerse considerando la asesoría de una comisión de capacitación y productividad dentro del sitio de trabajo formada por un número equitativo de representantes de los trabajadores y representantes de los empleadores.
Crear un régimen de seguro de desempleo costo-eficiente y fortalecer los programas de capacitación para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo (2013).	Como parte de la reforma fiscal, el gobierno propuso la implementación de un seguro de desempleo para trabajadores formales. Sin embargo, esta medida aún requiere la aprobación del Congreso. El programa crea condiciones adecuadas para una reintegración exitosa del trabajador a la fuerza laboral, lo que promueve la eficiencia y la productividad en el mercado laboral. Los beneficios prevén una apropiada búsqueda de empleo que iguale las competencias y aspiraciones del trabajador con las de las empresas en caso de desempleo, garantizando a la vez la estabilidad de las finanzas públicas. La política se encuentra en el proceso de debate por parte del Congreso.
Aumentar las tasas de participación de la fuerza laboral y de empleo, en especial para las mujeres (2013).	La reforma laboral puso en marcha cambios orientados a fortalecer la participación de las mujeres en la fuerza laboral. Entre otros, ahora se prohíbe el requisito del estado civil o pruebas de embarazo como criterios para contratar o despedir trabajadores. Se aumentó la flexibilidad de las licencias por maternidad, al permitir la transferencia de hasta cuatro de las cinco semanas previas al parto al cuidado posterior a éste (y se prorrogó a ocho semanas en caso de que el menor requiera asistencia médica o haya nacido con alguna discapacidad). Además, se aprobó una licencia de maternidad de seis semanas para mujeres que adoptan a un hijo. Estos cambios se ven aumentados por otros programas sociales del gobierno federal, como Prospera, y la extensión de la red de servicios de cuidado infantil para padres trabajadores.

Educación

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
Definir estándares nacionales para el desempeño docente, así como para la acreditación de instituciones de formación de docentes con el fin de mejorar la formación inicial del profesorado. Mejorar el nuevo examen para obtener la licencia que permita ejercer como maestro y abrir todas las plazas docentes a la competencia. Profesionalizar el nombramiento de directores (2011). Implementar de manera gradual un sistema de evaluación docente (2011). Profesionalizar la formación y selección de los directores para que asuman una mayor responsabilidad en la contratación de docentes y su correspondiente paga (2011). 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 (2013).	Como parte de la agenda de reforma estructural, se promulgó una reforma educativa, la cual incluyó una enmienda constitucional y el diseño de dos nuevas leyes regulatorias. Se incluyeron modificaciones al marco legal para los procesos de desarrollo profesional de docentes, directores y supervisores. En este sentido, durante julio de 2014 se llevaron a cabo las primeras evaluaciones del profesorado en escuelas de las 32 entidades federales de México. Las evaluaciones se desarrollaron con base en perfiles, parámetros e indicadores propuestos por las autoridades educativas federales y contaron con la aprobación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Como parte del sistema de evaluación, las evaluaciones incluyeron exámenes para profesores que aspiren a ser promovidos. Los perfiles y parámetros, aceptados como evaluaciones comparativas para el desempeño y la buena práctica profesional, son también útiles como referencia para la formación docente inicial. Durante el primer semestre de 2014 se efectuaron foros de consulta nacionales con miras a revisar el modelo educativo. Con base en estos foros, las autoridades están redefiniendo el modelo educativo de las Escuelas Normales de México. El nuevo sistema contempla la creación de un nuevo programa de inducción para profesores hacia mayo de 2015, que incluye incentivos para que los docentes mejoren su desempeño.

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
Reasignar recursos para dotar a las escuelas con financiamiento confiable (2011).	Los cambios en la Ley General de Educación realizados en conformidad con la reforma educativa incluyen que las autoridades educativas deben tomar medidas para fortalecer la autonomía de la gestión en las escuelas. En este contexto, durante el ciclo escolar 2014-2015, el gobierno federal apoyará la mejora de la infraestructura y la gestión escolar de cerca de 20 000 escuelas de educación básica y secundaria, mediante una inversión de MXN 7 500 millones para el Programa de la Reforma Educativa.

Política energética y protección ambiental

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
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 calificados y de capacidad probada para explotar las oportunidades (2013).	En diciembre de 2013, el Congreso aprobó la reforma constitucional en materia de energía y en agosto de 2014 se aprobó el paquete de legislación habilitante, es decir, las leyes secundarias. Entre otros objetivos, la reforma abre oportunidades de inversión en el sector petrolero nacional a empresas privadas, como complemento para PEMEX, la empresa petrolera del país. Con esta reforma el gobierno mexicano podrá realizar actividades de exploración y extracción de petróleo y otros hidrocarburos a través de contratos con PEMEX y/o el sector privado, mediante la producción compartida, las utilidades compartidas y contratos de licencias para actividades de exploración y producción.
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. Del mismo modo, promover la eficiencia energética en las operaciones de electricidad de la CFE, con el fin de reducir los subsidios del gobierno y las emisiones de carbono (2013). 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 (2013).	Como resultado de la reforma energética, PEMEX y la CFE están ahora en libertad de utilizar a empresas privadas en el sector petrolero. Además, han adquirido eficiencia y tendrán mayor autonomía técnica, directiva y presupuestaria mediante la completa transformación de sus marcos de gobierno corporativo; esto contribuirá a aumentar la competitividad en la prestación de servicios.
Para garantizar que se proporcionen las señales de precios correctas, seguir adelante con la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles (2011) y posteriormente avanzar hacia la fijación de precios del carbono (2013). 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 (2013).	Se espera que los subsidios a los combustibles fósiles desaparezcan hacia finales de 2014 y se espera que a partir de 2015 se tenga una recaudación positiva del impuesto al consumo de combustible. Respecto a la fijación de precios del carbono, en 2013 el Congreso aprobó una reforma fiscal que incluía la implementación de dos impuestos verdes con el fin de mejorar el ambiente y reducir el calentamiento global. Se aprobó un impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a emisiones de carbono. Dicho impuesto se determina según el contenido de carbono de los combustibles fósiles. De acuerdo con el objetivo extrafiscal de este impuesto, también se permite su pago mediante bonos de carbono. Igualmente, a principios de 2014 se aprobó el impuesto sobre pesticidas, cuya tasa dependerá del nivel de toxicidad de cada pesticida.
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 (2013).	Se espera que para finales de 2014 desaparezca el subsidio a la gasolina y a partir de 2015 se cuente con una recaudación positiva del impuesto al consumo de combustible. Se estableció un mecanismo transitorio automático de ajuste para la fijación de precios de la gasolina como sigue: de 2015 y hasta finales de 2017, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará los precios de la gasolina con base en la inflación y los precios internacionales. A principios de 2018, estos precios se liberalizarán y serán determinados por las condiciones del mercado.
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 (2013).	Tras la aprobación de la reforma energética y su legislación secundaria durante diciembre de 2013 y agosto de 2014, el Congreso analizará un exhaustivo proyecto de ley sobre energía renovable. Estas modificaciones adicionales, junto con la implementación de la reforma energética, contribuirán a lograr procesos de uso eficiente de energía, y promoverán el desarrollo y uso de fuentes de energía renovable.
Eliminar gradualmente los subsidios a la electricidad en 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 (2013).	La reforma energética puso en marcha una modificación sin precedentes al marco jurídico con el fin de aumentar la inversión en generación de electricidad, incluida la relacionada con prácticas de uso eficiente del agua.
Elevar las tarifas del servicio de agua para reflejar los costos de operación y mantenimiento de su prestación (2013).	Como parte de la reforma fiscal aprobada para 2014 se modificaron las tarifas por consumo de agua; se aumentaron considerablemente y se implementaron incentivos para un mejor uso y tratamiento del líquido.

El marco fiscal

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
Avanzar hacia una regla fiscal estructural para reducir el efecto parcialmente procíclico del marco actual (2011, 2013).	México aprobó la reforma de 2013 a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual establece una regla fiscal estructural en el país. La reforma desarrolló una regla más fuerte y contracíclica al añadir a las reglas fiscales anteriores un techo al crecimiento del gasto. El nuevo techo al crecimiento del gasto garantiza el regreso a un presupuesto equilibrado en el mediano plazo y estimula la mejora de la calidad del gasto. Estas enmiendas a la LFPRH representan un cambio importante en las finanzas públicas, puesto que eliminan el sesgo a incurrir en déficit al cual solía estar sujeta la política fiscal. Además, la reforma a la LFPRH establece una nueva ancla fiscal basada en la medida más amplia del equilibrio fiscal, es decir, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP). Esto aportará mayor transparencia a las cuentas fiscales en México y deberá garantizar que la deuda pública siga una trayectoria sostenible en el largo plazo.
Se deberían aplicar plenamente las normas de cuentas nacionales en el presupuesto (2011, 2013).	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está revisando y ajustando los procedimientos para la completa implementación de las normas de cuentas nacionales en el presupuesto. Sin embargo, las cuentas de las finanzas públicas mexicanas ya cumplen con las normas aceptadas en el ámbito internacional y se someten a mejoras continuas, al incorporar comentarios de organizaciones internacionales.
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 (2013).	La reforma recién aprobada a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria considera en 2015 la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. El fondo establecerá un mecanismo para ahorrar todos los ingresos extraordinarios provenientes del petróleo, con miras a acumular ahorros de largo plazo para afrontar choques estructurales (es decir, de largo plazo) sobre las cuentas fiscales del país. Para 2015, se duplicaron los límites a los fondos de estabilización (FEIP y FEIEF) de modo que el gobierno federal y los gobiernos locales tuvieran mayor margen para responder a efectos adversos. Por ejemplo, el límite del FEIEF para 2014 es ahora de MXN 100 mil millones, en tanto que el del FEIP es de 200 mil millones. Este nivel de reservas permite una respuesta suficiente ante una baja en el PIB de 4% durante dos años consecutivos. Además, el establecimiento en México de la regla fiscal estructural a finales de 2013 garantiza que los ingresos excedentes se ahorrarán durante la parte expansiva del ciclo económico, para que el país pueda acumular reservas que le permitan responder a variaciones de corto plazo en los ingresos.

Federalismo fiscal

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
Mejorar la eficiencia y la eficacia en los gastos de los gobiernos subnacionales mediante la aclaración de las responsabilidades de gasto para los niveles subnacionales de gobierno en materia de salud y educación (2013).	Se han hecho mejoras relativas a la eficiencia y la eficacia del gasto a nivel subnacional. En cuanto al gasto en educación, a partir de 2015 el nuevo Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) sustituirá al fondo actual que cubre los salarios en el nivel de educación básica en México (FAEB). Esta modificación permitirá que los recursos se distribuyan con mayor transparencia a las escuelas a través de medios electrónicos. El fondo pagará la nómina subnacional de educación básica directamente desde la Federación, pero mantendrá la autonomía de los estados en cuanto a las políticas educativas, lo que les permitirá continuar como empleadores de todos los profesores de educación básica descentralizada. Respecto al gasto en salud, en junio de 2014 se publicó una nueva Ley General de Salud, la cual establece mecanismos que garantizan un gasto del sector salud más eficiente y transparente para el *Seguro Popular*, conservando la autonomía del gobierno para la formulación de políticas de salud pública. Entre otras, se establecieron nuevas transferencias de la Federación a los estados para cubrir medicamentos y suministros de salud sujetos a la validación por parte de la Federación; estas transferencias también podrán entregarse en especie.
Los gobiernos subnacionales deberían aumentar sus ingresos fiscales. Una manera de lograrlo sería estimular a los estados para emprender programas municipales de actualización de registros de tierras (2011).	Para propiciar la recaudación de ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales, la reforma fiscal de 2013 modificó las directrices del fondo de transferencias federales destinadas a municipios (FFM). La modificación alienta a los municipios a aumentar la recaudación de impuestos sobre la propiedad de forma más eficiente y en colaboración con los estados al utilizar economías de escala y las capacidades actuales de recaudación de impuestos de los estados. Estos cambios también brindan un incentivo económico a los municipios dado que las nuevas directrices del FFM recompensan los aumentos de recaudación fiscal municipal, en función del tamaño de la población. En el último año se reforzaron también otros incentivos para los gobiernos subnacionales. Se creó un nuevo fondo de transferencias, el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), el cual sustituye y mejora el ya existente Fondo de Fiscalización (FOFIE), al recompensar los aumentos de recaudación fiscal. En este sentido, la reforma fiscal modificó los parámetros utilizados para distribuir los recursos de los fondos, con el fin de considerar el flujo de efectivo de la recaudación del impuesto sobre la renta, en función del tamaño de la población.

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
Adoptar regulaciones bancarias prudenciales más estrictas para los préstamos a los estados y municipios basados en la capitalización bancaria (2013).	La regulación actual incluye un conjunto especial de reglas para otorgar créditos a entidades subnacionales. Esta regulación incluye orientación para la diversificación de riesgos y principios específicos de calificaciones crediticias. No obstante, se está considerando realizar modificaciones adicionales a estas regulaciones con el fin de fomentar reglas bancarias más prudentes.
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 (2013).	Se contemplan varias modificaciones orientadas a resolver los déficits, topes de deuda y control de gastos a nivel subnacional. Estas reformas incluyen indicadores de medición que permitirán la identificación temprana de dificultades financieras afrontadas por estados y municipios. Para cumplir estos objetivos, la Federación otorgará una garantía sobre la deuda subnacional a los estados dispuestos a suscribir un acuerdo en el cual se comprometan a topes de equilibrio y deuda, así como otros coeficientes financieros clave. Estas modificaciones, junto con una enmienda constitucional que atiende los topes de deuda, se encuentran bajo análisis por parte del Congreso y se espera que se aprueben y publiquen a finales de 2014. Se espera que las leyes secundarias relativas a estas modificaciones se debatan a principios de 2015.
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 (2013).	Los estados pueden recaudar el Impuesto Sobre Nóminas (ISN), y a partir de 2015 los estados y municipios participarán plenamente en el impuesto sobre la renta de su personal administrativo. En caso de impuestos al consumo, la reforma fiscal unificó las tasas de este impuesto (IVA) en todos los estados.
Continuar los esfuerzos para reformar gradualmente los sistemas de pensiones definidas de los estados orientándolos hacia los sistemas de contribuciones definidas (2013).	En la actualidad la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está estudiando los sistemas de pensiones en todos los estados. El estudio será una guía en las próximas reformas por implementarse relativas a entidades subnacionales. Estas reformas incluyen aspectos de control de presupuesto y responsabilidad que proporcionarán un marco legal, ayudando a las entidades subnacionales a atender asuntos específicos del sistema de pensiones.
Implementar a cabalidad 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 (2013).	México ha emprendido varias acciones relativas a la transparencia y a la rendición de cuentas en materia fiscal. Una de ellas es la instauración de un sitio web de transparencia presupuestaria, el cual incluye información sobre el ingreso y el gasto. La transparencia fiscal se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo de la actual Administración y su rendimiento se medirá a través de la Encuesta de Presupuesto Abierto y la Alianza Internacional de Presupuesto. En diciembre de 2013, la autoridad responsable de armonizar la contabilidad gubernamental, el Consejo Nacional para la Armonización Contable, CONAC, expidió un acuerdo mediante el que se homologaron las cuentas públicas en todos los niveles del gobierno. La cuenta pública de 2013 del gobierno federal se presentó en estos términos y para 2014 se requirió a las entidades subnacionales que presentaran sus resultados financieros en la misma forma. Además, se hicieron modificaciones a los informes que las entidades federativas están requeridas a presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Éstos incluyen mejorar la identificación de los proyectos de inversión, lo cual permite aumentar la transparencia y alienta el seguimiento a través de plataformas tecnológicas.

Política fiscal

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
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 (2013).	La reforma fiscal aprobada en 2013 y puesta en marcha en 2014 generó una considerable reducción de los gastos fiscales en todos los impuestos, como resultado de las medidas que ampliaron las bases tributarias y eliminaron o limitaron varios tratamientos fiscales preferenciales. De acuerdo con el Presupuesto de Gastos Fiscales de 2014, los gastos fiscales totales de 2014 ascendieron a 2.9% del PIB, 0.7 puntos por debajo de la cifra de 2013 (3.6% del PIB), lo que equivale a una reducción de 20%. Para 2015 se espera que la cantidad total de gastos fiscales disminuya aún más, a 2.73% del PIB, para alcanzar una reducción acumulada de 0.9% del PIB. Se logró una importante reducción en gastos fiscales en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Morales (ISRPM) debido, sobre todo, a la simplificación del sistema, la eliminación de la deducción inmediata de inversiones y varias disposiciones que facilitaron la deducción de gastos sin cumplir los requisitos formales. En el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (ISRPF) se estableció un límite global anual para las deducciones personales. Respecto al IVA, se eliminó la tasa reducida en las regiones fronterizas, así como la exención para transporte público terrestre.

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
Eliminar gradualmente las tasas cero y las **exenciones** dentro del sistema del IVA (2011).	La reforma fiscal eliminó algunos de los principales regímenes preferenciales en el IVA. Se eliminó la tasa reducida de IVA en las regiones fronterizas, que era cinco puntos porcentuales menor que en el resto del país, así como la exención para el transporte público terrestre.
Volver a evaluar y eliminar gradualmente los **regímenes fiscales** especiales, como el de las maquiladoras (2011, 2013).	La reforma fiscal eliminó o limitó todos los tratamientos especiales recibidos por las maquiladoras. Se incluyó en la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta una definición de maquila, la cual establece que los beneficios del régimen de maquiladoras aplican sólo para el ingreso derivado de las actividades de las maquiladoras. La exención parcial del impuesto sobre la renta, resultado de permitir que las maquiladoras redujeran su base tributaria al estimar sus ingresos gravables como 3% del valor total de los activos o de los costos y gastos totales, se eliminó. Además, se eliminó la exención del IVA para importaciones temporales, sustituyéndola con un tratamiento benéfico para aquellas empresas que se someten a un proceso continuo de certificación. Por último, el beneficio para los residentes extranjeros que les permitía operar dentro de una maquiladora de albergue sin tener un establecimiento permanente se limitó a una duración de sólo cuatro años.
Fortalecer la aplicación de impuestos para el régimen de pequeños comercios y considerar una recalificación después de algunos años o una cláusula de caducidad (2011).	Se implementó un nuevo régimen para pequeños contribuyentes, el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que sustituye el régimen anterior (Régimen de Pequeños Contribuyentes, REPECOS) y el Régimen Intermedio. La reforma establece una cláusula de caducidad: después de 10 años de participar en este régimen, los contribuyentes migrarán al régimen general de impuesto sobre la renta. El nuevo régimen será administrado por la autoridad fiscal federal, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), a diferencia de los regímenes anteriores, que eran administrados por los gobiernos estatales.
Avanzar hacia la tributación de todos los elementos salariales con una misma tasa (2011).	La reforma fiscal limitó la deducibilidad de los salarios exentos pagados a los trabajadores por las empresas. Esta medida redujo las diferencias en el tratamiento fiscal de diferentes gastos relacionados con el pago de mano de obra.
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 (2013).	Se eliminó el régimen de tributación grupal (Régimen de Consolidación Fiscal). En su lugar se estableció un nuevo régimen transparente para las empresas con controles más fuertes orientados a prevenir posibles abusos. El nuevo régimen tiene un umbral de propiedad de acciones de 80% (anteriormente de 50%); impide la inclusión de pérdidas de empresas recién adquiridas; impide la participación de empresas con otros beneficios fiscales; no permite el libre flujo de dividendos entre los miembros del grupo; los participantes deben presentar de forma pública información individual y el monto del impuesto diferido.
Evaluar el nuevo impuesto fijo mínimo **alternativo a las empresas**. A largo plazo, considerar la posibilidad de avanzar hacia un **impuesto empresarial más simple**, pero mantener el IETU en vigor, a menos que se pudiera ampliar de forma significativa la base tributaria 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 (2011).	Para simplificar el régimen fiscal de las empresas, la reforma fiscal eliminó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE). Además, se aprobó una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, la cual amplía la base tributaria y simplifica el pago de impuestos al eliminar la mayoría de las cláusulas preferenciales y tratamientos especiales. Como resultado, la reforma fiscal deja un solo impuesto sobre la renta de las personas morales y tiene el mismo potencial de ingresos que los últimos tres impuestos existentes en 2013 (ISRPM, IETU e IDE).
Mejorar la **aplicación de impuestos** por medio de un uso prolongado de los modelos de riesgo, capacitación y atractivos salarios y trayectorias profesionales (2011).	En la actualidad, el SAT opera 13 modelos de riesgo que ayudan a más de 7 500 usuarios de alrededor de siete divisiones (Aduanas, Comercio Exterior, Recaudación, Servicios al Contribuyente, Evaluación, Grandes Contribuyentes y Auditoría). Los modelos de riesgo relacionados con el proceso de devolución de impuestos han ayudado a reducir el periodo de resolución de las devoluciones de impuestos (de 40 a 27 días) y de las compensaciones (de 90 a 33 días). Desde 2012, las autoridades fiscales han brindado formación a nuevo personal (entre 2012 y 2013 se capacitó a 521 nuevos inspectores fiscales, y entre 2011 y 2013, 1 314 nuevos agentes aduanales terminaron su capacitación). Por consiguiente, los inspectores que completaron el programa con éxito obtuvieron un aumento de sueldo, y un tercio de ellos ha recibido un ascenso.

Transferencias sociales

Recomendaciones de estudios anteriores	Medidas adoptadas
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* (2013).	Respecto a *Oportunidades*, a finales de 2013 el programa tenía un registro de 5.9 millones de hogares, distribuidos en 2 439 localidades. El 59% de ellos se encontraban en zonas rurales, 19% en zonas semiurbanas y 22% en zonas urbanas. Del total de familias beneficiarias, se otorgaron 5 942 743 becas y se atendió a 24 502 adultos de la tercera edad. Además, recientemente se anunció que *Oportunidades* será sustituido por un programa mejorado llamado "*Prospera*". El objetivo del nuevo programa es conectar la política social con el dinamismo económico al añadir nuevas dimensiones, como beneficios en salud, educación, nutrición, inclusión financiera, colocación laboral y acceso prioritario a programas de producción. A través de programas de capacitación y de empleo, las familias beneficiarias recibirán ayuda para generar su propio ingreso y depender menos de transferencias monetarias del gobierno. El Programa Pensión para Adultos Mayores (*65 y más*) alcanzó ya la cobertura nacional. En la actualidad la prestación de servicios está presente en 2 457 municipios, incluidos 400 municipios dentro de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH). La cobertura de este programa aumentó más de dos veces entre 2011 y 2013 (de 2.1 a 4.9 millones de beneficiarios). En relación con esta cantidad, el apoyo económico proporcionado a los beneficiarios aumentó de MXN 500 a MXN 525 al mes, en el periodo de 2011 a 2013.
Aumentar las **transferencias monetarias** a las personas pobres, por ejemplo, a través de ***Oportunidades*** o al implementar un plan de asistencia social (2011).	Entre 2011 y 2013, el gasto en *Oportunidades* tuvo un aumento de 23.5% en términos nominales, de MXN 26.0 a 32.1 mil millones. El apoyo monetario brindado para becas oscila entre MXN 165 y MXN 1 055 al mes en 2013 (en comparación con MXN 150 a MXN 960 en 2011), dependiendo del grado escolar y el género (el apoyo monetario para becas más alto se les otorga a las mujeres). El monto de todo el apoyo monetario se actualiza cada seis meses, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y con base en el cambio acumulativo —de junio de 2011 a la fecha— de los índices asociados con la Línea de Bienestar Mínimo del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
Evaluar y **optimizar** los programas de beneficios sociales (2013).	Desde 2007, el gobierno federal ha tomado medidas importantes para cambiar de un modelo centrado en la eficiencia operativa a un modelo basado en resultados, promoviendo tanto el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Por consiguiente, las acciones, los programas y el gasto público se orientan a la eficacia y el logro de resultados específicos, transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, los programas de beneficios sociales se evalúan de manera continua conforme con estos sistemas y están obligados a tener una matriz de indicadores para resultados, que vinculan dichos indicadores con objetivos sectoriales.
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 (2013).	El principal objetivo de la reforma financiera es aumentar el acceso al crédito y reducir su costo, en especial para familias y PYMES, y a la vez mantener la estabilidad del sector financiero. Una de las medidas adoptadas fue establecer en la legislación el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (*CONAIF*, creado por Decreto Presidencial en 2011). El consejo, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, está finalizando la Política Nacional sobre Inclusión Financiera, que establecerá las principales líneas, acciones y objetivos de política en cuyo logro se centrará el gobierno de manera coordinada. Por otra parte, se ha promovido la inclusión financiera al permitir al sector de ahorro y crédito establecer corresponsalías, lo cual propiciará un mayor acceso financiero a segmentos más grandes de la población. Esta reforma financiera también permitió a las cooperativas contratar a agentes bancarios (antes, esto sólo podía hacerlo la banca comercial y de desarrollo) y sentar las bases para que el gobierno emita nuevas directrices y políticas para aumentar la competencia por diferentes medios de pago (en especial tarjetas de crédito), de modo que se reduzca el costo y se promueva el uso de pagos electrónicos.

Capítulos temáticos

Capítulo 1

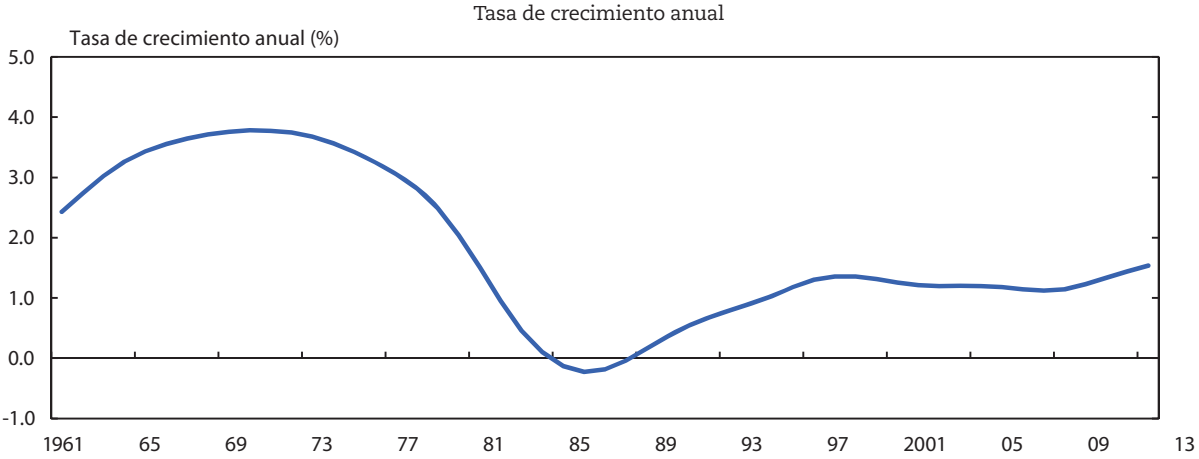
Impulsar el crecimiento y reducir la informalidad

México ha emprendido un ambicioso paquete de reformas estructurales que ayudará a poner fin a tres décadas de lento crecimiento y baja productividad. Se han legislado medidas estructurales de gran importancia para mejorar la competencia, la educación, los sectores energético, financiero y laboral, la infraestructura y el sistema tributario, entre muchos otros, y su aplicación se ha iniciado de manera formal. De implementarse a cabalidad, estas reformas podrían aumentar el crecimiento tendencial del PIB per cápita en hasta un punto porcentual durante los próximos diez años, y el mayor impacto inicial provendrá de las reformas al sector energético. Más adelante, un segundo conjunto de reformas podría atender otros cuellos de botella estructurales. Entre estos retos ulteriores destacan la reducción de regulaciones excesivas —en particular a nivel local—, así como adoptar medidas orientadas a hacer frente a la corrupción y a fortalecer la aplicación de la ley. El sistema judicial suele ser lento e ineficiente. Por su parte, en el sector agrícola, las rígidas restricciones al uso de suelo y la estructura de subsidios promueven la ineficiencia. La profundización en la adopción de las mejores prácticas de la OCDE podría elevar el crecimiento anual del PIB potencial en un punto porcentual adicional.

La economía mexicana presenta gran apertura a los mercados mundiales y alberga numerosas empresas modernas, sobre todo en los sectores aeroespacial, automotriz, y de alimentos y bebidas, las cuales emplean trabajadores altamente calificados y con elevado nivel educativo. No obstante, esta actividad representa una parte relativamente pequeña de la economía y se concentra, en buena medida, en unas cuantas regiones. Otros sectores de la economía se caracterizan por un alto grado de informalidad, trabajo poco calificado, bajos niveles de productividad y uso de tecnologías obsoletas. Las empresas del sector informal emplean a millones de trabajadores que carecen de acceso a una buena educación, asistencia médica confiable y servicios financieros asequibles, factores que obstaculizan la acumulación de capital humano. Un tercer segmento de la economía mexicana está conformado por empresas que, durante décadas, han sido protegidas de la competencia; en particular, las empresas preponderantes en los sectores energético y de telecomunicaciones. Estas compañías han logrado extraer elevadas rentas de los consumidores y cuentan con pocos incentivos para invertir y mejorar su productividad. En el pasado, gobiernos previos intentaron resolver estos problemas con medidas diversas, pero muchas de las reformas no se completaron y, por consiguiente, no produjeron los resultados esperados.

En este contexto, durante las últimas tres décadas el PIB per cápita ha registrado un lento crecimiento (gráfica 1.1). El periodo previo a la década de 1980 estuvo marcado por políticas macroeconómicas insostenibles, las cuales desencadenaron una profunda crisis financiera en 1982, seguida por una larga recesión que se prolongó hasta 1989. Las políticas macroeconómicas comenzaron a adquirir mayor credibilidad internacional en el periodo posterior a la llamada "Crisis del Tequila" en 1994, cuando México se suscribió al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Si bien México ha mostrado una creciente apertura a la economía global —al ampliar su exposición comercial más allá de los Estados Unidos de América—, la falta

Gráfica 1.1. **Durante tres décadas la tendencia de crecimiento del PIB per cápita ha sido débil**



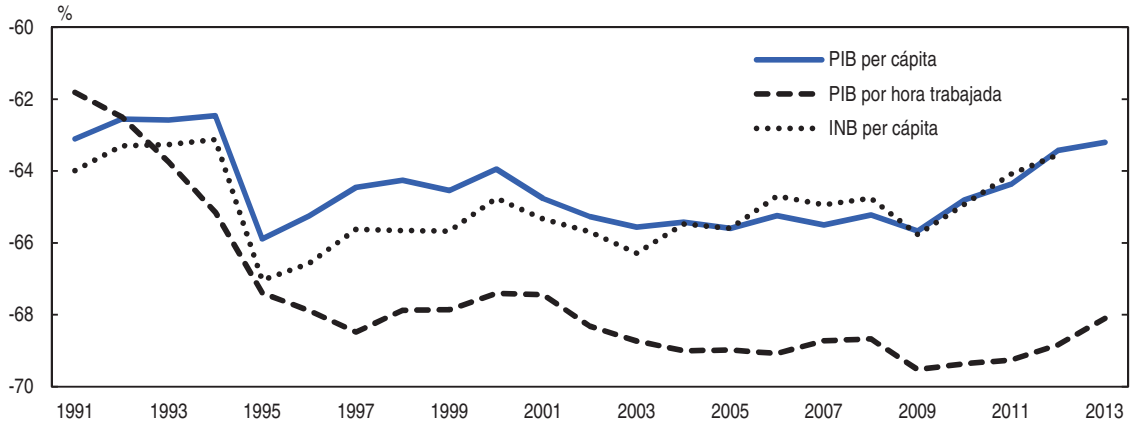
Nota: Suavizada por un filtro de Hodrick-Prescott con una lambda de 100.
Fuente: Base de datos analítica de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174980

de reformas económicas suficientes impidió alcanzar un crecimiento tendencial más elevado del PIB per cápita. Pese a que las reformas actuales significan un importante avance en la atención de estos retos, se requerirán labores de seguimiento, así como la adopción de reformas ulteriores para desarrollar un Estado verdaderamente "moderno" que equilibre las condiciones de actuación de los agentes económicos, aplique leyes de competencia, estimule la operación en el sector formal, promueva la innovación y se ocupe del bienestar de todos los ciudadanos.

El factor clave de la reciente experiencia de crecimiento de México se centra en la baja productividad (medida como PIB por hora trabajada) y en la lenta convergencia de los ingresos (gráfica 1.2). Dejando de lado los episodios de crisis, el crecimiento de la productividad ha sido más débil del que se esperaría de un país alejado de la frontera tecnológica. Resultados recientes del "proyecto KLEMS", llevado a cabo en cooperación con la OCDE, muestran que entre 1990 y 2011 (gráfica 1.3) la fuente más importante de crecimiento del PIB en el largo

Gráfica 1.2. **La brecha porcentual del PIB per cápita y la productividad es amplia y persistente**

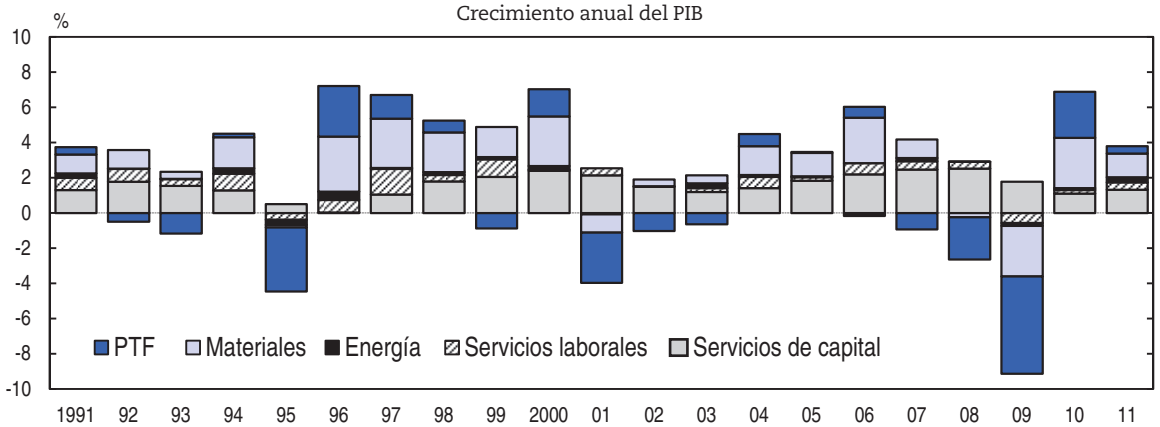


Nota: Brecha porcentual respecto al promedio simple de los 17 países de la OCDE con cifras más altas en términos del PIB per cápita, el PIB por hora trabajada y el ingreso nacional bruto (INB) per cápita (en PPCs constante de 2005). Datos preliminares para 2013.
Fuente: OCDE (2015), *Going for Growth*.

Cómo leer esta gráfica: El PIB per cápita y por hora de México tiene un rezago de más de 60% en relación con los países más avanzados de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174996

Gráfica 1.3. **La contribución de la PTF al crecimiento del PIB ha sido frecuentemente negativa**



Notas: Con base en el desglose del crecimiento en valor agregado de acuerdo con KLEMS, tomando como residual la productividad total de los factores (PTF).
Fuente: INEGI (2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175007

plazo —la productividad total de los factores (PTF)— contribuyó de hecho en forma negativa al crecimiento (-0.4 por año). La intensificación en el uso del capital fue la fuente de crecimiento más importante y sostenida, en tanto que la intensidad del uso de bienes intermedios —sobre todo mediante el mayor uso de bienes importados— se colocó en un cercano segundo lugar como factor contribuyente. Un desglose alternativo del crecimiento del PIB per cápita con una función de producción ampliada muestra que el capital humano contribuyó también de manera decisiva y, una vez que este factor es incorporado al análisis, ello implica que la PTF fue aún más baja (cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. **El crecimiento del PIB per cápita proviene sobre todo de la acumulación de capital**

	2002-2007	2007-2012
PIB per cápita potencial	0.4	0.5
Uso potencial de la fuerza laboral	-0.2	-0.1
Productividad laboral potencial	0.6	0.6
de los cuales:		
Capital humano	0.9	0.7
Intensidad de capital físico	1.1	0.9
Eficiencia laboral (PTF)	-1.3	-1.1

Fuente: OCDE (2015), *Going for Growth*.

El bajo crecimiento de la productividad en México se explica, en parte, por la insuficiente reasignación de la fuerza laboral del sector de baja productividad al de alta productividad. En economías en desarrollo, la reasignación de la fuerza laboral entre estos sectores suele contribuir, en buena medida, al crecimiento de la productividad agregada. Específicamente, el principal impulsor del crecimiento de la productividad intrasectorial en dichos países ha sido la actividad manufacturera (Padilla-Pérez y Villarreal, 2014). Sin embargo, en el caso de México, la reasignación orientada a la promoción de la productividad no ha sido suficiente, ya que una gran proporción de la reasignación que sí ha ocurrido se ha orientado a actividades de baja productividad en el sector informal, lo que redunda en pobres resultados en la productividad global de la economía. Adicionalmente, los episodios de crecimiento robusto de la productividad se han visto interrumpidos por recesiones o crisis económicas frecuentes y de gran calado, lo que sugiere que las condiciones económicas fundamentales y la capacidad de recuperación de la economía no eran robustas. Sin embargo, la persistencia de las crisis económicas en México durante los últimos 20 años ha sido relativamente baja en comparación con otros países de la OCDE, lo que indica que la problemática de crecimiento de largo plazo no subyace en la fortaleza de los fundamentos macroeconómicos sino, más bien, en la debilidad del crecimiento tendencial (Sutherland y Holler, 2013).

México ha emprendido un ambicioso programa de reformas motivado, sobre todo, por el lento crecimiento y la baja productividad registrados en años recientes. Al respecto, en este capítulo se analizan los aspectos centrales del programa de reformas, realizando una revisión de cada uno de los aspectos mencionados anteriormente. Primero, se examina el aparato regulatorio, a nivel sectorial y de la economía en su conjunto, orientado a promover la competencia, así como las reformas estructurales recientemente adoptadas. En segundo lugar, se discute el reto que implica la informalidad, así como sus impulsores institucionales; y, por último, se analiza el entorno que promueve el surgimiento y sano desarrollo de

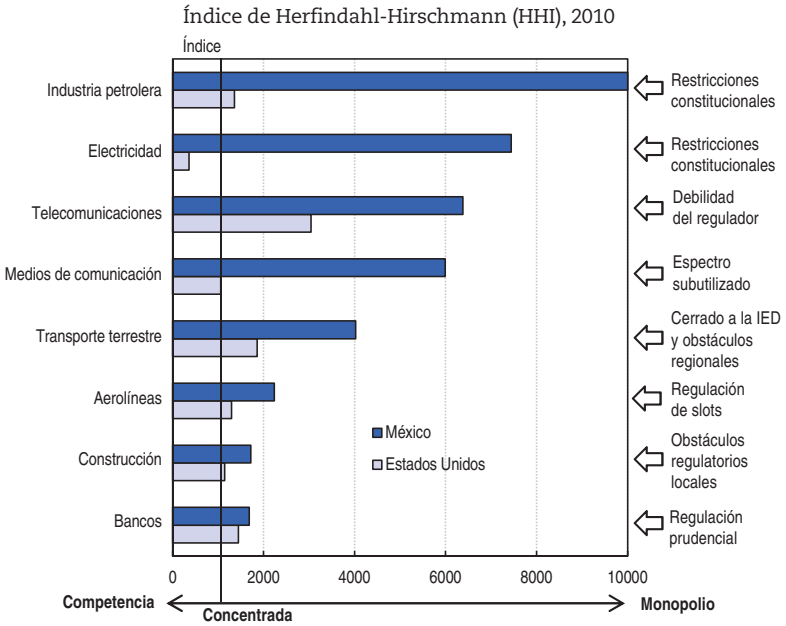
empresas más productivas. En cada una de estas áreas se han iniciado importantes reformas, cuya implementación será decisiva para impulsar la productividad y reiniciar el proceso de convergencia con las economías desarrolladas. Incluso, en cada uno de estos aspectos generales, la adopción de reformas adicionales podría redundar en mayores ganancias en términos de productividad y desarrollo económico.

Mejorar la regulación y atender problemas de competencia

Reforma de la ley de competencia

Durante décadas, la economía de México se ha visto obstaculizada por la falta de competencia en el mercado, con grandes empresas que se convierten en operadores dominantes en diversos mercados y obtienen elevadas rentas monopólicas. Para restaurar el dinamismo en estos mercados, entre junio de 2013 y julio de 2014, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) fue fortalecida y se transformó en un organismo constitucionalmente autónomo, con la facultad de eliminar "barreras a la competencia" y regular el acceso a "instalaciones e insumos esenciales", similar a las autoridades de competencia del Reino Unido. También se han incrementado las sanciones penales para las actividades de cártel, así como para licitaciones fraudulentas. Estas medidas deberían ayudar a atender problemas de competencia en numerosos mercados con alta aglomeración de operadores tradicionales, cuyo elevado grado de concentración ha prevalecido por diversas razones, previo a las reformas (gráfica 1.4). Dado su mandato ampliado, el presupuesto de la Comisión de Competencia aumentó cerca de 50%, aunque el organismo sigue siendo relativamente pequeño en términos de presupuesto y personal.

Gráfica 1.4. **Antes de las recientes reformas la concentración era alta en sectores económicos clave**



1. El índice HHI se mide en una escala de 0 (mayor competitividad) a 10 000 (menor competitividad) con base en la suma del cuadrado de las participaciones en el mercado de las empresas de un sector. El Departamento de Justicia de Estados Unidos considera que los sectores son moderadamente concentrados si tienen un índice HHI de 1 500 a 2 500 y como altamente concentrados aquellos con un índice HHI de más de 2 500.

Fuente: CIDAC (2011).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175011

Diversas modificaciones regulatorias, que no han suscitado controversias, han sido implementadas; entre ellas la enmienda de la cláusula de licitaciones fraudulentas para incluir cualquier procedimiento de licitación, no sólo la contratación pública; declarar como delito *per se* el intercambio de información con fines de colusión; añadir el "estrechamiento de márgenes" a la lista de prácticas monopólicas; y agregar mayor capacidad de búsqueda de información de terceros y de organismos públicos, en el contexto de revisión de fusiones, así como permitir un marco temporal más prolongado para dichas revisiones e indagatorias. Estos cambios, por sí solos, han añadido valiosas herramientas al acervo de la regulación de competencia en México.

La novedosa capacidad de la autoridad de competencia para prevenir o eliminar "obstáculos a la competencia" ha sido un tema controvertido. Si bien el estatuto especifica que las acciones en la materia deberían realizarse en "la medida necesaria para eliminar los efectos anticompetitivos", éstas incluyen el desmantelamiento de empresas mediante cesiones y desinversiones. Sin embargo, pueden existir justificaciones razonables de política pública para que las autoridades mexicanas decidan instrumentar esta medida como un último recurso, a la luz de debilidades institucionales de más amplio alcance (Ennis *et al.,* 2014). En estudios previos por parte de la OCDE se ha identificado el surgimiento de diversas problemáticas derivado del elevado grado de concentración de las industrias mexicanas —en particular, las creadas a partir de la privatización de monopolios estatales, así como de aquellas que han resultado de la protección a la competencia de importaciones—, pero para las cuales no existe evidencia de prácticas monopolísticas ilícitas.

Un segundo y notable cambio a la ley de competencia corresponde a la creación de un poder para regular el acceso a insumos esenciales, estrechamente relacionado con la doctrina de "instalaciones esenciales". Esta doctrina se refiere a situaciones en las que un organismo que controla un insumo (o red, instalación, etc.) esencial, también participa en el mercado final que depende de ese insumo, y puede apalancar su control del insumo esencial al aumentar precios o excluir a los rivales aguas abajo hasta eliminar la competencia en el mercado final. Las nuevas disposiciones favorecen la actividad comercial, al aumentar la capacidad de las autoridades de competencia para llevar a cabo investigaciones y detener prácticas comerciales restrictivas, con lo que se mejoran las condiciones para la entrada y operación de nuevas empresas.

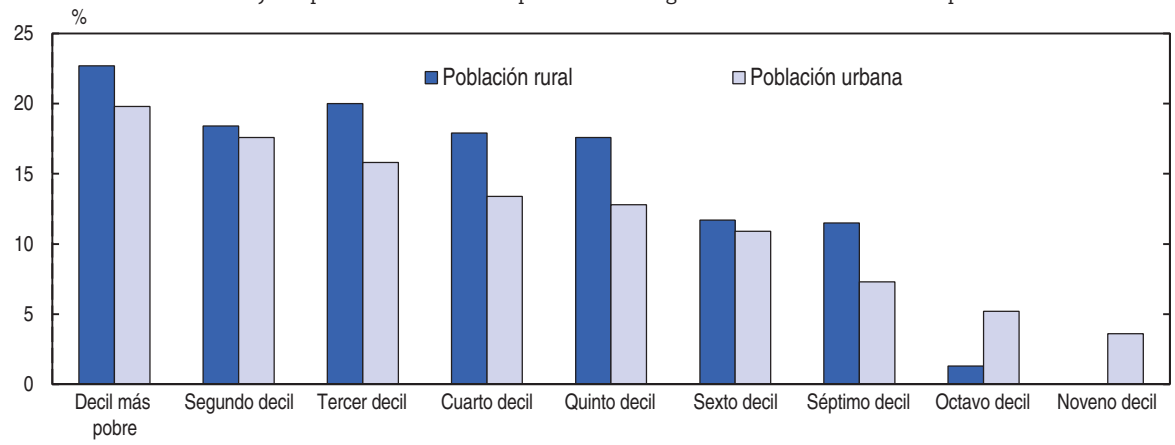
Se han alcanzado importantes avances en el establecimiento de cortes especializadas en asuntos económicos. En 2013, se conformaron dos nuevas cortes especializadas en los ámbitos de competencia y telecomunicaciones, así como dos tribunales en dichas materias. Las mismas están localizadas en la Ciudad de México, pero cuentan con jurisdicción nacional. Los jueces de estas cortes fueron elegidos por el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) con base en sus amplios conocimientos en los temas respectivos. Además, hoy en día se trabaja —en coordinación con la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)— en la formación de jueces especializados en análisis de telecomunicaciones y competencia económica. Desde su creación y hasta mediados de 2014, estos juzgados de distrito atendieron más de 30 juicios directamente relacionados con conducta anticompetitiva. La puesta en marcha de estos tribunales especializados ha sido factor clave en la mejora de las políticas de competencia económica en México.

De acuerdo con evidencia empírica derivada de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que abarca siete industrias, muestra que las pérdidas sociales derivadas del poder de mercado en México no son sólo grandes y significativas, sino también regresivas. El decil de población de ingresos más bajos resulta afectado 25% más que el decil de ingresos más altos. De igual forma, la pérdida de bienestar social es más notable en la

población rural (gráfica 1.5). Fomentar la competencia en el país podría incrementar el poder de compra de los consumidores y, a su vez, atenuar la desigualdad en los niveles de ingreso de la población.

Gráfica 1.5. **Las pérdidas en bienestar de los consumidores generadas por problemas de competencia son considerables y regresivas**

Porcentaje de pérdidas adicionales[1] por decil del hogar en relación con el decil superior



1. En siete mercados de bienes: tortillas de maíz; refrescos, jugos y agua; cerveza; medicinas; leche; carne procesada; aves.
Fuente: Urzúa (2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175026

Los sectores energético y de telecomunicaciones se han abierto ya a una mayor competencia, con efectos en toda la economía. Estas reformas se evidencian en los cambios en el nivel de rigor de la regulación del mercado, utilizando indicadores de la OCDE. Una actualización provisional de estos indicadores, hasta agosto de 2014, muestra que México ha suavizado su postura regulatoria de uno de los niveles más rigurosos (véase abajo), aunque aún existe un considerable margen de mejora. Los indicadores sectoriales específicos muestran más avances, en particular en telecomunicaciones, donde México supera el promedio de la OCDE. Dos tercios del valor de estos indicadores reflejan cambios a la regulación, pero la competitividad *de facto* del mercado también se mide por la participación de mercado de participantes preexistentes y nuevos y, derivado de ello, se requerirá algún tiempo para que las reformas tengan impacto pleno en la competencia dentro de los sectores mencionados.

Energía

México ha emprendido una reforma de gran calado de los sectores petrolero y del gas natural, después de años de producción petrolera decreciente por parte de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX); de altos costos de la energía para el sector empresarial; y de registrar carencias de financiamiento y tecnología para la explotación de nuevos recursos energéticos. En agosto de 2014 el Congreso promulgó 21 disposiciones legislativas secundarias para poner en marcha la reforma constitucional aprobada a finales de 2013. Estas leyes establecieron varios organismos reguladores, autónomos y con financiamiento independiente, que orientarán sus esfuerzos a la concesión de licencias, a la seguridad y a la protección ambiental del sector. Estos nuevos reguladores ayudarán a supervisar la apertura del sector energético a una mayor competencia, así como a hacer uso más eficaz de la riqueza de los recursos nacionales. Además, se está reformando el gobierno corporativo de PEMEX, con un

consejo directivo que, por primera vez, estará compuesto por consejeros independientes responsables de establecer la visión estratégica de la empresa con el apoyo de comités, y dejará de desempeñar la función de "guardia de acceso" al sector energético. En la actualidad México permite la entrada a inversionistas nacionales y extranjeros en las actividades de exploración, producción y transporte de petróleo y gas, así como en la refinación y la comercialización de hidrocarburos, lo que puede atraer una cantidad considerable de nuevas inversiones, en especial para la identificación y explotación de recursos prospectivos, donde se requieren elevadas inversiones iniciales, así como tecnología y conocimientos más avanzados (cuadro 1.2). Analistas del mercado estiman que en el largo plazo estos cambios probablemente impulsarán la producción anual de petróleo en un orden de 75% respecto al caso de referencia (USIEO, 2014).

Cuadro 1.2. **Los recursos energéticos potenciales de México son considerables**

MMMbpce (miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente), enero de 2014

Cuenca	Prod. acum.	Reservas			Recursos prospectivos	
		1P	2P	3P	Conv.	No conv.
		Proyectos de explotación y desarrollo			Proyectos de exploración	
Sureste	46.5	11.8	17	23.4	16.8	
Tampico Misantla	6.5	1.1	6.6	15.7	2.4	34.8
Burgos	2.4	0.3	0.5	0.7	3	10.8
Veracruz	0.8	0.2	0.2	0.3	1.4	0.6
Sabinas	0.1	0	0	0.1	0.4	14
Aguas profundas	0	0.1	0.4	2	27.1	
Plataforma de Yucatán					1.5	
Total	56.2	13.4	24.8	42.2	52.6	60.2

Nota: "Reservas 1P" = reservas probadas (90%); "Reservas 2P" = reservas probadas + probables (50%); "Reservas 3P" = reservas probadas + probables + posibles (10%). Los recursos prospectivos incluyen recursos no convencionales que requieren un procesamiento especial, como el gas y crudo en formaciones de lutitas (shale).
Fuente: PEMEX.

La reforma energética es consistente con recomendaciones planteadas en *Estudios económicos de la OCDE* realizados en años previos (OCDE, 2013a), y prevé una variedad de modalidades de participación del sector privado, tales como la participación de utilidades, la producción compartida y los acuerdos de licencia. Las actividades aguas abajo —incluidas las actividades intermedias, de refinación y distribución— estarán abiertas a competencia plena por parte del sector privado, incluyendo las importaciones de petróleo y gas natural, supervisadas por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y por la Secretaría de Energía (SENER). Para las actividades aguas arriba (exploración y explotación), las condiciones contractuales serán establecidas —sobre todo— por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por la Secretaría de Energía, en tanto que el organismo regulador de actividades aguas arriba (Comisión Nacional de Hidrocarburos o CNH) administrará los contratos correspondientes. Los contratos se adjudicarán mediante licitaciones públicas internacionales a través del uso de esquemas de subasta, de manera que los términos fiscales generales serán determinados con base en mecanismos de mercado. Un requerimiento general de 25% de contenido nacional comenzará en 2015 y aumentará hasta alcanzar un porcentaje de 35% hacia 2025 (excluyendo aguas profundas), lo cual es comparable con políticas similares en otros países emergentes. Será importante garantizar que las nuevas reglas de contratación —incluyendo

las correspondientes a contenido nacional y a la inversión de petróleo y gas natural— estén cuidadosamente diseñadas a fin de que sean suficientemente atractivas y, a la vez, permitan la creación de un mercado competitivo que fomente la participación a gran escala del sector privado.

Se ha llevado a cabo un proceso de dos etapas para determinar las áreas que se asignarán a PEMEX y las que estarán disponibles para rondas de licitación. Mediante un proceso de "Ronda Cero", el cual ya concluyó, se otorgó a PEMEX el 100% de lo que solicitó en las llamadas "Reservas 2P", es decir, el equivalente a 83% de las reservas 2P del país, lo que representa recursos por cerca de 20 600 millones de barriles de petróleo crudo. Además, se otorgó a PEMEX el 21% de los recursos prospectivos de México, equivalente a 22 100 millones de barriles de crudo, o 67% de lo solicitado por la empresa. La mayoría de los recursos otorgados a PEMEX se concentraron en depósitos de aguas someras, en tanto que en aguas profundas, donde la empresa tiene experiencia limitada, se le otorgaron menos campos. A partir de noviembre se establecerán las condiciones preliminares del proceso de licitación Ronda Uno, y las secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público comenzarán a estipular los detalles del modelo fiscal y de contratación para diversos campos. La licitación comenzará en la primavera de 2015. El gobierno espera que con estas licitaciones abiertas se atraigan inversiones por USD 50 mil millones entre 2015 y 2018.

El sector electricidad también se liberó, dando fin al monopolio de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la empresa eléctrica estatal, promoviendo a su vez la competencia entre nuevos participantes. Para llevar a cabo una calificación del nuevo marco regulatorio se utilizaron diversos indicadores de la OCDE de regulaciones del mercado, mismos que fueron actualizados para este estudio. Éstos denotan una reducción cercana a un tercio en los indicadores sectoriales de electricidad y gas natural (gráfica 1.6, panel A y panel B; cuadro 1.3). Estos cambios se derivan, sobre todo, de modificaciones en indicadores de regulación de entrada e integración vertical. Gracias a la reforma energética, las empresas privadas ahora pueden participar de manera legítima y plena en la generación y comercialización de electricidad, así como competir en las actividades de transmisión y distribución a través de acuerdos contractuales. La Comisión Reguladora de Energía (CRE) tiene la responsabilidad jurídica de otorgar permisos de generación de electricidad. La reforma energética creó un operador independiente del sistema, el Centro Nacional de Control de Energía, el cual garantizará el cumplimiento de la legislación por parte de las empresas de transmisión y distribución que interactúen con la Comisión Federal de Electricidad. Además, el grado de separación en la cadena de valor del sector eléctrico cambió del nivel más riguroso a un estatus de separación jurídica.

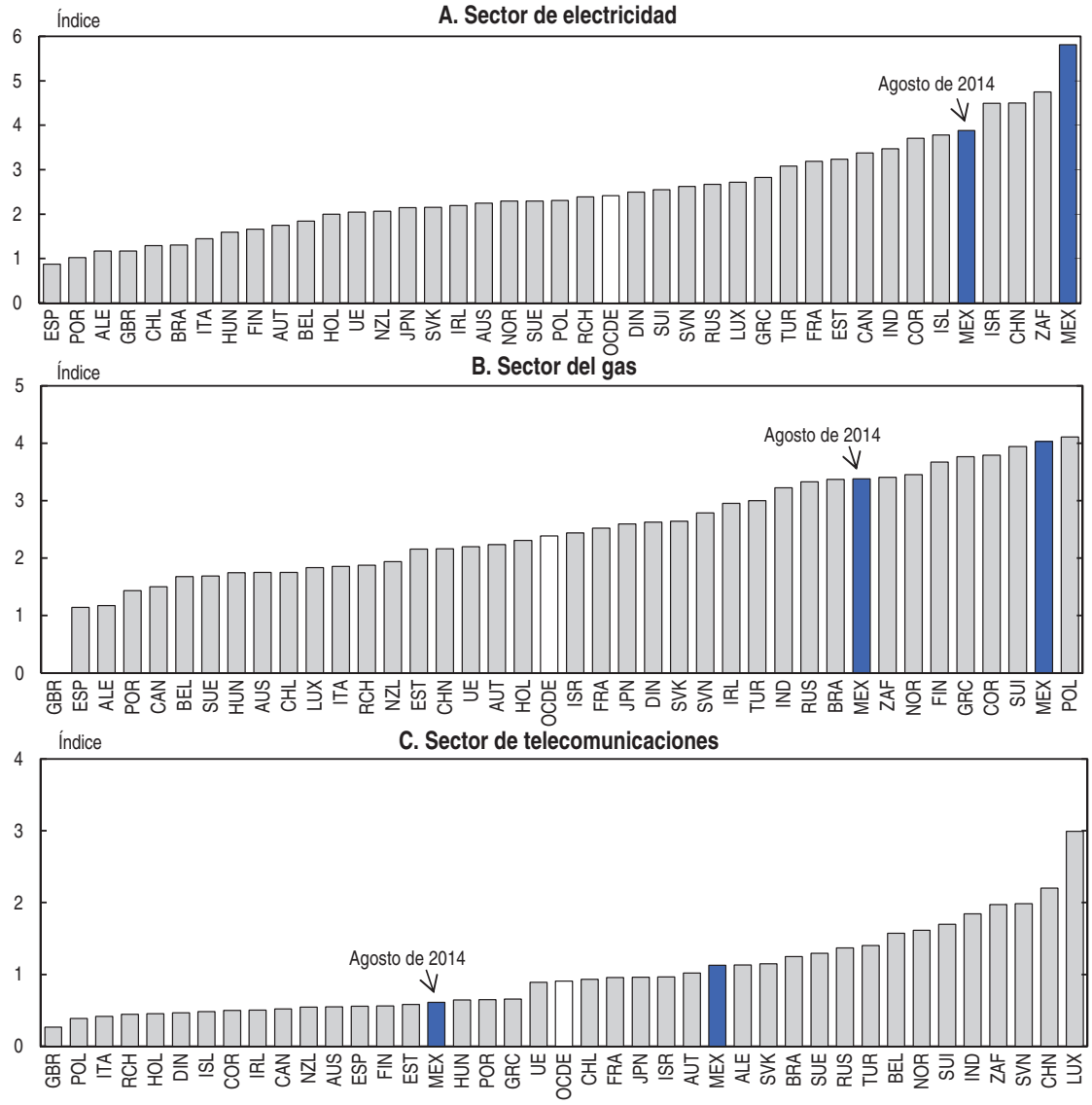
Cuadro 1.3. **Se redujo el rigor regulatorio para los sectores de electricidad y gas**

	Electricidad					Gas				
Año	Entrada	Propiedad pública	Integración vertical	Estructura de mercado	General	Entrada	Propiedad pública	Integración vertical	Estructura de mercado	General
1998	6	6	6	6	6	4.0	4.5	5.25	6	4.94
2003	6	6	6	6	6	3.5	4.5	5.25	6	4.81
2008	6	6	6	6	6	3.5	4.5	5.25	6	4.81
2013	6	6	6	5.25	5.81	3.5	4.5	3	6	4.25
2014	2	6	3	5	4	0	4.5	3	3	2.63

Nota: De acuerdo con la OCDE, el rigor de la regulación del mercado oscila entre 6 (más rigurosa) y 0 (menos rigurosa).
Fuente: Base de datos *OECD Product Market Regulation*, estimados de 2014 y provisionales preparados en cooperación con autoridades mexicanas.

Gráfica 1.6. **Se redujo el rigor de la regulación del mercado**

Escala del índice de 0-6 (del menos restrictivo al más restrictivo) (enero de 2013)



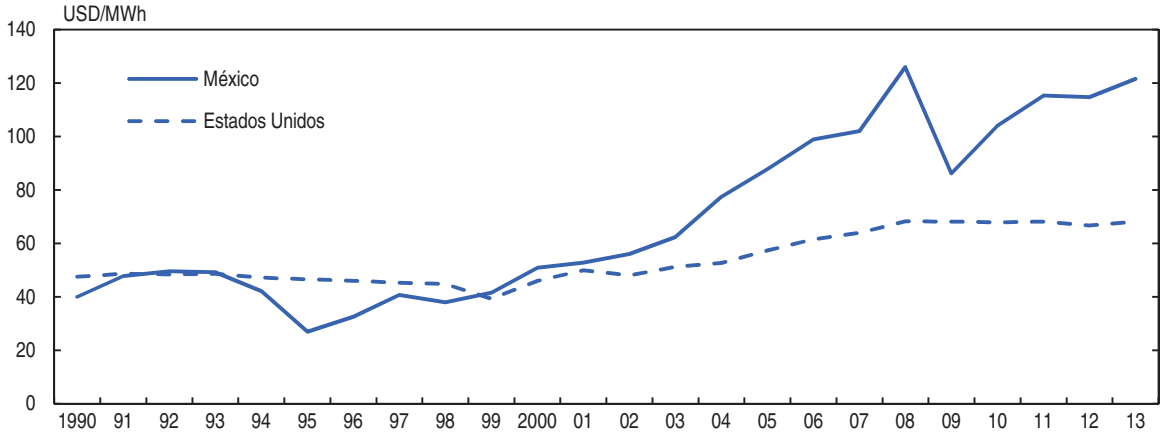
Fuente: Base de datos *OECD Product Market Regulation*, estimados de 2014 y provisionales preparados en cooperación con autoridades mexicanas.

Cómo leer esta gráfica: La regulación de México en los tres sectores mencionados se volvió sustancialmente menos restrictiva de enero de 2013 a agosto de 2014, avanzando así hacia el promedio de la OCDE, o por debajo de éste en el caso del sector de telecomunicaciones.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174829

Es probable que la disponibilidad ampliada del gas shale en particular, así como el marco más competitivo para la electricidad, provoquen una baja en los precios de la electricidad y del gas natural, una vez que se completen los nuevos gasoductos; con esto se reducirá la notable brecha de precios con Estados Unidos y se elevará la competitividad de los sectores de manufactura con uso intensivo de energía (gráfica 1.7). Si bien es probable que los mayores efectos económicos de las reformas se hagan patentes sólo a mediano y largo plazos, el impacto de la reforma energética será el más notorio en etapas iniciales, en virtud de que las inversiones correspondientes pueden realizarse en un plazo relativamente corto.

Gráfica 1.7. **Existe una brecha amplia en los precios de la electricidad industrial entre México y Estados Unidos**



Fuente: Agencia Internacional de Energía vía OECD.Stat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175030

Medio ambiente

Hasta fechas recientes México otorgaba amplio apoyo presupuestal a los combustibles fósiles, y era el único país de la OCDE que registraba ingresos negativos asociados a los impuestos ambientales. Esto se atribuye sobre todo al componente variable del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) aplicable a la gasolina y al diesel. El impuesto al consumo de estos combustibles se convirtió en un subsidio cuando los precios internacionales del mercado petrolero eran altos y el gobierno compensaba a PEMEX por la diferencia entre los precios internacionales y los precios internos de venta de gasolina y diesel, más bajos, fijados por el gobierno. Se espera que el subsidio a la gasolina desaparezca a finales de 2014 y que, a partir de 2015, se cuente con una recaudación positiva del impuesto al consumo de combustibles.

Las emisiones de CO_2 en México crecieron de manera considerable durante las últimas dos décadas, al aumentar cerca de un tercio entre 1990 y 2010 (a 748.3 Tm CO_2). Los sectores que más contribuyen a esta emisión fueron el de energía y el de transporte, seguidos por los residuos. En el mismo periodo, la proporción de energía renovable en el suministro total de energía primaria bajó de 12% a 9%. Sin embargo, la intensidad de emisión de la red eléctrica disminuyó ligeramente debido a la sustitución de combustóleo por gas natural en las plantas de generación eléctrica. Cabe indicar que las reformas recientes incluyen disposiciones específicas orientadas a eliminar los obstáculos para la adopción de energías renovables, así como a considerar el uso de certificados verdes y la adopción de legislación específica para la promoción del uso de energía geotérmica. Asimismo, la reciente reforma fiscal preservó el subsidio para la deducción acelerada de las inversiones en generación de energía con fuentes renovables.

La liberalización del mercado energético debería ayudar a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector, en la medida en que ayudará a que los precios de los energéticos sean más flexibles ante las señales de precios del mercado. Como parte de las reformas al sector energético, México también adoptó un Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) para emisiones de carbono. El impuesto es determinado por el contenido de carbono de los combustibles fósiles y se aplica a productores, fabricantes e importadores de combustibles. Con una tasa de 3.2 USD por tonelada de CO_2 (gas natural y turbosina excluidos), es poco probable que el impuesto tenga un impacto importante en el corto plazo, pero se espera que dicho impacto aumente de manera paulatina.

México ha recalcado su compromiso político de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 30% hacia 2020 (respecto al escenario tendencial), siempre y cuando se cuente con apoyo financiero y tecnológico suficiente por parte de países desarrollados. Para este propósito, en 2014 se instauró un impuesto al contenido de carbono de los combustibles fósiles. Además, se aumentará el precio al menudeo de gasolina y diesel, hasta 2017, de acuerdo con la inflación general. Con base en los precios del petróleo prevalecientes, se espera que esta medida elimine el subsidio a los combustibles fósiles, que fue cuantioso en años recientes, al tiempo que se logre gravar gasolina y diesel con eficacia; sin embargo, si los precios subieran de manera considerable respecto a los niveles actuales, se requerirá emprender acciones adicionales. A partir de 2018, los precios de la gasolina se liberalizarán y estarán determinados por las condiciones del mercado. Pese a estas iniciativas y objetivos, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero continuará siendo un gran reto para México. Si bien las emisiones de carbono per cápita son bajas, la intensidad en el uso de energía y del carbono en México es alta respecto a otros países de la OCDE. Por consiguiente, para que México esté en capacidad de cumplir con su objetivo de emisiones de gases de efecto invernadero, será necesario establecer precios adecuados, eliminar subsidios ineficaces (y brindar apoyo más focalizado a la población en situación de pobreza), así como mejorar la eficiencia energética en el país. Será conveniente evaluar el nuevo impuesto efectivo al carbono y elevarlo en caso de que su nivel se considere inadecuado.

Telecomunicaciones

En 2013 se formó un nuevo órgano regulatorio y de competencia, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), especializado en la radiodifusión y las telecomunicaciones, el cual, después de la promulgación de las leyes secundarias en mayo de 2014, ya está en pleno funcionamiento. El IFT tiene autoridad exclusiva para la aplicación de la regulación y verificación de condiciones de competencia en las industrias de radiodifusión y telecomunicaciones, y cuenta con una gama de nuevas capacidades regulatorias para promover la competencia, tales como la imposición de obligaciones a operadores dominantes. Telmex, el operador dominante en el mercado de telefonía fija, posee 80% de participación del mercado, en tanto que Telcel, empresa de telefonía móvil, tiene 70% de participación en su mercado correspondiente. Estudios de la OCDE han sugerido que en México los precios aplicables a la transmisión de datos son relativamente elevados (OCDE, 2012a). Un fallo inicial que requiere que la propietaria de estas empresas, América Móvil, proporcione interconexión gratuita a otros operadores, provocó que América Móvil anunciara un plan de vender activos a fin de reducir su participación en el mercado a niveles inferiores al umbral regulatorio de 50% y, con ello, evitar la aplicación de regulaciones asimétricas. La respuesta sugiere que el nuevo marco regulatorio está teniendo impacto, aunque será necesario evaluar si la menor participación de América Móvil en el mercado conlleva a condiciones competitivas en los mercados correspondientes, desde la perspectiva del consumidor. Al respecto, es posible que aún sea necesaria una evaluación a fondo de las condiciones de competencia, a fin de verificar que segmentos individuales del mercado no enfrenten condiciones de dominancia por parte de algún operador. Además, dados los rápidos avances tecnológicos en el sector de telecomunicaciones, también se requerirá una vigilancia estrecha de la evolución tecnológica y de lo que ello implica para los límites del sector. Asimismo, prevalece un destacado tema de cumplimiento internacional relativo a la condicionalidad de las reglas de acceso al mercado de la IED en el sector de telecomunicaciones, las cuales parecen ser contrarias a los instrumentos de inversión de la OCDE y a otras convenciones internacionales que prohíben reciprocidad. Será fundamental atender este asunto en el futuro para evitar complicaciones legales ulteriores.

De acuerdo con los indicadores de restricción regulatoria de la OCDE en este sector (cuadro 1.4; gráfica 1.6, panel C), la postura regulatoria de México en materia de telecomunicaciones se ha relajado considerablemente, alcanzando un nivel equivalente a 46% del valor previo del indicador de rigor de la regulación. Esto se debe, sobre todo, a un cambio en las condiciones de entrada, las cuales han resultado afectadas por la incorporación de un regulador más fuerte y por el fortalecimiento del sistema jurídico, que dan fin a un periodo en el que había pocos obstáculos para la operación de un monopolio en el sector. Estudios comparados entre países donde se utilizaron estos indicadores sugieren que dichas reformas podrían tener importantes efectos positivos en el crecimiento de la productividad, los cuales ayudarían a acelerar el proceso de convergencia (Bourlès *et al*., 2010).

Cuadro 1.4. **Notable reducción en el rigor de la regulación del mercado de telecomunicaciones**

Año	Telecomunicaciones			
	Entrada	Propiedad pública	Integración vertical	General
1998	2.25	0	2.94	1.73
2003	1.5	0	2.08	1.19
2008	1.5	0	2.23	1.24
2013	1.5	0	1.88	1.13
2014	0	0	1.84	0.61

Nota: De acuerdo con la OCDE, el rigor de la regulación del mercado oscila entre 6 (mayor rigor) y 0 (menor rigor).
Fuente: Base de datos *OECD Product Market Regulation*, estimados de 2014 y provisionales preparados en cooperación con autoridades mexicanas.

El sector financiero

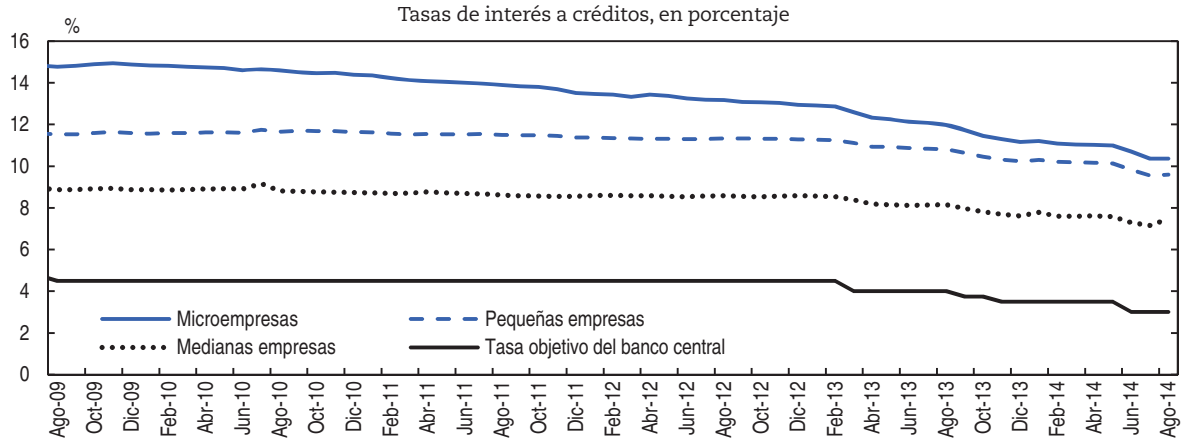
México no cuenta con servicios bancarios suficientes en comparación con otras economías de la OCDE. Grandes segmentos de la población no utilizan servicios bancarios formales y se requerirán grandes avances para promover la inclusión financiera y aumentar el uso de los servicios bancarios entre la población. La concentración del sector financiero y la falta de profundidad del mercado correspondiente han sido problemas duraderos en México. Dichos problemas no sólo reducen la productividad en el sector financiero, sino que también limitan la manera en que la suavización de la inversión y el consumo pueden amortiguar los efectos de la volatilidad macroeconómica. La evidencia empírica sugiere que el mayor crecimiento económico, asociado a la profundización de los mercados financieros, no redunda en mayor inestabilidad macroeconómica (Sutherland y Hoeller, 2013).

Las inquietudes respecto al alto costo del crédito y la falta de competencia en el sector bancario han motivado la implementación de una importante reforma financiera. La legislación promulgada en enero de 2014, que fortaleció la regulación, aumenta la competencia y reduce el costo del crédito. Estos cambios podrían permitir una profundización más robusta y sostenible del crédito privado, cuya penetración, hoy en día, se encuentra muy por debajo del promedio de la OCDE. Grandes segmentos de la población no utilizan servicios bancarios formales y aún debe avanzarse mucho en la promoción de la inclusión financiera y en la penetración del sector bancario.

En la reforma destacan tres conjuntos de medidas: una protección más eficaz de los derechos de propiedad para los acreedores; una autoridad legal más formal para que el regulador gestione la liquidación de bancos; y la promoción de competencia entre intermediarios financieros. La reforma reduce los obstáculos en el proceso judicial para la

recuperación de garantías, después de las dificultades experimentadas por largo tiempo para hacer cumplir los derechos de propiedad de los acreedores. De manera más inmediata, se ha ampliado la capacidad de la banca de desarrollo para otorgar créditos a pequeñas y medianas empresas (PYMES) las cuales, a menudo, no cuentan con acceso a este tipo de recursos. Esta última medida ya parece haber rendido frutos, al reducir las tasas de interés para las PYMES, incluidas aquellas que no cuentan con este tipo de apoyo gubernamental (gráfica 1.8).

Gráfica 1.8. **El costo del crédito para las pequeñas empresas se ha reducido**



Nota: Tasas de interés de mercado para varios tipos de prestatarios.
Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

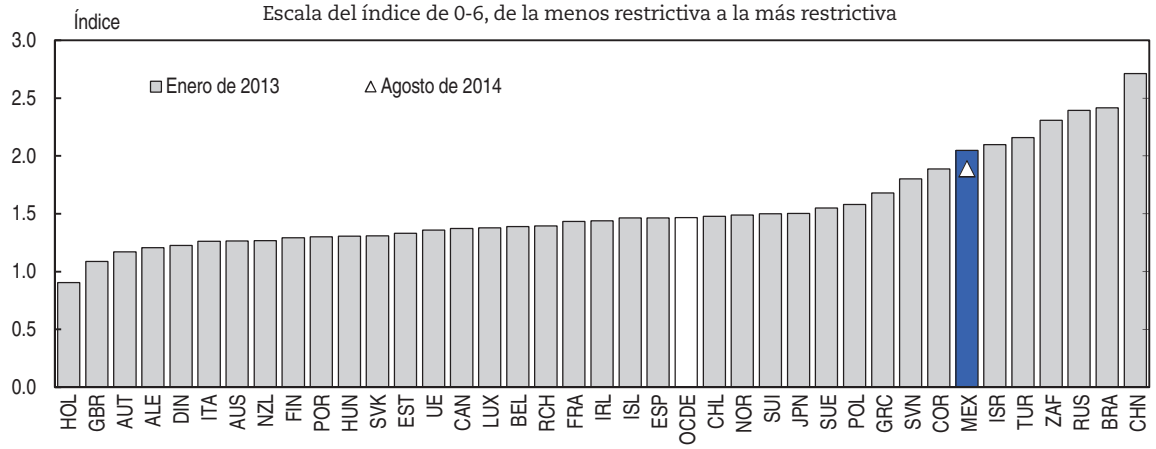
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174815

Como parte de los cambios derivados de la reforma financiera, se instruyó a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) para que informe acerca de las condiciones de competencia en el sector financiero. Los resultados se publicaron en julio de 2014 y, hoy en día, constituyen el tópico central sobre el que se centrarán los esfuerzos en materia de regulación financiera. Estas medidas complementan las modificaciones ya efectuadas en las regulaciones del sector, tales como las relativas a la competencia y transparencia en las redes de los sistemas de pagos, así como la eliminación de barreras de entrada a nuevos participantes en el mercado. Las recomendaciones incluyen el acceso a cajeros automáticos sobre una base no discriminatoria y con cargos basados en costos incrementales de largo plazo, así como la regulación de los tipos de cambio para tarjetas de crédito y débito, con el fin de fomentar el uso de estos sistemas de pago.

Otras reformas regulatorias

En muchos mercados existen aún regulaciones restrictivas que entorpecen su dinamismo. El gobierno se propone aligerar la carga regulatoria con reformas constitucionales y leyes secundarias. Hoy en día, aún existe un gran acervo de regulaciones administrativas en diversos ámbitos, destacadamente en materia de entrada y operación empresarial a nivel estatal y local, como puede observarse en los indicadores subnacionales de Doing Business (Banco Mundial, 2014). Además, si bien la regulación sectorial se ha reducido de manera considerable, el efecto de estas reformas sobre el índice general de regulación del mercado no es sustancial, en parte debido a que la participación de mercado de las empresas dominantes no se ha visto modificada de manera significativa (gráfica 1.9). Una vez que las reformas sectoriales empiecen a tener pleno efecto, es probable que estos subindicadores evolucionen de manera favorable.

Gráfica 1.9. **La regulación general del mercado sigue siendo restrictiva**



Fuente: Base de datos *OECD Product Market Regulation*, estimados de 2014 y provisionales preparados en cooperación con autoridades mexicanas.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175043

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), organismo encargado de la evaluación regulatoria, está sometiendo las nuevas regulaciones federales a un análisis de impacto regulatorio, previo a su promulgación, por medio del cual se evalúan los costos de las regulaciones respecto a sus posibles beneficios, proceso que incluye consultas al organismo de evaluación de competencia que corresponda, cuando así se requiera. En marzo de 2013 la COFEMER implementó un esquema de evaluación obligatoria del impacto que las nuevas regulaciones del gobierno federal tienen en la competencia de los mercados sujetos de la misma. En asuntos que se consideren problemáticos, se requiere que estas evaluaciones regulatorias incluyan consultas con la COFECE. Será necesario prestar atención continua a este aspecto para asegurarse de que las secretarías identifiquen de forma adecuada las regulaciones que puedan restringir la competencia. El impacto de las regulaciones sobre la competencia de los mercados no suele considerarse a nivel municipal y estatal, pese a que muchas de ellas se elaboran en este ámbito. Las regulaciones locales pueden, por ejemplo, restringir la competencia en diversos mercados —como sucede con los productores de tortilla—, brindar protección a asociaciones profesionales o realizar procedimientos de contratación pública que puedan dar pie a licitaciones fraudulentas.

Prestar más atención a las restricciones a la competencia en los ámbitos municipal y estatal podría brindar importantes beneficios económicos. Las iniciativas para reducir regulaciones en los ámbitos estatal y local han encontrado dificultades y reveses sustanciales (véase OCDE, 2014a), pese a la gama de programas regulatorios y de competencia orientados a la solución de problemáticas diversas. La aplicación del Manual de Evaluación de la Competencia de la OCDE podría ser útil para diagnosticar los posibles temas a tratar (véase recuadro 1.1). Un proyecto de Decreto Presidencial requeriría un estudio minucioso de la totalidad del acervo actual de regulaciones y del ordenamiento de eliminar o enmendar regulaciones que no se justifiquen. Conviene emprender esta iniciativa con urgencia y, lo que es aún más importante, desarrollar una similar a nivel subnacional que brinde fuertes incentivos para que los gobiernos locales realicen las reformas pertinentes.

Recuadro 1.1. **Manual de Evaluación de la Competencia de la OCDE**

El Manual contiene una lista de verificación dirigida a identificar si existe algún problema potencial de competencia, el cual sea necesario investigar con mayor profundidad en línea con aquéllos gestionados con regularidad por las autoridades de competencia. La lista identifica problemas potenciales si la política, ley o regulación:

- Limita el número o variedad de proveedores; por ejemplo, si establece un proceso de licencia como requisito de operación
- Limita la capacidad de los proveedores de competir; por ejemplo, si aumentan de forma significativa los costos de producción de nuevos participantes en relación con los participantes existentes
- Reduce los incentivos a los proveedores para competir de forma vigorosa; reduce la movilidad de los consumidores entre distintos proveedores

Si una investigación más a fondo revela que existe una restricción indebida a la competencia, el Manual contiene recomendaciones sobre alternativas que puedan compensar o mitigar el posible daño a la competencia, y a la vez lograr el objetivo de política de la ley o regulación original.

El proyecto multianual de Cooperación para Fortalecer la Competitividad en México, emprendido por México y la OCDE, se realiza en colaboración con la Comisión Federal de Competencia y la Secretaría de Economía.

Fuente: www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm

El impacto de las reformas

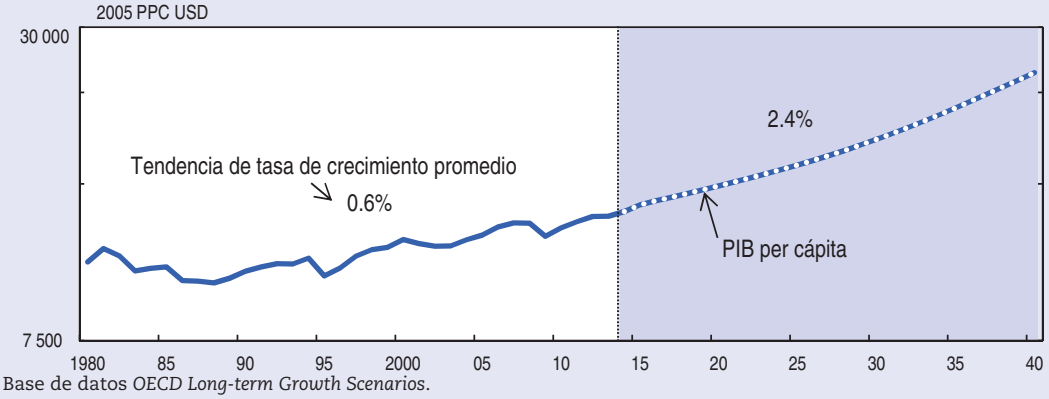
En virtud de la DIMENSI´ON de las reformas estructurales realizadas en el contexto del Pacto por México, un tema importante se relaciona con el ritmo y la escala del impacto de las mismas sobre el crecimiento de la productividad y del PIB per cápita. La intensidad de las reformas estructurales de México ha sido impresionante y ha convertido al país en uno de los reformadores más activos de la OCDE; sin embargo, las reformas estructurales requieren tiempo para rendir frutos. En su momento, diversos análisis presentados en *Getting It Right* (OCDE, 2012) y en el último *Estudio económico*, ambos basados en los *Long-term Growth Scenarios* (Escenarios de Crecimiento a Largo Plazo) (u OCDE@100) sugirieron que era probable que el crecimiento del PIB se situara en alrededor de 3.5% al año, suponiendo un ritmo moderado de reforma, mientras que en un escenario optimista se sugirió que sería factible alcanzar un crecimiento de 4% con una mayor intensidad de reformas.

Estimaciones recientes, realizadas en el contexto de la contribución de la OCDE al G20, han tenido como objetivo cuantificar el impacto de un paquete particular de reformas (FMI-OCDE-Banco Mundial, 2014). Dichas estimaciones se basaron en reformas en ámbitos diversos, pero las más pertinentes para los objetivos actuales son las elaboradas utilizando indicadores sectoriales de regulación de mercados (PMR). Para el caso de México, hoy en día se cuenta con estimaciones más precisas acerca de la dimensión de las reformas (recuadro 1.2). Éstas son muy cercanas al nivel de referencia supuesto en las simulaciones, lo que sugiere que el PIB per cápita podría —en efecto— incrementarse sustancialmente; asimismo, al combinarse con estimaciones del efecto de la reforma en otros sectores, podría esperarse que, en la siguiente década y suponiendo una implementación eficaz, se registrara un aumento del orden de un punto porcentual en el crecimiento anual del PIB (cuadro 1.5). Cabe indicar que estos efectos podrían ser incluso mayores si se llevaran a cabo reformas institucionales aún más profundas, como se comentará más adelante.

Recuadro 1.2. **Estimados del impacto de la reforma estructural en el PIB**

Las reformas constitucionales y las leyes secundarias han disminuido ya de manera importante las restricciones en los sectores de energía y telecomunicaciones: cerca de 19% de reducción en las restricciones del mercado para los sectores de servicios en sus fases iniciales. Estimados basados en reformas de dimensiones similares sugieren que el *nivel* de la productividad total de los factores podría incrementarse en 2% del PIB en 2018, o alrededor de 0.5% al año, suponiendo elasticidades estimadas para todas las economías de la OCDE. Esto ocurriría mediante una convergencia acelerada de la productividad total de los factores hacia la frontera tecnológica global, así como a través de los efectos de la intensificación de capital. Estos efectos estimados se magnificarían aún más a través de la evolución natural de los indicadores, a medida que las participaciones de mercado de nuevas empresas aumenten tras la apertura de estos sectores antes no disputados. Las estimaciones de referencia sólo incluyen dos de los múltiples sectores beneficiados por las reformas por lo que se encuentran debajo de los del gobierno mexicano, el cual considera un conjunto más amplio de reformas en sectores adicionales. En su Artículo IV sobre México para 2014, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que los efectos de las reformas podrían incrementar el crecimiento en cerca de 0.75% del PIB durante la próxima década.

Gráfica 1.10. **Las reformas impulsarán el crecimiento**



Fuente: Base de datos *OECD Long-term Growth Scenarios*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175056

Cuadro 1.5. **Impacto de la reforma en el nivel del PIB a mediano plazo**

Estimaciones de la OCDE de las reformas que se han legislado y las que se prevén[1]
Efecto después de 5 años, suponiendo que su implementación sea inmediata

	a través del crecimiento de la productividad (%)	a través de la intensificación de capital (%)	a través del crecimiento del empleo (%)	crecimiento del PIB (%)
A. Reformas del Pacto por México	0.41	0.51	0.03	1.0
1. Regulación del mercado				
a) Telecomunicaciones	0.06			0.06
b) Electricidad y gas	0.32			0.32
c) Petróleo		0.45		0.45
2. Reforma del mercado laboral				
Protección al empleo			0.03	0.03
3. Estructura fiscal		0.07		0.07
4. Reforma legal	0.03			0.03
B. Reformas adicionales:	0.91	0.00	0.10	1.0
5. Reforma judicial	0.50			0.50
6. Reforma del mercado laboral				
a) Reformas para fomentar la formalidad	0.42			0.42
b) Participación de la mujeres			0.10	0.10
Total	1.82	0.51	0.13	2.0

1. Es probable que la reforma financiera y la educativa también tengan un efecto significativo en el crecimiento (la última sobre todo en el largo plazo), pero no se han incluido en el cuadro debido a la dificultad de cuantificar dichos efectos.
Fuente: Bourlès *et al.* (2010); USEIA (2014); Bassanini *et al.* (2009); Dougherty y Escobar (2014); Thévenon *et al.* (2012); Johansson *et al.* (2011); FMI-OCDE-Banco Mundial (2014); Dougherty (2014).

Reducción de la informalidad y modernización del Estado

Promoción de la formalidad

El empleo formal es esencial tanto para mejorar la inclusión como para aumentar la productividad: la formalidad permite a los trabajadores tener acceso a derechos sociales —como seguro de desempleo, asistencia médica y pensiones— y permite a las empresas expandirse, modernizarse, innovar y aumentar su productividad. Si la formalidad se elevara, la vulnerabilidad de las instituciones sociales disminuiría, los ingresos fiscales aumentarían y la sustentabilidad a largo plazo de los derechos sociales se vería fortalecida. Sin embargo, en México 57% de los trabajadores tienen una relación laboral informal y la mayoría de las pequeñas empresas aún operan en el sector informal. La resistencia a operar de manera formal es reflejo de una variedad de factores, entre los que se incluyen factores tales como la regulación excesiva, la corrupción y la debilidad en la defensa y aplicación de los derechos legales básicos (OCDE, 2013a). La exhaustiva ley de reforma laboral de finales de 2012 incluía iniciativas orientadas a estimular la creación del empleo formal. Varios aspectos de la ley eran innovadores en el contexto mexicano: i) nuevos contratos de capacitación a corto plazo, para ayudar a mejorar la incorporación de los jóvenes y trabajadores menos calificados a los puestos ofrecidos; ii) nuevas causales de rescisión no imputables al patrón por conducta indebida, y iii) limitación del pago de salarios caídos durante el proceso de litigio laboral a un máximo de 12 meses, lo que reduce la incertidumbre del empleador (en sustitución del periodo ilimitado que prevalecía anteriormente). Desde su adopción, el crecimiento del empleo formal ha superado el crecimiento del PIB lo que parece evidenciar la utilidad de las nuevas reformas.

La reciente reforma fiscal, de muy amplio alcance, incluyó la creación de un nuevo régimen para micro y pequeñas empresas que ofrece una variedad de incentivos para fomentar la formalización de la fuerza laboral. El nuevo régimen, que entró en vigor en enero de 2014, reemplaza el anterior régimen de REPECOS, y es similar al adoptado por Brasil para reducir su tasa de informalidad. El nuevo régimen fiscal para pequeñas empresas (Régimen de Incorporación Fiscal, RIF), otorga diversos beneficios a los contribuyentes; entre otros:

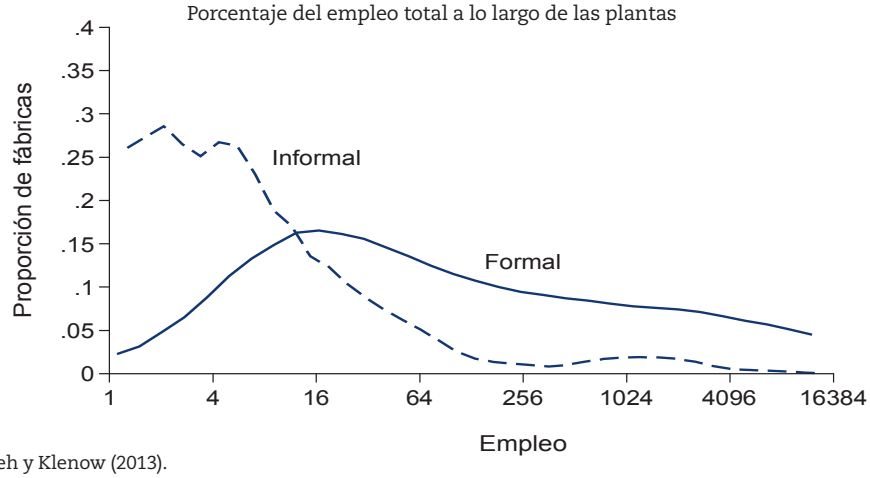
- Un descuento de 100% del impuesto sobre la renta (ISR), impuesto al valor agregado (IVA) e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) durante el primer año, que disminuirá 10% al año, durante 10 años.
- Mecanismos simplificados para calcular y pagar impuestos, así como para presentar declaraciones fiscales.
- Fomento de una cultura de cumplimiento de obligaciones fiscales; los contribuyentes inscritos en el sistema se beneficiarán del acceso a un financiamiento especial de la banca de desarrollo, otro apoyo financiero otorgado por el Instituto Nacional del Emprendedor, y capacitación ofrecida por el Servicio de Administración Tributaria (SAT).
- Los empresarios y sus empleados tendrán acceso a créditos para vivienda y consumo otorgados por el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT) y por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Medidas fiscales adicionales que entraron en vigor en julio de 2014 consisten en subsidiar parte de las contribuciones de seguridad social realizadas por trabajadores y empleadores (véase también el capítulo 2). Esto incluye un subsidio de 50% durante el primer año, el cual se reduce a 10% en el décimo año. Se fijó un límite superior de tres veces el salario mínimo general para esta medida, con lo que se favorece a los trabajadores de menores ingresos.

En septiembre de 2014 el presidente de México lanzó la campaña de comunicación "Crezcamos Juntos", que busca desarrollar más a fondo las medidas fiscales y coordinar campañas de información con las principales organizaciones empresariales y grupos de trabajo en los 32 gobiernos estatales. Como parte de esta iniciativa, se fortalecen las inspecciones laborales de empresas en lo relativo al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Para este fin, durante 2013 se llevaron a cabo más de 43 000 inspecciones en sitios de trabajo bajo la jurisdicción federal. Mejorar la aplicación de estas revisiones es particularmente importante dada la evidencia que sugiere que ésta puede ser la manera más eficaz de reducir la informalidad en el corto plazo (McKinsey, 2014).

A más largo plazo, es necesario fortalecer las instituciones estatales que ayudan a estimular la formalidad y desalientan la informalidad, con el fin de impulsar la productividad de manera duradera (véase recuadro 1.3). Si bien las medidas puestas en marcha en fechas recientes apuntan a la dirección correcta y ayudarán a reducir la informalidad, la evidencia presentada en el *Estudio económico* de la OCDE precedente (OCDE, 2013a) demostró que las mismas no eran una solución infalible: se requerirá un paquete más amplio de políticas, incluyendo mejoras continuas a resultados educativos, reformas de la regulación empresarial, fortalecimiento de las instituciones judiciales y reducción de la corrupción. Todas estas medidas de reforma ayudarían a aumentar el tamaño de las empresas, lo que las impulsaría —y a sus fuentes de empleo— a incorporarse al sector formal (gráfica 1.11); además, es más fácil verificar que las empresas de mayor tamaño sigan las reglas. Esta evidencia empírica complementa la mostrada por diversos estudios que sugieren que la formalización podría ayudar a incrementar la productividad en México (Levy, 2010).

Gráfica 1.11. **La formalidad tiende a aumentar con el tamaño de las plantas**



Fuente: Hsieh y Klenow (2013).

Recuadro 1.3. **Informalidad y productividad**

La informalidad tiene implicaciones importantes para la productividad, el crecimiento económico y la desigualdad del ingreso (OCDE, 2009). El empleo informal está fuertemente vinculado con la productividad de una empresa. Al intentar eludir el control de las autoridades, las empresas informales permanecen pequeñas, adoptan menos tecnologías productivas, utilizan métodos irregulares de adquisiciones y desvían recursos para ocultar sus actividades. Por ejemplo, las empresas informales pueden preferir el financiamiento informal, ya que el bancario les dificulta ocultar sus actividades de las autoridades. Esta mala asignación de

Recuadro 1.3. **Informalidad y productividad** *(Cont.)*

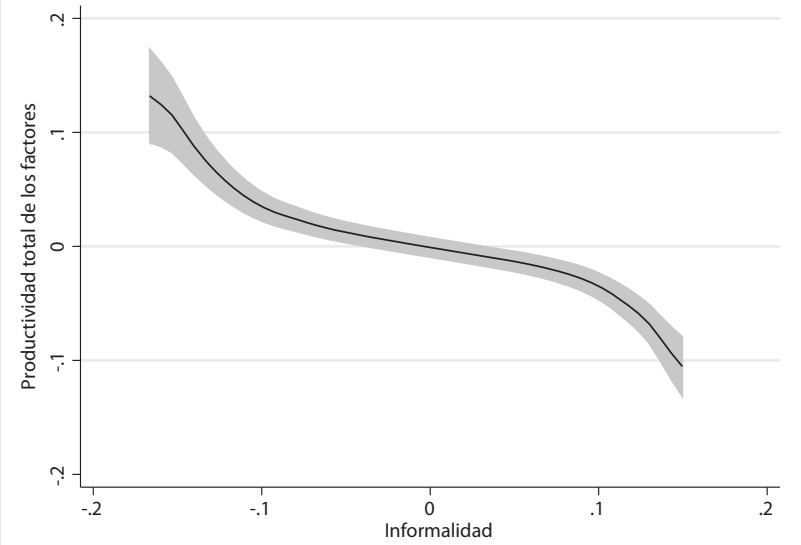
recursos daña la productividad de las empresas informales. Dado que las empresas informales son por lo general menos productivas, se reduce en consecuencia la productividad agregada de la economía (Loayza *et al.*, 2009). Además, las actividades informales utilizan bienes y servicios públicos sin contribuir a los ingresos fiscales que los financian. Puesto que los bienes y servicios públicos complementan al capital privado en el proceso de producción, un sector informal más grande implica un menor crecimiento de la productividad.

En años recientes, la proporción del empleo informal ha aumentado cerca de dos terceras partes de los estados de México, con una variación de entre 80% en uno de los estados más pobres a 45% en uno de los más ricos. Las diferencias entre los estados en términos del empleo informal pueden ser útiles para explicar las disparidades en los resultados de crecimiento económico. Dougherty y Escobar (2014) estudian los factores determinantes del empleo informal utilizando resultados divergentes entre los estados a través del tiempo con el fin de identificar factores causales. Estimaciones basadas en el censo anual de manufactura ilustran que los efectos de la informalidad pueden afectar los sectores de alta y baja productividad de manera diferente. Por ejemplo, estimados de datos de panel acerca del efecto de la informalidad sobre la productividad total de los factores, incluidos efectos fijos y un conjunto de variables de control, implican que la magnitud del efecto es sumamente heterogénea y depende de si los sectores se encuentran en el extremo inferior o superior de la distribución de la productividad.

Como se muestra en la gráfica 1.12, los efectos adversos de la alta informalidad son mayores en los sectores más productivos y menores en los sectores menos productivos. Esto es resultado de los efectos secundarios negativos de la desviación de la mano de obra de las actividades de alta productividad, lo que disminuye los posibles beneficios que esta reubicación podría tener a todo lo ancho de la economía. Como resultado, los beneficios de hacer frente a la informalidad serían mayores para las industrias más productivas en cada estado.

Gráfica 1.12. **Las altas tasas de informalidad son las que más afectan la productividad**

Efecto de tasas de informalidad superiores o inferiores al promedio sobre el índice PTF



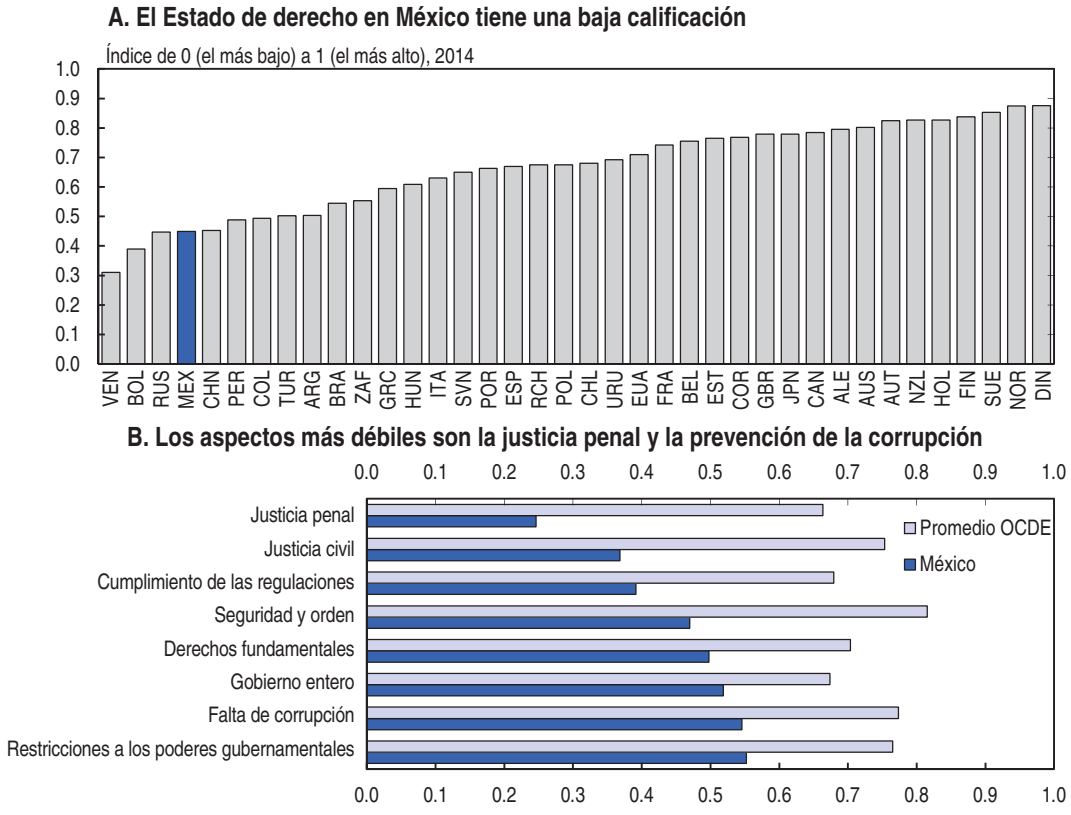
Nota: Residuales basados en una regresión de panel de efectos fijos de la PTF en función de las tasas de informalidad industriales-estatales y de un conjunto de variables de control.
Fuente: Dougherty y Escobar (2014).

Mejorar el sistema judicial

Para incrementar la productividad y obtener beneficio pleno de las reformas estructurales emprendidas por el gobierno se requerirán instituciones judiciales más fuertes que promuevan el cumplimiento del marco legal y sean capaces de resolver controversias de manera efectiva (gráfica 1.13). Para ello, la eficiencia del sistema judicial constituye un factor clave; eficiencia que depende, en buena medida, de su personal y de la solidez y transparencia de los procedimientos involucrados (Palumbo *et al.*, 2013). El cumplimiento confiable de los contratos brinda a los agentes económicos importantes incentivos para ahorrar e invertir, al proteger los beneficios de sus actividades. Estimaciones empíricas realizadas en el contexto del último *Estudio económico* (OCDE, 2013a) sugirieron que existían importantes áreas de oportunidad para elevar la calidad del sistema judicial en México, lo cual es de gran relevancia en la medida en que un sistema judicial de baja calidad dificulta el cumplimiento de los contratos y de los procedimientos de insolvencia, reduciendo el tamaño de las empresas y su intensidad de capital lo que, a su vez, disminuye considerablemente la productividad agregada (Laeven y Woodruff, 2007; Dougherty, 2014).

Mejorar la impartición de justicia penal no sólo es importante para la economía, sino también decisivo para mejorar la seguridad personal de los ciudadanos, lo que representa un gran reto para el bienestar en México. Se han logrado avances en la puesta en marcha de

Gráfica 1.13. **El apego al Estado de derecho es relativamente débil**



Nota: El Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia (WJP, por sus siglas en inglés) es una herramienta de evaluación cuantitativa diseñada para ofrecer una imagen del grado en el cual los países se apegan al Estado de derecho en la práctica.
Fuente: Proyecto Mundial de Justicia (2014), *www.worldjusticeproject.org*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174865

reformas del sistema de justicia penal, que ha pasado de ser un sistema basado en expedientes escritos —lento y carente de credibilidad— a un sistema oral "acusatorio", que se ha designado Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP). De acuerdo con el órgano de supervisión de la reforma judicial, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), sugiere que la duración media de los juicios se ha reducido de 343 días con el viejo sistema a 132 días con el nuevo. Cabe indicar que el nuevo sistema está en pleno funcionamiento para delitos a nivel estatal (para todos los casos) sólo en cuatro estados (cuadro 1.6), en tanto que el mismo ha comenzado a operar de manera parcial en algunos distritos de 21 estados más.

Cuadro 1.6. **Implementación gradual del nuevo sistema de juicios para casos penales**

Etapa	Estados
Pleno funcionamiento (4)	Chihuahua (2007), Morelos (2008), Estado de México (2009), Yucatán (2011)
Funcionamiento parcial (21)	Oaxaca (2007), Zacatecas (2009), Durango (2009), Baja California (2010), Guanajuato (2011), Nuevo León (2012), Chiapas (2012), Tabasco (2012), Puebla (2013), Veracruz (2013), Coahuila (2013), Tamaulipas (2013), Querétaro (2014), Quintana Roo (2014), San Luis Potosí (2014), Guerrero (2014), Jalisco (2014), Sinaloa (2014), Aguascalientes (2014), Hidalgo (2014), Colima (2014)
Compromiso formal (7)	Campeche (2014), Nayarit (2014), Tlaxcala (2014), Distrito Federal (2015), Baja California Sur (2015), Michoacán (2015), Sonora (2016)

Fuente: SETEC, noviembre de 2014.

Para cumplir con la meta de implementación plena en junio de 2016, prevista en la Reforma Constitucional de 2008 que decreta la migración al nuevo sistema, se requerirá una implementación más ágil, destacadamente en virtud de que la mitad de los estados aún no tienen experiencia significativa en el uso del nuevo sistema. En julio de 2014 se estableció un nuevo órgano de evaluación y supervisión, así como grupos de trabajo locales, con miras a acelerar la puesta en marcha del NSJP.

La adopción de un código nacional unificado de procedimientos penales, publicado en marzo de 2014, constituyó un factor fundamental para la implementación del NSJP. Antes de la promulgación del nuevo código penal, cada estado tenía sus propios procedimientos, lo cual fue un obstáculo importante para la implementación de las reformas de 2008. El código tiene como fin normalizar procedimientos relacionados con investigaciones, arrestos, presentación de cargos, audiencias, fallos, solución alternativa de controversias y reparación de daños; y, a la vez, busca garantizar los derechos de todas las partes interesadas en la totalidad del proceso judicial. El nuevo código normaliza los delitos a nivel nacional y brinda directrices claras y transparentes sobre la forma de llevar a cabo los juicios. Para delitos federales, en 2014 el nuevo sistema de justicia penal comenzó a operar en dos estados, Durango y Puebla.

La ampliación de las reformas judiciales a los ámbitos civil y mercantil, iniciada en fechas recientes, ha cobrado celeridad. Ahora, de las 32 entidades federativas, 26 (excepto Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Oaxaca y San Luis Potosí) utilizan nuevos procedimientos de juicios orales en el ámbito mercantil, en tanto que cuatro estados (Guanajuato, Nuevo León, Quintana Roo y el Distrito Federal) utilizan los procedimientos para casos civiles. Al igual que en el ámbito penal, la duración de los juicios se ha reducido de manera drástica. Un aspecto clave para reducir estos tiempos ha sido la implementación de la solución alternativa de controversias, la cual permite los arreglos extrajudiciales, y se utiliza ahora en 70% de los nuevos casos del sistema.

Las reformas a diversos aspectos del proceso judicial también han ayudado considerablemente. La más destacada es la legislación de 2013 relativa a las solicitudes de

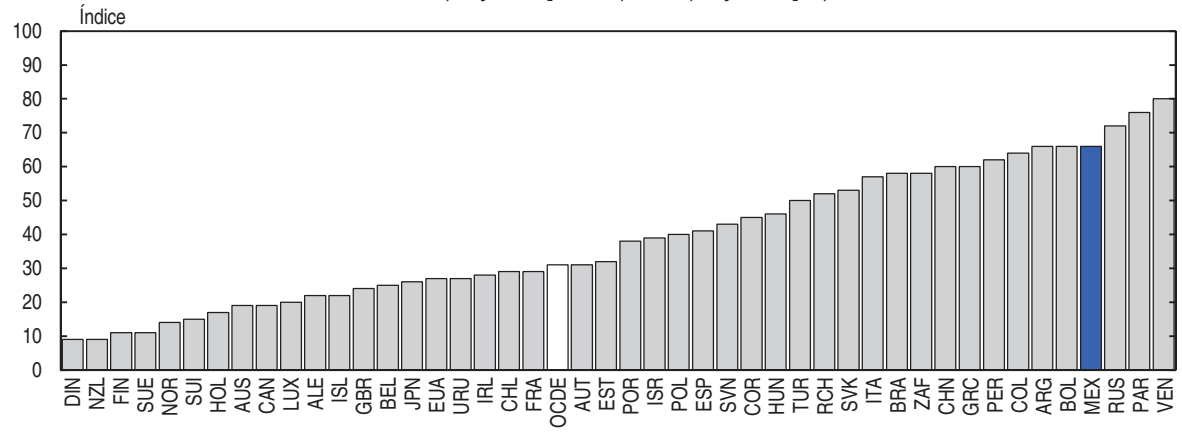
amparo o *habeas corpus* de México, una reforma que ahora impide que las empresas bloqueen con facilidad las acciones legítimas de los reguladores mientras los fallos se encuentran bajo apelación. Si bien la reforma amplía el alcance para bloquear acciones gubernamentales arbitrarias —en particular para grupos vulnerables—, los jueces ahora tendrán que brindar mayor consideración a la legitimidad de una queja y a los efectos negativos de una posible suspensión de decisiones gubernamentales. Además, en el ámbito de la política de competencia, desde 2013 jueces especializados, con formación y conocimientos pertinentes, están juzgando casos en tribunales especiales, que tienen jurisdicción federal y se localizan en la Ciudad de México.

Corrupción

Las recientes reformas del sistema anticorrupción están motivadas por un sector público que se percibe como relativamente corrupto en comparación con la mayoría de los países de la OCDE (gráfica 1.14). La debilidad del sistema también alienta a los actores del sector privado a ofrecer sobornos considerables, como se ha argumentado en los casos de los grupos empresariales Wal-Mart y Citigroup, que han tomado anticipos sustanciales contra ingresos futuros a la espera de posibles sanciones, que serán evaluadas de conformidad con la Foreign Corrupt Practices Act de Estados Unidos, derivado de las actividades de sus empresas en México. Si bien la magnitud de la corrupción obedece en parte a la ineficiencia del sistema jurídico que procesa pocos delitos, ésta también es resultado de otras debilidades institucionales, tales como una laxa aplicación de la ley, la carencia de restricciones al poder gubernamental, y opacidad institucional (véase gráfica 1.13, panel B). La corrupción fomenta diversas actividades ilegales, que incluyen el incumplimiento de leyes fiscales y obligaciones regulatorias. De acuerdo con información presentada en el último *Estudio económico de México*, la magnitud de corrupción en las entidades federativas de México se vincula de manera causal con el tamaño del sector informal. Facilitar a las empresas informales la integración al sector formal constituye un mecanismo importante de reducir los incentivos para conductas corruptas; los nuevos regímenes fiscales de transición a favor de la formalización, contenidos en la reforma fiscal reciente, constituyen un buen ejemplo en este sentido.

Gráfica 1.14. **El sector público de México se percibe como corrupto**

Índice, 0 (muy transparente) a 100 (muy corrupto)



Nota: El Índice de Percepción de la Corrupción clasifica a los países y territorios con base en el grado de corrupción con el que se percibe a su sector público.
Fuente: Transparencia Internacional (2014).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174875

Dados los altos índices de criminalidad en muchos estados, que de manera directa reducen el bienestar y desalientan la inversión, una importante prioridad del gobierno ha sido mejorar la seguridad. Desde hace algún tiempo, se ha requerido aumentar la profesionalización de la policía en todos los niveles de gobierno, así como mejorar la coordinación entre ellos (OCDE-IMCO, 2013; OCDE, 2013a). En un inicio, la administración se enfocó en aumentar el número de elementos, al reclutar y formar a una fuerza de reacción rápida, que constituye una fuerza policial altamente entrenada similar a las que existen en Francia, España, Chile y otras partes del mundo. Aunque en un inicio se concibió como una gran fuerza policial, la Gendarmería empezará a operar con 5 000 miembros, ampliándose a 16 000 hacia el año 2018. Este número se compara con los 36 000 miembros de la fuerza policial federal ya existente. Se trabaja en mejorar la coordinación de la seguridad y el entrenamiento entre los gobiernos federal, estatales y locales, pero la dimensión y la infiltración del crimen organizado constituye un reto de grandes dimensiones. Los militares aún desempeñan un papel de respaldo importante, enfocándose en la seguridad de las zonas más problemáticas.

Para promover un gobierno transparente, se ha propuesto la creación de una autoridad anticorrupción, que sería responsable de prevenir, investigar e imponer sanciones administrativas por delitos de cohecho. El proyecto de ley en el que se establece dicha autoridad ha sido modificado y aún debe ser sujeto de aprobación por parte del Congreso. El nuevo organismo regulador contará con oficinas en todos los estados del país para asegurar que los funcionarios públicos actúen bajo los "principios de legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia". Las sanciones administrativas que pueden imputarse a funcionarios corruptos incluyen multas, destitución e inhabilitación de su cargo. La autoridad también trabajará de cerca con los procuradores, en caso de delitos del ámbito penal, y puede recomendar medidas cautelares, tales como prisión preventiva y congelamiento de fondos financieros. Mientras tanto, por medio de un estatuto, se ha puesto en marcha una oficina de combate a la corrupción y al lavado de dinero en la Procuraduría General de la República.

Una amplia reforma política, que prevé la reelección para la mayoría de los cargos de elección, fue aprobada a nivel federal. Se trata de una reforma deseable que había sido propuesta por la OCDE, desde tiempo atrás, en sus estudios *Getting It Right* (OCDE, 2007, 2012b). La nueva ley de reforma política —que los estados deberán implementar para 2018— permitirá a futuros senadores, diputados, presidentes municipales y legisladores locales postularse y ejercer su cargo en periodos consecutivos (sin incluir al Presidente de la República). Estas nuevas leyes reforzarían la motivación de los gobiernos locales para prestar servicios de mayor calidad y se complementan con leyes que exigen mayor transparencia en las finanzas gubernamentales. Es recomendable que los estados adopten estas leyes con diligencia a fin de promover incentivos más fuertes para lograr una buena gobernanza.

Políticas de agricultura y reforma agraria

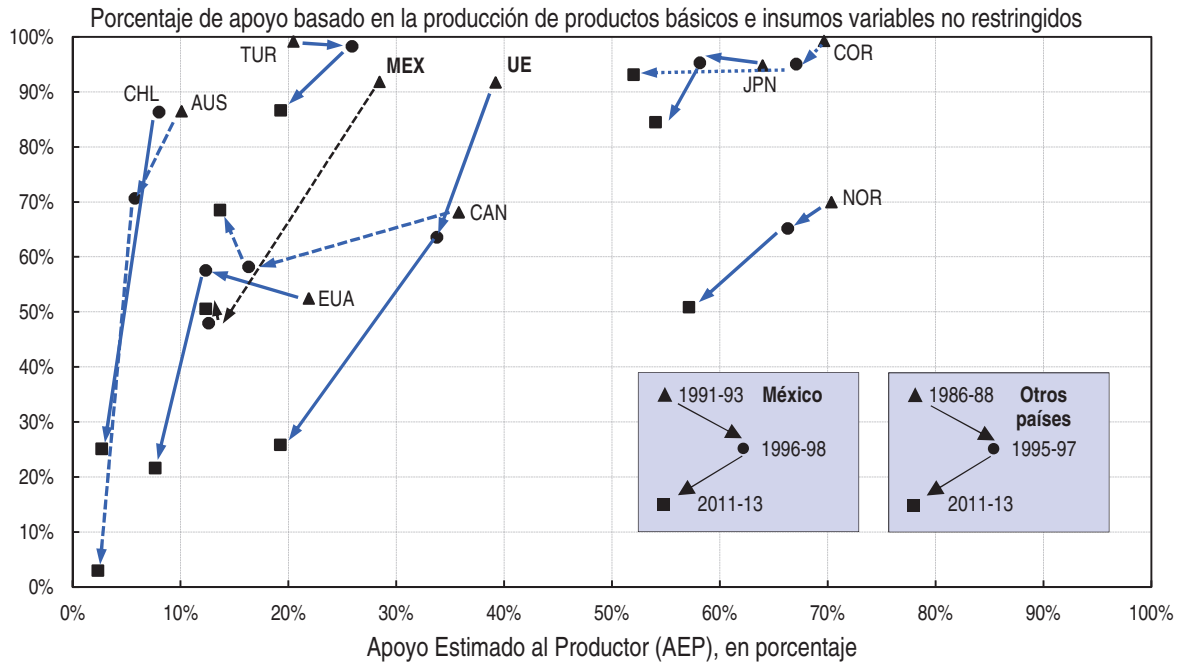
La agricultura sigue siendo un área que requiere una reforma fundamental: si bien el sector agrícola emplea a cerca de 13% de la fuerza laboral, éste contribuye con tan sólo 3.5% del PIB. Un aspecto relevante para impulsar la productividad en México corresponde a la promoción de la transferencia de mano de obra de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Las barreras a la redistribución han derivado en la mala asignación de los recursos laborales, con caída en la tasa de crecimiento de la productividad. La complejidad para transferir títulos de propiedad a los ejidos —parcelas comunales que abarcan la mitad del territorio mexicano— ha constituido el principal obstáculo para la reasignación de recursos en actividades productivas. Los esquemas de derechos de propiedad de estas tierras promueven

una agricultura a pequeña escala y limitan el aprovechamiento de economías de escala. La evidencia sugiere que transferir estas tierras al sector privado podría constituir un importante incentivo para la inversión y, por consiguiente, podría impulsar la productividad agrícola de manera sustancial (Castañeda Dower y Pfutze, 2013).

Para asegurar un uso más productivo de las tierras es necesario simplificar significativamente sus procesos de certificación y transferencia. Si bien la enmienda constitucional de 1992 hizo posible la delimitación y transferencia de estas tierras, después de dos décadas sólo 2.5% de estas tierras pasó a ser propiedad privada (Dell, 2012). Esto refleja en parte las dificultades inherentes tanto para alcanzar acuerdos entre un gran número de copropietarios como para asegurarse de que cada uno sea retribuido de manera equitativa. Cabe señalar que la reciente reforma energética proporciona una opción para un mecanismo alternativo, al requerir que la tierra se ceda para renta o venta a precios de mercado (con cuotas de derechos estatutarios) cuando los proyectos energéticos así lo requieran (Payán y Correa-Cabrera, 2014). Factores políticos han limitado a varias administraciones el fomento más enérgico de la transferencia de tierras. Esto, en parte, refleja la dimensión intrínseca de "seguridad" que la tierra tiene para algunos agricultores; sin embargo, estas preocupaciones pueden atenderse a través de un mayor acceso al financiamiento, que aliente la inversión inteligente de las ganancias por la venta de esas tierras, así como mediante la introducción de programas de beneficios que puedan proveer una red de seguridad social eficaz (véase capítulo 2).

De manera más general, es necesario reformar los subsidios agrícolas, ya que promueven un uso deficiente de la tierra. Aunque el nivel total de apoyo al productor es bajo en México, está muy orientado hacia los insumos y la producción (véase gráfica 1.15), y tiende a ser regresivo, por lo que beneficia a los agricultores más ricos. El año pasado, el programa PROAGRO implementó modificaciones a los esquemas de subsidios, orientándolos a incentivos productivos y, por tanto, es bien acogido (OCDE, 2014c), ya que el esquema busca diferenciar la agricultura de subsistencia de la agricultura comercial. A diferencia del programa anterior (PROCAMPO), el pago de los apoyos está condicionado a la adopción de acciones específicas para mejorar la productividad de la tierra y están condicionados a que la siembra se realice. Los agricultores tienen que aportar pruebas de que el pago se utiliza para mejoras técnicas, productivas, organizacionales o de inversión, lo cual se traduce en: asistencia técnica, maquinaria, semillas certificadas, fertilizantes, reestructuración, seguros o cobertura financiera. No obstante, es necesario reconsiderar la relación entre los apoyos al productor y el uso de los insumos, pues este vínculo puede generar distorsiones e ineficiencias. También podrían reforzarse los programas que ofrecen financiamiento colectivo para pequeños agricultores. Más allá de esto, sería importante eliminar gradualmente los subsidios a la electricidad para bombeo de agua, ya que actualmente la agricultura representa cerca de 75% del consumo de agua en México. El apoyo directo al ingreso rural puede considerarse una alternativa, idealmente canalizado a través de programas focalizados contra la pobreza (véase capítulo 2).

Gráfica 1.15. **El apoyo al productor ha disminuido y podría ser más bajo y menos distorsionante**



Nota: El nivel de apoyo se representa con el porcentaje de AEP. La composición del apoyo se representa con la proporción en ingreso bruto agrícola del Apoyo a los Precios de Mercado, Pagos basados en la producción y Pagos basados en el uso de insumos variables sin restricción.
Fuente: OCDE (2014), base de datos *Producer and Consumer Support Estimate*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175062

Fortalecer las condiciones futuras para ascender en la cadena de valor

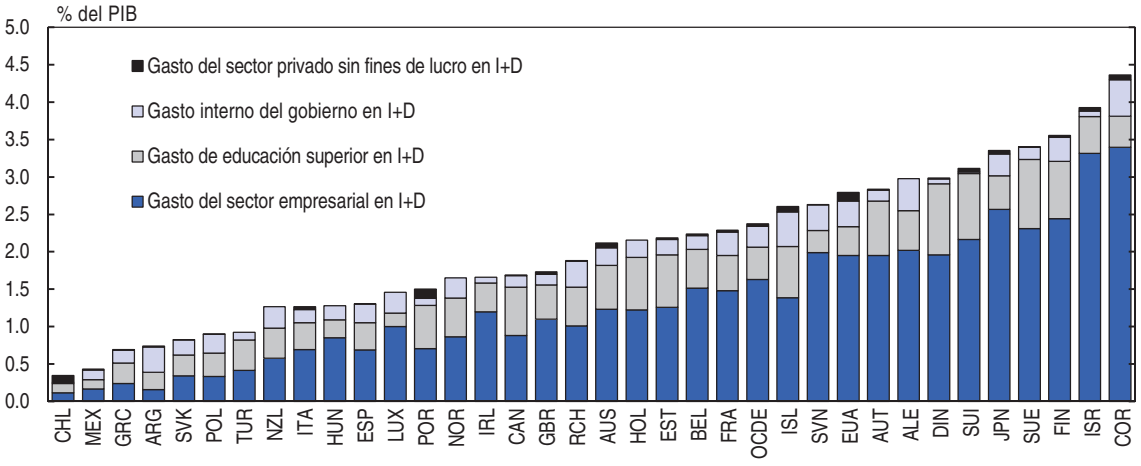
Impulsar la absorción tecnológica

La innovación es esencial para incrementar la productividad, y el desempeño de México en este ámbito ha sido débil. La inversión en investigación y desarrollo tecnológico (I+D), tanto en el sector público como en el privado (de menos de 0.5% del PIB en 2012), está muy por debajo de lo registrado en casi todos los países de la OCDE y en países emergentes no asociados (gráfica 1.16). El Presidente de México se ha comprometido a aumentar la intensidad de la I+D a por lo menos 1% del PIB, pero será difícil alcanzar este objetivo debido a la actual estructura industrial del país: cerca de un tercio de la I+D en manufactura se lleva a cabo en sectores de tecnología baja y media. Además, los obstáculos para impulsar el potencial innovador del país incluyen una base interna de investigación y competencias deficiente, un entorno subdesarrollado para la apertura de empresas basadas en conocimiento, y se enfrentan importantes desafíos institucionales.

Por otro lado, la liberalización comercial unilateral ha brindado a México mayor acceso de mercado a insumos de alta tecnología, con lo que se profundiza su integración con las cadenas globales de valor (CGV) y con las redes comerciales regionales. México ha adoptado importantes medidas para reforzar y promover la libre circulación de bienes, servicios y recursos financieros. El país ha logrado acuerdos de libre comercio con 45 países y continúa en la búsqueda del fortalecimiento de sus vínculos comerciales, al reducir sustancialmente sus aranceles (gráfica 1.15, panel A). México ha ampliado aún más su comercio mediante la

Gráfica 1.16. **El gasto en investigación y desarrollo (I+D) es especialmente bajo en México**

Gasto en investigación y desarrollo por sector de desempeño, 2012



Fuente: Base de datos *OECD Main Science and Technology Indicators*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174829

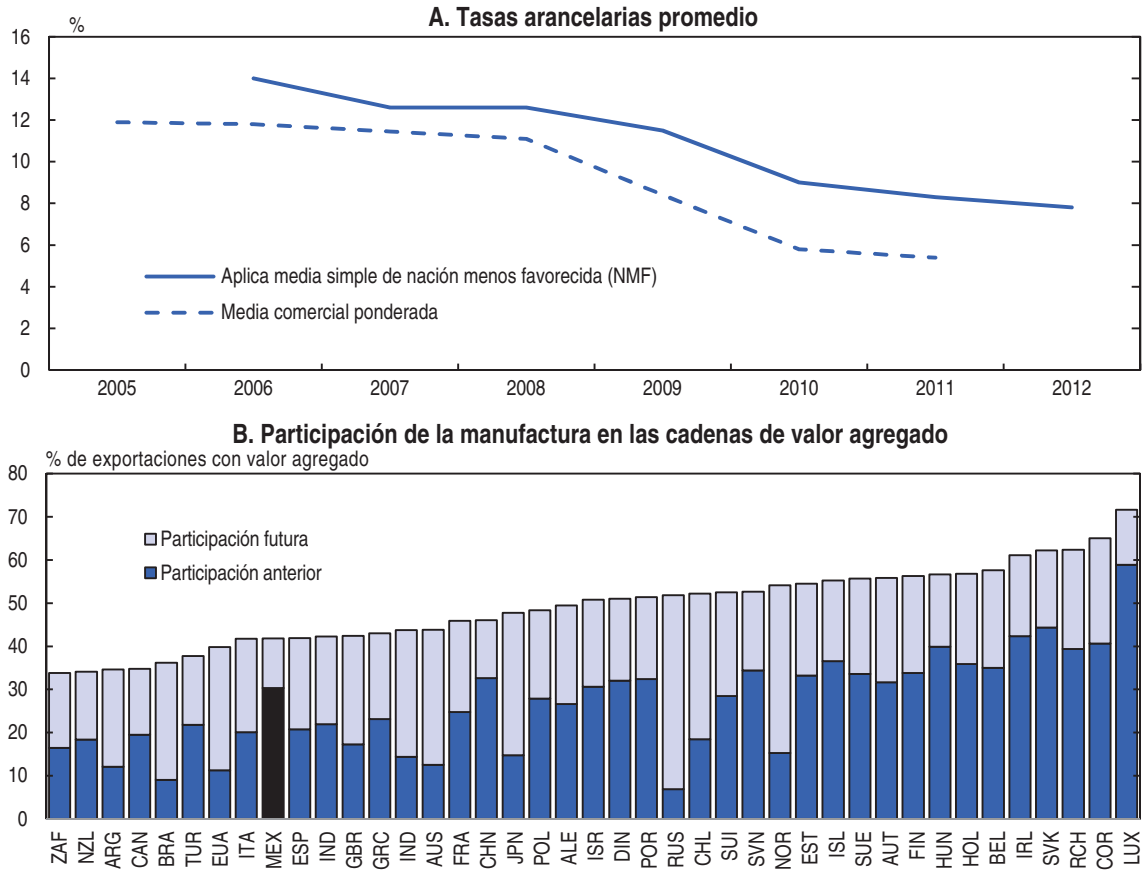
negociación del acceso a mercados regionales a través de la Alianza del Pacífico y mediante su participación en negociaciones de libre comercio con el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés).

Las medidas adoptadas en materia de apertura comercial han ayudado a México a integrarse relativamente bien en las cadenas globales de suministro. En la actualidad, cerca de 30% del valor agregado de las exportaciones corresponde al valor agregado extranjero, porcentaje cercano a la media de la OCDE (gráfica 1.17, panel B). Sin embargo, el apoyo que el valor agregado nacional brinda a la economía mexicana (11%) es uno de los más bajos de la OCDE, ya que la mayoría de los productos intermedios son importados del extranjero. Lo anterior se deriva, en parte, del papel dominante de México en actividades de ensamblaje, principalmente en empresas maquiladoras. Si bien estas actividades de ensamblaje han ayudado a impulsar las exportaciones y crear empleos, su efecto causal en la productividad ha sido negativo. Como se muestra en el capítulo 2, los empleos en este sector, generalmente poco calificados, han incrementado la tasa de deserción escolar. Para mejorar el posicionamiento de México en las cadenas comerciales mundiales, será importante asegurar que las condiciones sean equitativas para todas las empresas, y estimularlas para unirse al sector formal, como se hizo en la reforma fiscal del año pasado.

La dicotomía entre la apertura comercial y los vínculos entre las cadenas productivas nacionales se hace patente en el crecimiento de la productividad en México respecto a Estados Unidos. En las dos últimas décadas, el crecimiento de la productividad de la mano de obra en el sector manufacturero de México (2.4%) fue muy inferior al registrado por dicho sector en Estados Unidos (4.6%), a pesar de la estrecha integración que existe entre ambos países, particularmente en la industria manufacturera. Este hecho indica que, si bien las industrias electrónica, aeronáutica y de instrumentos científicos son consideradas "industrias del conocimiento" en economías desarrolladas, en México las mismas están dominadas por procesos intensivos en el uso de mano de obra y en la escala de operación, que se caracterizan por un crecimiento de la productividad mucho más bajo, limitando el potencial de convergencia de la economía (Rodrik, 2013).

Si bien en ciertos sectores se han puesto en marcha amplias reformas estructurales, como se ha mencionado anteriormente, la prevalencia de regulaciones excesivas de diversos

Gráfica 1.17. **La liberalización y la integración comercial han avanzado**



Fuente: OCDE-OMC, base de datos *Trade in Value Added*, *www.oecd.org/trade/valueadded*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175074

mercados en la economía mexicana es aún relativamente elevada, superando con mucho la media de la OCDE. Esto limita la facilidad con que las nuevas empresas pueden incorporarse a estos mercados y contratar empleados. La asombrosa disociación entre la fuerza laboral y la actividad manufacturera, ya mencionada en este capítulo, refleja parcialmente estos temas. Para elevar la productividad, más allá de la desregulación adicional de los mercados nacionales, sería muy útil reducir aún más las barreras comerciales en muchos sectores de servicios (véase recuadro 1.4).

Recuadro 1.4. **Actualización del Índice de Restricciones al Comercio de Servicios (IRCS)**

El Índice de Restricciones al Comercio de Servicios (IRCS) de la OCDE se desarrolló para medir la incidencia de diferentes tipos de barreras al comercio de servicios en sectores específicos. Actualmente se cubre un total de 18 sectores de la mayoría de los países de la OCDE. En el caso de México, los sectores particularmente restrictivos incluyen el transporte aéreo, los servicios legales y de mensajería, donde el rigor que impera en México está por encima del promedio de la OCDE.

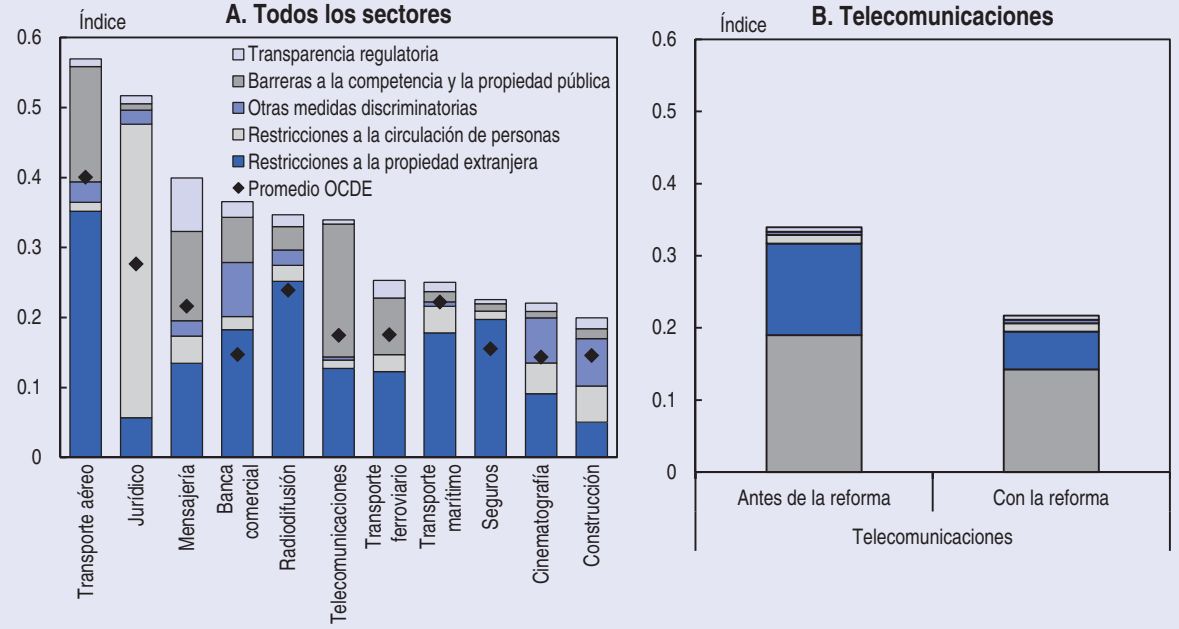
El sector de telecomunicaciones es un sector clave que fue beneficiado por estas reformas, y para el cual se llevó a cabo una actualización de este proyecto piloto del IRCS. El cambio más significativo en la calificación de México en el IRCS es consecuencia de la eliminación de las restricciones para la inversión

Recuadro 1.4. **Actualización del Índice de Restricciones al Comercio de Servicios (IRCS)**
(Cont.)

extranjera debido a la reciente enmienda a la Ley de Inversión Extranjera. Además, con base en la reforma Constitucional promulgada por el Congreso en 2013, el 11 de agosto de 2014 se aprobó una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que se espera entre en vigor a partir del 1° de enero de 2015.

Gráfica 1.18. **El nivel de restricción al comercio de servicios de telecomunicaciones se redujo sustancialmente**

Nivel del Índice de Restricciones al Comercio de Servicios, del menos restrictivo (0) al más restrictivo (1)



Fuente: OCDE, base de datos *Services Trade Restrictiveness*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175081

Los principales cambios en la puntuación del IRCS en el sector de telecomunicaciones se derivan de la eliminación de las restricciones aplicables al capital extranjero. Esta reforma por sí sola reduce el índice de IRCS en 7.5 puntos básicos, sobre todo por el cambio a las restricciones a la entrada de empresas extranjeras. Asimismo, se instituyó un organismo regulador independiente, el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Esta medida se refleja en una disminución del rubro de políticas sobre barreras a la competencia. Otra reforma que se refleja en este ámbito es la eliminación del requisito de capital mínimo, que a su vez afecta a todos los sectores. Estos dos cambios reducen el índice de IRCS para telecomunicaciones en 4.7 puntos básicos.

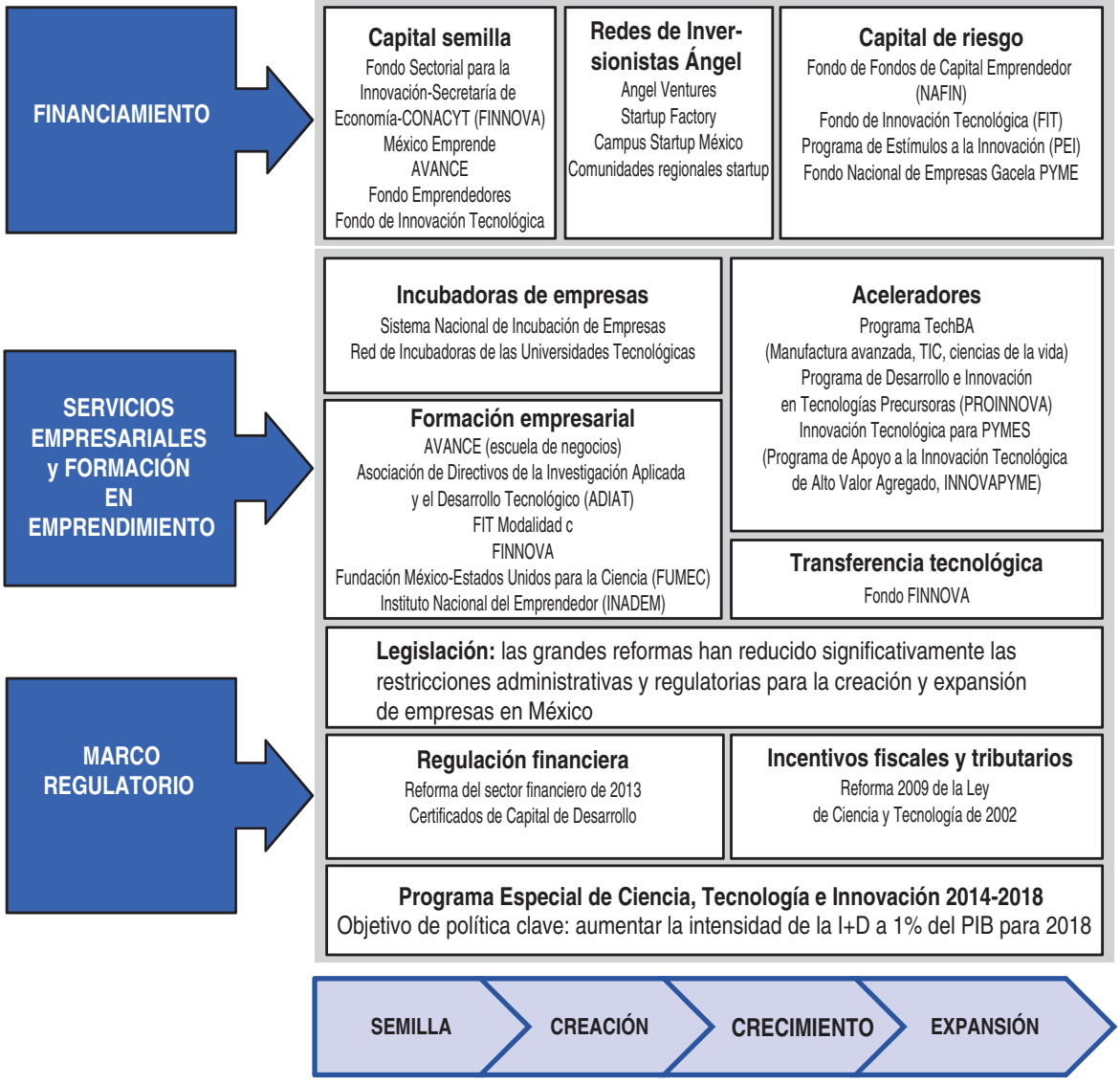
El Instituto Federal de Telecomunicaciones realizará un análisis de mercado con el propósito de establecer condiciones no discriminatorias para el acceso a recursos esenciales de infraestructura e imponer las medidas necesarias para fomentar la competencia, tales como la regulación asimétrica de cualquier operador preponderante en el mercado de las telecomunicaciones. Se espera que el IRCS tenga reducciones adicionales particularmente en el rubro de barreras a la competencia cuando la autoridad regulatoria complete su análisis de mercado y decida imponer medidas regulatorias a participantes con un poder significativo en el mercado en beneficio de la competencia. La puntuación del IRCS reflejará las publicaciones que se hagan sobre las decisiones en este sector.

Fuente: OECD Trade and Agriculture Directorate.

Crear un entorno propicio para la innovación y creación de empresas

Una prioridad creciente en la política de innovación de México es promover la creación de nuevas empresas. El país ha perfeccionado su marco jurídico para facilitar su apertura y expansión. Sin embargo, el acceso a créditos, en especial en las fases de lanzamiento y puesta en marcha, continúa siendo una barrera importante para fomentar la creación de nuevas empresas (OCDE, 2013b, 2013c). Evidencia reciente obtenida por la OCDE indica que las empresas jóvenes de los países miembros contribuyen con cerca de 75% de los nuevos empleos en sus economías (Criscuolo *et al.*, 2014). Si bien en México aún no se cuenta con información comparable, la cifra podría ser incluso más grande en ese país debido al alto porcentaje de empleo que se ubica en pequeñas empresas. Al respecto, sería muy útil fortalecer el entorno de creación de empresas a través de programas de expansión para apoyar los escasos programas de inversión de capital ángel y capital de riesgo existentes en el país (gráfica 1.19).

Gráfica 1.19. **Herramientas políticas enfocadas a promover la creación de nuevas empresas**



Fuente: OCDE (2013), *Start-up Latin America*, OECD Development Centre.

Los programas de ciencia y tecnología han evolucionado, y hoy en día están más centrados en el ámbito científico. Los recursos de que dispone el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) se incrementaron 20% en 2014. El CONACYT se ha enfocado en implementar políticas "transversales" de innovación, que puedan repercutir en el desarrollo de sectores industriales de alto impacto, y en ayudar a incrementar la —hoy baja— cooperación con universidades. Un proyecto de ley, ya presentado, se orienta a que investigadores y universidades tengan el derecho a desarrollar productos comerciales basados en investigación financiada con fondos públicos.

Los clústers regionales de alta tecnología, como el Parque Aeroespacial Querétaro, han registrado un crecimiento considerable (recuadro 1.5), y diversos estudios parecen indicar que los mismos han logrado generar importantes sinergias regionales entre empresas e instituciones de investigación y capacitación. Al respecto, sería importante analizar qué acciones podría realizar el gobierno a fin de proveer apoyo efectivo para el desarrollo de nuevas empresas y clústers; específicamente, cómo ir más allá de las políticas industriales tradicionales o cómo ayudar a construir redes entre empresas, así como vínculos y sistemas de integración entre empresas e instituciones académicas.

Recuadro 1.5. **El clúster de Querétaro**

El sector aeroespacial es la industria manufacturera con mayor crecimiento en México, y Querétaro alberga el clúster con mayor crecimiento entre otros del mismo sector en otras regiones (ubicados en Baja California y Sonora). El desarrollo de Querétaro ha sido fuertemente impulsado por la propia industria. Las empresas clave se establecieron en el estado como puntos de anclaje —principalmente la compañía canadiense Bombardier y el grupo francés Safran— y atrajeron a empresas relacionadas, las cuales desarrollaron una red de proveedores locales e instituciones de capacitación relevantes. Por su cercanía con la Ciudad de México, el clúster resultó atractivo para un gran número de graduados universitarios y ha comenzado a diversificarse hacia servicios de tecnologías de la información.

La clave del éxito de Querétaro ha sido la estrecha relación entre el gobierno estatal y la industria privada. Un importante mecanismo de coordinación entre la industria y las instituciones educativas y de investigación es la Red de Investigación e Innovación Aeroespacial de Querétaro (RIIAQ), que empezó a operar en 2008 y ayuda a desarrollar y fortalecer la investigación, el desarrollo tecnológico y las capacidades de innovación.

Hoy en día, diversas instituciones de capacitación y educación brindan cursos especializados y vínculos de colaboración con la industria. Dentro de éstas destaca la Universidad Aeronáutica de Querétaro (UNAQ), institución pública de nueva creación especializada en manufactura aeronáutica. En menos de una década la UNAQ ha crecido con enorme rapidez, con el apoyo del gobierno federal.

Estudios relativos a las experiencias con clústers industriales en otros países de la OCDE hacen hincapié en la importancia que el gobierno puede tener en el fomento de nuevas empresas, en el estímulo a la innovación, en la coordinación de políticas, en el fortalecimiento del capital humano, en facilitar el acceso a financiamiento y en la eliminación de cuellos de botella (OCDE, 2009). Evidencia empírica sugiere que, una vez que los procesos de convergencia en creación de empresas a nivel industrial y regional son tomados en cuenta,

la formación de nuevas empresas y la creación de empleo registran mayor crecimiento en las industrias localizadas en regiones con clústers robustos (véase Delgado *et al.,* 2014). Las industrias participantes en un clúster regional robusto muestran un crecimiento más elevado del empleo, así como mayor crecimiento de los salarios, del número de establecimientos y de la concesión de patentes e, incluso, pueden mejorar las oportunidades de crecimiento en las industrias vinculadas y en clústers vecinos. Sin embargo, las políticas para promover clústers deberían evitar "seleccionar a los ganadores" *ex-ante* y enfocarse en fortalecer redes industriales existentes, mejorar la infraestructura y promover vínculos con universidades (Warwick, 2013).

El acceso al crédito, sobre todo en las etapas de semilla y de lanzamiento de una empresa, sigue siendo un gran obstáculo para impulsar la creación de empresas en México (OCDE, 2013b, 2013c). El capital privado y el capital de riesgo representan sólo 0.02% del PIB, una de las cifras más bajas en la región. En 2013 se creó el Instituto Nacional del Emprendedor a fin de perfeccionar e implementar esquemas dirigidos a las necesidades de los emprendedores, incluida la formación de un "fondo de fondos" de capital semilla. Sería especialmente útil fortalecer las condiciones para la creación de empresas a través de la mejora y la expansión de los programas orientados al financiamiento de inversión ángel y de capital de riesgo. Los países miembros de la Alianza del Pacífico han trabajado en conjunto para impulsar el financiamiento de las PYMES y un avance prometedor fue la adhesión de México al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) en 2014, lo que lo convirtió en el mercado de valores más grande de la región.

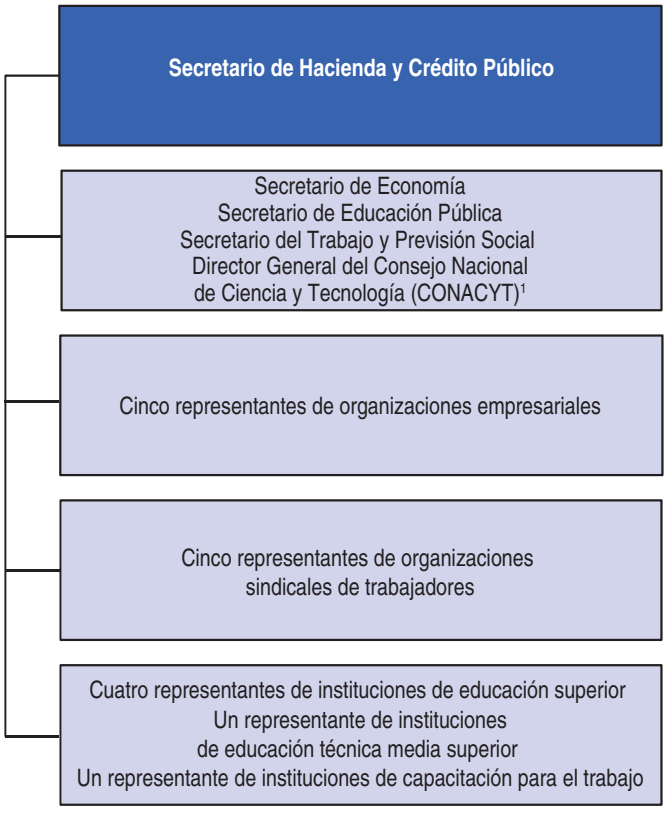
Será importante fomentar mayor acumulación de capital humano. México tiene uno de los índices más bajos de conclusión de doctorados entre los países de la OCDE, y sería muy útil contar con educación superior generalizada de mayor calidad, lo que requeriría más inversión en educación a todos los niveles (véase capítulo 2). Para ello, también convendría reforzar los organismos de coordinación que pueden ayudar a identificar las políticas adecuadas para estos propósitos.

Como parte central del Programa para Democratizar la Productividad, en mayo de 2013 se estableció un órgano consultivo de alto nivel, el Comité Nacional de Productividad (CNP), con el fin de ayudar a fortalecer la coordinación e identificar políticas deseables. El CNP incluye a secretarios de Estado y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como representantes del sector privado, sindicatos e instituciones de educación (gráfica 1.20). El CNP contribuyó al Programa para Democratizar la Productividad de la Administración, el cual comprende la estrategia gubernamental para incrementar la productividad de manera incluyente. Recientemente, el CNP identificó áreas transversales de política (como la formación laboral y la innovación en sectores específicos), en las que se considera fundamental coordinar acciones para impulsar la productividad.

Indicios preliminares sugieren que el CNP está funcionando de manera adecuada, ayudando a analizar problemas y a construir consensos para la implementación de reformas, en particular en las áreas de gestión del sector público. A fin de incrementar su trascendencia, el CNP podría beneficiarse de un marco legal más robusto y con procesos más sistemáticos en su gestión con el Poder Legislativo. El comité de productividad de Australia, el de mayor experiencia a nivel mundial, destaca por su independencia, transparencia y perspectiva comunitaria de amplio alcance. Gracias a estos principios fundamentales de operación, dicho comité cuenta con gran credibilidad a nivel nacional. En octubre de 2014 se presentó ante el Congreso una legislación que provee un marco similar al australiano, enfocado en la competitividad y productividad; con

ello se aclara el mandato del Comité en la economía en su conjunto, y se establece un mandato para que el gobierno federal responda ante sus recomendaciones de política pública. La nueva ley deberá aprobarse e implementarse a la brevedad.

Gráfica 1.20. **Estructura del Comité Nacional de Productividad de México**



1. *National Council for Science and Tecnology*.
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Recomendaciones para impulsar el crecimiento y reducir la informalidad

Principales recomendaciones

- Concentrarse en implementar cabalmente el paquete de reformas bajo una atenta supervisión desde un nivel político elevado, y fortalecer la calidad de la capacidad administrativa y la calidad de la gobernanza en todos los órdenes de gobierno.
- Reformar las instituciones de justicia, fortalecer el Estado de derecho, atender los problemas de seguridad y reducir la corrupción generalizada a través de reformas orientadas a la eficacia de las resoluciones judiciales en materia civil, comercial y penal, así como reforzar la transparencia de las licitaciones públicas.
- Mejorar y simplificar el acervo actual de regulaciones, así como su calidad, en los ámbitos local, estatal y nacional.
- Eliminar gradualmente las restricciones a la propiedad y el traspaso de tierras agrícolas, y al mismo tiempo fortalecer el apoyo al ingreso rural y el acceso al financiamiento.

Recomendaciones adicionales

- Promover clústers industriales de alta tecnología con vínculos con universidades y medios de inversión en etapas iniciales.
- Atender las regulaciones con reservas en la reforma de telecomunicaciones que condicionan el acceso al mercado con la reciprocidad.
- Examinar el mandato de la nueva regulación en competencia de telecomunicaciones para asegurarse de que tiene suficiente margen de autoridad para desalentar futuros comportamientos anticompetitivos.
- Asegurarse de que las nuevas reglas de contratación para la inversión en petróleo y gas se diseñen cuidadosamente con el fin de proporcionar una motivación suficientemente fuerte para la participación a gran escala del sector privado
- Promover la implementación de las nuevas reglas políticas que permiten la reelección en cargos estatales y locales.
- Aprobar la ley que establece el nuevo mandato del Comité de Productividad.
- Mejorar la infraestructura de información para la formulación de políticas basada en resultados.

Medio ambiente

- Evaluar el nuevo impuesto al carbono e incrementarlo si se considera insuficiente.
- Aprobar la ley pendiente sobre energías renovables, y tomar otras medidas para implementar por completo los objetivos en materia de energías renovables de 35% para 2024.
- Continuar con la eliminación gradual del subsidio a la gasolina para que los precios de ésta se liberen por completo en 2018.

Bibliografía

Banco Mundial (2014), *Doing Business in Mexico 2014*, Banco Mundial, Sub-national Doing Business, mayo.

Bouis, R., O. Causa, L. Demmou, R. Duval y A. Zdzienicka (2012), "The short-term effects of structural reforms: an empirical analysis", *OECD Economics Department Working Papers*.

Bourlès, R., G. Cette, J. López, J. Mairesse y G. Nicoletti (2010), "Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries", *NBER Working Papers*, Núm. 16520.

Castañeda Dower, P. y T. Pfutze (2013), "Specificity of control: The case of Mexico's *ejido* reform", *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 91, pp. 13-33.

Chiasson, M., S. Ennis y L. Noyola (2014), "An appraisal of Mexico´s competition law and policy reforms", OECD Financial Affairs Directorate, Competition Working Papers, próxima publicación.

Crisculolo, C., P. Gal y C. Menon (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, Núm. 14, OECD Publishing.

Delgado, M., M. Porter y S. Stern (2014), "Clusters, Convergence, and Economic Performance", *Research Policy*, próxima publicación.

Dell, M. (2012), "Path dependence in development: Evidence from the Mexican Revolution", Harvard University Economics Department, manuscrito.

Dougherty, S. (2014), "Legal Reform, Contract Enforcement and Firm Size in Mexico", *Review of International Economics*, Vol. 22, pp. 825-844.

Dougherty, S. y O. Escobar (2014), "Does informality reduce productivity in Mexico?", EDRC Technical Background paper.

FMI-OCDE-Banco Mundial (2014), *Macroeconomic and Reform Priorities*, Informe Conjunto al G20, febrero.

Hsieh, C-T y P. Klenow (2013), "The Life Cycle of Plants in India and Mexico", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 129, Núm. 3, pp. 1035-84. Basado en una versión presentada en el Simposio Nobel, Universidad de Estocolmo, septiembre de 2012.

INEGI (2013), *Sistema de Cuentas Nacionales de México Productividad total de los factores 1990-2011*.

Laeven, L. y C. Woodruff (2007), "The quality of the legal system, firm ownership, and firm size", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 89, Núm. 4, pp. 601-14.

Levy, S. (2010), *Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico*, Brookings Institution Press.

Loayza, N. V., L. Serven y N. Sugawara (2009), "Informality in Latin America and the Caribbean", *World Bank Policy Research Working Paper Series*, Núm. 4888.

McKinsey & Company (2014), *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*, McKinsey Global Institute, marzo.

OCDE (2007, 2012b), *Getting It Right: Mexico*, OECD Publishing.

OCDE (2009), *Clusters, Innovation and Entrepreneurship*, LEED Reports, OECD Publishing.

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

OCDE (2013a), *Economic Survey of Mexico*, OECD Publishing.

OCDE (2013b), *Knowledge-based Start-ups in Mexico*, OECD Publishing.

OCDE (2013c), *Start-up Latin America: Promoting Innovation in the Region*, OECD Development Centre.

OCDE (2014a), *Regulatory Reform Review of Mexico*, OECD Publishing.

OCDE (2014b), *Perspectives on Global Development*, Development Centre, OECD Publishing.

OCDE (2014c), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation: OECD Countries*, OECD Publishing.

OCDE (2015), *Going for Growth: Economic Policy Reforms*, OECD Publishing, próxima publicación.

OCDE-IMCO (2013), *Strengthening Evidence-based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, OECD Publishing.

Padilla-Perez, R. y F. Villarreal (2014), "An unfinished business: Economic liberalization and structural change in Mexico", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, julio.

Palumbo, G., G. Giupponi, L. Nunziata y J. Mora-Sanguinetti (2013), "The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics", *OECD Economics Department Working Papers*, Núm. 1060.

Payan, T. y G. Correa-Cabrera (2014), "Land Ownership and Use Under Mexico's Energy Reform", *Rice University Baker Institute Issue Briefs*, Núm. 10.29.14.

Rios, V. (2012), "How Government Structure Encourages Criminal Violence: The causes of Mexico's Drug War", Departamento de Gobierno, Harvard University, tesis.

Rodrik, D. (2013), "Unconditional Convergence in Manufacturing", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 128, Núm. 1, pp. 165-204.

Sutherland, D. y P. Hoeller (2013), "Growth-promoting Policies and Macroeconomic Stability", *OECD Economics Department Working Papers*, Núm. 1091.

Urzúa, C. (2013), "Distributive and Regional Effects of Monopoly Power", *Economía Mexicana Nueva* Época, Vol. 22, Núm. 2, pp. 279-295.

USIEO (2014), *International Energy Outlook 2014: World Petroleum and Other Liquid Fuels With Projections to 2040*, Administración Internacional de Energía de Estados Unidos, septiembre, *www.eia.gov/ieo*.

Capítulo 2

Compartir los frutos del crecimiento

En 2013 el gobierno mexicano puso en marcha una agenda de reformas de gran calado que, si se implementa e impulsa a fondo, ayudará al país a salir de una historia reciente de estancamiento económico y altos niveles de pobreza y desigualdad que han repercutido negativamente en la calidad de vida de sus ciudadanos. De hecho, en comparación con otros países de la OCDE, México obtiene calificaciones negativas en indicadores esenciales para una vida mejor, lo cual suele poner obstáculos que dificultan el crecimiento y el bienestar. El gobierno ha implementado reformas estructurales muy importantes para combatir la pobreza, mejorar la calidad de la educación, crear más empleos en el sector formal y avanzar hacia un sistema universal de seguridad social. Se trata de un logro sustancial; sin embargo, es necesario que el país desarrolle un Estado más incluyente. Lo anterior implica aumentar los ingresos fiscales (sin que necesariamente aumenten las tasas impositivas) para ampliar la protección social. También significa promover un mercado laboral incluyente que reduzca la informalidad y aumente la participación femenina; escuelas incluyentes que reduzcan brechas educativas; sistemas de salud incluyentes para que la calidad de la asistencia médica no dependa ya de la situación laboral, y ciudades incluyentes para reducir el aislamiento geográfico.

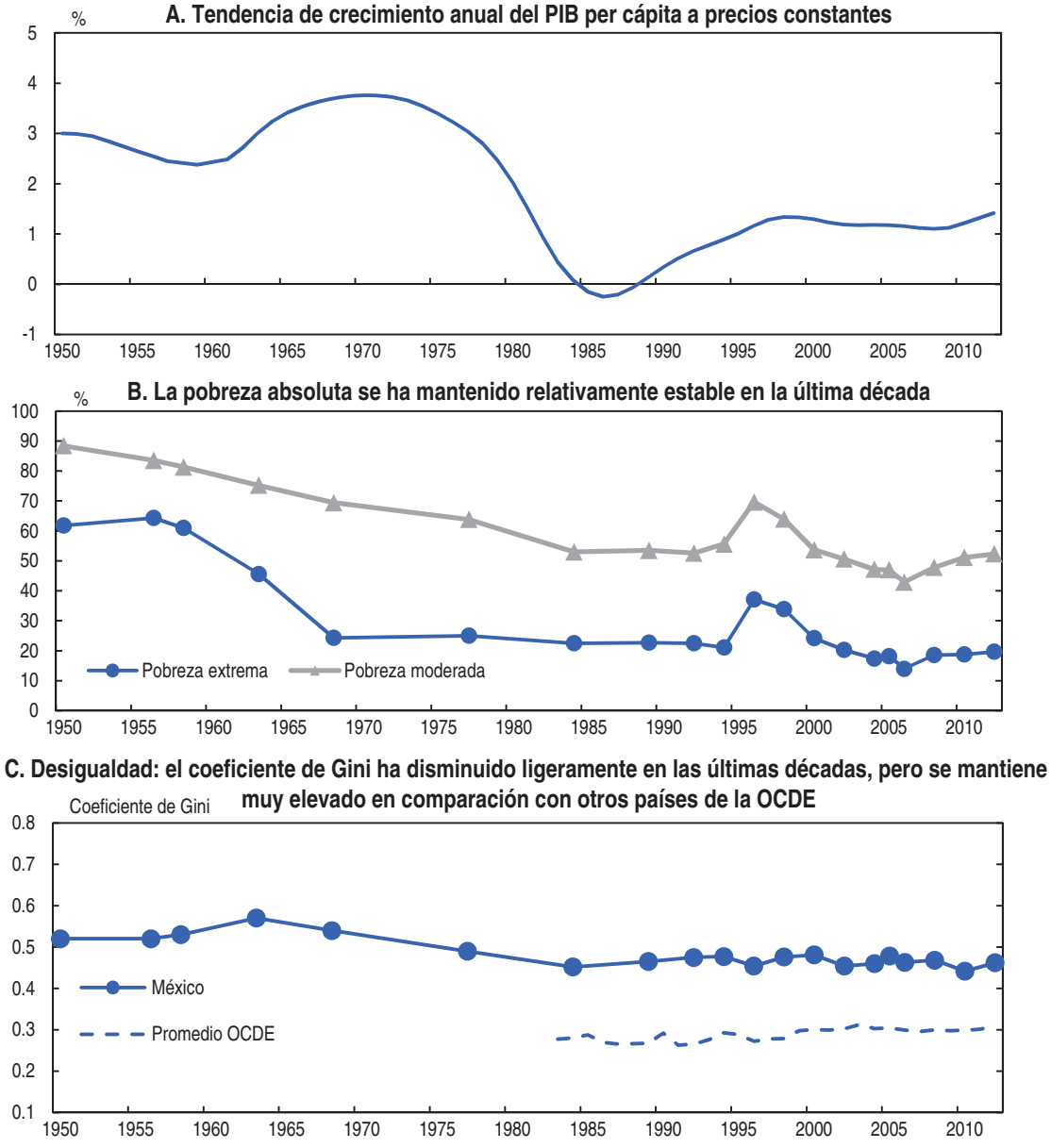
En 2013 el gobierno mexicano puso en marcha una agenda de reformas de gran calado para salir de una situación de estancamiento económico y altos niveles de pobreza y desigualdad (gráfica 2.1). Administraciones anteriores adoptaron medidas orientadas a lograr una rápida expansión económica e importantes reducciones en las tasas de pobreza y desigualdad. Sin embargo, dichas tentativas no fueron del todo exitosas, en parte porque los patrones de crecimiento no eran sostenibles, y condujeron a las crisis financieras de 1982 y 1994. Por consiguiente, la pobreza y la desigualdad se han mantenido en niveles muy altos en comparación con otros países de la OCDE.

México requiere mejorar su desempeño en muchos temas esenciales para una vida mejor. Algunas áreas que requieren esfuerzos adicionales son educación, seguridad, ingresos, vivienda, balance vida-trabajo y salud (gráfica 2.2, panel A). La interrelación de estas variables genera un círculo vicioso que obstaculiza el crecimiento económico y el bienestar. De hecho, la mala calidad de la educación y de los sistemas de salud afectan negativamente la productividad de las personas y conducen a la informalidad (Mayer-Foulkes, 2008). La informalidad significa mala calidad en el empleo —que afecta el balance vida-trabajo y el tiempo que los padres pueden dedicar a educar a sus hijos, con un efecto negativo en su bienestar y sus perspectivas— y menores ingresos fiscales, situación que afecta la capacidad del Estado para ofrecer bienes públicos de alta calidad en materia de salud, educación y protección social (LaPorta y Shleifer, 2014). Como resultado, la movilidad intergeneracional es relativamente baja en México: los hijos de padres pobres siguen siendo pobres y los hijos de padres ricos siguen siendo ricos, con lo que las desigualdades se prolongan indefinidamente en el tiempo (gráfica 2.2, paneles B y C) (Azevedo y Boullion, 2010).

Las grandes desigualdades en el ingreso reducen el crecimiento (Causa *et al.,* 2014); además, se ha demostrado que dichas desigualdades pueden menoscabar los avances en educación y salud, así como fomentar la inestabilidad política, lo que reduce la inversión y afecta el crecimiento en el largo plazo (Ostry *et al.,* 2014). Adicionalmente, las desigualdades dan paso a diferencias en el bienestar subjetivo (Stevenson y Wolfers, 2013). Si bien en promedio los mexicanos señalan que están más satisfechos con su vida respecto a los habitantes de la mayoría de los países de la OCDE, el bienestar subjetivo varía considerablemente entre los diferentes grupos socioeconómicos (gráfica 2.3). Evidencia empírica recabada para este *Estudio* sugiere que el nivel de bienestar subjetivo en México se relaciona en gran medida con los niveles de ingreso, educación, seguridad en el empleo, vivienda, estado de salud y grado de movilidad social (recuadro 2.1).

Para dar fin a este círculo vicioso y colocar al país de vuelta en una ruta de prosperidad, el nuevo gobierno decidió adoptar una serie de medidas y, en 2013, implementó el Pacto por México, con el fin de impulsar el crecimiento, reducir la desigualdad y mejorar el bienestar. De hecho, las grandes reformas estructurales analizadas en el capítulo anterior pueden elevar el crecimiento en el largo plazo y, sin duda, contribuirán a reducir la pobreza absoluta en el país. La reducción de la pobreza se determina no sólo por la tasa de crecimiento de la economía, sino también por el cambio en la distribución del ingreso (Bourguignon, 2005). En reconocimiento de ello, la administración implementó reformas que trascienden las variables macroeconómicas y se centran en mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

Gráfica 2.1. **México ha padecido una combinación de estancamiento económico y altos niveles de pobreza y desigualdad**



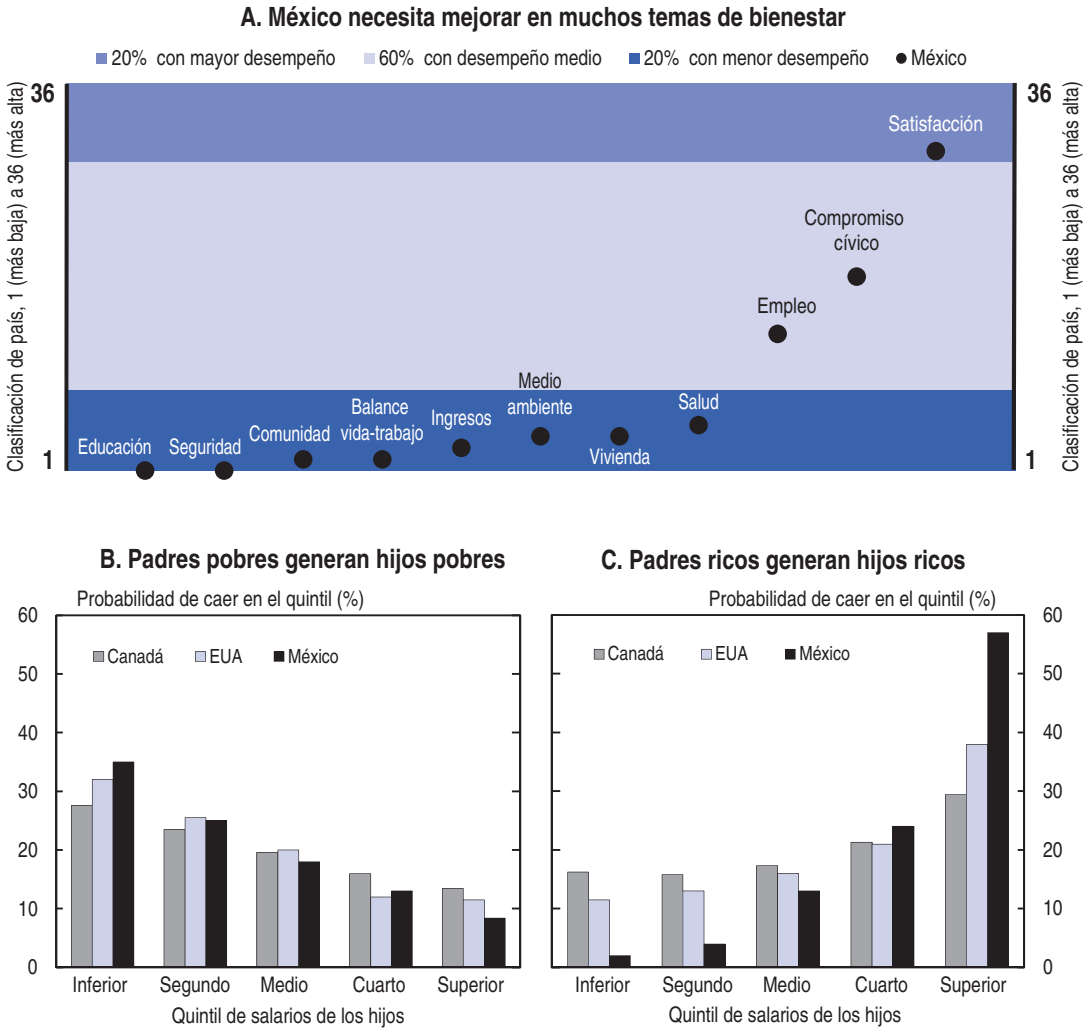
Nota: Panel A: el *PIB* está suavizado mediante un filtro de Hodrick-Prescott con una lambda de 100. Panel B: la *pobreza moderada* es la falta de ingreso necesario para comprar una canasta básica de alimentos, así como para cubrir los gastos de salud, educación, vivienda, transporte y vestido, aun cuando el ingreso familiar disponible total se destine exclusivamente a la compra de productos de dicha canasta. La *pobreza extrema* es la falta del ingreso necesario para adquirir una canasta básica de alimentos, aun cuando el ingreso familiar disponible total sólo se use para comprar los productos de dicha canasta.

Fuente: Bases de datos *OECD Analytical*; Penn World Table; Székely (2005) y *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean* (CEDLAS y Banco Mundial).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175095

En este capítulo se analizan estas reformas y se sugieren áreas en las que podrían requerirse mejoras adicionales. Se destaca que, si bien lo que se ha logrado es sustancial, se requiere un mayor esfuerzo para garantizar que todos los mexicanos compartan los beneficios del crecimiento. En particular, para reducir desigualdades e incrementar el bienestar

Gráfica 2.2. **El bienestar y la movilidad social son bajos en México**



Nota: Los datos para el panel A incluyen a Brasil, Rusia y los 34 países miembros de la OCDE. El panel B muestra la distribución de los salarios de los hijos cuyos padres tienen remuneraciones que los ubican en la parte inferior de la distribución del ingreso. El panel C muestra la distribución de los salarios de los hijos cuyos padres tienen remuneraciones que los ubican en la parte superior del ingreso.

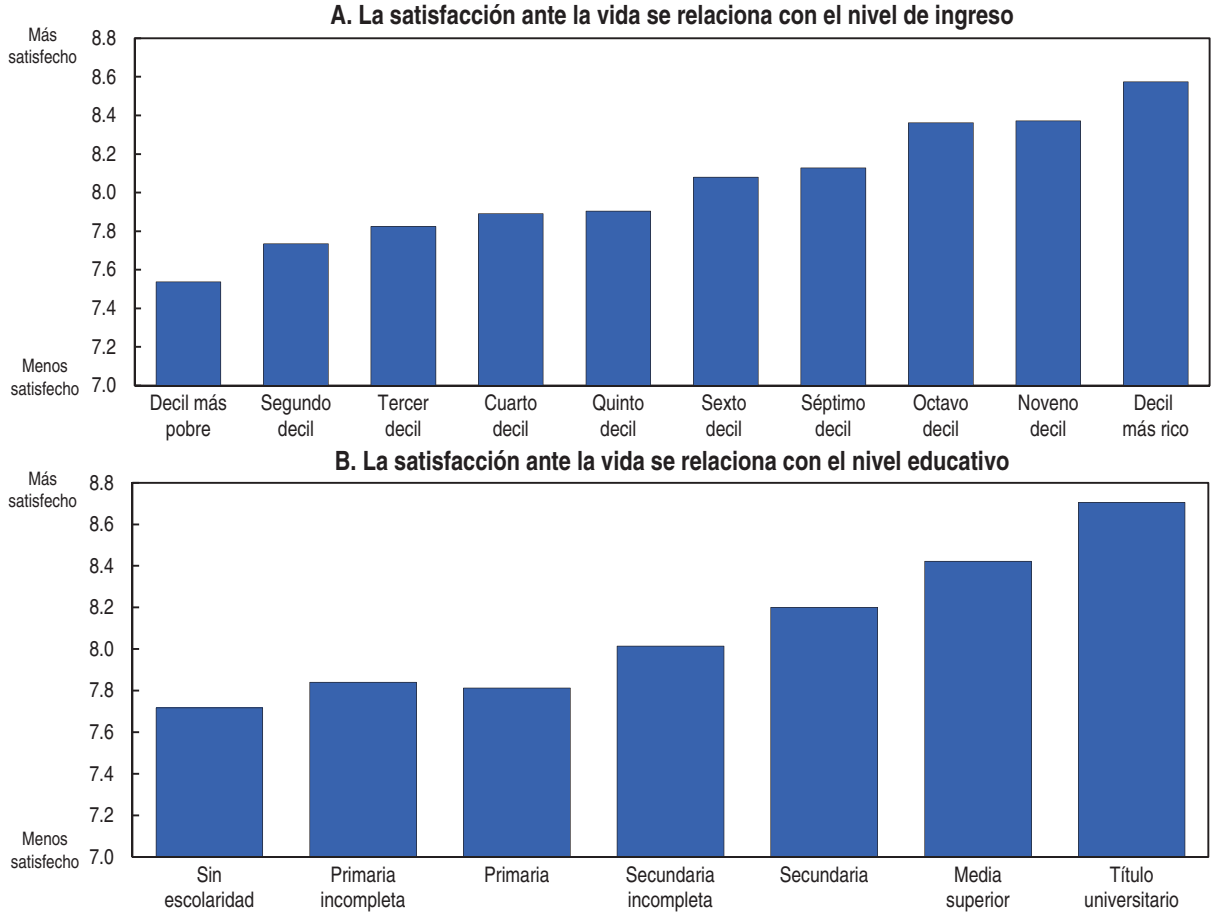
Fuente: OCDE, *How's Life? Measuring Well-being* (2014); Olaberria (2014b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174889

a niveles cercanos a los de otros países de la OCDE, México necesita desarrollar un Estado más incluyente. Esto implica obtener más ingresos fiscales (no necesariamente mediante el aumento de las tasas impositivas) para ampliar la protección social, pero también fomentar *mercados laborales incluyentes* que reduzcan la informalidad, *escuelas incluyentes* que reduzcan las brechas educativas, *un sistema de salud incluyente* para que el acceso a servicios de asistencia médica completos no dependa ya de la situación laboral, y *ciudades incluyentes* para reducir el aislamiento geográfico. Si no se intensifican las iniciativas para alcanzar estos objetivos, las desigualdades persistirán y se correrá el riesgo de que México continúe con bajos niveles de crecimiento y bienestar, lo que provocaría que la población pierda las esperanzas y se erosione la credibilidad del gobierno.

Gráfica 2.3. **La desigualdad afecta la satisfacción ante la vida**

El nivel de satisfacción ante la vida va de 0 (Ninguna satisfacción) a 10 (Totalmente satisfecho)



Fuente: INEGI, *Módulo de Bienestar Autorreportado* (BIARE), 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174907

Desarrollar un Estado incluyente

Un Estado incluyente es aquel que, al tiempo que apoya el crecimiento, se asegura de que nadie quede rezagado y equilibra las condiciones al brindar a todos los habitantes oportunidades para alcanzar su máximo potencial. Para hacerlo, el Estado tendrá que ser eficiente y eficaz en la obtención de ingresos fiscales suficientes, para estar en capacidad de brindar protección social a todos los ciudadanos, pagar pensiones, establecer los incentivos correctos para integrarse al mercado formal, garantizar una educación de alta calidad para todos los niños, garantizar servicios de salud con una calidad digna y ejercer un poder único para garantizar el orden y hacer prevalecer el Estado de derecho. Durante muchos años, el Estado mexicano no logró hacer esto de manera satisfactoria, pero las recientes reformas están contribuyendo a cambiar esta situación.

Pese a los avances obtenidos durante la última década (Scott, 2014), en México —a diferencia de la mayoría de las economías de la OCDE, en las que la política fiscal contribuye a reducir la desigualdad—, la pobreza y la desigualdad se mantienen en niveles elevados,

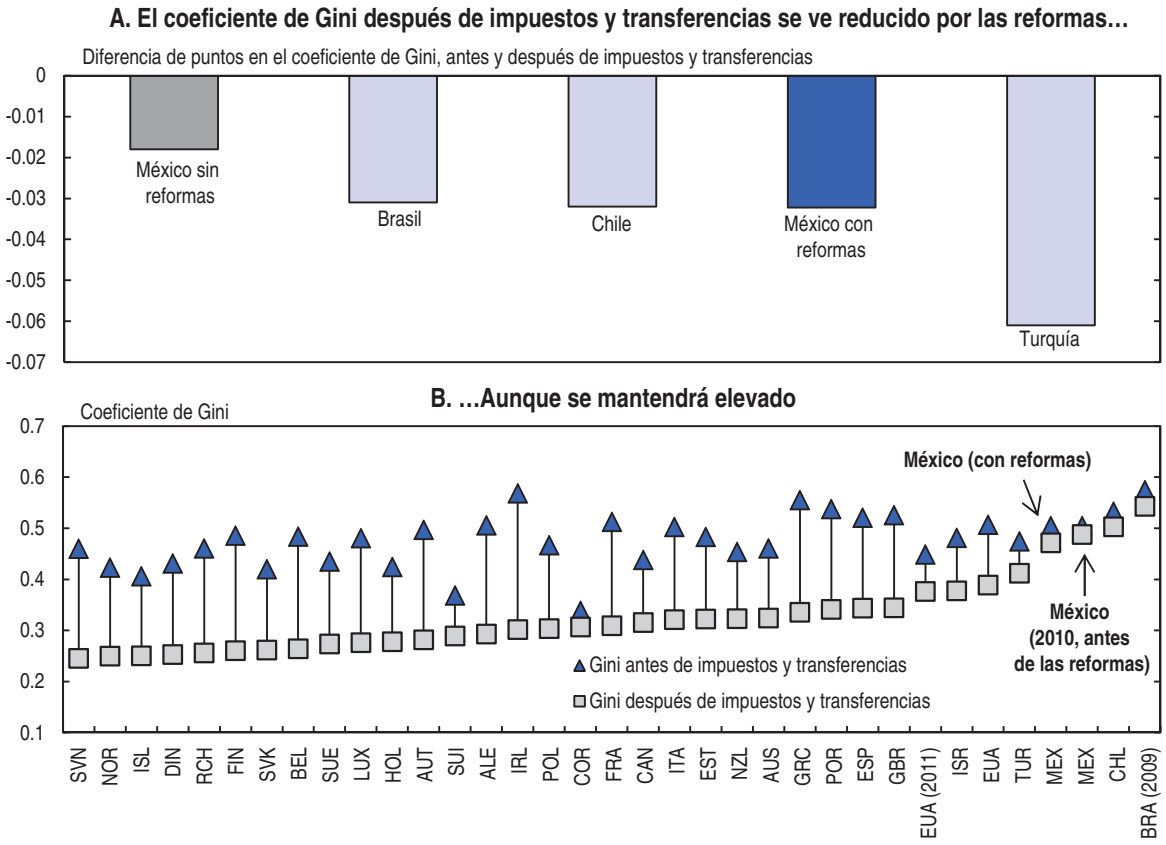
Recuadro 2.1. **¿Qué hace felices a los mexicanos?**

Existe un reconocimiento cada vez mayor de que las medidas de bienestar subjetivo pueden ser un buen indicador de la calidad de vida *per se* y ayudan a entender lo que es importante para las personas, más allá de lo material (Stiglitz *et al.,* 2009). La mayoría de los estudios que analizan el bienestar subjetivo en diferentes países concluyen que alrededor de 80% de la variación en la percepción de satisfacción ante la vida a nivel nacional se explica con la medición objetiva de las condiciones de bienestar material, la salud, la seguridad en el empleo, la seguridad personal y la educación (Oishi *et al.,* 2009; Stevenson y Wolfers, 2013). Los estudios también muestran que México y otros países latinoamericanos registran, en promedio, niveles de satisfacción ante la vida por encima de lo que pronosticarían las mediciones objetivas de bienestar. Esto constituye una paradoja. ¿Los mexicanos reportan niveles de felicidad relativamente altos debido a un sesgo cultural, un sesgo en los datos o porque sus niveles de felicidad no se ven afectados por las mediciones objetivas de bienestar? Para comprender mejor la relación entre las mediciones objetivas y subjetivas de bienestar en México, en una investigación realizada para este estudio (Dugain y Olaberría, 2014) se llevó a cabo un análisis econométrico para el cual se empleó la metodología de Caldera Sánchez y Tassot (2014), y se utilizaron datos de Gallup y del Módulo de Bienestar Autorreportado del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Los resultados sugieren que en México existe una relación importante entre los indicadores objetivos y subjetivos de bienestar; en particular:

- **Ingreso**: las personas se encuentran en mejor situación cuando sus ingresos son altos en comparación con otros grupos. Después de controlar el resto de las características, los resultados muestran que los ingresos marcan una gran diferencia en términos del bienestar subjetivo entre los mexicanos. Cuanto más alto sea el ingreso, más satisfechas se sentirán las personas con su vida.
- **Educación**: independientemente de los ingresos y de otras características demográficas, los mexicanos con menores niveles de educación están bastante menos satisfechos con su vida que las personas con niveles educativos más altos.
- **Desempleo**: independientemente de los ingresos y otras características demográficas, los mexicanos con empleo están bastante más satisfechos con su vida y son más felices que los desempleados.
- **Minorías**: pertenecer a una minoría étnica no ejerce un efecto importante sobre el bienestar subjetivo, una vez que se han controlado el ingreso y la educación. Este resultado sugiere que el hecho de que las personas de origen indígena reporten, en promedio, menores niveles de satisfacción ante la vida y felicidad se explica, principalmente, porque tienen acceso a menos oportunidades.
- **Balance vida-trabajo**: el tiempo dedicado a actividades físicas o a la familia y amistades se relaciona, de manera importante y positiva, con la satisfacción general ante la vida, así como con la felicidad general. Los mexicanos más satisfechos con su vida familiar y social tienen muchas más probabilidades de estar satisfechos con su vida que los mexicanos que no tienen una buena vida familiar y social.
- **Movilidad intergeneracional**: los resultados muestran que en México, independientemente de la situación económica objetiva, las personas que viven mejor que sus padres (por ejemplo, que tuvieron mejores oportunidades educativas, empleos o ingresos) están bastante más satisfechas con su vida y son más felices que aquellas cuya situación es similar o peor que las de sus padres.

En conclusión, aumentar los ingresos, mejorar los resultados educativos y de salud, y reducir el estrés relacionado con el trabajo no sólo contribuirá a un mayor crecimiento económico, sino que también incrementará el nivel de felicidad en México.

Gráfica 2.4. **La política fiscal debería hacer más para reducir la desigualdad y la pobreza**



Nota: Los datos son de 2011. En el panel B: 2012 para Australia, Corea, Estados Unidos, Finlandia, Hungría, México y Países Bajos, y 2010 para Bélgica.

Fuente: Base de datos *OECD Income and Poverty Database*; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHPC) de México; *Commitment to Equity* (para México y Brasil).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174898

incluso después de considerar los impuestos y el gasto social (gráfica 2.4, panel A). Aun cuando se le compara con otros países de América Latina con productos per cápita similares (por ejemplo, Argentina, Brasil y Uruguay), estudios de incidencia del gasto social sugieren que, en México, el impacto del sistema fiscal y de transferencias sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad es sin duda menor al registrado en dichos países (Lustig, Pessino y Scott, 2014). Esto se debe, sobre todo, a que esos países reciben más ingresos fiscales (como porcentaje del PIB) que les permiten contar con más recursos para gasto social, con un grado similar de progresividad fiscal (López-Calva *et al.*, 2014).

La reforma fiscal aprobada por la actual administración aumentará los ingresos generales del gobierno de 19.6% a 24% del PIB entre 2014 y 2018, y contribuirá a reducir los índices de desigualdad, ya que más de la mitad de este aumento provendrá de impuestos más elevados aplicados al 10% de la población con ingresos más elevados. Con esta reforma, el coeficiente de Gini —después de impuestos y transferencias— disminuirá (gráfica 2.4, panel B). De hecho, México dejará de ser el país de la OCDE donde el sistema tributario y de transferencias tiene el menor impacto en la reducción de la desigualdad de los ingresos (hasta ahora, los coeficientes de Gini antes y después de impuestos y transferencias eran muy similares). Sin embargo, los

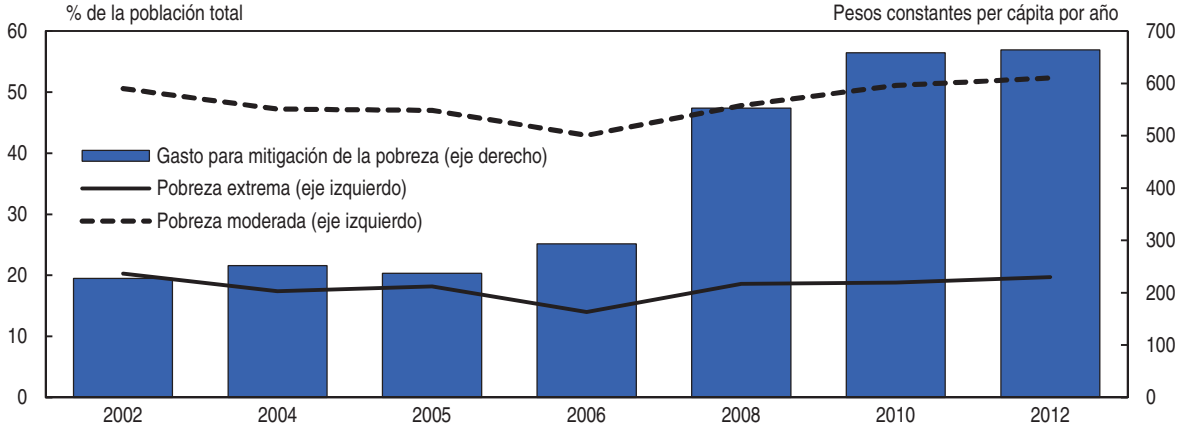
ingresos como porcentaje del PIB permanecerán muy por debajo del promedio de la OCDE (35%) y la desigualdad de los ingresos continuará situándose muy por arriba del promedio de la Organización. Por consiguiente, para reducir aún más la desigualdad, se requiere redoblar esfuerzos para aumentar los ingresos fiscales e incrementar la eficiencia del gasto social.

Los ingresos fiscales pueden mejorar de muchas formas, no sólo mediante el aumento de las tasas impositivas. En particular, los ingresos pueden aumentar al reducir la informalidad y estimular a más mujeres a integrarse a la fuerza laboral. A este respecto, las medidas adoptadas en la reforma fiscal, dirigidas a fomentar la formalidad, son un paso en la dirección correcta. Si bien los resultados preliminares son alentadores —hay cerca de 800 000 nuevos participantes en el nuevo régimen fiscal para pequeñas empresas—, se requieren esfuerzos continuos en el mediano plazo. Estimular la formalidad y aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral permitirá a más trabajadores tener acceso a derechos sociales, como seguro de desempleo, seguro amplio de asistencia médica y pensiones. A medida que más trabajadores se integren al sector formal, la vulnerabilidad de las instituciones sociales disminuirá, los ingresos fiscales aumentarán y se fortalecerá la sustentabilidad de los derechos sociales en el largo plazo. En última instancia, se reducirá la necesidad de mitigar la pobreza. Por lo tanto, una prioridad clave, que se analiza en la siguiente sección, es aumentar el carácter incluyente del mercado laboral.

Las reformas recientes ayudarán también a mejorar la eficiencia del gasto social para combatir la pobreza con mayor eficacia. En un contexto histórico, los hogares mexicanos que viven en condiciones de pobreza han tenido una capacidad limitada para asegurarse contra circunstancias adversas. En consecuencia, sus patrones de ingreso y consumo son muy volátiles, y siguen de cerca las tendencias macroeconómicas generales; es decir, aumentan en los buenos tiempos y disminuyen en los malos (Banerjee y Duflo, 2007). Por ejemplo, de 2007 a 2010, después de la crisis financiera global, México registró una baja acumulada de más de 5% en el ingreso real disponible de los hogares, una de las caídas más pronunciadas en los países de la OCDE. La reducción en el ingreso disponible de los hogares en los niveles más bajos de la distribución fue aún mayor. Como resultado de lo anterior, a pesar del importante aumento del gasto orientado al combate contra la pobreza —de 126% en términos reales—, la tasa de pobreza moderada absoluta aumentó de 42.9% en 2006 a 52.3% en 2012 (gráfica 2.5).

Para reforzar el combate contra la pobreza, la actual administración ha comenzado a reactivar varios programas sociales. Uno de ellos es la Cruzada Nacional Contra el Hambre, orientada a ayudar a siete millones de personas en situación de desnutrición mediante la integración de recursos humanos y financieros de diversos programas en los niveles federal, estatal y municipal. El objetivo es sacar a las personas de situaciones de pobreza, reducir las tasas de mortalidad infantil y mejorar la inclusión de la población. Con esta reforma se busca aumentar la eficacia del combate contra la pobreza, al hacer más progresivo el gasto social y dirigirlo mejor. Aún más, al mejorar la coordinación, esta reforma reducirá la duplicación de programas y recursos, aumentando su impacto sin elevar costos. Oportunidades —el programa de transferencias monetarias condicionadas orientado a la reducción de la pobreza (recuadro 2.2)— está en proceso de modernización bajo el nuevo nombre de “Prospera”. En el marco de este nuevo programa, todos los beneficiarios seguirán recibiendo el apoyo que percibían con Oportunidades y, también, se les brindarán nuevas herramientas para ayudarlos a mejorar su potencial productivo. Específicamente, hoy en día los niños pueden recibir becas para su educación universitaria o tecnológica, y quienes busquen empleo tienen prioridad en el Servicio Nacional de Empleo. Además, Prospera facilitará el acceso a la educación financiera,

Gráfica 2.5. **La pobreza se ha mantenido relativamente constante a pesar del aumento del gasto orientado a combatirla**



Nota: La pobreza moderada corresponde a la falta de ingresos necesarios para comprar una canasta básica de alimentos, así como para cubrir los gastos de salud, educación, vivienda, transporte y vestido, aun cuando el ingreso familiar disponible total se destine exclusivamente a la compra de productos de dicha canasta. La pobreza extrema corresponde a la falta de ingresos necesarios para adquirir una canasta básica de alimentos, aun cuando el ingreso familiar disponible total sólo se utilice para comprar los productos de dicha canasta.
Fuente: CONEVAL, INEGI y Anexo Estadístico del Informe de Gobierno, 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175104

Recuadro 2.2. **Oportunidades**

En 1997 se puso en marcha el programa Progresa en zonas rurales. En 2002, dicho programa se convirtió en Oportunidades y se amplió a zonas urbanas. Este programa federal de transferencias condicionadas se orienta a mejorar las condiciones educativas, de salud y nutricionales de las personas que viven en pobreza extrema. En México alrededor de 18% de la población vive en pobreza extrema, es decir, por debajo de la línea de la pobreza nacional. Esto significa que estas personas no pueden siquiera satisfacer sus necesidades alimentarias. Desde los inicios del programa Oportunidades, la implementación se acompañó de un riguroso proceso de evaluación, que incluye la recopilación de información a nivel individual y el análisis de esta información por instituciones de investigación nacionales e internacionales (SEDESOL, 2010). En sus primeros años, el programa ayudó a reducir la pobreza, contribuyó a la formación de capital humano y ayudó a suavizar los patrones de consumo durante las crisis económicas (CONEVAL, 2012).

En la actualidad Oportunidades tiene cobertura a nivel nacional y llega a casi seis millones de hogares, es decir, cerca de un cuarto del total de la población mexicana. Su objetivo es ayudar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema a tener mejor acceso a la educación, asistencia médica y nutrición. Se dispone de diferentes maneras de ayudar a las familias, de acuerdo con sus necesidades; entre otras destacan: recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso y una mejor nutrición familiar; becas para niños y adolescentes, empezando con el tercer grado de primaria hasta el último grado de educación media superior; ayuda para útiles escolares; paquetes de servicios médicos y pláticas educativas sobre atención de la salud; complementos nutricionales para niñas y niños de seis a 23 meses y, con desnutrición, de dos a cinco años, así como para mujeres embarazadas y durante el periodo de lactancia.

el ahorro, los seguros y el crédito; también permitirá a las familias afianzar sus ingresos al brindarles capacitación y microcréditos para apoyar sus actividades productivas en actividades como la agricultura y la artesanía.

Para ofrecer protección en el ingreso de los ancianos, la administración propuso una Ley de Pensión Universal. Aprobarla tendría que ser una prioridad importante para México, pues el país tiene una de las tasas de pobreza en la vejez más elevadas dentro de la OCDE. Cerca de 66% del total de la población de más de 65 años de edad no tiene acceso a una pensión y cuatro millones viven en situación de pobreza. La Ley de Pensión Universal garantizará que todos los mexicanos residentes en el país —mayores de 65 años y sin derecho a recibir un beneficio de pensión— tendrán derecho a una pensión mínima otorgada por el gobierno federal. La pensión será financiada por completo con recursos públicos, tendrá un costo anual promedio de 0.3% del PIB para el periodo 2014-2018, y permanecerá por debajo de 1% del PIB en el largo plazo.

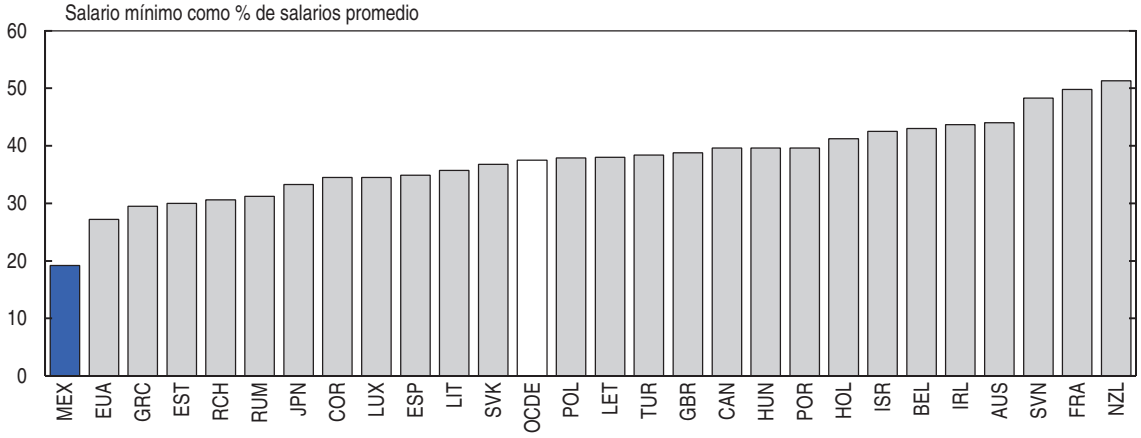
De manera similar, para amortiguar la baja del ingreso de los trabajadores que pierden su empleo formal y permitirles buscar uno nuevo, la administración propuso crear el seguro de desempleo. Dicho seguro garantizará un beneficio de seis meses a todos los trabajadores que pierdan su empleo en el sector formal y que hayan pagado impuestos durante un mínimo de 24 de los últimos 36 meses. El financiamiento provendrá de una subcuenta mixta, sufragada por el empleador, a quien se requerirá que contribuya con el 3% del sueldo base del empleado. Esto no representará un nuevo costo para el empleador, dado que este 3% proviene del 5% con el que hoy en día contribuye al fondo de vivienda del trabajador. Esta subcuenta pertenece al trabajador, quien puede elegir utilizarla para adquisición de vivienda, pensión o seguro de desempleo. Como complemento, habrá un Fondo de Solidaridad que, durante seis meses, garantizará a todos los trabajadores un sueldo mínimo financiado por el gobierno federal con una contribución de 0.5% del sueldo base de los trabajadores, lo que representa alrededor de 9 mil millones de pesos al año.

Estas reformas constituyen un paso importante en la dirección correcta; sin embargo, se requiere un compromiso aún mayor para mejorar la protección social y aumentar el ingreso de los hogares con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad a niveles similares a los de otros países de la OCDE. Por ejemplo, es recomendable considerar aumentar el salario mínimo y desvincularlo de la evolución de otros precios de la economía. México tiene el salario mínimo más bajo en relación con el salario medio de la OCDE (gráfica 2.6) y, medido en dólares de Estados Unidos a paridad de poder de compra, el más bajo de América Latina. Entre 2000 y 2012 el salario mínimo se redujo en México en términos de USD. Como resultado, México es el único país latinoamericano donde el salario mínimo se encuentra por debajo de la línea de la pobreza per cápita (Cepal, 2014).

Evidencia documental muestra que los bajos salarios mínimos han contribuido a una desigualdad más alta en los ingresos en México (Bosch y Manacorda, 2010), resultado que es congruente con el comportamiento observado en los Estados Unidos (Card y Di Nardo, 2002; Lemieux, 2006). Por consiguiente, México podría considerar subir el mencionado salario mínimo para combatir la pobreza y la desigualdad. El hecho de que, de acuerdo con el INEGI, 14% de los trabajadores —sobre todo en el sector informal— reciben un ingreso menor al salario mínimo, sugiere que aumentarlo podría no ser una medida eficaz. No obstante, algunos estudios sobre el impacto de los salarios mínimos en la informalidad (aunque no concluyentes) muestran que aumentos modestos en el salario mínimo pueden, de hecho, atraer a más personas a la fuerza laboral formal y estimular la productividad (Eyraud y Saget, 2008). Además, México debería desvincular el salario mínimo de otros aspectos administrativos y sociales: tradicionalmente,

Gráfica 2.6. **El salario mínimo es relativamente bajo en México**

Salario mínimo como proporción de los salarios promedio de trabajadores de tiempo completo (2012)



Fuente: Base de datos *OECD Labour Force Statistics*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175112

muchos sueldos, beneficios sociales, pensiones, becas e incluso multas se han expresado en múltiplos del salario mínimo (Bosch y Manacorda, 2010). Esto debería modificarse ya que genera incentivos perversos cuando los posibles aumentos provocan temor de que puedan ejercer presión sobre costos y la inflación a nivel sistémico.

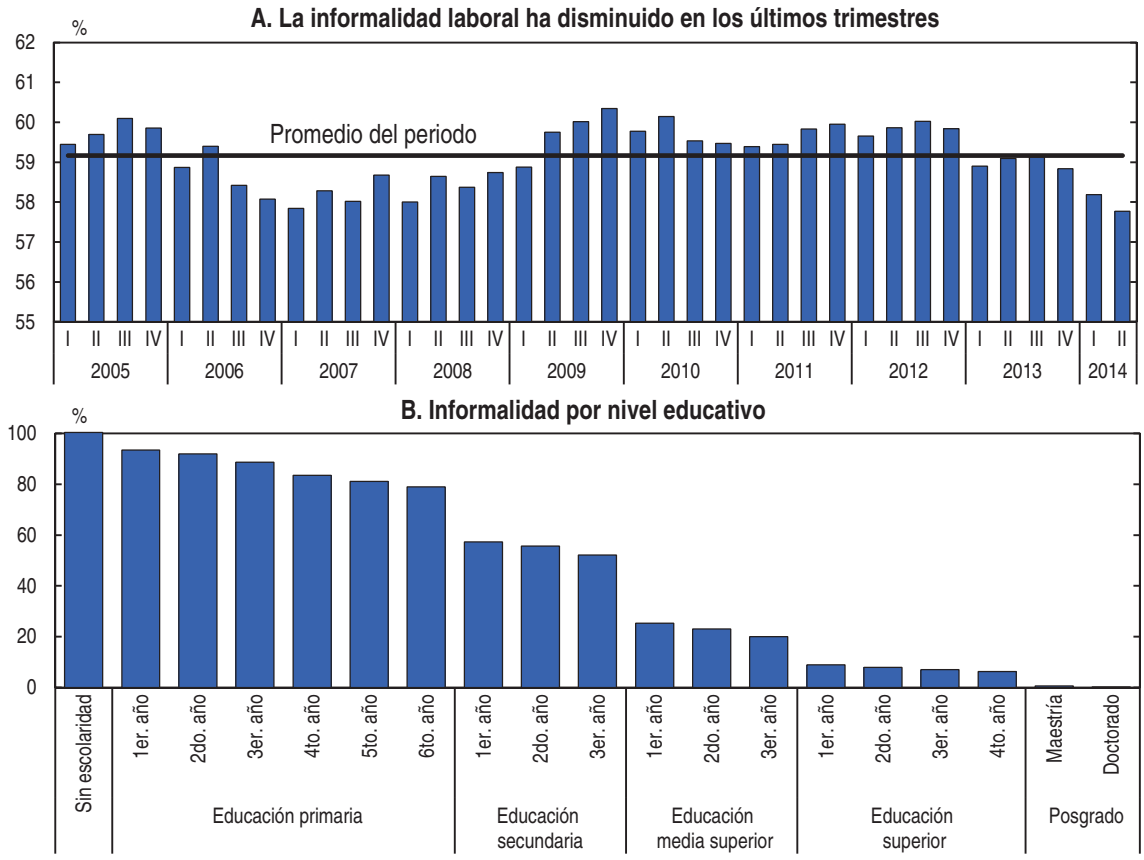
Mercados laborales incluyentes

La informalidad laboral es una característica generalizada de la economía mexicana y constituye un asunto de enorme importancia para las políticas públicas. Muchos trabajadores se autoemplean o trabajan en empresas pequeñas y precarias, sin acceso a la protección social. Pese a que en años recientes ha habido algunas mejoras, 57% de los trabajadores aún operan en el sector informal (gráfica 2.7, panel A). De hecho, si bien muchos países latinoamericanos experimentaron una baja considerable en las tasas de informalidad durante la última década, en México este fenómeno permaneció relativamente constante (Tornarolli *et al.*, 2014). Sin embargo, desde el último trimestre de 2013 se inició una clara tendencia descendente, la cual ha continuado durante todo el primer semestre de 2014, lo que tal vez es reflejo de las reformas laboral y fiscal.

La informalidad se ha extendido ampliamente en las zonas menos urbanizadas y en el sector agrícola: casi seis de cada 10 trabajadores informales viven en localidades con menos de 100 mil habitantes. A su vez, dos tercios de los trabajadores formales viven en localidades de más de 100 mil habitantes, donde hay una mayor presencia de empresas grandes y legalmente constituidas. La informalidad sigue un patrón regional (Dougherty y Escobar, 2013). El sur de México —caracterizado por infraestructura deficiente, baja densidad de población y predominio de actividades agrícolas— registra tasas de informalidad más altas. La informalidad también se relaciona con los logros educativos (gráfica 2.7, panel B). Si bien, en promedio, la tasa de informalidad entre los trabajadores que sólo tienen educación básica o un nivel menor se ubica por encima de 80%, la informalidad entre trabajadores con, por lo menos, educación secundaria es de 20%, entre trabajadores con educación terciaria es de 6% y entre los que cuentan con estudios de doctorado es de 0.3%.

Como se describe en el capítulo 1, el gobierno ha empezado a atender el problema mediante la creación de un nuevo régimen fiscal para micro y pequeñas empresas, el cual

Gráfica 2.7. **Aunque la informalidad laboral ha disminuido en los últimos dos años, ésta sigue siendo muy alta**



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Informalidad laboral. Tasas de informalidad trimestral.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175129

ofrece una variedad de incentivos fiscales similares a los adoptados en Brasil (recuadro 2.3), así como con la campaña "Crezcamos juntos. ¡Ser formal, conviene!", que incluye beneficios como financiamiento para la ampliación de empresas, y créditos para la vivienda y el consumo. Datos recientes sugieren que estas medidas pueden estar ejerciendo un efecto positivo, puesto que ya 4.3 millones de empresas se han registrado conforme al nuevo programa, en comparación con 3.5 millones que lo hicieron con el régimen previo. De igual forma, la exhaustiva ley de reforma laboral de finales de 2012 también representó un paso importante para reducir la informalidad. La misma contenía disposiciones para reducir los costos relacionados con el ajuste de la fuerza laboral en empresas del sector formal. Es probable que estas reformas sean eficaces, ya que de acuerdo con información obtenida de un panel de países latinoamericanos, un mercado laboral más regulado y, en particular, una mayor carga fiscal, aumenta el tamaño de la economía informal (Lehmann y Muravyev, 2012). En efecto, desde la adopción de la nueva ley, la tasa de informalidad ha disminuido (gráfica 2.7, panel A).

Sin embargo, se requieren medidas adicionales para mejorar las perspectivas del empleo formal, en especial para mujeres y jóvenes. Por ejemplo, México podría mejorar la capacidad de aplicación de la ley, sobre todo los recursos destinados a la inspección laboral, de modo que las leyes laborales puedan funcionar con mayor eficacia. Evidencia de otras economías emergentes apunta a que una aplicación más estricta de la ley genera una mayor proporción

Recuadro 2.3. **Políticas para reducir la informalidad: el ejemplo de Brasil**

En la última década, muchos países latinoamericanos han logrado una reducción relativamente exitosa de la informalidad. Entre ellos, Brasil destaca como uno de los casos más exitosos (Tornarolli *et al.,* 2014). Por tanto, el ejemplo brasileño podría servir a México para identificar políticas que han dado buenos resultados en países con un nivel de desarrollo similar.

Brasil experimentó una reducción considerable en la tasa de informalidad, que pasó de 62.2% en 2000, a 49% en 2012. Al igual que en otros países de América Latina (por ejemplo, Argentina, Perú y Ecuador), esta importante reducción se derivó, en buena medida, del crecimiento económico (Baltar, Krein y Moretto, 2006; Bosch, Goni y Maloney, 2007; Corseuil y Foguel, 2012; Tornarolli *et al.,* 2014). Así, es probable que un énfasis permanente en la creación de las condiciones adecuadas para el crecimiento económico conlleve a mayores ganancias en la creación de empleo formal. Sin embargo, se ha demostrado que, en el caso de Brasil, iniciativas específicas de política pública también contribuyeron a reducir la tasa de informalidad.

Por ejemplo, diversos estudios del caso brasileño sugieren que la baja en los costos de empleo ayudó a reducir la informalidad. En particular, la implementación en 1996 del Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o Ley SIMPLES (Sistema integrado de pago de impuestos y contribuciones para micro y pequeñas empresas), tuvo un fuerte impacto en la tasa de informalidad (Monteiro y Assunção, 2006; Cardoso Junior, 2009; Fajnzylber, Maloney y Montes-Rojas, 2011). Esta ley facilitó el registro y redujo la tasa de imposición fiscal para micro y pequeñas empresas. Información documental indica que esta ley contribuyó a la formalización de casi 500 000 microempresas entre 2000 y 2005, lo que representa alrededor de dos millones de empleos (Delgado *et al.,* 2007). En 2009 se aprobó una ley dirigida a microempresas con hasta un empleado (Lei Complementar 128/2008), la cual también redujo el costo de la formalización y las contribuciones a la seguridad social. Estudios recientes señalan que esta ley tuvo también impacto en la formalización de las personas autoempleadas (Corseuil, Neri y Ulyssea, 2013), aunque aparentemente generó efectos perversos en empresas que sustituyen empleados regulares con proveedores de servicios autoempleados.

Mecanismos más estrictos de aplicación de la ley también contribuyeron a aumentar la proporción del empleo formal. Se ha comprobado que la aplicación más estricta de las leyes conlleva a una proporción más alta de empleo formal (Almeida y Carneiro, 2007; Ulyssea, 2008). Si bien Brasil no incrementó el número de inspectores laborales al nivel recomendado por la Organización Internacional del Trabajo, el gobierno puso en marcha algunas iniciativas que aumentaron la vigilancia y aplicación de la ley. En particular, Brasil cambió los incentivos para los inspectores, incluido un sistema de bonos que vincula los salarios con los objetivos de desempeño, lo que ha incrementado mucho la eficacia de la aplicación de las leyes, y ha dado pie a un aumento en el registro formal de trabajadores (Berg, 2010).

Nota: El contenido de este recuadro se basa en resultados de investigaciones de la OCDE (2014c).

de empleo formal (Almeida y Carneiro, 2007; Ulyssea, 2008). Por consiguiente, asignar más recursos a dicha aplicación, es decir, aumentar el número de inspecciones y elevar las multas por incumplimiento de las regulaciones laborales, constituye una opción de política que México debe considerar.

Las políticas para alentar a más mujeres a incorporarse a la fuerza laboral deberían ser una prioridad. México es el país de la OCDE con la mayor brecha de género en las tasas de participación laboral (gráfica 2.8, panel A). Evidencia empírica indica que reducir la brecha de género puede ejercer un impacto importante sobre el crecimiento (Thévenon *et al.,* 2012). En particular, estimaciones recientes de la OCDE sugieren que una reducción de 25% en la brecha de género para la tasa de participación en la fuerza laboral hacia el año 2025 generaría un crecimiento adicional de 1% del PIB en México para ese entonces (OCDE-OIT-FMI-Banco Mundial, 2014), lo que también impulsaría los ingresos fiscales. Atraer a más mujeres a la fuerza laboral podría también reducir la pobreza infantil (gráfica 2.8, panel B). En México, el porcentaje de madres solteras jefas de familia aumentó de 14.6% en 1992 a cerca de 25% en 2008, y una creciente proporción de ellas vive en situación de pobreza (Arias *et al.,* 2010).

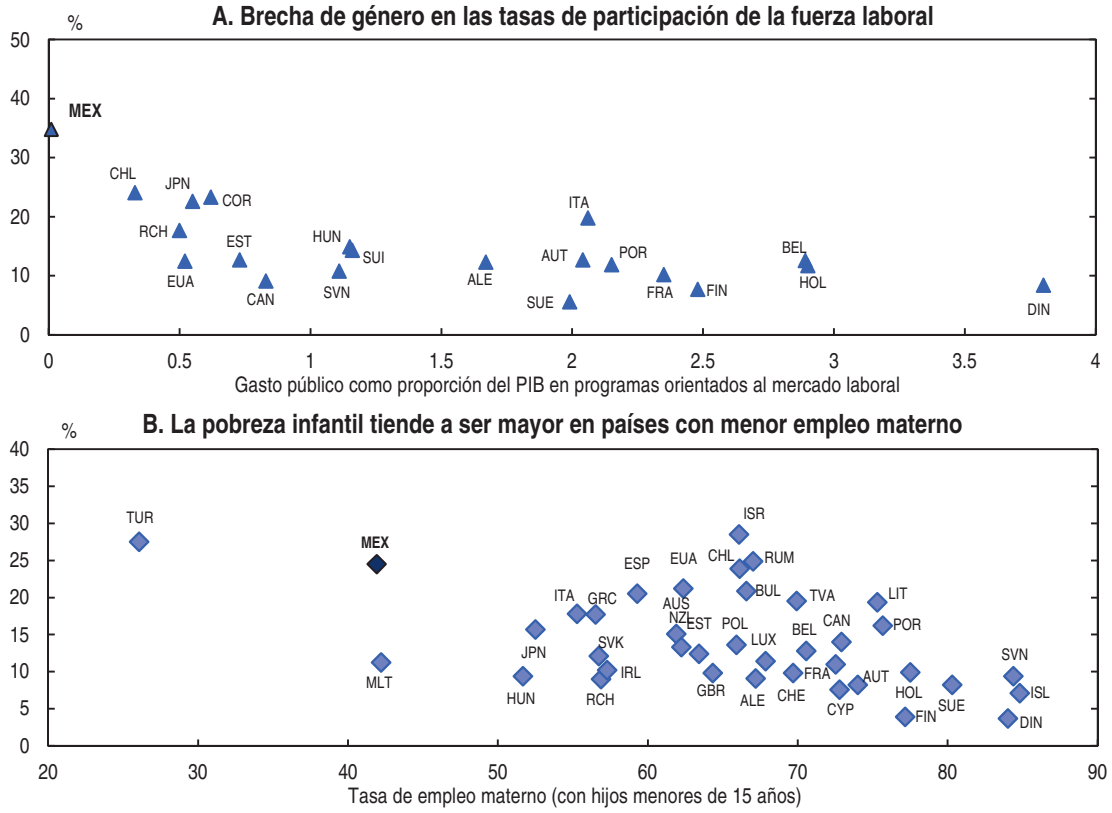
Para reducir la brecha de género, las políticas públicas deben buscar incrementar las opciones del mercado laboral para mujeres y, a la vez, reducir los costos de oportunidad de unirse a la fuerza laboral. Se ha comprobado que la oferta de mano de obra femenina responde mucho más que la masculina ante cambios en los salarios; esto afecta las horas que trabajan, pero aún más su decisión de participar en el mercado laboral (Killingsworth y Heckman, 1986; Evers *et al.,* 2006). La razón es que la decisión que las mujeres enfrentan toma en cuenta el elevado costo de oportunidad (una opción externa) de integrarse a la fuerza laboral: elegir tener hijos y/o convertirse en ama de casa, mientras su pareja aporta el ingreso del hogar.

Una buena manera de elevar los beneficios de integrarse al mercado laboral es ampliar las políticas del mercado laboral activo. Los análisis sugieren que políticas activas para el mercado laboral pueden ser muy importantes para atraer a las mujeres al empleo ya que, en promedio, los efectos de estos programas son mayores para las mujeres que para los hombres (Bergemann y Van den Berg, 2008). Esto se debe a que la oferta laboral femenina es más elástica que la masculina y, por consiguiente, la participación en un programa que incremente las oportunidades en este ámbito (como un plan exitoso para la mejora de habilidades) puede conducir después a recibir ofertas de empleo aceptables. México es el país de la OCDE con el menor nivel de gasto público dedicado a políticas activas para el mercado laboral (gráfica 2.8, panel A). Por consiguiente, aumentar el gasto en programas orientados a este mercado podría contribuir a incrementar la participación laboral de la mujer y reducir la brecha de género.

Conviene que la medida anterior se complemente con políticas orientadas a reducir el costo de oportunidad de unirse a la fuerza laboral. En particular, para alentar a más mujeres a hacerlo, México necesita mejorar el balance vida-trabajo e incrementar el apoyo público para beneficios familiares y derechos relacionados con los niños. De acuerdo con la evidencia documental, los mexicanos enfrentan importantes conflictos entre la vida personal y el trabajo. En México, las personas empleadas trabajan más horas (2 236 horas al año) que sus homólogos en todos los países de la OCDE (la media de la OCDE es de 1 770 horas) (gráfica 2.9, panel A). A la mayoría de los empleados de jornada completa se les requiere trabajar 40 horas por semana durante 50 semanas al año (de ahí las 2 200 horas anuales). Los mexicanos no sólo pasan largas horas en su sitio de trabajo, debido a los deficientes sistemas de transporte público (lo cual es, parcialmente, resultado de la falta de planificación en desarrollo urbano, tema analizado en la siguiente sección), sino que también invierten largas horas en el trayecto hacia —y desde— su sitio de trabajo (gráfica 2.9, panel B).

Los conflictos entre la vida personal y el trabajo no afectan a todos por igual; tiene mucho que ver el grado en que las personas pueden lidiar con las presiones de trabajo, lo que muchas veces depende del apoyo de que disponen a través de su empleo y del sector público. Por

Gráfica 2.8. **México destina pocos recursos a programas orientados al mercado laboral y presenta la mayor brecha de género en la OCDE**



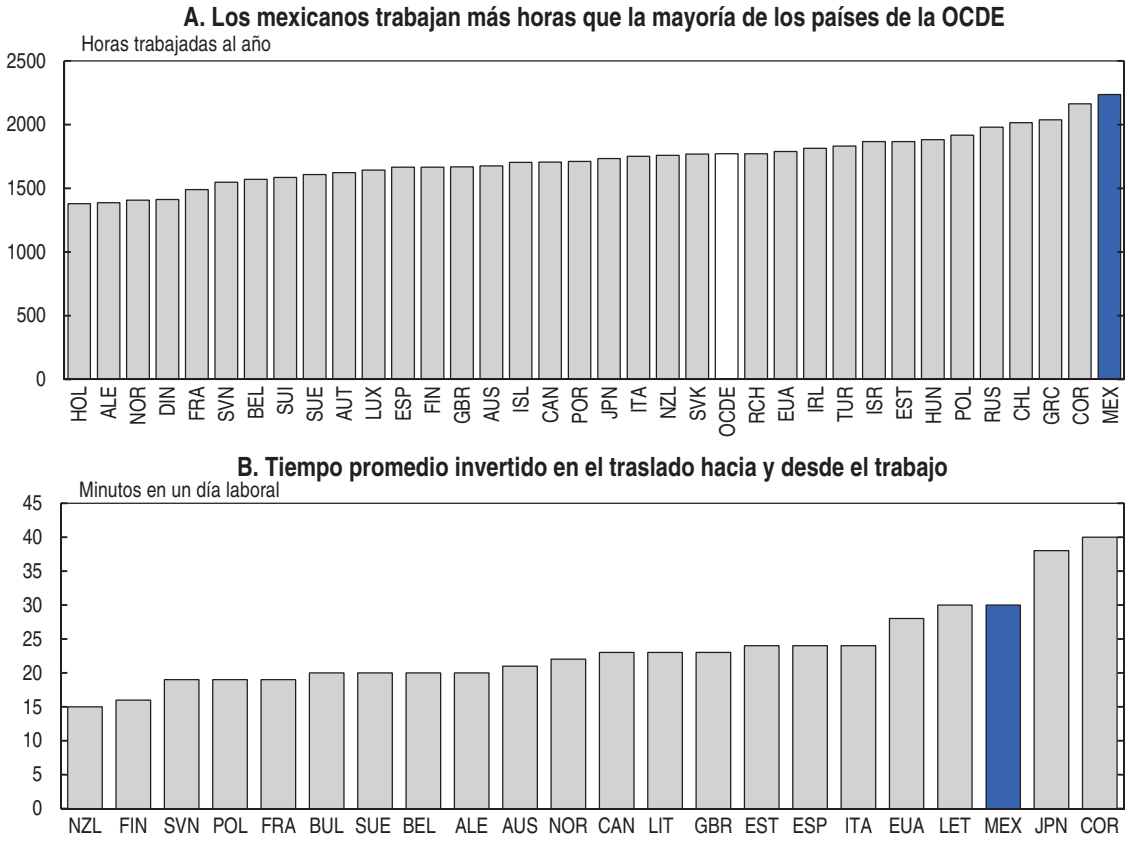
Fuente: Bases de datos *OECD Labour Market Programmes* y *OECD Family Database*; y OIT.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175130

ejemplo, las madres que trabajan cuentan con tiempo reducido para dedicar a sus hijos, a menos que tengan acceso a redes o ayuda para el cuidado de éstos. Por consiguiente, para atraer a más mujeres al mercado laboral, una prioridad clave es brindar más apoyo público a las familias con hijos. En México, las mujeres tienen tres veces más probabilidad que los hombres jóvenes de no ser estudiantes ni empleadas, lo que, en buena medida, es reflejo de las jóvenes que atienden a sus familias. Ampliar los servicios de guardería de alta calidad debería ser prioritario (OCDE, 2011b), en especial para niños de hasta tres años de edad, puesto que México es uno de los países de la OCDE con la proporción más baja de niños de esa edad inscritos en programas de educación preescolar.

En México, los derechos a licencia laboral relacionados con los hijos son limitados. La licencia de maternidad, aunque se paga con 100% del sueldo más reciente, dura sólo 12 semanas y cubre únicamente a mujeres con un empleo formal. Asimismo, el acceso a servicios de guardería de alta calidad y con precios accesibles es fundamental para facilitar el empleo de los padres. Si bien las iniciativas para mejorar y generalizar estos servicios (Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras) y las mejoras en las tasas de inscripción en la educación preescolar (al implementar la obligatoriedad en este nivel) han generado tasas de participación más altas, aún queda mucho por hacer. Por ejemplo, las tasas de registro en los servicios de guardería entre los niños menores de tres años de edad en México se cuentan, aún, entre las más bajas de la OCDE (gráfica 2.10).

Gráfica 2.9. **Los trabajadores mexicanos laboran en condiciones de estrés**



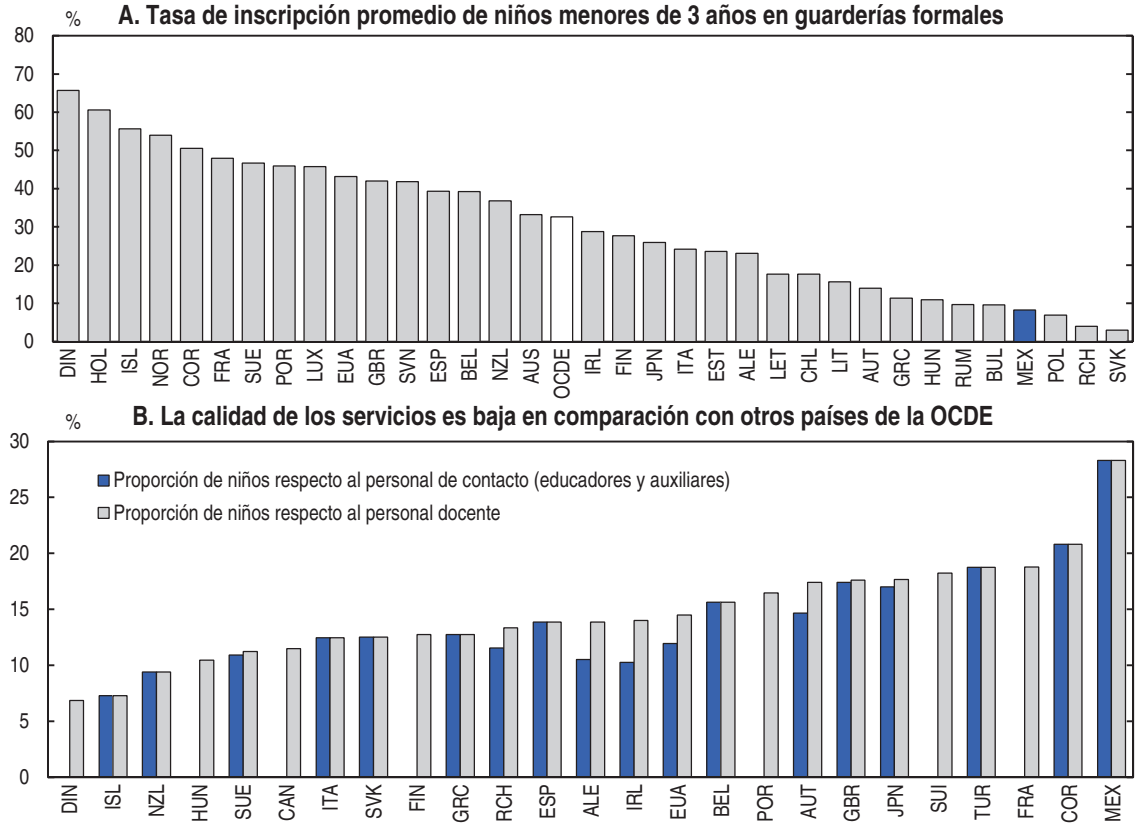
Fuente: Bases de datos *OECD Family* y *OECD Labour Force Statistics*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175146

Asimismo, políticas para modificar los roles de género podrían, también, contribuir a contar con una mayor participación de la mujer en el mercado laboral. Las brechas de género en el trabajo no remunerado (del hogar) en México son de las mayores en la zona de la OCDE: en el hogar, las mujeres mexicanas dedican cuatro horas más que los hombres, al día, a trabajo no remunerado (OCDE, 2013a). Esto constituye una barrera importante a las oportunidades económicas femeninas.

Por último, mejorar el balance vida-trabajo no sólo ayudará a elevar las tasas de participación de la mujer en la fuerza laboral, sino que también puede contribuir a mejorar los resultados en las áreas educativa y de salud. Se ha demostrado que los conflictos entre la vida personal y el trabajo pueden reducir el tiempo de calidad dedicado a los hijos, lo cual ejerce efectos negativos sobre la inversión en el capital humano infantil (Gauthier *et al.,* 2014). De igual forma, investigaciones recientes muestran que trabajar largas horas puede tener consecuencias negativas para la salud (Dembe *et al.,* 2008). Por ejemplo, las personas que reportan que trabajan muchas horas son más propensas a tener estilos de vida poco saludables, presentando conductas tales como tabaquismo, consumo de café y de alcohol, falta de ejercicio y un mal régimen alimenticio (Burke y Cooper, 2008). Por último, trabajar largas horas puede ejercer un efecto negativo sobre la salud mental, la satisfacción ante la vida y, en última instancia, sobre la felicidad (Barnay, 2014).

Gráfica 2.10. **En México, las tasas de inscripción y la calidad de servicio para niños menores de 3 años son relativamente bajas**



Fuente: Bases de datos *OECD Family* y *OECD Labour Force Statistics*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175150

Escuelas incluyentes

Pese a mejoras significativas durante décadas recientes (recuadro 2.4), el sistema educativo mexicano necesita implementar más medidas con el objetivo de aumentar el crecimiento y reducir la desigualdad. El sistema educativo mexicano ha crecido con rapidez en los últimos cincuenta años —de tres millones a más de 30 millones de estudiantes— y hoy casi todos los niños de cinco a 14 años de edad asisten a la escuela. Sin embargo, la calidad de la educación permanece muy por debajo de la media de la OCDE (gráfica 2.11, panel A). Por ejemplo, el estudiante promedio en México obtiene una calificación en la prueba PISA de 417 de 600 puntos posibles en lectura, matemáticas y ciencias, mucho menor que el promedio de la OCDE de 497, siendo la calificación más baja de la OCDE. Sin embargo, hay considerables diferencias entre los estados: aquéllos con tasas de pobreza y desigualdad más bajas tienen calificaciones de PISA más altas (gráfica 2.11, paneles B y C). Por último, en México el gasto público en educación es bajo para los estándares de la OCDE, ineficiente y muy regresivo (Arias *et al.*, 2010; Scott, 2009).

Para atender este reto, el gobierno mexicano ha implementado reformas importantes. Las enmiendas a la Constitución en 2013 establecieron compromisos que se han materializado en diversas reformas legislativas (secundarias): la Ley General de Educación, la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación que mejorará la calidad de la profesión docente. Estas reformas ayudarán a elevar

Recuadro 2.4. **Mejoras recientes en el sistema educativo mexicano**

En años recientes, la educación en México ha sido objetivo central de muchas reformas y se han logrado grandes avances. México cambió el enfoque del programa de estudios para orientarlo a la adquisición de competencias; se profesionalizó a profesores y directivos escolares, y se fortaleció el sistema de evaluación y examinación para lograr mayor transparencia, rendición de cuentas y apoyo para mejoras. Asimismo, el país estableció la educación obligatoria de tiempo completo para todos los niños. Promovió el Programa Escuelas de Tiempo Completo, cuyo objetivo es lograr que para 2018 se cuente con 40 000 escuelas que operen bajo esta modalidad, con lo que se beneficiará a cerca de cinco millones de estudiantes. Esta consolidación de escuelas y su personal, así como un horario de estudio más estable para los educandos puede contribuir a elevar el desempeño estudiantil si se utiliza con eficacia el tiempo de aprendizaje de los estudiantes en la escuela.

Asimismo, en 2009, México puso en marcha el Sistema Nacional de Bachillerato para ofrecer un marco coherente de educación media superior con una mejor orientación académica, mayor oferta educativa, un sistema de supervisión para las instituciones y mecanismos para educar (por ejemplo, capacitación docente, profesionalización del liderazgo escolar, infraestructura y becas).

El logro y los resultados educativos también han mejorado. Las tasas de matrícula en México cubren prácticamente a todos los niños de cuatro a 15 años de edad y han aumentado de 42% en 2000 a 53% en 2012 para los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad. Las tasas de graduación de la educación media superior se incrementaron en 14 puntos porcentuales entre 2000 y 2012 (en comparación con un aumento promedio de la OCDE de ocho puntos porcentuales); sin embargo, sólo 47% de los estudiantes se gradúa, en parte debido a que las tasas de deserción escolar son aún muy altas.

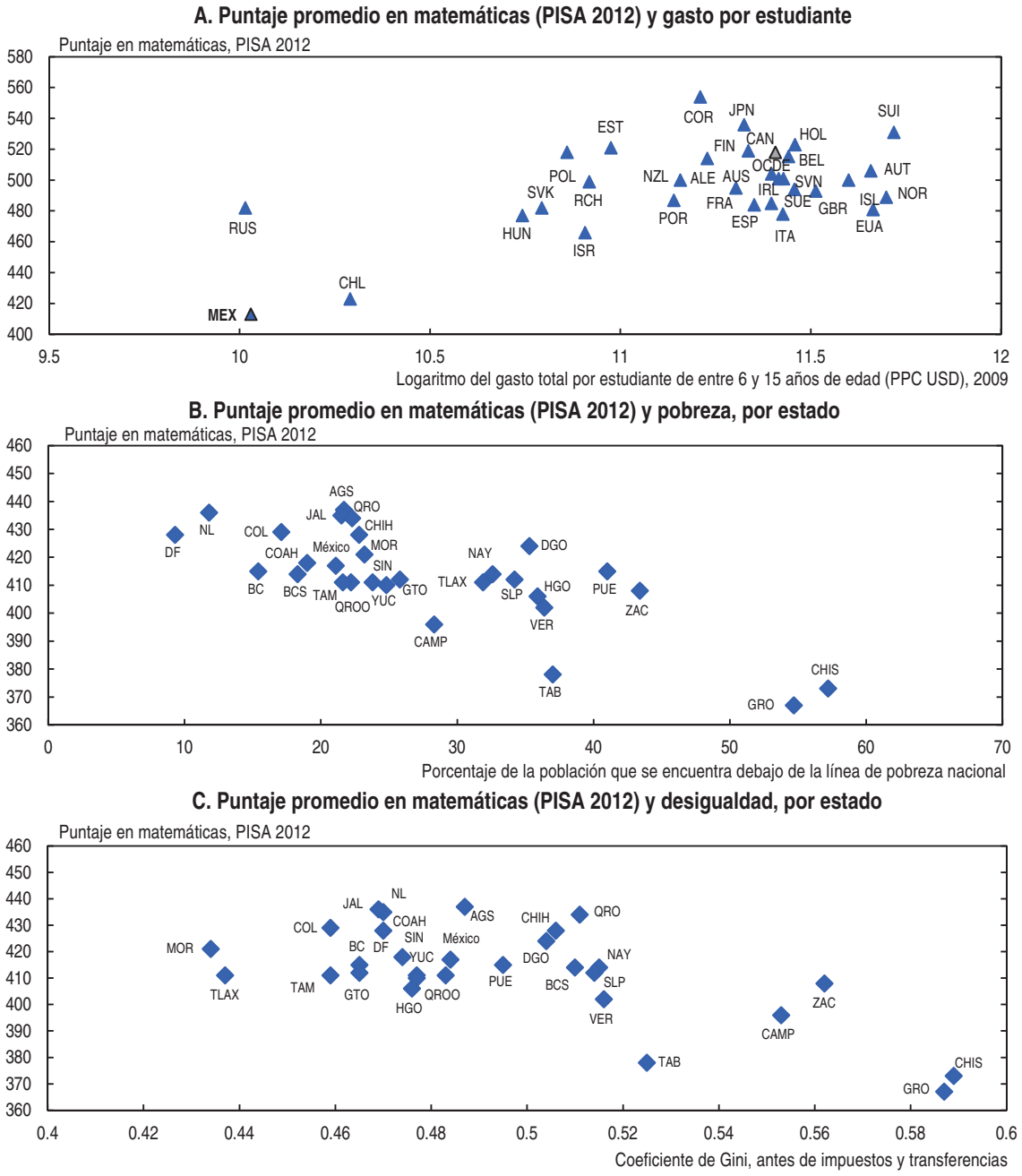
México es también uno de los pocos países en los que tanto las niñas como los niños mejoraron su desempeño en matemáticas en la prueba PISA entre 2003 y 2012. Sin embargo, la brecha de género persiste: los niños obtuvieron una calificación 30 puntos más alta en 2012 que en 2003, mientras que las niñas tuvieron un aumento de 26 puntos; en general, el desempeño de los estudiantes en matemáticas mejoró por una media de 28 puntos entre 2003 y 2012.

Para seguir incrementando la calidad y el acceso a la educación, la actual administración ha convertido a la educación en un área clave de reformas. La reforma en 2013 a la Constitución Mexicana culminó en la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente, diseñada para brindar coherencia a la profesión en la educación primaria y secundaria. Esta ley se dirige a dar claridad a la selección, reclutamiento, inducción, formación, promoción y evaluación de los profesores, directivos escolares y supervisores, y fomenta un nuevo servicio de asistencia técnica para las escuelas. Se trata de un paso hacia la mejora sustancial de la formación docente inicial; la contratación de los mejores candidatos para puestos de docencia; la orientación de los profesores durante sus primeros años en el aula; la promoción del desarrollo continuo de todos los docentes y la consolidación de su evaluación, así como del sistema de gestión de desempeño que reconoce a los maestros eficaces y se centra en sus mejoras.

La nueva ley otorga también autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Se trata de una mejora y un paso hacia el desarrollo del sistema nacional de evaluación de México y aumenta su labor para llevar de vuelta a la escuela datos que pueden ser muy útiles para orientar los planes de mejora no sólo de los profesores sino también para las escuelas. La medida servirá también para guiar a las autoridades educativas en su labor de apoyo a las escuelas y los docentes.

Nota: Este recuadro se preparó en colaboración con Diana Toledo Figueroa del Directorado de Educación de la OCDE con base en las conclusiones de *Education at a Glance* (2014a) y *Education Policy Outlook* (2014b).

Gráfica 2.11. **Gasto por estudiante y puntaje en el examen de matemáticas PISA, nivel nacional y estatal**



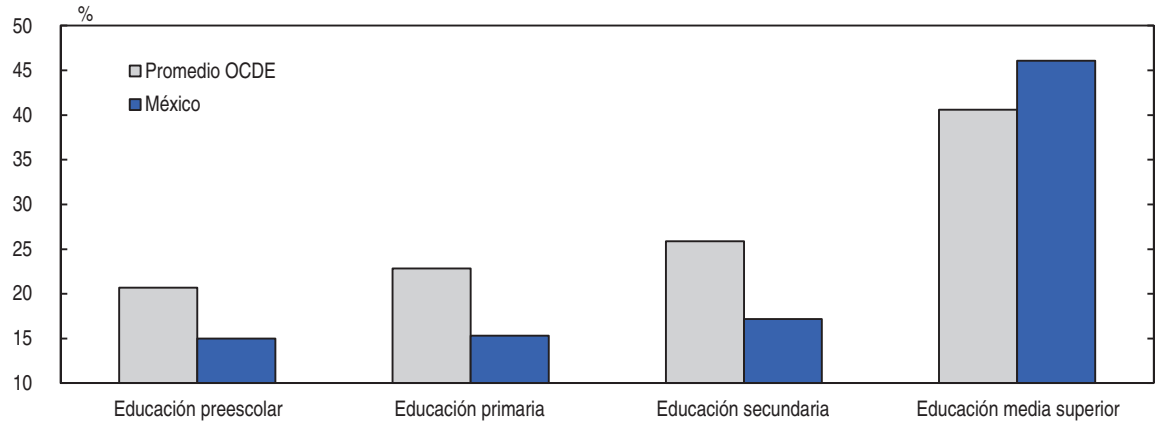
Fuente: OECD, *Education at a Glance* (2013); *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do, Volume* I (2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175164

los resultados educativos al desarrollar condiciones que mejoren los mecanismos de gestión de la profesión docente mexicana. Sin embargo, estas reformas son sólo el comienzo de una transformación más amplia y profunda del sistema educativo, la cual también requerirá reasignaciones de gasto y el fomento de la motivación para que los estudiantes continúen en la escuela y se esfuercen más en sus tareas escolares. Si los estudiantes no están motivados para permanecer en la escuela, esforzarse en sus tareas escolares y completar su educación, es poco probable que se beneficien de mejores normas establecidas por la reforma educativa.

Gráfica 2.12. **Gasto anual por estudiante de instituciones educativas para todos los servicios, como porcentaje del PIB per cápita**

Gasto anual por estudiante / PIB per cápita (2011)



Nota: El gasto en la educación terciaria excluye el gasto en I+D.
Fuente: OCDE (2014), *Education at a Glance*.

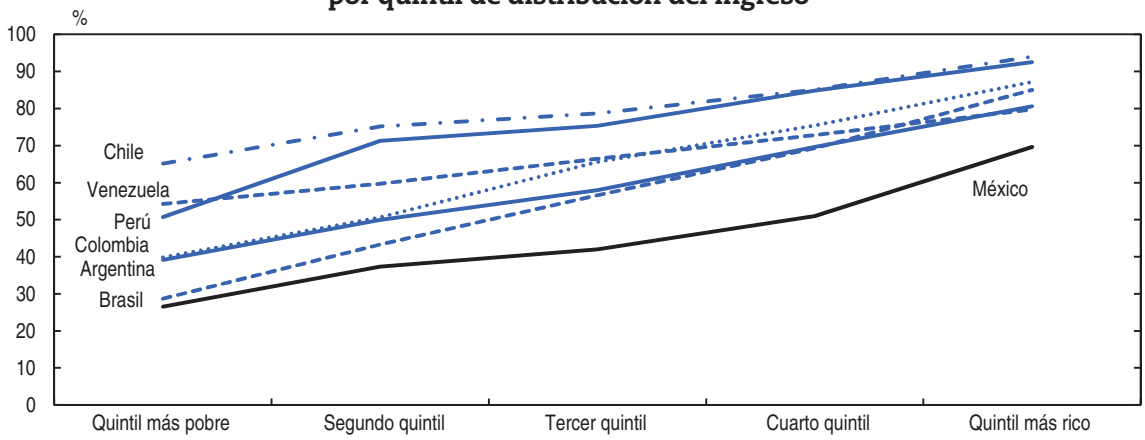
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175176

En México el gasto público en educación como porcentaje del PIB se encuentra cerca de la media de la OCDE. Sin embargo, la proporción de la población en edad escolar es considerablemente más alta que en la mayoría de los países de la OCDE: la población menor a 15 años de edad representa aproximadamente 38%, en tanto que el promedio de la OCDE es de alrededor de 22%. El gasto por estudiante en México es menor que el promedio de la OCDE en todos los niveles de educación. Además, 92% del gasto en educación en el país se asigna a la remuneración del personal y 83% a los sueldos de los profesores, lo cual deja poco margen para invertir en infraestructura.

El gasto en educación de México tiene un patrón similar al de muchos países de la OCDE (gráfica 2.12). No obstante, su gasto por estudiante es proporcionalmente más alto en el nivel de educación terciaria: gasta tres veces más en estudiantes universitarios (dos veces la media en los países de la OCDE) — los cuales, en muy grandes proporciones, provienen de familias con altos ingresos (Scott, 2009)— que en los estudiantes de educación primaria. De hecho, el gasto público en educación terciaria es un factor que contribuye a los altos niveles de desigualdad (Scott, 2014). Datos recabados indican que las inversiones en los años iniciales pueden ser más productivas que las de años posteriores, en particular las inversiones realizadas en niños de entornos desfavorecidos (Heckman, 2006). Las inversiones tempranas sientan las bases para las posteriores. Si bien los déficit iniciales pueden remediarse en etapas posteriores de la vida —por ejemplo, en la adolescencia—, este proceso resulta más costoso (Cunha y Heckman, 2006). Por tanto, es necesario que las iniciativas para nivelar las condiciones y brindar a todos los estudiantes —incluso a aquellos provenientes de las familias más desfavorecidas— la oportunidad de alcanzar el éxito sin importar su entorno social, garanticen que se haga una inversión suficiente en los años iniciales.

Una mayor atención a la educación inicial reduciría la brecha generada por los entornos familiares en los primeros años de vida, y también aumentaría la motivación. La evidencia empírica demuestra que el apoyo al cuidado en la niñez temprana puede ayudar a reducir las tasas de deserción en la educación media superior, mejorar el desempeño de los estudiantes y reducir las brechas en el entorno de aprendizaje generadas por diferentes ámbitos sociales (Heckman, 2013; OCDE, 2011a). El aprendizaje temprano confiere valor a las competencias

Gráfica 2.13. **Tasas de graduación en educación media superior en América Latina por quintil de distribución del ingreso**



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174947

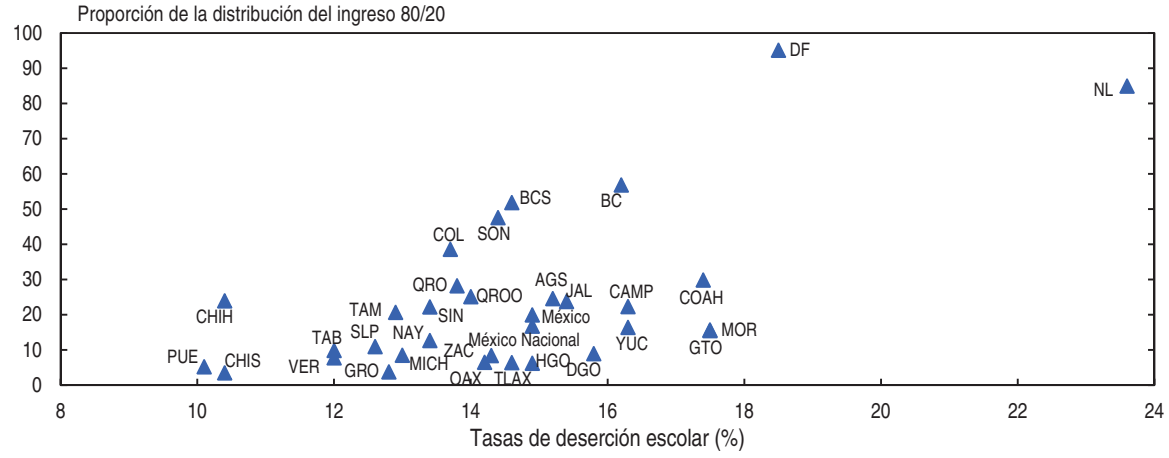
adquiridas y genera motivación que refuerza la confianza para aprender más. El dominio temprano de una gama de competencias cognitivas, sociales y emocionales hace que el aprendizaje en etapas posteriores sea más eficaz y, por consiguiente, más fácil y con mayor probabilidad de continuar. Esto aplica en particular a niños de entornos desfavorecidos que por lo general no reciben el mismo grado de enriquecimiento temprano que reciben los niños de familias de ingresos medianos y altos.

Si bien México ha logrado una de las tasas de matrícula escolar más altas entre los niños de cuatro años de edad entre los países de la OCDE, sólo 25% de los niños menores de tres años recibieron cuidado externo, lo cual ubica al país en el extremo inferior de los países de la OCDE en cobertura y servicios de guardería para este grupo de la población. La intervención previa a la edad de tres años ha demostrado ser muy importante. Las competencias humanas se forman en una secuencia previsible de periodos sensibles que se ha encontrado que son parte del desarrollo de competencias cognitivas, antes de los tres años de edad, donde las interacciones entre la nutrición, la estimulación y el entorno desempeñan funciones decisivas.

Centrarse en las fuerzas externas a la escuela que contribuyen a la alta deserción escolar y las bajas tasas de graduación

Reducir las tasas de deserción en secundaria y aumentar las tasas de graduación debería ser una prioridad clave. En México, las tasas de graduación en educación media superior son bajas no sólo en comparación con otros países de la OCDE, sino también en comparación con otras economías latinoamericanas (gráfica 2.13). La probabilidad de desertar de la escuela y no completar la educación recibe influencia de muchos factores que trascienden a la escuela. De hecho, se ha encontrado que en la mayoría de las economías emergentes —incluida la mexicana—, el entorno familiar importa más que las escuelas (Baker *et al.*, 2002). Un factor determinante que afecta las tasas de deserción es la desigualdad en los ingresos. Un estudio reciente en las escuelas estadounidenses señala que los estudiantes que crecen en localidades con mayores niveles de desigualdad en ingresos tienen relativamente más probabilidades de desertar de la escuela (Kearney y Levine, 2014). En México parece existir un patrón similar, ya que los estados con mayor desigualdad de ingresos —entre los quintiles más altos y los más bajos en ese rubro— son también los que muestran las tasas más altas de deserción escolar (gráfica 2.14).

Gráfica 2.14. **Los estados con mayor desigualdad tienden a presentar tasas de deserción escolar más elevadas**



Nota: Razón de la población ubicada en el percentil 80 de la distribución del ingreso, entre la población ubicada en el percentil 20 de la misma.
Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en información de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) y la base de datos *OECD Regional Well-Being*.

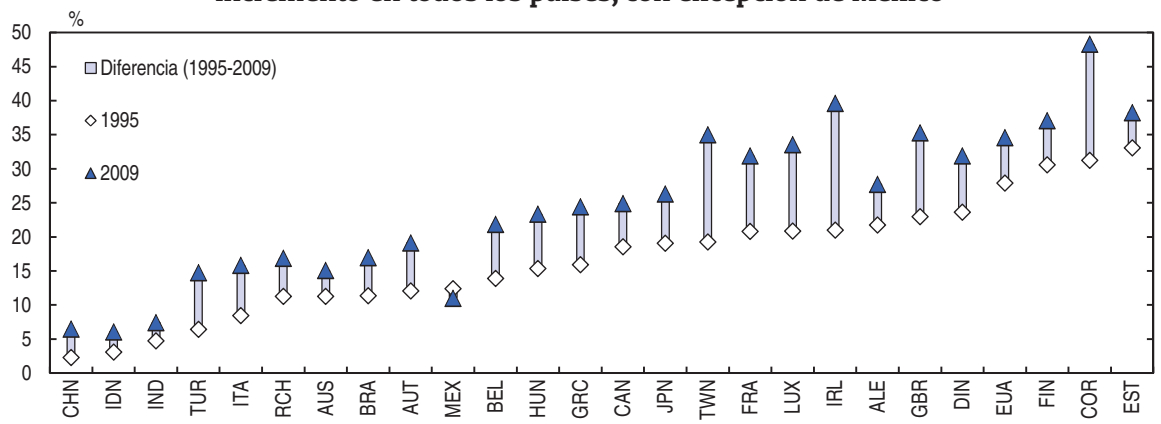
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175185

Otros factores que contribuyen a las bajas tasas de graduación en la educación secundaria son los importantes cambios ocurridos en la estructura de la producción y la estructura de las familias durante las décadas pasadas (Atkin, 2012; Arias *et al.*, 2010). Por ejemplo, desde la década de 1980, cuando México empezó el proceso de apertura al comercio mundial, pero en particular desde que suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1995, la estructura industrial se ha transformado. En específico, la participación de la manufactura aumentó de 12% del total de exportaciones en 1980 a 83% en 2000, y el empleo total en el sector de exportación de manufacturas subió de 900 000 empleos en el sector formal en la década de 1980 a casi tres millones en 2000. Como consecuencia, si bien en la mayoría de los países la proporción de horas trabajadas por personas altamente calificadas aumentó desde 1995, en México esta proporción disminuyó (gráfica 2.15).

Evidencia empírica reciente señala que esta profunda transformación en la estructura de producción ha tenido un impacto importante en el logro educativo de México (Le Brun *et al.*, 2011; Atkin, 2012). El gran aumento de la demanda relativa de mano de obra poco calificada, que generó el impulso a las actividades de manufactura, elevó el costo de oportunidad de permanecer (o mantener a los niños) en la escuela, lo cual contribuyó a las bajas tasas de graduación. Según Atkin (2012), por cada 20 empleos creados, un estudiante del noveno al duodécimo grado dejó la escuela. En el mismo tenor, Le Brun *et al.* (2011) manifiestan que, si bien en México el empleo en manufactura se acompaña de pequeñas mejoras en el logro educativo en niveles iniciales, las ganancias desaparecen cuando los niños llegan a la edad de 16 años. En específico, concluyen que las jóvenes de 16 a 18 años tienen menor probabilidad de graduarse cuanto más empleo en maquiladoras haya en su zona de residencia.

La solución relacionada con las políticas a este problema tendría que contemplar el equilibrio entre crear más empleos y mantener a los niños en la escuela. Una solución sencilla sería aumentar la edad mínima para trabajar en las industrias de manufactura, con el fin de garantizar que los niños no puedan ser contratados en estas industrias en tanto no lleguen a la edad de graduación de la secundaria. Otra opción sería modificar el programa de transferencias monetarias condicionadas (Oportunidades/Prospera) para estimular a los estudiantes a que

Gráfica 2.15. **El total de horas que personas altamente calificadas dedicaron a trabajar se incrementó en todos los países, con excepción de México**



Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la base de datos *World Input-Output* (WIOD).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175191

permanezcan en la escuela hasta su graduación, compensando el efecto negativo generado por la fuerte demanda de empleos de manufactura poco calificados. Evidencia empírica muestra que, hasta ahora, Oportunidades no ha conseguido un impacto significativo en las tasas de deserción (Azevedo *et al*., 2009). Los efectos de Oportunidades se han limitado a aumentar las tasas de matrícula, y no necesariamente las de graduación, ya que está diseñado para aumentar la asistencia a la escuela desde los primeros años.

Una posible solución sería cambiar el flujo de pagos de Oportunidades/Prospera con un gran pago final condicionado a la graduación. En Colombia se ha probado un programa como éste. Barrera-Osorio *et al.* (2011) compararon varios diseños de transferencias monetarias condicionadas con base en la educación, entre ellos un diseño estándar, como Oportunidades, y un diseño llamado "tratamiento terciario" que reduce la recompensa por asistencia pero estimula la graduación y la matrícula en educación superior. Este programa proporciona a los niños transferencias bimestrales menores en comparación con el tratamiento estándar, pero garantiza un pago grande al graduarse. Pese a la reducción en las transferencias bimestrales, estos autores concluyen que el tratamiento terciario aumenta las tasas de asistencia por lo menos tanto como en el tratamiento básico. Sin embargo, el tratamiento terciario parece superior al tipo de estructura de pago como el de Oportunidades en lo que respecta a aumentar las tasas de matrícula en los niveles de educación superior. El tratamiento terciario demuestra ser particularmente eficaz, al aumentar la matrícula en 48.9 puntos porcentuales. La diferencia en el desempeño de los tratamientos básico y terciario depende por completo de sus efectos en los estudiantes con mayor riesgo de desertar.

Los cambios en la estructura familiar han influido también en las tasas de deserción de la educación secundaria. Los estudiantes que provienen de familias desfavorecidas — familias indígenas o bajo condiciones de estrés— corren mayor riesgo de dejar la escuela sin obtener un certificado o diploma (Arias *et al.,* 2010). Por ejemplo, una de las tendencias adversas que han surgido en años recientes es el creciente número de niños nacidos en situación de pobreza. Esto es consecuencia de muchos factores, como el mayor número de nacimientos fuera del matrimonio, el aumento de embarazos en la adolescencia, el mayor número de niños que viven en hogares con una madre o padre solteros y de niños que viven en hogares con padre o madre ausentes por migración. Según Arias *et al.* (2010), todas

estas tendencias indican una transformación de la familia en México, y su función en el desarrollo infantil, que probablemente reduzca la calidad de la crianza y afecte los resultados educativos de los niños.

Entre estas tendencias, la migración es un factor clave que afecta los resultados educativos. La migración a Estados Unidos aumentó considerablemente en los últimos 20 años y, si bien disminuyó durante la reciente crisis económica global, la investigación reciente señala que seguirá siendo importante en los próximos años (Chiquiar y Salcedo, 2013). La migración reduce el tiempo que los padres dedican a sus hijos. Se ha demostrado que el efecto de la migración del jefe de familia a Estados Unidos sobre el logro educativo de los hijos que se quedan es considerable (McKenzie y Rapoport, 2006). Esto puede suceder debido a que se espera obtener menos beneficios de la educación o a limitaciones financieras. Por ejemplo, la migración de un miembro de la familia puede crear una cultura de migración (Massey *et al.*, 1998). Algunos niños abandonados consideran que invertir en educación no vale la pena, ya que esperan migrar a Estados Unidos más adelante para unirse a su padre o madre, y dedicarse a trabajos que requieren pocas competencias (Chiquiar y Hanson, 2005). Pero la ausencia paterna o materna como resultado de la migración puede también forzar a los niños que se quedan a encargarse de las tareas del hogar o trabajar para ayudar a solventar la escasez económica (Meza y Pederzini, 2008).

Una manera de compensar estos efectos podría ser promover más remesas de los migrantes dirigidas al logro educativo. Varias investigaciones concluyen que las remesas pueden tener un efecto importante en la retención escolar, sobre todo en zonas pobres, al aliviar las restricciones crediticias de los que se quedaron atrás (Cox-Edwards y Ureta, 2003; Taylor y Mora, 2006; López-Córdova, 2005). México ya cuenta con un programa llamado "tres por uno" que motiva a los mexicanos en el extranjero a invertir en sus comunidades de origen. Desde el inicio del programa los migrantes han contribuido con USD $15 millones anuales (Hazán, 2012). Este programa podría aumentarse o ampliarse para canalizar las remesas a la educación. La evidencia indica que esta canalización puede incrementar significativamente el gasto educativo en los estudiantes a quienes se dirige (Ambler *et al.*, 2014).

Por último, para aumentar el atractivo de la educación media superior para los estudiantes, la transición de la escuela al trabajo deberá ser prioritaria. Una forma de preparar a los estudiantes para el mercado laboral es a través de la educación vocacional y técnica (EVT) y programas basados en el trabajo (OCDE, 2010). En México, el sistema EVT brinda oportunidades de aprendizaje en regiones remotas y apoyo a los estudiantes en riesgo de deserción. Para mejorar el sistema, México reformó el bachillerato tecnológico y creó becas para prácticas profesionales. La EVT tiene una función económica clave que consiste en mejorar las competencias e integrar a los jóvenes al mercado laboral, así como suministrar capacidades técnicas de alta calidad. Pero México debería redoblar los esfuerzos para ampliar el sector EVT, ya que aún es el más pequeño de la OCDE. Hay diferentes trayectorias que México puede seguir para mejorar dicho sector. Por ejemplo, el gobierno podría establecer un marco formal de consulta entre empleadores, sindicatos y el sistema EVT, adoptando normas de calidad y periodos de prácticas para apoyar y ampliar la capacitación en el sitio de trabajo como parte integral de los programas vocacionales. También podría proporcionar capacitación pedagógica a los profesores de EVT antes de que empiecen a ejercer la docencia, y desarrollar la capacidad de analizar y utilizar información sobre las necesidades del mercado laboral para guiar el diseño de políticas y mejorar la toma de decisiones.

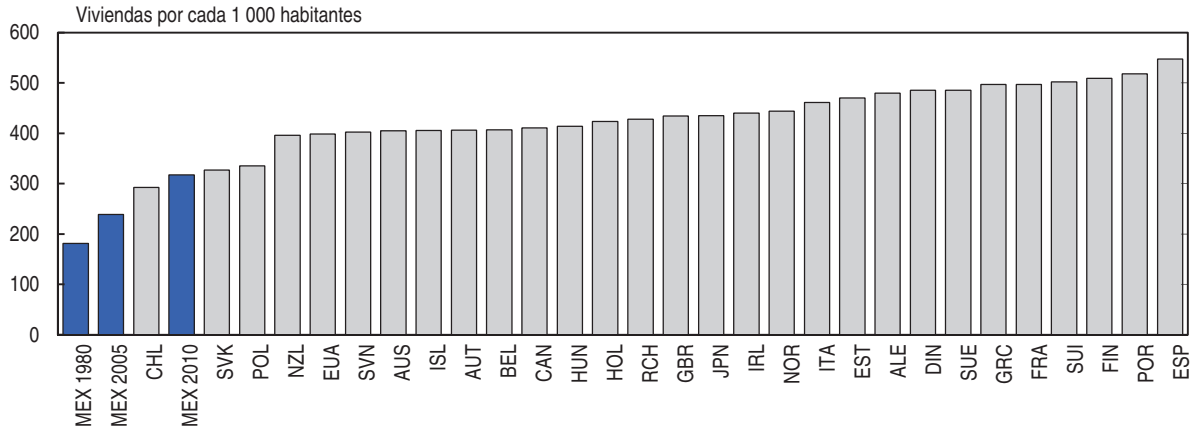
Finalmente, la evidencia señala que la movilidad y la probabilidad de abandonar la escuela están fuertemente vinculadas (Weissbourd, 2009). Por consiguiente, programas de desarrollo comunitario enfocados en la vivienda pueden ayudar a reducir las tasas de deserción escolar. Esto sugiere que es muy importante integrar políticas que busquen mejorar los resultados educativos con programas de vivienda y desarrollo urbano. En otras palabras, el Estado debería centrarse en desarrollar ciudades incluyentes.

Ciudades incluyentes

Si bien las políticas de vivienda de México han logrado facilitar el acceso de la población a la vivienda (gráfica 2.16), no consideraron de forma suficiente el importante impacto del sector de la vivienda sobre el desarrollo urbano (Rojas, 2014). En México, la construcción formal e informal de viviendas se dio en un débil marco de gestión de desarrollo urbano, con medidas institucionales en su mayoría fraccionadas y carentes de coordinación para la planeación e implementación de infraestructura de redes básicas, servicios de transporte, y el suministro de servicios y prestaciones urbanas básicas (véase el recuadro 2.5). El resultado es que, a pesar de la mejora en el acceso a la vivienda, la calidad de vida de una parte significativa de hogares ha empeorado.

Gráfica 2.16. **México ha mostrado eficacia al facilitar el acceso a la vivienda**

Número de viviendas por cada 1 000 habitantes (1980, 2005, 2010)



Nota: 1981 para Australia y Grecia; 1982 para Francia; 1986 para Alemania; 1988 para Finlandia; 1989 para Portugal y 1990 para Italia; 1982 para Chile; 2001 para Bélgica, República Checa y Grecia; 2002 para Federación Rusa; 2003 para Australia e Italia; 2004 para Francia y Suiza; 2002 para Chile; 2005 y 2010 para México

Fuente: INEGI (1980), Censo General de Población y Vivienda; INEGI (2005), Conteo de Población y Vivienda 2005.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933174972*

Hoy en día, en México muchas familias de niveles de ingresos bajo y medio-bajo viven una realidad en la que obtienen una casa pero reciben servicios deficientes y carecen de acceso fácil a buenas escuelas, hospitales y oportunidades de empleo y desarrollo económico. Además, las políticas de vivienda han contribuido a aumentar la separación geográfica socioeconómica (Sánchez Peña, 2012), lo cual puede tener efectos negativos sobre el bienestar de los grupos desfavorecidos al afectar su salud, logros educativos, balance vida-trabajo y seguridad personal (Leigh y Wolfers, 2001).

Recuadro 2.5. **Políticas de vivienda y desarrollo urbano en México**

En este recuadro se presenta una breve descripción de las tendencias recientes de vivienda y urbanismo en México, así como las políticas que las conformaron. De igual forma, se describen de manera breve los cambios en las políticas de vivienda y desarrollo urbano puestas en marcha por la actual administración.

En la segunda mitad del siglo XX, México se urbanizó con mayor rapidez que la mayoría de los países de la OCDE y para 2010 cerca de 78% de la población vivía en ciudades. México ha tenido una larga historia de desarrollo de vivienda informal. Durante muchos años, el funcionamiento del sector de vivienda mexicano restringió el acceso a una vivienda adecuada a gran parte de la población, en especial las familias de ingresos bajos. Dado que los desarrolladores de vivienda tradicionalmente han construido casas para familias de altos y medianos ingresos, aquellos que no encontraban soluciones a sus problemas de vivienda en el mercado formal recurrían a soluciones informales para cubrir sus necesidades de vivienda. Como resultado, las casas, en su mayoría, eran de autoconstrucción con un proceso incremental y en gran medida informal, sin licencias de por medio. Incluso hoy alrededor de un cuarto de las viviendas urbanas de México aún se autoconstruyen, careciendo así de títulos de propiedad legales o bien se construyen fuera del proceso formal de desarrollo.

En 1972, la creación de dos organismos públicos descentralizados encargados de ofrecer financiamiento para la vivienda formal —INFONAVIT, para los trabajadores del sector privado, y FOVISSSTE, para trabajadores federales— cambió radicalmente la imagen del desarrollo de vivienda en México. Estas instituciones, financiadas con un impuesto sobre nómina de 5% para todos los trabajadores formales, recibieron el mandato constitucional de ayudar a los trabajadores a tener acceso a la vivienda y se convirtieron en los actores más importantes del desarrollo de vivienda en México. De hecho, la rápida expansión del financiamiento de la vivienda encabezado por estas instituciones dio paso a la transición de la vivienda informal a la formal a gran escala en el país. Para 2005 la mayoría de las familias mexicanas había comprado una casa construida por un desarrollador privado con una hipoteca financiada por estos organismos. Para 2012, el INFONAVIT otorgó 73% de todos los créditos para vivienda en México, por un valor total de MXN 79 mil millones (USD 6 100 millones). Esta expansión tan grande de la reserva de casas sólo ha ocurrido en algunos países de la OCDE, incluidos Portugal, Irlanda, Japón y España. Este proceso ayudó a México a ofrecer en un alto grado y con mucha velocidad la transición a viviendas más permanentes a un creciente porcentaje de la población. Sin embargo, dado que en muchos casos el desarrollo de la vivienda ocurrió sin prestar interés al desarrollo urbano, también contribuyó a muchos de los retos que actualmente afrontan las ciudades mexicanas.

En parte como consecuencia de estas políticas, la expansión urbana en las zonas metropolitanas mexicanas ha sido ineficiente y costosa, y ha contribuido a la segregación social. Al concentrar el crédito en segmentos de bajos ingresos de la población con empleo formal, favorecer la propiedad de los bienes inmuebles por encima de otras alternativas y depender de un modelo comercial de viviendas formales y producidas en masa, el INFONAVIT financió casas que a menudo se construían donde el terreno era más económico (en grandes extensiones de tierra alejadas de los centros de las ciudades y desconectados de la infraestructura y los servicios urbanos). Además, en algunos casos los acuerdos con los desarrolladores para construir tuberías hidráulicas y otros servicios nunca se cumplían, en tanto que la prometida infraestructura de transporte que conectaría los desarrollos con los centros urbanos nunca se materializaba. Asimismo, muchos asentamientos se ubicaban en zonas de riesgo, como márgenes de ríos y cerros inestables, lo que acarreaba costos sociales y económicos devastadores si ocurría algún desastre. En la década pasada, la construcción de muchas casas financiadas por el INFONAVIT en ubicaciones que distan de ser óptimas, influyó de forma importante para que un gran número de ellas quedaran deshabitadas (cerca de 270 000 casas tan sólo de las financiadas por el INFONAVIT). Además, este proceso contribuyó al aislamiento socioeconómico en las zonas metropolitanas. En algunas ciudades, por ejemplo Cancún y Monterrey, los grupos de bajos ingresos tienden a vivir en las

Recuadro 2.5. **Políticas de vivienda y desarrollo urbano en México** *(Cont.)*

afueras, tendencia fomentada por los subsidios a la vivienda y los precios más bajos de la tierra en zonas conurbadas. En otros casos, como Guadalajara y Mérida, hay una clara división geográfica (norte/sur y este/oeste) dentro de la zona metropolitana.

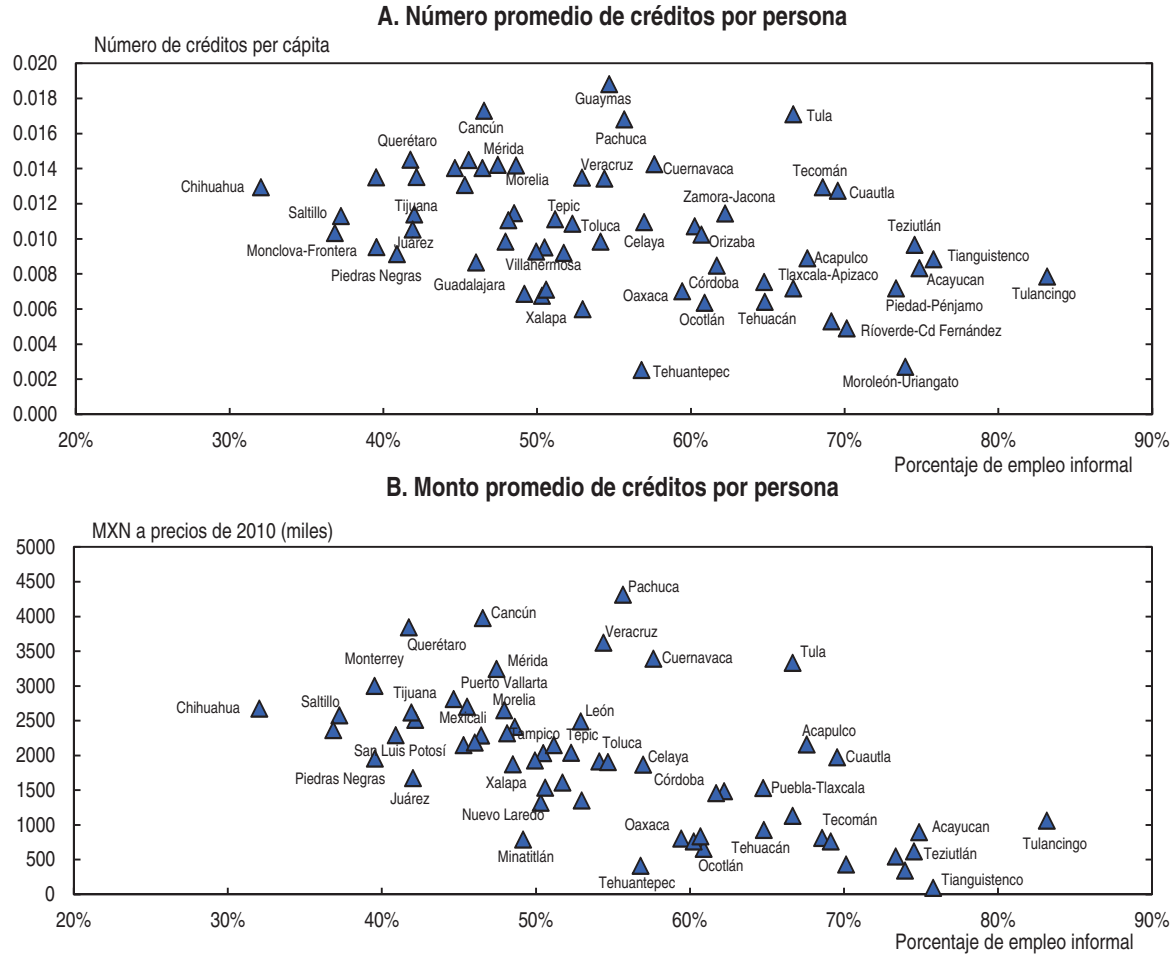
Pese a la rápida urbanización del país, hasta fecha muy reciente México carecía de una política urbana que guiara el desarrollo urbano. En el pasado, las autoridades mexicanas se centraron en construir casas más que en construir ciudades, y la política urbana llegaba por accidente a través de la política de vivienda. Sin embargo, México ahora ha empezado la transición que lo aleja de este tipo de políticas. Las políticas de vivienda y urbanas se consideran una prioridad dentro de la agenda de reforma que el actual gobierno inició en enero de 2013. Las autoridades se proponen reducir el déficit de vivienda que aún afecta a cerca de 35% de las familias mexicanas, y atender los ineficientes patrones de desarrollo de décadas recientes. Este nuevo enfoque a la política de vivienda y urbana difiere de los que operaban en el pasado reciente al cambiar de objetivos cuantitativos para la vivienda a un enfoque cualitativo más explícito a la vivienda y al entorno urbano. Los objetivos se explican claramente en el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, cuyos objetivos son: i) proporcionar una vivienda digna a los mexicanos, ii) cerrar la brecha de vivienda, iii) hacer la transición hacia un modelo de desarrollo urbano más inteligente y sostenible, y iv) mejorar la coordinación interinstitucional.

Nota: Este recuadro se preparó en colaboración con Marissa Plouin del Directorado de Gobernanza de la OCDE y con base en las conclusiones de la Organización (OCDE 2014d).

La tendencia hacia un desarrollo amplio en la periferia y la disminución de centros urbanos también ha ejercido presión adicional sobre los servicios públicos y de transporte, dado el aumento en la duración de los traslados y en las distancias; esto contribuye a elevar las tasas de motorización y a dificultar y encarecer la prestación de alternativas de transporte público eficientes y de calidad. A menudo se construyen nuevos desarrollos habitacionales en las afueras de las ciudades sin una planificación e inversión adecuadas en transporte público, lo cual hace indispensable el uso del automóvil. Entre 2000 y 2011, el número de vehículos registrados en zonas metropolitanas aumentó de 7.9 millones a 16.1 millones. Mientras tanto, la tasa de motorización se duplicó durante la década pasada, de 10 a 20 vehículos por cada 100 personas. A su vez, los aumentos en estas tasas generan externalidades, como congestionamiento, contaminación atmosférica, emisiones de gases de efecto invernadero, accidentes de tránsito y contaminación por ruido. Respecto a otros servicios públicos, como el agua, en los casos más notorios, los acuerdos con desarrolladores para construir tuberías y otros servicios aún no se cumplen.

Las recientes políticas de vivienda de México enfrentan un problema fundamental: se han basado en la asignación de recursos de acuerdo con la situación laboral y no con las necesidades de vivienda reales. La cantidad y montos de los créditos para vivienda otorgados por el INFONAVIT se asocian positivamente con las tasas de formalidad en los estados (gráfica 2.17). Relacionar los programas de vivienda con la situación laboral no ayuda a la focalización de recursos ni a garantizar su eficacia para mejorar las condiciones de vivienda. Más aún, dado que las zonas de residencia tienen gran impacto en los resultados socioeconómicos de sus habitantes, conviene considerar a las políticas de vivienda como parte integral del plan nacional para mejorar la inclusión, y no de forma aislada, como ha sucedido.

Gráfica 2.17. **El número y montos de los créditos de INFONAVIT está positivamente asociado al empleo formal**



Fuente: CONAVI (2014), Históricos de vivienda, consultados en julio de 2014.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175219

El objetivo tendría que ser construir ciudades incluyentes, no sólo casas. El sector de la vivienda debería adoptar un enfoque urbanístico para construir viviendas que contribuyan al desarrollo de ciudades pequeñas, habitables y diversas, y no únicamente cumplir con el objetivo de añadir más casas a las reservas que ya se tienen. Por tanto, es necesario revisar la congruencia de las políticas de vivienda, ya que se han basado sobre todo en el suministro de subsidios e hipotecas con tasas menores a las del mercado para cubrir las necesidades de familias con bajos ingresos. De hecho, México ha sido uno de los pocos países de la OCDE, junto con Italia y España, en los que la política de vivienda de interés social ha consistido exclusivamente en ofrecer ayuda para comprar viviendas y no para rentar. Durante mucho tiempo esta política ha sido impulsada por objetivos cuantitativos, sin prestar atención a los patrones geográficos, y ha generado una rápida expansión de las ciudades.

Para frenar la expansión urbana, la actual administración adoptó nuevas reglas de operación para los subsidios federales, que implican el otorgamiento de mayores subsidios para vivienda a desarrollos habitacionales con una ubicación más central. Se trata de un paso importante, aunque la fuerte dependencia de la propiedad de la vivienda aún puede ser ineficaz debido a que, en muchos estados, en términos financieros es mucho más ventajoso

rentar que comprar un bien inmueble (OCDE, 2015a). Además, el alquiler de viviendas puede ser la manera más eficaz y costo-eficiente de reducir el crecimiento desordenado de las ciudades, ya que a menudo tienen un desarrollo más denso y se ubican en centros urbanos (Blanco *et al.,* 2014). Por último, en relación con la propiedad de una casa, el alquiler de una vivienda está sujeto a menores costos de transacción, lo cual puede mejorar la movilidad y productividad de los trabajadores.

En 2013, el INFONAVIT puso en marcha un programa piloto, *Arrendavit*, para ayudar a sus afiliados a arrendar viviendas, pero los resultados han sido mucho más bajos de lo esperado. Esto puede deberse a que México tiene una protección relativamente alta para el arrendatario, lo cual limita la oferta de vivienda para alquiler. El marco regulatorio y el sistema judicial son complejos y onerosos, y tienden a favorecer a los arrendatarios. Otros problemas son que los mercados crediticios poco desarrollados limitan el acceso a financiamiento de largo plazo para los arrendadores, y que la política de vivienda de interés social aún se centra en promover la propiedad de los inmuebles. Para estimular la vivienda de alquiler para familias de bajos ingresos, México podría, en primer lugar, reducir la carga fiscal sobre las propiedades para alquiler. Asimismo, tendría que impulsar la demanda de la vivienda para alquiler siguiendo los ejemplos del programa *Ciao Suegra* de Chile o el programa de bonos de elección de vivienda de Estados Unidos, lo cual complementa la renta mensual de la familia al asumir la diferencia entre el 30% del ingreso familiar y la renta justa de mercado en la zona metropolitana, con una calidad mínima de la vivienda.

Salud incluyente

México necesita mejorar los resultados en salud y reducir las desigualdades en el sistema actual, las cuales tienen efectos negativos en el bienestar, los resultados educativos y la productividad de las personas (Mayer-Foulkes, 2008). Desarrollar un "Sistema Universal Nacional de Salud" para asegurar el acceso eficaz a asistencia médica de alta calidad a todos los mexicanos, sin importar su situación laboral, debería ser una alta prioridad, tal y como lo propuso el gobierno. El Pacto por México reconoció esta necesidad y se comprometió con un sistema de calidad y de acceso equitativo a través de todos los proveedores y en el que los individuos pueden elegir con libertad entre ellos. Sin embargo, la diferencia de opiniones respecto a la manera de aumentar con eficacia el acceso a la salud han retrasado las acciones.

En la actualidad la asistencia médica en México es prestada por redes de salud segmentadas que emplean a su propio personal, y cuyos derechos son determinados por la situación laboral (recuadro 2.6). Los mayores proveedores son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), dirigido a personas con empleo formal, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para los empleados del sector público. El Seguro Popular —programa universal de salud financiado públicamente— cubre a las familias restantes, con el cual se consigue alcanzar una cobertura casi completa de la población. De hecho, algunas medidas del desempeño en salud han mejorado gracias a la introducción del Seguro Popular en 2004 (Bosh *et al.,* 2012). Sin embargo, la mayoría de los indicadores de este sector son aún bajos. Por ejemplo, la esperanza de vida es de 74 años, seis años por debajo de la media de la OCDE (gráfica 2.18); las tasas de mortalidad infantil se encuentran entre las más altas de América Latina; la mortalidad por enfermedades coronarias va en aumento, mientras que en casi todos los países de la OCDE se encuentra a la baja; México tiene la segunda tasa más alta de obesidad de la OCDE y casi uno de cada seis adultos es diabético (OCDE, 2015).

Recuadro 2.6. **Estructura del sistema de salud mexicano**

El sistema de salud mexicano está fragmentado en numerosos proveedores que se encuentran desconectados entre sí. Las diversas instituciones de seguridad social (como el IMSS, el ISSSTE y PEMEX) cubren cerca de 45% de la población, en tanto que el Seguro Popular, puesto en marcha en 2004 y operado por la Secretaría de Salud (SS), representa otro 40.8%. El Seguro Popular funciona a través de servicios descentralizados de salud (SDS). Los programas de seguridad social dependen de una combinación de contribuciones del empleador y de los empleados, así como de una transferencia proveniente del presupuesto del gobierno federal; por su parte, el Seguro Popular es financiado con subsidios federales y estatales, así como con una pequeña cuota. La integración horizontal de los diferentes programas es débil. En general, los afiliados a uno de ellos no pueden tener acceso a servicios proporcionados por los otros, y las funciones de regulación, financiamiento y prestación del servicio están integradas de forma vertical dentro de cada programa.

La alta fragmentación del sistema es una fuente importante de ineficiencias. El hecho de que las diversas instituciones de seguridad social, las aseguradoras privadas, y los servicios de salud federales y estatales tengan sus propios prestadores del servicio integrados verticalmente sin acceso a los servicios de los demás, ha generado una costosa duplicación de administración e infraestructura en el ámbito de salud, restricción del poder de elección de los pacientes y falta de competencia entre los proveedores. Por ejemplo, en el Distrito Federal, las altas por cama de hospital de la red de la SS son alrededor del triple de la tasa del IMMS, lo cual sugiere que la capacidad del IMSS puede estar subutilizada.

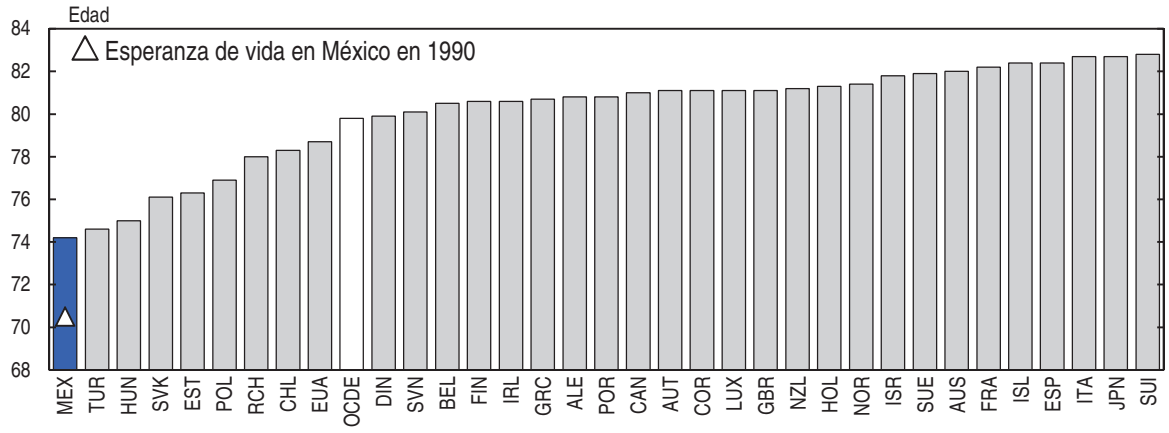
La fragmentación del sistema de salud mexicano también reduce la eficacia al aumentar los costos administrativos. La existencia de varios proveedores-aseguradores integrados de forma vertical duplica las estructuras administrativas e impide aprovechar las economías de escala en la administración. Esto puede explicar por qué el sistema de salud mexicano tiene los costos relativos de administración más altos de la OCDE (gráfica 2.19).

Es preciso también atender las brechas en la gobernanza del sistema de salud en los niveles federal y estatales. La prestación de servicios de asistencia médica por la SS se descentralizó a los estados en dos etapas en las décadas de 1980 y 1990. En este sistema, el gobierno central sólo establecería el marco general de política (objetivos, marco regulatorio, coordinación y evaluación), en tanto que las autoridades estatales organizan y operan los servicios de asistencia médica. El objetivo era reducir la burocrática y muy centralizada toma de decisiones, que se percibía causaba un desajuste entre recursos y necesidades. También se esperaba que esta reforma mejorara la coordinación entre proveedores que dan servicio a la población no asegurada. Sin embargo, no ha mejorado la eficacia, ya que la SS tiende a tener facultades de regulación y supervisión débiles. Se carece también de coordinación entre los niveles federal y estatales, y hay también marcadas diferencias en los recursos financieros y las capacidades de gestión en los estados federales. No fue sino hasta fechas recientes que se reformaron las transferencias federales basadas en antecedentes históricos y muchos estados aún carecen de sistemas de información y gestión para administrar sus servicios de asistencia médica con base en resultados. Más aún, la autonomía de los estados en lo que se refiere a organizar y operar servicios de atención médica se ve restringida por el contrato colectivo de trabajo para los empleados que la brindan, el cual es negociado centralmente y limita los fondos para usos no relacionados con los salarios.

Por último, los dos programas dirigidos a la población actualmente no asegurada pueden generar errores de focalización e ineficacia. Alrededor de 7.6% de los usuarios del IMSS-Oportunidades, un programa sin aportaciones dirigido a la población en situación de pobreza operado por el principal instituto de seguridad social (IMSS), también están asegurados por este último. Asimismo, hay duplicación de servicios entre el IMSS y el Seguro Popular, lo cual provoca costos fiscales más altos debido al doble pago de subsidios por afiliado que ambas entidades aseguradoras reciben del gobierno federal.

Nota: Este recuadro se preparó en colaboración con Ian Forde, del Directorado de Empleo y Asuntos Laborales y con base en las conclusiones de la OCDE (2015b).

Gráfica 2.18. **En México, la esperanza de vida es la más baja entre los países de la OCDE**



Fuente: Índice para una Vida Mejor, 2013.

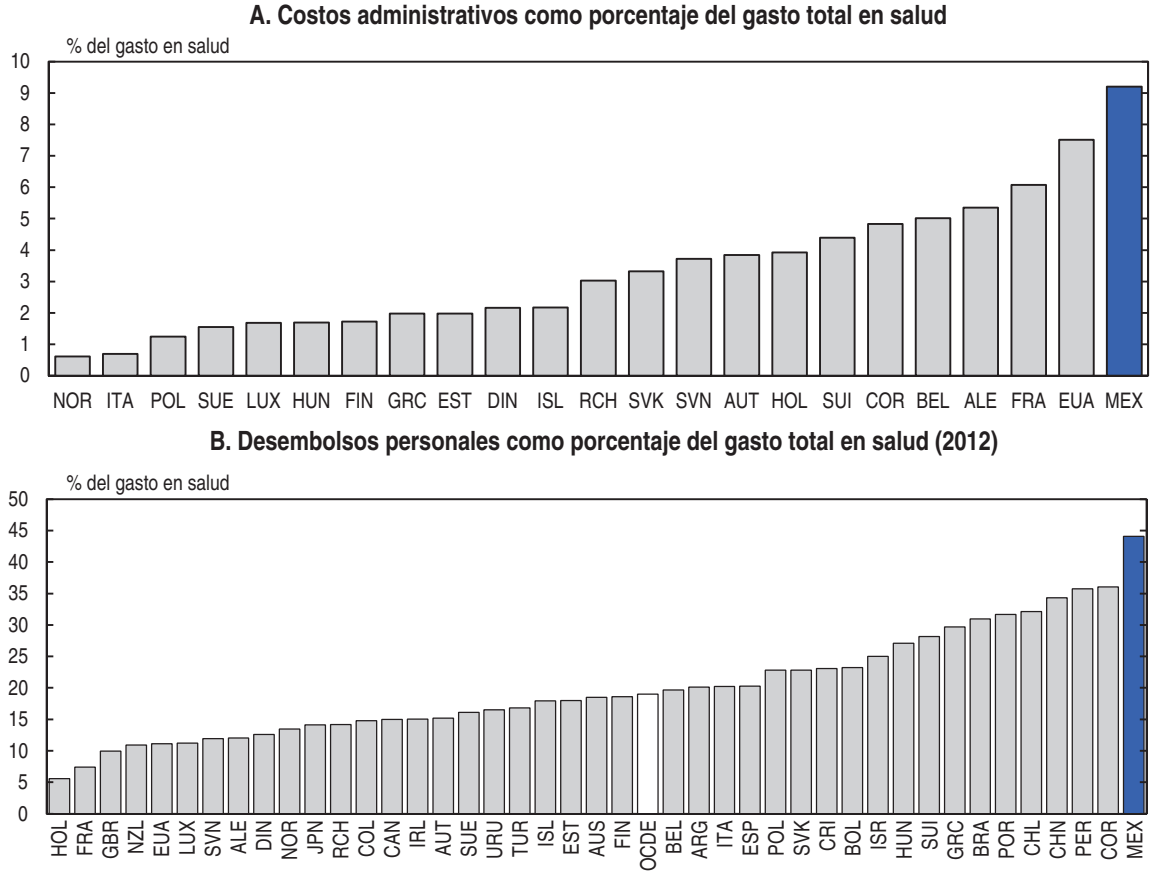
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175220

El sistema de salud mexicano tiene grandes ineficiencias, en parte como resultado de su estructura actual (recuadro 2.6). El gasto público en salud es de 6.2% del PIB, considerablemente menor que la media de la OCDE de 9.3%, y el gasto a menudo resulta ineficaz. Los costos administrativos, de 9.2% del gasto total en salud, son los más altos de la OCDE y no han bajado en la última década (gráfica 2.19, panel A). De manera similar, los gastos de bolsillo permanecen en cerca de 50% del gasto total en salud —los más altos de la OCDE— e implican que las personas sienten la necesidad de visitar clínicas privadas a pesar de tener seguridad social (gráfica 2.19, panel B). Los gastos de bolsillo altos son un factor importante que conduce a las familias a la pobreza, lo que contrarresta los efectos benéficos de programas sociales como Oportunidades (Lustig, 2007). Sin embargo, de 2008 a 2012 el porcentaje de hogares con gastos catastróficos bajó de 2.6% a 1.8%, y el porcentaje de hogares con gastos empobrecedores disminuyó de 1.2% a 0.7%, no obstante, se requieren mejoras adicionales.

Más aún, el sistema fragmentado actual da paso a diferencias en el acceso y la calidad de la práctica, dado que hay brechas considerables entre los prestadores de servicios. Por ejemplo, en el Seguro Popular el número de consultas ambulatorias especializadas por cada 1 000 derechohabientes es de 47, en comparación con 101 en el IMSS; y la proporción de recetas que no pueden ser surtidas por la farmacia debido a falta de existencias es de 33% en el Seguro Popular, en comparación con 3.6% del IMSS. En parte debido a esto, hay grandes diferencias en los resultados obtenidos en salud entre los derechohabientes del IMSS y el resto, lo cual también se refleja en las distintas regiones dependiendo de la proporción de la población afiliada al IMSS (gráfica 2.20). Además, posiblemente en relación con el hecho de que el Seguro Popular excluye el tratamiento de algunas enfermedades comunes y devastadoras, el gasto de bolsillo de sus afiliados en medicamentos y diagnóstico es de MXN 456 por consulta, en comparación con MXN 114 en el IMSS. El que los pobres gasten una proporción mucho más alta de su ingreso en asistencia médica que las familias más ricas es una clara muestra de injusticia social y requiere una reforma urgente.

Aunque una reforma integral del sistema de salud mexicano debería implicar la total coordinación de los subsistemas existentes, es probable que una reforma de este tipo afronte resistencia debido a la inquietud acerca de los efectos perversos que podría crear entre instituciones. Por consiguiente, es importante identificar reformas que, sin implicar la eliminación o fusión de las instituciones actuales, cuente con aspectos deseables como el

Gráfica 2.19. **Los desembolsos personales que se realizan en México son los más altos entre los países de la OCDE**



Nota: La gráfica muestra datos comparables entre países. Sin embargo, de acuerdo con el IMSS, estas cifras subestiman el gasto en salud de México como proporción del PIB (que debería ser de 8.6%, según el IMSS), y sobreestiman los desembolsos personales como proporción del gasto total en salud (que debería ser de 37%, de acuerdo con el IMSS). Ello se debe a que instituciones públicas, como el IMSS, pueden comprar medicamentos a precios más bajos. Una vez que los precios que paga el sector privado son considerados en este cálculo, el gasto público en salud tiende a incrementarse, lo que resulta en la disminución del monto total de desembolsos personales como proporción del gasto total en salud.

Fuente: Bases de datos *OECD Health Expenditure* y *WHO Global Health Expenditure*.

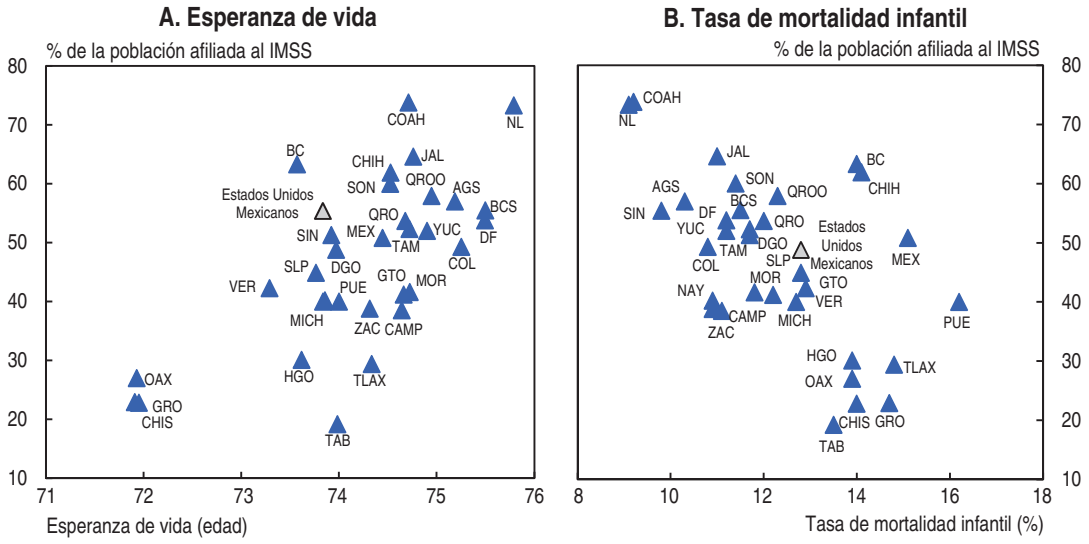
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175230

estímulo a todas las personas a tener seguridad médica, la oferta de equidad en el acceso a la asistencia médica de calidad y la facilitación de la portabilidad.

Una manera de empezar sería dejar a un lado la actual configuración desconectada de redes de asistencia médica y de integración vertical. Aun cuando es benéfico, esto significaría un alejamiento importante de las disposiciones actuales, con posibles riesgos, y en consecuencia debería implementarse de forma gradual y después de minuciosas consultas y programas piloto. El objetivo final tendrá que ser avanzar a un sistema más incluyente y eficiente, en el que el acceso a la atención de alta calidad dependa de la necesidad más que de la situación laboral, y en el que las personas puedan hasta cierto grado elegir su asegurador y prestador del servicio, generando mayor transparencia y competencia, lo cual elevaría la eficacia y la calidad.

En particular, México podría mejorar la coordinación en el suministro de asistencia médica al permitir a los pacientes recibirla en otras instituciones públicas de salud a través de acuerdos de intercambio, como ya se experimentó en Baja California (Convenios de Intercambio de

Gráfica 2.20. **Resultados de salud y afiliación al IMSS**



Fuente: IMSS e INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933174962

Servicios). Esta medida puede mejorar la eficiencia en el gasto, al reducir la duplicación, así como el acceso a una atención de alta calidad. También tendría que permitir la libre elección de redes de salud para garantizar la atención continua. Otra reforma incremental sería permitir que los mexicanos conserven a su asegurador incluso si su situación laboral cambia. Esto daría paso a un aumento paulatino del grado de elección de los trabajadores entre las redes existentes y propiciaría la competencia y la calidad.

Un elemento central de los sistemas actuales es el considerable desequilibrio entre las grandes cantidades de aportaciones hechas al IMSS por los empleadores y las aportaciones más limitadas hechas al Seguro Popular por el gobierno. Aumentar los pagos al Seguro Popular y mejorar el acceso a una atención de calidad depende sobre todo de la capacidad financiera del gobierno federal, puesto que el financiamiento provendría, en gran parte, de recursos presupuestarios.

Además de mejorar la eficiencia del gasto, otras medidas podrían también mejorar los ingresos. Por ejemplo, afiliarse a la seguridad social podría ser obligatorio para todos los trabajadores autoempleados, lo cual puede requerir un cambio en el marco legal. Hasta ahora, la afiliación es voluntaria para estos trabajadores, lo que crea un gran problema de selección. Muchos trabajadores autoempleados eligen no afiliarse y sólo deciden hacerlo cuando lo necesitan, lo que representa un alto costo para el sistema. Este problema se eliminaría si la afiliación se declarase obligatoria.

Además, para hacer la afiliación obligatoria efectiva en la práctica, México debería fortalecer los mecanismos de aplicación, y en particular mejorar la coordinación con el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Esto ayudará también a reducir la subdeclaración de salarios a la seguridad social. En México existe una subdeclaración de salarios importante por parte de las empresas registradas para evadir el impuesto sobre nómina (Kumler *et al.*, 2013), y la sobredeclaración de salarios a las autoridades fiscales para obtener deducciones. La legislación actual permite a las empresas hacer esto, puesto que la Ley del Seguro Social (que

define los impuestos sobre nómina) y la Ley del Impuesto Sobre la Renta permite que la base para las remuneraciones salariales sea diferente. Una ley que ha sido aprobada por la Cámara de Diputados y que actualmente espera ser votada en el Senado fusiona la base para las remuneraciones salariales en las dos leyes mencionadas, lo cual resolvería el problema y prepararía el terreno para que las entidades de seguridad social y de recaudación de impuestos compartan información y garanticen el cumplimiento.

Es recomendable rediseñar la asignación de recursos, con el fin de mejorar la eficiencia y la sostenibilidad fiscal. La asignación de fondos a los servicios de salud debería determinarse de acuerdo con el precio, la calidad o la distribución óptima de la prestación de los servicios, no por relaciones institucionales rígidas como es el caso actualmente. Las asignaciones financieras a los Servicios Estatales de Salud provenientes de ingresos federales deberían fijarse con base en necesidades y no en antecedentes históricos, y ofrecer mayor flexibilidad a los estados para decidir sobre sus propios mecanismos dirigidos a garantizar que los fondos se gasten con el fin de cubrir mejor las necesidades locales de atención médica, promoviendo la productividad y la calidad. Por otra parte, en el caso de enfermedades de alto costo, conviene asignar los recursos directamente a los proveedores, con lo que se evitaría la intermediación que ahora existe.

Por último, para mejorar la prestación de servicios de salud y reducir los costos administrativos, México debería considerar convertir a los hospitales gubernamentales en entidades corporativas. La mayoría de los hospitales públicos, propiedad de los estados y operados por éstos, tienen poca autonomía, por lo general limitada a la compra de una pequeña cantidad de suministros. Los presupuestos se asignan a cada hospital sobre una base histórica, con lo que se deja poco margen para la toma de decisiones al nivel de la unidad. Además, los directivos de estos hospitales están sujetos a leyes de los gobiernos federal y estatales en relación con la gestión de recursos humanos. Convertir a los hospitales gubernamentales en entidades corporativas, y liberarlas del control institucional y gubernamental, podría mejorar el desempeño hospitalario. Datos recabados de países latinoamericanos (México incluido) sugieren que los hospitales con estatus corporativo tienden a gozar de un mejor mantenimiento de instalaciones y equipo, más disponibilidad de medicamentos y servicios auxiliares, mayor eficacia administrativa y laboral, y una calidad clínica superior, incluso al nivel de capacitación de personal de enfermería (Bogue *et al*., 2007).

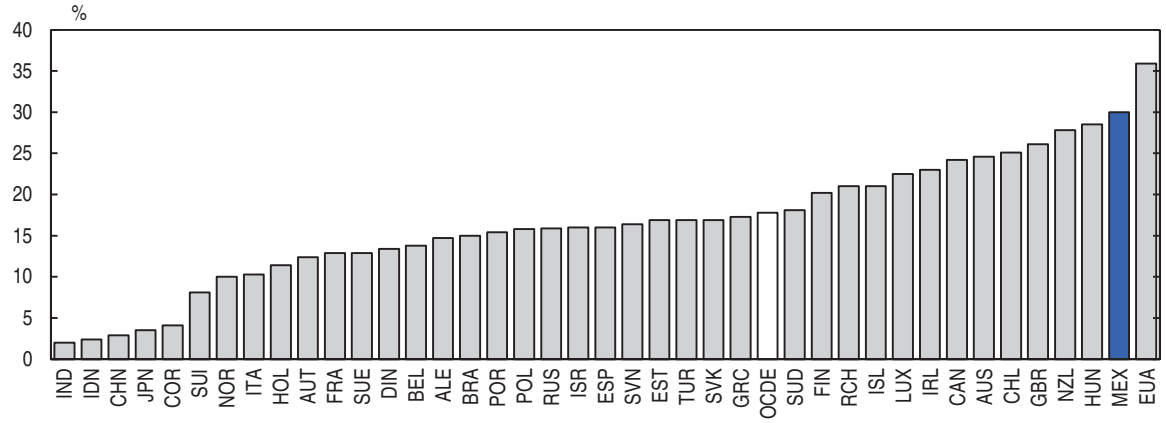
Afrontar la epidemia de obesidad, que es un problema de salud, pero también económico y social

Si bien en décadas recientes las tasas de obesidad han aumentado en todos los países de la OCDE, México, con 30% de la población adulta reportada como obesa, tiene la segunda tasa más alta de la Organización, donde la media es de 17.8% (gráfica 2.21). La obesidad causa diversos problemas de salud, como diabetes, enfermedades cardiovasculares y asma. Las estimaciones sugieren que en México la obesidad fue uno de los seis principales factores de riesgo de mortalidad en 2010 (The Burden of Disease Project, 2010). Los costos de atención de 13 padecimientos relacionados con la obesidad en 2013 se estimaron en USD 880 millones; sin embargo, las proyecciones para los próximos años son alarmantes: estimaciones recientes predicen que, de no controlar la tendencia actual con una política eficaz, los costos directos de asistencia médica en México superarán USD mil millones hacia 2020 (Rtveladze *et al.,* 2013).

Cambiar la tendencia de la obesidad también reduciría la desigualdad. En México, la prevalencia de la obesidad aumenta a tasas más rápidas en los grupos de población más

Gráfica 2.21. **México registra la segunda tasa de obesidad más elevada en la OCDE**

Como porcentaje de la población de 15 años y más, 2010 o año más reciente disponible



Fuente: Base de datos *OECD Health Statistics*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933175245

vulnerables, como los que viven en situación de pobreza (Fernald *et al.,* 2004). Paradójicamente, en el país la obesidad coexiste con la desnutrición (por ejemplo, obesidad con deficiencia de hierro) en las comunidades más vulnerables (Rivera *et al.,* 2012). Además, la obesidad no sólo reduce el autoestima, al aumentar la discriminación, sino también tiene implicaciones para la acumulación de capital humano y oportunidades en el mercado laboral. De acuerdo con Lundborg *et al.* (2014), el sobrepeso y la obesidad en la adolescencia tienen grandes repercusiones negativas en el mercado laboral adulto. Además, el estudio muestra que la obesidad infantil afecta las competencias cognitivas y no cognitivas. Por tanto, gran parte de la repercusión negativa estimada en el mercado laboral puede reflejar una menor adquisición de competencias entre adolescentes con sobrepeso y obesidad.

La política tendría que enfocarse en los diversos factores que favorecen la tendencia a la obesidad, siendo los más importantes la dieta poco saludable y la falta de ejercicio. Por ejemplo, México es uno de los países con el consumo más alto de bebidas calóricas del mundo (Barquera *et al.,* 2010). Las bebidas calóricas representan 20%—23% del consumo total de energía de la población. Asimismo, la actividad física es muy escasa en todo el país: en un estudio nacional realizado en 2012, 58.6% de los niños y adolescentes de 10 a 14 años de edad reportaron no haber realizado ninguna actividad física organizada en los 12 meses anteriores al estudio (Medina *et al.,* 2012).

Durante los últimos cinco años, se ha avanzado en términos de política pública. En 2008, la Secretaría de Salud (SS) estableció un panel de expertos con el fin de emitir recomendaciones para una vida saludable. Posteriormente, con el apoyo de la academia, la SS inició el desarrollo de la Alianza por la Salud Alimentaria (ASA). La ASA fue firmada en 2010 por todos los actores interesados y condujo a iniciativas que prohibieron la venta de refrescos y regularon la alimentación sana en las escuelas, así como al diseño de otras iniciativas por implementarse, como un sistema de etiquetado frontal. La reforma fiscal aprobada en 2013 incluyó la puesta en marcha de impuestos sobre alimentos de alto contenido calórico y bebidas endulzadas. Resultados preliminares de un estudio realizado por el Instituto Nacional de Salud Pública y la Universidad de Carolina del Norte indican que el impuesto sobre bebidas ha logrado reducir el consumo. Se trata de pasos en la dirección correcta, pero es necesario ampliar las medidas.

En particular, se recomienda que el Estado promueva la actividad física entre los mexicanos en los entornos escolar, laboral, comunitario y recreativo mediante la colaboración de los sectores público, privado y social. También tendría que fomentar y proteger la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida y la alimentación complementaria adecuada posterior, ya que investigaciones muestran que la lactancia materna puede ayudar a prevenir la obesidad (Moreno *et al.*, 2011). Por último, el Estado debería educar al público respecto a controlar los tamaños de las porciones recomendadas de alimentos preparados en el hogar y de alimentos procesados permitidos, así como estimular a restaurantes y establecimientos de comida a ofrecer porciones más pequeñas.

La actual administración implementó la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, con tres pilares: i) salud pública, la cual se refiere a la prevención y la promoción de un estilo de vida saludable, ii) atención médica, centrada en el diseño de servicios multidisciplinarios de atención médica para la población en riesgo, y iii) regulación sanitaria, que incluye gravar alimentos con alto contenido energético, el etiquetado frontal y las restricciones de publicidad de alimentos y bebidas con un alto contenido calórico. Si bien aún es pronto para evaluar el impacto de la estrategia, la Secretaría de Salud ha establecido mecanismos para darle seguimiento y evaluarla.

Recomendaciones para compartir los frutos del crecimiento

Protección social y mercados laborales

- Aprobar el proyecto de ley para la creación del seguro de desempleo y la pensión universal, con el fin de proteger a los solicitantes de empleo y a los adultos mayores contra el riesgo de pérdidas de ingresos, así como reducir la desigualdad.
- Expandir al máximo el nuevo programa de transferencias de efectivo Prospera para ayudar a sus beneficiarios a ampliar sus capacidades, concluir sus estudios, incorporarse al sector formal y conseguir empleos bien remunerados.
- Favorecer una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral formal al mejorar el acceso de los niños menores de tres años a guarderías de calidad y ampliar las políticas del mercado laboral activo.
- Tomar medidas para desvincular el salario mínimo de otros precios de la economía e investigar los efectos sobre el empleo y la informalidad de subir el salario mínimo en términos reales.

Educación

- Mejorar la equidad y la eficacia del gasto en educación al reorientarlo hacia la educación preescolar, primaria y secundaria. Concentrarse en mejorar la calidad de la docencia.
- Aumentar la inversión en programas de formación dual y educación vocacional y técnica.

Salud

- Promover el acceso a atención médica de calidad a través de una mayor coordinación entre las instituciones de salud a fin de disminuir la duplicidad de funciones; en especial, fomentar el intercambio de servicios entre redes de atención médica.
- Mejorar la calidad y reducir los costos de los servicios de todos los proveedores de atención médica, estandarizar procedimientos y declarar obligatorio el seguro de salud.

Recomendaciones para compartir los frutos del crecimiento *(Cont.)*

- Permitir la libre elección de redes de salud para nuevos empleados y estimular la competencia entre proveedores de asistencia médica.
- Reducir la subdeclaración de salarios a la seguridad social, mejorar la coordinación entre las entidades de seguridad social y las entidades de recaudación de impuestos.
- Asignar recursos financieros a los servicios estatales de salud de acuerdo con las necesidades y otorgar más flexibilidad a los estados para determinar cómo gastarlos.
- Considerar convertir a los hospitales gubernamentales en entidades empresariales.
- Garantizar que la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes se ponga en marcha y se evalúe periódicamente.

Política urbana

- Desarrollar una política urbana nacional coherente que tome en cuenta los efectos más generales del desarrollo de vivienda en el entorno urbano y en el bienestar de las personas.
- Eliminar distorsiones hacia la propiedad de los inmuebles.

Bibliography

Almeida, R. y P. Carneiro (2007), "Inequality and employment in a dual economy: Enforcement of labor regulation in Brazil", *IZA Discussion Papers*, núm. 3094.

Ambler K., D. Aycinena y D. Yang (2014), "Channelling remittances to education: A Field Experiment among Migrants from El Salvador", *NBER Working Papers*, núm. 20262.

Andrews, D., A. Caldera-Sánchez y A. Johannson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 836, OECD Publishing, París.

Arias, J., O. Azuara, P. Bernal, J. Heckman y C. Villarreal (2010), "Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico", *IZA Discussion Papers*, núm. 4740.

Atkin, D. (2012), "Endogenous Skill Acquisition and Export Manufacturing in Mexico", *NBER Working Papers*, núm. 18266.

Azevedo, V., C. Bouillon y P. Yáñez-Pagans (2009), "Simulating Changes to Mexico's Oportunidades in Urban Areas", documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, núm. 680.

Azevedo, V.M.R. y C.P. Bouillon (2010), "Intergenerational Social Mobility in Latin America: A review of existing evidence", *Revista de Análisis Económico–Economic Analysis Review,* Georgetown University, vol. 25, núm. 2, pp. 7-42.

Baker, D.P., B. Goesling y G.K. LeTendre (2002), "Socioeconomic status, school quality, and national economic development: a cross-national analysis of the 'Heyneman–Loxley effect' on mathematics and science achievement", *Comparative Education Review*, vol. 46, pp. 291-312.

Banerjee, A.V. y E. Duflo (2007), "The Economic Lives of the Poor", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, núm. 1, pp. 141-168.

Barrera-Osorio, F., M. Bertrand, L.L. Linden y F. Pérez-Calle (2011), "Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, pp. 167-195.

Barnett, W. y M. Nores (2012), "Estimated Participation and Hours in Early Care and Education by Type of Arrangement and Income at Ages 2 to 4 in 2010", National Institute for Early Education and Research, *www.nieer.org/publications/latest-research*.

Bergemann, A. y G.J. Van den Berg (2008), "Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe—A Survey", *Annales d'Économie et de Statistique*, núm. 91/92, pp. 385-408.

Bogue, R.J., C.H. Hall, Jr. y G.M. La Forgia (2007), "Hospital Governance in Latin America Results from a Four Nation Survey", *World Bank HNP Discussion Papers*.

Barnay, T. (2014), "Health, Work and Working Conditions: A Review of the European Economic Literature", *TEPP Working Paper*, núm. 2014-08.

Baltar, P.E., D. Krein y A. Moretto (2006), "O emprego formal nos anos recentes", *Carta Social do Trabalho*, núm. 03, Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP.

Barquera, S., F. Campirano, L. Hernández-Barrera, J. Rivera y B. Popkin (2010), "Caloric beverage consumption patterns in Mexican children", *Nutrition Journal,* núm. 9, pp. 1-10.

Berg, J. (2010), "Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s", *ILO Office in Brazil Working Papers*, núm. 5.

Blanco, A., V. Fretes Cibils, A. Muñoz (2014), *Rental Housing Wanted: Policy Options for Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Bogue C., H. Hall, Jr., y Gerard M. La Forgia (2007), "Hospital Governance in Latin America. Results from a Four Nation Survey", Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial, América Latina y el Caribe.

Bosch, M. y M. Manacorda (2010), "Minimum Wages and Earnings Inequality in Urban Mexico", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 2, pp. 128-149.

Bosch, M., M. B. Cobacho y C. Pagés (2012), "Taking stock of eight years of implementation of Seguro Popular in Mexico", *Inter-american Development Bank Technical Notes*, núm. IDB-TN-442.

Bosch, M., E. Goni y W. Maloney (2007), "The determinants of rising informality in Brazil: Evidence from gross worker flows", *IZA Discussion Papers*, núm. 2970.

Bourguignon, F. (2005), "The Poverty-Growth-Inequality Triangle", Banco Mundial.

Burke, R.J. y C. Cooper (2008), *The long work hours culture: Causes, consequences and choices*, United Kingdom, Emerald Publishers.

Caldera Sánchez, A. y C. Tassot (2014), "An Exploration of the Determinants of the Subjective Well-being of Americans During the Great Recession", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1158.

Cascio, E. U. y Whitmore Schanzenbach, D. (2013), "The Impacts of Expanding Access to High-Quality Preschool Education", NBER Working Paper núm. 19735, diciembre.

Card, D. y J. E. DiNardo (2002), "Skill-Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles", *Journal of Labor Economics*, vol. 20, núm. 4, pp. 733-783.

Cardoso Junior, J.C. (2009), "Determinantes da recuperação do emprego formal no Brasil: Evidências para o período 2001/2005 e hipoteses para uma agenda de pesquisa", *Revista de Economia Política*, vol. 29, núm. 4, pp. 357-376.

Causa, Orsetta, Alain de Serres y Nicolás Ruiz (2014), "Can growth-enhancing policies lift all boats? An analysis based on household disposable incomes", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, París, próximamente.

CEPAL (2014), "Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible", *www.cepal.org/id.asp?id=5230*.

Chiquiar, D. y G. H. Hanson (2005), "International Migration, Self-Selection, and the Distribution of Wages: Evidence from Mexico and the United States", *Journal of Political Economy*, vol. 113, núm. 2, pp. 239-281.

Chiquiar, D. y A. Salcedo (2013), "Mexican Migration to the United States: Underlying Economic Factors and Possible Scenarios for Future Flows", *Banco de Mexico Working Papers*, núm. 2013-2020.

CONEVAL (2012), "Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012", *http://tinyurl.com/lvx3k2t*.

Corseuil, C.H.L. y M.N. Foguel (2012), "Economic expansion and increase in labour market formality: A poaching approach", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 66, núm. 2, pp. 207-224.

Corseuil, C.H.L., M.C. Neri y G.L. Ulyssea (2013), "Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais", IPEA *Boletim Mercado de Trabalho*, núm. 54.

Cox E., A., y Ureta, M. (2003). "International Migration, Remittances, and Schooling: Evidence from El Salvador," *NBER Working Papers*, núm. 9766.

Cunha, F. y Heckman, J. J. (2006), "Investing in Our Young People", University of Chicago, Department of Economics, manuscrito.

Delgado, G. *et al*. (2007), "Avaliação do SIMPLES: Implicações à formalização previdenciária", *IPEA Discussion Papers*, núm. 1277.

Dembe, A.E., Delbos R.G. y J.B. Erickson (2008), "The effect of occupation and industry on the injury risks from demanding work schedules", *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, vol. 50, núm. 10, pp. 1185.

Doucouliagos, Hristos y T. D. Stanley (2009), "Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research? A Meta-Regression Analysis", *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, núm. 2, pp. 406-428.

Dougherty, S. y O. Escobar (2013), "Understanding Informality: Sub-National Determinants in Mexico", *OECD Working Papers*, núm. 1043, documento presentado en las reuniones de la American Economic Association, *www.aeaweb.org/aea/2014conference/program/retrieve.php?pdfid=1224*.

Dugain, V. y E. Olaberría (2014), "What makes Mexicans happy?", *OECD Economics Department Working Papers,* próximamente.

Eyraud, F. y C. Saget (2008), "The revival of minimum wage setting institutions", en J. Berg y D. Kucera (eds.), *Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, Palgrave MacMillan.

Fajnzylber, P., W.F. Maloney y G.V. Montes-Rojas (2011), "Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program", *Journal of Development Economics*, vol. 94, pp. 262-276.

Fernald, L.C., Gutiérrez, J.P., Neufeld, L.M., Olaiz G., Bertozzi, S.M., Mietus-Snyder M. y Gertler, P.J. (2004), "High prevalence of obesity among the poor in Mexico", *JAMA*, vol. 291, pp. 2544-2545.

Gallup (2010), *The Economics of Wellbeing*, Gallup Press, Washington, D.C.

Gauthier, A.H., Smeedeng, T.M. y Furstenberg, F.F. (2014), "Are Parents Investing Less Time in Children? Trends in Selected Industrialized Countries", *Population and Development Review*, vol. 30, núm. 4.

Gibbs, B.G. y T.B. Heaton (2014), "Drop outs from primary to secondary school in Mexico: A life course perspective", *International Journal of Educational Development*, vol. 36, pp. 63-71.

Hazán, M. (2012), "Beyond 3x1: Linking Sending and Receiving Societies in the Development Process", *International Migration*, próximamente.

Heckman, J. (2006), "Skill Formation and the Economics of investing in Disadvantaged Children", *Science*, vol. 312, núm. 5782, pp. 1900-1902

Heckman, J. (2009), "The Case for Investing in Disadvantaged Young Children", en First Focus (ed), *Big Ideas for Children: Investing in our Nation's Future*, Washington, D.C.

Heckman, J. (2013), "Giving Kids a Fair Chance", *Boston Review of Books*.

Hernández, B., Gortmaker, S., Colditz, G. (1999), "Association of obesity with physical activity, television programmes and other forms of video viewing among children in Mexico City", *International Journal of Obesity*, vol. 23, pp. 845-854.

Huerta, M.C., Adema, W., Baxter, J., Han WH, Lausten, M. Lee RaeHyuck, Waldfogel, J. (2012), "Father's leave, father's involvement and child development: Are they related? Evidence from four OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 140.

Kearney M. S. y P. B. Levine (2014), "Income Inequality, Social Mobility, and the Decision to Drop Out of High School", *NBER Working Papers*, núm. 20195, junio.

Killingsworth, M. y J. Heckman (1986), "Labor Supply of Women", en Ashenfelter y Layard (eds.) *Handbook of Labor Economics*, vol. 1, 1986.

Kumler, T., E. Verhoogen y J.A. Frías (2013), "Enlisting Employees in Improving Payroll-Tax Compliance: Evidence from Mexico", *NBER Working Papers*, núm. 19385, agosto.

LaPorta, R. y A. Shleifer (2014), "Informality and Development", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, núm. 3, pp. 109-126.

Le Brun, A. S. R. Helper y D. I. Levine (2011), "The Effect of Industrialization on Children's Education. The Experience of Mexico", *Review of Economics and Institutions*, Università di Perugia, Università di Perugia, vol. 2, núm. 2.

Lehmann, H. y A. Muravyev (2012), "Labor market institutions and informality in transition and Latin American countries", *IZA Discussion Papers*, núm. 7035.

Leigh, Andrew y Justin Wolfers, (2001), "Moving to Opportunity", *Australian Quarterly: Journal of Contemporary Analysis*, septiembre.

Lemieux, T. (2006). "Increasing Residual Wage Inequality: Composition Effects, Noisy Data, or Rising Demand for Skill?", *American Economic Review*, vol. 96, núm. 3, pp. 461-498.

López-Calva, L. F., N. Lustig, J. Scott y A. Castañeda (2014), "Gasto Social, Redistribución del Ingreso y Reducción de la Pobreza en México: Evolución y Comparación con Argentina, Brasil y Uruguay", *CEQ Working Papers*, núm. 17.

López-Córdova, E. (2005). "Globalization, Migration, and Development: The Role of Mexican Migrant Remittances", *Journal of LACEA Economia*, Latin American and Caribbean Economic Association.

Lundborg, P., P. Nystedt y D.O. Rooth (2014), "Body Size, Skills, and Income: Evidence From 150,000 Teenage Siblings", *Demography*, próximamente.

Lustig, N. (2007), "Salud y desarrollo económico. El caso de México", *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, núm. 296, pp. 793-822.

Lustig, N., López-Calva, L.F. y Ortiz-Juárez, E. (2013), "Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico", *World Development*, vol. 44, pp. 129-141.

Lustig, N., C. Pessino y J. Scott (2014), "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay: Introduction to the Special Issue", *Public Finance Review*, vol. 42, núm. 287-303.

McKenzie, D. y H. Rapoport (2006), "Can migration reduce educational attainment? Evidence from Mexico", *World Bank Policy Research Working Papers*, núm. 3952, junio.

Mayer-Foulkes, D. (2008), "The Human Development Trap in Mexico", *World Development*, vol. 36, núm. 5, pp. 775-796.

Mayer-Serra, Carlos Elizondo (2009), "Perverse Equilibria: Unsuitable but Durable Institutions", en S. Levy y M. Walton (eds.), *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, Banco Mundial.

Medina C., S. Barquera y I. Janssen (2012), "Resultados de actividad física y sedentarismo en personas de 10 a 69 años. Evidencia para la política pública en salud. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012", Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, México.

Meza L. y C. Pederzini (2008), "International Migration and Schooling as Alternative Means to Social Mobility in Mexico", documento presentado en las reuniones anuales de la Population Association of America, abril 17-19, Nueva Orleans.

Monteiro, J.C.M. y J.J. Assunção (2006), "Outgoing the shadows: Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality and investment", PUC-Rio, manuscrito.

Moreno M.A., F. Furtner F., F.P. Rivara (2011), "Breastfeeding as Obesity Prevention", *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, vol. 165, núm. 8.

Neumark, D., I. Salas y W. Wascher (2013), Revisiting the Minimum Wage-Employment Debate: Throwing out the Baby with the Bathwater?", NBER Working Paper 18681.

OCDE (2007), *Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011a), *How's Life?: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011b), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, París.

OCDE (2013a), *How's Life?*, OECD Publishing, París.

OCDE (2013b), *Getting it Right: A Strategic Agenda for Reform in Mexico*, OECD Publishing, París.

OCDE (2014a), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París.

OCDE (2014b), *Education Policy Outlook*, OECD Publishing, París.

OCDE (2014c), *Investing in Youth: Brazil*, OECD Publishing, París.

OCDE (2015a), *Urban Policy Reviews: Mexico–Transforming Urban Policy and Housing Finance*, OECD Publishing, París, próximamente.

OCDE (2015b), *Health in Mexico*, OECD Publishing, París, próximamente.

Oishi, S., Ishii, K., y Lun, J. (2009), "Residential mobility and conditionality of group identification", *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 45, pp. 913-919.

Olaberría, E. (2014), "Like father, like son: social mobility in Mexico versus other OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, próximamente.

Organización Internacional del Trabajo (2012), *The Influence of Working Time arrangements on work-life integration or balance: A Review of International Evidence*.

Ostry, J. D., A. Berg y C. G. Tsangarides (2014), "Redistribution, Inequality, and Growth", *IMF Staff Discussion Note*, SDN/14/02.

Rtveladze, K., T. Marsh, S. Barquera, L. Sanchez, D. Levy y M. Melendez (2013), "Obesity prevalence in Mexico: impact on health and economic burden", *Public Health Nutrition,* vol. 17, pp 233-239.

Rivera J, S. Barquera, I. Campos-Nonato y T. González (2012), "Obesidad. Una perspectiva epidemiológica", en Ríos S. (ed.), *La obesidad como pandemia del siglo XXI*, Real Academia Nacional de Medicina, España.

Rojas, E. (2014), "Housing Policies, Quality of Housing and Urban Development. Lessons from the Latin American Experience 1960-2010", documento preparado para la IX Conferencia Anual sobre Políticas de Uso de la Tierra organizada por el Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

Sánchez Peña, L.L. (2012), "Cambios en la segregación residencial socioeconómica en México", *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, núm. 2.

Scott, J. (2009), "Redistributive Constraints under High Inequality: The Case of Mexico", *Research for Public Policy Inclusive Development,* ID-07-2009.

Scott, J. (2014), "Redistributive Impact and Efficiency of Mexicos Fiscal System", *Public Finance Review*, vol. 42, pp. 368-390.

SEDESOL (2010), "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", Sectretaría de Desarollo Social, *http://evaluacion.oportunidades.gob.mx*.

Székely, M. (2005), "Pobreza y desigualdad en Mexico entre 1950 y 2004", *SEDESOL–Serie de documentos de investigación*.

Stevenson, B. y Wolfers, J. (2013), "Subjective Well-Being and Income: Is There Any Evidence of Satiation?", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo.

Stiglitz, J. E, A. Sen y J.P. Fitoussi (2009), "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", *http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/*.

Taylor, J.E., y J. Mora (2006), "Does Migration Reshape Expenditures in Rural Households? Evidence from Mexico", *World Bank Policy Research Working Papers*, núm. 3842.

Thévenon, O., N. Ali, W. Adema y A. Salvi del Pero (2012). "Effects of Reducing Gender Gaps in Education and Labour Force Participation on Economic Growth in the OECD", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 138, OECD Publishing, París.

Thévenon, O., y A. Solaz (2013), "Labour Market Effects of Parental Leave Policies in OECD Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 141, OECD Publishing, París.

Tornarolli, T., D. Battistón, L. Gasparini y Pablo Gluzmann (2014), "Exploring Trends in Labor Informality in Latin America, 1990-2010", *CEDLAS Working Papers*, núm. 0159, Universidad Nacional de La Plata.

Ulyssea, G. (2008), "Instituições e a informalidade no mercado de trabalho", *Estudos Econômicos*, vol. 38, núm. 3, pp. 525-556.

Wolfson, P., y D. Belman (2013), "What Does the Minimum Wage Do?", Kalamazoo, MI, Upjohn Institute for Employment Research.

Weissbourd, R. (2009), "The quiet troubles of low-income children", *Education Digest*, enero.

Glosario

Acrónimos

Banxico	Banco de México
BIARE	Módulo de bienestar autor reportado
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
CNP	Comité Nacional de Productividad
CNVB	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONACYT	Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social
CRE	Comisión Reguladora de Energía
EMOVI	Encuesta de Movilidad Social en México
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y empleo
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del ISSSTE
GEI	Gases de efecto invernadero
I+D	Investigación y desarrollo
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
IMCO	Instituto Mexicano de la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
IPC	Índice de precios al consumidor
ISR	Impuesto sobre la renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
MILA	Mercado Integrado Latinoamericano
MXN	Peso mexicano
NSJP	Nuevo Sistema de Justicia Penal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo

OMS	Organización Mundial de la Salud
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto interno bruto
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
REPECOS	Régimen de Pequeños Contribuyentes
RIF	Régimen de Incorporación Fiscal
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCHP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SENER	Secretaría de Energía
SETEC	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPP	Alianza Transpacífico (por sus siglas en inglés)
USD	Dólar estadounidense

Entidades federativas de México

AGS	Aguascalientes	**MOR**	Morelos
BC	Baja California	**NAY**	Nayarit
BCS	Baja California Sur	**NL**	Nuevo León
CAMP	Campeche	**OAX**	Oaxaca
COAH	Coahuila	**PUE**	Puebla
COL	Colima	**QRO**	Querétaro
CHIS	Chiapas	**QRO**	Quintana Roo
CHIH	Chihuahua	**SLP**	San Luis Potosí
DF	Distrito Federal	**SIN**	Sinaloa
DGO	Durango	**SON**	Sonora
GTO	Guanajuato	**TAB**	Tabasco
GRO	Guerrero	**TAMPS**	Tamaulipas
HGO	Hidalgo	**TLAX**	Tlaxcala
JAL	Jalisco	**VER**	Veracruz
MEX	México	**YUC**	Yucatán
MICH	Michoacán	**ZAC**	Zacatecas

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

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

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

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

Estudios económicos de la OCDE

MÉXICO

CAPÍTULOS ESPECIALES: IMPULSAR EL CRECIMIENTO Y REDUCIR LA INFORMALIDAD; COMPARTIR LOS FRUTOS DEL CRECIMIENTO

Consulte esta publicación en línea: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264218734-es.***

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

Enero 2015

OECD publishing
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-21872-7
10 2015 01 4 P