



Serie “Mejores Políticas”

# MÉXICO

MEJORES POLÍTICAS PARA  
UN DESARROLLO INCLUYENTE

SEPTIEMBRE 2012



### **La Serie “Mejores Políticas” de la OCDE**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo principal promover mejores políticas para una vida mejor, proveyendo un foro en el que los gobiernos comparten experiencias y buscan soluciones a problemas comunes, con el apoyo de un Secretariado altamente competente y dinámico. La OCDE trabaja con sus 34 países miembros, sus socios clave y más de 100 otros países para comprender mejor cuáles son las fuentes de cambio económico, social y medioambiental con el fin de fomentar el bienestar de la gente en todo el mundo. La Serie “Mejores Políticas” de la OCDE provee un análisis de los principales desafíos que se enfrentan en países individuales, así como recomendaciones de políticas para atender dichos retos. Con base en la experiencia de la OCDE en la comparación entre países y la identificación de mejores prácticas, la Serie “Mejores Políticas” adapta la asesoría de políticas públicas a las prioridades específicas del momento de cada país, enfocándose en la manera en que los gobiernos pueden llevar a cabo las reformas.

## Índice

Prólogo	3
1. El Potencial de Crecimiento	5
2. La Lucha contra la Pobreza y la Desigualdad	8
3. Desafíos Fiscales en el Corto y Mediano Plazos	11
4. Reforma Fiscal para el Desarrollo y la Equidad	14
5. La Eficiencia de la Gestión Pública	17
6. Las Disparidades Regionales	21
7. El Mercado Laboral	25
8. El Sistema Educativo	29
9. Los Retos de la Salud	33
10. La Igualdad de Género	36
11. La Innovación	39
12. La Integración de México a la Economía Mundial mediante el Comercio y la IED	41
13. La Competencia y el Combate a los Monopolios Públicos y Privados	44
14. El Sector de las Telecomunicaciones	47
15. La Política Regulatoria	50
16. El Entorno Empresarial	53
17. El Crecimiento Verde	56
18. La Política Energética	60
19. El Sector Agrícola y las Áreas Rurales	65
20. La Gestión del Agua	68
21. El Impacto Económico de la Seguridad	70



## Prólogo

Si en realidad la oportunidad florece en la incertidumbre, hemos entrado en una fase de oportunidades. La economía mundial atraviesa por el quinto año de la crisis, padeciendo los efectos perversos de la “Gran Recesión”. En muchos países de la OCDE, el crecimiento económico sigue siendo bajo, las finanzas públicas se encuentran debilitadas, el desempleo, especialmente entre los jóvenes, se mantiene en niveles récord, mientras que las desigualdades siguen aumentando. La situación es particularmente preocupante en Europa, donde la erosión de la confianza de las empresas, los hogares y los mercados financieros sigue afectando un crecimiento ya de por sí mermado por varios procesos simultáneos de consolidación fiscal.

Las grandes economías emergentes también están perdiendo fuerza. La desaceleración simultánea de países como Brasil, China, India y Rusia prueba que en una economía globalizada la interdependencia es ineludible, con el agravante de que un menor crecimiento en estos países amenaza con dificultar sus esfuerzos por reducir la pobreza. El desempeño económico de los países en vías de desarrollo sigue estando muy por encima del promedio de la OCDE; sin embargo, el crecimiento de la economía mundial en 2012 se acercará tan sólo a un 3.5%.

En este contexto internacional incierto y complejo, en el que soplan fuertes vientos de cambio, México atraviesa por una transición política importante. Los mexicanos eligieron a un nuevo Presidente que tomará posesión el 1 de diciembre de 2012. El inicio de este nuevo ciclo le abre al país una gran oportunidad para consolidar sus avances y acelerar su convergencia hacia estándares de bienestar más elevados.

A diferencia de muchos otros países, México arrancará una nueva Administración con finanzas públicas sanas, inflación controlada, un crecimiento que duplica el promedio de la OCDE, un sistema bancario bien capitalizado, una red de acuerdos comerciales con 44 países y mejoras regulatorias que favorecen el ambiente para los negocios. Al mismo tiempo, el país enfrenta retos muy importantes en materia de competitividad económica e inclusión social. Todo esto sucede en un momento en el que las empresas transnacionales están buscando nuevos mercados y plataformas de inversión ante la desaceleración en los países desarrollados, y ante el aumento de los costos de producción en competidores directos como China. México tiene que aprovechar esta combinación de fortalezas y circunstancias para aumentar su “velocidad de crucero”, incrementar su competitividad y reducir la pobreza.

Para lograrlo, el país tiene que enfrentar una serie de desafíos estructurales y elevar su productividad, implementando reformas económicas en áreas estratégicas. A México le urge construir un sistema fiscal robusto, ágil y redistributivo; un sistema educativo de vanguardia, equitativo, con maestros y escuelas de excelencia; un proceso presupuestario enfocado en los resultados de mediano y largo plazo; un estado de derecho eficaz, justo, y confiable; una nueva ley laboral, más moderna e incluyente; un conjunto de



reglamentos e incentivos que promuevan la competencia; un sistema nacional de innovación que estimule el crecimiento por la vía del conocimiento; una estrategia de crecimiento verde; un plan energético estratégico, con una visión de largo plazo; un sistema de salud incluyente, sostenible y de calidad; y nuevos instrumentos para medir el bienestar de los mexicanos y para poder enfocar mejor las políticas públicas.

La OCDE provee un foro en donde los países comparten experiencias, coordinan sus esfuerzos y exploran soluciones en éstas y otras áreas. Su objetivo es contribuir a diseñar las mejores políticas para una vida mejor. Con base en ese conocimiento y en un riguroso análisis comparativo internacional, este documento presenta nuestras principales reflexiones y recomendaciones en ámbitos estratégicos para el presente y el futuro de México.

Este análisis que hoy se entrega al Presidente Electo de México, Lic. Enrique Peña Nieto, es el preámbulo de un ejercicio más amplio en el que la OCDE trabajará con los equipos de transición de la nueva Administración para producir un documento de propuestas sobre “Los Desafíos de las Políticas Públicas en México”. Dicho documento se nutrirá del trabajo de la OCDE con México y otros países y, a su vez, servirá de base para la celebración de un foro de políticas públicas con expertos nacionales e internacionales que tendrá lugar en la Ciudad de México en enero de 2013. Todo ello pretende servir como insumo para la preparación del plan de gobierno para los próximos seis años y para identificar sus fuentes de financiamiento.

Esta modalidad de cooperación se ha implementado también con otros países de la OCDE en el contexto de la serie de estudios *Getting it Right*, en apoyo a los procesos de transición en dichos países. Para la OCDE es un privilegio emprender este esfuerzo con la nueva Administración de México. Esperamos que este documento y los trabajos que le siguen ayuden a diseñar, promover y poner en práctica exitosamente los cambios que México necesita para construir un país más próspero, más limpio y más justo.



**Angel Gurría**

Secretario General de la OCDE  
México, D.F., 11 de septiembre de 2012

## 1. El Potencial de Crecimiento

La convergencia de México con el nivel de vida promedio de los países de la OCDE ha sido lenta. México tiene muchas fortalezas que puede aprovechar para impulsar su potencial de crecimiento. Entre ellas, recursos naturales abundantes, una población joven y dinámica, y un alto grado de apertura comercial, además de compartir una extensa frontera con la mayor economía del mundo. El país ha logrado grandes avances en el aumento de la cobertura de la salud y la educación y en el fomento de la competencia, y está aplicando uno de los programas de reducción de la pobreza más innovadores y exitosos del mundo. Sin embargo, aún persisten importantes cuellos de botella que le impiden aprovechar al máximo sus grandes activos. Hacen falta más reformas.

Casi toda la brecha entre México y los países de la OCDE proviene de una menor productividad laboral. La necesidad de reformas estructurales para elevar la productividad se acentúa con la integración de economías intensivas en mano de obra en la economía internacional, lo que aumenta la urgencia de que México mejore su posición en las cadenas de valor globales y produzca bienes de más alto valor agregado.

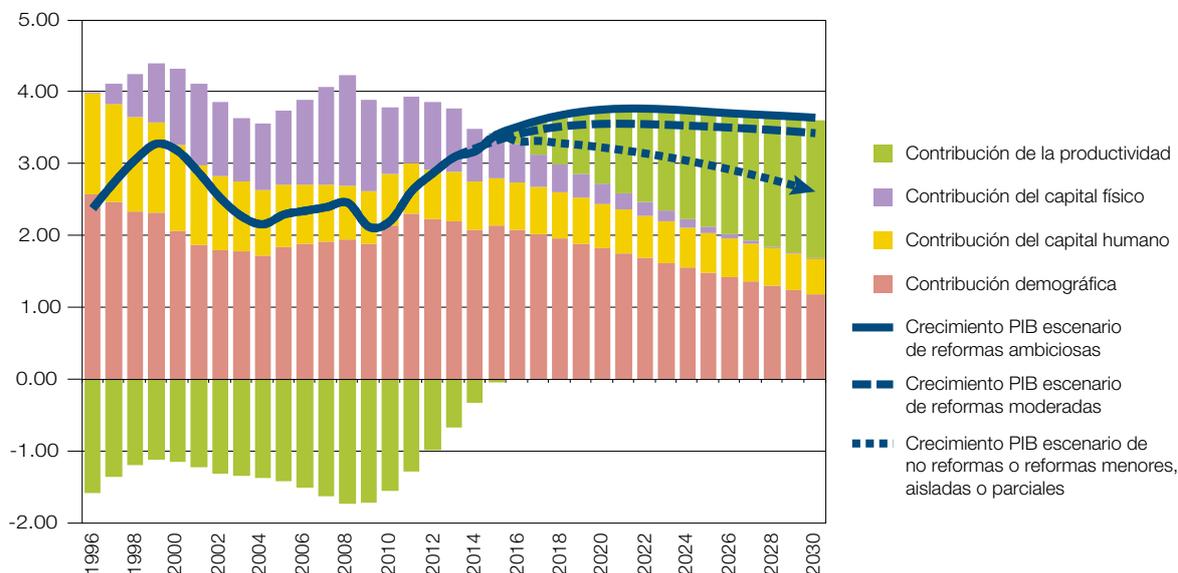
La OCDE estima que la aplicación de un programa moderado de reformas podría elevar, alrededor de medio punto porcentual, el crecimiento potencial de México, que actualmente se ubica en cerca del 3% anual. Esto gracias a una contribución positiva y cada vez mayor de la productividad, que en los últimos años ha sido más bien negativa (véase la gráfica 1.1).

Estas tasas de crecimiento podrían elevarse hacia niveles del 4% anual sostenido o más, en el mediano plazo, en función de la intensidad de las reformas, especialmente si la calidad de la regulación de México supera el promedio de la OCDE y se acerca a la de las economías con mejor desempeño de la Organización. Un avance de tal magnitud contribuiría a elevar el ingreso per cápita de México, de su nivel actual, cercano a una cuarta parte del de Estados Unidos, a casi la mitad del nivel estadounidense al final del horizonte de proyección (2030).

La clave para elevar el crecimiento es pues, impulsar la productividad. Para ello se requieren reformas estructurales de gran calado, orientadas a fortalecer el sistema educativo, revisar la excesivamente restrictiva legislación sobre empleo, intensificar la competencia en las principales industrias de red, eliminar las barreras a la inversión extranjera directa, fortalecer el sistema legal y aumentar los ingresos del Estado. Además de elevar la competitividad de la economía nacional, estas reformas permitirán aumentar el empleo, disminuir la informalidad y la desigualdad y por lo tanto, incrementar el bienestar de los mexicanos.

El sistema educativo es un caso particularmente relevante en donde se requiere de reformas profundas. Se trata de un ámbito que podría contribuir con importantes incrementos en la productividad, mediante mejores resultados académicos y un capital humano mejor preparado para las necesidades del mercado laboral. Sin embargo, las deficiencias en la calidad educativa y en la matriculación, particularmente en educación secundaria, media superior y superior, limitan la contribución potencial del capital humano a la economía. Peor

Gráfica 1.1. **Crecimiento potencial del PIB bajo distintos escenarios de reformas**



Fuente: Base de datos *OECD Economic Outlook* y análisis de la OCDE.

aún, constituye un lamentable desperdicio, dado el perfil demográfico del país, que provee una ventana de oportunidad en los próximos años. Por ello, es necesario establecer estándares nacionales de desempeño de los maestros a fin de garantizar la calidad de la enseñanza y para que cuenten con incentivos para la mejora constante. También se requiere profesionalizar la capacitación de los directores de escuela y dotar a las escuelas de un financiamiento estable mediante una asignación más eficiente de los recursos a nivel local.

El mercado laboral es otro ámbito en donde se requiere un nuevo enfoque. La dualidad que lo caracteriza, con alta protección por un lado, pero alta informalidad por el otro, afecta el crecimiento de la productividad, y con ello incrementa la desigualdad. Es necesario reducir los costos de contratación y de despido, mediante contratos de menor plazo y simplificando los litigios laborales para dar mayor certidumbre a todas las partes. También es necesario formular políticas de capacitación y de contratación que incentiven una mayor inversión en los trabajadores, además de fortalecer los sistemas de seguridad social. El proyecto de reforma laboral, presentado el año pasado ante el Congreso mexicano, podría servir de base para nutrir el debate sobre estos grandes desafíos.

Las restricciones a la inversión extranjera directa en servicios e infraestructura se ubican entre las más severas de la OCDE, lo cual limita la competencia, el comercio y las inversiones que contribuirían a aumentar la acumulación de capital y la productividad.

Las barreras de entrada en las industrias de red son un ejemplo claro de este problema. Los costosos procedimientos de registro y la limitada capacidad de ingresar y disputar mercados en los principales sectores de red, particularmente el de las telecomunicaciones y los de petróleo y gas, limitan la inversión y la productividad. La apertura a esquemas de inversión privada en el sector petrolero, como sucede en prácticamente todo el mundo, incluyendo en países cuyas empresas petroleras operan bajo el control del Estado, como es el caso de Brasil, podría constituir una importante fuente de acumulación de capital y facilitar el incremento de la plataforma de producción de PEMEX.



Si bien se han realizado reformas para simplificar la apertura de empresas, la falta de efectividad, prontitud y certidumbre del sistema legal menoscaban la eficacia de los contratos y la certidumbre de los derechos de propiedad. Lo anterior impide alcanzar economías de escala, limita la inversión y la eficiencia. Se han emprendido importantes reformas para aumentar la rendición de cuentas y el profesionalismo del poder judicial, particularmente mediante la aplicación de los juicios orales, pero en muchos estados aún no se han implementado, y en otros la implementación deja mucho que desear. También hacen falta reformas a nivel federal; por ejemplo, revisar el juicio de amparo a fin de fortalecer la competencia en algunos sectores de red, en los cuales se recurre frecuentemente a dicho instrumento para obstruir las acciones de los reguladores.

Reformar el marco tributario, reducir la dependencia de México de los ingresos del petróleo y mejorar las redes de protección social también contribuirían a disminuir la incertidumbre, fortalecer el desempeño económico en general y reducir la pobreza. En este sentido, una reforma fiscal para incrementar los ingresos no petroleros y crear mecanismos para moderar el impacto de las fluctuaciones de los ingresos fiscales podría desempeñar un papel estratégico.

México sigue teniendo fuertes desigualdades en el ingreso, deficiencias en materia de igualdad de género y severas disparidades regionales. La reducción de la desigualdad y la inclusión deben tener prioridad en la agenda de reformas. Esto es importante por razones de bienestar, pero también porque las sociedades más incluyentes tienden a lograr un mejor desempeño. Algunas políticas producen el doble dividendo de aumentar el potencial de crecimiento y reducir la desigualdad. Tal es el caso, por ejemplo, de una reforma del mercado laboral, la cual ayudaría a crear más empleos, a distribuir más ampliamente los frutos de la apertura y el comercio, y a mejorar la calidad de los nuevos empleos. Otro ejemplo sería el mejoramiento de la calidad y la equidad del sistema educativo. Otras reformas, tales como la eliminación de los subsidios a la energía o la ampliación de la base de contribuyentes, exigirán esquemas de compensación para proteger a los más pobres, así como mecanismos para garantizar que todos los estados se beneficien de las reformas y el incremento en el nivel de vida.

Por último, un crecimiento más fuerte se debería complementar con políticas específicas en materia de biodiversidad, agua, eficiencia energética y medio ambiente, a fin de promover un crecimiento más verde.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Eliminar los obstáculos que siguen impidiendo el incremento de la productividad**, mediante el impulso de la competencia en los mercados de productos y servicios, la reducción de las barreras de entrada a empresas extranjeras en los sectores de redes —particularmente en electricidad, telecomunicaciones e infraestructura—, y el fortalecimiento del estado de derecho.
- **Continuar los esfuerzos para mejorar la calidad y la equidad de la educación**, fortaleciendo la capacitación y formación profesional de los maestros, y la gestión escolar, entre otros campos.
- **Promover una reforma del mercado laboral** que permita una mayor generación de empleo y reducción de la informalidad.
- **Emprender una profunda reforma fiscal** para asegurar mayor competitividad, mayores ingresos no petroleros y mecanismos de estabilización más sólidos.
- **Garantizar que las políticas sean incluyentes**, que establezcan esquemas de compensación para los más pobres en caso necesario y que fomenten el federalismo fiscal.

## 2. La Lucha contra la Pobreza y la Desigualdad

México ha puesto en marcha importantes iniciativas para combatir la pobreza. El programa Progresas (iniciado en 1997) y el programa Oportunidades (iniciado en 2002) son dos de las iniciativas más innovadoras y exitosas para reducir la pobreza extrema. Hasta 2011, su cobertura se extendía a más de 5.8 millones de familias mexicanas. Oportunidades no sólo ha contribuido a mitigar la pobreza, sino también aumentar la asistencia escolar, combatir la desnutrición y ampliar la cobertura de los servicios de salud entre las familias pobres. Otra iniciativa es el Seguro Popular, que se introdujo en 2004 con el objetivo de prestar atención médica, servicios preventivos y protección financiera a las personas que carecen de cobertura de salud. A finales de 2011, ofrecía servicios de salud gratuitos a más de 50 millones de personas, en su mayoría pertenecientes a los dos deciles inferiores de ingresos de la población. Este seguro, además, está contribuyendo a reducir gradualmente las grandes disparidades regionales en el acceso a los servicios de salud.

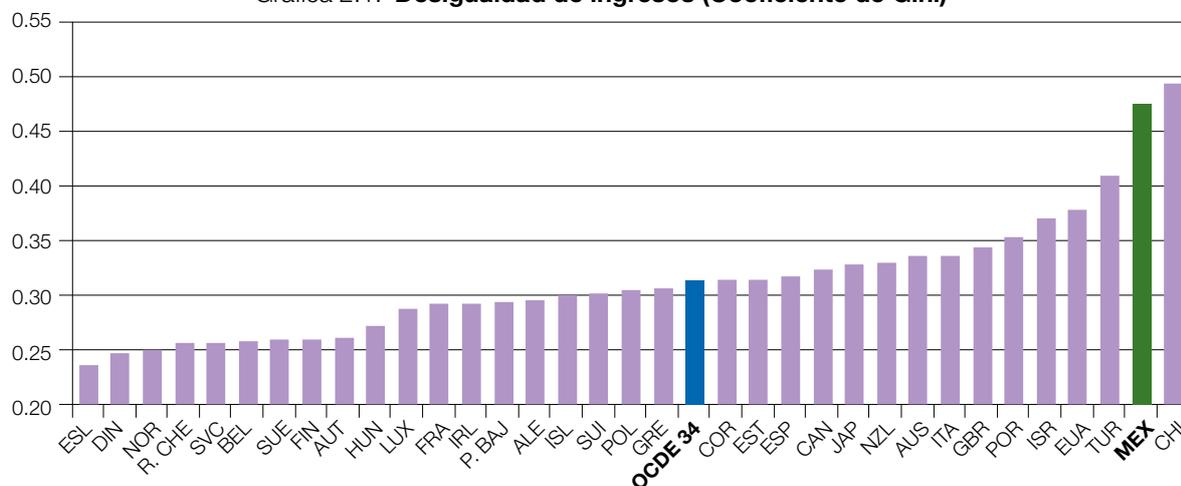
### **Pese a los avances, la pobreza y la desigualdad aún están muy extendidas**

A pesar del éxito de tales iniciativas, el combate contra la pobreza y la desigualdad debe continuar. Si bien la pobreza había disminuido en las últimas décadas, desde mediados de la década del 2000 comenzó a aumentar de nuevo, primero por el alza de los precios de los alimentos y después como consecuencia de la crisis global y la caída del empleo formal. Según datos recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), entre 2006 y 2010 la proporción de población mexicana que vivía en pobreza (extrema y moderada) pasó del 35% al 46%, lo que equivale a 52 millones de personas. El indicador de *pobreza relativa* con respecto al ingreso medio de la población, utilizado internacionalmente como parámetro de comparación, nos señala que en México el porcentaje de la población que recibe menos de la mitad del ingreso medio en 2010 era 21%. Con base en este indicador, la pobreza entre las personas de edad avanzada también requiere atención urgente, ya que afecta al 30% de los mexicanos mayores de 75 años (una tasa 1.5 veces superior a la de la población en su conjunto). Considerando el envejecimiento futuro de la población, existe el riesgo de que la proporción de pobres de edad avanzada aumente todavía más.

El alto grado de pobreza también se refleja en otros indicadores del nivel de vida, como la mortalidad infantil (tres veces mayor que el promedio de la OCDE) y el índice de analfabetismo (superior a la media de la OCDE). México tiene el mayor índice de pobreza infantil de la OCDE después de Israel. Como su población es comparativamente joven y los niños representan casi la mitad de los pobres, en México la pobreza tiene consecuencias a más largo plazo que en otros países de la OCDE.

Si bien México es uno de los pocos países de la OCDE donde la desigualdad ha disminuido en años recientes, los niveles de desigualdad siguen siendo demasiado altos. México ocupa el segundo lugar en desigualdad entre los países de la OCDE después de Chile. Esto no sólo es un problema ético y moral, sino que también representa un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo. El informe de la OCDE *Divided We Stand: Why Inequality Keeps*

Gráfica 2.1. **Desigualdad de ingresos (Coeficiente de Gini)**



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la distribución del ingreso, 2011.

*Rising* (diciembre de 2011) indica que el 10% más pobre de la población mexicana percibe aproximadamente el 1.3% del total del ingreso, mientras que el 10% más rico obtiene casi el 36% (véase la gráfica 2.1).

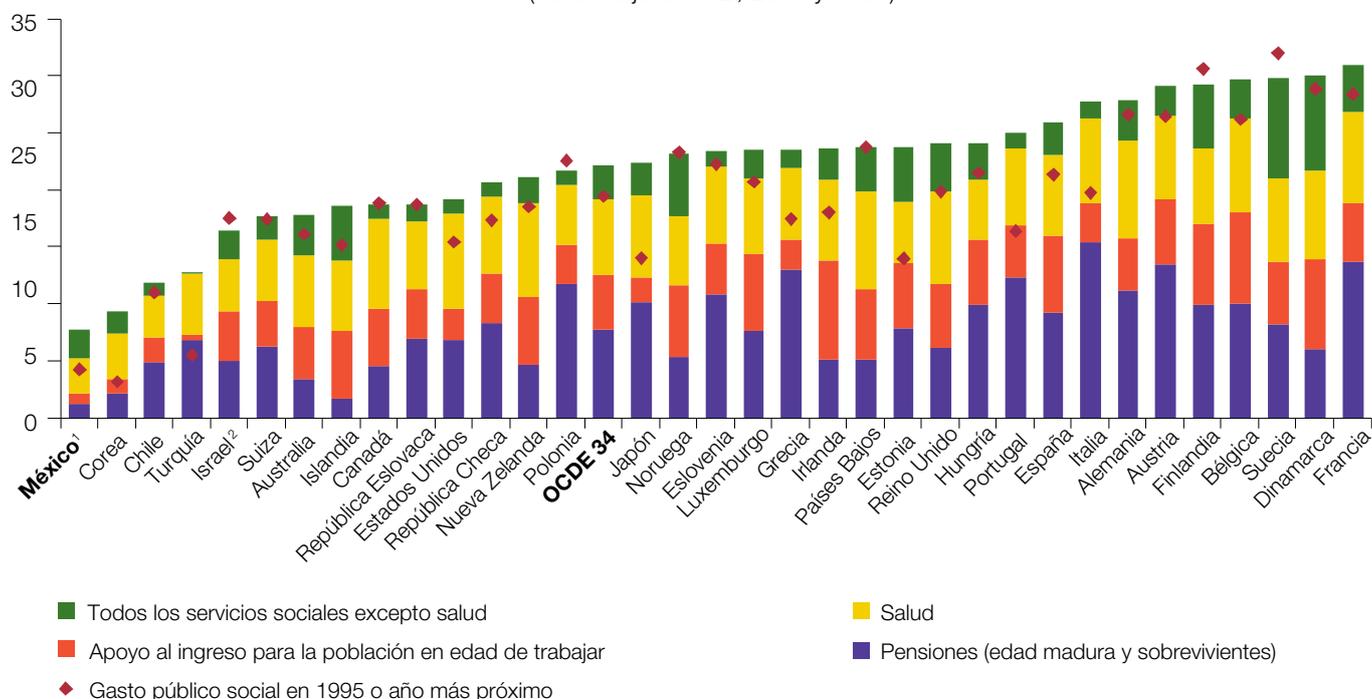
## Aumentar y orientar mejor el gasto social

A pesar de que el gasto social creció de menos del 2% del PIB en 1985 a 7.5% en 2009 (sin contar el gasto en educación), esta cifra equivale a alrededor de un tercio del promedio de los países de la OCDE (véase la gráfica 2.2). El nivel de gasto también resulta bajo en relación con el PIB per cápita. Las transferencias sociales en efectivo representan sólo el 8%, aproximadamente, del ingreso familiar disponible. Por otra parte, este gasto no está bien enfocado: la mitad de las transferencias en efectivo benefician al segmento superior de la escala de ingresos y apenas 10% de los fondos se entrega al 20% más pobre. Para reducir de manera significativa la pobreza, es necesario aumentar las transferencias sociales a los más pobres, lo que implica reformar el sistema de seguridad social a fin de que brinde un apoyo más eficaz y progresivo a las familias de menores ingresos.

Para responder más rápido a las crisis económicas y evitar el riesgo de que las familias moderadamente pobres caigan en la pobreza extrema (riesgo importante en México porque el nivel salarial de la mayoría de la clase media se acerca más al nivel inferior de la escala de ingresos de los trabajadores que al de la parte superior), el país debe fortalecer las redes de seguridad social. Entre las medidas adoptadas por el gobierno en respuesta a la crisis económica mundial se incluyen los programas para crear empleos temporales y prevenir la pérdida de puestos de trabajo (Programa de Empleo Temporal), así como la ampliación de varios meses de la cobertura de servicios de salud para los desempleados. Sin embargo, las sumas que se destinan a estos programas son modestas. Ello indica que aún hay oportunidad para tomar medidas anti-crisis mejor adaptadas a fin de proteger a las familias pobres de México; por ejemplo, prestando más atención a los programas de empleo temporal. También se puede fomentar el empleo formal y hacer más eficaces los programas de beneficios por desempleo. El programa Primer Empleo no tuvo los efectos esperados porque no proporcionó a los patrones incentivos suficientes para contratar a nuevos trabajadores (véase el capítulo “El Mercado Laboral”).

La lucha contra la pobreza y la desigualdad también requerirá mejorar la calidad de los servicios de educación y salud (véanse los capítulos “Los Retos de la Salud” y “Fomentar el Capital Humano y la Equidad con un Sistema Educativo Más Fuerte”), toda vez que ya se ha avanzado en la cobertura.

Gráfica 2.2. **Gasto público social por área de políticas sociales (excluyendo educación)**  
(Porcentaje del PIB, 2009 y 1995)



<sup>1</sup> Los datos para México se han calculado, y el año de referencia para Suiza es 2008.

<sup>2</sup> Información sobre los datos para Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

Fuente: Datos preliminares, OCDE (2012), Gasto Social (SOCX), [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Aumentar el gasto social.** Acercarlo paulatinamente a los niveles de otros países de la OCDE, mediante inversiones mayores en materia de educación de calidad, salud y transferencias focalizadas hacia la población más pobre
- **Sustituir los subsidios por transferencias en efectivo para los más pobres.** Revisar la eficacia de programas como DICONSA (Distribuidora Conasupo Sociedad Anónima, que suministra artículos de primera necesidad a las comunidades rurales) y LICONSA (Leche Industrializada Conasupo Sociedad Anónima), y racionalizar los numerosos programas sociales para evitar duplicidades y aprovechar las sinergias.
- **Analizar la combinación de medidas encaminadas a reducir la pobreza en el campo e impulsar el desarrollo rural.**
- **Adoptar medidas para ampliar las oportunidades de trabajo en la economía formal** y crear incentivos para que los trabajadores busquen empleo en el sector formal.
- **Aumentar la productividad de los servicios de salud** para que la atención sea de mejor calidad y a menor costo.
- **Mejorar la calidad de la educación** para aumentar el capital humano, fomentar la movilidad social y reducir la desigualdad.

### 3. Desafíos Fiscales en el Corto y Mediano Plazos

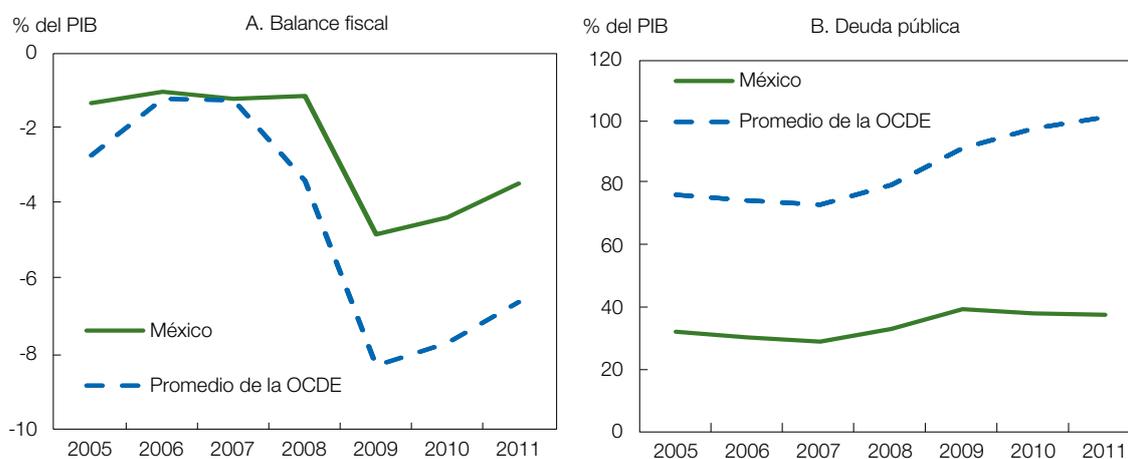
Luego de los estímulos económicos a base de más gasto público en 2009, el gobierno de México ajustó su política tributaria, aumentó los impuestos y redujo el crecimiento del gasto. Ello trajo como consecuencia que los requerimientos financieros del sector público — que suma los déficit del gobierno federal y de las empresas públicas— disminuyeran de cerca del 5% del PIB en 2009 al 3% del PIB en 2012 (véase la gráfica 3.1). El gobierno se propone seguir limitando el aumento del gasto y reducir las necesidades de endeudamiento del sector público a alrededor del 2% del PIB en 2013, lo que eliminaría el déficit nominal, según la definición oficial, que excluye el financiamiento de PEMEX pero incluye otras operaciones financieras. Si bien, como resultado de la desaceleración económica internacional, se ha postergado la consolidación fiscal que el gobierno había planeado, ello no es motivo de alarma, gracias a que el endeudamiento y el déficit son moderados y a que se está llevando a cabo una consolidación gradual. Si la recuperación avanza como está previsto, el gobierno podrá implementar totalmente sus planes de consolidación para fortalecer la confianza del mercado en la política fiscal de México. Sin embargo, al país le hacen falta reformas estructurales que impulsen un crecimiento sostenible e incluyente en el largo plazo.

#### Mejora del marco fiscal

En México, son necesarias reformas fiscales y del sector petrolero para que el presupuesto no dependa tanto de los volátiles ingresos del petróleo pero también para mantener la producción petrolera. La baja capacidad de inversión de PEMEX en virtud del esquema fiscal vigente, limita su capacidad para aumentar la producción. Por esa razón, habría que realizar grandes inversiones para identificar nuevos yacimientos si se desea mantener más allá de 10 años los niveles de producción actuales. El gobierno mexicano ha dado los primeros pasos para aumentar la flexibilidad de los mecanismos de contratación de PEMEX y permitirle operar de manera similar a otras empresas de su tipo. Sin embargo, dado que el futuro de los ingresos petroleros aún es incierto, se requiere fortalecer la recaudación tributaria no petrolera (véase el capítulo “Reforma Fiscal para el Desarrollo y la Equidad”). Además, el país necesita reducir el elevado costo de los subsidios a la energía. Dichos subsidios son costosos para el presupuesto, socialmente regresivos y perjudiciales para el medio ambiente. Eliminarlos y sustituirlos por transferencias en efectivo bien orientadas sería un medio más eficiente para combatir la pobreza y evitaría distorsionar los precios y causar daños al ambiente (véase el capítulo “El Crecimiento Verde”).

Por otra parte, las desviaciones del PIB con respecto a su tendencia han sido mayores en México que en prácticamente todos los demás países de la OCDE, incluso durante la reciente recesión. La brecha entre el PIB observado y el PIB potencial creció 10 puntos porcentuales entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009. La caída registrada en el PIB real en México fue de 6% en 2009, cuando en promedio en la OCDE disminuyó 3.5%.

Gráfica 3.1. **Balance fiscal y deuda bruta de México**



*Notas:* El balance corresponde a los requerimientos financieros del sector público RFSP, que incluye al gobierno central y las empresas públicas; como porcentaje del PIB nominal. La deuda bruta es la acumulación histórica del RFSP, como porcentaje del PIB nominal. *Fuente:* Base de datos *OECD Economic Outlook 91* y *Fiscal Consolidation Survey 2012*.

En México, esa volatilidad en el crecimiento del PIB puede suponer grandes costos para las personas y para el crecimiento económico en el largo plazo. Dado que un gran segmento de su población tiene limitaciones de crédito y su red de seguridad social es débil, las interrupciones temporales de la producción tienden a acompañarse de caídas del consumo y del bienestar.

Las desviaciones abruptas del PIB con respecto a su tendencia y sus secuelas de desempleo y pobreza también pueden afectar el crecimiento económico de largo plazo, ya sea por histéresis, o por una mayor incertidumbre. Estas grandes desviaciones se podrían evitar mejorando el marco de la política tributaria para fortalecer los mecanismos para mitigar el impacto de las fluctuaciones en los ingresos fiscales. Ello podría lograrse mediante la creación de reservas durante los periodos de crecimiento económico y de alza de los precios del petróleo, a fin de hacerle frente a choques negativos imprevistos. Acumular reservas precautorias también ayudaría a México a prepararse para el envejecimiento de su población, que aumentará el gasto de las instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) y del Seguro Popular.

El gobierno mexicano podría adoptar una regla de equilibrio presupuestal estructural que contemple la naturaleza cíclica de los impuestos y la recaudación petrolera, siguiendo el ejemplo de Chile. Una regla de este tipo sería más eficaz si la contabilidad gubernamental se sujetara a los estándares internacionales de cuentas nacionales, pues actualmente se dificulta la identificación de ingresos estrictamente transitorios (como las coberturas de precios del petróleo) y algunas operaciones de financiamiento se reportan como ingreso. Los excedentes de ingresos generados durante los auges económicos o los periodos de precios altos del petróleo deberían constituir un fondo de estabilización. Con reglas simples y transparentes de ahorro y gasto, esta medida aumentaría la transparencia en la gestión de los ingresos petroleros. En México ya existe un sistema de estabilización de ingresos, pero las reglas de ahorro y gasto son complejas y los máximos que se aplican a estos fondos son modestos. Debido a estos límites, se acumuló menos del 2% del PIB, aun en periodos en que los precios del petróleo eran altos. En el caso de Chile, su regla de superávit estructural de 1% del PIB les permitió acumular entre 2001 y 2007 reservas que ascendían a 20% del PIB al inicio de la crisis en 2008, que pudo utilizar para dar un importante estímulo fiscal. Para el primer trimestre



de 2012, el fondo para el cobre contaba con 5.8% del PIB. En el caso de Noruega, el Fondo Estatal de Pensiones ascendió al 119% del PIB total en el primer trimestre de 2012. Como primer paso hacia la creación de un auténtico fondo de estabilización económica, la eliminación temporal de los límites puestos a los activos de los fondos de estabilización del petróleo (en 2010 y 2011) debería volverse permanente.

## Garantizar la disciplina fiscal a nivel estatal y municipal

A pesar de las mejoras que México ha introducido en la última década, los instrumentos para garantizar la disciplina fiscal a nivel subnacional aún son débiles. Si bien la deuda de los gobiernos subnacionales es moderada, en comparación con estándares internacionales, en los últimos años ha crecido rápidamente. En 2000, se adoptaron reglas para limitar el acceso de los estados al crédito, aumentar la transparencia y fortalecer el compromiso del gobierno federal de no rescatar instituciones subnacionales. Sin embargo, la asimetría que existe entre las transferencias federales y los ingresos por impuestos propios aún puede dar lugar a restricciones presupuestales “laxas” y a riesgo moral. El gobierno federal debe promover la aplicación de reglas fiscales prudentes en el nivel subnacional. Las obligaciones implícitas en el régimen de pensiones de los servidores públicos estatales también son altas. En los años recientes, varios estados han adoptado regímenes de pensiones que resultan poco sostenibles financiados sólo con los impuestos corrientes en lugar de hacerlo con base en las contribuciones de trabajadores y empleadores. Atender este reto exigirá reformas profundas, por ejemplo, transformar los regímenes de pensiones estatales en sistemas de cuentas individuales, similares a las AFORES. Los esfuerzos para mejorar la calidad y la oportunidad de las cuentas fiscales de los gobiernos locales deben continuar. Asimismo, proporcionar mayor información sobre la deuda y las obligaciones contingentes de los estados y los municipios contribuiría a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, y a vigilar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Aplicar plenamente los planes de consolidación vigentes, si la recuperación económica transcurre sin contratiempos.**
- **Mejorar el gobierno corporativo y la eficiencia operativa de PEMEX**, eliminando las restricciones a la inversión y fortaleciendo la rendición de cuentas.
- **Atender la volatilidad de la producción, mejorando aún más el marco de la política fiscal** y creando fondos para amortiguar las fluctuaciones fiscales, lo que podría lograrse con grandes beneficios mediante una regla de equilibrio presupuestal estructural.
- **Presentar la contabilidad gubernamental conforme a los estándares de cuentas nacionales**, identificando claramente ingresos transitorios y evitando reportar operaciones de financiamiento como ingreso, para aumentar la comparabilidad y facilitar la aplicación de una regla fiscal estructural.
- **Fomentar la aplicación de límites prudentes al endeudamiento a nivel estatal y municipal y colaborar con los estados para realizar la transición de los sistemas de pensiones de beneficios definidos a los de contribuciones definidas en cuentas individuales.**

## 4. Reforma Fiscal para el Desarrollo y la Equidad

México necesita mayores inversiones y políticas más claras y eficaces para promover el desarrollo social y para alcanzar el nivel de vida promedio de la OCDE. Por ello, el país debe continuar los esfuerzos que ha hecho en los últimos años para aumentar los ingresos tributarios, y diseñar un régimen tributario más moderno, competitivo y eficiente y menos dependiente de los ingresos petroleros. Ante el gran tamaño de su sector informal y la evasión fiscal generalizada dentro de la economía formal, México debe mejorar la eficacia de la administración tributaria y generar incentivos para reducir la economía informal.

La recaudación tributaria como proporción del PIB en México está muy por debajo de la de todos los países de la OCDE, a pesar de que algunas de sus tasas impositivas son relativamente similares. Esto indica que, al combinar una base impositiva más amplia con una mejor administración tributaria, México podría aumentar la recaudación. Por otra parte, la reestructuración de su régimen tributario y de las prestaciones sociales ayudaría a impulsar el crecimiento y al mismo tiempo reducir la desigualdad en el ingreso (véase la gráfica 4.1). La reforma fiscal no es un objetivo en sí mismo. Es la base para poder proporcionar mejores servicios públicos y para responder a la serie de retos que enfrentan la economía y la sociedad mexicana. Es, además, el talón de Aquiles de los diferentes planes nacionales.

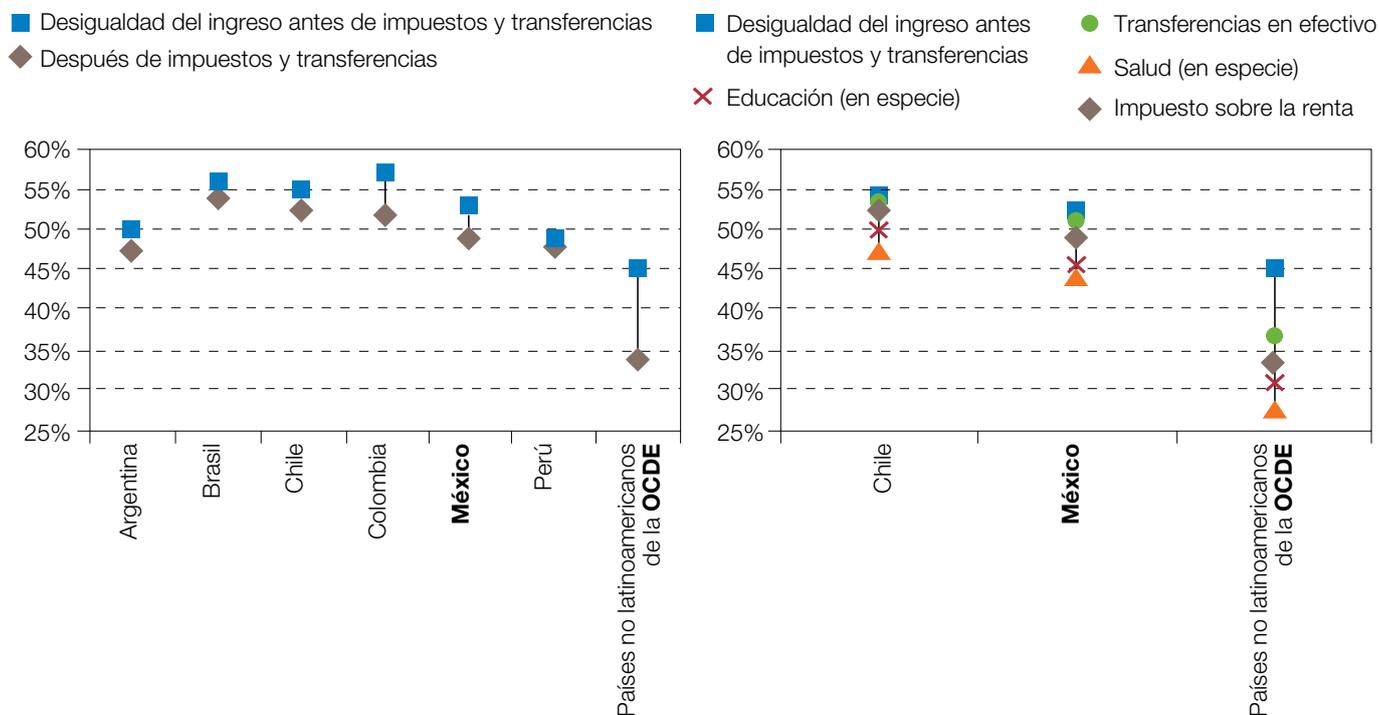
### **Ampliación de la base tributaria**

Al ampliar la base tributaria, México podría simplificar el régimen tributario, reduciendo así tanto los costos de cumplimiento como la evasión y la elusión fiscal. También aumentaría la equidad (real y aparente) del régimen, lo que debería generar mayor ánimo y confianza, y ayudar así a incrementar el número de contribuyentes.

En México, el régimen de impuesto sobre la renta (ISR) a las empresas les ofrece exenciones y exclusiones importantes que reducen la base tributaria; ejemplo de ello son la deducción de prestaciones y la exención fiscal de las maquiladoras. Estos gastos fiscales disminuyen la recaudación no sólo de manera directa, sino también indirecta, pues permiten que se realice una planificación fiscal estratégica agresiva para evadir impuestos. El impuesto empresarial a tasa única (IETU) ha implicado un gran avance al resolver en parte la gran cantidad de exenciones; sin embargo, su tasa es menor y no compensa totalmente la diferencia de ingresos tributarios, además de que siguen existiendo muchas oportunidades para evitar el pago de impuestos.

El régimen del impuesto al valor agregado (IVA) es una fuente importante de ingresos, pero las numerosas exenciones y la gran proporción de bienes y servicios desgravados o a los que se aplican tasas reducidas

Gráfica 4.1. **Coefficientes de Gini (desigualdad) antes y después de impuestos y transferencias**



Fuente: OCDE, *Perspectivas Económicas de América Latina 2012*.

resultan costosas, dados los ingresos tributarios que no se perciben. Tampoco contribuyen a reducir la pobreza. Aunque recientemente se aumentó marginalmente la tasa del IVA, sólo se grava una pequeña parte de la base potencial. La desgravación o las tasas reducidas hacen que el pago del IVA sea deficiente, ya que algunas operaciones se adhieren fraudulentamente al régimen de tasa cero. Existen ahora condiciones políticas para ampliar la base del IVA en el contexto de una reforma fiscal integral. Ello deberá incluir el diseño de transferencias directas del gobierno a las familias más pobres para compensar el impacto que tenga en su poder adquisitivo.

Además de la eliminación de los subsidios a la energía que se propone en el capítulo “Desafíos Fiscales en el Corto y Mediano Plazos”, la creación de un impuesto de base amplia para gravar la emisión de gases de efecto invernadero ayudaría a garantizar ingresos tributarios y a promover el crecimiento verde.

### Aumentar la recaudación tributaria estatal y municipal

El porcentaje total de los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales en México se cuenta entre los más bajos de la OCDE. Es necesario fortalecer los incentivos de los estados para recaudar más ingresos, limitando las transferencias del gobierno federal y permitiendo a los estados una mayor retención de sus ingresos marginales. Los incentivos para que los estados puedan retener más ingresos, y ejerzan mayor autoridad tributaria, son compatibles con la creación de un mecanismo transparente y equitativo que garantice que los estados menos ricos dispongan de los recursos necesarios para lograr una mayor convergencia de ingresos (véase el capítulo “Atender las Disparidades Regionales Aprovechando al Máximo



las Ventajas de Cada Estado”). Los municipios recaudan el impuesto predial, sobre bienes inmuebles, pero los ingresos son excepcionalmente bajos incluso en comparación con sus homólogos latinoamericanos. Es posible elevar la recaudación en este rubro haciendo que los municipios participen en programas estatales para la actualización de registros catastrales, y elevando las tasas con un umbral de exención suficientemente alto, lo que permitiría lograr un esquema progresivo, lo cual es importante en un país con fuerte desigualdad. Lo mismo sucede con el agua, que es del ámbito municipal y que presenta una enorme variedad en las tarifas, desde algunos casos en los que no se cobra hasta algunos casos que, lamentablemente son la excepción, en los cuales se cubren los costos.

### Fortalecer la cooperación internacional en materia de impuestos

Cerca de México hay paraísos fiscales que ofrecen a los contribuyentes mexicanos la posibilidad de evadir impuestos. Las recientes iniciativas de la OCDE y el G20 le dan al gobierno la oportunidad de luchar contra este incumplimiento. México ya empezó a aprovecharlas negociando acuerdos y tratados de intercambio de información fiscal entre países. Los siguientes pasos implican poner en marcha una iniciativa para el cumplimiento fiscal de las inversiones *offshore*, similar a las aplicadas en Reino Unido, Estados Unidos y otros países de la OCDE; aumentar los recursos de las autoridades competentes del Sistema de Administración Tributaria; diseñar programas para capacitar a los auditores en el aprovechamiento de este entorno más cooperativo, y explorar la posibilidad de establecer el intercambio automático de información con otros países.

### Recomendaciones clave de la OCDE

- **Aumentar los ingresos tributarios** mediante la ampliación de la base del IVA y del impuesto sobre la renta (ISR) de las personas físicas y morales, y fortalecer la administración tributaria.
- **Aumentar los impuestos a la propiedad inmobiliaria y a las emisiones de gases de efecto invernadero.**
- **Fortalecer la cooperación internacional en materia fiscal** y eliminar el uso que los contribuyentes mexicanos hacen de los paraísos fiscales.
- **Aumentar las responsabilidades tributarias de los estados y municipios**, limitando las transferencias del gobierno federal y permitiendo una mayor retención de sus ingresos marginales. En el caso de los municipios, el predial y las tarifas de agua presentan oportunidades importantes de fortalecer los ingresos.

## 5. La Eficiencia de la Gestión Pública

En los últimos años, México ha adoptado una amplia serie de reformas para hacer más eficiente la administración pública y aumentar el impacto de las políticas gubernamentales. Entre esas reformas están una mayor responsabilidad fiscal y transparencia en el proceso presupuestario; mejores mecanismos de adquisiciones; una gestión más adecuada de los recursos humanos; y medidas para evitar la corrupción. Si bien muchas de estas reformas ya están vigentes, es necesario un respaldo político fuerte y congruente para que la legislación se ponga en práctica, genere ahorros reales y aumente la productividad.

### **Continuar con las mejoras al proceso presupuestario**

Para que México tenga finanzas públicas sostenibles en el largo plazo, su presupuesto debe ser menos dependiente de los ingresos petroleros y responder mejor al crecimiento económico sostenido (véase el capítulo “Reforma Fiscal para el Desarrollo y la Equidad”). Además, debe fortalecer la eficiencia y la efectividad del gasto público, así como la rendición de cuentas en el nivel subnacional. El país necesita adoptar un enfoque presupuestal de más largo plazo, multianual, el cual adapte el gasto y el financiamiento a los planes y metas que el gobierno tiene para los distintos sectores; al mismo tiempo, debe estar mejor preparado ante eventualidades como la baja de los ingresos por ventas de petróleo y los cambios demográficos.

Por otro lado, México debe tomar medidas para que las decisiones presupuestales estén mejor vinculadas con el desempeño. Esto requiere incentivos y estructuras regulatorias más fuertes, que faciliten la racionalización de los recursos y den mayor flexibilidad a la ejecución y la gestión presupuestales. El Congreso debe participar cada vez más en este proceso, y se debe alentar a los legisladores a tomar más en cuenta los informes de resultados y las evaluaciones presentados por el ejecutivo, tanto para dar seguimiento al desempeño de las secretarías y otras dependencias como para fines del debate presupuestario. En el proceso de aprobación presupuestal, el Congreso puede apoyarse en: *i*) la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que audita las cuentas públicas y presenta al Congreso los informes especiales correspondientes (disponibles públicamente en Internet), y *ii*) el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), creado por el Congreso en 1988, anticipándose a muchos otros países de la OCDE, para suministrar análisis objetivos e imparciales de asuntos relacionados con las finanzas públicas. Así, México sigue la tendencia general de los países de la OCDE hacia el fortalecimiento de la capacidad de sus legisladores para participar activamente en los procesos presupuestarios. Otra medida benéfica sería discontinuar la práctica de destinar partidas de gasto específicas (en ocasiones ligadas a distritos electorales en lo particular) en el debate parlamentario del presupuesto y que la atención de los legisladores se centre más bien en los objetivos clave de sostenibilidad, equidad y eficiencia.

## Mejorar la eficiencia del sector público

El sector público mexicano debe fortalecer significativamente la gestión de sus recursos humanos para mejorar el diseño de políticas y garantizar que la prestación de servicios públicos sea más eficiente, efectiva y competitiva. El capital humano del sector público debe considerarse estratégico si se quiere reformar la administración pública, haciendo hincapié en el aumento de la productividad y no sólo en la reducción del gasto. La experiencia de los países de la OCDE muestra que una administración pública profesional fomenta el diseño y la implementación adecuados de las políticas públicas, la prestación efectiva de servicios, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta y la transparencia en el uso de los recursos públicos. En este sentido, México debe mantener los esfuerzos a fin de consolidar el Servicio Profesional de Carrera (SPC) como medio para administrar las instituciones públicas con eficacia, atender las secretarías y otras dependencias de manera más eficiente y efectiva y, especialmente, ofrecer resultados a los ciudadanos. El SPC no sólo es un factor decisivo para que en la fuerza laboral pública exista una gestión basada en méritos, sino que también contribuye considerablemente a promover los principios de buen gobierno en el servicio público. Además, el buen gobierno requiere administraciones progresistas que posean una visión estratégica clara. Si el SPC cuenta con un plan de mediano y largo plazos, enviará un mensaje contundente sobre el rumbo que el gobierno seguirá en el futuro y sobre las prioridades que debe atender. Y lo que es más importante: definirá qué tipo de servidores públicos necesitará México, y cuál será su papel en la sociedad.

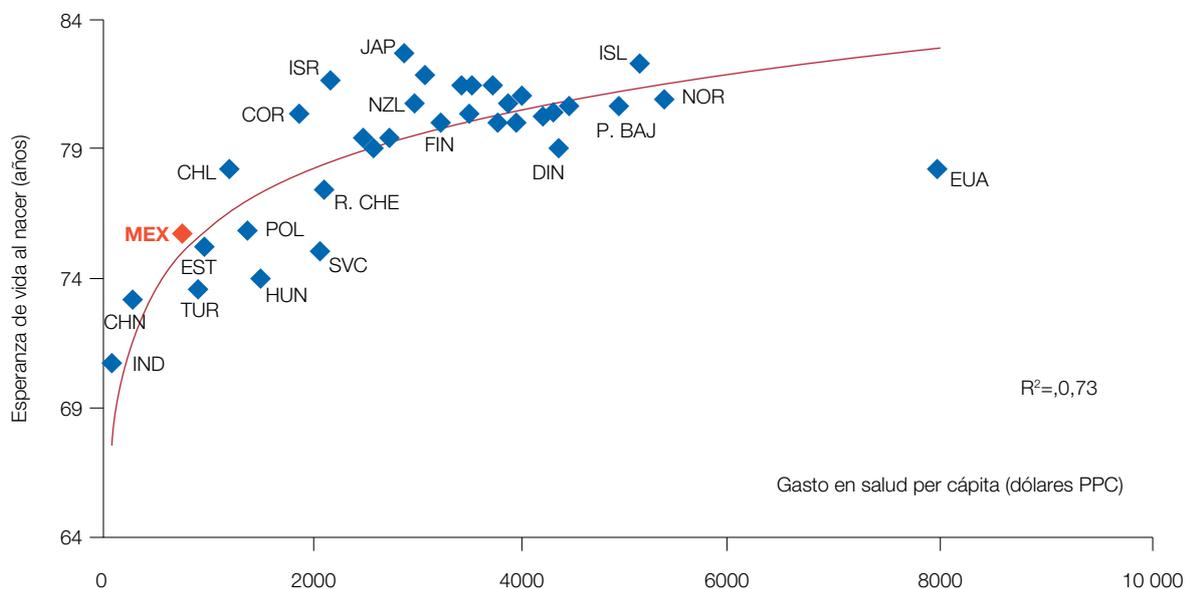
## Mejorar los resultados de las adquisiciones públicas

El gasto público total de México representa el 21.9% del PIB (cerca de la mitad del promedio de la OCDE), del cual las compras públicas son parte fundamental. Por consiguiente, resulta decisivo que el sistema de compras garantice la calidad de los bienes o servicios que se adquieren con el dinero de los contribuyentes. Los estudios de los sistemas de compras y contrataciones públicas han mostrado que existe gran potencial para mejorar la prestación de servicios y lograr mayores ahorros. En el sector de la salud, por ejemplo, dadas las limitaciones financieras, una mejor gestión de los procesos de contratación puede resultar en un aumento de la cantidad y calidad de los productos y servicios que se ofrecen, en aras de mejorar la salud pública. De hecho, al revisar la estrecha correlación entre la magnitud del gasto en salud y los indicadores de este sector (véase la gráfica 5.1), se aprecia que el gasto es la variable que más incide en el estado de la salud pública. Por otra parte, las dos principales instituciones del sector de la salud en México, el IMSS y el ISSSTE, podrían unir esfuerzos para adquirir conjuntamente medicamentos y otros productos con el propósito de reducir precios. Desde luego, ello requeriría una coordinación estrecha, preparación de los funcionarios responsables de las adquisiciones, y datos e información que sustenten las decisiones de adjudicación de las licitaciones.

## Gobierno electrónico para formar capacidades locales

El gobierno electrónico, o e-gobierno, es decisivo para los cambios futuros en el sector público. México tiene una larga tradición en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para hacer más abierto y accesible su sector público. Un ejemplo de ello es el renovado Portal Ciudadano nacional ([www.gob.mx](http://www.gob.mx)), en el que colaboraron importantes actores del sector privado y cuya finalidad es que la información sea pública y útil para todos. Como en otros países, el siguiente paso consiste en medir hasta qué grado estas herramientas han contribuido a que los ciudadanos y las empresas perciban que el gobierno

Gráfica 5.1. **Esperanza de vida al nacer y gasto en salud per cápita**  
(2009 o año más reciente del que se dispone de datos)



es más transparente, que proporciona la información que necesitan en el formato adecuado para ayudarlos a tomar mejores decisiones. Es esencial evaluar el grado de satisfacción de los ciudadanos y las empresas con las nuevas posibilidades que brinda el gobierno electrónico. Ante este reto, el gobierno mexicano diseñó un nuevo modelo de evaluación de la gestión electrónica, que se aplicará en todas las instituciones públicas federales.

La eficiencia del sector público requiere fortalecer las capacidades a nivel subnacional y fomentar la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Los estados mexicanos también han emprendido acciones para aprovechar las herramientas de gobierno electrónico. Como en muchos otros países de la OCDE, estas herramientas son caras y requieren constante mantenimiento y actualización. En algunos casos, los servicios de gobierno electrónico deben concentrarse claramente en las necesidades y preferencias de cada localidad. En otros, pueden compartirse entre varias localidades a fin de evitar duplicidades y garantizar que su calidad sea satisfactoria y uniforme en todo el país.

### Mejorar la gestión de riesgos

El tema de la gestión de riesgos muestra los beneficios de que las políticas públicas se coordinen entre sí, y de que las instituciones del gobierno hagan lo propio. Ante la percepción de que los desastres naturales y los ocasionados por el hombre son cada vez más frecuentes y graves, los países de la OCDE subrayan la importancia de prevenir riesgos y poner en marcha sistemas más integrales que respondan eficazmente a las eventualidades que se presenten. Estos sistemas reconocen la necesidad de que los servicios de seguridad y emergencia, y otras instituciones directamente involucradas, emprendan acciones congruentes entre sí, por ejemplo, un liderazgo fuerte desde el centro y una buena coordinación entre el gobierno federal y los locales. Actualmente, la OCDE trabaja con el Sistema Nacional de Protección Civil de México en la preparación de un estudio sobre sus sistemas y mecanismos de gestión de riesgos.



## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Diseñar un proceso presupuestario multianual**, el cual se centre en el desempeño y la eficacia del gasto y en los resultados del sector público.
- **Fomentar la eficiencia del gobierno, profesionalizando el servicio público, tomando medidas para mejorar la calidad del gasto y ampliando las iniciativas de transparencia y de gobierno abierto.**
- **Garantizar un gasto más estratégico a través de mejores mecanismos de adquisiciones públicas**, apoyándose en la planeación, la recopilación de datos con fines de evaluación y una fuerza laboral especializada en cada una de las instituciones públicas.
- **Medir la satisfacción de los ciudadanos con las herramientas existentes de gobierno electrónico** para impulsar un gobierno abierto, a fin de alinear mejor la oferta y la demanda y explorar las opciones para crear servicios compartidos entre distintos órdenes de gobierno.

## 6. Las Disparidades Regionales

México es uno de los países de la OCDE con mayor desigualdad en el ingreso, no sólo entre las personas, sino entre una región y otra. Incluso, en los últimos 20 años las disparidades entre regiones aumentaron debido a que algunas capitalizaron mejor que otras los beneficios de la liberalización comercial (véase la gráfica 6.1). Las políticas para superar las desigualdades territoriales en México han sido en gran medida compensatorias en vez de centrarse en impulsar el potencial de crecimiento de los estados rezagados. Así, y dado que el bajo desempeño de algunos estados afecta el crecimiento del país en su conjunto, la estrategia nacional para el desarrollo debe orientarse a fomentar la competitividad de los estados y procurar que las políticas para aumentar la eficiencia se complementen con las que atienden la desigualdad.

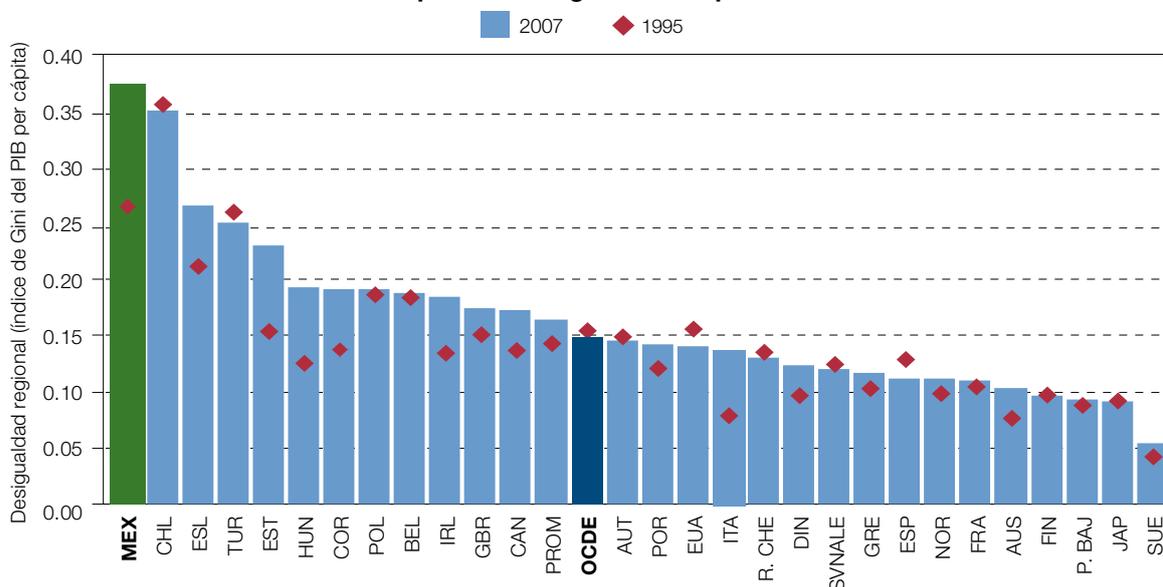
### **Fomentar la competitividad y la productividad de los estados**

Además de que los estados de México registran un PIB per cápita inferior al promedio de la OCDE, la mayoría de ellos presentan tasas de crecimiento bajas. En la última década, sólo ocho de las 32 entidades federativas crecieron a un ritmo mayor que el promedio de la OCDE. Este pobre desempeño se debe principalmente al bajo crecimiento de la productividad y a la falta de suficiente inversión y empleo a nivel regional. Los estudios que ha llevado a cabo la OCDE con modelos de crecimiento regional indican que no basta con que las regiones desarrollen infraestructura y formen capital humano, sino que deben crear las condiciones que favorezcan la iniciativa empresarial y la innovación. Las políticas de México en estos frentes se encuentran fragmentadas entre varias secretarías, sin que exista un responsable único de la política regional. Por esa razón, es necesario revisar el marco de gobernabilidad entre los tres niveles de gobierno del país, buscando definir claramente las funciones que cada actor desempeña en el fomento del crecimiento regional, con el objetivo de impulsar al máximo el desarrollo nacional.

### **Fortalecer el federalismo fiscal**

Las reformas al federalismo fiscal podrían dar un mejor marco de incentivos a los estados y municipios, y promover la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. En la década de 1990, México inició un proceso de descentralización de las responsabilidades fundamentales del gasto hacia los estados y, en menor medida, hacia los municipios. Sin embargo, han transcurrido 20 años y la descentralización se encuentra a la mitad del camino. Aunque los estados son responsables de los principales conceptos del gasto —algunos tan importantes como salud y educación—, los cuales representan casi la mitad del total del gasto público, no ocurre lo mismo en lo referente a los ingresos: los estados y municipios siguen dependiendo de las transferencias presupuestarias federales. Esto reduce los incentivos para que en el nivel subnacional haya un gasto eficiente y una administración fiscal prudente. Las asignaciones del gasto entre los órdenes de

Gráfica 6.1. **Disparidades regionales en países de la OCDE**



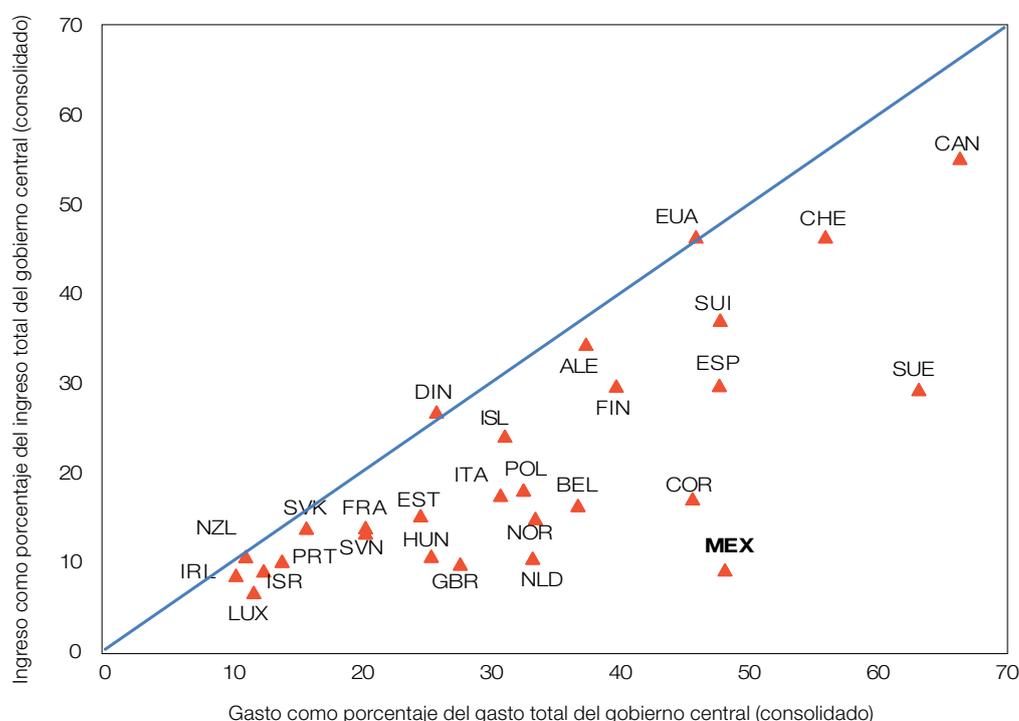
Fuente: OECD Regions at a Glance (OCDE, 2011).

gobierno no están bien definidas y suelen ser redundantes, lo que también afecta la eficiencia del gasto. La información sobre el uso de los recursos financieros de los gobiernos subnacionales es escasa, y la difusión que se da a los presupuestos subnacionales no es uniforme ni está homologada, aun cuando la ley dispone que todos los órdenes de gobierno deben adoptar un marco presupuestario basado en resultados. Ello impide la transparencia y obstaculiza la evaluación del desempeño fiscal.

Por lo que toca a los ingresos, la proporción que perciben directamente los gobiernos subnacionales es muy baja en comparación con los estándares internacionales. El impuesto sobre nómina representa la mayor parte de los ingresos propios de los estados. Sin embargo, aunque es fácil de recaudar, tiene la desventaja de aumentar el costo de la mano de obra formal. En el caso de los municipios, la fuente de ingresos más importante es el impuesto predial —un gravamen comparativamente más eficiente—, pero tales ingresos son extraordinariamente bajos incluso en comparación con sus homólogos de América Latina. Esto se debe a que los catastros están desactualizados y por lo tanto las propiedades están subvaluadas, y también a que no hay incentivos para aumentar el impuesto predial. En México, los presidentes municipales sólo pueden ocupar el cargo durante tres años, periodo que resulta insuficiente para ver los beneficios de medidas impopulares como la de incrementar el impuesto predial. Un primer paso para fortalecer el impuesto predial es que los municipios participen en programas estatales de actualización de catastros, para lo cual los estados podrían proporcionar la infraestructura necesaria y contratar y capacitar personal. Ampliar el periodo de tres años de los presidentes municipales o permitir su reelección también ayudaría a crear incentivos para una mayor recaudación.

Cabe destacar que el gobierno federal se ha esforzado por aumentar los incentivos y la capacidad de los estados y municipios para recaudar impuestos por sí mismos. Por ejemplo, ha hecho más estrictas las reglas del endeudamiento subnacional, suspendiendo las partidas extraordinarias a los estados y dando información sobre los proyectos de inversión federal. Hoy en día, las fórmulas de diversas transferencias federales que no tienen un destino definido (las denominadas participaciones) consideran tanto la cuantía como el aumento de la recaudación de los gobiernos subnacionales, y de esa manera retribuyen su esfuerzo. En 2007, se dotó a

Gráfica 6.2. **Ingreso y gasto de los gobiernos subnacionales, 2010**<sup>1</sup>



<sup>1</sup> 2009 en el caso de México, Corea y Nueva Zelanda.  
Fuente: Base de datos *OECD Fiscal Decentralisation*.

los estados de tres nuevas facultades impositivas: un nuevo impuesto a la gasolina y el diésel, un impuesto sobre las ventas finales de ciertos bienes sujetos al IEPS y la transferencia de la tenencia a partir de 2012. Sin embargo, estas nuevas facultades tributarias no se han aprovechado por la mayoría de los estados. Lo anterior quizá se deba a una capacidad limitada para recaudar impuestos, pero también a la falta de incentivos, ya que es más fácil para los estados cabildear a favor de mayores transferencias federales que intensificar sus esfuerzos de recaudación. Los aumentos de las transferencias federales deben limitarse en el futuro a fin de que los estados tengan mayores incentivos para recaudar más ingresos propios. De este modo, la delegación a los estados de facultades para ampliar las bases tributarias, como las sobretasas del impuesto sobre la renta o del IVA, habrán de dar mejores resultados. Esto debe combinarse con un mecanismo de “nivelación” o “igualación” fiscal eficiente y transparente, lo que garantizaría que los estados pobres dispongan de los recursos necesarios para aprovechar su potencial de crecimiento y dejar atrás el rezago (véase la gráfica 6.2).

### Mejorar la capacidad de los gobiernos locales de cobrar por los servicios de agua

Un claro ejemplo de los retos que enfrentan los estados y municipios en la provisión de servicios básicos son las tarifas de agua. En México, las tarifas de agua varían considerablemente entre municipios y estados, pero en general son más bajas de lo requerido para recuperar el costo de operación y mantenimiento. En consecuencia, las agencias operadoras del servicio dependen fundamentalmente de subsidios gubernamentales para sus necesidades de inversión. Esta estructura de ingresos impide incrementar las fuentes comerciales para la inversión en el sector.



Al igual que en otros ingresos locales, las autoridades no cuentan con los incentivos para elevar las tarifas a un nivel sostenible. El corto mandato de las autoridades municipales hace políticamente difícil elevar las tarifas. Además, los subsidios federales en general están desvinculados del desempeño de las agencias proveedoras del servicio, reduciendo aún más los incentivos a tomar decisiones difíciles en materia de tarifas, y en general mejorar la eficiencia y calidad del servicio. La metodología desarrollada por la Comisión Nacional del Agua para el establecimiento de tarifas para provisión de agua potable y servicios de drenaje, como un instrumento voluntario para promover un enfoque más consistente, es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, al no ser obligatorio, no crea los incentivos para ser adoptado por las autoridades locales, como ha sido evidenciado por la baja adopción hasta ahora. Es de destacarse que algunos estados (incluidos Nuevo León, Baja California y Sonora) han acumulado una experiencia importante en el establecimiento de tarifas que puede ser de utilidad para otros estados. Este tema se aborda con mayor detalle en el capítulo “La Gestión del Agua”.

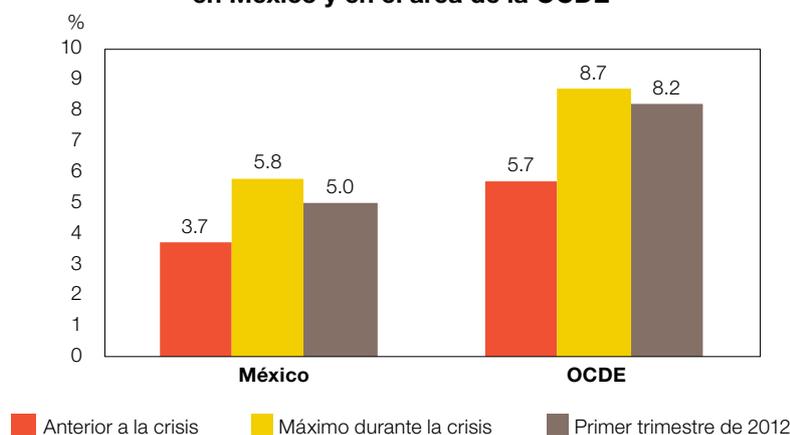
## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Crear un responsable federal único de la política regional**, encargado de diseñar las políticas, crear incentivos para la acción a nivel subnacional y coordinar horizontalmente a los actores.
- **Unificar el financiamiento de las políticas de desarrollo regional y aumentar la certidumbre por medio de un proceso presupuestario multianual.** Aclarar las responsabilidades del gasto en los distintos órdenes de gobierno y eliminar las redundancias o duplicidades de funciones.
- **Establecer un marco de clasificación presupuestal y contabilidad común, acorde con los estándares internacionales** en todos los niveles de gobierno.
- **Fortalecer el seguimiento y la evaluación**, ampliando las evaluaciones de resultados, más allá de los programas sociales, a otras políticas públicas, estados y municipios.
- **Aumentar los incentivos y los ingresos tributarios de los estados**, limitando las transferencias federales y dando a los gobiernos estatales mayores facultades tributarias.
- **Mejorar la transparencia del ejercicio de las transferencias federales** a gobiernos estatales y municipales y mejorar los mecanismos de “nivelación” fiscal.
- **Mantener actualizados los catastros** para aumentar los ingresos del impuesto predial.
- **Promover y apoyar el financiamiento sostenible de los servicios de agua a través de mayor recaudación local**, mejor entendimiento de las restricciones de disponibilidad de agua y una creciente percepción social de incremento de su precio.
- **Promover la atención de los congresos estatales para apoyar medidas consistentes con el establecimiento de tarifas de agua** y elevar la capacidad de las agencias locales de provisión de servicio para que alcancen sostenibilidad financiera.

## 7. El Mercado Laboral

Para que haya buenos resultados económicos y sociales, y con ello se mitigue la pobreza, es clave que el mercado laboral funcione adecuadamente. En el caso de México, hay que destacar que su desempeño laboral en el pasado reciente ha sido mejor que el de la mayoría de los países de la OCDE. El empleo total creció 3.8% en términos anuales a marzo de 2012, el mayor aumento registrado en países de la OCDE después de Turquía. Y aunque la tasa de desempleo sigue siendo superior a la registrada al inicio de la crisis (5% en el primer trimestre de 2012), es todavía muy inferior al promedio del 8.2% de la OCDE. De acuerdo con las últimas proyecciones de la Organización (junio de 2012), se espera que la tasa de desempleo en México continúe por encima de los niveles previos a la crisis durante algún tiempo, especialmente por el debilitamiento de la recuperación económica en los demás países de la OCDE. Sin embargo, se requieren importantes reformas orientadas a fomentar el empleo formal para que el mercado laboral contribuya a elevar el nivel de vida de los mexicanos y a consolidar un crecimiento incluyente (véase gráfica 7.1).

Gráfica 7.1. **Tendencias recientes de la tasa armonizada de desempleo en México y en el área de la OCDE**



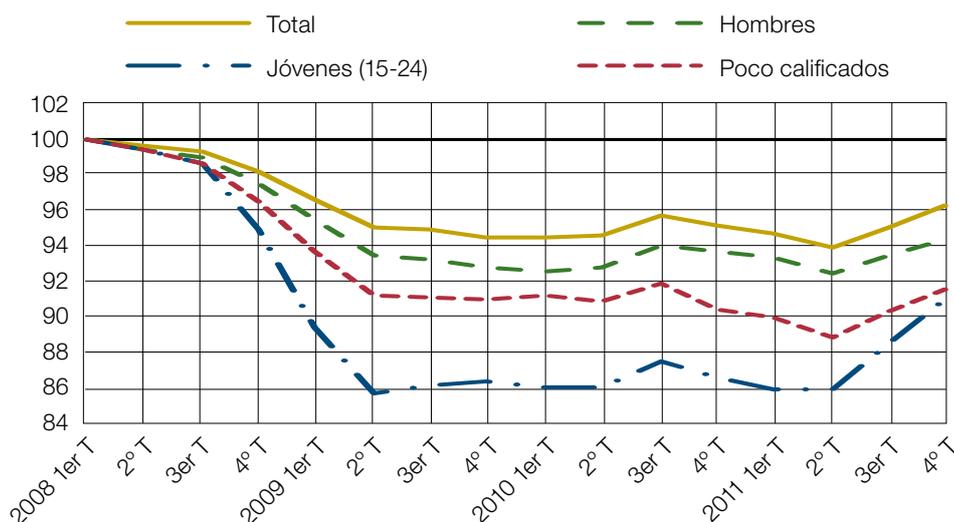
Fuente: Base de datos OECD Main Economic Indicators.

### El empleo informal sigue siendo un problema

Si bien en México el empleo informal ya era elevado antes de la crisis, después de ésta se incrementó aún más y en mayor medida que en recesiones previas. Inicialmente, esto se debió al descenso del empleo formal, derivado a su vez de la caída en la demanda de las exportaciones. Posteriormente, el aumento del empleo informal reflejó sobre todo la incorporación de trabajadores procedentes del sector formal que perdieron su empleo, además de otros desempleados que buscaban compensar la disminución del ingreso

familiar. Aunque a partir del segundo semestre de 2011 la tasa del empleo formal mejoró ligeramente, aún está lejos de recuperar el nivel que tenía antes de la crisis.

Gráfica 7.2. **Tendencia de la participación en el empleo formal de grupos seleccionados de la población en edad de trabajar, 2008-2011**



Los datos trimestrales se ajustaron con promedios móviles de tres trimestres a partir de un valor de 100 en la fecha del punto máximo (primer trimestre de 2008). El empleo formal comprende a los trabajadores afiliados a la seguridad social (IMSS o ISSSTE) a través de las empresas donde laboran.

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

El descenso del empleo formal afectó especialmente a los trabajadores jóvenes y a los poco calificados, en su mayoría hombres, en comparación con otros grupos de la población en edad de trabajar (véase la gráfica 7.2). A pesar de que el empleo formal se contrajo un 5% en general, para esos trabajadores la caída fue dos y hasta tres veces más fuerte. Este fenómeno, común a muchos países de la OCDE, refleja la relativa vulnerabilidad de los trabajadores del sector formal que cuentan con escasa experiencia laboral, son poco calificados y que tienen contratos temporales, los cuales cuentan con poca o ninguna protección social, por lo que suponen costos relativamente bajos de contratación y despido. Cabe señalar, sin embargo, que los trabajadores jóvenes y los poco calificados han sido los más beneficiados con la recuperación del empleo formal que se ha producido recientemente.

### Reducir el empleo informal con mejores políticas de protección social

El crecimiento de la informalidad revela que son insuficientes las medidas de apoyo al ingreso con que cuentan los trabajadores que se quedan sin empleo. De hecho, México es el único país de la OCDE que carece de un sistema de protección por desempleo. Pese a que los trabajadores del sector formal que pierden su puesto de trabajo y tienen una cuenta de ahorro para el retiro pueden disponer de esos fondos, en la práctica las condiciones para hacerlo son muy restrictivas. La creación de un seguro de desempleo debe tener la mayor prioridad en la política del mercado laboral. Podría diseñarse con base en un sistema de ahorro individual



y combinarse con una aportación pública para aquellos que pierden el empleo y aún no tienen suficientes ahorros, como en el caso de Chile. El sistema de ahorro para el retiro que existe en México podría ser un buen punto de partida. Un seguro de desempleo implica costos fiscales, lo que hace indispensable y urgente la reforma fiscal.

Otras medidas podrían desalentar el trabajo en el sector informal. Por ejemplo, la cobertura de los servicios de salud se incrementó considerablemente en la última década debido al Seguro Popular, un nuevo sistema que no requiere de aportaciones o contribuciones por parte del individuo (véase el capítulo “Los Retos de la Salud”). La edición 2011 del informe *OECD Employment Outlook* señala que implementar programas que no exijan contribuciones y que se apliquen junto con los que sí requieren aportaciones de los beneficiarios no ha aumentado necesariamente los incentivos para el trabajo informal (al reducir los beneficios relativos del sistema de aportaciones vigente). Aun así, integrar mejor los diversos sistemas de salud en México y hacer que el acceso a y los beneficios del Seguro Popular dependan del ingreso de cada persona serían medidas útiles para no crear incentivos de trabajo en el sector informal.

## Reformar la ley del trabajo

Aparte del fortalecimiento de las redes de seguridad social para los trabajadores formales, una reforma a la ley del trabajo podría fomentar el empleo formal y el crecimiento de la productividad. Aunque las disposiciones vigentes en México sobre la contratación y el despido de los trabajadores con contrato por tiempo indefinido, y sobre el uso de contratos temporales son muy restrictivas, éstas no se cumplen del todo. Liberalizar estas disposiciones y asegurar su cumplimiento, así como fortalecer las redes de protección social para los trabajadores formales, serían incentivos para formalizar los empleos y eliminar la segmentación del mercado laboral.

Ya existe un proyecto de reforma a la legislación laboral en el Congreso, el cual, aunque perfectible, puede servir de base para concretar este importante propósito en un plazo relativamente corto.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Aumentar los incentivos para el empleo formal**, integrando de manera más efectiva los diversos sistemas de atención de la salud y haciendo que el componente subsidiado del Seguro Popular dependa del ingreso de las personas. Ampliar la cobertura de la seguridad social y el acceso a servicios tales como vivienda y guarderías.
- **Fortalecer las medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social**, como parte de una estrategia integral para alentar a los trabajadores informales a registrar sus actividades.
- **Simplificar el régimen tributario**, que no ofrece incentivos para contratar trabajadores poco calificados. El gobierno también podría considerar la posibilidad de volver obligatorias las aportaciones a la seguridad social de los trabajadores independientes, especialmente en el caso de quienes tienen ingresos superiores a cierto nivel.

- 
- **Promover los contratos temporales y de tiempo parcial** para alentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, asegurándose al mismo tiempo de que cuenten con garantías y protección.
  - **Adoptar nuevas formas de capacitación laboral**, como los contratos de aprendizaje.
  - **Fomentar los periodos de prueba**, siempre que éstos busquen facilitar la conversión de los contratos temporales en contratos de más largo plazo y eviten los abusos.
  - **Poner en marcha una reforma laboral integral y equilibrada**, la cual debe contemplar: reducir el costo de la contratación y el despido de los trabajadores (sobre todo los de poca antigüedad), facilitar el uso de contratos temporales sin que por ello deje de cumplirse la legislación de protección del empleo, aumentar la libertad de los sindicatos y mejorar la representación de los trabajadores en los contratos colectivos, y crear un plan eficaz de protección para los trabajadores en caso de desempleo.

## 8. El Sistema Educativo

El avance de México en la ampliación de la cobertura educativa es muy evidente. Hoy en día, prácticamente todos los niños de entre 5 y 14 años van a la escuela, y se trabaja para aumentar el número de quienes terminan la enseñanza media y superior. Sin embargo, los estudiantes mexicanos siguen teniendo un desempeño bajo. Si bien la prueba PISA de la OCDE muestra que el desempeño de los estudiantes mexicanos mejoró entre 2006 y 2009, aún está muy por debajo del de otros países de la Organización (véase la gráfica 8.1). Un problema adicional es que la cuarta parte de los jóvenes de entre 15 y 29 años no estudian ni trabajan. De ahí que sea fundamental mejorar aún más el sistema educativo, tanto para sustentar el crecimiento de largo plazo con un capital humano más preparado, como para reducir las desigualdades.

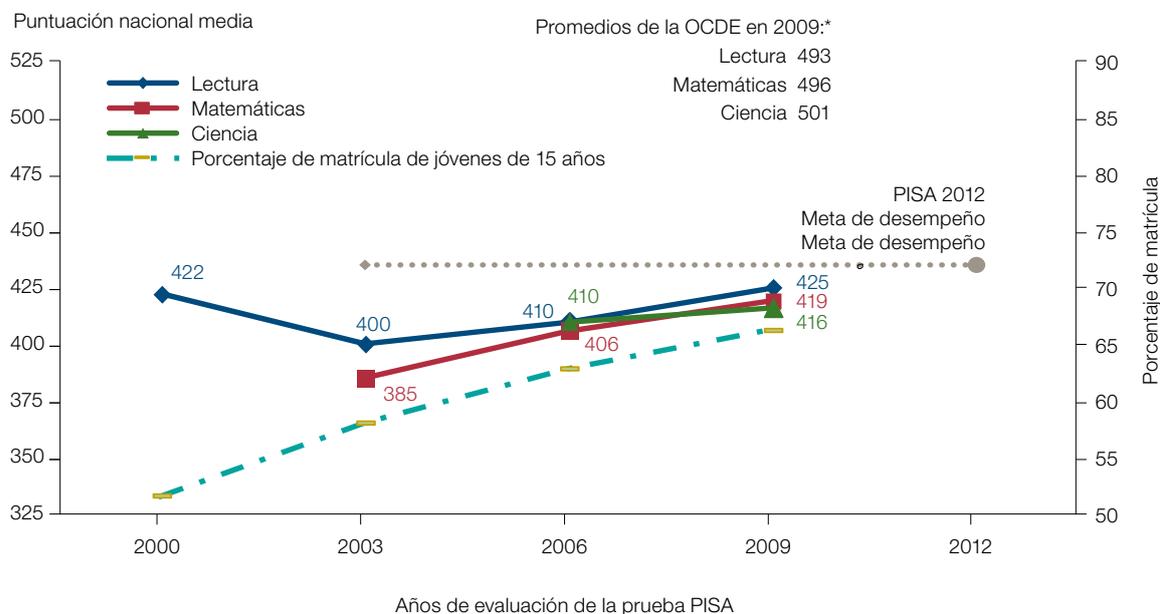
La inversión en una mejor educación, en efecto, puede ser altamente redituable. La OCDE estima que incluso una mejora relativamente modesta de 25 puntos en la puntuación media de la prueba PISA durante los próximos 20 años podría incrementar el PIB de México en 4.8 billones de dólares durante la vida de la generación nacida en 2010 (cifra expresada en valor presente neto del aumento previsto del PIB real). Los países que tuvieron los mejores desempeños en la prueba PISA y que han puesto en marcha reformas exitosas pueden aportar valiosas experiencias a México. El sistema educativo más eficiente en la prueba PISA de 2009 fue el de Shanghai, cuyo PIB per cápita es muy inferior al promedio de la OCDE; ello demuestra que un promedio bajo de ingreso no es incompatible con buenos resultados en educación. Por su parte, Brasil y Polonia, que tienen un PIB per cápita similar al de México, mostraron avances considerables en la prueba PISA durante los últimos 10 años.

México se ha comprometido a aumentar sus logros, por lo que en 2007 estableció metas de desempeño para los estudiantes que se miden a través de la evaluación nacional ENLACE y la prueba PISA. Si bien la estrategia para fortalecer la educación debe contemplar los distintos niveles del sistema, también debe dar prioridad a las reformas en las áreas que tienen mayores posibilidades de mejorar los resultados, como la calidad de los docentes y la gestión basada en estándares e información claros.

### **Fortalecer la educación preescolar y básica**

La educación preescolar es de gran importancia. Luego de considerar el entorno socioeconómico, los alumnos mexicanos que habían asistido a centros de educación preescolar durante más de un año obtuvieron en promedio 36 puntos más en la prueba PISA que quienes no habían asistido nunca. México se ha preocupado por mejorar la calidad de la educación y el cuidado de la primera infancia, y ampliar el acceso a estos servicios. Hay que seguir avanzando en este terreno.

Gráfica 8.1. **Puntuaciones medias de México en la prueba PISA, tendencias anualizadas y matrícula de los jóvenes de 15 años**



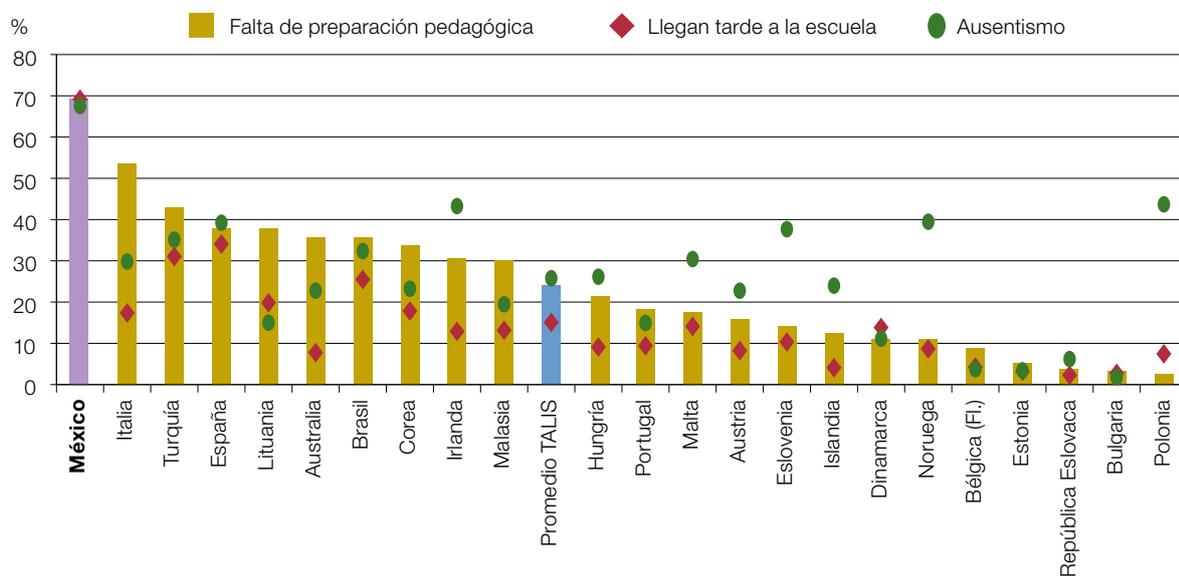
Nota: La línea base de 392 puntos corresponde al promedio simple redondeado de las puntuaciones nacionales medias de México en la prueba PISA de 2003 en lectura (399.72) y matemáticas (385.22). Por ello, aquí se muestra la puntuación media en lectura y matemáticas. \* Cada 40 puntos de diferencia equivalen a un año de educación.

Mejorar el liderazgo escolar y la calidad de los docentes también es clave para el progreso de los estudiantes. México ya ha emprendido acciones a este respecto, pero es necesario mantenerlas y reforzarlas. Los aspectos fundamentales son la selección de los docentes, el proceso para asignarlos a las escuelas, el reconocimiento y compensación económica que reciben, los incentivos para mejorar su desempeño y calidad, así como los programas de capacitación para los directores de las escuelas. Una reforma reciente (la RIEB) dio lugar a un nuevo plan de estudios basado en competencias para el mejor desempeño de los estudiantes en español, matemáticas, ciencias e inglés. También estableció estándares de desempeño y liderazgo de los docentes y las escuelas para que quienes participan en el proceso educativo sepan qué conocimientos deben transmitir y en qué consiste una enseñanza y un aprendizaje eficaces. Con el propósito de consolidar estas mejoras, México ha diseñado un sistema de evaluación universal para la educación básica que busca aumentar la rendición de cuentas. Dicho sistema contempla, además de la evaluación de los directores y de los docentes, el desarrollo de una evaluación nacional basada en resultados. El fortalecimiento de la prueba ENLACE y su adaptación a los nuevos estándares curriculares puede ser el instrumento que se necesita para planear y medir los avances, siempre que incluya criterios de equidad y calidad (véase la gráfica 8.2).

### Fortalecer la educación y formación profesional, así como la educación superior

El sistema mexicano de educación y formación profesional (EFP) tiene muchas fortalezas; por ejemplo, brinda oportunidades de aprendizaje en regiones apartadas, cuenta con medidas de apoyo para estudiantes que corren riesgo de deserción y promueve la colaboración entre las empresas y las escuelas de formación profesional en las distintas localidades. Sin embargo, para seguir reforzándolo, México requiere en primer

Gráfica 8.2. **Características de los docentes que obstaculizan la enseñanza, a juicio de los directores de escuelas (2007-2008) (%)**



Los países están clasificados en orden descendente según el porcentaje de directores que señalaron la falta de preparación pedagógica de los docentes como obstáculo para la docencia.

Fuente: OCDE (2008), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OECD Publishing, París.

lugar de un marco de consulta formal entre empleadores, sindicatos y el sistema de EFP. En segundo lugar, debe adoptar estándares de calidad y contratos de aprendizaje para ampliar la capacitación en los centros de trabajo como parte integral de los programas de formación profesional. En tercero, los profesores de EFP deben recibir capacitación pedagógica antes o inmediatamente después de empezar a enseñar. En cuarto lugar, México podría explorar la posibilidad de crear un esquema nacional de certificación de competencias. Y en quinto, debe desarrollar la capacidad de analizar y usar los datos acerca de las necesidades del mercado laboral a fin de orientar el diseño de políticas y mejorar la toma de decisiones.

Si bien el país también se ha esforzado por ampliar la cobertura y la equidad de la educación superior, aún quedan importantes retos. Sólo el 20% de los mexicanos de entre 25 y 34 años cursan estudios superiores, en contraste con el promedio de 37% de la OCDE. De 1995 a 2008, el gasto en educación superior aumentó 78%, pero, dado que la matrícula se incrementó muy rápidamente, el gasto por estudiante apenas creció 16%. Una reforma del financiamiento de la educación superior debe evaluar si la distribución actual de los costos (colegiaturas vs. subsidio) es sostenible, y si refleja adecuadamente la importancia relativa de los beneficios que la educación terciaria aporta a la sociedad; aumentar la transparencia en la asignación de financiamiento a las instituciones; y ampliar de manera considerable las medidas de apoyo para los estudiantes más pobres.



## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Seguir ampliando la cobertura educativa y el cuidado de la primera infancia**, y al mismo tiempo elevar su calidad mediante la formación de capacidad del personal y el mejoramiento pedagógico.
- **Fortalecer la inversión en la eficacia de los docentes**, especialmente por medio de la capacitación inicial y la formación continua, de revisar los procesos para asignar los docentes a las escuelas y crear conciencia de que su actividad es una profesión. Esto debe acompañarse de un sistema bien diseñado e implementado de evaluación de los docentes.
- **Aprovechar mejor la información sobre el desempeño de los estudiantes**, y también la información disponible sobre los estándares curriculares, de desempeño docente y de gestión escolar, no sólo para evaluar las escuelas, sino para garantizar que se mejoren las áreas que lo necesitan.
- **Fortalecer el sistema de educación y formación profesional (EFP)**, estableciendo una colaboración más estrecha entre empleadores y sindicatos, capacitación integral en el empleo, mejor calidad de la enseñanza y mayor información. También se debe explorar la posibilidad de crear un marco nacional de certificación de habilidades.
- **Reformar el financiamiento de la educación superior**, buscando un equilibrio entre el costo público y el beneficio social (colegiaturas vs. subsidio), fomentando la transparencia de la asignación de recursos a las instituciones e impulsando mecanismos que apoyen a los estudiantes más pobres y promuevan la igualdad.

## 9. Los Retos de la Salud

La esperanza de vida en México aumentó cerca de 18 años entre 1960 y 2009, alcanzando los 75 años. A pesar de este incremento, este nivel es el quinto más bajo de la OCDE. Para mejorar los servicios de salud pública, el país debe atender las deficiencias de calidad y recursos de los estados más pobres y orientar los servicios hacia donde produzcan los mayores beneficios.

### **Hacer uso de la innovación para ofrecer una cobertura asequible**

El Seguro Popular, establecido en 2004, ha ampliado la cobertura de atención médica básica a toda la población mexicana, alcanzando a los más de 50 millones de personas que antes carecían de acceso a la seguridad social. Los avances hacia la cobertura universal de salud han sido extraordinarios. El Seguro Popular es innovador en muchos sentidos. En primer lugar, su mecanismo de financiamiento promueve la transferencia de recursos de los estados más ricos a los más pobres. En segundo, ofrece tratamiento para un número limitado de enfermedades y no pone en riesgo la sostenibilidad fiscal del sistema. El siguiente reto para México será garantizar y mejorar el acceso a la atención ampliando la gama de servicios cubiertos por el programa, facilitando su accesibilidad en todos los estados y mejorando la calidad de la atención.

### **Atender las brechas de eficiencia y financiamiento**

La oferta de servicios de salud en México sigue siendo fragmentada, con un sector privado grande y en su mayor parte no regulado, y un sector público dividido en varias instituciones integradas verticalmente que financian y ofrecen atención médica a distintos segmentos de la población. Cabe señalar, sin embargo, que México ha tomado medidas para integrar las diferentes instituciones públicas de salud. Por ejemplo, la Secretaría de Salud estableció una base de datos integral y elaboró un sistema de tarifas común a todas las instituciones que prestan servicios de salud, y ciertas compras de medicamentos de patente se hacen conjuntamente entre varios organismos. La eficiencia en la prestación de los servicios de salud podría mejorarse mediante la reforma de los mecanismos de remuneración, de tal forma que se premie el buen desempeño y mediante la creación de un sistema de salud de base amplia con un solo paquete de seguro que se aplique a toda la población.

Por otra parte, es necesario obtener financiamiento adicional. Mientras que el gasto en salud está dentro de los límites que cabe esperar considerando el ingreso en México, casi la mitad del gasto total en salud en 2009 provino del sector privado, cifra muy superior al promedio de la OCDE, que fue de 28%. Aunque el gasto público podría administrarse con más eficiencia, se podría garantizar un mayor financiamiento público

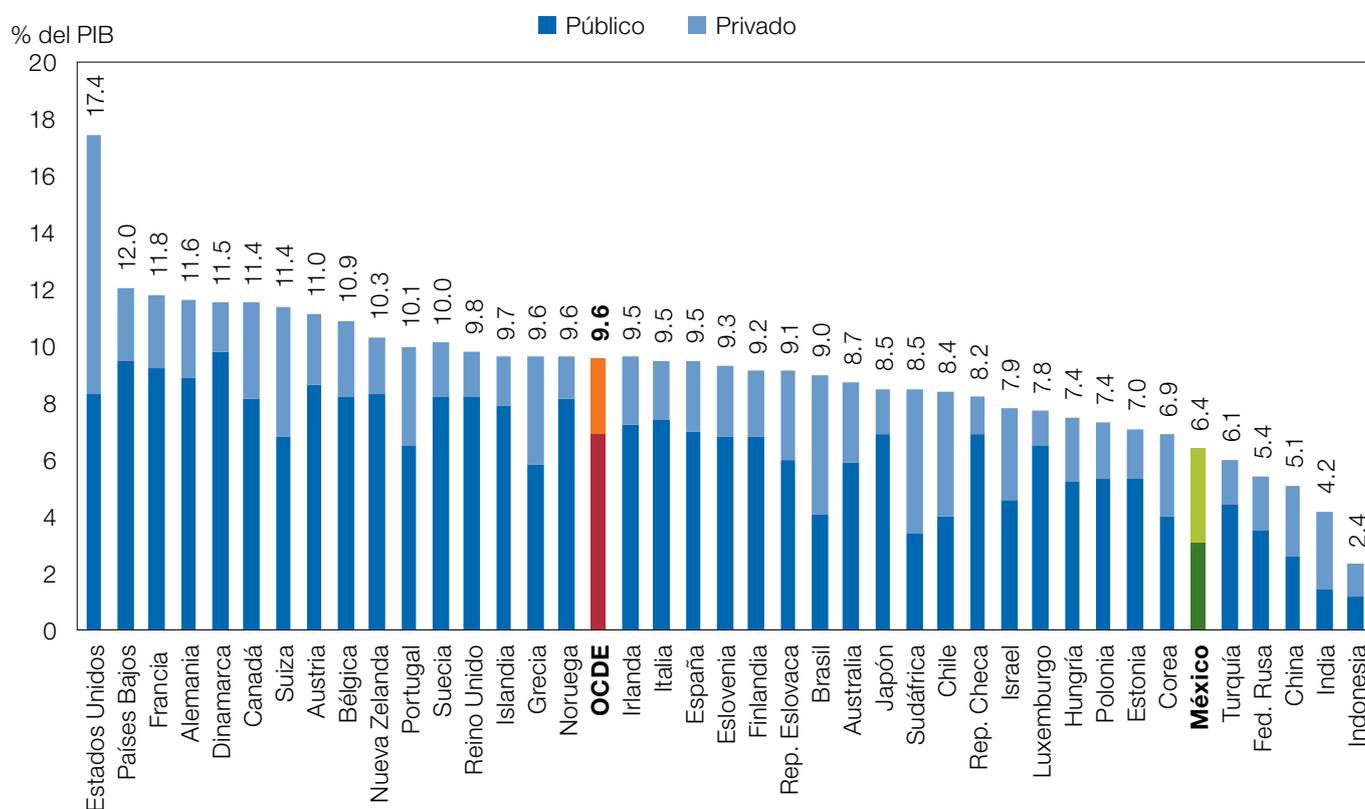
con una reforma fiscal amplia (véase el capítulo “Reforma Fiscal para el Desarrollo y la Equidad”) y un mejor sistema de adquisiciones públicas (véase el capítulo “La Eficiencia de la Gestión Pública”; véase la gráfica 9.1).

## Mejorar la calidad y la eficiencia de la atención

La insuficiente calidad de los servicios de salud se debe en parte al bajo número de médicos y camas de hospital. Pese al gran aumento de la oferta registrada desde 1990, en 2009 México tenía dos médicos por cada 1,000 habitantes, en comparación con la media de 3.1 de la OCDE, mientras que la proporción de camas de hospital era de aproximadamente la tercera parte del promedio de la Organización.

En los estados con más carencias, las dificultades son mayores por el hecho de que el financiamiento público per cápita sigue siendo inversamente proporcional a los indicadores de pobreza — como la mortalidad infantil— y por lo tanto “congela” la desventaja de las regiones más pobres. Reducir las diferencias de calidad de los servicios de salud entre las distintas regiones implicará asignar los recursos limitados allí donde más se necesitan.

Gráfica 9.1. **Gasto en salud como porcentaje del PIB**  
(2009 o año más próximo)



Fuente: OECD Health Data 2011; OMS, Global Health Expenditure Database.

## Superar las nuevas amenazas para la salud pública: obesidad y diabetes

México ocupa el segundo lugar de la OCDE en obesidad, después de Estados Unidos. Los índices han aumentado del 24% en 1990 al 30% de la población adulta en 2008. Casi uno de cada tres niños tiene sobrepeso u obesidad. Se calcula que la diabetes, la enfermedad crónica relacionada más directamente con la obesidad, afecta hoy en día al 10.8% de la población mexicana de entre 20 y 79 años de edad, que constituye la incidencia más alta de la OCDE. Si bien la promoción de la salud que se ha realizado recientemente a través de iniciativas locales y otras medidas a nivel escolar supone un gran avance, se debe hacer más. Los estudios de la OCDE indican que, a un costo anual de 12 dólares por persona, se podría implementar en México un paquete de medidas eficaces que incluyan: educar en materia de salud y promover un estilo de vida saludable, regular la publicidad de alimentos dirigida a los niños, adoptar medidas fiscales que combinen impuestos y subsidios con base en la calidad de los alimentos, y difundir consejos sobre estilo de vida a través de los médicos familiares.

### Recomendaciones clave de la OCDE

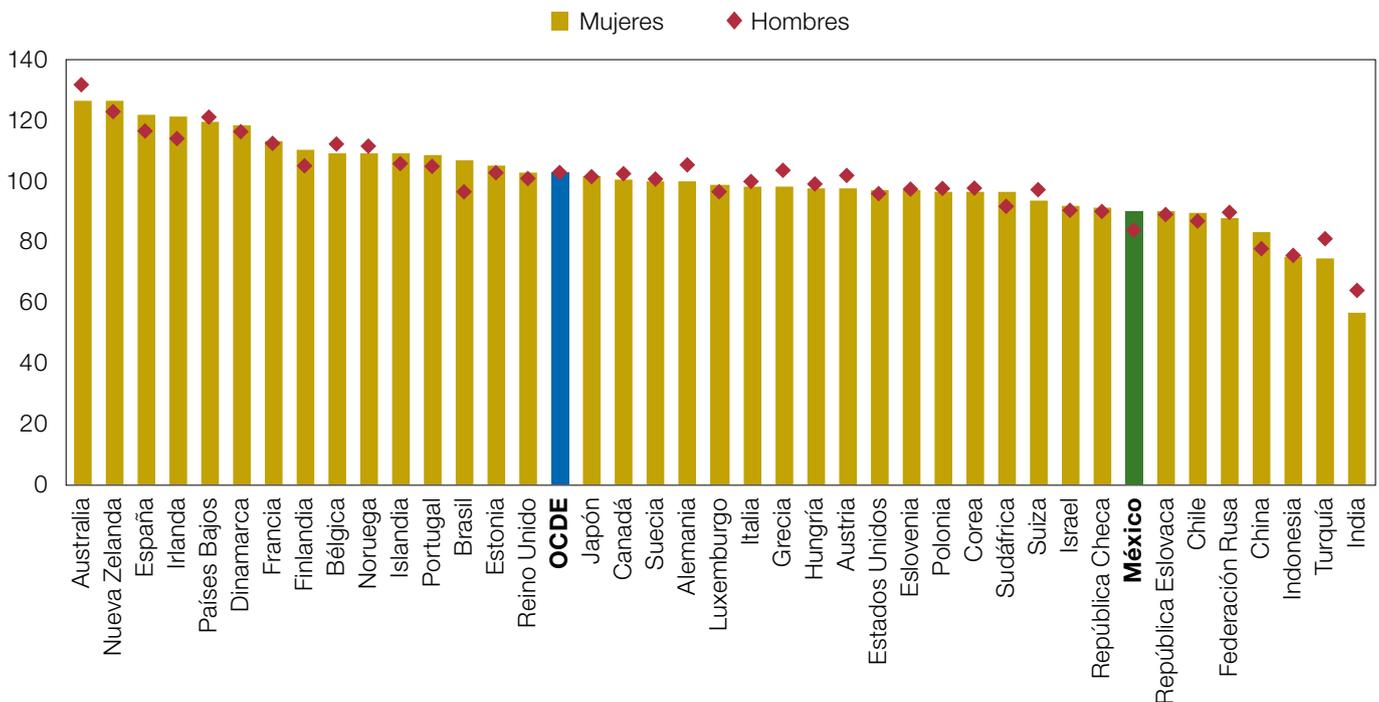
- **Garantizar el financiamiento adecuado del sistema de salud**, adoptando las reformas fiscales necesarias.
- **Reducir los obstáculos que quedan para el acceso a los servicios**, mejorando la disponibilidad y la calidad de éstos y ampliando progresivamente el paquete de atención médica cubierto por el Seguro Popular.
- **Fomentar la eficiencia de los hospitales públicos**, adoptando una separación más clara entre las funciones de adquirente y proveedor, así como mecanismos de pago entre instituciones basados en resultados.
- **Alentar la productividad de los profesionales de la salud**, vinculando la remuneración con la eficiencia y la calidad, y garantizando que la práctica privada de los médicos no reduzca la disponibilidad de los servicios públicos.
- **Mejorar el buen gobierno del sistema**, fortaleciendo los mecanismos de información y los marcos de rendición de cuentas de todas las instituciones e invirtiendo en la capacidad de gestión a todos los niveles del sistema.
- **Fomentar la calidad y la rentabilidad de la atención**, fortaleciendo la prevención de enfermedades y las iniciativas de promoción de la salud, sobre todo para atender el aumento de la obesidad y la diabetes.

## 10. La Igualdad de Género

Al igual que en la mayoría de los países de la OCDE, en México las brechas de género en educación se han ido cerrando e incluso se han revertido. Sin embargo, a pesar de los grandes avances en materia educativa, las diferencias de género en cuanto al trabajo remunerado y no remunerado se ubican entre las mayores de la OCDE. Actualmente, la matriculación es universal en el nivel de educación primaria y no existen diferencias de género. En cuanto a los niveles medio y superior, las mujeres tienen mayores tasas de inscripción (90% comparado con el 84% entre los varones) y de graduación que los varones (21% y 18%, respectivamente). Con respecto al desempeño académico, las niñas mexicanas tienen un rendimiento similar o incluso mejor que el de los varones. A los 15 años de edad, las niñas superan a los varones en lectura. En matemáticas y ciencias, los varones superan a las niñas, pero las diferencias son pequeñas (véase la gráfica 10.1).

Las actitudes estereotipadas sobre temas académicos influyen de manera importante en las diferencias de género en el rendimiento académico y en la selección de profesiones. Varios países de la OCDE cuentan

Gráfica 10.1. **Tasas de matriculación en educación secundaria por sexo, 2010**



*Nota:* La tasa bruta de matrícula en secundaria se refiere al número (total) de alumnos matriculados en secundaria, independientemente de la edad, expresado como porcentaje de la población en edad teóricamente de secundaria. La tasa puede ser mayor a 100% como resultado de la repetición de grado o la entrada a edades menores o mayores de la edad típica en ese nivel de grado.

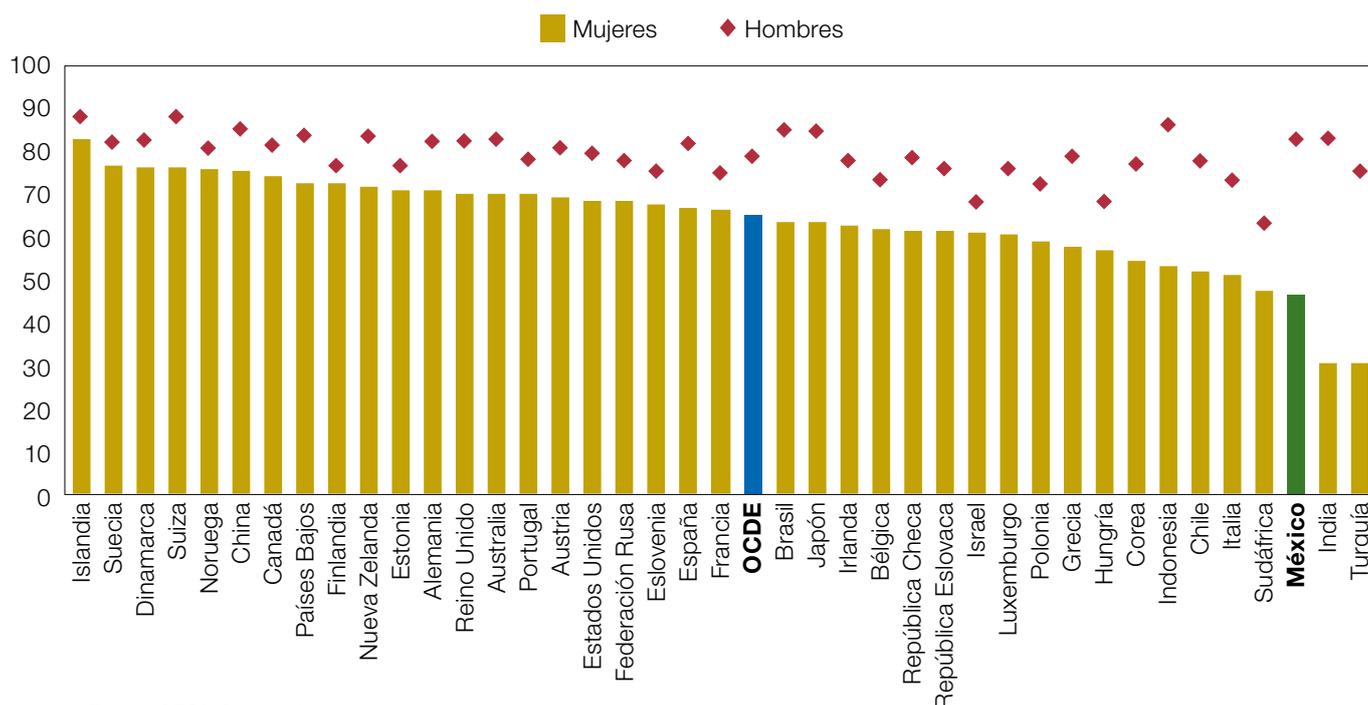
*Fuente:* OECD Gender data browser.

con prácticas para romper con los estereotipos tradicionales (Alemania), aumentar el interés de las niñas en ciencias y matemáticas (Corea) y alentar a las mujeres a estudiar carreras en las áreas de ciencia, ingeniería y construcción (*Carrefour de métiers*, Francia, y la campaña *UK-Wise*, Reino Unido).

Los niveles de empleo de las mujeres, aunque muestran un aumento moderado, son los más bajos de la OCDE después de Turquía (43% de las mujeres mexicanas tienen un empleo remunerado, comparado con un promedio de la OCDE del 60%). La modesta participación de las mujeres mexicanas en el mercado laboral se debe en gran parte a la carencia de políticas de conciliación entre trabajo y vida familiar, especialmente la insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil (guarderías). Los esfuerzos para aumentar la cobertura de cuidado infantil (Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, PEIMT) y preescolar (con objeto de hacer cumplir la obligatoriedad de la educación preescolar) son iniciativas que apuntan en la buena dirección, pero se puede hacer más. Ejemplos de programas con resultados exitosos en esta área incluyen Chile *Crece Contigo* y *Sure Start*, del Reino Unido; ambos han contribuido a incrementar el empleo entre mujeres con difícil acceso al mercado laboral y han puesto especial énfasis en la calidad de los servicios (véase la gráfica 10.2).

El empleo informal tiene un peso importante en México (véase el capítulo “El Mercado Laboral”): más de la mitad de las mujeres mexicanas con un empleo trabajan en el sector informal no agrícola. A través del PEIMT y del Seguro Popular (véase el capítulo “Los Retos de la Salud”), México ha realizado avances importantes en la ampliación de servicios y de protección social en salud a los grupos más vulnerables, incluidos los trabajadores informales. El Seguro Popular, además, cuenta con un componente específico para mujeres: la Estrategia de Embarazo Saludable, la cual proporciona atención gratuita antes, durante y después del parto a mujeres afiliadas. Por otro lado, un gran número de trabajadoras informales son trabajadoras domésticas, que por lo general cuentan con condiciones laborales deplorables. Un ejemplo

Gráfica 10.2. Tasa de participación laboral por sexo, 2010



Fuente: OECD Gender data browser.



útil de prácticas para mejorar las condiciones laborales de dichas trabajadoras es la legislación introducida en 2002 en Sudáfrica (*Domestic Workers Act*).

Las licencias parentales y por motivos familiares pueden contribuir a reducir las diferencias de género en el trabajo remunerado y el no remunerado. Sin embargo, este tipo de licencias son limitadas en México. La licencia por maternidad, aunque pagada al 100% del último salario, dura 12 semanas en total y cubre solamente a las mujeres en empleo formal. No existe ninguna otra forma de licencia parental, que incluya a los padres. Países como Chile y Brasil cuentan con cinco días de licencia por paternidad. Adicionalmente, hay limitado acceso a otro tipo de políticas de conciliación trabajo-familia que faciliten el empleo entre las mujeres, como la flexibilidad laboral.

Las mujeres mexicanas están subrepresentadas en los cargos directivos, ganan menos que los hombres y tienen menores probabilidades que ellos de tener un negocio y emplear a otros: 7% de los miembros de la junta directiva de las empresas mexicanas son mujeres (10% en la OCDE) y sólo 2% de las mexicanas son empresarias (similar al promedio de la OCDE). En cuanto a las brechas de salario, no se cuenta con información para México.

Las diferencias de género en México se observan de igual manera en el trabajo no remunerado. En casa, las mujeres mexicanas dedican cuatro horas diarias más que los hombres al trabajo no remunerado. Esto representa el doble de tiempo que la mujer promedio de la OCDE. El trabajo doméstico tiene un efecto negativo sobre el número de horas en el trabajo remunerado de las mujeres y en la brecha salarial de género. Los roles de género constituyen una barrera importante a las oportunidades económicas de México y de las mujeres mexicanas.

## Recomendaciones clave

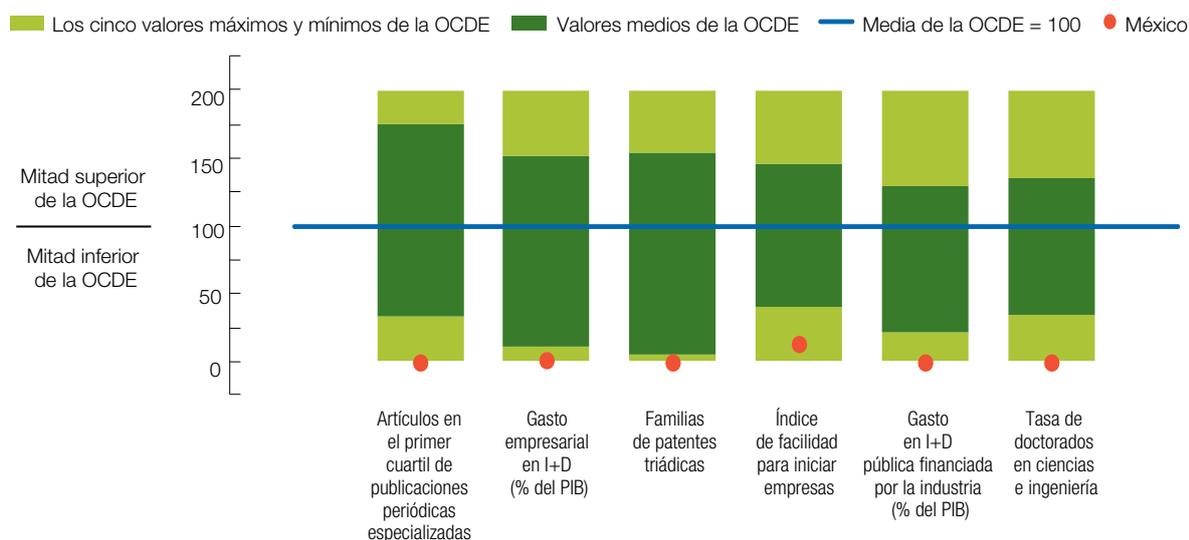
- **Promover una cultura de igualdad de género** desde la infancia a través de literatura didáctica, actividades lúdicas, talleres escolares y otro tipo de actividades que permitan cambiar actitudes estereotipadas sobre los roles de género.
- **Fortalecer la ayuda pública y desarrollar políticas de conciliación trabajo-familia**, incluidas las licencias remuneradas para padres de familia y la flexibilidad laboral, es clave para movilizar el empleo de las mujeres y mejorar la equidad de género.
- **Incrementar esfuerzos para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de cuidado infantil (guarderías) para la primera infancia**. Contar con servicios accesibles, asequibles y de alta calidad es esencial para facilitar el empleo de las mujeres.
- **Continuar con los esfuerzos de instituciones como el INEGI e INMUJERES** para recolectar y generar información que permita monitorear las brechas de género.

## 11. La Innovación

México muestra un muy pobre desempeño en ciencia e innovación (véase la gráfica 11.1). En 2009 el gasto interno bruto en investigación y desarrollo (I+D) del país representó apenas el 0.44% del PIB, el porcentaje más bajo de la OCDE (prácticamente la mitad de lo que invierte Turquía, con 0.85% del PIB, y muy por debajo de países como Corea, con el 3.6%, Finlandia, con el 4%, o Israel, con el 4.3%). Especialmente, la inversión empresarial en I+D es reducida. De ahí que fomentar la innovación sea esencial para impulsar la productividad y crear nuevas fuentes de crecimiento.

Diversos factores explican la debilidad de la innovación en México. Entre ellos se incluyen un marco legal deficiente y limitaciones de gobernabilidad en el sistema de innovación. Sin embargo, actualmente el país realiza esfuerzos para superar esas debilidades. Dos áreas de interés particular son la comercialización de la investigación pública y la creación de condiciones para el emprendimiento innovador.

Gráfica 11.1. **Desempeño comparativo del sistema mexicano de ciencia e innovación, 2010**



Fuente: OECD STI Outlook 2012.

## Promover la comercialización de la investigación pública

Hoy en día, diversos programas nuevos de apoyo a la investigación contemplan el desarrollo de vínculos entre industria y ciencia como criterio primario o secundario para determinar la elegibilidad o la selección de proyectos. Recientemente se han adoptado nuevas iniciativas para establecer oficinas de transferencia de tecnología (OTT) a fin de fortalecer la comercialización de los resultados de la investigación, facilitar la creación de nuevas empresas tecnológicas promovidas y manejadas por universitarios y satisfacer la demanda de servicios tecnológicos mediante un sistema de bonos para la innovación. Esta novedosa orientación de las políticas públicas debe continuar.

## Crear las condiciones para el emprendimiento innovador

La mezcla de políticas de innovación cambió recientemente. En 2009, se eliminaron los incentivos fiscales y la asignación de financiamiento público al sector empresarial se volvió directa y competitiva. En el mismo año se introdujo un nuevo paquete de estímulos a la I+D y a la innovación, el cual puso especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas (PYME) y los vínculos con las instituciones de investigación. También se adoptaron nuevos programas de innovación financiados por la Secretaría de Economía.

Además del necesario mejoramiento de condiciones marco (como fomentar la formación de capital humano e impulsar el emprendimiento y la competencia), México debe hacer más en el ámbito de políticas para el emprendimiento innovador.

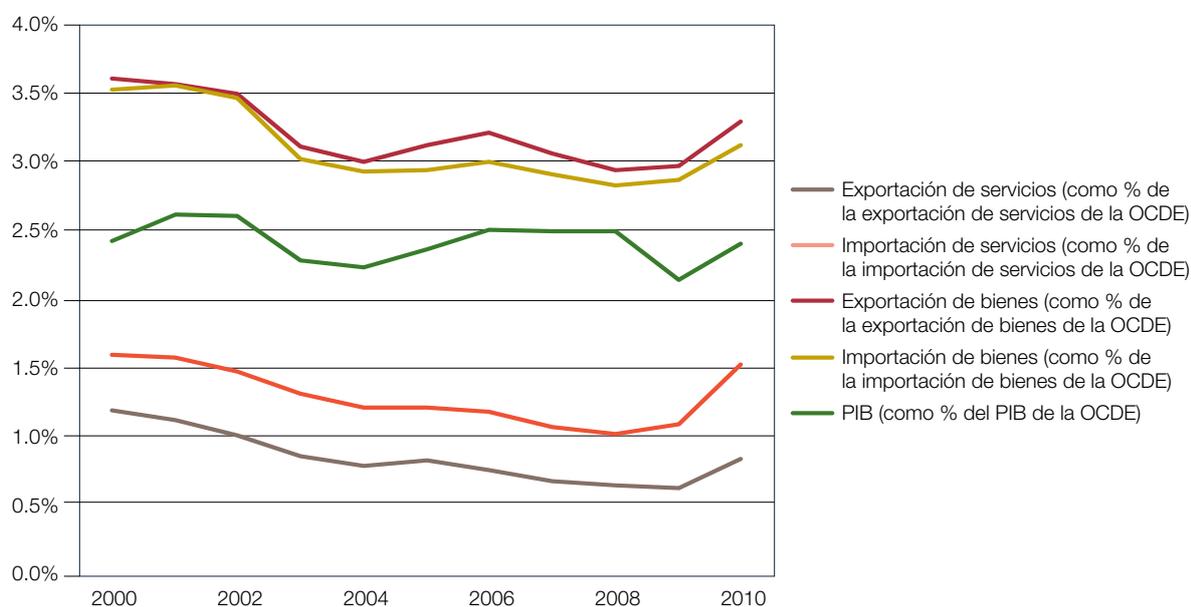
## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Garantizar la continuidad de las políticas:** hay que mantener los programas de apoyo a la innovación y cambiar su enfoque con menos frecuencia.
- **Eliminar las ineficiencias derivadas de la aplicación de cierto tipo de incentivos fiscales y mejorar la ejecución de los programas de apoyo** a fin de garantizar el financiamiento necesario durante las diversas etapas de los proyectos innovadores.
- **Aumentar la claridad del sistema público de apoyo para los usuarios.**
- **Considerar la conveniencia de aumentar la actual descentralización parcial de los programas federales de apoyo** para fortalecer el desarrollo de ecosistemas de innovación locales que impliquen la colaboración entre incubadoras, OTT y asociaciones de capital de riesgo.
- **Evaluar la creación de estímulos fiscales** para los inversionistas de “start-ups”, fondos de capital de riesgo, y otros similares.

## 12. La Integración de México a la Economía Mundial mediante el Comercio y la IED

Los flujos mexicanos de comercio y la inversión extranjera directa (IED) han aumentado considerablemente en las últimas décadas y hoy representan una gran proporción del PIB en México. Se cuentan entre las principales fuentes de empleos nuevos y mejor pagados, además de que contribuyen de manera significativa al desarrollo económico. La exportación de manufacturas ha sido clave para el crecimiento de México y su inserción en los mercados mundiales. Los productos manufacturados, particularmente los automóviles, remolques, equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones, representan más de tres cuartas partes de las exportaciones de mercancías del país. Cabe destacar que, desde mediados de los años 90, la participación de México en la exportación mundial de mercancías elevó su contribución al PIB mundial.

Gráfica 12.1. **Participación de México en el comercio de la OCDE**



Fuente: OCDE.

## Abrir el sector servicios y atraer IED

A diferencia de la dinámica participación de México en el comercio de mercancías, su participación en el comercio de servicios de la OCDE sigue siendo inferior a su potencial y ha disminuido desde el año 2000 (véase la gráfica 12.1). Esta tendencia coincide con una decreciente contribución del sector servicios al PIB: del 68% en 2001 al 61% en 2010, lo que ha llevado al país a estar 12 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE, y la brecha sigue abriéndose. Lo anterior refleja el efecto de las grandes barreras regulatorias a la entrada de proveedores de servicios. Contar con una amplia base de estos proveedores resulta esencial para la competitividad de la mayoría de las industrias, especialmente en el caso de empresas que producen bienes y servicios de alto valor agregado. Por ejemplo, la conectividad mediante enlaces de transporte y telecomunicaciones es fundamental para participar con éxito en las redes de producción regionales y globales. La liberalización del comercio en el sector de los servicios ayudaría a diversificarlo, aumentaría la productividad e impulsaría la competitividad. Los consumidores también se beneficiarían de costos más bajos y mayores opciones para elegir.

México tiene la infraestructura de telecomunicaciones menos desarrollada de los países de la OCDE y uno de los niveles de precios más altos en el sector debido a la falta de competencia (véanse los capítulos “La Competencia y el Combate a los Monopolios Públicos y Privados” y “Mejorar la Eficiencia del Sector de las Telecomunicaciones”). Además, mantiene restricciones a la propiedad extranjera en los diversos segmentos del sector de los transportes (terrestres, marítimos y aéreos) y limita la movilidad de las personas en el sector de los servicios profesionales en mayor medida que el promedio de la OCDE.

El país necesita atraer más inversión extranjera para apuntalar el empleo y el desarrollo. Actualmente, el stock de IED que ha entrado a México representa cerca del 26% del PIB mexicano; lo que ubica a México en el lugar 27 entre los países de la OCDE. Si se compara con el promedio de la OCDE (56%) y se tiene en cuenta su cercanía a las fuentes de IED más importantes (Estados Unidos y Europa), así como a la fuente de IED de más rápido crecimiento en América Latina (China), claramente se aprecia el gran potencial de México para atraer mucha más IED. Para ello, el país debe reducir las restricciones a la IED y al mismo tiempo mejorar el entorno empresarial para aprovechar al máximo este potencial.

## Liberalizar más el comercio

México es uno de los miembros fundadores de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y participante activo en negociaciones multilaterales. Tiene una de las redes de tratados de libre comercio más extensas del mundo y casi el 85% de su actividad comercial se lleva a cabo en el marco de estos acuerdos, especialmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que representa más de tres cuartas partes de sus exportaciones y más de la mitad de sus importaciones.

En este contexto, el anuncio en diciembre de 2010 de un tratado de libre comercio con América Central, la ampliación del acuerdo de asociación económica con Japón y el restablecimiento de las negociaciones para el acuerdo estratégico de integración económica con Brasil son avances positivos. En noviembre de 2011, México expresó formalmente su interés en participar en las negociaciones de la Alianza Transpacífica (TPP). El anuncio reciente de su incorporación es muy bienvenido, dada la importancia de Estados Unidos para el comercio de México y la oportunidad de fortalecer las relaciones con otros socios comerciales.



Considerando la trascendencia del sector exterior para su economía, el gobierno de México fue uno de los pocos del área de la OCDE que incluyó medidas de liberalización comercial en sus acciones para superar la crisis. Se espera que los recortes arancelarios unilaterales que introdujo durante el periodo 2009-2013 reduzcan el promedio de los aranceles industriales del 10.4% en 2008 al 4.3% en 2013. Cuando estas reformas estén en pleno vigor, reducirán la dispersión arancelaria y harán que el esquema de aranceles industriales de México coincida más con el de la OCDE. Ello aumentará aún más la competitividad de México, así como su participación en las redes de producción regionales y globales en las que el grueso de las importaciones son insumos intermedios.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Reducir aún más las barreras regulatorias a la IED.**
- **Considerar la conveniencia de retirar las restricciones a la participación de capital extranjero en el sector del transporte**, un sector de importancia primordial cuya eficiencia contribuiría a aumentar la competitividad de México.
- **Reformar las leyes y regulaciones que gobiernan el sector de telecomunicaciones** para impulsar la competencia y la inversión y promover el crecimiento de la economía en su conjunto.
- **Considerar la conveniencia de retirar las restricciones a los proveedores de servicios** como una forma de impulsar la competitividad de México en los sectores de servicios y de manufacturas, así como su participación en las cadenas de valor regionales y globales.
- **Continuar el proceso de liberalización comercial** de manera unilateral, regional y multilateral, para aumentar la competitividad de la economía mediante el acceso a importaciones de mínimo costo y máxima calidad de bienes intermedios y de capital; al mismo tiempo, incrementar la capacidad de México para exportar productos de mayor valor agregado y de alta tecnología a lugares más distantes.

## 13. La Competencia y el Combate a los Monopolios Públicos y Privados

La falta de competencia y la regulación excesiva han sido una carga para la economía mexicana durante muchos años y han contribuido a las grandes disparidades en el ingreso. Por ello, las medidas para aumentar la competencia y reducir la sobrerregulación forman parte de las políticas para mejorar el entorno empresarial y abatir la pobreza y las desigualdades. Un estudio conjunto de México y la OCDE indica que el 30% del gasto familiar ocurre en mercados donde la competencia es débil y los precios son 40% más altos de lo que podrían ser si los mercados fueran más competitivos. Las más afectadas son las familias más pobres, que gastan el 42% de su ingreso en esos mercados. Si bien México ya ha actuado en varios frentes, debe hacer más para aprovechar al máximo dichos avances.

### Evitar las prácticas monopólicas

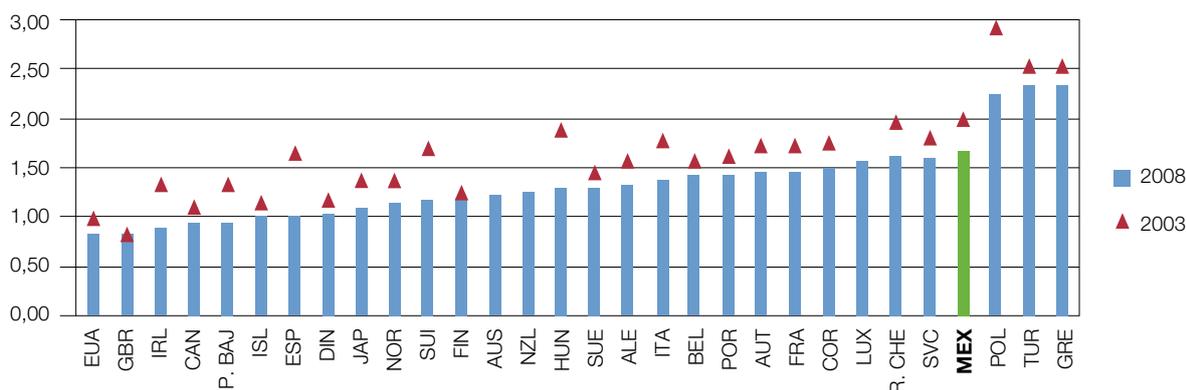
En abril de 2011, las dos cámaras del Congreso mexicano aprobaron por unanimidad la reforma a la Ley Federal de Competencia para adecuarla a las mejores prácticas internacionales. La ley reformada eleva el nivel máximo de las multas por violar las disposiciones antimonopólicas (hasta el 10% de las utilidades anuales en México de la empresa infractora) y convierte en delito la colusión en cárteles. Asimismo, fortalece las facultades de investigación de la Comisión Federal de Competencia (CFC) y aumenta la transparencia y la certidumbre jurídica (por ejemplo, exigiendo a la CFC que publique directrices y realice audiencias orales). Sin embargo, para que la reforma beneficie realmente a la economía mexicana se debe complementar el marco legal con un sistema eficaz de revisión judicial de las decisiones de la CFC, aunque la última legislatura no pudo llegar a un acuerdo sobre dicho sistema de revisión.

### Mejorar la regulación del mercado de productos

La regulación del mercado de productos en México se cuenta entre las más rígidas de la OCDE y obstaculiza la competencia (véase la gráfica 13.1). Esto, a su vez, reduce la productividad y frena el crecimiento. Según el indicador agregado de la OCDE, hubo pocos avances de 2003 a 2008. En ese último año, México y la OCDE lanzaron un proyecto para impulsar una regulación más favorable a la competencia. El proyecto ha permitido modificaciones a la política comercial y la regulación bancaria, al tiempo que ha generado recomendaciones que, si se adoptaran, producirían beneficios con un valor de más de 10,000 millones de dólares al año. Por ejemplo, en 2010 un informe conjunto de la OCDE y la CFC mostró que las tarifas de los vuelos con origen o destino en el aeropuerto de la Ciudad de México son entre 40% y 80% más altas que las de vuelos equiparables en otras partes del país. Las tarifas disminuirían si se facilitaran las condiciones de entrada al aeropuerto y se adoptara

un mecanismo más eficaz para asignar espacios (“slots”) a las líneas aéreas. La economía podría volverse más eficiente y competitiva si se liberalizaran las restricciones a la inversión de IED en sectores estratégicos, como las telecomunicaciones, la televisión y la aviación (está en marcha un proyecto conjunto de la OCDE y la CFC; véase el capítulo “La Integración de México a la Economía Mundial mediante el Comercio y la IED”).

Gráfica 13.1. **Índice de restricciones regulatorias en el mercado de productos de la OCDE**  
Escala de 0 a 6: de menos a más restrictiva



Fuente: OCDE (2011), base de datos *Product Market Regulation*, <http://www.oecd.org/eco/pmr>.

### Combatir la colusión en las adquisiciones públicas y mejorar la legislación al respecto

Las adquisiciones públicas en México siguen enfrentando problemas de colusión en las licitaciones. Por ejemplo, en 2010 la CFC impuso multas por un total de 152 millones de pesos (cerca de 11.3 millones de dólares) a seis empresas farmacéuticas por este delito. El Poder Judicial de la Federación ya confirmó algunas de las decisiones de la CFC y en el transcurso de 2012 revisará las restantes. El gobierno ha empezado a tomar medidas. Como resultado de un acuerdo de cooperación con la CFC y la OCDE, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) está revisando sus prácticas de compras basándose en las recomendaciones de la Organización. La OCDE también propuso reformas a la legislación sobre adquisiciones públicas que podrían hacer más eficaz la lucha contra la colusión en las licitaciones, tales como abrir éstas a licitantes extranjeros y exigir a todos los oferentes un “certificado de determinación de oferta independiente”. El acuerdo entre IMSS, OCDE y CFC ha impulsado a otras entidades públicas (por ejemplo, al ISSSTE) y a gobiernos estatales (por ejemplo, el del Estado de México) a revisar sus procedimientos de contratación y adecuarlos a las mejores prácticas internacionales, con ayuda de la OCDE y la CFC. Ya se han propuesto iniciativas similares en las empresas estatales de energía, CFE y PEMEX, que son las dos entidades con mayor volumen de adquisiciones públicas de México.

### Abrir las industrias de red a la competencia

La competencia en las industrias de red aún es débil. Aunque se han privatizado muchas empresas que eran de propiedad estatal, el gobierno sigue teniendo una importante participación en la economía. Existe un alto grado de intervención estatal en los sectores de energía y agua, cuyas empresas están integradas



verticalmente. Es necesario redoblar esfuerzos para impulsar la competencia en las industrias de red, ya sean privadas o del sector público (véase, por ejemplo, el capítulo “El Sector de las Telecomunicaciones”). Contar con organismos reguladores fuertes, independientes y efectivos es de importancia estratégica.

## Mejorar el gobierno corporativo de las empresas públicas

Parte del problema de los monopolios del sector público en México es su estructura corporativa. Un mejor gobierno corporativo de las empresas de propiedad estatal (EPE) ayudará a preservar la integridad regulatoria y de los mercados. Otros países de la OCDE tienen monopolios naturales organizados a manera de empresas públicas, pero apegadas a las directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las EPE, y muchos han tomado medidas para separar las funciones del Estado como propietario y como regulador. En las empresas paraestatales mexicanas, donde los secretarios de Estado suelen actuar como miembros *ex officio* de los consejos de administración, surgen preocupaciones sobre la integridad regulatoria y de los mercados. Ejemplo de ello es PEMEX, cuyo gobierno corporativo fue tema de un estudio de la OCDE en 2010. Sin contravenir la protección constitucional de México sobre el subsuelo nacional, PEMEX podría operar de una manera más congruente con el mercado. Las actividades de las últimas fases de la producción no relacionadas con los objetivos de las políticas públicas podrían organizarse de acuerdo con prácticas de mercado. Las actividades de las primeras fases de la producción, objeto de las consideraciones de las políticas públicas, podrían orientarse con base en una regulación independiente y objetivos claros, cuya implementación debería confiarse a un consejo de administración profesional e independiente de PEMEX.

## Recomendaciones clave de la OCDE

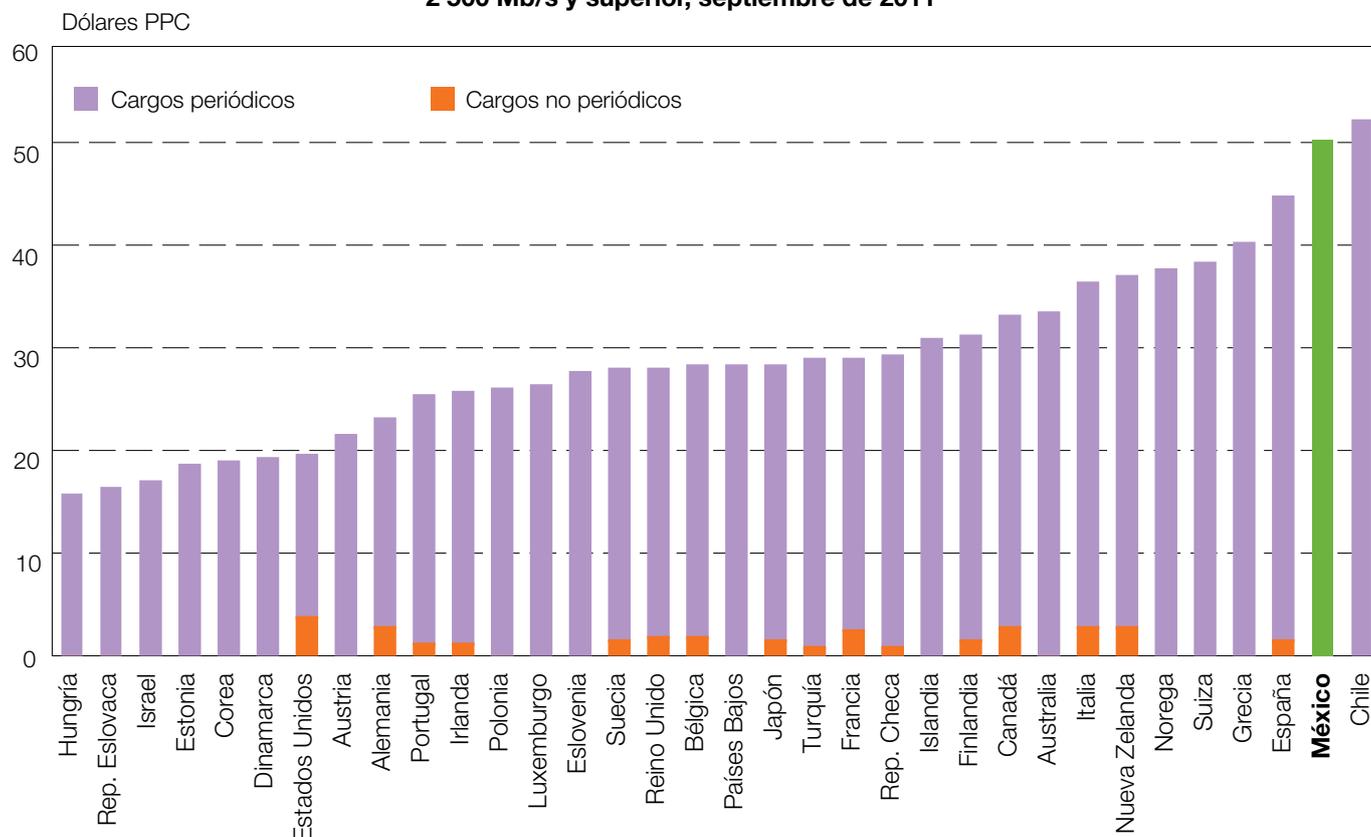
- Dar seguimiento a la reforma de la Ley Federal de Competencia, **garantizar su implementación y reglamentación, así como completar el fortalecimiento del marco legal de la competencia**, estableciendo un sistema efectivo de revisión judicial de las decisiones de la Comisión Federal de Competencia y otorgando a la autoridad de competencia recursos adecuados para aprovechar al máximo sus nuevas facultades.
- **Continuar la revisión y las reformas de leyes y regulaciones que restringen innecesariamente la competencia.**
- **Abrir las industrias de red a la competencia.** Promover organismos reguladores fuertes, independientes y efectivos.
- **Garantizar que la lucha contra la colusión en las adquisiciones públicas siga siendo una prioridad** e impulsar reformas de las leyes y normas de adquisiciones en las entidades federativas del país.
- **Reformar el gobierno corporativo de las empresas de propiedad estatal** para separar las funciones del Estado como propietario y como regulador y preservar así la integridad regulatoria y de los mercados.

## 14. El Sector de las Telecomunicaciones

### Reformar el sector de las telecomunicaciones para impulsar la competencia y el crecimiento económico

Los análisis de la OCDE indican que la falta de competencia en el sector de las telecomunicaciones en México genera precios elevados para los consumidores y las empresas y frena la oferta de nuevos servicios. Las deficiencias de los marcos de políticas y de regulación del sector han provocado que los servicios de telecomunicaciones tengan una escasa penetración y por lo tanto mayores costos (véase la gráfica 14.1) y una alta concentración de mercado.

Gráfica 14.1. **Canasta 2 de banda ancha fija de la OCDE: 6 GB/15 horas por mes. 2 500 Mb/s y superior, septiembre de 2011**



Fuente: OCDE and Strategy Analytics (T-Connect).



La OCDE ha hecho recomendaciones para reformar el sector y aumentar la competencia. Destacan entre ellas una reforma del sistema judicial mexicano (especialmente en materia de amparo), que hoy permite a las empresas apelar sistemáticamente las decisiones de las autoridades reguladoras, facilitaría la implementación de nuevas regulaciones. El proceso de apelación debe agilizarse para posibilitar un diseño de políticas y una regulación más eficaces, y para que éstos sean competencia del gobierno y del regulador, no de los tribunales.

Por otro lado, es importante conferir mayores facultades e independencia a la autoridad reguladora de las telecomunicaciones, la Cofetel; por ejemplo, permitiéndole imponer sanciones económicas más altas de las que actualmente puede aplicar, a fin de desalentar las conductas anticompetitivas. El país debe eliminar la “doble ventanilla”, por la que dos autoridades distintas llevan a cabo, cada una por separado, un mismo proceso regulatorio, y simplificar los procedimientos de toma de decisiones sobre cuestiones regulatorias. Al mismo tiempo, hay que poner en marcha procesos de consulta pública más amplios para que la toma de decisiones sea más transparente. En cuanto al sistema de concesiones actual, es necesario reformarlo para simplificar y estimular la entrada al mercado, fomentar la competencia, así como separar claramente la función del diseño de políticas de la de regulador. Esta última debe transferirse sin ninguna ambigüedad a la Cofetel. La Cofetel debe realizar estudios de mercado para determinar si hay operadores dominantes y, en su caso, imponer y hacer cumplir con eficacia las medidas correctivas adecuadas, entre ellas la regulación asimétrica. De igual manera, debe tener facultades para establecer condiciones no discriminatorias respecto al acceso a recursos de infraestructura que se consideran cuellos de botella, incluida la desagregación del “bucle local”.

Aunado a lo anterior, México debe levantar las restricciones a la inversión y a la propiedad extranjeras en las redes de telefonía fija (actualmente limitadas al 49%) con el propósito de alentar la entrada al mercado y la inversión de nuevos operadores. Deben ponerse al alcance de los nuevos operadores suficientes recursos del espectro y de la red troncal de fibra óptica, como la de la Comisión Federal de Electricidad, para satisfacer la creciente demanda de los servicios de datos de banda ancha móvil y de conectividad con la red troncal.

## **Mantener el impulso a las reformas**

Las autoridades mexicanas ya comenzaron a implementar las recomendaciones de la OCDE. En enero de 2012, el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) anunció 10 medidas para aplicar las recomendaciones del *Estudio de la OCDE sobre Políticas y Regulación de Telecomunicaciones en México*. En fecha más reciente, anunció medidas para eliminar la doble ventanilla en algunos procesos, permitiéndole así a la Cofetel sancionar a los operadores directamente, sin depender para ello de la SCT. Las considerables multas servirán para disuadir las conductas anticompetitivas actuales y garantizarán el cumplimiento de la regulación y del objetivo de mejorar los servicios. La SCT, además, publicó el 28 de marzo de 2012 una lista de 6,400 instalaciones del gobierno que se pondrán a disposición de los operadores de telecomunicaciones para establecer equipos que aumenten la cobertura y la calidad del servicio.

Por otra parte, la Cofetel está fortaleciendo sus estándares de transparencia y rendición de cuentas a través de novedosos procedimientos de consulta sobre las nuevas propuestas de regulación. El 25 de abril de 2012, anunció que pondrá en marcha una consulta pública sobre metodologías de cálculo de costos y modelos de interconexión.



Cabe señalar que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sobre las tarifas de interconexión han tenido un efecto evidente en el mercado. Los operadores más pequeños ahora pagan tarifas de interconexión mucho más bajas para completar llamadas en la red de Telcel y algunos han lanzado paquetes de telefonía móvil más atractivos.

Por último, en mayo de 2012, la Comisión Federal de Competencia (CFC) aceptó un conjunto de compromisos hechos por Telcel (el mayor operador de telefonía móvil) para cerrar una investigación antimonopolio y retirar una multa de 1,000 millones de dólares que le había impuesto. Entre esos compromisos están: reducir las tarifas de interconexión, desistirse de litigios pendientes en materia de interconexión y ofrecer planes de llamadas por minuto que puedan usarse tanto dentro como fuera de la red.

Este impulso a las reformas debe mantenerse, lo que traerá enormes beneficios a consumidores y empresas mexicanos y conducirá a un mayor desarrollo económico y social.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Seguir fomentando reformas en el mercado de las telecomunicaciones** orientadas a simplificar y estimular la entrada de nuevos operadores y garantizar un entorno competitivo, con menores precios y mejor calidad de servicios.
- **Reformar el sistema judicial mexicano** (especialmente en materia de amparo) para evitar el abuso que supone la suspensión y anulación sistemática de decisiones de política de regulación.
- **Conferir mayores facultades e independencia a la Cofetel**, permitiéndole imponer sanciones económicas más altas, regular *ex ante* las tarifas de interconexión, realizar análisis de mercados con objeto de establecer condiciones no discriminatorias de acceso a recursos de infraestructura esenciales, incluida la desagregación del bucle local.
- **Adoptar medidas que eliminen la denominada “doble ventanilla”** y que separen las funciones relativas a la formulación de políticas de las de regulación y supervisión de mercados.

## 15. La Política Regulatoria

En los últimos años, México se ha esforzado por mejorar su política regulatoria a fin de apoyar la actividad empresarial y de negocios y desalentar la informalidad. Para el desempeño económico y el bienestar social del país, resulta estratégica una política regulatoria que garantice que el aparato de regulación del gobierno funciona de manera efectiva; que las regulaciones y los marcos regulatorios son de óptima calidad, cumplen eficientemente los objetivos de política y son de interés público. Otros países de la OCDE han promovido el crecimiento y el desarrollo económicos mediante la contribución de la política regulatoria a las reformas estructurales, la liberalización de los mercados de productos, la apertura al mercado internacional y un entorno empresarial menos restrictivo que fomente la innovación y el espíritu emprendedor. La política regulatoria también puede promover el estado de derecho con iniciativas para simplificar la ley y aumentar su accesibilidad y con mejoras de los sistemas de apelación. Impulsa asimismo la calidad de vida y la cohesión social mediante una mayor transparencia, siempre considerando la opinión de los sujetos a la regulación, y programas de reducción de trámites burocráticos para los ciudadanos.

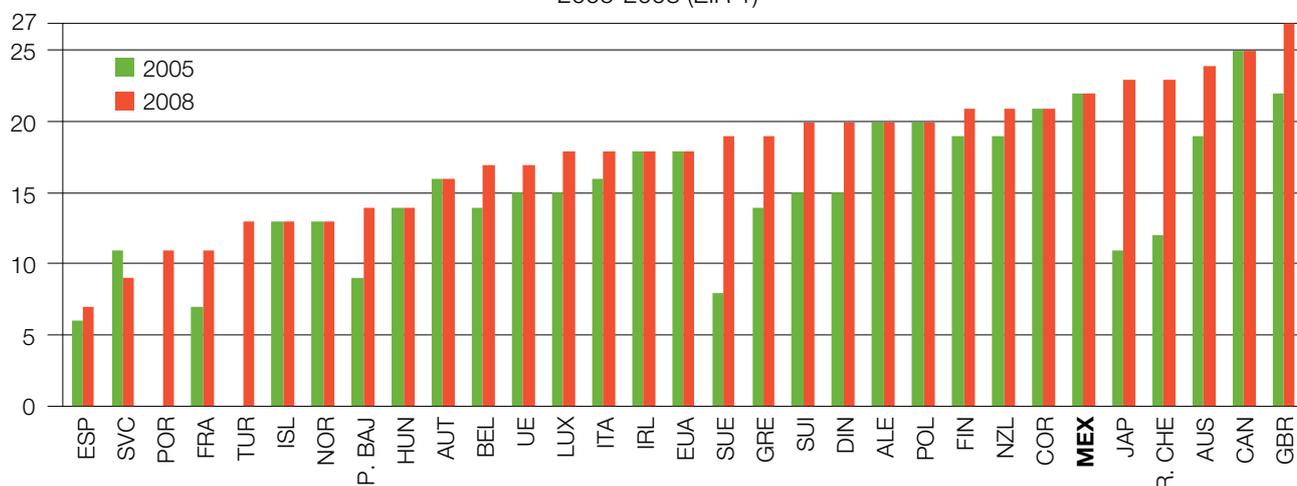
Entre los avances importantes para mejorar la política regulatoria en México se incluyen la actualización de su sistema de evaluación del impacto regulatorio (EIR), la herramienta básica y más importante en los países de la OCDE para asegurar la calidad de las nuevas regulaciones. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) lleva más de una década usando la EIR; hoy existe en México un avanzado sistema de EIR y de consulta pública que es parte integral de la cultura de formulación de nuevas regulaciones del país (véase la gráfica 15.1). De igual manera, México adoptó el Modelo de Costeo Estándar, reconocido internacionalmente, el cual le dio a toda la administración pública federal un impulso renovado para reducir los trámites burocráticos. También se ha fortalecido la formación de capacidades: la Cofemer imparte un diplomado en regulación del que han egresado más de 6,000 personas, muchos de ellos funcionarios de los gobiernos federal, estatales y municipales. La mayoría de las 32 entidades federativas y una gran cantidad de municipios han adoptado programas e iniciativas de mejora regulatoria, si bien varía mucho su desarrollo, institucionalización y desempeño.

Es importante que México siga mejorando la política de regulación y haga de ella una cultura. Varios países de la OCDE han promovido con éxito la cultura de una mejor regulación, entre los cuales destaca el Reino Unido, con su Oficina Ejecutiva para la Mejora Regulatoria (Better Regulation Executive). Esas experiencias pueden ayudar a México a seguir avanzando en esta dirección.

### **Abordar la política regulatoria en México desde una perspectiva de “todo el gobierno”**

La Cofemer ha desempeñado un papel clave en la mejora de la calidad regulatoria, contribuyendo así a que México se beneficie hoy de los resultados positivos. Sin embargo, la Cofemer no es la única entidad

Gráfica 15.1. **Grado de sofisticación\* del proceso de Evaluación de Impacto Regulatorio**  
2005-2008 (EIR 1)



\* Una mayor sofisticación refleja un proceso más refinado y amplio de evaluación, que se traduce en una mejor regulación.

Fuente: OCDE (2009), *Indicators of Regulatory Management Systems, 2009 Report*, disponible en [www.oecd.org/dataoecd/44/37/44294427.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/44/37/44294427.pdf)

responsable de la política regulatoria en la administración pública del país. Las secretarías y los reguladores sectoriales deben reconocer su función primordial en la adopción y promoción de una mejor cultura regulatoria. México debe establecer una fuerte red de coordinación del trabajo de política regulatoria entre las distintas partes de la administración. El objetivo debe ser inculcar en las secretarías y demás dependencias de la administración pública un sentido de propiedad de la mejora de la política regulatoria, hacer que se responsabilicen directamente y rindan cuentas de su desempeño en materia regulatoria a las empresas, los ciudadanos y la sociedad en general.

Sin embargo, no se puede lograr una cultura de mejora regulatoria profunda sin la participación del poder legislativo, ya que éste es la fuente primaria de las leyes, de las que emana la regulación secundaria. De ahí la necesidad de que el Congreso mexicano contemple la adopción de herramientas específicas de política regulatoria como parte de sus actividades legislativas. Por ejemplo, debe considerar emplear técnicas de evaluación *ex ante* y *ex post* del impacto de la legislación. También se debe incluir la consulta pública formal e institucionalizada en aras de aumentar la transparencia en el proceso de elaboración de leyes.

### Lograr una cultura integral de política regulatoria

Es preciso consolidar la estructura institucional de la Cofemer para que México alcance una cultura integral de política regulatoria. La Comisión necesita un diseño institucional que le otorgue suficiente autonomía jurídica y financiera para cumplir con su mandato como órgano central de supervisión de la calidad de la regulación. Esta autonomía fortalecería su independencia técnica, protegería su profesionalismo y la apartaría de las influencias cíclicas de la administración pública mexicana. Un ambiente institucional más sólido acercaría a la Cofemer a las funciones ejecutivas esenciales, ya sea desde la oficina de la Presidencia o como parte de una secretaría con considerable poder coercitivo. Esto le permitiría tener acceso a los más altos niveles políticos para mantener su influencia en el gobierno.



## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Adoptar una estrategia de red para garantizar la calidad regulatoria en la administración pública federal**, lo que podría incluir órganos de mejora regulatoria adscritos a las secretarías.
- **Revisar la estructura institucional de la Cofemer** para otorgarle suficiente autonomía jurídica y financiera, y considerar la conveniencia de integrarla a la oficina de la Presidencia o a una secretaría con gran poder coercitivo.
- **Aumentar la rendición de cuentas de secretarías y otros reguladores en cuanto a la EIR**, considerando la conveniencia de exigir que el secretario responsable certifique la calidad de la EIR.
- **Establecer la consulta pública en los proyectos de regulación, desde las primeras etapas de su elaboración**, lo cual debe estar a cargo del secretario responsable y bajo la supervisión de la Cofemer.
- **Seguir usando el Modelo de Costeo Estándar en los programas bianuales de mejora regulatoria** para adoptar el programa de medición y reducción de cargas administrativas como instrumento permanente.
- **El poder legislativo debe tomar medidas para adoptar una cultura de calidad regulatoria** mediante una evaluación *ex ante* y/o *ex post* de la legislación, una mayor transparencia en la elaboración de las leyes y el uso más frecuente de la consulta pública.
- **Los gobiernos subnacionales deben establecer mejores políticas regulatorias** que aborden todas las etapas del ciclo de la regulación —su creación, implantación, supervisión y evaluación *ex post*— y asegurar que sean participativas y permanentes.

## 16. El Entorno Empresarial

Se necesita un ambiente favorable para los negocios a fin de estimular la productividad y reducir la informalidad. Pero, para ello, no son suficientes una mejor política regulatoria y una competencia más intensa; también hay que consolidar el estado de derecho, mejorar la gobernabilidad, combatir el cohecho internacional y crear un entorno que atraiga la inversión extranjera.

### **Consolidar el estado de derecho**

Los esfuerzos de consolidación del estado de derecho son estratégicos para salvaguardar los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, así como para garantizar una aplicación de la ley más previsible y efectiva. Aunque muchos estados de México están llevando a cabo reformas judiciales, luego de la importante reforma constitucional de 2008 que mejoró el marco legal, no todos las han implementado totalmente. Aumentar la rendición de cuentas y el profesionalismo del sector judicial también debe ayudar a fortalecer el marco de buen gobierno de manera más general. Por su parte, la política regulatoria puede apoyar el estado de derecho con iniciativas para simplificar las leyes y hacerlas más accesibles, y con mejoras de los sistemas de apelación (véase el capítulo “La Política Regulatoria”).

### **Combatir el cohecho internacional para impulsar el espíritu emprendedor**

No es posible tener una economía competitiva y limpia, ni igualdad de condiciones para los negocios, grandes y pequeños, si las empresas no erradican el soborno de sus transacciones internacionales. El cohecho perjudica seriamente la economía de los países, ya que distorsiona los mercados y eleva los costos de las actividades empresariales.

Prácticamente todos los principales exportadores e inversionistas del mundo reconocen los riesgos que el cohecho internacional implica para las empresas transnacionales, por lo que muchos se adhirieron a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. México ha avanzado en la promulgación y aplicación de leyes y medidas propias contra el cohecho internacional desde que firmó este acuerdo anticorrupción. Por su labor para crear conciencia de los riesgos del cohecho internacional en el sector privado, México recibió amplio reconocimiento del entonces Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE (hoy es un Comité) durante una evaluación que tuvo lugar en octubre de 2011. El gobierno mexicano también ha demostrado un ejemplar liderazgo en la lucha contra el lavado de dinero relacionado con el crimen organizado, dentro del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).



Sin embargo, el combate al cohecho internacional sigue siendo un desafío. México, debe dar mayor prioridad a la aplicación de las leyes contra el cohecho y garantizar que las autoridades de justicia dispongan de los recursos y conocimientos especializados que se requieren para investigar con seriedad todas las acusaciones. Cabe señalar que recientemente México promulgó una Ley Anticorrupción destinada, entre otras cosas, a introducir una forma de responsabilidad administrativa para las empresas y otorgar mayores facultades de aplicación de la ley a la Secretaría de la Función Pública (SFP) en casos de cohecho internacional.

### **Mejorar el gobierno corporativo**

Como adherente a los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE, México ha trabajado activamente para mejorar su marco legal y regulatorio en este ámbito. La Ley Federal del Mercado de Valores (2006) representa un gran avance, ya que establece requisitos más estrictos de cotización bursátil que son de utilidad para los comités de auditoría, los directores independientes y la divulgación de información. El organismo regulador en la materia, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), también ha fomentado la aplicación de la ley al exigir a las empresas que den a conocer en qué medida siguen las recomendaciones del Código de Mejores Prácticas Corporativas, que adoptan de manera voluntaria. Sin embargo, el marco de gobierno corporativo de México aún presenta deficiencias, como las inconsistencias entre las disposiciones de la ley del mercado de valores y las de la ley de sociedades mercantiles, las cuales impiden su aplicación efectiva. Armonizar ambas leyes aumentaría la certidumbre jurídica y ayudaría a los jueces a aplicar de manera más sistemática el marco general.

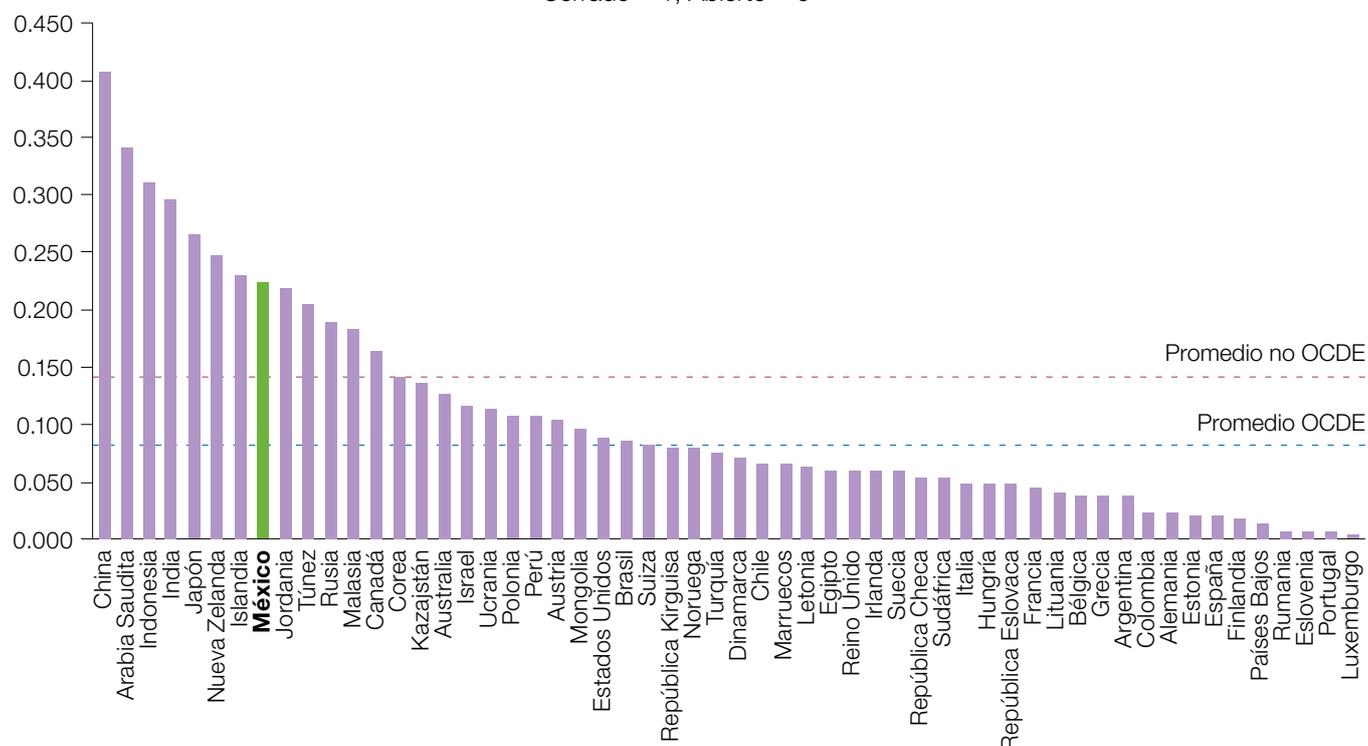
### **Mejorar el clima para la inversión extranjera**

Otro reto para México en la creación de un mejor entorno empresarial tiene que ver con el trato discriminatorio que da a la inversión extranjera. Ello ha afectado su capacidad para atraer más inversiones que apoyen la creación de empleos, la innovación y el desarrollo. México tiene uno de los sistemas regulatorios más restrictivos para los inversionistas extranjeros, inclusive por arriba de otros países latinoamericanos, como Brasil, Chile y Colombia (véase la gráfica 16.1). Esto se debe en gran medida a que provienen de un mecanismo de selección que la mayoría de los países de la OCDE abandonaron hace mucho tiempo, así como a las fuertes restricciones sectoriales en transporte, medios de comunicación y telecomunicaciones, entre otras. Estas deficiencias regulatorias de México resultan en una limitada capacidad para atraer IED (véase el capítulo “La Integración de México a la Economía Mundial mediante el Comercio y la IED”).

México podría emprender varias acciones a fin de mejorar el entorno para la inversión extranjera y distinguirse como un país que le abre las puertas. En muchos casos, se trata de acciones que no suponen grandes reformas regulatorias o legislativas. Por ejemplo, el país debe evaluar si las leyes y otras regulaciones que limitan la inversión extranjera podrían sustituirse con medidas no discriminatorias que cumplan los mismos objetivos de políticas, pero a menor costo. Los compromisos contraídos bajo acuerdos de inversión extranjera, entre ellos los Códigos de la OCDE para la Liberalización de Movimientos de Capital y Operaciones Corrientes Invisibles, tienen un alto grado de visibilidad entre posibles inversionistas y socios inversores internacionales, por lo que fortalecerlos promovería la certidumbre y la seguridad jurídica ante ellos.

Gráfica 16.1. Índice de la OCDE de restricción regulatoria a la IED

Cerrado = 1; Abierto = 0



Fuente: OCDE

Dado que a los inversionistas extranjeros les importa cada vez más la conducta empresarial responsable, esperan que los gobiernos de los países donde invierten los respalden. Con la reciente actualización de las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, México tiene la oportunidad de ofrecer igualdad de condiciones para todas las áreas de negocio, nacionales e internacionales.

### Recomendaciones clave de la OCDE

- **Consolidar el estado de derecho**, aplicando más ampliamente las reformas en marcha a los sistemas judiciales de los estados, fortaleciendo los derechos de propiedad y garantizando el cumplimiento efectivo de la ley.
- **Seguir las recomendaciones del Comité sobre Cohecho de la OCDE.**
- **Garantizar la congruencia entre las disposiciones de la ley del mercado de valores y las de la ley de sociedades mercantiles**, para aumentar la certidumbre jurídica de las empresas y el cumplimiento de la legislación.
- **Revisar las leyes y regulaciones restrictivas para la inversión extranjera**, con el propósito de eliminar las que ya no se justifican.
- **Fortalecer los compromisos de México derivados de acuerdos de inversión extranjera**, entre ellos los Códigos de la OCDE para la Liberalización de Movimientos de Capital y Operaciones Corrientes Invisibles.

## 17. El Crecimiento Verde

México está a la vanguardia en los esfuerzos para fomentar el crecimiento verde y ha logrado avances importantes para integrarlo a sus políticas públicas y a su marco institucional en áreas como la energía, el agua, la agricultura y el transporte. Además, México ha sido líder en la promoción del crecimiento verde en el escenario internacional, lo que se puso de manifiesto al establecer el “Desarrollo Sustentable, el Crecimiento Verde y la Lucha Contra el Cambio Climático” como una de las cinco prioridades de la presidencia mexicana del G20 en 2012.

### Planes e instrumentos nacionales de políticas de crecimiento verde

El gobierno federal de México estableció la sostenibilidad del medio ambiente como uno de los cinco pilares del Plan Nacional de Desarrollo (PND), lo cual demuestra la preocupación del país por incluir en su agenda las cuestiones ambientales. El PND incorpora la gestión sostenible del agua, los bosques y la biodiversidad, así como compromisos para contribuir al combate del cambio climático y reducir la emisión de residuos sólidos y peligrosos. Se han lanzado otras iniciativas que impulsan aún más las reformas estructurales para un crecimiento más verde e incluyente.

Alcanzar el crecimiento verde en México requerirá una mayor integración de las consideraciones ambientales a las políticas nacionales y sectoriales, así como una mayor coherencia de políticas en los sectores económicos, especialmente los de la energía, el transporte y la agricultura. Aumentar la eficiencia en las industrias eléctrica y petrolera, ambas de propiedad estatal, es fundamental para cumplir la ambiciosa meta de reducir en 50% la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) en 2050, con base en niveles del año 2000. México ha trabajado para reformar el fondo de estabilización de los precios de los combustibles y reducir los subsidios a la electricidad, el diésel, la gasolina y el gas LP, que en conjunto representaron el 1.5% del PIB entre 2005 y 2009. Sin embargo, pese a los esfuerzos para promover la coordinación (por ejemplo, entre las secretarías de Medio Ambiente y de Agricultura), las limitaciones políticas y económicas han frustrado el avance en la eliminación de subsidios nocivos para el ambiente.

Una de las metas declaradas del país en su Estrategia de Energía es orientar mejor los subsidios energéticos y al mismo tiempo ajustar más los precios a los costos. El gobierno está implementando un esquema de transferencias de efectivo, vinculado al programa Oportunidades, para ayudar a las familias pobres a satisfacer sus necesidades de energía con menos distorsiones que bajo el sistema actual. México también ha iniciado en algunos estados un interesante programa piloto de sustitución de subsidios a la electricidad para el bombeo de agua de riego con transferencias directas en efectivo, eliminando así la distorsión de precios y los incentivos para sobreexplotar los escasos recursos hídricos. Sin embargo, el país debe hacer



más para que los precios de la energía sean más acordes con los costos. A pesar de los positivos esfuerzos para incrementar gradualmente los precios de la gasolina, el diésel y el gas LP, los subsidios continúan y es probable que aumenten aún más si suben los precios internacionales del petróleo. Por otra parte, se ha hecho poco para eliminar los subsidios a la electricidad. Resultaría más eficiente ampliar los beneficios en efectivo para combatir la pobreza y ayudar a los ciudadanos más vulnerables a amortiguar el impacto de estas medidas en su economía familiar.

Adoptar un sistema de subasta de derechos para emitir CO<sub>2</sub> (SIE) — como lo establece la Ley General de Cambio Climático de 2012— o aplicar un impuesto de base amplia a las emisiones de gases de efecto invernadero sería una buena estrategia para empezar a fijar los precios de las emisiones en función de sus costos sociales, alentar la innovación y la eficiencia energética e impulsar el crecimiento verde (véase la gráfica 17.1).

## La energía y el cambio climático

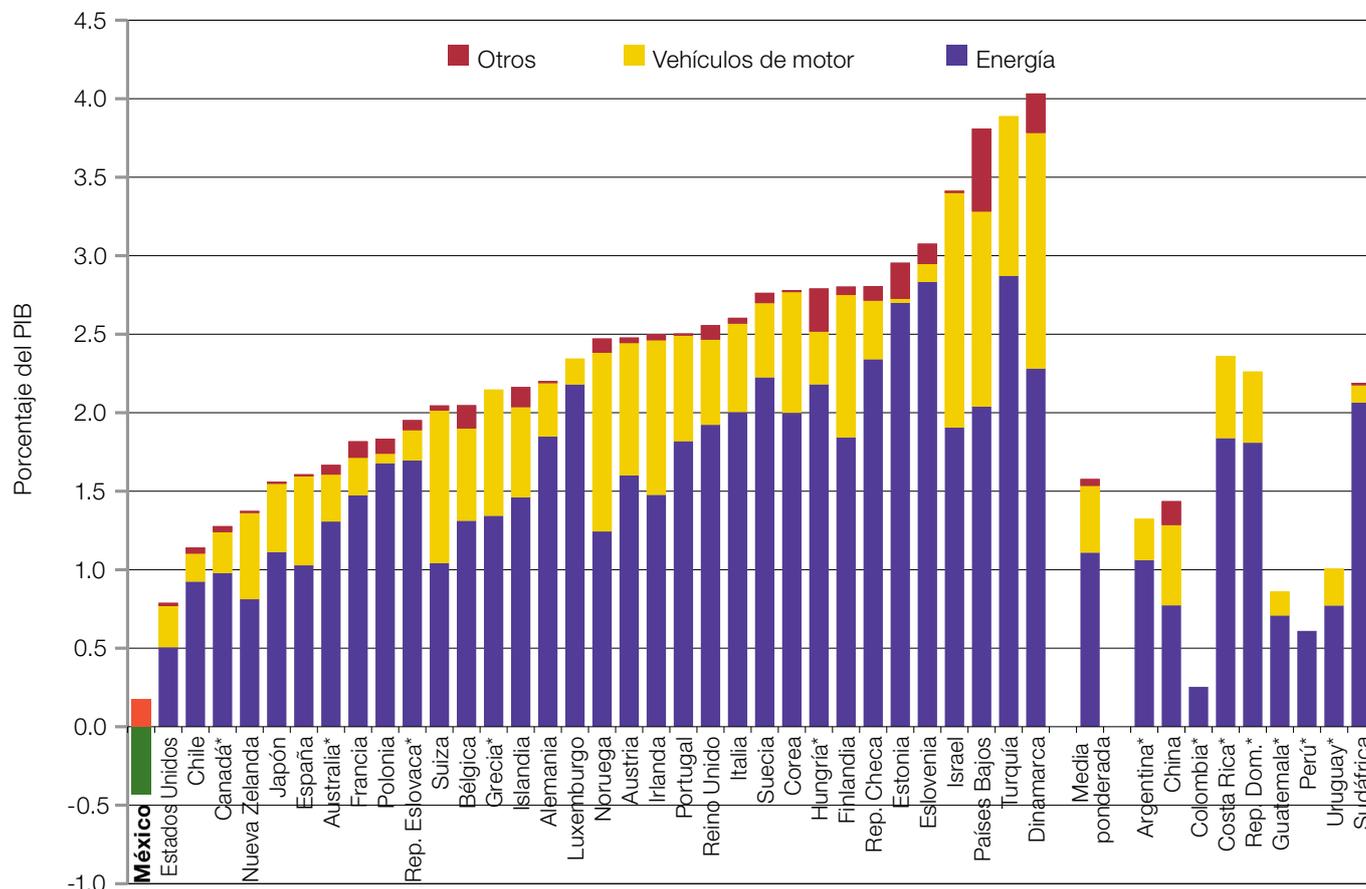
Aunque México no se encuentra en la lista de países del Anexo I del Protocolo de Kyoto, se ha fijado una meta ambiciosa de reducción de emisiones. La Ley General de Cambio Climático, aprobada en abril de 2012, es la primera ley amplia en la materia que emite una economía emergente. Traduce el ambicioso “compromiso de Cancún” —reducir las emisiones en 30% respecto del nivel actual para 2020, y en 50% para 2050 respecto de los valores de 2000— en una legislación nacional, condicionada al apoyo financiero internacional. Aunado a lo anterior, el país se ha propuesto producir el 35% de la electricidad con combustibles no fósiles hacia 2024. La ley redefine algunas instituciones existentes asignándoles responsabilidades ambientales. Un Fondo Verde para el Cambio Climático tiene la misión de reunir y redistribuir recursos financieros para la mitigación del cambio climático, y la adaptación al mismo, y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) está encargado de la investigación, el diseño y la evaluación de políticas, así como del apoyo a la formación de capacidades.

Los proyectos de mitigación que ayudarían a México a alcanzar sus metas de reducción de emisiones pueden dividirse en tres categorías: proyectos con un valor presente neto (VPN) positivo, que serían factibles si se eliminaran las barreras administrativas y regulatorias; proyectos que tienen un VPN positivo, pero altos costos iniciales de inversión que requerirían ayuda financiera al principio, y proyectos de VPN negativo o costos netos a los actuales precios de la energía. Para que estos últimos proyectos sean rentables, habrá que fijar precios a las emisiones en función de su costo social y a través de un mercado del carbono; por ejemplo, mediante subastas de derechos de emisión o impuestos a las emisiones.

## Biodiversidad

La conservación y el uso sostenible de la biodiversidad serán un factor estratégico para posibilitar el crecimiento verde. Dado que México posee una de las mayores diversidades biológicas del mundo, sus políticas proactivas en esta área constituyen un ejemplo para otros países. México ha aumentado el financiamiento para la gestión de áreas protegidas, que actualmente representan el 12.9% del territorio nacional (en comparación con el 8.6% en el año 2000). Pero la “planeación del uso ecológico de la tierra”

Gráfica 17.1. Ingresos por impuestos relacionados con el medio ambiente en países seleccionados, 2010



Nota: Los datos para los países marcados con "\*" corresponden a 2009. Para el resto de los países, los datos son de 2010.

Esta gráfica ilustra los ingresos provenientes de los impuestos relacionados con el medio ambiente, por base impositiva, como porcentaje del PIB. En México existe un mecanismo que modera las fluctuaciones de los precios al consumidor de los combustibles para vehículos de motor. El sistema empleado para estabilizar los precios de los combustibles al consumidor final provoca que los ingresos fiscales se tornen negativos en los años en que hay precios elevados en el mercado mundial para dichos combustibles. Como resultado de los altos precios del petróleo en los mercados mundiales hacia finales de 2010, el impuesto especial sobre los combustibles se convirtió en un subsidio equivalente a cerca del 0.5% del PIB. Si bien otros países también apoyan el consumo y la producción de combustibles fósiles, en general no lo hacen a través del sistema fiscal y por tanto no se ven reflejados en esta gráfica.

Fuente: OCDE/Agencia Europea del Medio Ambiente: base de datos sobre los instrumentos para las políticas ambientales; [www.oecd.org/env/policies/database](http://www.oecd.org/env/policies/database)

se ha extendido más allá de las áreas protegidas. Por ejemplo, México es uno de los pocos países que cuentan con un Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales Hidrológicos, que ofrece incentivos financieros a los propietarios particulares o comunales de bosques por prestar servicios ambientales. México también ha introducido recientemente subsidios para la adquisición de flotas pesqueras y la conversión tecnológica de sus equipos a fin de reducir la captura accidental de especies. Sin embargo, en los últimos años ha disminuido el número de inspectores y el país debe fortalecer la aplicación de la legislación vigente para evitar la explotación ilegal y el tráfico de especies. La aplicación de instrumentos económicos también podría extenderse a otras áreas de gestión de los recursos naturales.



## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Evaluar y revisar los instrumentos fiscales desde una perspectiva ambiental y económica**, especialmente para eliminar de manera gradual los subsidios nocivos para el medio ambiente. Retirar paulatinamente los elevados subsidios a la energía y compensar con transferencias en efectivo a los pobres; por ejemplo, con una expansión del programa Oportunidades o con la creación de un beneficio de asistencia social.
- **Adoptar un impuesto de base amplia sobre las emisiones de gases de efecto invernadero o un sistema de subasta de permisos para emisiones.**
- **Modernizar los sistemas de transporte público e incluir consideraciones ambientales en la planeación y la gestión del transporte.**
- **Avanzar más en la integración de las preocupaciones ambientales** a la agricultura, la energía, el transporte y otras políticas sectoriales.

## 18. La Política Energética<sup>1</sup>

Una política energética efectiva es necesaria para reconciliar los objetivos de proveer energía a precios accesibles con el crecimiento económico y la sostenibilidad. El fomento de la eficiencia energética y el uso sostenible de la energía son elementos clave de dicha política, no sólo porque impulsan la competitividad, sino porque pueden contribuir a un crecimiento verde e incluyente.

México está poniendo en marcha políticas que impulsan la generación y el consumo eficientes de energía. En primer lugar, promueve el uso de energías renovables y está invirtiendo en el aumento de la eficiencia energética de las empresas petrolera y eléctrica, ambas de propiedad estatal. En segundo, recomienda un consumo más eficiente en los sectores industrial, residencial, comercial y público.

### **Eficiencia en el consumo de energía**

Los principales esfuerzos para fomentar un consumo eficiente de energía a nivel federal se llevan a cabo conforme al Programa Nacional para el Uso Sustentable de la Energía (Pronase), cuya meta es reducir 12% la demanda de electricidad en 2020, y 18% en 2030. La estrategia del Pronase se concentra especialmente en el consumo residencial, a través de programas de sustitución de lámparas incandescentes y refrigeradores (en un lapso de dos años se ha llevado a cabo 50 millones de reemplazos por lámparas fluorescentes compactas y 1.3 millones por refrigeradores eficientes), en el etiquetado de electrodomésticos y en las normas mínimas de eficiencia energética (MEPS por sus siglas en inglés, llamadas en México normas oficiales mexicanas, NOM), las cuales son muy avanzadas y se aplican en estrecha coordinación con las MEPS de Estados Unidos, en el marco del TLCAN. También se otorgan subsidios a las familias que invierten en equipos y electrodomésticos de alta eficiencia energética (Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos para el Ahorro de Energía), entre los que se incluyen refrigeradores y aparatos de aire acondicionado. Además del anuncio en diciembre de 2010 del programa para sustituir las lámparas incandescentes por fluorescentes, hay nuevas regulaciones que durante los próximos años eliminarán gradualmente la venta de bombillas ineficientes. El país ha creado asimismo programas para el financiamiento de “vivienda verde” (por ejemplo, de eficiencia energética), para las pequeñas y medianas empresas, para el alumbrado público y para los calentadores de agua de energía solar. Las mejoras de eficiencia energética en los vehículos, en la cogeneración industrial y en las construcciones nuevas han avanzado menos.

A pesar de estos adelantos, los subsidios al consumo de electricidad siguen siendo un problema en el caso de los consumos más bajos y de los agricultores. En el año 2000, la tarifa residencial media cubría sólo el

<sup>1</sup> Este capítulo fue realizado por la Agencia Internacional de Energía (AIE) y recibió insumos del Directorado de Medio Ambiente de la OCDE y de la Agencia para la Energía Nuclear (AEN).



43% de los costos, mientras que la tarifa media para uso agrícola cubría apenas el 31%. Sin embargo, los constantes aumentos de las tarifas y la introducción de tarifas invertidas de bloque (a mayor consumo, mayor tarifa, para promover la eficiencia) han cambiado la situación para todos los usuarios, excepto los más pequeños. La electricidad y el gas ya no están subsidiados para los usuarios más grandes. Los subsidios permanecen, no obstante, y siguen siendo una barrera a la eficiencia energética en el sector del transporte y entre los clientes de bajo consumo y entre los campesinos. En estos sectores, los subsidios crean incentivos para consumir más energía e invertir menos en eficiencia energética, lo que reduce la seguridad de la energía y aumenta las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), por lo que son incongruentes con la estrategia de crecimiento verde de México (véase el capítulo “El Crecimiento Verde”).

Eliminar los subsidios a la electricidad y asignar un costo a las emisiones de carbono resultaría más racional desde el punto de vista fiscal y medioambiental. Para México podría resultar atractivo participar en sistemas de subasta de permisos de emisiones, pues esto ofrece la oportunidad de obtener fondos del extranjero para invertir en eficiencia energética. También permitiría a las familias aprovechar primero las estrategias más baratas de mitigación. Esta política se podría complementar con subsidios para que las familias de ingresos menores inviertan en electrodomésticos de gran eficiencia energética.

## Eficiencia en la producción de energía

Para la generación de electricidad, México utiliza principalmente gas, petróleo y carbón de producción nacional. En los últimos años, han acontecido dos hechos que constituirán factores de cambio en la mezcla de fuentes energéticas: la productividad decreciente del yacimiento más importante de petróleo de México (Cantarell) y el surgimiento de producción de gas no convencional en los Estados Unidos, que se ha traducido en una reducción significativa del precio del gas a nivel regional. En consecuencia, las importaciones de gas provenientes de Estados Unidos se han quintuplicado, fundamentalmente para su uso en plantas de generación eléctrica. La proporción de petróleo líquido en la mezcla de insumos para generación eléctrica cayó drásticamente del 61 al 21% entre 2000 y 2010, mientras que la proporción de gas natural se incrementó de 20 a 55%. Recientemente se ha anunciado una expansión de la infraestructura de gas natural, añadiendo más de 4,300 km de tubería para su transporte entre 2010 y 2020, con una inversión asociada de 8,300 millones de dólares. Además, se está discutiendo actualmente sobre cómo explotar los recursos abundantes de gas de lutitas o *shale gas* en territorio mexicano.

Los abundantes recursos de *shale gas* convierten a México en uno de los productores más promisorios de este combustible a nivel global. Los 19 billones de metros cúbicos de *shale gas* constituyen la cuarta mayor reserva mundial después de China, Estados Unidos y Argentina. Esto representa cerca del 85% de las reservas recuperables de gas de México. Si bien se conoce de este tipo de gas desde hace décadas, no se consideraba económicamente viable su producción hasta recientemente. El *shale gas* puede contribuir significativamente a cubrir las necesidades de gas en el largo plazo, pero esto dependerá en gran medida de la regulación de la participación de empresas privadas y de si los retos ambientales asociados —fundamentalmente el uso y reciclaje de agua para la fracturación hidráulica— son resueltos. Bajo el supuesto de participación del sector privado y un régimen ambiental adecuado, la Agencia Internacional de Energía (AIE) estima que la producción potencial de gas no convencional de México podría llegar a 37 miles de millones de metros cúbicos en 2035, año en que representaría cerca del 45% de la producción total de gas en el país.



La participación del sector privado en el sector de energía es necesaria no sólo en el área de petróleo y gas no convencionales. En general, mantener los niveles de producción de petróleo y gas requerirá el aprovechamiento de los recursos financieros y tecnológicos internacionales, así como la reducción de la carga fiscal de Pemex. Por ejemplo, en 2011, Pemex pagó, por concepto de impuestos y derechos, una cantidad superior a sus ingresos brutos, generándole una “pérdida” artificial. En este contexto, México debiera continuar los esfuerzos de reforma iniciados con la reforma energética de 2008. Los primeros contratos de servicios por desempeño fueron adjudicados en 2011 y 2012, aunque están restringidos a yacimientos de petróleo maduros. No es claro aún si los inversionistas privados estarán dispuestos a invertir capital bajo las condiciones actuales de “cost-plus” una vez que se apliquen a la explotación de yacimientos en aguas profundas o de *shale gas*.

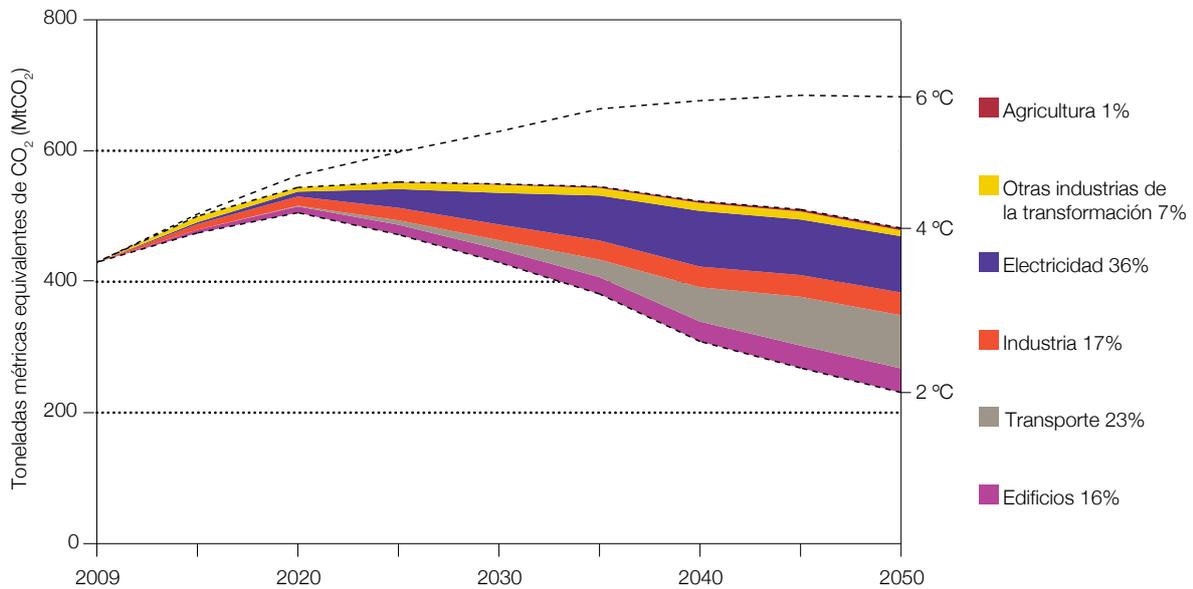
### Una política energética sustentable

En términos de las emisiones de CO<sub>2</sub>, la transición de petróleo a gas en la generación de energía eléctrica es en sí misma benéfica en términos del ahorro de emisiones. No obstante, una transición hacia un sector eléctrico bajo en emisiones de carbono requerirá el despliegue extensivo de tecnologías limpias. El país podría considerar la conveniencia de diversificar esta mezcla con una mayor proporción de energía renovable y nuclear para disminuir la dependencia de los hidrocarburos y contribuir a la meta de reducir a la mitad las emisiones de CO<sub>2</sub> hacia 2050. La Estrategia Nacional de Energía de 2012 destaca las energías eólica y nuclear como tecnologías claves para este fin. Por lo que toca a la energía eólica, en los últimos años ha habido un extraordinario crecimiento que llevó la capacidad instalada de 85 megavatios (MW) en 2008 a 875 MW en 2012. A pesar del accidente de Fukushima, la energía nuclear debe ser parte integral de la solución. Es claro, sin embargo, que se debe fomentar la participación ciudadana en las decisiones relativas a la energía nuclear, y de seguir promoviendo la cultura de la seguridad entre los operadores del sector.

Las gráficas siguientes muestran estimaciones de las reducciones potenciales de emisiones de carbono en México con base en tres escenarios: el escenario de 6 °C es fundamentalmente una extensión de las tendencias actuales, mientras que el escenario de 4 °C toma en consideración los compromisos recientemente adquiridos por México para limitar el volumen de emisiones y el escenario de 2 °C describe un sector energético consistente con una trayectoria de emisiones necesaria, de acuerdo con investigaciones científicas recientes sobre cambio climático, para limitar el crecimiento de la temperatura global a 2 °C con un 80% de probabilidad. Mientras las reducciones del escenario 6 °C al de 4 °C ya están previstas por las políticas anunciadas de México, la reducción del escenario 4 °C al de 2 °C requiere medidas adicionales. La gráfica 18.1 muestra las contribuciones sectoriales requeridas para dicha reducción.

Bajo el escenario inercial o de 6 °C, México se apresta a un incremento del 47% en sus emisiones de carbono, mientras que el escenario de 2 °C requiere prácticamente reducir a la mitad las emisiones en 2050 con respecto a los niveles de 2009. El sector de energía eléctrica contiene el mayor potencial de reducción de emisiones (36%). Los ahorros en el consumo de energía eléctrica, así como el mayor aprovechamiento de energías solar y eólica, serán elementos clave para la estrategia de mitigación de México hacia el 2050. La segunda mayor contribución proviene del sector de transporte, con 23% de las reducciones potenciales totales. El escenario de 2 °C asume la implementación de estándares de combustibles más estrictos para vehículos ligeros de pasajeros, así como nuevos sistemas de transporte rápido de pasajeros (como el Metrobús de la Ciudad de México), en las principales ciudades de México, marcando una transición hacia sistemas más eficientes de transporte.

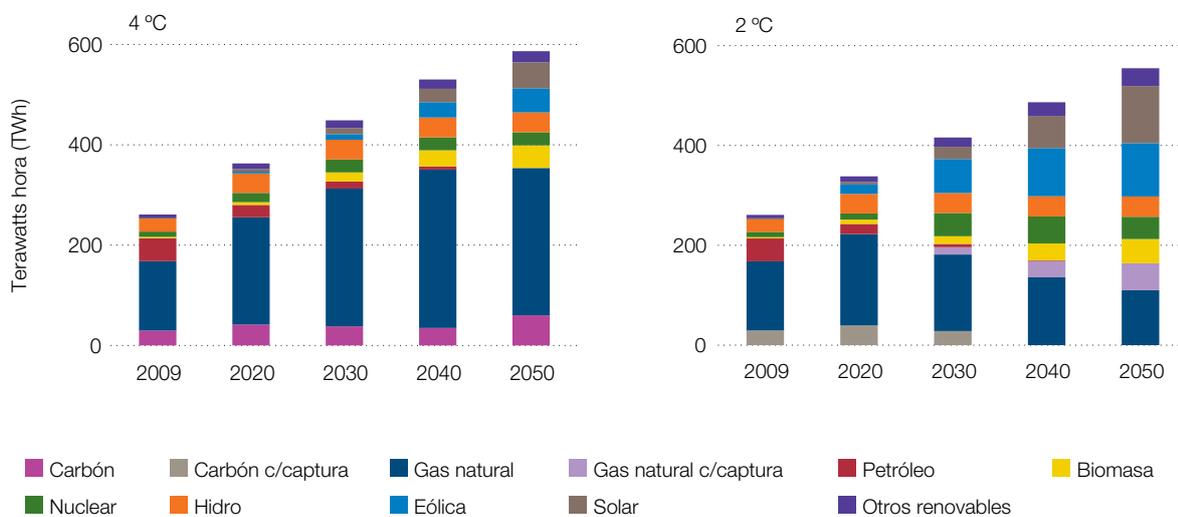
Gráfica 18.1. **Emisiones de CO<sub>2</sub> de México bajo diversos escenarios y contribuciones sectoriales para la reducción de emisiones**



Fuente: Agencia Internacional de Energía (2012), *Energy Technology Perspectives 2012*, OCDE/AIE, París, p. 590.

La gráfica 18.2 presenta la distribución estimada de fuentes de energía eléctrica para los dos escenarios objetivo considerados. En el escenario de 4 °C se asume que los combustibles fósiles, particularmente el gas natural, continúa predominando en la mezcla de fuentes de generación de energía eléctrica.

Gráfica 18.2. **Mezcla de fuentes de generación de energía eléctrica bajo los escenarios objetivo de 4 °C y 2 °C**



Fuente: Agencia Internacional de Energía (2012), *Energy Technology Perspectives 2012*, OCDE/AIE, París, p. 595.



Se espera que la generación de energía eléctrica se duplique entre 2009 y 2050, por lo que un uso más eficiente del gas en la generación, en combinación con un uso más amplio de energías renovables, limitaría el crecimiento de las emisiones de carbono a un 56%. En el escenario de 2 °C, se asume que las emisiones de carbono del sector eléctrico se reducen a menos de la mitad en relación con el volumen de 2009, mediante el supuesto de que el gas natural es remplazado por un crecimiento elevado de la energía solar y eólica, aunque la captura de CO<sub>2</sub> de las plantas de generación basadas en gas natural es también una medida efectiva. El mayor uso de plantas de co-generación por parte de la industria, basadas en gas o biomasa, también contribuiría a la reducción de emisiones. Se asume que la capacidad instalada de las plantas de co-generación crece a 15 GW hacia 2050.

### Recomendaciones clave

- **Eliminar los subsidios a la energía aún vigentes** para garantizar la coherencia con las políticas de reducción de emisiones de GEI.
- **Considerar la conveniencia de un sistema de subastas de permisos de emisiones.**
- **Continuar la reforma al marco de inversiones del sector de petróleo y gas** para permitir mayores niveles de inversión privada.
- **Establecer un régimen regulatorio apropiado y robusto para la explotación de yacimientos de gas de lutitas o *shale gas*,** dotado con suficiente personal y talento.
- **Reformar la metodología de planeación de la Comisión Federal de Electricidad** para permitirle un aprovechamiento más amplio de las energías renovables en el futuro.

## 19. El Sector Agrícola y las Áreas Rurales

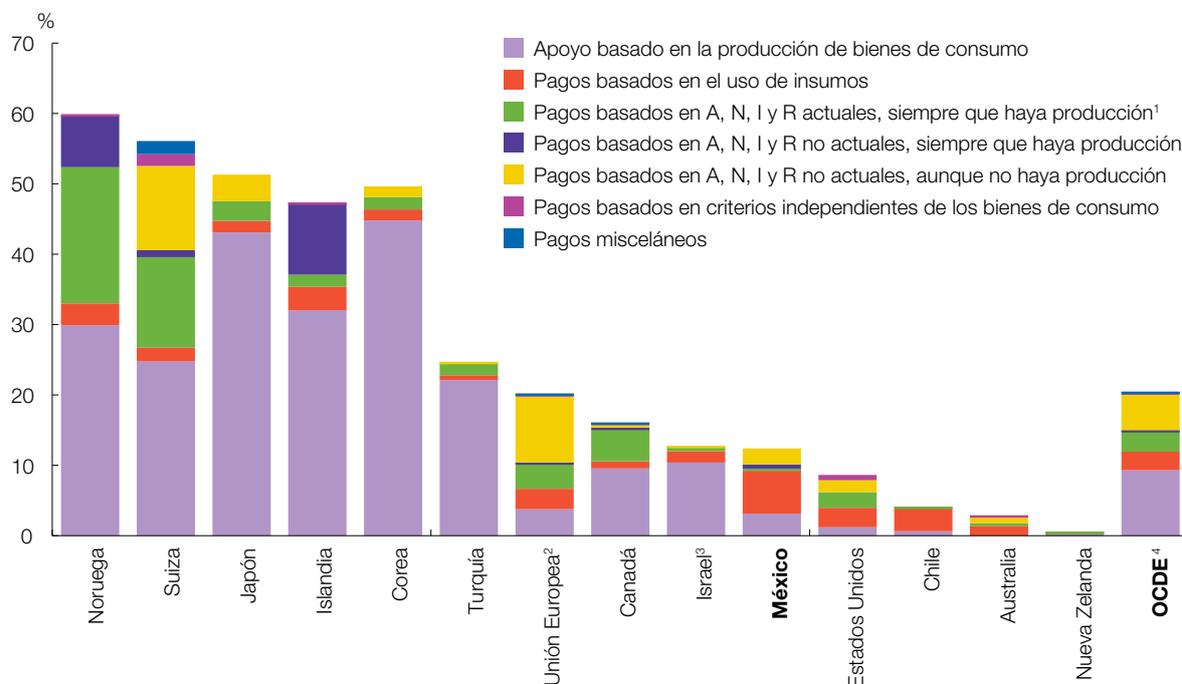
En 2010, el sector agrícola representó apenas el 3.6% del PIB de México, pero empleó al 12.7% de la fuerza laboral. La agricultura es menos productiva que otros sectores de la economía y muestra una pronunciada dualidad entre un gran número de pequeñas propiedades (de dos hectáreas o menos) que producen alimentos principalmente para el autoconsumo y un reducido número de extensas explotaciones agrícolas comerciales a gran escala (de más de 50 hectáreas) que representan una considerable proporción de la producción agrícola. México es un importador neto de productos agroindustriales (con un déficit comercial de 3,600 millones de dólares en 2010). El reto, en consecuencia, no sólo es mejorar la competitividad del sector y convertirlo en una nueva fuente de crecimiento, sino reducir la pobreza.

En las últimas dos décadas, México ha puesto en marcha varias reformas a las políticas agrícolas, así como a las políticas comerciales relacionadas, con este doble objetivo. Las reformas agrícolas se acompañaron de la apertura de la economía al comercio internacional mediante esfuerzos unilaterales, regionales y multilaterales. Estos esfuerzos, junto con la entrega de pagos directos a los agricultores por medio del Programa de Apoyo Directo al Campo (Procampo), han reducido las distorsiones y mejorado el ingreso de los campesinos. La ayuda total del gobierno a los productores se ha reducido del 28% del ingreso agrícola bruto entre 1991 y 1993 al 12% entre 2009 y 2011, y actualmente es inferior al promedio de la OCDE, que es de alrededor del 20% (véase la gráfica 19.1). Se trata de un avance muy positivo, ya que el apoyo del gobierno a los productores por lo general distorsiona la producción y el comercio, y es relativamente ineficaz para aumentar la productividad y la competitividad, garantizar el uso sostenible de los recursos o ayudar a los agricultores a enfrentar los riesgos. Entre 2009 y 2011, la ayuda del gobierno basada en los precios de producción (una de las formas de intervención que más distorsiona) representó el 24% del apoyo a los productores, los pagos basados en el uso de insumos representaron el 50% (de éstos, los pagos relacionados con insumos variables aportaron el 24%, y los pagos para inversión en la propiedad agrícola y en servicios, el 26%), y otros pagos de apoyo con menos efectos de distorsión, el 26% restante.

### **Impulsar más la competitividad del sector agrario**

Aunque la situación ha mejorado a raíz de la puesta en marcha del Procampo en 1994, los grandes productores se siguen beneficiando de manera desproporcionada del apoyo a la agricultura. El apoyo no se centra suficientemente en inversiones públicas que mejoren el crecimiento sostenible de la productividad agrícola y los programas sociales bien orientados. El gasto público en investigación y desarrollo, en capacitación y educación agrícolas, así como en servicios de inspección alimentaria, es relativamente escaso en comparación con el promedio de la OCDE. Estas formas de apoyo facilitarían la inversión y la innovación y mejorarían el desempeño general de la agricultura.

Gráfica 19.1. **Cálculo de la composición del apoyo total al productor por país, 2009-2011**



1. A (área cultivada); N (número de animales); I (ingreso), R (renta). 2. UE27 en 2009-2011. 3. Los datos estadísticos sobre Israel los proporcionaron las autoridades israelíes competentes y bajo su responsabilidad. El uso de esos datos por la OCDE es sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos en Cisjordania, conforme a los términos del derecho internacional. 4. El total de la OCDE no incluye a los países miembros de la UE que no pertenecen a la OCDE.

Fuente: OCDE, base de datos PSE/CSE, 2012.

Por otra parte, una mejor política de gestión de riesgos ofrecería a los agricultores las herramientas necesarias para administrar sus propios riesgos. En algunos casos, la mejor manera de lograrlo es proporcionando información y capacitación para ayudar a los agricultores a identificar y combatir los riesgos normales de la actividad agropecuaria. También hacen falta apoyos públicos para ayudar a los agricultores a hacer frente a riesgos catastróficos inevitables, como las recientes sequías. En este caso, el apoyo debe definirse con anticipación, con parámetros claros y previsibles. Ante el gran aumento de subsidios a los contratos de cobertura contra cambios en los precios, se requiere una evaluación rigurosa de su rentabilidad para gestionar riesgos a nivel micro, es decir, para el productor en lo individual.

Otro reto consiste en elaborar políticas que simultáneamente fomenten la sostenibilidad y la gestión eficiente del agua e impulsen la producción agrícola. Los subsidios para insumos y servicios, como la energía que consumen los agricultores, han aumentado desde el año 2000 (principalmente para pagar el bombeo de agua para riego). Estos subsidios muchas veces son mayores que los pagos que se introdujeron recientemente a fin de apoyar la infraestructura para una mejor gestión del agua (véase el capítulo “La Gestión del Agua”). Reducir o eliminar los subsidios a los combustibles fósiles y a la electricidad para bombear agua aumentaría la congruencia entre las políticas agrícolas y la sostenibilidad ambiental. Está demostrado que los apoyos al sector agrícola son más eficientes cuando no están vinculados al volumen y tipo de producción, ni a insumos específicos.

## Retos institucionales para el desarrollo de las áreas rurales

Más de la mitad del territorio mexicano está definido como propiedad social —ejidos o comunidades agrarias—, en la que prevalece un régimen especial de administración tanto en las tierras comunales como en las parcelas cedidas a particulares. Las reformas de 1990 al sistema de tierras comunales tuvieron un efecto limitado. Aunque se consideran de importancia social debido a la falta de redes de protección social más amplias, algunas de las disposiciones desalientan la inversión en el sector agrícola y reducen la eficiencia y la capacidad de adaptación de éste.

También resta eficacia a la política agrícola la falta de claridad de las funciones institucionales de las muchas dependencias gubernamentales que tienen relación con la agricultura, la pesca y el desarrollo rural en México. La duplicidad de actividades y a veces las estrategias incongruentes entre la amplia gama de programas del gobierno han reducido los efectos del considerable gasto público que México hace en este sector.

Desde el punto de vista del desarrollo rural, las prioridades para las zonas rurales en México incluyen: 1) la reducción de la pobreza, 2) la provisión de servicios públicos básicos, 3) el fortalecimiento de la productividad agrícola y la diversificación de la economía rural y 4) el mejor aprovechamiento y preservación de los recursos naturales, culturales y energéticos. Estas prioridades sobrepasan el ámbito de actuación de cualquier secretaría, por lo que es necesaria la coordinación institucional para llevarlas a cabo eficientemente. Si bien el Programa Especial Concurrente (PEC) es un esfuerzo importante hacia el diseño de una política federal integral para el desarrollo rural, en su condición actual constituye más un inventario de programas que una herramienta para aprovechar las sinergias entre ellos y consolidar una estrategia coherente.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Fortalecer la congruencia entre las políticas agrícolas y la sostenibilidad ambiental**, en particular reduciendo o eliminando los subsidios a la electricidad para bombear agua y los subsidios a los combustibles.
- **Reorientar el apoyo agrícola hacia inversiones dirigidas a la innovación y a la infraestructura**, abandonando los subsidios a insumos variables y a medidas relacionadas con los precios, a fin de mejorar el desempeño y aumentar la competitividad del sector.
- **Considerar la conveniencia de eliminar gradualmente las restricciones vigentes sobre la propiedad y la compraventa de la tierra**, una vez que se hayan fortalecido las políticas y la red de protección sociales.
- **Revisar y clarificar los objetivos de Procampo**, con el propósito de destinar los fondos disponibles a metas explícitas y a los beneficiarios adecuados.
- **Consolidar el Programa Especial Concurrente (PEC)**, que abarca iniciativas de política dentro de distintas dependencias relacionadas con las zonas rurales, mediante la elaboración de una estrategia coherente, horizontal, que comprenda políticas de infraestructura, salud, educación, sociales y ambientales para fomentar el desarrollo de las zonas rurales.
- **Fortalecer las políticas de gestión de riesgos**, proporcionando información y capacitación a los agricultores y ayudándolos a hacer frente a los riesgos catastróficos inevitables.

## 20. La Gestión del Agua

En los próximos 20 años, México tendrá que prestar servicios de agua potable a 36 millones de habitantes más, y servicios de saneamiento a otros 40 millones, por lo que necesitará una gestión efectiva de los recursos hídricos. El financiamiento de la gestión del agua ha aumentado drásticamente en México y la inversión pública en infraestructura hidráulica casi se triplicó entre 2000 y 2010. Esto ha ayudado al país a cumplir la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativa al acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento. Sin embargo, el país sigue rezagado en la aplicación de las regulaciones sobre el vertido de aguas residuales y en el tratamiento de aguas residuales de municipios e industrias. Si bien México tiene políticas bien elaboradas para la gestión de los recursos hídricos, su aplicación es desigual, las autoridades de gestión de las cuencas hídricas aún no son plenamente operativas y el marco regulatorio del agua potable y el saneamiento está fragmentado. Se necesitan mejoras adicionales para demandar un uso más eficiente del agua, afrontar los retos de la gobernabilidad entre los tres niveles de gobierno (especialmente conciliar las discrepancias entre las prioridades federales y las de las cuencas), promover la participación de los usuarios en el financiamiento de la gestión del agua y aumentar la recuperación de costos para los servicios de riego.

### **Impulsar la implementación de la Agenda del Agua 2030 de México**

Para atender estos desafíos, México se ha fijado la ambiciosa Agenda del Agua 2030, con la que aspira a lograr, dentro de los próximos 20 años, acuíferos sostenibles, ríos limpios, cobertura universal y que las viviendas estén a salvo de las inundaciones. La Agenda define cuatro líneas estratégicas y 38 iniciativas que abarcan una amplia gama de temas, y requiere una inversión total de 50,000 millones de pesos al año. Está fundada en rigurosos estudios técnicos prospectivos y en una consulta realizada durante un año en todo el país con los principales actores a nivel local, estatal y nacional. Este ejercicio de planificación global a largo plazo es muestra clara del compromiso y el liderazgo políticos para el diseño de una visión estratégica del sector del agua en México. El esfuerzo y los diálogos de apoyo sostenidos hasta ahora deben continuar.

El diálogo sobre la política del agua entre México y la OCDE tiene por objeto identificar los retos y las buenas prácticas para dejar atrás una serie de brechas de gobernabilidad en la aplicación de la Agenda, aumentar la inversión y mejorar el marco regulatorio que posibilitarán la prestación del servicio del agua, y garantizar la sostenibilidad financiera de la estrategia mediante la mezcla adecuada de ingresos.

Las conclusiones preliminares del diálogo sobre la política del agua indican que: i) es necesario hacer más eficiente el buen gobierno del agua para superar las brechas entre los distintos órdenes de gobierno y entre los actores locales y estatales; ii) hay que fortalecer la sostenibilidad financiera de los planes y las entidades de gestión de las cuencas hídricas mediante una planeación financiera estratégica y un uso más efectivo de los instrumentos económicos, y iii) la gestión del agua debe integrarse mejor a diversas políticas, sobre todo



a la agrícola. Por ejemplo, el *Estudio económico de México 2011* señaló que los subsidios a la electricidad en el campo reducen artificialmente los precios del bombeo de agua para riego, lo que trae por consecuencia una sobreexplotación de los acuíferos.

En un informe final (noviembre de 2012), se harán recomendaciones expresas de política que aprovechan herramientas y conceptos de la OCDE (directrices para una gestión efectiva de la gobernabilidad entre los distintos niveles de autoridad, principios para financiar la gestión del agua, *Checklist for Public Action, Strategic Financial Planning*, etc.), así como lecciones de países miembros y no miembros de la Organización. Las recomendaciones ofrecerán orientación para que los responsables de la formulación de políticas continúen los esfuerzos emprendidos a fin de hacer realidad la reforma del agua.

## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Continuar con la visión estratégica y el liderazgo reflejados en la Agenda del Agua 2030 y desarrollar un plan de acción para su implementación con un enfoque de “todo el gobierno”** que fomente la coherencia entre las áreas de política, incluida la agricultura, y la colaboración entre órdenes de gobierno. Dicho plan deberá definir prioridades, alinear metas y establecer mecanismos de monitoreo de los planes y programas del agua federales, regionales y estatales.
- **Desarrollar un marco integral de políticas para el financiamiento del sector del agua.** Especificar los objetivos, principios y mecanismos de financiamiento considerando tanto los ingresos como los gastos del sector, así como las funciones de los tres niveles de gobierno y de los actores clave. Contemplar en las estrategias de financiamiento principios tales como *El que contamina paga, El beneficiario paga*, de equidad, coherencia de políticas y de alineamiento de incentivos.
- **Aprovechar plenamente los beneficios de los instrumentos económicos existentes para la gestión del agua:** ajustar las tarifas para promover un uso más eficiente del agua, destinar el agua a los lugares donde crea más valor y cubrir al menos los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica; aumentar los cobros por la extracción de agua a las empresas del sector y a los agricultores (por lo menos cuando superen la cuota permitida) para crear conciencia sobre la escasez del líquido; y evaluar el impacto de los subsidios agrícolas en el uso del agua, con miras a reformarlos o eliminarlos gradualmente.
- **Fortalecer el papel, las prerrogativas y la autonomía de las autoridades de las cuencas hidrológicas y sus organismos auxiliares** a fin de convertirlos en entidades de gobierno con capacidad de diseñar políticas ajustadas al contexto local, identificar los proyectos necesarios y desarrollar planes de financiamiento que generen recursos suficientes para operar adecuadamente y llevar a cabo sus responsabilidades.
- **Revisar el marco regulatorio del suministro de servicios de agua** con el propósito de resolver las redundancias y omisiones en las funciones regulatorias, identificar con precisión las responsabilidades en cada nivel de gobierno, y fortalecer su aplicación y cumplimiento. Orientar los esfuerzos hacia el fortalecimiento de la capacidad y la sostenibilidad financiera de las agencias, la eficiencia y calidad de la provisión de servicios y la capacidad de respuesta a los usuarios.

## 21. El Impacto Económico de la Seguridad

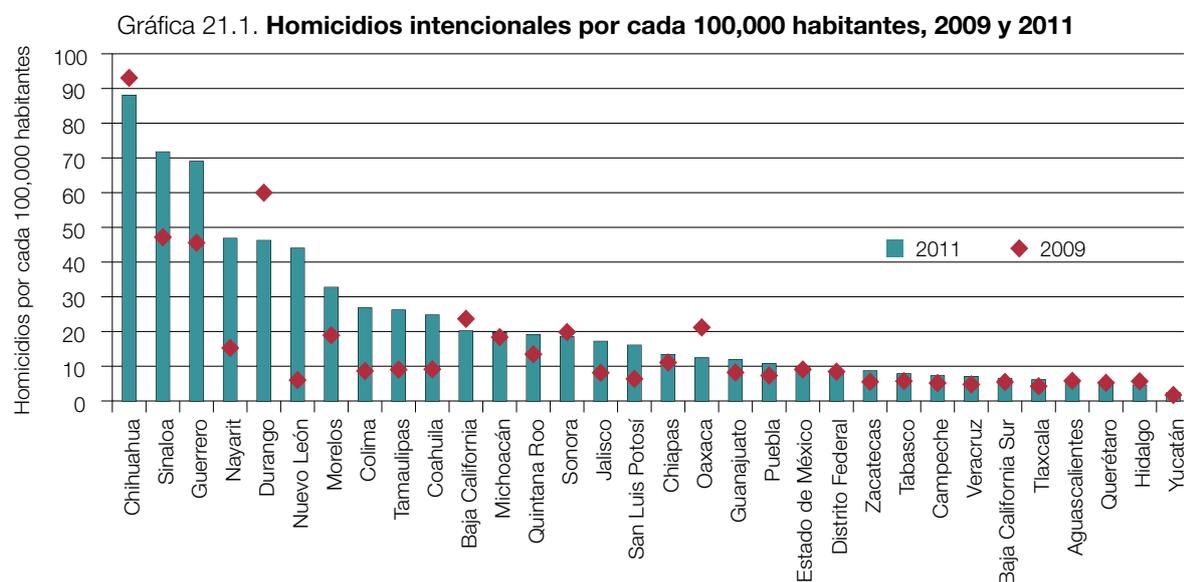
### El impacto económico podría ser grande

Según estudios recientes, la seguridad es hoy una de las mayores preocupaciones de los mexicanos, más importante aún que los problemas económicos y sociales (véase, por ejemplo, el estudio de *Latinobarómetro*). Los mismos estudios indican también que ha disminuido la confianza de los ciudadanos en la capacidad del gobierno para hacer frente al problema. En los últimos años, ha aumentado el índice de homicidios en México y ha crecido la sensación general de inseguridad. México ocupa el primer lugar entre los países de la OCDE en número de homicidios denunciados por cada 100,000 habitantes. Los empresarios han destacado el impacto del fenómeno en las empresas. Un estudio del IMCO (2009) estima el costo por habitante en 770 dólares estadounidenses (40% de los cuales son costos directos a familias, 55% pérdidas de empresas y 5% relacionados con la salud). De 1997 a 2007, México gastó en seguridad casi 100 mil millones de dólares, aproximadamente tres veces y media el monto invertido en infraestructura durante el mismo periodo a través del Fondo Nacional de Infraestructura (Villalobos, 2008).

Aunque es difícil medir con exactitud el impacto del crimen en el desarrollo económico, una idea ampliamente aceptada es que respetar el estado de derecho y tener índices bajos de criminalidad son factores decisivos para la prosperidad económica y el bienestar social. Por ello, en los últimos años las autoridades mexicanas han redoblado los esfuerzos en el combate a la delincuencia, movilizandando considerables recursos para garantizar la presencia de cuerpos policiacos más fuertes y mejor equipados, y aumentando la eficiencia del sistema judicial. Esta estrategia preventiva ha tenido cierto éxito, pero también ha elevado la visibilidad de las actividades criminales. El esfuerzo sigue siendo un reto fundamental de política para el gobierno.

Las fuertes medidas de los años recientes han subrayado que el combate eficaz del crimen requiere políticas congruentes entre los diversos órganos y niveles de gobierno. Lo anterior comprende, por una parte, la relación entre la prevención del crimen, el orden público y la administración de justicia, y, por la otra, entre la creación de oportunidades y de desarrollo social, tanto a nivel local como estatal y nacional. Para ser más eficaces, las políticas públicas contra el crimen en México exigen: a) ver a la seguridad y a la justicia como una preocupación de las políticas públicas y no sólo de la policía, b) fomentar un diseño de políticas basado en las evidencias objetivas y c) dar a la seguridad y la justicia cimientos locales sólidos.

El problema de la coordinación entre distintos órdenes de gobierno tiene una importancia especial porque los estados cuentan con poderes amplios en la organización de la policía y ante los tribunales, pero también porque el crimen presenta dinámicas distintas de una región a otra. Los promedios nacionales ocultan las grandes diferencias entre los índices de criminalidad de las diversas regiones. Los mayores índices de homicidios se registran en estados del noroeste, como Chihuahua, Sinaloa y Guerrero, en el sur; en estos tres estados los índices se han mantenido altos durante más de una década. En cambio, los índices de Tlaxcala, en el centro del país, y Yucatán, en la península homónima, han sido muy inferiores al promedio nacional de manera constante



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización del INEGI.

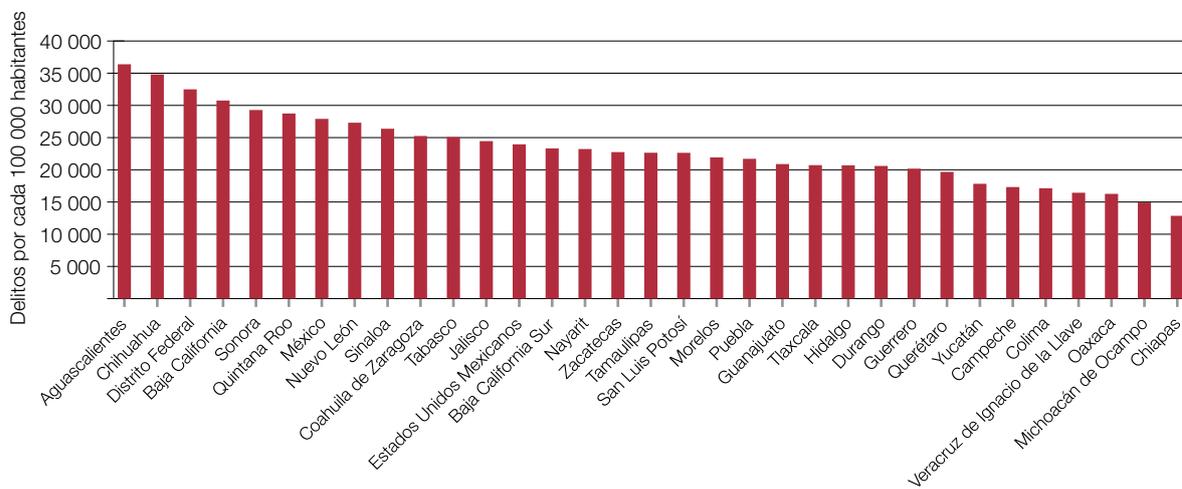
(véase la gráfica 21.1). Los delitos contra la propiedad, por otro lado, tienden a concentrarse en las ciudades y el número de los que se denuncian tiende a incrementarse proporcionalmente con el PIB per cápita regional, lo que explica por qué la gráfica 21.2 muestra un panorama más combinado de la distribución del delito en el país.

## Aumentar la recopilación y el análisis de datos

El problema con que se enfrentan las autoridades al ocuparse de todo tipo de delitos es la dificultad para reunir datos sólidos e interpretables. Por ejemplo, la disposición a denunciar los delitos varía de un país a otro. Las investigaciones demuestran que un gran número de delitos no se denuncian nunca: según el US Bureau of Justice Statistics (entidad federal de Estados Unidos que reúne información sobre la delincuencia en ese país), en 2010 sólo 40% de los delitos contra la propiedad y 49% de los crímenes violentos se denunciaron a la policía. Estudios similares en el caso de México calculan que la proporción de delitos no denunciados podría llegar al 90% (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE, 2010, INEGI). Hacer frente a las actividades delictivas depende de que ciudadanos y empresas las denuncien enérgicamente. Sin embargo, un estudio realizado por Gallup en 2007 mostró que sólo el 37% de los ciudadanos mexicanos expresaban confianza en el sistema judicial y los tribunales del país. Por último, en México el costo económico de iniciar un proceso penal es alto —o cuando menos así se percibe—, lo que desalienta aún más las denuncias. Las políticas públicas para prevenir la delincuencia guardan, pues, una estrecha relación con cuestiones de confianza del ciudadano e integridad en el sector público.

Dada la importancia de aumentar la información y el análisis del crimen y su impacto en la economía, la OCDE ha colaborado con la Secretaría de Economía y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en un estudio piloto documentado sobre el diseño de políticas de seguridad y justicia a nivel estatal. El estudio ha elaborado una base de datos preliminar de indicadores por estado y puede crecer de modo que no sólo amplíe el conjunto de datos, sino que analice la capacidad de los estados mexicanos para generar y usar pruebas a fin de respaldar políticas más eficaces de seguridad y justicia. La atención especial que se da al nivel estatal es congruente

Gráfica 21.2. Delitos por cada 100,000 habitantes según encuestas de victimización, 2010



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización del INEGI.

con el reconocimiento de la contribución que el control del crimen, así como el aumento de la seguridad y el respeto por el estado de derecho, podrían hacer a la competitividad tanto del propio estado como del país.

La ausencia de datos confiables sobre el crimen y su impacto económico no favorece el debate sobre cómo resolver la inseguridad. Algunos hechos son explotados mediáticamente, como las operaciones militares en contra de los cárteles de las drogas, el tráfico transfronterizo de armas y drogas y los escándalos de corrupción y lavado de dinero. Sin embargo, mucha de la criminalidad de bajo impacto, que afecta la vida cotidiana de los ciudadanos, en ocasiones de forma mucho más directa, no se reporta. Esta situación dificulta la asignación adecuada de los recursos. Sin embargo, el punto central sigue siendo cómo fortalecer y reformar las instituciones de procuración de justicia de tal forma que se promueva la denuncia y la efectiva persecución de los delitos. Esto contribuirá en última instancia a reconstruir la confianza de la ciudadanía en las autoridades.

Si bien la situación sigue siendo seria, en los últimos años ha habido un progreso importante en términos de la coordinación de las políticas federales, estatales y de las entidades de procuración de justicia. Además de algunas operaciones conjuntas de alto perfil (tales como Conago [Conferencia Nacional de Gobernadores] 1 y 2), orientadas a romper las cadenas de valor de la droga, se han realizado esfuerzos por integrar mejor los programas sociales para atender las causas de la criminalidad. El reciente *Estudio Territorial de la OCDE del Estado de Chihuahua* destaca el impacto positivo que tuvo la coordinación de entidades educacionales y de desarrollo urbano, federales y estatales en iniciativas como "Todos somos Juárez". Sin embargo, tomará tiempo para que dichos programas rindan frutos y su impacto se refleje en los datos.



## Recomendaciones clave de la OCDE

- **Movilizar la capacidad estadística y analítica de México** a nivel nacional y estatal para mejorar las evidencias y la calidad de los indicadores de seguridad, así como los medios para integrar mediciones objetivas y de percepción de la eficacia del sistema judicial y la aplicación de la ley por los estados.
- **Elaborar una evaluación del desempeño de los sistemas de justicia penal** en México, que tenga en cuenta los resultados de reformas anteriores en la administración de justicia.
- **Realizar una evaluación de las condiciones y los incentivos para los estados y las localidades** que pueda contribuir a la reforma de los sistemas de justicia y al fortalecimiento de las instituciones.

[www.oecd.org/mexico](http://www.oecd.org/mexico)

OECD Paris  
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16  
Tel.: +33 (0) 1 45 24 82 00

Centro de la OCDE en México para América Latina  
Av. Presidente Masaryk 526, 1er. piso, col. Polanco  
México, D.F.  
Tel.: (5255) 91 38 62 43