

# Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio



Enero 2012



## Contenido

Prólogo	2
Economía	4
Mercado laboral	8
Comercio y evolución de la política comercial	11
Agricultura	14
Sistema impositivo	17
Proceso presupuestario y eficacia del sector público	19
Política de regulación	22
Adquisiciones en la salud y la energía	25
Competencia	30
Pobreza y desigualdad	34
Educación	38
Innovación, ciencia y tecnología	44
Medio ambiente y crecimiento verde	48
Energía nuclear	52
Salud	54
Medir el bienestar y el progreso en México	58
Próximos trabajos sobre México	61



## Prólogo

Desde la pasada edición de este documento, en octubre de 2010, hasta la fecha actual, la economía mundial se ha deteriorado significativamente. El crecimiento en las economías avanzadas ha perdido impulso. En 2011, la tasa de crecimiento promedio del PIB de la OCDE apenas alcanzó un 1.9% y muy probablemente caerá a 1.6% en 2012, manteniendo el desempleo y las desigualdades en niveles récord. Los efectos de esta nueva desaceleración ya se están sintiendo en las economías emergentes, en donde el crecimiento también ha comenzado a perder fuerza.

En este escenario a la baja, la situación económica de México destaca positivamente. Aunque el país no escapará de los efectos de la desaceleración global y el crecimiento se verá afectado por la caída del comercio internacional y la actividad industrial en Estados Unidos de América, la tasa de crecimiento del PIB mexicano más que duplicará el promedio de la OCDE, tanto en 2011 como en 2012. Parte importante de este dinamismo es producto de una combinación de finanzas públicas sanas, una inflación controlada, una recuperación importante del empleo y un mejoramiento del ambiente para los negocios.

México iniciará el 2012 como una de las grandes promesas entre las economías emergentes. La perspectiva de un repunte de la actividad económica en Estados Unidos de América a partir del tercer trimestre y el encarecimiento de los costos de producción manufacturera en China, aunados a las recientes medidas de mejora regulatoria y de apertura comercial a través de la red de tratados de libre comercio con la que cuenta el país, hacen de México una de las plataformas de inversiones más atractivas de cara al próximo decenio.

Esta coyuntura abre una oportunidad enorme. Para aprovecharla, México tiene que implementar cambios de fondo en áreas estratégicas para su desarrollo. Con urgencia, el país tiene que construir un sistema fiscal robusto, ágil y capaz de reducir las grandes disparidades; un proceso presupuestario enfocado en los resultados de mediano y largo plazo; un marco laboral moderno, flexible e incluyente; un conjunto de reglamentos e incentivos que fomenten la competencia; un sistema educativo de vanguardia; un sistema nacional de innovación; una estrategia de crecimiento verde, promotora de una nueva cultura ecológica; un sistema de salud integral, de calidad y sostenible; y nuevos instrumentos para medir el bienestar de los mexicanos y así poder enfocar las políticas hacia la mejoría de dicho bienestar.

Este documento hace un repaso de los avances y desafíos de México en estos y otros campos claves para el desarrollo del país. Incluye reflexiones y recomendaciones que se nutren del análisis comparativo, las mejores prácticas y el intenso trabajo que realiza la OCDE con las distintas secretarías y dependencias del Gobierno de México. Refleja la pluralidad y riqueza de la relación que sostiene México con la OCDE, pero también la notable apertura de una administración que se ha sometido a las evaluaciones y comparaciones más rigurosas con la mayor seriedad y afán de progreso.



Pero quizá lo más importante que se proyecta en estas páginas es el gigantesco potencial de una nación joven, democrática, repleta de emprendedores, con capacidad de cambio y liderazgo, y crecientemente convencida de la utilidad de la comparación y la cooperación internacionales para generar los acuerdos y las decisiones que mejorarán su desempeño económico. La OCDE seguirá apoyando estos esfuerzos de cambio, así como el creciente liderazgo internacional de México de cara a la Presidencia del G20 que está iniciando. Esperamos que estos análisis y recomendaciones enriquezcan el debate y resulten de utilidad.

**Angel Gurría**

Secretario General de la OCDE



## Economía

Después de una fuerte recuperación en 2010, el ritmo de crecimiento de la economía mexicana está perdiendo fuerza, producto de la desaceleración del comercio internacional y de la producción industrial norteamericana. No obstante, los sólidos fundamentos y las políticas macroeconómicas adecuadas deberían ayudar a evitar una caída pronunciada. Actualmente, el consenso prevé un crecimiento cercano al 4% en 2011 y de alrededor del 3.3% en 2012. A pesar de esto, dadas las considerables incertidumbres generadas por la crisis de la deuda soberana en Europa y las inciertas perspectivas sobre la economía de Estados Unidos de América, los riesgos apuntan principalmente a la baja.

### Perspectivas macroeconómicas

Tras una sólida recuperación de la producción y la demanda internas, el crecimiento de las exportaciones mexicanas de manufacturas está perdiendo impulso y los indicadores de confianza apuntan a una desaceleración. Esto se debe sobre todo a la débil demanda de Estados Unidos de América, el mayor socio comercial de México. Sin embargo, en contraste con otros países, México presenta un bajo nivel de endeudamiento público, amplias reservas de divisas y un acuerdo de "Línea de Crédito Flexible" con el FMI. El manejo adecuado de estos instrumentos puede ayudar a evitar un descenso brusco en la actividad económica. El empleo formal ha registrado una fuerte recuperación, aunque no ha sido suficiente para lograr una reducción significativa del desempleo. A medida que el comercio mundial y la actividad industrial de Estados Unidos de América se recuperen, después del primer semestre de 2012, las exportaciones y la actividad de México deberían retomar fuerza de cara al 2013.

La inflación subyacente ha disminuido de forma continua durante más de un año y tanto la inflación general como la subyacente se encuentran dentro de la meta del banco central de 3 +/-1%, al igual que las expectativas inflacionarias de largo plazo. El impacto inflacionario de la reciente depreciación del peso se espera que sea moderado y transitorio. El Banco de México ha mantenido la tasa de interés en 4.5% desde julio de 2009, muy por debajo de su nivel neutral. Ante estos factores, la política monetaria debería mantenerse inalterada a la espera de un repunte del crecimiento mundial y de la normalización de las turbulencias financieras internacionales. En caso de que las perspectivas económicas empeoren más de lo previsto, existe la posibilidad de recortar las tasas de interés.

### Política fiscal

México ha mantenido una posición fiscal sólida, gracias a un rápido movimiento hacia la consolidación en 2010 y a una estabilización de los ingresos petroleros. Se espera que las necesidades de endeudamiento



neto del sector público pasen del 4% del PIB de 2009 al 2% en 2012. Esto se traduce en un presupuesto equilibrado, basado en la definición de déficit del gobierno, que excluye el financiamiento de la compañía petrolera nacional, pero incluye una serie de otras operaciones de financiamiento. En caso de que la caída de la actividad económica resulte mayor de lo esperado, es posible que la consolidación fiscal se demore.

No obstante, México necesita implementar una reforma fiscal de amplio alcance, que permita reducir la dependencia de los ingresos derivados del petróleo y un nuevo recorte de los subsidios al consumo de energía para satisfacer importantes exigencias de gasto en materia de educación y políticas sociales. México necesita multiplicar las inversiones que fomenten el crecimiento incluyente y fortalecer las políticas sociales para reducir la pobreza. Es necesario, por tanto, continuar con el gran esfuerzo que se ha realizado en los últimos años por fortalecer los ingresos fiscales, con vistas a lograr un sistema tributario “normal”, moderno, competitivo, progresivo y eficiente, con independencia de los ingresos petroleros.

El gobierno mexicano ha realizado esfuerzos significativos para poner fin a las lagunas tributarias durante los últimos años e incrementar la capacidad recaudatoria, destacando la introducción del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) en 2008. Desde su aplicación, los ingresos provenientes del IETU se incrementaron a cerca de 197 000 millones de pesos, lo que representa una sexta parte de los ingresos por el Impuesto sobre la Renta (ISR). La OCDE está de acuerdo en que se mantenga el IETU, por lo menos en el corto plazo, ya que la ausencia del mismo implicaría una pérdida demasiado grande de ingresos fiscales. Sin embargo, México debiera aprovechar la reciente evaluación del IETU solicitada por el Congreso para desarrollar sus instrumentos aún más, a fin de ampliar la base impositiva, y posiblemente también la base del IETU, así como para simplificar el sistema de impuestos.

La eliminación de los subsidios, exenciones, excepciones y privilegios fiscales ayudaría a ampliar la base fiscal, incrementaría los ingresos y simplificaría el sistema tributario, reduciendo así las oportunidades de evasión y elusión fiscales. México debería seguir recortando las subvenciones energéticas también para reducir los efectos negativos para el medio ambiente. Existe igualmente un enorme potencial para incrementar los ingresos en el nivel estatal y municipal.

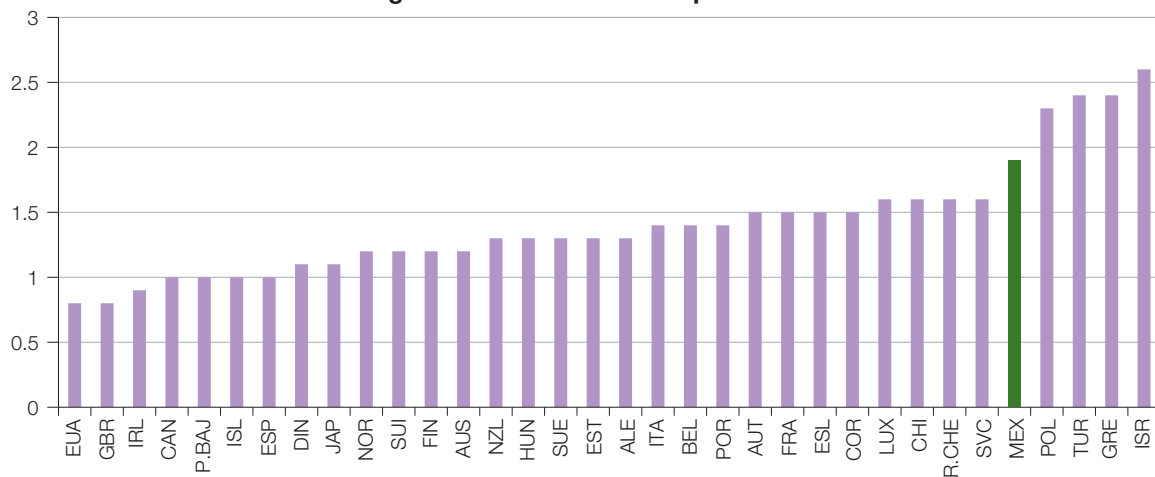
## **Crecimiento a largo plazo**

El incremento de la productividad es uno de los mayores desafíos de México. Se trata de una gran oportunidad para que el país mejore su posición como plataforma de inversiones internacionales y centro de negocios; especialmente ante la perspectiva de crecimiento mediocre en las economías avanzadas. La productividad de México se ha estancado durante las dos últimas décadas, impidiendo su convergencia con los niveles de bienestar promedio de la OCDE. Las reformas estructurales en los campos de la regulación empresarial, la política de competencia y la educación resultarán cruciales para estimular la productividad y acelerar el proceso de convergencia. La OCDE ha colaborado estrechamente con México en todas estas áreas para desarrollar estrategias de reforma.

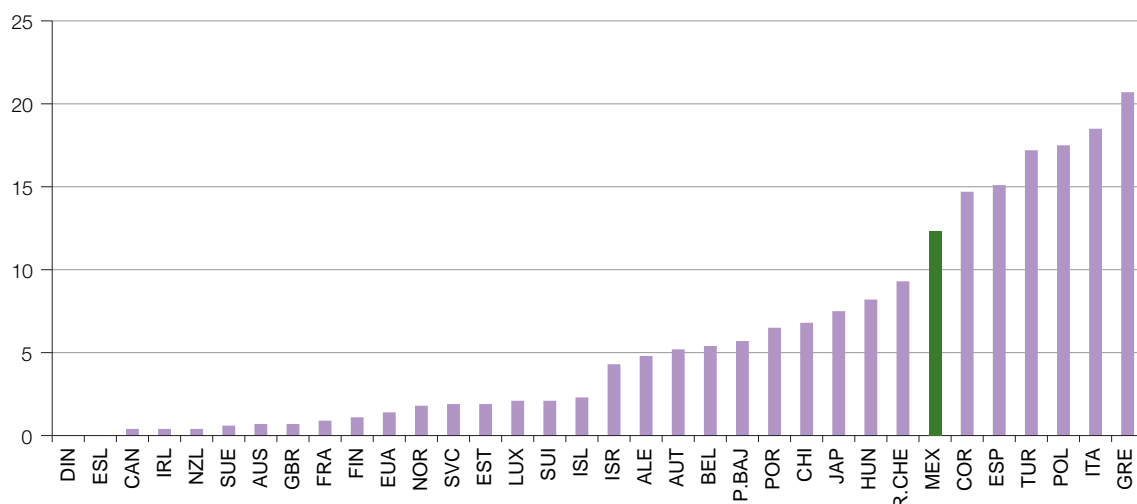
La aprobación de una importante reforma de la ley de competencia en la primavera de 2011 fue un paso decisivo para armonizar las políticas de México con las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, las cargas administrativas de las empresas siguen siendo excesivas, a pesar de las importantes mejoras recientemente adoptadas.



### Regulación del mercado de productos



### Costo de iniciar una empresa (porcentaje de ingreso *per cápita*)



Fuente: OCDE, Base de datos de la regulación del mercado de productos; Banco Mundial, *Doing Business*, 2011.

Deberían por tanto intensificarse los esfuerzos para aliviar dichas cargas, incluyendo las de las empresas de nueva creación. El lanzamiento de la ventanilla única *tuempresa.gob.mx* ha sido un paso contundente para reducir el costo de iniciar un nuevo negocio, pero aún queda mucho por hacer para incrementar su uso.

Uno de los grandes desafíos es avanzar en las reformas de fondo en las industrias de red. Las reformas en estos sectores podrían suponer grandes beneficios en lo que respecta a la productividad. A México le urge, por ejemplo, incrementar la competencia en el sector de las telecomunicaciones, pero también en los sectores del gas y la electricidad, mediante la supresión de restricciones a la entrada y la expansión de las empresas en segmentos potencialmente competitivos. También es necesario mejorar la coordinación de los actuales esfuerzos de simplificación administrativa a nivel federal y estatal.

Mejorar la calidad de la educación es otro factor clave para elevar la productividad y la competitividad de México. El país ha incrementado considerablemente sus inversiones en educación, así como el número de niños que



van a la escuela. Sin embargo, se necesitan más esfuerzos para mejorar la calidad y equidad de la educación. Un ingrediente clave es la mejora de la docencia (ver el capítulo sobre Educación) por medio de normas claras e incentivos para mejorar el desempeño de los profesores. Crear un sistema de evaluación del profesorado que guíe la evolución de sus carreras profesionales y los ayude a desarrollar su potencial resulta imprescindible para mejorar la formación básica y el desarrollo profesional de los mexicanos.

## Recomendaciones claves de la OCDE

- Con unas expectativas de inflación estables y una capacidad ociosa considerable, existe un margen importante para reducir las tasas de interés de referencia en caso de que la economía se debilite más de lo previsto.
- Para poder garantizar una sostenibilidad fiscal de largo plazo, se necesitarán nuevas reformas fiscales de amplio alcance, así como una retirada más rápida de los subsidios a la energía y los combustibles. Es fundamental que el gobierno reduzca la dependencia de los ingresos petroleros y que acumule mayores reservas en sus fondos de estabilización petroleros.
- También es muy necesario promover mayor competencia en el mercado de productos. Con base en la reciente reforma de la ley de competencia y en las medidas también recientes para mejorar la competencia en infraestructuras en el sector de la telecomunicación, el gobierno debería reducir aún más las barreras de entrada para las industrias de red.
- Aumentar los esfuerzos para mejorar la calidad y la equidad de la educación, mediante la profesionalización de la selección, la formación y el nombramiento de los directores de escuela, introduciendo un sistema de evaluación del profesorado y ofreciendo a las escuelas un financiamiento predecible.

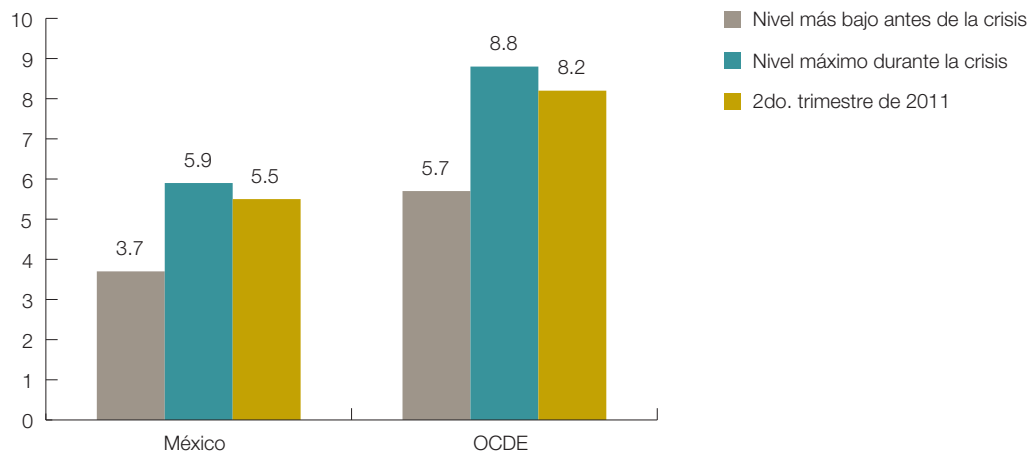




## Mercado laboral

Los efectos de la fuerte recuperación de la economía mexicana durante 2010 se han reflejado en el empleo. Durante el primer semestre de 2011, el empleo total aumentó en 3.8%; lo que representó el segundo aumento más importante entre los países de la OCDE, después de Turquía. Si bien la tasa de desempleo sigue siendo superior a su nivel anterior a la crisis (5.5% en el segundo trimestre de 2011), se mantiene muy por debajo de la media de los países de la OCDE (de 8.2%). No obstante, se prevé que la tasa de desempleo permanecerá por encima del nivel anterior a la crisis todavía durante algún tiempo, especialmente a la luz del debilitamiento de la recuperación económica en los países de la OCDE.

### Evolución reciente de la tasa armonizada de desempleo en México y en los países de la OCDE



Fuente: Base de datos de la OCDE de los principales indicadores económicos.

A partir de la crisis, el empleo informal ha aumentado significativamente desde un nivel ya de por sí elevado, inclusive con mayor intensidad que en periodos de recesión anteriores. En la fase inicial de la crisis, este incremento se debió a una disminución de la demanda de las exportaciones. Más recientemente, el avance del sector informal ha sido producto en gran medida de la incorporación de los trabajadores del sector formal que perdieron su empleo y de personas sin ocupación que necesitan compensar la pérdida de ingresos sufrida por sus hogares. Por ello, la tasa de empleo formal todavía no ha regresado a los niveles anteriores a la crisis.

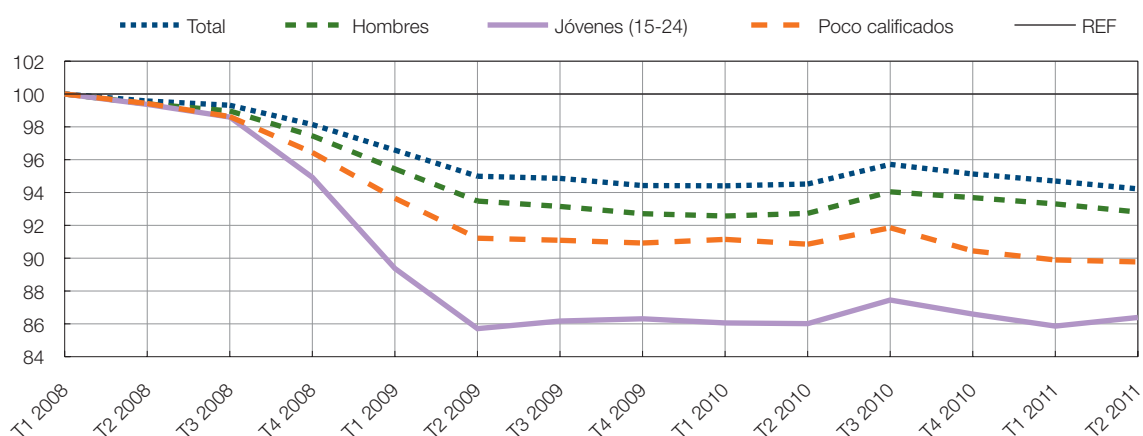
En términos de proporción de la población en edad de trabajar, los jóvenes y los trabajadores poco calificados, hombres en su mayoría, se vieron particularmente afectados por la caída del empleo formal (véase la gráfica siguiente). Si bien el descenso general del empleo formal alcanzó cerca de 5%, la disminución fue dos y casi tres veces más pronunciada para los trabajadores poco calificados y los jóvenes. Este patrón, similar al que se



observa en muchos países de la OCDE, refleja la vulnerabilidad relativa de los trabajadores del sector formal con escasa experiencia profesional, bajos niveles de capacitación y contratos a plazo fijo. Además, los costos de contratación y despido de estos trabajadores son relativamente bajos.

### El empleo formal todavía no da señales de recuperación

Evolución de la participación de la población en edad de trabajar en el empleo formal, 1er. trimestre de 2008 a 2do. trimestre de 2011



Datos trimestrales nivelados mediante una media móvil de 3 trimestres con base 100 en la fecha cúlpe (1er. trimestre de 2008). El empleo formal incluye trabajadores que acceden a la seguridad social (IMSS/ISSSTE) por medio de su trabajo.

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

## Las políticas de apoyo social

El aumento del trabajo informal muestra el limitado alcance de las medidas de apoyo al ingreso de los trabajadores que pierden su empleo. De hecho, México es el único país de la OCDE que no cuenta con un sistema de seguro de desempleo. En principio, los trabajadores del sector formal que perdieron su empleo y que poseen cuentas de pensiones individuales podrían recurrir a esos ahorros. Sin embargo, en la práctica las condiciones para hacerlo son bastante restrictivas. La creación de un seguro de desempleo eficaz debería ser una prioridad fundamental de la política laboral. Este seguro podría basarse en un sistema de cuentas de ahorro individual, combinado con una aportación pública para quienes han perdido su empleo y no tienen ahorros suficientes, como es el caso de Chile. El sistema actual de cuentas de pensiones individuales puede ser un buen punto de partida.

La cobertura de salud aumentó considerablemente durante la última década gracias a la creación del Seguro Popular, un nuevo sistema no contributivo de salud (véase el capítulo sobre salud). Según los nuevos datos del estudio *Perspectivas del Empleo 2011* de la OCDE, la introducción de programas no contributivos en paralelo a programas contributivos no ha incrementado los incentivos al trabajo informal (al reducir los beneficios relativos del sistema contributivo actual). Sin embargo, una mejor integración de los distintos sistemas de salud, así como la vinculación del componente de subsidio del Seguro Popular al nivel de ingresos de cada individuo, son acciones útiles para evitar que se creen incentivos para trabajar en el sector informal.



## A México le urge una reforma laboral profunda y de amplio alcance

La economía mexicana está operando con una ley laboral obsoleta (de la década de 1960) y esto le resta competitividad, flexibilidad y capacidad de crecimiento. Sin una reforma de fondo, México no podrá mejorar su baja productividad laboral; ni dar un impulso fuerte al empleo de los jóvenes; ni a la incorporación de las mujeres y las personas con capacidades diferentes a la actividad económica del país; tampoco podrá combatir eficientemente el trabajo infantil, ni crear incentivos eficaces para promover el trabajo formal. La OCDE ha recomendado y apoyado el diseño y promoción de las reformas de la Ley Federal del Trabajo para crear más y mejores empleos. Las propuestas de reforma presentadas al Congreso y discutidas en Comisiones en 2010 y 2011, mismas que parecían contar con el apoyo de varias fracciones parlamentarias, pueden ser de gran utilidad para promover los cambios que México necesita, por lo que sería deseable su pronta aprobación.

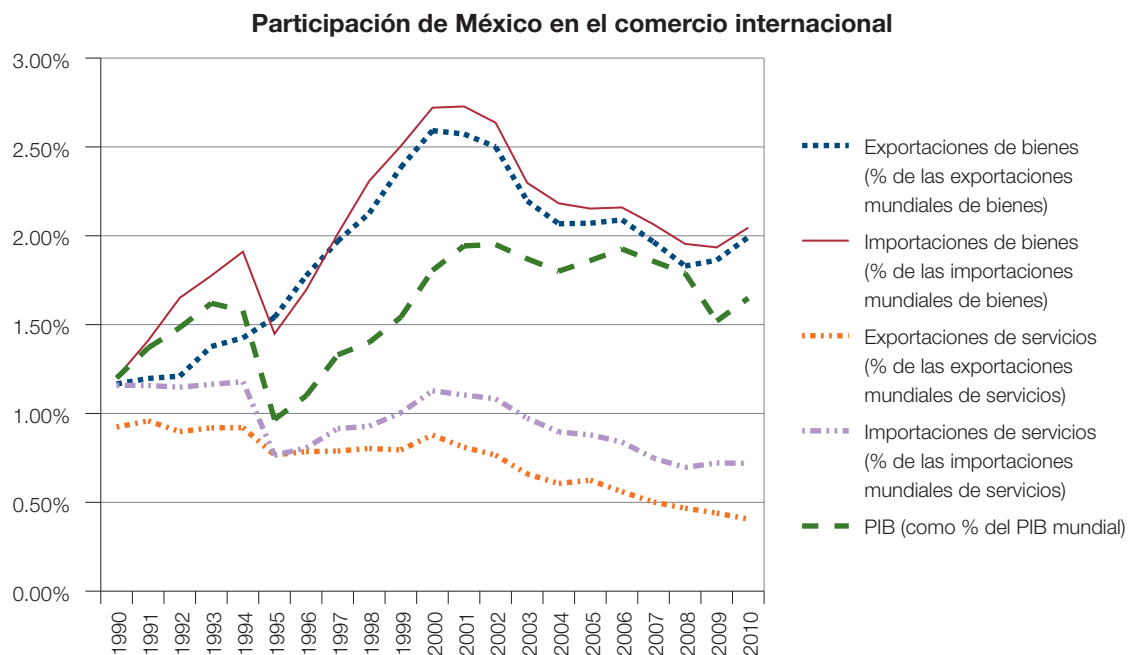
### Recomendaciones claves de la OCDE

- Responder a las preocupaciones acerca de la escasez de incentivos para trabajar en el sector formal integrando mejor los distintos sistemas de salud y supeditando el componente de subsidio del *Seguro Popular* al nivel de ingresos de cada individuo. También es importante mejorar la cobertura del seguro social y el acceso a los servicios en ámbitos tales como la vivienda y la atención infantil.
- Fortalecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la seguridad social como parte de una estrategia integral para abatir la informalidad.
- El sistema tributario debería simplificarse, ya que las actuales estructuras impositivas no contribuyen a la contratación de trabajadores no cualificados. El gobierno podría considerar también la obligatoriedad de las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores independientes, en particular para los profesionales con ingresos superiores a cierto nivel.
- Ampliar el alcance de los contratos a corto plazo y el trabajo a tiempo parcial, que pueden servir para estimular la participación de las mujeres en el mercado laboral.
- Introducir nuevos tipos de contratos laborales de capacitación, tales como los contratos de aprendiz. También se podrían implantar periodos de prueba, siempre que se diseñen de manera tal que faciliten la transformación de los contratos temporales en contratos de trabajo a largo plazo y se prevenga su uso indebido.



## Comercio y evolución de la política comercial

Las actividades relacionadas con el comercio exterior y la inversión extranjera directa (IED) han crecido considerablemente durante las últimas décadas y hoy representan gran parte del PIB mexicano. Desde antes de la crisis de 2008-2009, los sectores de la exportación y de la IED figuraban entre las principales fuentes de nuevos (y mejor pagados) empleos, contribuyendo de manera importante al crecimiento. Desde mediados de la década de 1990, la participación de México en las exportaciones mundiales de bienes ha sido superior a su participación en el PIB mundial (véase la gráfica siguiente). Por el contrario, el peso de México en las exportaciones mundiales de servicios sigue por debajo de su potencial y viene reduciéndose desde principios de la década de 2000.



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

La importancia del comercio exterior para la economía mexicana implica que los resultados económicos de este país están estrechamente vinculados a la evolución de otros países; principalmente, de la situación económica de Estados Unidos de América. Este país representa más de tres cuartas partes de las exportaciones de México y más de la mitad de sus importaciones. De hecho, la crisis económica de 2008-2009 golpeó a México en primer lugar por la caída de sus exportaciones a Estados Unidos de América, en su mayor parte bienes de consumo duraderos.



Como reflejo de la relevancia del sector externo para la economía mexicana, cabe destacar que el Gobierno de México fue de los pocos gobiernos de la OCDE que decidió incluir medidas de apertura comercial en el conjunto de sus medidas anti-crisis: a finales de 2008, el país anunció una reducción unilateral de los aranceles para el periodo 2009-2013; se espera que esta reducción haga caer el arancel industrial medio del 10.4% en 2008 al 4.3% en 2013.

Es muy importante destacar esta medida ya que, antes de esta reforma, México se hallaba entre los países de la OCDE con las tarifas arancelarias más elevadas, en especial en el sector agropecuario (con un arancel NMF medio del 23.5% para los bienes agropecuarios y del 11.5% para los productos no agropecuarios). Los aranceles relativamente elevados de México suponen una desventaja comparativa en relación a sus competidores potenciales. Además, existe una heterogeneidad notable en el nivel de protección arancelaria entre sectores, lo que indica la existencia de una distorsión en la estructura de incentivos.

En el pasado reciente, la estrategia del Gobierno de México ha consistido en llevar a cabo una liberalización del comercio unilateral, preferencial y multilateral. México fue uno de los miembros fundadores de la OMC y un firme partidario del lanzamiento de la Ronda de Doha para el Desarrollo. Al mismo tiempo, México cuenta hoy con una de las redes de tratados de libre comercio (TLC) más extensas del mundo y la mayor parte del comercio mexicano se desarrolla en el marco de dichos tratados, en particular del TLCAN. En este contexto, son buenas noticias los anuncios, de diciembre de 2010 sobre el establecimiento de un tratado de libre comercio único con América Central, la ampliación del Acuerdo de Asociación Económica con Japón y la reanudación de las negociaciones para el Acuerdo Estratégico de Integración Económica con Brasil.

## **Comercio de servicios**

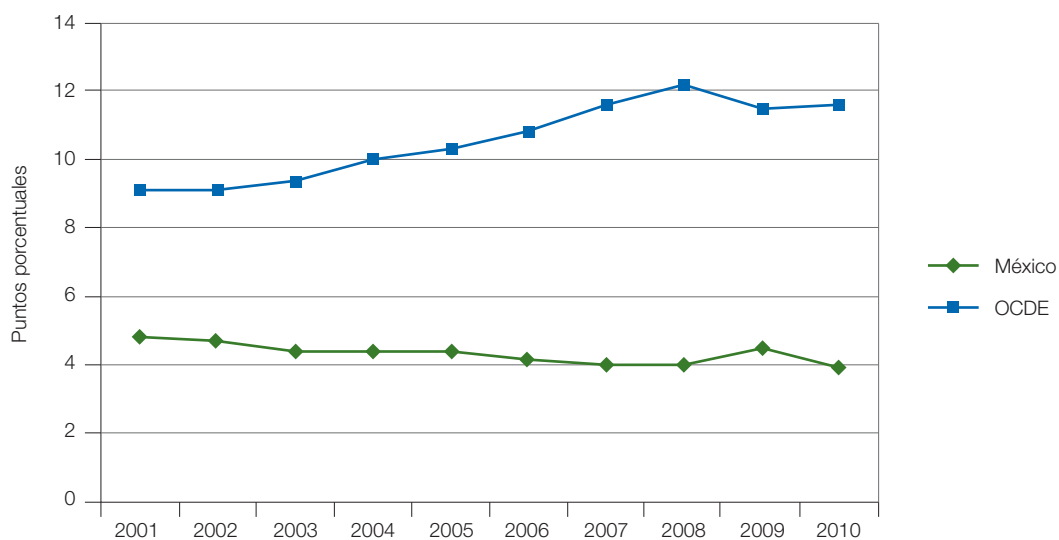
Por lo general, la proporción de los servicios en el PIB tiende a crecer conforme un país se desarrolla. Sin embargo, México va en sentido contrario a esta tendencia: la proporción de los servicios en el PIB cayó del 68% en 2001 al 61% en 2010 y; 12 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE.

Acceder a una amplia base de proveedores de servicios es esencial para la competitividad de la mayoría de las empresas, sobre todo, para aquellas que producen bienes y servicios de gran valor añadido. La apertura del comercio de servicios ayuda a generar un sector de servicios diversificado que satisface tanto a las empresas como a los consumidores. En este ámbito, México está muy rezagado en relación con el promedio de la OCDE, y la diferencia no hace sino ampliarse.

La mejora del crecimiento y de la productividad del sector servicios es determinante en esta etapa de desarrollo de México. Por ejemplo, la conectividad mediante el transporte y las telecomunicaciones resulta esencial para lograr integrar con éxito al país en las redes de producción internacionales o en las cadenas de valor mundiales.



### Proporción del comercio de servicios en el PIB



México cuenta con la infraestructura de telecomunicaciones menos desarrollada de la OCDE, y con uno de los niveles de precios más elevados en este mismo ámbito (ver los capítulos sobre Competencia e Innovación). En cada segmento del mercado de las telecomunicaciones persiste una empresa dominante. Además, México es de los pocos países de la OCDE que restringe la propiedad extranjera en las telecomunicaciones fijas, y también limita dicha propiedad en el sector del transporte (tanto terrestre, como marítimo o aéreo), otro de los sectores cruciales para la conectividad interna y externa. Por último, México es más restrictivo que el promedio de la OCDE en lo que respecta a la movilidad de las personas en los servicios profesionales.

### Recomendaciones claves de la OCDE

- México necesita continuar con el proceso de liberalización del mercado, tanto por vías multilaterales como mediante acuerdos preferenciales y de libre comercio. Esto mejorará la competitividad de las industrias nacionales gracias al abaratamiento de las importaciones de bienes intermedios y de capital esenciales, al tiempo que afianzará la capacidad de México para exportar productos de mayor valor añadido y de alta tecnología a lugares más distantes.
- A fin de aprovechar mejor las oportunidades que ofrecen los mercados más abiertos, cabrá mejorar sectores como la educación, la innovación y la infraestructura. Estas recomendaciones se abordan más detenidamente en otras partes de este documento.
- En el sector de las telecomunicaciones, es recomendable eliminar los límites impuestos a propiedad accionaria de extranjeros e introducir una regulación basada en las mejores prácticas.
- Además, debiera considerarse la reducción de las barreras a la participación extranjera en los sectores de telecomunicaciones y transportes y, al mismo tiempo, disminuir las barreras a la competencia.

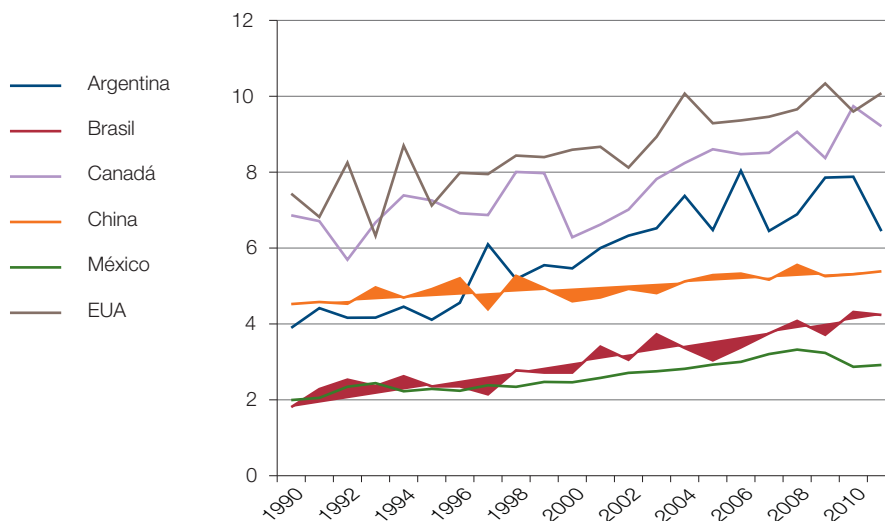


## Agricultura

El sector agropecuario mexicano representa el 3.8% del PIB, pero emplea al 13.1% de la población económicamente activa. La productividad laboral de este sector es más baja que la de otros sectores de la economía. Por lo general, los resultados del sector han sido bastante débiles en comparación con los de otros países latinoamericanos, y el crecimiento del PIB agropecuario es significativamente inferior al del resto de la economía mexicana. México es importador neto de productos agroalimentarios (con un déficit comercial de 3 600 millones de dólares en 2010).

### Rendimientos en el sector del maíz en países seleccionados

(En toneladas por hectárea)



Fuente: Base de datos de la OCDE-FAO *Perspectivas Agrícolas*.

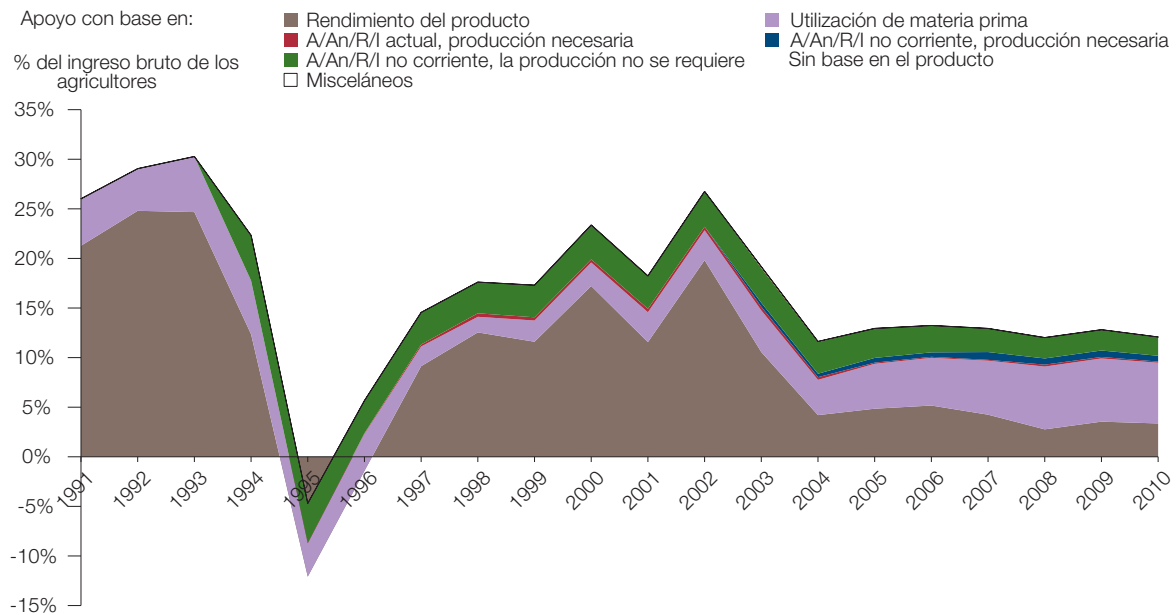
México ha llevado a cabo una clara reforma de la política agropecuaria en los últimos 20 años. El apoyo prestado a los productores (como porcentaje de sus ingresos brutos) representó un 12% entre 2008 y 2010, en comparación con el 28% que suponía entre 1991 y 1993 (véase la gráfica siguiente). Esa cifra es también inferior al promedio de la OCDE, que ronda el 20%. Los precios nacionales de los productos agropecuarios son sólo ligeramente más elevados que los de los mercados internacionales.

Desde 2000, México ha venido incrementando los subsidios para la electricidad que usan los agricultores. Esos subsidios sirven principalmente para financiar el bombeo del agua de riego y muchas veces son superiores a los introducidos recientemente para respaldar una infraestructura que permita una mejor gestión del agua. Resulta incoherente plantearse objetivos ambiciosos para administrar más adecuadamente el agua en el



contexto del combate contra el cambio climático y, simultáneamente, asignar importantes cantidades para fomentar un mayor consumo de agua.

### México: nivel y composición del Equivalente del Subsidio al Productor (ESP) por categorías de apoyo, 1991-2010



Nota: A = área sembrada; An = cantidad de animales; R = cobranza e I = ingresos.  
Fuente: OCDE, base de datos PSE/CSE, 2011.

Además de una estructura productiva conformada por unidades agropecuarias muy pequeñas, más de la mitad del territorio mexicano se administra mediante algún tipo de propiedad social —ejidos o comunidades agrarias— en que se aplican regímenes especiales de administración tanto de la tierra de uso colectivo como de las parcelas otorgadas a título individual. Las reformas del sistema de tierras comunales de 1992 redujeron algunas de las restricciones que pesaban sobre la transmisión de la tierra con la intención de mejorar la flexibilidad de la producción agropecuaria y de fomentar la inversión. Sin embargo, en la práctica el impacto ha sido limitado. Tanto los acuerdos comunales como las disposiciones constitucionales imponen límites al acceso de los operadores comerciales a la tierra, ya que, cuando menos en el papel, no se les permite la propiedad de más de 100 hectáreas de terreno de maíz irrigado y superficies progresivamente mayores para los principales cultivos no irrigados, otros cereales, pastoreo o silvicultura. Aunque consideradas como socialmente importantes, la repercusión combinada de esas disposiciones limita la eficiencia, la capacidad de ajuste y el grado de especialización del sector agropecuario mexicano.

La mayor parte del gasto agropecuario mexicano va directamente a los productores individuales. El gasto destinado a una serie de servicios que aportan un respaldo general al sector, tales como investigación y desarrollo, educación o servicios de inspección, es relativamente bajo en comparación con el promedio de la OCDE. Redoblar el esfuerzo en este ámbito estimularía el rendimiento del sector agropecuario mexicano, contribuyendo a la reducción de la pobreza.





En términos generales, la efectividad de la política agropecuaria se ve frenada por la falta de una delimitación clara entre las responsabilidades de las numerosas agencias gubernamentales implicadas en agricultura, pesca y desarrollo rural. La duplicación de actividades y, en ocasiones, la diferencia de enfoques sobre los problemas en el conjunto de los programas estatales, han reducido el impacto del considerable gasto público mexicano en el sector y han contribuido a su menor rendimiento. También existen problemas relacionados con la organización de SAGARPA y de sus agencias descentralizadas, que, de mejorarse, podrían incidir positivamente en los resultados de las políticas adoptadas.

### **Recomendaciones claves de la OCDE**

- El apoyo al sector agropecuario deberá reorientarse hacia inversiones en infraestructura e innovación y alejarse de los subsidios a insumos variables y de las medidas relacionadas con los precios, a fin de mejorar el rendimiento y la competitividad del sector.
- Se debiera reforzar la coherencia entre las políticas agropecuarias y los objetivos medioambientales, en particular, reduciendo o eliminando los subsidios a la electricidad para el bombeo de agua.
- El sistema comunal de tierras pretende satisfacer ciertas necesidades sociales en ausencia de redes de seguridad social más amplias como las que existen en la mayoría de los países de la OCDE. A medida que se desarrollen las políticas sociales para atender dichas necesidades, México podrá avanzar hacia el desfasamiento de la propiedad comunal de la tierra y suprimir las limitaciones a la propiedad privada de la tierra.
- PROCAMPO expira en 2012. Será el momento de revisar y esclarecer sus objetivos y de orientar los fondos disponibles hacia objetivos explícitos. Un solo programa no puede pretender reducir la pobreza, garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y llevar a cabo la reforma del sector agrario.
- También debería fortalecerse el Programa Especial Concurrente (PEC) para que se convierta en una estrategia de desarrollo de las zonas rurales, que incluya políticas en materia de infraestructura, salud, educación, sociedad y medio ambiente.



## Sistema impositivo

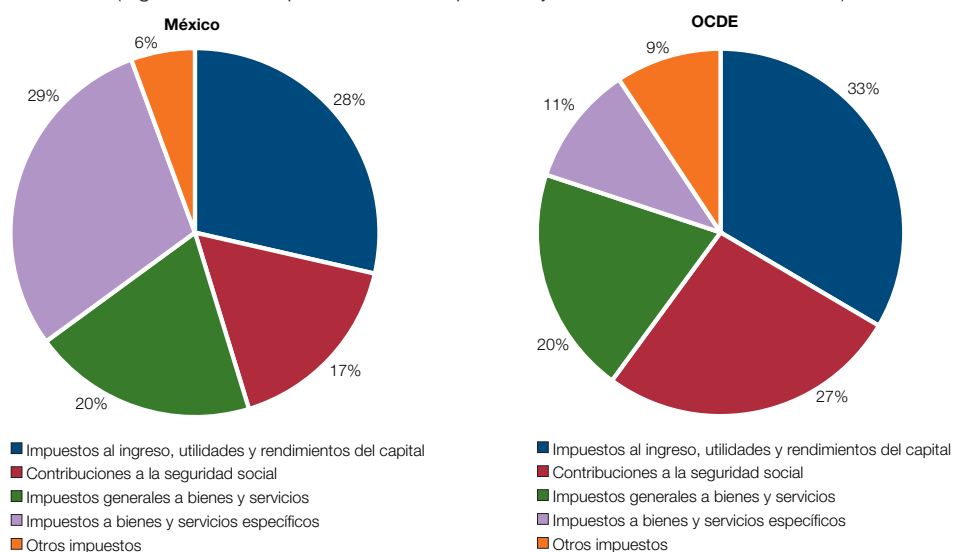
La recaudación de impuestos en México (en relación con el PIB) sigue estando muy por debajo de la de otros países de la OCDE, a pesar de que las tasas impositivas nominales no distan mucho de las de otras economías. Esto indica que la base impositiva es considerablemente menor, ya sea como resultado de la definición legal de dicha base o bien debido a la debilidad en la administración y la recaudación de impuestos. México obtiene una proporción de ingresos por los impuestos al consumo mucho más elevada que otros países de la OCDE y tiene una alta dependencia de los ingresos relacionados con el petróleo, mismos que no pueden ser considerados como una fuente de ingresos a largo plazo.

### Ampliación de la base impositiva y simplificación fiscal

A pesar de algunas reformas llevadas a cabo en los últimos años, persisten las exenciones fiscales, las deducciones y los regímenes especiales. Estos elementos dañan y distorsionan los incentivos y complican la administración fiscal. La base del impuesto al valor agregado (IVA) sigue siendo muy limitada. Como resultado, tan sólo una pequeña parte de la base potencial está siendo realmente gravada. En México existe la falsa percepción de que la tasa cero del IVA y las exenciones son formas de reducir la desigualdad; pero en realidad son las familias con mayores ingresos las que más se benefician, ya que compran más bienes.

### Comparación de los impuestos de México con los de otros países de la OCDE

(Ingresos fiscales por sector como porcentaje de la recaudación fiscal total)



Fuente: *OECD. Stat*, datos del 21 de diciembre de 2011.



El impuesto predial representa la mayor parte de los ingresos de los municipios mexicanos (59%). Sin embargo, su aplicación es disparada y sus recaudaciones son mucho más modestas que en la mayoría de los países de la OCDE. Sus anticuados registros de la propiedad representan una limitación importante, a la que se suman capacidades de administración local poco sólidas y valores catastrales obsoletos. La administración tributaria local y el cobro por vía administrativa deberían ser reforzados.

También es muy necesario eliminar los subsidios al consumo de combustibles fósiles, en línea con las medidas ya anunciadas. En su lugar, habría que introducir un impuesto especial sobre el contenido de carbono de la energía consumida, con vistas a reducir las emisiones y mitigar los efectos del cambio climático.

### **La lucha contra el uso de los paraísos fiscales**

Las recientes iniciativas de la OCDE y el G20 pretenden combatir los paraísos fiscales y la evasión fiscal, y México ha desempeñado un papel clave en estos esfuerzos. El país albergó el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en 2009, además ha negociado con éxito varios acuerdos fiscales y otros convenios que promueven el intercambio de información. En 2009, el gobierno presentó una iniciativa de revelación voluntaria de información financiera para incitar a los contribuyentes a declarar los bienes e ingresos que no habían declarado previamente. Gracias a ella, se han declarado 19 436 millones de pesos de activos ocultos y se han recaudado 1 057 millones de pesos adicionales. México fue también uno de los primeros países firmantes del modificado Convenio Multilateral sobre Asistencia Mutua Administrativa en Materia Tributaria, y en breve se espera su ratificación. De esta forma se reforzará la participación de México en los esfuerzos multilaterales para tratar de combatir la evasión y la elusión fiscales a nivel internacional.

### **Crear estrategias para la reforma fiscal**

La implementación de reformas fiscales en México ha resultado muy difícil. El gobierno debería enfocarse en lograr niveles más altos de cumplimiento tributario voluntario, demostrando al electorado que el dinero de sus impuestos se gasta de manera eficiente. Para promover una reforma fiscal que aumente la recaudación es necesario un esfuerzo de comunicación eficaz. El gobierno debe insistir en que no es posible considerar nuevos gastos con una base de ingresos tan débil.

### **Recomendaciones claves de la OCDE**

- México debería considerar una reforma integral de su sistema tributario, en vista de la necesidad de un aumento en el gasto para combatir la pobreza, invertir en infraestructura, aliviar los déficits presupuestarios y reducir la dependencia de los ingresos relacionados con el petróleo.
- La reforma fiscal debería incrementar los ingresos mediante la ampliación de la base gravable y un fortalecimiento de la administración tributaria. Los ingresos también deberían aumentar mediante la inclusión de más contribuyentes en el sistema tributario y limitando el uso de los paraísos fiscales por parte de los contribuyentes mexicanos.
- El país necesita una reforma tributaria integral que también aborde temas de federalismo fiscal, así como estrategias para su efectiva implementación.



## Proceso presupuestario y eficacia del sector público

Desde el 2006, México ha venido introduciendo una serie de leyes para mejorar la responsabilidad y la transparencia fiscales. Pero la legislación es sólo el primer paso. También es necesario contar con un respaldo sólido y sostenido en todos los niveles —federal, estatal y municipal— para garantizar la implementación y la utilización de dichas leyes. La crisis financiera debe verse como una oportunidad para lograr importantes reformas.

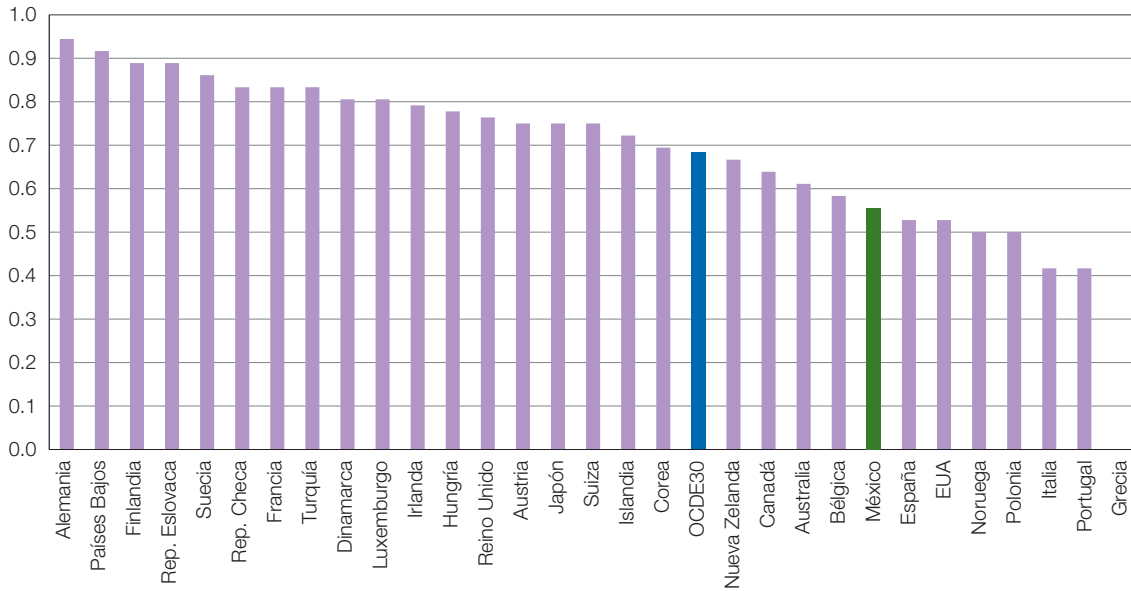
### **Un mejor proceso presupuestario**

Para asegurar finanzas públicas sostenibles a largo plazo, además de mejorar su ritmo de crecimiento económico y de reducir su dependencia presupuestaria de los ingresos petroleros, México requiere mejorar la efectividad del gasto público y la rendición de cuentas a nivel subnacional. Entre otras medidas concretas, el país necesita desarrollar un enfoque de más largo plazo para el presupuesto, con un horizonte de tres años que permita alinear el gasto y su financiación con los planes y objetivos del gobierno para los diferentes sectores, así como prepararse mejor para retos como el descenso en los ingresos petroleros y el envejecimiento de la población.

Sería igualmente necesario incorporar el uso de información sobre desempeño en el proceso de formulación del presupuesto, para cambiar el énfasis de los insumos hacia los resultados, con nuevas estructuras de incentivos y regulaciones que permitan racionalizar recursos e introduzcan mayor flexibilidad para la ejecución y gestión del presupuesto. En esta tarea se debe involucrar cada vez más al Congreso, promoviendo que sus miembros utilicen más las evaluaciones y la información sobre los resultados presentados por el Ejecutivo para dar seguimiento al desempeño de secretarías y dependencias relevantes, así como para la discusión de la propuesta de presupuesto.



### Uso de la perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario del gobierno central



Índice comprendido entre 0 (sin solidez presupuestaria a mediano plazo) y 1 (alto nivel de solidez presupuestaria a mediano plazo). Alfa de Cronbach: 0.738 (computado con SPSS). Un alfa de Cronbach cercano a 0.6 o 0.7 indica un alto grado de correlación entre un conjunto de variables.

Fuente: *Government at a Glance*, OECD, 2009.

El Congreso tiene dos aliados potenciales en su proceso presupuestal. Por una parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) —que realiza revisiones *ex post* de las cuentas públicas y hace presentaciones especiales al Congreso de los procesos de auditoría, mismas que están abiertas al escrutinio público en Internet. Y por la otra, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), creado por el Congreso en 1998, antes que en muchos países de la OCDE, para proveer análisis objetivo y no partidista sobre las finanzas públicas. Esto va en línea con la tendencia general en los países de la OCDE hacia el fortalecimiento de las capacidades presupuestales de los poderes legislativos. De hecho, el número de oficinas de presupuesto parlamentarias se ha duplicado durante la última década.

### Eficacia del sector público

El sector público mexicano requiere de mejoras significativas en la administración de los recursos humanos; tanto para mejorar la elaboración de políticas como para garantizar una prestación de servicios más eficaz, eficiente y competitiva. El empleo en el sector público debería ser visto como un elemento estratégico en cualquier intento de reformar la administración pública, con un énfasis en la mejora de la productividad. Con la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, el gobierno ha emprendido un proceso de profesionalización de los servidores públicos que debería contribuir a mejorar su efectividad. La OCDE presentó recientemente recomendaciones para ayudar a mejorar su implementación.

México cuenta con un gasto público total muy bajo como porcentaje del PIB, con 21.9% (aproximadamente la mitad de la media de los países de la OCDE). Pero no es sólo cuestión de cantidad, sino de calidad del gasto público. La salud y la educación son dos campos estratégicos en los que se debe mejorar la eficiencia del



gasto. Pese a que el gasto en educación como porcentaje del PIB creció 0.5% entre 2000 y 2008, llegando a representar el 4.9% del PIB, todavía estaba lejos del 5.4% de media en la OCDE. Además, la desigualdad entre distintos grupos sociales y estados federales refleja una cobertura educativa y sanitaria incompleta y fragmentada, caracterizada por la baja calidad de los servicios que recibe gran parte de la población. Existe un enorme potencial para mejorar la asignación de los recursos en ambas áreas.

La eficacia del sector público también requiere de capacidades a nivel subnacional y de una mejor coordinación entre los tres niveles del gobierno. La administración electrónica (e-government) puede ser de especial utilidad para este propósito.

### **El caso del sector del agua**

En un sector clave como el del agua, los resultados preliminares de la participación de México en el Estudio de la OCDE sobre la Gobernabilidad del Agua (2009-2010) subrayan los obstáculos fundamentales para una coordinación eficaz de las políticas de agua entre distintas secretarías y dependencias públicas, y entre los distintos niveles de gobierno. Cabe destacar: la falta de liderazgo claro en la elaboración de políticas de agua; la falta de personal y tiempo; la difícil puesta en marcha de las decisiones del gobierno central en los niveles local y regional; la ausencia de planeación estratégica y orden secuencial de las decisiones; y un nivel de ingresos inestable o insuficiente por parte de los gobiernos subnacionales para implementar políticas eficaces. A pesar de la existencia de mecanismos de coordinación en el sector, la diversidad de actores —la Secretaría de Estado (SEMARNAT), la agencia gubernamental (Conagua), el organismo interministerial (Comité Técnico de Conagua), programas interinstitucionales, organizaciones de cuencas fluviales, regulaciones, acuerdos contractuales, bases de datos y transferencias financieras— plantea un serio reto de cara al gobierno y administración del agua.

### **Recomendaciones claves de la OCDE**

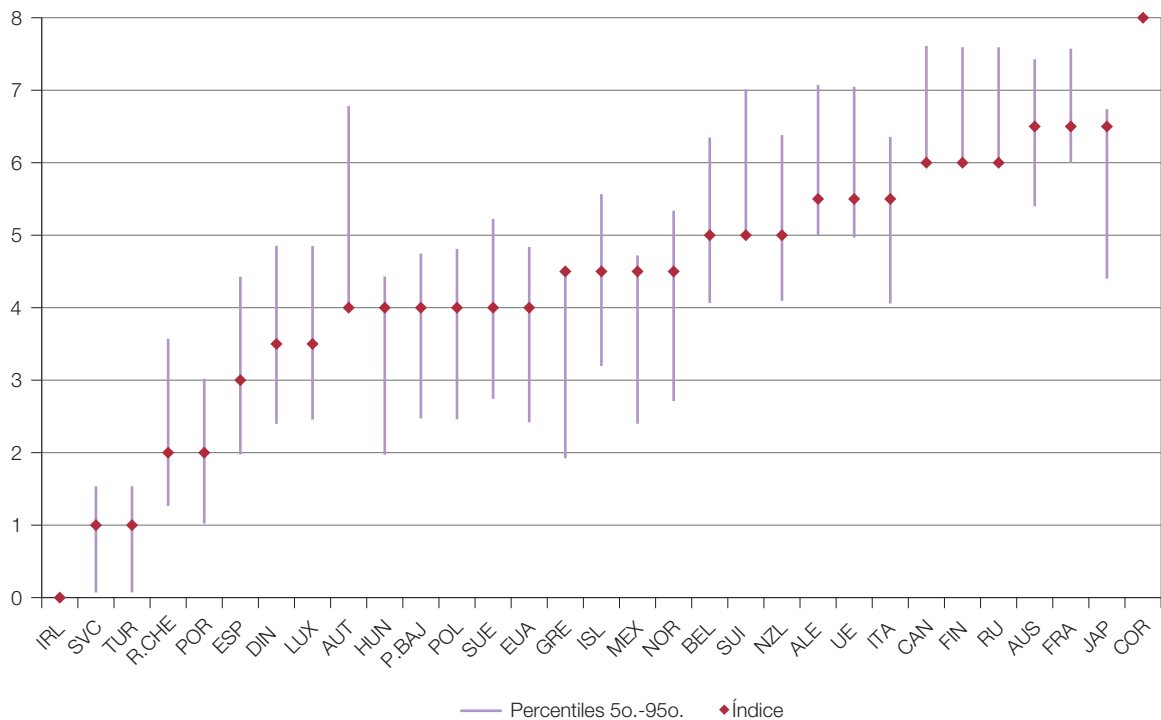
- Desarrollar un enfoque multianual para el presupuesto, centrado en el desempeño y la efectividad del gasto y sus resultados.
- Promover la eficacia del gobierno mediante la profesionalización de los servidores públicos, el fomento de la calidad del gasto y la extensión de la transparencia y las iniciativas de gobierno abierto.
- Mejorar las capacidades de gobierno a nivel subnacional y fomentar la coordinación entre niveles de gobierno para lograr un enfoque integrado de las políticas en sectores clave, como en el caso del agua.



## Política de regulación

La regulación de la actividad empresarial en México sigue siendo compleja. Esto debilita el espíritu emprendedor y obstaculiza el cambio estructural; también alienta las actividades informales. Sin embargo, México ha tomado importantes iniciativas para reducir el costo de creación de una nueva empresa y para mejorar la calidad de la regulación en general. La OCDE ha apoyado este proceso.

**Proceso dinámico de evaluación y actualización de las regulaciones (2008)**



Nota. En esta gráfica se resume la información sobre los procesos de actualización y evaluación de las regulaciones existentes en los países de la OCDE. No se evalúa si los esfuerzos realizados por esos países han sido eficaces. Un indicador alto se refiere al control de calidad periódico de las regulaciones para cerciorarse de su adecuación y evitar la duplicación o la redundancia; y un indicador bajo, la falta de verificaciones mediante exámenes periódicos, evaluación normalizada y consulta pública.

Fuente: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 2008. [www.oecd.org/regreform/indicators](http://www.oecd.org/regreform/indicators)

La evaluación del impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) —un análisis completo del impacto, los costos y los beneficios de las regulaciones llevado a cabo por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)— ahora incluye una evaluación ampliada de sus implicaciones para la competencia, como ya lo había sugerido la OCDE. La RIA también ha sido actualizada con base en recomendaciones de la OCDE para centrar los esfuerzos en la mejora de la calidad regulatoria de la normatividad de alto impacto. La COFEMER



aplicó dos métodos de evaluación: una RIA para la regulación de impacto mediano y una RIA para las regulaciones de alto impacto. Esto ha ayudado a la COFEMER a dirigir sus recursos y aumentar la calidad de la evaluación, y ha mejorado el proceso de formulación de nuevas regulaciones. Sin embargo, aún subsisten algunos problemas debido a que muchos proyectos de regulación han quedado exentos del proceso de RIA, tales como las normas fiscales, las leyes propuestas por el Congreso y prácticamente todas las regulaciones emitidas por los estados y los gobiernos municipales.

En agosto de 2009, el Gobierno de México inauguró el portal *tuempresa.gob.mx*, una ventanilla única que permite a los empresarios cumplir en línea con la mayor parte de los requisitos y procedimientos para registrar una nueva actividad económica. La OCDE considera que este sistema reduce los costos administrativos en cerca de 65%, un avance positivo que tiene su reflejo en la mejoría que el país ha tenido en la escala *Doing Business*, del Banco Mundial, donde México figura como la sexta economía latinoamericana con la regulación más favorable a la actividad empresarial. Sin embargo, es preciso hacer más reformas en este ámbito, especialmente en lo que se refiere a la normativa para crear nuevas empresas. El gobierno federal debería, entre otras cosas, integrar otros procedimientos en *tuempresa.gob.mx* (por ejemplo, los que necesitan de un notario, o las autorizaciones y registros necesarios para vender determinados productos), que contribuirán a reducir las cargas regulatorias que pesan sobre las empresas. También se debería alentar a los notarios, que son necesarios para emitir las escrituras de las empresas, a recurrir más activamente a este portal. Los estados y los municipios deberían asimismo tomar medidas para que el portal pueda funcionar en sus jurisdicciones y conectarlo con sus propias páginas web. Se debería promover más en todos los niveles administrativos el uso de los sitios web, mediante campañas más extensas en los medios de comunicación, destinadas por ejemplo a los empresarios potenciales.

En enero de 2010, el gobierno federal emprendió también una revisión exhaustiva de las regulaciones (Base Cero), destinada a simplificar los procedimientos y reducir los costos administrativos. Los resultados iniciales son positivos y se espera que esta revisión permita ahorros por un valor de 35 000 millones de pesos. Además, el programa eliminó 66% de las regulaciones dentro del gobierno, que fueron sustituidas por nueve Manuales Administrativos de aplicación general en materia de Adquisiciones, Obra Pública, Recursos Humanos, Financieros y Materiales, Tecnologías de la Información y de la Comunicación, Transparencia, Auditoría y Control. Todavía quedan posibilidades de reducir aún más las cargas administrativas. El Subsecretario encargado de la Competitividad y la COFEMER inauguraron en julio de 2011 un nuevo programa destinado a simplificar los trámites empresariales; se espera que este programa beneficie a los empresarios y emprendedores aligerando en un 25% adicional el total de la carga regulatoria de todas las formalidades federales, por un valor de 141 000 millones de pesos, durante 2012.

En julio de 2011 la OCDE y la Secretaría de Economía organizaron conjuntamente un seminario sobre riesgos y regulación, con el objetivo de dar comienzo a un programa para aplicar en México el enfoque de la regulación basada en los riesgos. Un marco regulatorio eficiente y de alta calidad debe estar a la altura de los peligros y riesgos, mismos que deben reducirse al mínimo. Este enfoque ha sido adoptado por varios órganos regulatorios, como la COFEMER, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

Otro avance importante se dio en enero de 2011, con la presentación de la *Guía para Mejorar la Calidad Regulatoria de Trámites Estatales y Municipales e Impulsar la Competitividad de México*, por parte de la Secretaría de Economía y la OCDE. Esta Guía, compuesta de 24 recomendaciones de alto impacto basadas





en las mejores prácticas nacionales e internacionales, fue adoptada rápidamente por numerosos estados y municipios, dando lugar a la eliminación de formalidades, la reducción de los plazos para las autorizaciones y la mejora de los procesos de apertura de una empresa, permiso de construcción y registro de propiedad. La Secretaría de Economía y la COFEMER han promovido activamente la adopción de la Guía, y han sido acompañados por la OCDE para documentar las mejores prácticas de aplicación en los Estados de Baja California, Chiapas, Colima y Sinaloa. El reto consiste en lograr que se adopte la Guía en los 32 estados y más de 2 000 municipios del país.

### Recomendaciones claves de la OCDE

- Medir la eficacia del nuevo sistema de RIA para mantener un círculo virtuoso de mejora regulatoria; extender el uso de la RIA a los ámbitos que actualmente están exentos de la evaluación; y promover la adopción de la RIA en los gobiernos subnacionales.
- Convertir el portal *tuempresa.gob.mx* en un centro único de iniciación de una empresa, promoviendo su uso, incluyendo otros trámites necesarios para que una empresa pueda comenzar sus actividades, e interconectándolo con los portales de otros gobiernos subnacionales que abarquen los permisos y otras autorizaciones.
- Seguir reduciendo la carga administrativa y simplificando los procedimientos para las empresas, por medio de exámenes periódicos del repertorio de regulaciones en el nivel federal, y fomentando la adopción de estrategias por parte de gobiernos estatales y municipales para racionalizar su regulación mediante la Guía de la OCDE para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales.



## Adquisiciones en la salud y la energía

Las adquisiciones por parte de las entidades públicas han sido un elemento crítico en la reforma del sector público de México. Gran parte de las adquisiciones públicas en México se llevan a cabo en dos sectores claves: la salud y la energía. En estos dos sectores se realiza el 40% de todas las adquisiciones del sector público. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) son los principales compradores en estos sectores. Las buenas prácticas en las adquisiciones ofrecen la posibilidad de generar ahorros, así como de fortalecer su credibilidad y viabilidad.

En todo el mundo, las adquisiciones públicas son vulnerables al derroche, el fraude y la corrupción; debido a su complejidad, a la magnitud de los flujos financieros que generan y a la estrecha interacción entre los sectores público y privado. En los últimos años, los sectores de la salud y la energía en México enfrentaron algunos escándalos en el marco de sus procesos de adquisiciones. Por lo mismo, una reforma del sistema de adquisiciones en estos sectores, compatible con los Principios de la OCDE para Mejorar la Integridad en las Adquisiciones Públicas, sería de gran ayuda para aumentar la confianza y la credibilidad en tres de las instituciones públicas más importantes del país.

Es importante reconocer que, en los últimos años, México ha fortalecido considerablemente sus procesos de adquisiciones públicas. Las reformas de los procesos de adquisiciones, tales como la mayor flexibilidad y eficiencia en el marco jurídico, o la modernización de las plataformas de adquisiciones por vía electrónica, brindan a los sectores de la salud y la energía instrumentos muy útiles para mejorar los efectos de sus adquisiciones. Sin embargo, la puesta en práctica de estas reformas sigue siendo un desafío importante.

### **Lograr ahorros y mejorar el suministro de servicios en el sector de la salud gracias a procesos de adquisición eficientes**

El IMSS es el principal proveedor de servicios de salud en México. Su cobertura se extiende a más del 50% de la población del país. En 2010 se gastaron cerca de 3000 millones de dólares en la adquisición de medicinas y materiales, 500 millones de dólares en equipo médico y 9200 millones de dólares en gastos de personal. Sin embargo, el IMSS sigue enfrentando problemas financieros. La población mexicana se encuentra en una transición demográfica y epidemiológica que supone una vasta y cambiante demanda de servicios médicos, acompañada de un aumento de la complejidad y los costos. Por otra parte, el IMSS se encuentra ante una brecha entre la infraestructura disponible y sus necesidades operativas. La capacidad instalada del IMSS es insuficiente para ofrecer la calidad y cantidad de servicios necesarios para sus aproximadamente 50 millones de derechohabientes.

Con el fin de responder a los retos cada vez mayores en sus finanzas e infraestructura, el IMSS ha emprendido recientemente varias iniciativas, entre ellas el mejoramiento de sus procesos de adquisiciones para efectuar

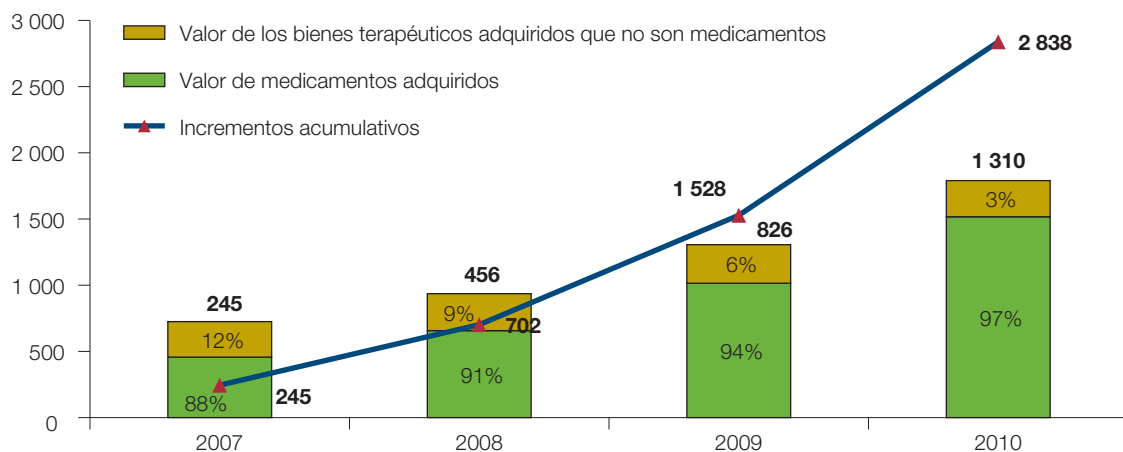


ahorros en sus operaciones y mejorar sus servicios. De acuerdo con estimaciones del propio IMSS, entre 2007 y 2010 se ahorraron 2 838 millones de dólares mediante la centralización de sus compras de materiales terapéuticos, el establecimiento de precios máximos de referencia y el mayor uso de las subastas reversibles. Estas medidas, son indispensables para mejorar algunos de los indicadores de salud de México. El sistema de salud mexicano tiene los costos administrativos proporcionalmente más elevados entre los países de la OCDE.

México es uno de los países que tienen los índices de precios más altos en medicamentos y el menor gasto *per cápita* en productos farmacéuticos. El consumo de productos farmacéuticos *per cápita* de México es el más bajo de la OCDE. Aunque un mejor procedimiento de adquisición no resolverá por sí solo los problemas que enfrentan el IMSS y el sector de la salud de México, sí es una condición necesaria para conseguir ahorros indispensables e infundir confianza y credibilidad en el sector, a fin de que se puedan emprender reformas de carácter más estructural.

### Aumento de la eficiencia en la adquisición de medicamentos y material terapéutico

(en millones de dólares, referencia de base 2006)



Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social: *Evolución, Retos y Perspectivas*, 2010.

Algunos de los problemas que todavía enfrenta el IMSS en materia de adquisición residen en que la contratación de bienes y servicios se centra en el principio del menor precio. Este criterio ha permitido realizar ahorros considerables, pero también ha tenido efectos negativos como una menor calidad de los bienes o servicios recibidos o el incumplimiento de los proveedores en relación con las condiciones del contrato. Estos efectos fueron observados recientemente en contratos de medicina centralizada, respecto de los cuales el nivel de incumplimiento habría alcanzado 30% en algunas regiones aisladas. Un mejoramiento de la planificación y las estrategias para considerar los riesgos de cada compra (por ejemplo, incumplimiento en la entrega, baja calidad, etc.) y la aplicación de sistemas de gestión del desempeño para los proveedores, podrían garantizar el suministro de servicios de salud de alta calidad, manteniendo al mismo tiempo los precios bajo control.

El IMSS ha progresado en cuanto a la centralización de las adquisiciones, pero podría beneficiarse de una integración con todos los proveedores de salud de México. Un ejemplo de este tipo de iniciativa es la compra conjunta de medicamentos patentados por participantes en el sector de la salud de México, entre ellos el IMSS, lo cual generó ahorros significativos durante 2010.



## Aumentar la rentabilidad de las adquisiciones en el sector de la energía

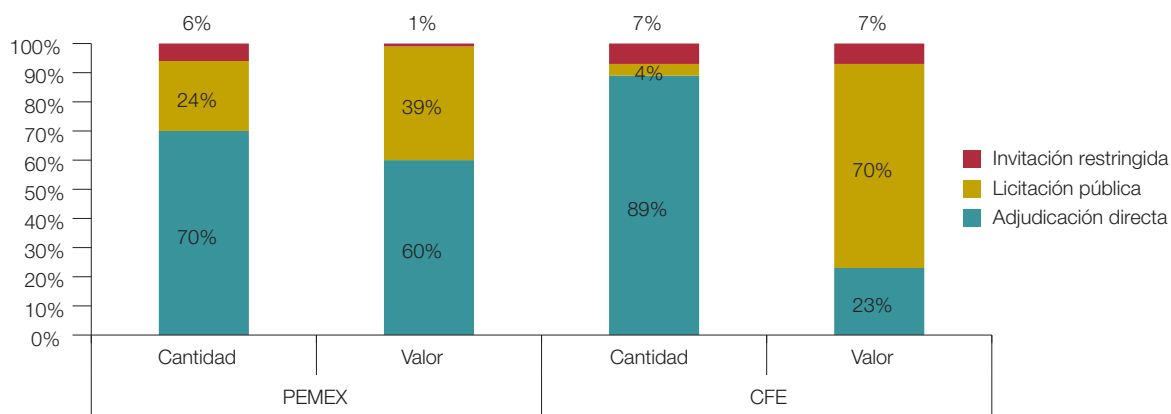
México es un actor mundial importante en materia de energía. Es uno de los principales productores de petróleo y ocupa el décimo lugar entre los países productores de electricidad de la OCDE. Además, su economía depende ampliamente de la producción de energía, especialmente del petróleo. PEMEX aporta casi 10% del PIB del país y aproximadamente el 40% de los ingresos presupuestarios.

PEMEX y la CFE son los dos mayores compradores del sector público mexicano. Por lo mismo, la buena gobernabilidad en las adquisiciones del sector de la energía resulta indispensable para el crecimiento económico de México. En los últimos años, se introdujeron reformas en el marco jurídico de las adquisiciones en este sector para facilitar una mayor flexibilidad y una mejor relación entre el costo y la calidad. Actualmente es obligatorio recurrir a especialistas externos (los así llamados “testigos sociales”) que supervisan el proceso de compra para asegurarse del alto valor de las adquisiciones, lo que ilustra la forma en que la transparencia en el proceso puede dar lugar a ahorros y mayor competencia. Según la CFE, la participación de testigos sociales (que entre otras cosas permitió suprimir requisitos que aumentaban los precios) ha generado ahorros de aproximadamente 26 millones de dólares y aumentado en más de 50% el número de licitantes.

En 2008, la reforma en el sector de la energía comprendió una modificación del marco regulatorio de las adquisiciones de PEMEX, introduciendo mayor flexibilidad para la contratación e incluyendo la posibilidad de utilizar bonos de resultados para los subcontratistas, lo que podría llevar a un aumento significativo de la inversión en el sector. No obstante, en la actualidad no se aprovechan plenamente estas opciones. Se siguen adjudicando los contratos a los oferentes más baratos, teniendo poco en cuenta otras consideraciones. Unos costos inferiores pueden significar una menor calidad y gastos más elevados en el largo plazo. La lentitud en la aplicación de la ley de PEMEX se explica principalmente por el inadecuado conocimiento que tienen los funcionarios de adquisiciones sobre la manera de aplicarla y la insuficiencia de formación y orientación disponible al respecto.

En PEMEX, el 46% de los contratos siguen adjudicándose sin licitación pública, en contraste con el 15% en la OCDE. Los estudios de referencia en las empresas energéticas han permitido calcular que los costos son de 10% a 35% superiores cuando los contratos se adjudican sin competencia.

### Tipo de procedimiento utilizado por PEMEX y la CFE para la adquisición de bienes y servicios (2010)



Fuente: PEMEX y CFE.



Un problema adicional en las adquisiciones del sector de la energía reside en la índole altamente descentralizada de PEMEX y la CFE. Las adquisiciones en PEMEX son llevadas a cabo por cada una de las entidades subsidiarias con independencia casi total. En la CFE el 85% de las adquisiciones son realizadas por las oficinas regionales y solamente el 15% por la oficina central. Esto da lugar a problemas de gestión y racionalización, y contrasta con la práctica de empresas energéticas similares, donde la descentralización se limita a situaciones en las que la unidad de adquisiciones debe estar físicamente cerca del área técnica. Si bien tanto PEMEX como la CFE están centralizando cada vez más sus adquisiciones, la descentralización vigente puede estar limitando las posibilidades de beneficiarse de ahorros derivados de economías de escala y de la obtención de la mejor relación costo-calidad de los bienes y servicios comunes.

### **Problemas y áreas de oportunidad compartidos**

El IMSS, PEMEX y la CFE enfrentan varios desafíos comunes en sus procesos de compras públicas, algunos de los cuales podrían enfrentarse compartiendo experiencias y coordinando acciones. Por ejemplo, a las tres instituciones les hace falta una estrategia integral y mecanismos (como “señales de alarma”) para detectar y prevenir, dentro de la organización o entre los proveedores potenciales, la corrupción, las irregularidades o las prácticas incorrectas que podrían comprometer la integridad y la eficiencia del proceso de adquisición. Además, el marco jurídico de la adquisición no ofrece los instrumentos necesarios para prevenir y combatir adecuadamente la corrupción, aunque estos aspectos podrían quedar resueltos gracias a una ley contra la corrupción en las adquisiciones públicas que está actualmente en trámite en el Congreso.

El IMSS, PEMEX y la CFE también podrían mejorar sus procesos de adquisición recurriendo en mayor medida a las compras por vía electrónica. Sin embargo, el nivel de participación de los proveedores es bajo, y los sistemas de información sobre adquisiciones no están todos integrados en el seno de las organizaciones y con el sitio web central de adquisiciones de la Secretaría de la Función Pública, Compranet. Esto no permite obtener los beneficios de la inversión en desarrollo de los sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) gracias a los cuales la gestión de la información y el acceso a la misma son más sencillos, transparentes y expeditos. Para obtener los resultados esperados, es preciso aumentar el número de proveedores que utilizan el sistema. Esto supone asegurar que los usuarios (tanto los funcionarios públicos como los proveedores) tienen las competencias idóneas en TIC, así como ayudarlos a familiarizarse con el sistema, y proporcionarles los incentivos adecuados para utilizarlo.

### **Recomendaciones claves de la OCDE**

- Alentar al IMSS, a PEMEX y a la CFE a entablar un diálogo entre ellos y con otras entidades mexicanas para considerar la adquisición conjunta de bienes y servicios comunes.
- Desarrollar la capacidad para poner en práctica las mejoras recientes en el marco jurídico de las adquisiciones, especialmente la ley de PEMEX.
- Reducir las adjudicaciones directas y aumentar el uso de licitaciones abiertas y competitivas en PEMEX.



- Modernizar los procesos y aumentar la coordinación en las estructuras altamente descentralizadas de ambos sectores, y centralizar más los requisitos normalizados.
- Luchar contra las licitaciones fraudulentas mediante la preparación de un conjunto común de datos e indicadores para facilitar la compatibilidad y la posibilidad de evaluarlas en el orden federal, en cooperación con la CFC.
- Aumentar la integración entre los sistemas electrónicos del IMSS, PEMEX, la CFE y Compranet. Ofrecer una formación más sólida sobre el uso de Compranet a un mayor número de usuarios (funcionarios públicos y proveedores).



## Competencia

Durante muchos años, la economía mexicana se ha visto debilitada por prácticas y regulaciones anticompetitivas. Como lo afirma un análisis conjunto de México y la OCDE, el 30% del gasto familiar en México se lleva a cabo en mercados con problemas de competencia. Como consecuencia de ello, los consumidores gastan alrededor de 40% más en estos mercados de lo que gastarían en caso de que existiese competencia. El impacto es aún mayor en el decil más pobre de la población, que gasta alrededor de 42% de sus ingresos en mercados altamente concentrados.

Los mercados concentrados y los monopolios generan precios excesivos de productos y servicios y reducen el consumo y la capacidad de ahorro de las familias, especialmente de las más vulnerables. En el mediano plazo, tienen una influencia negativa en la eficiencia del conjunto de la economía y lastran el crecimiento económico. La falta de una competencia intensa en los mercados nacionales acaba por inhibir la eficiencia y la competitividad de la economía de México, contribuye a ampliar las disparidades en los ingresos e inhibe la innovación.

### **Una ley de competencia reformada ayudará a impedir prácticas monopólicas en el futuro**

En abril de 2011, después de un intenso debate de más de un año, las dos cámaras del Congreso de México aprobaron de forma unánime la reforma de la ley mexicana de competencia. Esta reforma representa un avance muy importante y eleva el marco legal de la competencia al nivel de las mejores prácticas internacionales. Entre otras cosas, aumenta considerablemente la multa máxima por violación de las normas de competencia (hasta 10% de los ingresos anuales de una empresa en México) y garantiza la aplicación de penas por la participación en cárteles. La reforma también otorga a la CFC el poder para llevar a cabo registros sorpresa con la intención de buscar pruebas de conducta anticompetitiva y alcanzar acuerdos amistosos con las empresas investigadas. Al mismo tiempo, la nueva ley incrementa la transparencia y la seguridad jurídica, ya que requiere que la CFC publique directrices y realice audiencias orales como parte de sus procedimientos.

El refuerzo de la ley de competencia puede ayudar a impedir las prácticas monopólicas en el futuro, realizando de este modo una contribución decisiva para incrementar la productividad y la competitividad de México. No obstante, para que esto ocurra es necesario que la CFC reciba los recursos adecuados para poder hacer un uso óptimo de sus nuevos poderes y que se cree un sistema efectivo de revisión judicial de las decisiones de la CFC para completar el marco legal.



## Tratamiento de la colusión en licitación pública y mejora del marco legal de la contratación

La colusión en los procesos de licitación ha generado un importante problema en México, concretamente en la adquisición pública de productos farmacéuticos (incluyendo medicamentos genéricos). Por ejemplo, la CFC ha aplicado sanciones por fraude en procesos de licitación en cuatro ocasiones, la más reciente en 2010, cuando impuso multas por un total de 152 millones de pesos a seis compañías farmacéuticas. El gobierno ha comenzado a adoptar medidas y en enero de 2011 el IMSS, la CFC y la OCDE firmaron un acuerdo de cooperación para luchar contra la colusión en la contratación pública. Este acuerdo ha servido para alentar a otros organismos públicos y gobiernos estatales de México a que revisen sus propios procedimientos de contratación y los igualen con las mejores prácticas internacionales, con la ayuda de la OCDE y la CFC.

Un estudio realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), de septiembre de 2011, también encontró diferencias significativas en la calidad de las leyes estatales sobre contratación pública sugiriendo que, si cada estado mejoraba su legislación hasta alcanzar el rango de la ley federal, se ahorrarían entre 6000 y 12000 millones de pesos.

## Hacer menos restrictiva la regulación del mercado de productos

La regulación del mercado de productos en México es una de las más restrictivas de la OCDE, afectando considerablemente la competencia. Según el indicador agregado de la OCDE, en los últimos años, se han realizado pocos avances en esta materia. Esto frena la productividad y afecta al crecimiento, limitando la entrada al mercado y la expansión de las empresas más productivas; pero también inhibiendo así la inversión y la innovación.

En 2008, México y la OCDE iniciaron un proyecto para evaluar los impactos competitivos de las regulaciones y promover la competencia. Esta colaboración ya ha propiciado cambios positivos en política comercial y regulación bancaria, además de aportar recomendaciones que, de adoptarse, podrían producir más de 10 mil millones de dólares de beneficios por año. Por ejemplo, un estudio conjunto de la OCDE y la CFC de 2010 concluyó que los precios de los vuelos en las rutas desde o hacia el aeropuerto de Ciudad de México son entre un 40% y un 80% más elevados que en rutas comparables en otras partes de México. Los precios disminuirían si las condiciones de entrada del aeropuerto no fuesen tan estrictas y si las compañías aéreas adoptasen un mecanismo más eficiente para asignar franjas horarias. La OCDE y la CFC han iniciado un proyecto que se extenderá hasta el 2012 y que considera los impactos competitivos de las restricciones.

Las regulaciones del mercado de productos se deben limitar y la competencia debe de mejorar en muchas áreas. El marco legal debería ampliar la capacidad y los incentivos de las empresas, fomentando la competencia. El gobierno debería seguir con su programa de promoción de la competencia y enfocarse en la implementación de las recomendaciones formuladas por la OCDE. Sería conveniente que las secretarías, estados y municipios adopten el *Paquete para Evaluar la Competencia*. Este paquete contiene una “caja de herramientas” que ayuda a formular una serie de preguntas para identificar las leyes y regulaciones que pueden limitar indirectamente la competencia.

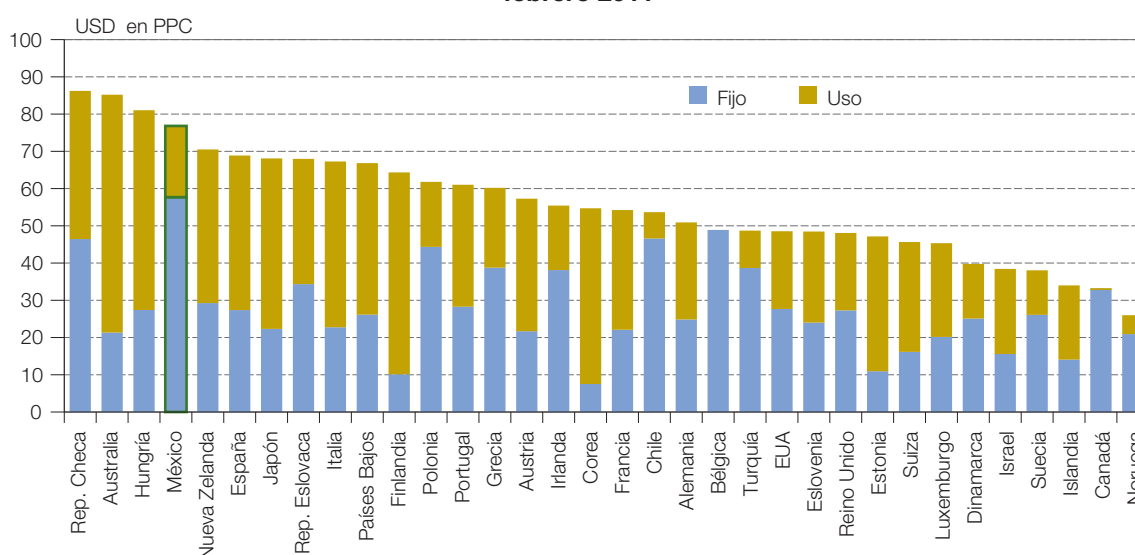




## Apertura de las industrias de red

La competencia en las industrias de red en México sigue siendo débil. Muchas empresas estatales se han privatizado, pero la participación del gobierno en la economía sigue siendo importante. Los sectores de la energía y el agua tienen un alto nivel de propiedad pública, que está a su vez integrada verticalmente. El sector de las telecomunicaciones, aunque privatizado, cuenta con precios de servicios considerablemente elevados en comparación a los de otros países de la OCDE.

### Canasta de tarifas de telefonía fija de la OCDE en el sector residencial, 140 llamadas mensuales, febrero 2011



Nota: Las diferentes canastas de tarifas telefónicas de la OCDE en el sector residencial incluyen acceso fijo y diferentes números de llamadas (desagregadas de acuerdo con la distancia, destino -fijo, móvil o internacional-, y hora del día) en el transcurso de un año. En la gráfica, se ha representado la canasta correspondiente a 140 llamadas mensuales.

Fuente: OCDE.

México requiere de esfuerzos renovados para promover la competencia en las industrias de red. Para ello es fundamental contar con reguladores fuertes, independientes y efectivos. En abril de 2011, la CFC impuso una multa de 1 000 millones de dólares (la multa más elevada en la historia de la Comisión) a la empresa Telcel por infracciones reiteradas de las normas sobre competencia. La compañía, que es una filial de telecomunicaciones móviles de América Móvil de México y que controla alrededor del 70% del mercado mexicano de telefonía móvil, ha apelado contra esta decisión. En septiembre la Comisión dictaminó que Telmex, otra filial de América Móvil, es dominante en el mercado mexicano de llamadas de telefonía fija con una cuota de mercado superior al 80%. La decisión prepara el terreno para que Cofetel, el organismo regulador de las telecomunicaciones de México, imponga tarifas reguladas y otras normativas a Telmex. En mayo de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictaminó que las decisiones de la Cofetel en materia de interconexión no podrán ser suspendidas como consecuencia de un amparo, lo cual representa un avance significativo, en línea con la práctica habitual en los países de la OCDE, para la aplicación efectiva de las decisiones de la entidad reguladora.

La OCDE elaboró un estudio sobre el desempeño del sector de las telecomunicaciones en México, que contiene recomendaciones para fortalecer las políticas públicas en la materia. Este estudio, que se presentará



a principios de 2012, incluye una serie de medidas para mejorar el marco institucional y jurídico, promover la competencia y, en definitiva, sentar las bases para una mejor regulación del sector.

## Estado de derecho

El Estado de derecho sigue siendo uno de los principales desafíos para el crecimiento en México. La capacidad de ejecución de los contratos es endeble. Esto queda de manifiesto, por ejemplo, en la existencia de costos de recuperación de la deuda mucho más elevados que en el promedio de los países de la OCDE y muchos otros mercados emergentes, entre los que se incluyen Argentina, Brasil, Chile y China. México necesita seguir realizando esfuerzos por fortalecer el estado de derecho para dotar al sistema judicial de un marco confiable para la realización de actividades empresariales.

## Recomendaciones claves de la OCDE

- Una vez aprobada la reforma de la ley de competencia de México, garantizar que la consolidación del marco legal en el ámbito de la competencia se complete mediante la creación de un sistema de revisión judicial efectivo de las decisiones de la CFC. Asegurar, por otra parte, a la autoridad de competencia, los recursos adecuados para que haga el mejor uso posible de sus nuevos poderes.
- Garantizar que la lucha contra la colusión en procesos de contratación pública siga siendo una prioridad y promover reformas de las leyes estatales sobre contratación pública.
- Continuar la revisión y corrección de leyes y regulaciones que restringen innecesariamente la competencia.
- Continuar tomando decisiones enérgicas para fomentar la competencia en las industrias de red; propiciar la existencia de reguladores fuertes, independientes y efectivos; y reformar el sistema judicial para la aplicación efectiva de sus decisiones.
- Continuar reduciendo las cargas administrativas y simplificar los procedimientos aplicables a las empresas.



## Pobreza y desigualdad

México ha impulsado iniciativas muy interesantes en materia de alivio de la pobreza. El programa Oportunidades, por ejemplo, que se puso en marcha en 1997, es una de las iniciativas más innovadoras y exitosas para el combate a la pobreza extrema. En 2010, el programa atendió a unos 5.8 millones de familias. Oportunidades ha contribuido a aumentar las tasas de escolarización y ha facilitado la transición entre la educación primaria y secundaria (especialmente en lo que atañe a las mujeres). Gracias al aumento de las visitas a centros de salud recomendadas por el programa, la mortalidad materna se redujo 11% en los cinco primeros años de su funcionamiento.

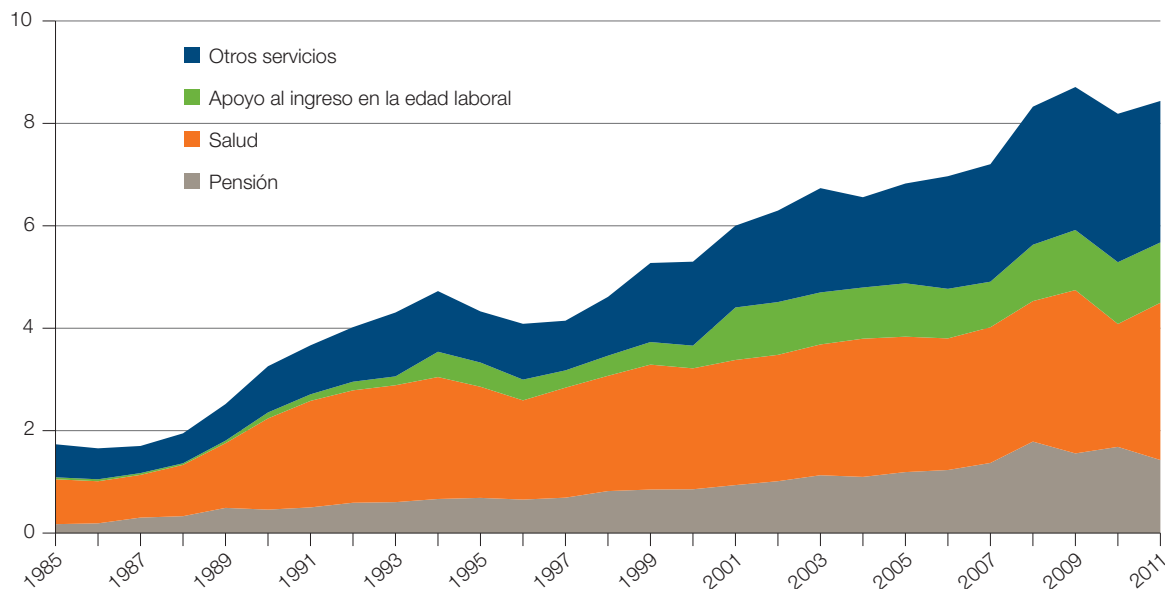
Las evaluaciones recientes demuestran que también ha mejorado la salud infantil en las familias beneficiarias. La prevalencia de la anemia en los menores de 2 años, por ejemplo, que en 1999 era del 61%, en el segmento de la población que se benefició del programa Oportunidades, se había reducido al 36% en 2007. Un programa más reciente es el Seguro Popular, creado con el fin de proporcionar atención médica, servicios de prevención y protección financiera a la población que carece de cobertura sanitaria en las instituciones de seguridad social (ver el capítulo dedicado a la salud). Este programa también está contribuyendo a la reducción gradual de las disparidades regionales.

### **Sin embargo, la reducción de la desigualdad y la pobreza sigue planteando grandes desafíos**

A pesar de los notables avances realizados, aún persisten retos importantes que deben afrontarse con miras a reducir la pobreza y la desigualdad en México. Si bien el gasto público social pasó de menos del 2% del PIB en 1985 al 7.2% en 2007, este nivel apenas representa un poco más de la tercera parte del gasto porcentual promedio que realizan los demás países de la OCDE. La fracción del presupuesto que México destina a los programas sociales sigue siendo pequeña, no sólo en valor absoluto sino también en proporción al PIB *per cápita*.



### Tendencias del gasto social en México como proporción del PIB, 1985-2011



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009; Cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2010; Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, OECD Social Expenditure database (SOCX, [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)), "Is the European welfare state really more expensive? Indicators on social spending, 1980-2012 and a manual to the OECD Social Expenditure database (SOCX)" (OECD Social, Employment and Migration, Working Papers No. 124).

Las transferencias sociales deben incrementarse para reducir la pobreza de manera significativa. Las transferencias sociales en efectivo sólo representan alrededor del 8% del ingreso familiar disponible y la mitad de esas prestaciones benefician a quienes están situados en el segmento superior de la escala de distribución. El 20% más pobre apenas recibe el 10% de los fondos. México debe priorizar la reforma del sistema de asistencia social para mejorar su orientación y darle un carácter más progresivo.

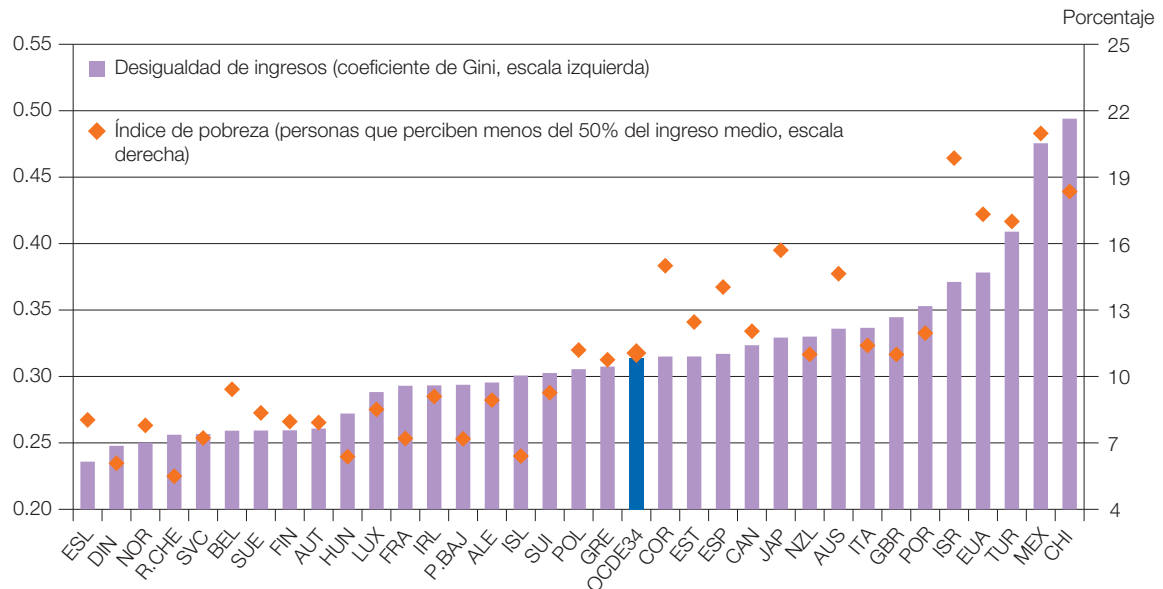
Si bien la pobreza había venido disminuyendo a lo largo de los últimos decenios, en fechas recientes ha vuelto a aumentar. Entre 2004 y 2008 la proporción de personas que vivían con menos del 50% del ingreso medio aumentó del 18.4% al 21%. También se registró un crecimiento considerable en las últimas estadísticas oficiales sobre la pobreza absoluta, que tienen en cuenta el acceso a alimentos, salud, educación, vivienda y otros factores. De acuerdo con datos recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre 2006 y 2010, la proporción de personas que vivían en la pobreza (extrema y moderada) aumentó del 35% al 46% (lo que equivale a 52 millones de personas). El alto nivel de pobreza absoluta se refleja también en otros indicadores relativos a las condiciones de vida: por ejemplo, la mortalidad infantil, que es tres veces superior al promedio de la OCDE, y la tasa de analfabetismo, que supera a la media del conjunto de la Organización.

México es el segundo país con las desigualdades más grandes entre los países de la OCDE, después de Chile, si bien la tendencia ha sido descendente en la última década. Las estadísticas más recientes de la OCDE, que figuran en el informe *Divided We Stand* (diciembre de 2011), señalan que el 10% más pobre de la población de México percibe alrededor del 1.3% del ingreso total disponible, mientras que el 10% más rico recibe casi el 36%. Aunque México es uno de los pocos países de la OCDE donde las desigualdades



han disminuido en las últimas décadas, éstas siguen siendo altas y se han convertido en un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo.

### Niveles de pobreza y desigualdad de ingresos a fines del decenio 2000-2010



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

### Se necesitan mecanismos de protección social mejor orientados

La población mexicana es relativamente joven. Por lo mismo, los niños constituyen casi la mitad de los pobres. Este dato indica que en México la pobreza podría tener consecuencias más duraderas que en otros países de la OCDE. Al mismo tiempo, el problema de la pobreza en la tercera edad es una cuestión apremiante, ya que afecta al 30% de las personas de 75 años en adelante, es decir, una tasa 1.5 veces superior a la del conjunto de la población. Tomando en cuenta el envejecimiento de la sociedad, se corre el riesgo de que la proporción de ancianos pobres aumente aún más en el futuro.

Toda evaluación de las políticas orientadas a reducir la pobreza en México debe tener en cuenta la necesidad de apoyar más eficazmente a las familias de más bajos ingresos. Al mismo tiempo, todavía hay margen para aumentar la eficacia de los programas de apoyo a los desempleados. El programa Primer Empleo no tuvo los efectos que se esperaban, porque no proporcionó a los patrones incentivos suficientes para contratar a nuevos trabajadores. Además, para responder con mayor celeridad a las crisis económicas, México necesita reforzar las redes de seguridad social para evitar que las familias medianamente pobres caigan en la pobreza extrema. Cabe recordar que en México, la mayoría de la gente de clase media tiene un salario mucho más cercano a los trabajadores de la base que a los de la cima. El paquete anticrisis del gobierno contiene programas de empleo temporal, conservación de puestos de trabajo y ampliación de la cobertura sanitaria para los desempleados durante algunos meses. Pero las cantidades que se destinan a estos programas son modestas. Esto pone de relieve que existe un margen para introducir medidas anticrisis mejor orientadas, a



fin de proteger a las familias más desfavorecidas. Por ejemplo, prestando más atención a los programas de empleo temporal (ver el capítulo dedicado al mercado laboral).

## Recomendaciones claves de la OCDE

- Ajustar la cobertura de los programas para incluir a todos los segmentos de la población pobre. Complementar esos programas con medidas encaminadas a mejorar la calidad de los servicios de salud y educación.
- 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, que produce y distribuye productos lácteos) y racionalizar los numerosos programas sociales para evitar duplicidades y aprovechar las sinergias.
- Analizar la combinación de medidas encaminadas a combatir la pobreza y promover el desarrollo rural, reforzando la colaboración entre las diversas partes interesadas.
- Aumentar la productividad del IMSS para prestar servicios de salud de más calidad a menor costo. Asimismo es necesario aumentar los servicios de educación.
- Aplicar medidas para ampliar las oportunidades de empleo en la economía formal y proporcionar a los trabajadores alicientes para que busquen empleo en ese sector.

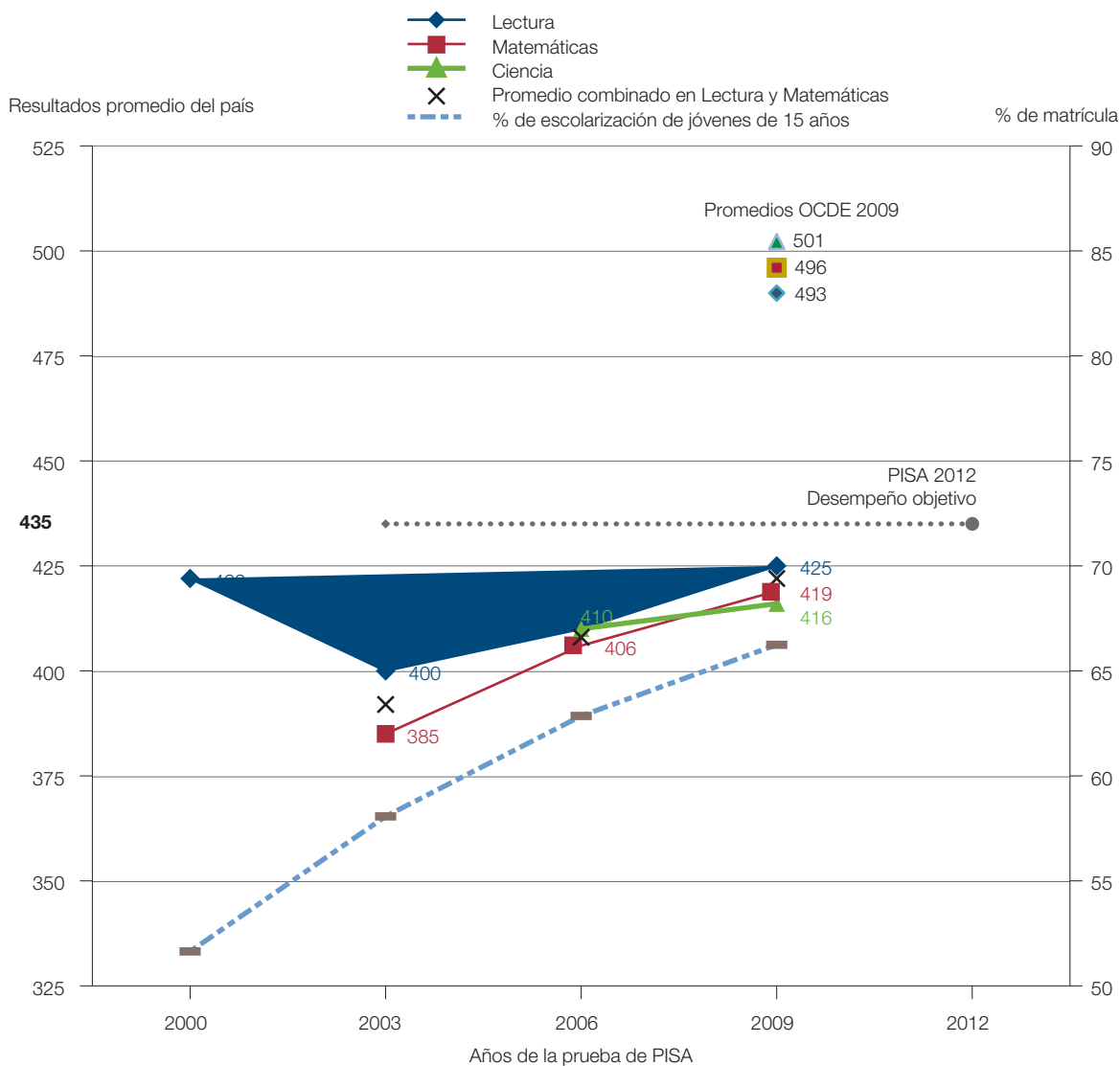


## Educación

El sistema educativo mexicano ha crecido a paso acelerado durante las décadas pasadas: de poco más de tres millones de estudiantes en 1950 a más de 33 millones en 2009. En la actualidad, la escolarización de los niños entre 5 y 14 años de edad es casi universal. Asimismo, en los últimos decenios se han logrado avances significativos en el número de alumnos que completan la primaria y en la creación de un marco institucional para evaluar los resultados del aprendizaje. La proporción de alumnos que completó la educación secundaria aumentó del 33% en 2000 al 45% en 2009, lo que redujo el diferencial de desempeño de los estudiantes mexicanos con el de los demás países de la OCDE. Un dato revelador es que entre 2000 y 2009 el número de jóvenes de 15 años de edad inscritos en la escuela aumentó en casi 15 puntos porcentuales, pasando del 52% al 66%; el mayor incremento registrado en un país de la OCDE en dicho periodo (aunque el punto de partida era muy bajo). Este avance se produjo en un contexto de restricción presupuestal y crecimiento acelerado de la población en edad escolar, y a pesar de que una proporción considerable de ésta (el 15%) vivía con menos de dos dólares al día.

En cuanto a la evaluación de los resultados del aprendizaje, México estableció en 2007 diversos objetivos que los estudiantes debían alcanzar, según los estándares del sistema nacional de evaluación ENLACE y el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE. El objetivo de PISA para 2012 de 435 puntos se basa en un nivel de referencia de 392 puntos, resultado de las pruebas que PISA llevó a cabo en 2003. Según los resultados del ciclo de PISA de 2009, México va por buen camino en la consecución de los objetivos fijados para 2012. (Cada 40 puntos adicionales en el resultado de PISA equivalen a un año más de cursos.)

## Resultados promedio de México en las principales pruebas de PISA, tendencias anuales y escolarización de jóvenes de 15 años



Nota: El baremo de 392 puntos es el valor medio de las puntuaciones promedio que los estudiantes mexicanos alcanzaron en las pruebas realizadas por PISA en 2003 en lectura (399.72) y matemáticas (385.22). Es por eso que en esta sección se hace referencia a la puntuación promedio de ambas pruebas.

A pesar de estos avances, el sistema educativo mexicano sigue enfrentando retos importantes. De acuerdo con los resultados de las pruebas que PISA realizó en 2009, México es el país de la OCDE que cuenta con el mayor porcentaje de estudiantes con el nivel más bajo de lectura (1a y categorías inferiores), con el 40.1% (en comparación con la media de la OCDE, que es de un 18.8%). En el otro extremo del espectro, México es el país de la OCDE que cuenta con el menor porcentaje de estudiantes clasificados en los niveles superiores. Tan sólo el 0.4% de sus alumnos logró en lectura puntuaciones de nivel 5 o superiores (en comparación con el 1.3% de Chile y el 1.8% de Turquía). En matemáticas, sólo el 0.7% de los alumnos mexicanos alcanzó dichos niveles (comparado con el 1.3% en Chile y el 5.6% en Turquía); mientras que sólo el 0.2% los alcanzó en ciencias (comparado con el 1.1% tanto en Chile como en Turquía).





Pero los resultados de estas pruebas también demuestran que es posible mejorar. Por ejemplo, en matemáticas, México es el país que más avanzó entre 2003 y 2009, con un incremento de 33 puntos; seguido de Brasil (que avanzó 30 puntos) y Turquía, Grecia y Portugal, que mejoraron en más de 20 puntos.

Las mejoras también pueden traducirse en un aumento del rendimiento que genera la inversión en educación. Incluso en un contexto de reducción de los presupuestos del Estado, el valor y los rendimientos potenciales que encierra la mejora de los resultados del aprendizaje, en la medida en que genera innovación, aumento de productividad y crecimiento económico a largo plazo, compensan con creces el costo que puedan representar para México. Un estudio reciente de la OCDE, realizado en colaboración con el Instituto Hoover de la Universidad de Stanford, indica que incluso una mejora relativamente modesta de 25 puntos de promedio en las pruebas de PISA de aquí a 2030 podría representar a México una ganancia de 4.8 billones de dólares, durante la vida de la generación nacida alrededor de 2010 (cifra calculada según el valor real actual de los aumentos previstos en el PIB).

Los sistemas educativos que obtienen las máximas calificaciones en las pruebas de PISA, y que han logrado buenos resultados en la aplicación de las reformas, también pueden aportarle a México ideas pertinentes para promover los cambios que tanto necesita. El hecho de que el país o la economía que mejores notas alcanzó en las pruebas de 2009, China (Shanghai), tenga un *per cápita* muy inferior a la media de los países de la OCDE, demuestra que un ingreso promedio bajo no es incompatible con un alto rendimiento educativo. Asimismo, Brasil y Polonia, que tienen un PIB *per cápita* similar al de México, han logrado mejorar significativamente los resultados de las pruebas de PISA en los últimos diez años. De manera que estas cifras no sólo demuestran que México puede mejorar, sino que debe hacerlo.

## Educación preescolar

México ha realizado esfuerzos considerables para ampliar el acceso a la educación pre-primaria para todos los niños, así como para abordar los desafíos de equidad. Esto tiene gran relevancia. Los últimos resultados de las pruebas de PISA apuntan a que la ampliación del acceso a la educación preescolar puede mejorar tanto el rendimiento global como la equidad, al reducir las desigualdades socioeconómicas entre los alumnos, siempre que el aumento de las prestaciones educativas no vaya en detrimento de la calidad. Una vez que los resultados de las pruebas se ponderaron en función de los antecedentes socioeconómicos, los alumnos de los países de la OCDE que habían asistido a preescolar obtuvieron resultados que superaron en 33 puntos (en promedio) a los que obtuvieron quienes no habían asistido a la escuela en ese nivel.

A medida que avanza en la aplicación de las reformas, México debería enfocarse en aumentar la calidad, tanto de la educación preescolar como de la atención a la primera infancia, mediante la capacitación del personal y las mejoras pedagógicas. Además, la autonomía de los planteles escolares y sus directores debería ejercerse plenamente, con el fin de satisfacer las necesidades locales, promoviendo la participación de los padres y de la comunidad, en el contexto de los criterios de calidad establecidos.

## Enseñanza primaria y secundaria

Para mejorar el sistema educativo, México puede acceder a (y tomar ideas de) las mejores prácticas en otros países con alto rendimiento estudiantil. En esos países se establecen planes de estudio, normas y mecanismos



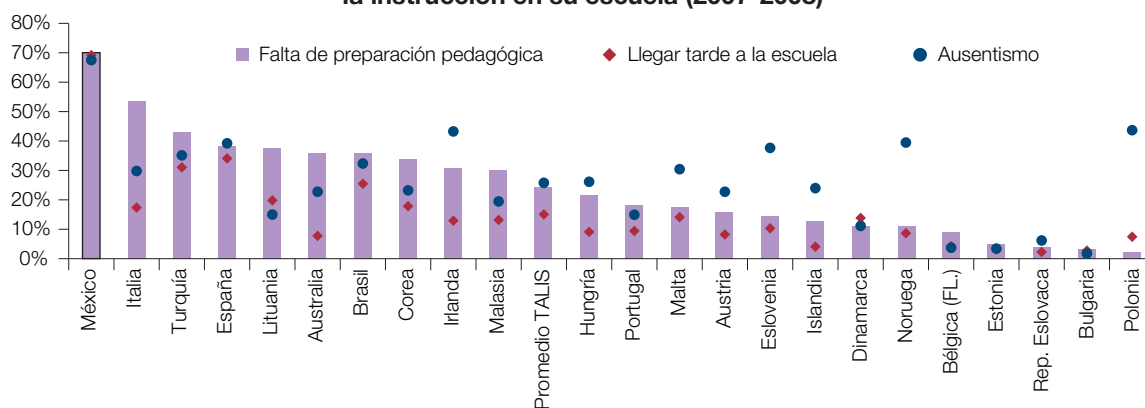
de evaluación de ámbito nacional o estatal, pero se concede autonomía y discreción sustanciales para determinar la mejor manera de ayudar a los estudiantes en la tarea del aprendizaje. Los criterios de evaluación se centran en los logros académicos, la equidad y la calidad. También se invierten considerables recursos en la contratación, la formación, la capacitación y el apoyo a los docentes y directores, conscientes de que la calidad de los educadores es el elemento que más influye en el aprendizaje de los estudiantes.

Un paso importante que México ha dado recientemente para fortalecer a las escuelas es la decisión de introducir horarios de jornada completa, con la reforma de la educación básica (RIEB, 2011). Durante los próximos cinco años, las escuelas ubicadas en un área del territorio de la República en donde vive el 80% de la población operarán con base en la jornada completa. El porcentaje de este tipo de escuelas seguirá creciendo hasta 2021; año en el que todas las escuelas vespertinas debieran tener sus propias instalaciones, en vez de compartirlas con las escuelas matutinas, como sucede con algunas escuelas hoy en día.

Los maestros son claves para las escuelas. El tiempo de enseñanza en las escuelas primarias ya se encuentra cercano al promedio de la OCDE y es el cuarto más extenso en la educación secundaria. En un contexto de limitaciones presupuestarias, México ha realizado importantes esfuerzos para proveer mejores salarios para sus maestros. Los salarios para los maestros de secundaria, en relación con el PIB *per cápita*, son los segundos más altos de los países de la OCDE, después de Corea. El nivel de los salarios en la educación primaria también es considerablemente alto.

En la educación primaria y secundaria, México necesita abordar los problemas que plantean la baja calidad de la docencia, el ausentismo, la falta de puntualidad y la escasa formación pedagógica. Asimismo, es preciso mejorar los programas de capacitación de docentes, el sistema por el que se les asignan los destinos laborales y el concepto global que el país tiene del magisterio. También deben abordarse las limitaciones individuales que afrontan los maestros. Algunos se ven obligados a impartir clases en una escuela por la mañana y en otra por la tarde, mientras que otros desempeñan un segundo empleo en distintos sectores. Pero si estos cambios no vienen acompañados de un sistema de evaluación de la calidad docente bien concebido y aplicado, que oriente a cada educador sobre cómo mejorar su labor, tendrán poca probabilidad de generar repercusiones visibles en los resultados del aprendizaje.

### Porcentaje de docentes cuyo director informó que las siguientes conductas obstaculizaban la instrucción en su escuela (2007-2008)



Nota: Los países se clasifican en orden descendente del porcentaje de docentes que señalan la falta de apoyo pedagógico como elemento que obstaculiza la instrucción.

Fuente: OCDE.



Para enfrentar muchos de estos desafíos, México ha introducido un número importante de reformas:

- El Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, que promueve el desarrollo de estándares, buenas prácticas de enseñanza y criterios de evaluación para los maestros y directores de escuelas.
- La Reforma Integral de la Educación Básica, que introduce nuevos estándares curriculares basados en las habilidades.
- La consolidación del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, para elevar la calidad de los candidatos seleccionados para entrar en la docencia.
- Una reforma de los criterios guías de la Carrera Magisterial para aumentar el peso relativo del desempeño estudiantil en el criterio de evaluación de 20% a 50%.
- El establecimiento del Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas (RENAME), un padrón de maestros y alumnos por escuelas que incluirá información detallada de gran utilidad, como el nivel de formación y capacitación de cada maestro, así como los resultados obtenidos por sus alumnos.

Con estas reformas, México continúa con sus esfuerzos para mejorar el desempeño educacional de sus escuelas y alumnos, avanzando hacia una mejor rendición de cuentas de su sector educativo.

## **Formación técnica y profesional**

El sistema mexicano de formación técnica y profesional tiene muchos puntos fuertes, entre los que destacan las iniciativas que ofrecen oportunidades de aprendizaje en zonas remotas y para alumnos que corren el riesgo de abandonar los estudios. También abundan los casos de integración profesional exitosa en el mercado de trabajo y excelentes ejemplos de colaboración entre las industrias y las escuelas profesionales locales. Sin embargo, todavía hay mucho que hacer para mejorar este sistema. Por ejemplo, se podría ampliar y mejorar el modelo de prácticas profesionales. Asimismo, existe mucho margen de mejora en materia de calidad docente, especialmente en lo relativo a la preparación del profesorado. Además, el sistema podría beneficiarse si se organizara mejor la certificación profesional y se aprovecharan más las experiencias recientes en la formulación de políticas.

Existe una clara voluntad de afrontar estos retos, patente en las numerosas iniciativas emprendidas recientemente. Sin embargo, hay por lo menos cinco aspectos concretos en los que habría que insistir. En primer lugar, México necesita incorporar a su sistema de formación profesional un mecanismo coherente de consulta entre el empresariado y los centros educativos. Segundo, deberían introducirse estándares de calidad para los contratos de prácticas profesionales con la finalidad de ampliar la capacitación en el centro de trabajo. Tercero, los docentes de la formación profesional deberían recibir capacitación pedagógica antes o inmediatamente después de ingresar en el magisterio. Cuarto, México podría examinar la posibilidad de crear un sistema de certificación de la formación profesional de ámbito nacional. Y quinto, es necesario desarrollar la capacidad de análisis y el uso de la información sobre las necesidades y los vínculos con el mercado laboral, a fin de orientar la concepción de políticas y mejorar la toma de decisiones.



## Educación superior

La educación superior constituye una de las claves de la modernización de México, dada su capacidad de dotar al país del capital humano necesario para crecer de manera sostenida, alcanzar una mayor integración social y desarrollarse plenamente. En los últimos 50 años, el acceso a la educación superior ha pasado del 1% al 26.2% en el grupo de jóvenes entre 19 y 23 años de edad. A pesar de este importante aumento, el nivel de formación universitaria en el conjunto de la población es todavía muy inferior al promedio de la OCDE, pues alcanza al 19% de la población entre 25 y 34 años de edad y tan sólo al 9% de los que se encuentran entre los 55 y los 64 años, en comparación con promedios del 35% y el 20% en el conjunto de la OCDE, respectivamente.

El gasto en la enseñanza de nivel superior se incrementó 78% entre 1995 y 2008. Sin embargo, dado que el volumen de estudiantes inscritos creció también con mucha rapidez, el gasto por estudiante sólo aumentó en 16%. El sistema mexicano de educación superior sigue enfrentando desafíos en materia de equidad. Para afrontarlos con eficacia, habría que asegurarse de que los apoyos gubernamentales, en forma de becas y préstamos estudiantiles, se dirijan a quienes verdaderamente los necesitan. Por esta razón, la reforma del financiamiento de la enseñanza superior debería comprender tres medidas fundamentales: 1) evaluar si el equilibrio actual de distribución de costos es sostenible y si refleja adecuadamente la importancia relativa de los beneficios sociales de dicha enseñanza; 2) mejorar la transparencia de la asignación de fondos a las instituciones y hacerla más congruente con la estrategia global de educación superior; y 3) ampliar significativamente el sistema de apoyo a los estudiantes de bajos recursos.

## Recomendaciones claves de la OCDE

- Mejorar los programas de formación y capacitación del profesorado, así como el proceso de asignación de personal docente a las escuelas. Estos cambios deben acompañarse de un sistema de evaluación bien concebido y rigurosamente aplicado.
- Perfeccionar el sistema de evaluación, centrarlo en los resultados del aprendizaje y aprovechar las estadísticas de rendimiento académico para configurar evaluaciones conjuntas en las escuelas, a fin de mejorar dicho rendimiento.
- Deberían formularse criterios en materia de planes de estudio y resultados académicos, tanto para los alumnos como para los docentes, con miras a fomentar la transparencia profesional entre maestros y directores, y velar por el compromiso y la motivación de los agentes pedagógicos, a fin de mejorar los rendimientos educativos.
- Crear un sistema coherente de formación técnica y profesional que haga hincapié en la calidad docente, mejore la certificación de los conocimientos y elabore un mecanismo unificado de consultas con el empresariado para facilitar las prácticas profesionales.
- Revisar el financiamiento de la educación superior, evaluando el equilibrio entre costos públicos y beneficios sociales, mejorando la transparencia de la asignación de fondos a las instituciones y ampliando y haciendo más equitativos los mecanismos de apoyo a los estudiantes de escasos recursos.

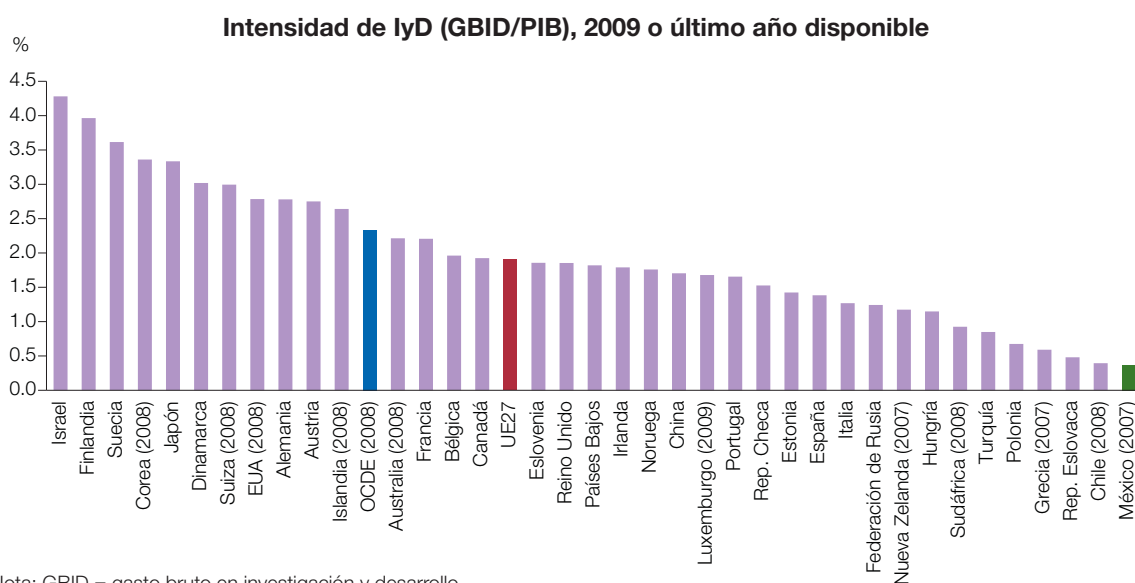


## Innovación, ciencia y tecnología

Durante muchos años, México ha realizado inversiones insuficientes en ciencia, tecnología e innovación. Como resultado, el potencial de crecimiento de su economía es inferior al de otros países. Esta situación debe mejorar, si México aspira a alcanzar un nivel de competitividad comparable al de otras economías emergentes. Según los indicadores disponibles, el nivel general de innovación en México es realmente bajo, no sólo en comparación con otros países de la OCDE, sino también con las economías emergentes más dinámicas. El gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB sigue siendo inferior al 0.5%, en contraste con un promedio superior al 2.3% en el conjunto de la OCDE y cercano al 1.7% en China. México debería aprovechar plenamente sus recursos para impulsar un desarrollo basado en el conocimiento y aprovechar sus activos en la materia, que comprenden polos de excelencia en la educación superior y la investigación científica, un acervo considerable de técnicos e ingenieros altamente calificados, una rica cantera de emprendedores y, sobre todo, una población joven.

### **Innovación, ciencia y tecnología**

Los bajos niveles de innovación en México pueden atribuirse a la existencia de un marco poco propicio y a deficiencias en la dirección del sistema mexicano de innovación. Esto explica la persistencia en ese ámbito de un nivel insuficiente de inversión, tanto pública como privada. Los desafíos son múltiples. El grado de competencia sigue siendo bajo en sectores estratégicos para la innovación, como las telecomunicaciones, la producción y distribución de energía y el transporte. Es indispensable mejorar las capacidades del capital humano en todos los niveles y sectores de la economía. Las nuevas empresas basadas en nuevas tecnologías y las compañías innovadoras deben tener mejor acceso al financiamiento privado. También persisten muchas barreras reglamentarias que obstaculizan la actividad empresarial y deficiencias en materia de gobierno corporativo que reducen los incentivos para promover la eficacia y la innovación.



Nota: GBID = gasto bruto en investigación y desarrollo.  
Fuente: OECD STI Scoreboard, 2011.

México debe intensificar sus esfuerzos para mejorar el rumbo del sistema nacional de innovación, garantizando prioridades claras y su aplicación eficiente. Este esfuerzo debe incluir: una mejor coordinación entre las secretarías de Estado y los organismos responsables de la elaboración y ejecución de las políticas; la implantación de una evaluación más sistemática y de mejores mecanismos para incorporar los resultados de la evaluación en la formulación de las políticas y la asignación de recursos; y la descentralización de las políticas de fomento de la innovación. Todo esto debe ir acompañado de un esfuerzo paralelo orientado a fortalecer la capacidad institucional, financiera y de infraestructura de las diferentes regiones, a fin de que puedan elaborar y aplicar sus propias estrategias.

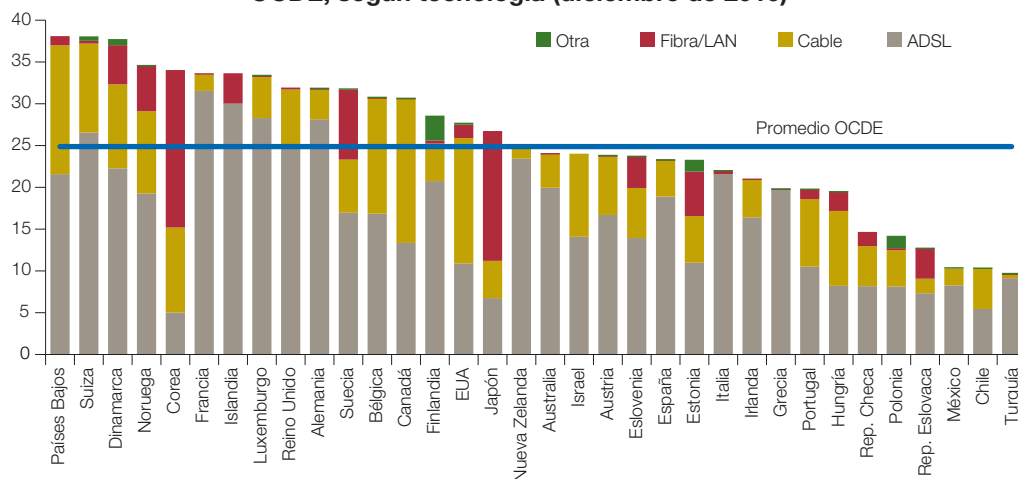
Es muy importante realizar esfuerzos presupuestarios para apoyar la inversión en IyD e innovación, introduciendo reformas orientadas a: garantizar una mayor eficiencia del gasto; utilizar más los apoyos directos que los incentivos fiscales; y proceder a la simplificación y la reestructuración de los sistemas de ayuda directa, así como a la ampliación de los programas, con el fin de mejorar las sinergias entre la IyD pública y privada en ámbitos prioritarios, como la salud, la energía, la gestión del agua y el suministro y la seguridad de los alimentos, entre otros.

## El sector de las telecomunicaciones en México

El sector de las telecomunicaciones es un buen ejemplo de cómo la falta de competencia obstaculiza el desarrollo de la infraestructura de innovación en México y dificulta la difusión de las innovaciones en el resto de la economía y la sociedad. Pese a las mejoras de los últimos años, México sigue siendo uno de los países de la OCDE con la infraestructura de telecomunicaciones más atrasada y con los servicios telefónicos más costosos. La introducción de reformas con miras a fomentar la competencia en el sector es un imperativo para estimular la innovación, el crecimiento y la competitividad de la economía mexicana.



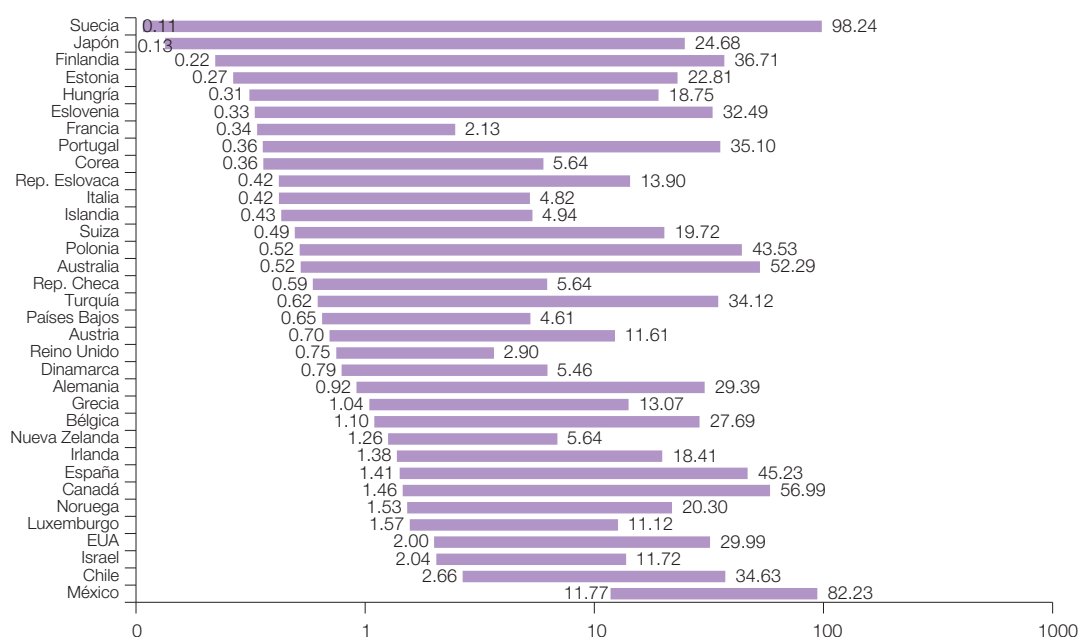
### Subscriptores de servicios fijos de banda ancha por cada 100 habitantes en los países de la OCDE, según tecnología (diciembre de 2010)



Fuente: OCDE.

La densidad de banda ancha en México (número de subscriptores por cada 100 habitantes) figura entre las más bajas de los países de la OCDE y la velocidad sigue siendo lenta como resultado de la insuficiente inversión en infraestructuras. Esta debilidad del sector de las telecomunicaciones guarda estrecha relación con la insuficiente competencia en este ámbito y con un régimen de inversión relativamente restrictivo que, en el caso de la telefonía fija, impone límites a la propiedad extranjera. Por otra parte, el desarrollo de una competencia eficaz se ve dificultada por el uso abusivo del derecho de amparo, ya que las empresas recurren a procedimientos judiciales para poner trabas a la aplicación de las decisiones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), el organismo regulador de las telecomunicaciones, y de la Comisión Federal de Competencia.

### Intervalo de precios de la banda ancha por Mbps, septiembre de 2010, en dólares (PPC)



Fuente: OCDE, *Perspectivas del Sector de las Comunicaciones*, 2011.



Las reformas del marco normativo pueden contribuir a facilitar la entrada de nuevos participantes en el mercado y estimular así la competencia. Por ejemplo, el acceso no discriminatorio de terceros a las redes mediante la desagregación del bucle local (*local loop unbundling, LLU*) y el aumento de operadores en la red móvil virtual podrían tener un efecto importante en la competencia de precios, beneficiando a los consumidores, los negocios, y la competitividad de México.

Los precios de interconexión en México son altos, tanto en las redes fijas como en las móviles, la interconexión se ofrece en puntos que no siempre son técnicamente eficientes y hay dificultades para aplicar sanciones por violaciones de interconexión. En líneas generales, se debiera fortalecer al regulador mediante competencias adicionales y una mayor autonomía, eliminar las duplicidades con otras instituciones (doble ventanilla), y reformar el sistema judicial para permitir la aplicación efectiva de sus decisiones. Estos y otros aspectos serán analizados por el estudio que la OCDE está llevando a cabo sobre el desempeño del sector de las telecomunicaciones en México, el cual se hará público en enero de 2012. El estudio contendrá una serie de recomendaciones de políticas públicas en relación al sector, con el objetivo de promover la competencia y mejorar el marco institucional.

## Recomendaciones claves de la OCDE

- Mejorar el marco de condiciones para la innovación, mediante la mayor inversión en capital humano en todos los niveles y sectores de la economía.
- Para mejorar el rumbo del sistema de innovación es preciso coordinar con mayor eficacia la relación entre secretarías de Estado y organismos, y evaluar sistemáticamente, así como descentralizar, la política de innovación.
- Apoyar la inversión en I+D e innovación, introduciendo reformas que garanticen una mayor eficiencia del gasto, en particular mediante el fomento de la colaboración público-privada en ámbitos prioritarios.
- Promover la competencia para aumentar la innovación en todos los sectores y el desarrollo de las infraestructuras esenciales, en particular en las industrias de redes.
- Eliminar los límites a la inversión extranjera y a la propiedad de la infraestructura de telecomunicaciones por línea fija y en el sector de los servicios; permitir el acceso no discriminatorio de terceros a las redes y reformar el marco de interconexión.





## Medio ambiente y crecimiento verde

Desde la Evaluación del Desempeño Ambiental de México realizada por la OCDE en 2003, el país ha tomado importantes iniciativas para reforzar su política medioambiental y su marco institucional. Las recomendaciones de esta evaluación sirvieron de base al Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Por otro lado, México se ha esforzado en reformar el fondo de estabilización del precio de los combustibles y reducir los subsidios a la electricidad, el diesel, la gasolina y el gas licuado de petróleo (GLP). Los avances realizados en este aspecto se han subrayado en el Estudio Económico sobre México 2011 de la OCDE. También se han logrado notables avances en el fortalecimiento de las medidas de reducción de la contaminación del aire a partir de fuentes móviles y la introducción de políticas proactivas en el ámbito de la naturaleza y la diversidad biológica. Sin embargo, México debe mejorar aún más la integración de los aspectos medioambientales en sus políticas nacionales y sectoriales para avanzar hacia un crecimiento verde.

### Cambio climático

México fue el primer país no incluido en la lista del Anexo I del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) que adoptó unilateralmente la fijación de metas de reducción de emisiones. En 2008, por ejemplo, el gobierno anunció la ambiciosa meta de lograr una disminución del 50% de las emisiones nacionales para 2050 en relación con los niveles de 2000. En 2009, el país también adoptó un Programa Especial sobre Cambio Climático que incluye una serie de acciones para alcanzar una reducción anual de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de 51 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e) (-8%) en 2012. Las emisiones de estos gases han aumentado en más de un 40% de 1990 a la fecha; en gran medida debido al transporte y las centrales de producción eléctrica que utilizan petróleo.

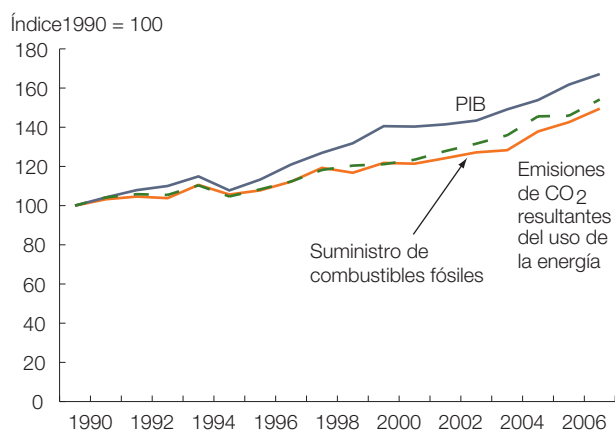
México ha desempeñado un importante papel de “puente” entre los países firmantes y no firmantes del Anexo I y acogió la 16a. Conferencia de las Partes del CMNUCC a finales de 2010, cuyos resultados contribuyeron a fomentar la confianza internacional en la capacidad del sistema multilateral para responder al problema global del cambio climático. México apoyó también los Acuerdos de Cancún con la promesa de reducir las emisiones de GEI en 2020 hasta un 30% respecto al nivel actual si recibe una ayuda financiera y tecnológica adecuada por parte de los países desarrollados. El proyecto de Ley General de Cambio Climático presentado en marzo de 2010 establecerá los mecanismos que garanticen una planificación y una cooperación coherentes entre las diferentes secretarías y el gobierno. El proyecto de ley propone fijar reglas operativas para un Fondo Verde Mexicano, encaminado a canalizar los recursos económicos nacionales e internacionales para las acciones destinadas a la mitigación y a la adaptación y a establecer las bases técnicas y jurídicas para un plan nacional de mercado de emisiones con miras a fomentar la eficacia energética.

Los proyectos de mitigación que podrían ayudar a México a alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones pueden dividirse en tres grandes categorías: 1) Una parte de la reducción de emisiones que hay que alcanzar en

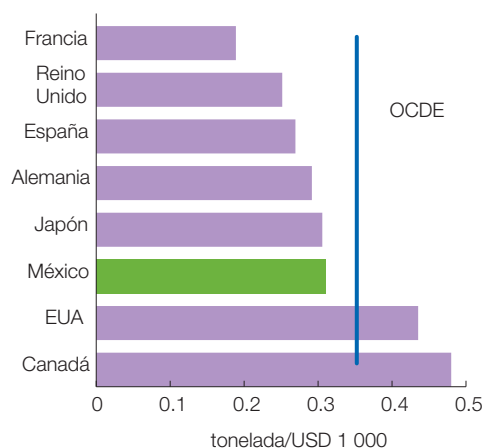


2030, para mantenerse en la ruta marcada de mitigación del cambio climático, puede lograrse implementando proyectos con un valor presente neto (VPN). Ello sería posible si se eliminaran los obstáculos administrativos y regulatorios; 2) Otra parte podría lograrse gracias a proyectos con un VPN positivo, pero con elevados costos iniciales de inversión que requiriesen una ayuda financiera de países más desarrollados, lo que podría resultar del mecanismo de financiamiento de respuesta rápida que se está desarrollando en el marco de las negociaciones del CMNUCC; 3) Por último, existe un grupo de proyectos con un VPN bajo o negativo, o costos netos a los precios actuales de la energía. Para que estos proyectos sean rentables, sería necesario fijar el precio de las emisiones de acuerdo con su costo social por medio de un mercado del carbono, lo que implicaría ya sea derechos de emisión negociables o impuestos al carbono.

### Tendencia de las emisiones de CO<sub>2</sub>, 1990-2007



### Intensidad de las emisiones por unidad del PIB, 2007



Fuente: Compendio de datos medioambientales de la OCDE y Agencia Internacional de la Energía (AIE).

## Crecimiento verde

El Estudio Económico de la OCDE sobre México en 2011 analizó, entre otros aspectos, la manera de lograr que las políticas medioambientales y energéticas respalden más el crecimiento verde. Lograr un crecimiento verde en México requerirá una mayor coherencia en los sectores económicos, en especial en los de energía, transporte y agricultura, en el contexto del Programa Marco para el Crecimiento Verde. Mejorar la eficacia en las industrias estatales de electricidad y petróleo constituye un elemento clave para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones de GEI del país. Pese a los esfuerzos para promover la coordinación (por ejemplo entre las secretarías de Medio Ambiente y de Agricultura), los imperativos políticos y económicos han obstaculizado los progresos de eliminación de los subsidios nocivos para el medio ambiente, que también son dañinos para el propio presupuesto.

Una mejor asignación de los subsidios a la energía, al mismo tiempo que una mayor adaptación de los precios a los costos, son objetivos declarados de la estrategia energética de México. El gobierno ha empezado a implementar un nuevo plan de transferencias en efectivo para ayudar a los hogares pobres a cubrir sus necesidades de energía con menos distorsiones que en el sistema actual. México también ha iniciado un interesante programa piloto destinado a reemplazar los subsidios a la electricidad para el bombeo de agua



de riego por transferencias en efectivo directas en algunos Estados, eliminando de este modo la distorsión de precios. No obstante, el gobierno mexicano tiene que hacer más para alinear los precios de la energía con los costos. A pesar de los esfuerzos por aumentar gradualmente los precios de la gasolina, el diesel y el GLP, los subsidios siguen vigentes y es probable que aumenten más si los precios internacionales suben. Se ha hecho muy poco con el fin de eliminar los subsidios a la electricidad.

Dichos subsidios deberían retirarse gradualmente, de acuerdo con los objetivos gubernamentales. En contrapartida, la extensión de las ayudas en efectivo para los pobres sería mucho más eficaz para luchar contra la pobreza y ayudar a los ciudadanos, y a la economía en su conjunto, a amortiguar los shocks que han afectado los ingresos. La implementación de un sistema de comercio de derechos de emisión (ETS, por sus siglas en inglés) o de mayores impuestos directos a los GEI, sería un buen enfoque para empezar a fijar el precio de las emisiones de acuerdo con sus costos sociales.

## **Naturaleza y diversidad biológica**

La conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica constituyen un factor fundamental para facilitar el crecimiento verde. México es uno de los países con mayor diversidad biológica de nuestro planeta, por lo que sus políticas proactivas en este terreno son un ejemplo para el resto de los países. El país ha incrementado su financiamiento para gestionar las zonas protegidas, que cubren ahora el 11.5% del territorio nacional (frente al 8.6% en 2000). “La planificación ecológica del uso de la tierra” se está generalizando fuera de las zonas protegidas. Por ejemplo, México es uno de los pocos países con un programa nacional de pagos por Servicios Hidrológicos Medioambientales, que ofrece incentivos a los propietarios de bosques privados y comunales por el suministro de servicios medioambientales. Asimismo, se introdujeron recientemente subsidios para la recompra de flotas pesqueras costeras y la reconversión tecnológica de técnicas de pesca para reducir las capturas secundarias. Sin embargo, el número de inspectores ha disminuido en estos últimos años y México debe fortalecer la aplicación de la normativa existente para la protección contra la explotación ilegal de los bosques y el tráfico de especies. La aplicación de instrumentos económicos podría ampliarse también a otras áreas de manejo de recursos naturales.

## **Gestión del agua**

Durante los últimos años, el financiamiento para la gestión hídrica y la infraestructura en México ha experimentado un crecimiento espectacular, aumentando 137% entre 2003 y 2008. Esto ha contribuido a la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al acceso al agua potable y salubridad. Sin embargo, México sigue a la zaga en lo relativo a la aplicación de las leyes sobre el vertido de aguas residuales y su tratamiento municipal e industrial. El país cuenta con políticas relativamente bien desarrolladas para la gestión de los recursos hídricos, aunque sigue siendo un andamiaje institucional complejo y, por lo mismo, su nivel de implementación es irregular desde un punto de vista institucional y financiero. Es necesario aplicar mejoras profundas para incrementar la participación de los usuarios en el financiamiento de la gestión del agua y en el cobro de los costos por servicios de irrigación.

La sostenibilidad financiera de las agencias que gestionan las cuencas de los ríos debe mejorarse mediante planes financieros estratégicos que combinen los subsidios públicos y los recursos obtenidos de los usuarios.



Un enfoque integrado de las políticas hídricas también requiere una mejor coordinación con otros sectores, en particular la agricultura, así como entre los diferentes niveles del gobierno. El Estudio Económico de la OCDE sobre México en 2011 analiza la manera en que los subsidios a la electricidad en agricultura disminuyen los precios de bombeo de agua para riego, que representa casi el 80% del agua utilizada en el país, lo que ha llevado a la sobreexplotación de las aguas subterráneas. Además, el subsidio hace que la inversión en sistemas de riego por aspersión o goteo no sea rentable. Los estudios demuestran que la reducción del subsidio a la electricidad para riego a sólo un tercio de los costos de la electricidad resultaría en una disminución del 19% de la extracción de agua (Guevara-Sanginés, 2006; Muñoz y col., 2006). Aunque, de alguna manera, la demanda de agua para riego no es elástica, este enfoque sería suficiente para devolver el equilibrio a algunos acuíferos y dar más tiempo a otros.

### Recomendaciones claves de la OCDE

- Analizar y revisar los instrumentos fiscales desde una perspectiva medioambiental y económica, especialmente para eliminar los subsidios perjudiciales para el medio ambiente.
- Considerar la introducción de impuestos a las emisiones de gases de efecto invernadero de base más amplia o un sistema de comercio de emisiones de carbono.
- Aumentar la utilización de instrumentos económicos, por ejemplo el cobro al usuario del agua así como los servicios de saneamiento y las tasas de acceso a las zonas protegidas.
- Fortalecer la aplicación y el cumplimiento de la ley, incluyendo la persecución de la caza furtiva, la explotación ilegal de los bosques y los vertidos de aguas residuales, gracias, entre otras medidas, al aumento del número de inspectores.
- Mejorar el tratamiento de las aguas residuales (tanto municipales como industriales), campo en el que se observa un retraso de México respecto a la mayoría de los países de la OCDE.



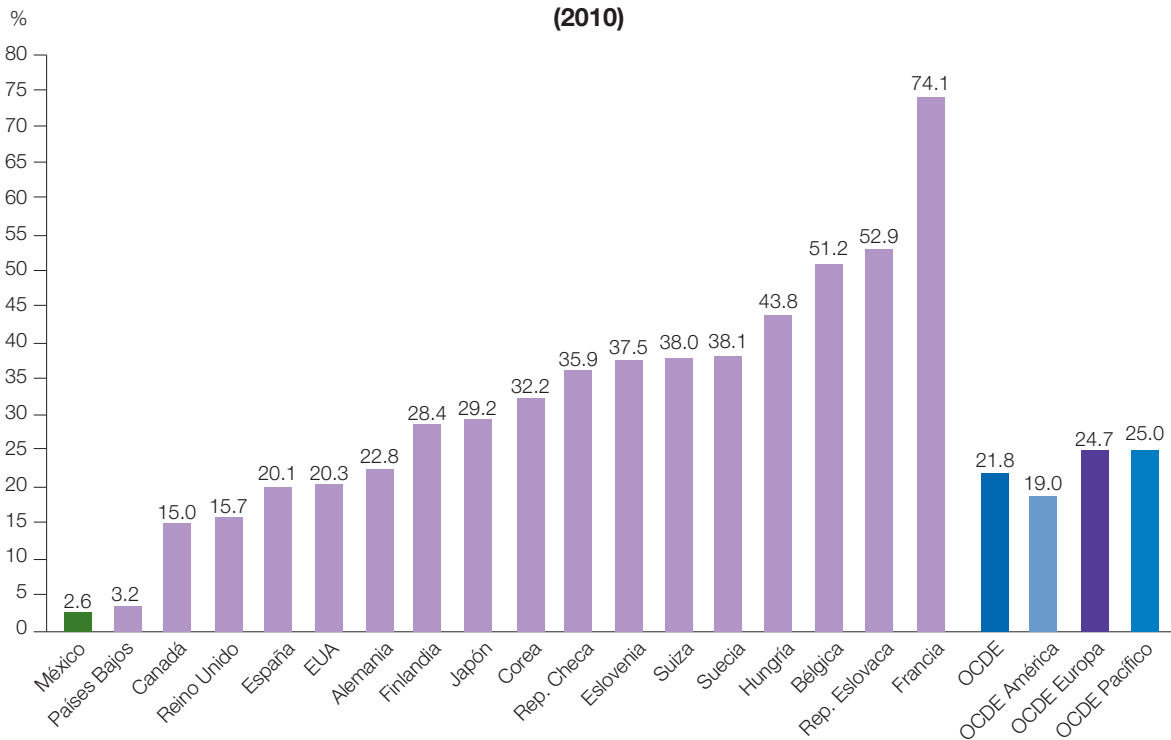
## Energía nuclear

México es uno de los 30 miembros de la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE (AEN), cuya misión es ayudar a sus países miembros a mantener y desarrollar, mediante la cooperación internacional, las bases científicas, tecnológicas y legales indispensables para utilizar de manera segura, ecológica y económica la energía nuclear con fines pacíficos. Sus trabajos abordan la seguridad y la regulación del sector nuclear, la gestión de residuos radioactivos, la protección radiológica y la salud pública, la ciencia, la información y el desarrollo de la energía nuclear, así como la respectiva legislación internacional.

El país posee actualmente una planta de energía nuclear en Laguna Verde, equipada con dos reactores nucleares, que suministra el 2.6% de la producción total de electricidad. El promedio de la OCDE es del 22%. En muchos países de la OCDE, la energía nuclear sigue considerándose una solución pragmática en lo que respecta a la seguridad del suministro, la estabilidad del costo y el cambio climático. El accidente nuclear en Fukushima Daiichi, en Japón, ha hecho que se reexamine la seguridad de las centrales nucleares en todo el mundo, así como los elementos en los que se basa dicha seguridad, pero, en la mayoría de los casos, no se ha puesto en duda el uso de la energía nuclear en sí.

### Proporción de la energía nuclear en la producción total de electricidad en los países de la OCDE

(2010)





México está representado por la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias (CNSNS) en los dos comités de la AEN encargados de la seguridad y la regulación de la energía nuclear y participa activamente en ellos, así como en varios de sus grupos de trabajo, como los que estudian la experiencia operativa, las prácticas de inspección y el análisis y la gestión de accidentes. La Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ) y el Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE) también participan en determinadas actividades. Adicionalmente, México ha mostrado interés en el trabajo de la Agencia sobre el desarrollo de la energía nuclear, incluidos los estudios de costos. También ha tomado parte en dos ejercicios internacionales de emergencia nuclear organizados por la AEN y es miembro del Sistema conjunto AEN/OIEA de información sobre exposición ocupacional, aunque su participación es menor en otros campos de trabajo de la AEN.

Desde el punto de vista del desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente, la energía nuclear es parte de la respuesta a un imperativo global y medioambiental que no se puede ignorar. El uso de la energía nuclear en México contribuye a la diversificación energética y a la reducción de las emisiones de carbono. El país podría aumentar su participación y su contribución en las acciones de la AEN para promover mayores avances hacia un suministro confiable, seguro y costeable en una economía más “verde”, con bajas emisiones de carbono.

## Recomendaciones claves de la OCDE

- México es el único país miembro de la AEN que produce energía nuclear y que no ha firmado la Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radiactivos, por lo que debería considerar hacerlo.
- De manera más general, el país debería avanzar más en los asuntos relativos a la gestión de residuos radiactivos, en particular en lo referente al financiamiento del futuro desmantelamiento de las unidades 1 y 2 de Laguna Verde y el desarrollo de un depósito de residuos radiactivos.
- En el actual contexto posterior al accidente nuclear de Fukushima, México podría tener interés en concretar su participación en el Grupo de trabajo sobre emergencias nucleares de la AEN, en el que se están intercambiando ideas y propuestas sobre cómo mejorar la preparación y la comunicación en torno a las emergencias nucleares.

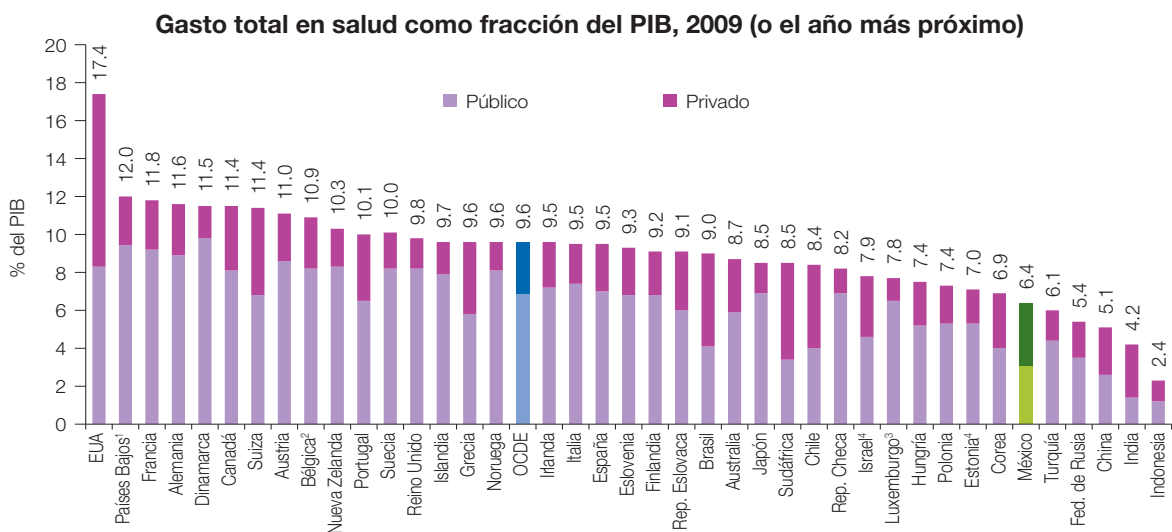


## Salud

Durante las últimas décadas, México ha experimentado avances notables en el sector salud. Especialmente en el aumento de la esperanza de vida y la reducción constante de las tasas de mortalidad infantil. No obstante, la expectativa de vida de los mexicanos sigue siendo la cuarta más baja entre los países de la OCDE. Para mejorar aún más los servicios de salud del país, resulta clave abordar los problemas de las zonas rurales y los estados más pobres.

### Retos del sistema mexicano de salud

México ha tomado medidas innovadoras para mejorar el funcionamiento de su sistema de salud. El Seguro Popular, por ejemplo, introducido de manera progresiva, está realizando una contribución loable, asegurando una cobertura básica a un segmento cada vez mayor de la población. El mecanismo de financiación del programa promueve la transferencia de recursos de los estados más ricos hacia los menos favorecidos, reduciendo las diferencias en la oferta y la calidad de los servicios de salud en todo el país. El Seguro Popular cubre también el tratamiento de la mayoría de las dolencias comunes, pero excluye algunas terapias muy costosas, por lo que constituye un ejemplo para muchos otros países sobre cómo lograr resultados equitativos sin dañar la sostenibilidad fiscal del sistema. Sin embargo, no puede esperarse que este mecanismo resuelva todos los problemas del sistema mexicano de salud. Es preciso encontrar financiamiento adicional y mejorar la eficiencia de las prestaciones en el sector público.



Notas: 1. En los Países Bajos, no es posible distinguir con claridad la participación pública y privada para la parte de los gastos de salud relacionados con las inversiones. 2. El gasto total excluidas las inversiones. 3. El gasto en salud pública se destina a la población amparada por los seguros en lugar de los residentes. 4. El gasto privado comprende la financiación procedente del resto del mundo.

Fuente: OECD Health Data 2011; Base de datos de la OMS sobre el gasto sanitario mundial.



## Fragmentación del sistema de salud

El sistema mexicano de salud se compone de un sector privado extenso y prácticamente no regulado y un sector público fragmentado en varios organismos integrados verticalmente que financian o aseguran, prestan servicios sanitarios y cubren a diferentes segmentos de la población. Además para la población pobre no asegurada existe otro sistema de servicios estatales de salud, que en el pasado no contaba con la financiación necesaria. Antes de la introducción del Seguro Popular, sólo la mitad de la población contaba con seguro de salud. En México, buena parte del gasto sanitario procede del sector privado (más de 50% del gasto total en salud en 2008), nivel muy superior al promedio de la OCDE, que se sitúa en torno al 29%. Entre los países de la OCDE, sólo Estados Unidos de América tiene niveles igualmente bajos de financiación pública.

El gasto en salud debe enfocarse mejor. El financiamiento público *per cápita* se ha correlacionado inversamente con indicadores de carencia, tales como la mortalidad infantil, y con las zonas geográficas más desfavorecidas. En consecuencia, el acceso de la población a los servicios de salud ha sido muy desigual. Las deficiencias en los servicios son resultado de no contar con suficientes doctores y camas de hospital. Por ejemplo, a pesar de que desde 1990 la oferta de profesionales de salud registró un gran incremento, en 2008 México todavía contaba con dos médicos por cada 1 000 habitantes (muy por debajo del promedio de la OCDE de 3.2 médicos por cada 1 000 habitantes), mientras que la proporción de camas de hospital por habitante (1.6 camas por cada 1 000 habitantes) también estaba muy por debajo del promedio de la OCDE (3.6 camas por cada 1 000 habitantes).

## Acceso y cobertura a costo accesible

El Seguro Popular ha ampliado la cobertura de la población pobre y no asegurada, y se ha extendido rápidamente desde su creación en 2004. En 2008, el 71% de la población mexicana gozaba ya de cobertura sanitaria pública. El Comisionado Nacional de Protección Social prevé que para fines de 2011 la cobertura del Seguro Popular alcance a 49 millones de personas, en comparación con los 37 millones que cubría en 2010.

A pesar de este éxito, entre los retos futuros figuran las diferencias en la capacidad de algunos estados para administrar adecuadamente el Seguro Popular y los continuos problemas relacionados con el financiamiento para hacer frente al aumento de la demanda. En fechas recientes, México ha tomado medidas para integrar diferentes seguros y servicios de atención sanitaria. Por ejemplo, la Secretaría de Salud confeccionó una base de datos de salud integrada y creó un sistema común de tarifas para todos los organismos de cobertura sanitaria, además las diferentes instituciones realizan en común algunas compras de medicamentos patentados. México requiere de reformas adicionales para hacer más eficaz el sistema de salud y la prestación de los servicios correspondientes, por ejemplo: mediante dispositivos que recompensen el alto rendimiento y mejoren la eficiencia entre los compradores y los proveedores de los servicios. Otra opción podría ser la creación de un sistema general de servicios de salud mediante un seguro único que se aplique a todos los derechohabientes.

## Los nuevos desafíos: obesidad y diabetes

Mejorar la eficacia del sistema de salud mexicano también es fundamental para hacer frente a dos problemas especialmente urgentes: la obesidad y la diabetes, que están afectando a una fracción cada vez mayor de la población. En los últimos 30 años, México ha llegado a ser uno de los países del mundo más afectados por la epidemia mundial de obesidad. México es el segundo país más obeso de la OCDE, por debajo tan



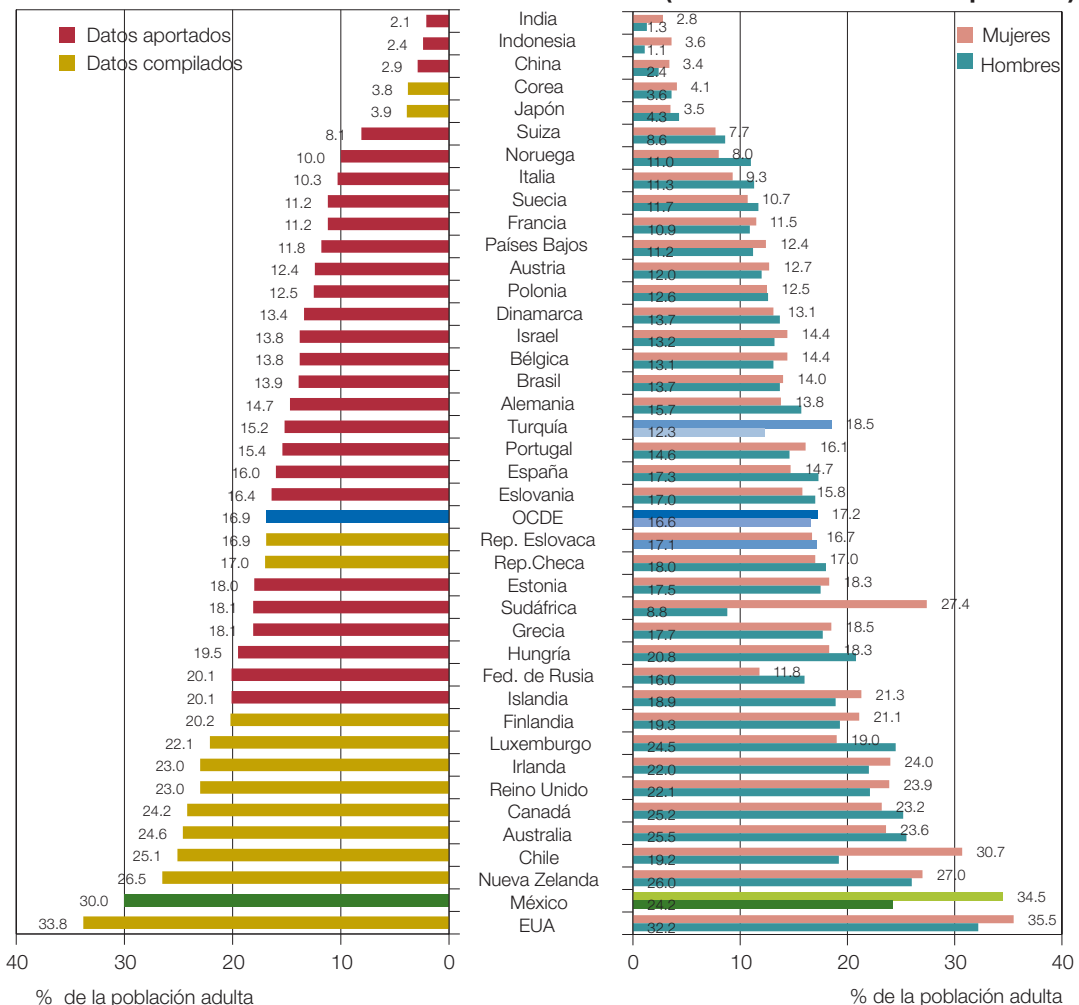


sólo de Estados Unidos de América. De acuerdo con los datos oficiales más recientes, entre 2000 y 2006, las tasas de sobrepeso pasaron del 62.3% al 69.5% entre la población adulta, y las de obesidad, del 24.2% al 30.4%. Además, uno de cada tres niños es obeso o tiene sobrepeso, lo que indica que México está entre los primeros países del mundo con mayores índices de obesidad infantil.

La diabetes es la enfermedad crónica más directamente vinculada con la obesidad y está aumentando rápidamente. Se calcula que 10.8% de la población mexicana entre 20 y 79 años de edad padece de diabetes, porcentaje que figura entre los más altos de la OCDE. La diabetes de tipo 1, la modalidad predominante de la enfermedad entre los jóvenes, representa entre el 10 y el 15% de todos los casos registrados.

Según los estudios de la OCDE, una de las políticas más eficaces en la prevención de las enfermedades relacionadas con la obesidad y la diabetes consiste en dar orientación preventiva en materia de atención primaria a los adultos en situación de riesgo. En el caso de México, esas medidas permitirían ganar un año de vida libre de enfermedad por cada 12 personas. Por menos de 0.8 dólares por persona, podría aplicarse un conjunto de medidas eficaces, que comprendería una campaña nacional en los medios de comunicación para promover hábitos saludables; un programa obligatorio de etiquetado de productos alimenticios; la regulación de la publicidad de los alimentos para niños; y medidas fiscales que combinen impuestos y subsidios, en función de la calidad de los alimentos.

### Obesidad entre los adultos de 15 o más años de edad (en 2009 o en el año más próximo)



Fuente: OECD Health Data 2011; fuentes nacionales para los países que no son miembros de la OCDE.



## Recomendaciones claves de la OCDE

- Fomentar la eficiencia de los hospitales y prestadores de servicios institucionales mediante la introducción de una separación más clara entre proveedores y usuarios, y de mecanismos de pago basados en la calidad del servicio.
- Fomentar la productividad de los profesionales de la salud, vinculando la remuneración a la eficiencia y la calidad, velando por que la práctica privada de la medicina no reduzca la disponibilidad de servicios públicos.
- Fomentar la calidad y la eficacia en función de los costos, ampliando la prevención de enfermedades y las iniciativas de fomento de la salud.
- Implementar un conjunto de medidas de amplio espectro para combatir la obesidad y la diabetes, como por ejemplo: una campaña nacional en los medios de comunicación para promover hábitos saludables; un programa obligatorio de etiquetado de productos alimenticios; la regulación de la publicidad de los alimentos para niños y medidas fiscales que combinen impuestos y subsidios, en función de la calidad de los alimentos.



## Medir el bienestar y el progreso en México

Entender el bienestar de la población y los factores que lo determinan es una tarea fundamental, porque el bienestar modula la dirección en la que la sociedad debe avanzar con miras a alcanzar el progreso verdadero. Sobre la base de esa comprensión, es posible elaborar estadísticas para dar seguimiento al progreso en general y saber si se avanza en la dirección correcta. En la medida en que se disponga de instrumentos de medición más sofisticados, los responsables políticos serán capaces de adoptar decisiones más adecuadas y los ciudadanos estarán en mejor posición para exigir medidas que respondan a sus aspiraciones.

Los indicadores que se usan habitualmente para determinar si hay mejorías en el bienestar de la población no reflejan fielmente la realidad. Esto es particularmente cierto en el caso del PIB, un indicador que se centra exclusivamente en la producción de bienes y servicios, pero no tiene en cuenta otros factores como la distribución, la justicia, las libertades, la seguridad, el grado de satisfacción y la sostenibilidad del crecimiento económico. Una evaluación más amplia y equilibrada del progreso debería reconocer sus múltiples dimensiones y perspectivas: es preciso elaborar un enfoque multidisciplinario que integre una amplia gama de criterios.

### **México encabeza el debate sobre el bienestar en América Latina**

México está firmemente comprometido con los esfuerzos por revisar la medición del bienestar de las sociedades. Entre otras iniciativas, el país fue anfitrión de la Conferencia Latinoamericana para la Medición del Bienestar y la Promoción del Progreso de las Sociedades, celebrada en mayo de 2011. La Conferencia contó con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCT), y reforzó el mensaje de que la medición del bienestar debe tomar en cuenta tanto las dimensiones objetivas como las subjetivas, más allá del PIB y los ingresos monetarios. La medición del bienestar debe centrarse en las personas y los hogares, y tener en cuenta aspectos como la salud, la educación, las condiciones laborales, la vivienda, la situación económica, las relaciones interpersonales, la disponibilidad de tiempo libre, el acceso a la protección social, el ejercicio efectivo de la ciudadanía, el Estado de derecho, y la igualdad de género y entre los grupos étnicos.

México está contribuyendo a revisar también la estrecha relación entre bienestar, igualdad y cohesión social en el contexto latinoamericano. Pese al importante crecimiento económico, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Esa desigualdad no sólo resulta evidente en términos de ingresos, sino también en la educación, la salud, el acceso a los servicios de calidad, la seguridad, la disponibilidad de tiempo libre, el ejercicio de la condición ciudadana y otros derechos. Deberían subrayarse también las diferencias de género, entre los grupos étnicos y otros colectivos vulnerables, así como en la movilidad social entre las generaciones.



En este sentido, es necesario fomentar la participación de la sociedad civil y los protagonistas políticos en los procesos de consulta relativos a la definición del bienestar, así como lograr que éste figure en los programas de las oficinas y sistemas nacionales de estadística de la región y, en particular, en el programa de la Conferencia Estadística de las Américas. También es importante potenciar la contribución de la comunidad científica mediante la creación de una red latinoamericana de investigadores y la promoción de iniciativas académicas de ámbito local y regional.

## ¿Cómo va la vida en México?

De acuerdo al estudio *How's Life?* [¿Cómo va la vida?], que forma parte del proyecto *Better Life Initiative* [Iniciativa Para Una Vida Mejor] de la OCDE, México ha logrado avances considerables en la calidad de vida de sus ciudadanos en el último decenio, en particular en los ámbitos de la educación, la salud y el empleo. *How's Life?* es el primer intento de presentar en el ámbito internacional el mejor conjunto de indicadores comparables y de amplio espectro, y concluye que México sigue estando rezagado en muchas de las dimensiones de bienestar entre los Estados miembros de la OCDE. Por ejemplo:

- En México, el ingreso promedio de los hogares rondaba en 2009 los 11 000 dólares, lo que equivalía aproximadamente a la mitad del promedio de la OCDE.
- Tener una buena formación escolar es un factor importante para encontrar un empleo. En México, el 35% de los adultos entre 25 y 64 años de edad ha alcanzado el equivalente de un diploma de enseñanza secundaria, nivel muy inferior al promedio de la OCDE.
- En México la esperanza de vida al nacer es de 75 años, cuatro años por debajo del promedio de la OCDE. En parte, esta diferencia proviene de las malas condiciones medioambientales de los centros urbanos: el grado de concentración de PM10 (partículas contaminantes tan pequeñas que son capaces de penetrar en el sistema respiratorio y dañar los pulmones) en la atmósfera es de 33 microgramos por metro cúbico de aire inhalado, un nivel muy superior al que prevalece en la mayoría de los países de la OCDE (cuyo promedio es de 22 microgramos por metro cúbico).
- Si bien los mexicanos poseen un sólido sentido comunitario, sus índices de participación cívica están por debajo del promedio de la OCDE. Por ejemplo, la participación en las últimas elecciones, que constituye un índice de la implicación ciudadana en el proceso político, fue del 59%, muy por debajo del promedio de la OCDE, que es del 72%.
- Por lo que respecta al delito, el 15% de los encuestados afirmó que en los últimos 12 meses había sido víctima de una agresión, nivel sólo superado por Sudáfrica, mientras el número de homicidios por cada 100 000 habitantes es también uno de los más altos entre los países examinados en el último informe de la OCDE.
- En respuesta a las preguntas que les formularon, los mexicanos manifestaron niveles medios de satisfacción vital superiores a los de otros países que cuentan con ingresos *per cápita* comparables.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Los altos índices de satisfacción vital en relación con el PIB *per cápita* también aparecen en muchos otros países de América Latina. Estos esquemas quizá reflejen influencias culturales profundas (por ejemplo, los latinoamericanos tienden a manifestar más satisfacción que los pueblos de otras latitudes en relación con un conjunto determinado de circunstancias personales y condiciones sociales) y la repercusión en la satisfacción vital de algunos factores no vinculados al ingreso.



## Recomendaciones claves de la OCDE

- Consultar a los ciudadanos, a los actores sociales y a las organizaciones de la sociedad civil para identificar las dimensiones más importantes del bienestar para la sociedad mexicana, así como aquellas áreas en las que el monitoreo y el reporte sistemático son requeridos.
- Analizar la información y los indicadores que pudieran informar sobre las distintas dimensiones del bienestar, las condiciones sociales y los desafíos de equidad del país.
- Movilizar las capacidades estadísticas y analíticas del país y de cada uno de los estados para desarrollar nuevas medidas de bienestar.
- Incorporar una noción amplia de bienestar en las respuestas de políticas públicas, requiriendo que todas las políticas y los programas sectoriales sean evaluados por su impacto en los diferentes aspectos del bienestar antes de ser implementados.



## Próximos trabajos sobre México

**Estudio sobre las Innovaciones Basadas en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el Sector Público de México.** La OCDE llevará a cabo un estudio sobre el enfoque estratégico de México para aprovechar nuevas oportunidades tecnológicas en el sector público —incluyendo áreas como la “computación en nube” (“*cloud computing*”) y las redes sociales—, a fin de propiciar la innovación y hacer frente a las necesidades cambiantes en el rendimiento. El estudio constituirá una oportunidad para respaldar el esfuerzo de México por desarrollar un sector público más dinámico, y fijará una base de referencia para los esfuerzos similares realizados por los gobiernos en otros países miembros de la OCDE. El Estudio será presentado en la próxima reunión de responsables del gobierno electrónico, organizada por la Secretaría de la Función Pública a fines de marzo de 2012.

**Revisión del Sistema Nacional de Protección Civil de México.** Por invitación de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la OCDE llevará a cabo una revisión del Sistema Nacional de Protección Civil. Mediante este examen se analizarán los objetivos y logros del Sistema, sus estrategias, sistemas y procesos. Se determinarán sus problemas y carencias y se propondrán recomendaciones de política para mejorar su rendición de cuentas, eficiencia, eficacia y vínculos entre sus componentes, así como con las diversas partes involucradas en los distintos niveles de gobierno.

**Estudio “Cómo Apoyar a las Empresas Nacientes (‘start-ups’) Basadas en el Conocimiento: Una Evaluación de las Prácticas Actuales”, en cooperación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).** Este informe comparado proveerá orientaciones sobre la manera de mejorar el marco normativo de apoyo a la creación de empresas basadas en el conocimiento, en algunos países de América Latina y el Caribe, incluyendo a México. Se identificarán las mejores prácticas, poniendo especial atención en los mecanismos de financiación de empresas nacientes basadas en conocimiento, así como en las medidas destinadas a mejorar la eficacia de los instrumentos normativos existentes.

**Evaluación del Desempeño del Sector Mexicano de Empresas Nacientes Basadas en el Conocimiento.** Se evaluará el sector mexicano de nuevas empresas innovadoras y basadas en el conocimiento, identificando y analizando los actuales mecanismos, instituciones, recursos y estructuras gubernamentales de apoyo a estas empresas, así como las herramientas que se utilizan actualmente para apoyar la creación y expansión de nuevas empresas en ese sector. Asimismo, se propondrán medidas concretas para reforzar los mecanismos de apoyo existentes, así como nuevos mecanismos posibles.

**Hacer Frente a la Obesidad en las Américas.** Una vez cumplida la labor para la publicación “*The Economics of Prevention: Fit not Fat*”, la OCDE ha comenzado a trabajar para identificar las “mejores opciones” para enfrentar los desafíos que plantean los regímenes alimenticios deficientes y la falta de ejercicio en 10 países de las Américas, entre ellos México. Esta tarea fue iniciada por México y se está llevando a cabo conjuntamente



con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Se espera que el informe quede terminado a fines de 2012.

**Estudio Económico de México.** El Gobierno de México y la OCDE discuten actualmente el calendario para el próximo estudio económico de México, que se realizará a lo largo de 2012 y se publicará en el primer semestre de 2013.

**Análisis de los Resultados Medioambientales de México.** A fines de 2012, se llevará a cabo el examen de México del Grupo de Trabajo sobre el Medio Ambiente (WPEP) de la OCDE (10 de octubre de 2012); la evaluación y las recomendaciones se presentarán antes de finales de octubre de 2012; la versión final del estudio se presentará en mayo de 2013 (por confirmar).

**La Migración Internacional en las Américas.** La Organización de los Estados Americanos (OEA) y la OCDE cooperan en un proyecto de establecimiento de un Sistema Continuo de Reportes Sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI).

**Diálogo con México sobre Política del Agua.** En 2012, la OCDE colaborará con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) para apoyar la aplicación de reformas en relación con la Agenda del Agua 2030.







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