



Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible



Octubre 2010



Contenido

Prólogo	3
La Economía	4
Mercado Laboral	7
Política de Regulación	12
Proceso Presupuestario y Eficacia del Sector Público	13
Sistema Impositivo	16
Competencia	18
Desigualdad	22
Educación	25
Innovación y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs)	29
Medio Ambiente y Crecimiento Verde	33
Salud	37





Prólogo

Después de haber registrado una de las caídas más pronunciadas entre los países de la OCDE, con una contracción del PIB de un 6.6% durante 2009 y un aumento sensible del desempleo y la informalidad, la economía mexicana se está recuperando, impulsada por una reactivación de las exportaciones. Durante 2010, se espera que el PIB registre un crecimiento cercano al 5%; uno de los más altos de la OCDE.

Este repunte, sin embargo, más que una “vuelta a la normalidad” supone una oportunidad de cambio para abordar las vulnerabilidades de la economía mexicana. El país ha logrado avances muy importantes en materia de estabilidad macroeconómica, política monetaria y transparencia fiscal, pero aún no ha sido capaz de generar un crecimiento endógeno fuerte, impulsado por un mercado interno vibrante y una economía competitiva. Su productividad laboral es la más baja de la OCDE, su nivel de competitividad está retrocediendo, mientras que otras economías emergentes lo están rebasando en la carrera hacia la economía del conocimiento. México sigue teniendo grandes desafíos estructurales que requieren reformas de fondo.

El momento actual impone avanzar en una agenda de transformación para equipar al país con un nuevo andamiaje de leyes y políticas que promuevan un crecimiento económico más fuerte, más limpio y más justo. Se requiere construir un sistema fiscal robusto que ayude a reducir las disparidades; un presupuesto enfocado en resultados en el mediano y largo plazo; un mercado laboral eficiente, incluyente y en sintonía con las exigencias del futuro; un sistema educativo de vanguardia; un marco de políticas e incentivos para impulsar la competencia, el gobierno corporativo y la innovación; un crecimiento verde promotor de una nueva cultura ecológica; y un sistema de salud integral, de calidad y sostenible.

Este documento aborda estos y otros retos a los que México tiene que hacer frente en los próximos años y plantea una serie de recomendaciones basadas en la experiencia internacional. México cuenta con grandes fortalezas para enfrentar estos desafíos con éxito: una democracia vibrante; un congreso cada vez más convencido de la necesidad de las reformas; un sector bancario sólido y estable; y una población joven, ávida de nuevas oportunidades. La administración actual está promoviendo reformas ambiciosas en el mercado laboral y en el marco de la competencia que pueden impactar positivamente la productividad, la competitividad y el empleo.

La OCDE seguirá apoyando el esfuerzo de México. Seguiremos trabajando intensamente para evaluar y comparar sus políticas públicas, y contribuir en la búsqueda de las mejores soluciones a los desafíos presentes y futuros. Esperamos que este compendio de análisis y recomendaciones contribuya al diseño de políticas que aseguren un porvenir más próspero e incluyente para todos los mexicanos.

Angel Gurría
Secretario General



La Economía

Tras la peor recesión en décadas, la economía mexicana ha emprendido una recuperación impulsada por las exportaciones. La actividad económica experimentó una fuerte aceleración desde mediados de 2009, ayudada por el aumento de la demanda externa, la reactivación de la actividad manufacturera y la inversión empresarial. La economía también se ha beneficiado de la renovación de inventarios y del alza en el precio del petróleo. No obstante, es probable que la recuperación se afloje debido a la desaceleración de la recuperación estadounidense durante la segunda mitad de 2010, ya que la demanda interna no es lo suficientemente robusta como para compensar la previsible caída de las exportaciones.

Perspectivas macroeconómicas

A pesar de lo anterior, se espera que la recuperación continúe y que el crecimiento se aproxime al 5% en 2010. El consumo y la inversión privados deberían fortalecerse a medida que el desempleo disminuya y la confianza empresarial se restablezca. Dado el pronóstico de reducción del crecimiento de las exportaciones durante la segunda mitad de 2010 y en 2011, el crecimiento del PIB se podría desacelerar, cayendo por debajo del 4% el año próximo. El déficit en cuenta corriente aumentaría, ya que crecerían las importaciones al fortalecerse la demanda interna.

En México, la inflación ha descendido más rápido de lo que se esperaba, ubicándose por debajo de las expectativas durante varios meses consecutivos. La inflación debería aumentar de forma temporal durante la segunda mitad de 2010, a causa de las subidas de los precios administrados y los efectos rezagados de los recientes movimientos del tipo de cambio. En 2011 debería reanudar su tendencia a la baja, dadas la importante capacidad instalada ociosa, así como la consolidación fiscal en curso, y permanecer dentro del rango fijado por el Banco de México en 2011 y 2012. Esto permitiría a las autoridades monetarias mantener los tipos de interés alrededor de sus niveles actuales y ayudar así a consolidar la recuperación.

Política fiscal

La consolidación fiscal está en marcha. En 2010 México ha recortado el gasto e incrementado los impuestos. Se espera que las necesidades de endeudamiento del sector público (una medida genérica del déficit presupuestario que incluye la inversión de PEMEX pero excluye los ingresos extraordinarios) se reduzcan en 2010 y 2011 gracias a las medidas de consolidación presupuestarias, la recuperación de los ingresos y el aumento del precio del petróleo. La disciplina fiscal es necesaria para compensar la reducción a largo plazo de los ingresos, atribuible a la caída de la producción petrolera. Si no se toman medidas para reducir la dependencia presupuestaria de los ingresos provenientes del petróleo, se corre el riesgo de una reacción adversa de los mercados. En el caso de que los precios del petróleo sobrepasaran lo estimado en el presupuesto, estos excedentes deberían depositarse en los fondos de estabilización petrolera, para proteger el presupuesto de posibles fluctuaciones futuras.

A mediano plazo, una reforma que contribuya a ampliar la base fiscal debe incluir medidas para aumentar la eficiencia en el gasto público, limitar o idealmente eliminar los subsidios a la energía y mejorar la recaudación de impuestos, así como reforzar los incentivos para que las empresas y los trabajadores se incorporen al sector formal. Las exenciones de IVA para alimentos y medicinas y el subsidio para el empleo deben revisarse, ya que existen herramientas más eficaces para mejorar la distribución del ingreso, a un menor costo. Los subsidios en el ámbito de la energía son costosos, distorsionan el comportamiento económico y dañan el entorno medioambiental. En un momento en el que México ha decidido alinearse con los esfuerzos globales para mitigar el cambio climático reduciendo sus emisiones de gases de efecto invernadero, estos subsidios deberían ser eliminados y los recursos resultantes deberían convertirse en transferencias orientadas exclusivamente a los grupos más desfavorecidos.



Una mayor utilización de los impuestos indirectos podría contribuir a extender la fiscalización del sector informal de la economía. Además, México debe reducir los costos de formalización de los trabajadores, a la vez que ampliar los beneficios de pertenecer al sector formal. Entre otras medidas, se podría considerar la reducción de las contribuciones salariales, concretamente de los trabajadores con salarios más reducidos, o promover una financiación de la seguridad social que se apoye más en los ingresos fiscales generales y no tanto en las contribuciones salariales. Los obstáculos y costos regulatorios de la formalización podrían reducirse aún más, a la vez que se mejora la calidad de las pensiones y de los servicios de salud para fortalecer los beneficios de la formalización. México debe avanzar hacia la unificación de la protección social que reciben los sectores formal e informal de la economía, para mejorar la eficiencia del gasto y evitar la distorsión de los incentivos para la formalización. Estos temas se analizarán más detalladamente en el próximo Estudio Económico de la OCDE sobre México.

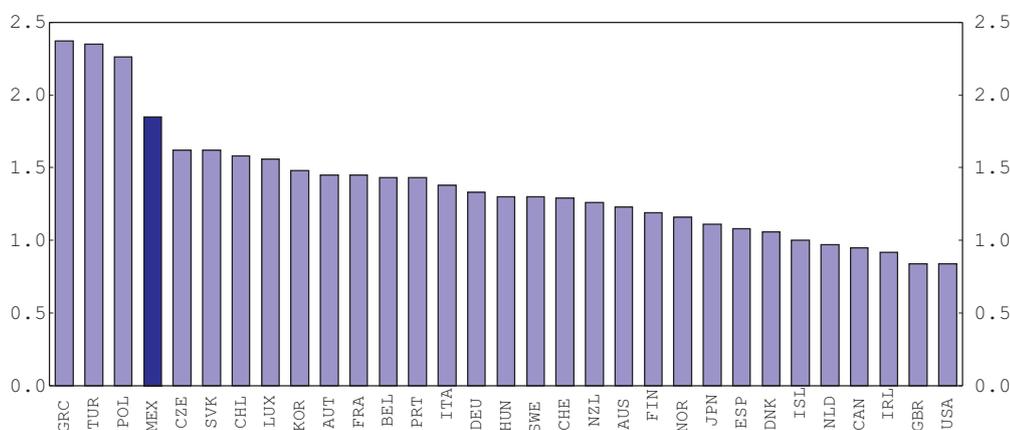
Crecimiento a largo plazo

El desempeño económico de México durante los últimos 20 años no ha estado a la altura de sus posibilidades, si se compara con el dinamismo de otras economías emergentes. Si México no consigue elevar de forma considerable su tasa de crecimiento a largo plazo, llevará varias generaciones lograr una convergencia con los niveles de vida de otros países de la OCDE. Las reformas para aumentar la calidad de la educación primaria y secundaria, el fortalecimiento de la competencia y la mejora del marco regulatorio serán elementos fundamentales en este sentido, pues acrecientan el potencial de productividad y mejoran el entorno de inversión. Afortunadamente, se aprecian avances en materia educativa, como el aumento del gasto en infraestructuras escolares, la introducción por primera vez en 2008 de un examen de ingreso centralizado para seleccionar a nuevos docentes, y el plan de vincular más estrechamente la progresión profesional de los maestros con su desempeño. Además, el gobierno ha propuesto una reforma laboral, que, de aprobarse, podría tener un impacto muy positivo en el empleo formal.

En el área de competencia, México ha realizado importantes avances, especialmente en materia de reforma bancaria (entre otros, relajando las regulaciones de entrada y reduciendo el costo por cambio de proveedor de servicios financieros que pagan los clientes) y de reforma comercial (reducción generalizada de los aranceles de importación). La reciente adopción, por una gran mayoría en la Cámara de Diputados, de reformas a la Ley de Competencia es un primer paso importante para la aprobación de la ley, que se ajusta a las mejores prácticas internacionales. Su ejecución representaría un avance primordial hacia la competencia y el bienestar del consumidor en México. La reforma crearía mayores sanciones para los cárteles, catalogaría la colusión como una infracción penal, brindaría la posibilidad de acuerdos amistosos en caso de cooperación y otorgaría mayores poderes a la Comisión Federal de Competencia. El Manual de Evaluación de la Competencia de la OCDE ha constituido una fuente crucial de apoyo para diseñar y promover estos cambios. Urge ahora que sea aprobada por el Senado, idealmente sin cambios sustantivos.



Regulación del mercado de productos (2008): a mayor valor, mayor regulación



Fuente: OCDE, Base de datos de la regulación del mercado de productos.

En el área de la regulación, el gobierno, respaldado por la OCDE, ha adoptado la ventanilla única para la apertura de negocios (one stop shop), que reduce el trámite a un día. Sin embargo, todavía se pueden incrementar la efectividad y el impacto de las regulaciones de acceso al mercado de las empresas de red para mejorar la competencia, así como reducir o eliminar las barreras a la inversión privada en sectores como las telecomunicaciones y la electricidad.

Recomendaciones clave de la OCDE

- En el corto plazo, mantener una política monetaria de estímulo en vista de la debilidad de la demanda interna, la gran capacidad instalada ociosa y las moderadas perspectivas de inflación. Favorecer una política presupuestaria prudente, dada la previsible disminución de la producción petrolera, de la que hoy depende una muy alta proporción de los ingresos fiscales.
- Ampliar la base fiscal eliminando los subsidios, exenciones, excepciones y privilegios fiscales ineficaces y mejorando los incentivos para operar en la economía formal; revisar la eficiencia del gasto y eliminar los subsidios a la energía.
- Continuar la redistribución de los recursos educativos hacia gastos no salariales y examinar los incentivos para que los profesores mejoren la calidad y resultados de la enseñanza.
- Seguir fortaleciendo la ley de competencia mediante la aprobación en el Senado de la actual iniciativa de reforma y facilitar la aplicación efectiva de los cambios propuestos.
- Aumentar la efectividad y ejecución de las regulaciones que impulsan y mejoran la competencia y el acceso a los mercados; eliminar los obstáculos a la inversión privada en los sectores de la electricidad y la telefonía fija, y reforzar la simplificación de la regulación de las empresas.

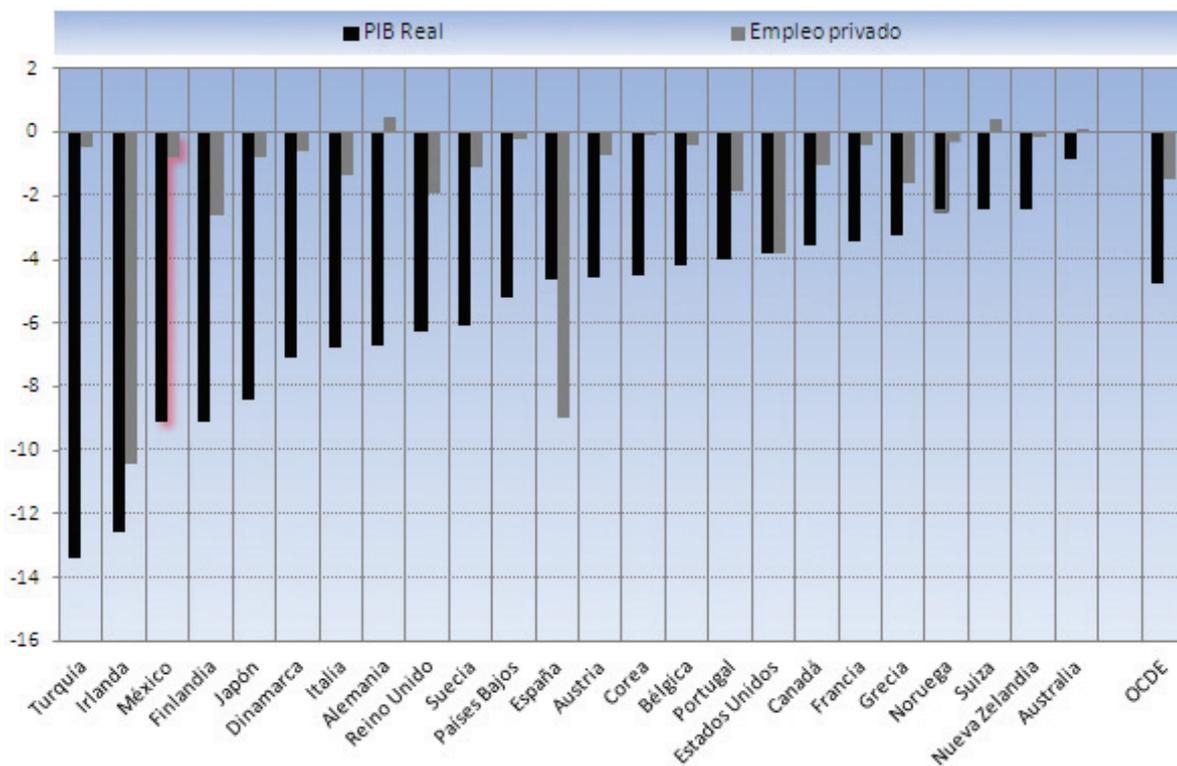
Mercado Laboral

La contracción del PIB mexicano, especialmente afectado por el descenso de las exportaciones, la reducción del crédito y la caída de las remesas, alcanzó rápidamente al mercado laboral. No obstante, el impacto de la desaceleración en el empleo fue moderado, con una contracción del empleo de menos del 1% entre el momento más favorable (primer trimestre de 2008) y el menos favorable (primer trimestre de 2009). Pese a ello, la tasa de desempleo llegó a un nivel histórico del 5.9% en agosto de 2009, con casi 3 millones de desempleados y un considerable crecimiento del empleo informal y la subocupación. Todavía en julio de 2010, la tasa de empleo se situaba un punto porcentual por debajo del nivel anterior a la crisis, mientras la tasa de desempleo se mantuvo al 5.4%, casi dos puntos porcentuales por encima de su nivel anterior a la crisis.

Niveles de empleo e ingresos reales

Dado que la crisis actual tuvo su origen en el exterior, su impacto en México ha sido bastante diferente del shock en la demanda experimentado a mediados de los años noventa. La crisis de 1994-95 fue una crisis de balanza de pagos, detonada por desequilibrios internos, desembocando en una devaluación considerable del peso. Esto llevó a una recuperación en las exportaciones netas y a un incremento significativo de la inflación, provocando una fuerte caída de los salarios reales. En contraste, la crisis actual afectó directa y principalmente a las exportaciones y al sector manufacturero. El ajuste del mercado laboral en el sector manufacturero se tradujo principalmente en pérdida de empleos, aunque el promedio de horas trabajadas y los ingresos reales también cayeron.

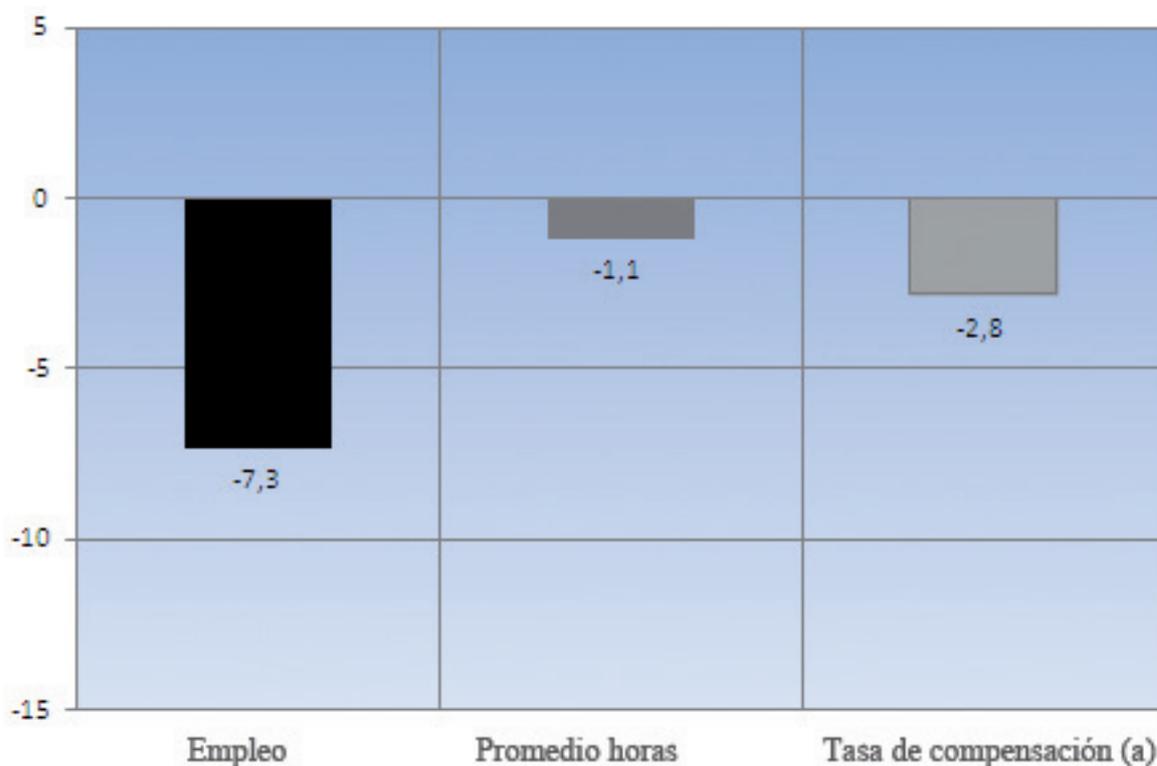
La profunda recesión en México estuvo acompañada de una disminución relativamente moderada del empleo (Diferencia entre los trimestres de mayor y menor volumen de empleo, en términos de PIB real trimestral)



Nota: 2007 T4 a 2008 T1 para Eslovaquia; 2007 T4 a 2009 T1 para Nueva Zelanda y Suecia; 2007 T4 a 2009 T2 para Canadá, Dinamarca, Noruega y Estados Unidos; 2007 T4 a 2009 T4 para Irlanda; 2008 T1 a 2009 T1 para Francia, Alemania, Japón, México, zona OCDE, Portugal y Turquía; 2008 T1 a 2009 T2 para Italia y Países Bajos; 2008 T1 a 2009 T3 para Hungría y el Reino Unido; 2008 T2 a 2008 T4 para Corea; 2008 T2 a 2009 T1 para Bélgica; 2008 T2 a 2009 T2 para Austria, Chile, Finlandia y Suiza; 2008 T3 a 2008 T4 para Australia y Polonia; 2008 T3 a 2009 T1 para Israel; 2008 T3 a 2009 T2 para República Checa y Eslovenia; 2008 T3 a 2010 T2 para Grecia e Islandia.



Márgenes de ajuste del mercado laboral en el sector manufacturero mexicano durante la crisis



a) La tasa de compensación se refiere a la compensación total por empleado en términos reales (deflacionada utilizando el deflador de consumo privado).

Fuente: Estimaciones OCDE basadas en la Encuesta Industrial Mensual (EIM) del INEGI, para el sector manufacturero únicamente

El empleo formal se vio fuertemente afectado, pero se ha recuperado

Los trabajadores del sector formal fueron los primeros afectados por la crisis. El número de trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) disminuyó en un 2.6% entre marzo de 2008 y marzo de 2009. Gran parte de los trabajadores formales despedidos fueron absorbidos temporalmente por el sector informal, donde ya se encontraba una porción significativa de trabajadores asalariados. El empleo formal comenzó a repuntar después de marzo de 2009, y, en julio de 2010, el número de trabajadores inscritos en el IMSS volvía a los niveles anteriores a la crisis.

Como en otros países de la OCDE, los grupos más vulnerables (las mujeres, los jóvenes y los trabajadores con niveles de capacitación bajos o parciales) son probablemente los más afectados por la crisis. Estos grupos son particularmente sensibles a los choques en el sector manufacturero, debido al alto grado de segmentación de ese sector.

Medidas para mitigar los efectos de la crisis

Comparados con la mayoría de los países de la OCDE, los estabilizadores automáticos están relativamente poco desarrollados en México. Con un nivel del 7.5% del PIB en 2005, el gasto social público es bajo (el segundo más bajo en la zona OCDE, después de Corea). El financiamiento disponible para los trabajadores en tiempos de crisis es limitado, dada la inexistencia de un seguro de desempleo y los escasos recursos disponibles para los programas de activación en el mercado laboral (PAML) (en 2007 representaban menos del 0.1% del PIB). Sin embargo, una mejor posición fiscal al inicio de la crisis comparada con la situación en 1994-1995



permitió implementar una política fiscal contracíclica. En 2008 y 2009, el gobierno mexicano introdujo varios programas dirigidos principalmente al financiamiento de infraestructuras. En total, los estímulos fiscales que implicaron las medidas discrecionales relacionadas con la crisis implicaron un 1.5% del PIB en 2009.

Del lado del empleo, el gobierno mexicano tomó igualmente una serie de medidas importantes. El Programa Empleo Temporal, que ofreció empleo por 10 a 12 semanas a más de 700 mil personas, se amplió un 70% en 2009 y dobló su número de participantes, 30 mil de ellos en las zonas urbanas. También en 2009 se aprobó un plan de trabajo a tiempo reducido, que suministró subsidios a las empresas obligadas a disminuir la producción, principalmente en la industria automotriz. Esta medida se complementó con una reducción de las contribuciones sociales de las empresas respecto de la contratación de nuevos trabajadores o de aquéllos en riesgo de perder sus trabajos. Finalmente, y en apoyo a los trabajadores desempleados, se flexibilizaron los requisitos para retirar fondos de las cuentas individuales de jubilación y se aumentó la contribución del gobierno a las mismas, se incrementó el periodo de cobertura sanitaria y de maternidad, y se proporcionó una ayuda especial para las hipotecas. El Servicio Nacional de Empleo también se fortaleció mediante un mayor financiamiento a la ayuda para la búsqueda de empleos y a los programas de capacitación.

Reforma general del mercado laboral

El gobierno presentó recientemente al Congreso una ambiciosa propuesta para una reforma general del mercado laboral. La propuesta toca casi el 40% de los mil artículos de la Ley Federal de 1970. Los objetivos clave de la propuesta incluyen:

- Mayor flexibilidad salarial y una vinculación más estrecha entre salarios y productividad, que se logrará principalmente mediante una mayor influencia de los mecanismos individuales de fijación de salarios y una mayor flexibilidad en la evolución de los salarios, con un papel más significativo para la productividad.
- Menores costos de despido, mediante mayores incentivos para la reducción del tiempo necesario para las decisiones legales en caso de despidos injustificados y la eliminación del derecho de reincorporación para los trabajadores con menos de tres años de ejercicio.
- Más oportunidades de trabajo para los grupos subrepresentados (jóvenes, mujeres y discapacitados), para lo cual se adoptarán una serie de medidas encaminadas a facilitar el acceso y mejorar las condiciones de trabajo; disposiciones antidiscriminatorias más severas; medidas que protejan a las mujeres en caso de maternidad; y eliminación de las listas de prioridad basadas en la antigüedad.
- Mayor transparencia y representatividad de los sindicatos.
- Modernización y simplificación del sistema judicial respecto a las relaciones laborales.

Desde hace tiempo la OCDE ha venido recomendando a México emprender una reforma laboral para promover la creación de más y mejores empleos. La reforma laboral propuesta constituye un paso importante en esta dirección.

Sin embargo, es fundamental fortalecer la capacidad de aplicación, para que las nuevas leyes puedan ser eficaces. Las reformas propuestas para aumentar las multas por incumplimiento de las leyes laborales y agilizar algunos procedimientos en los tribunales y la inspección de trabajo son bienvenidas. Pero México debe incrementar igualmente los recursos asignados a la inspección laboral, los cuales actualmente son inferiores a las mejores prácticas internacionales para un país con el nivel de desarrollo de México, y se centran desproporcionadamente en las grandes empresas.



Recomendaciones clave de la OCDE

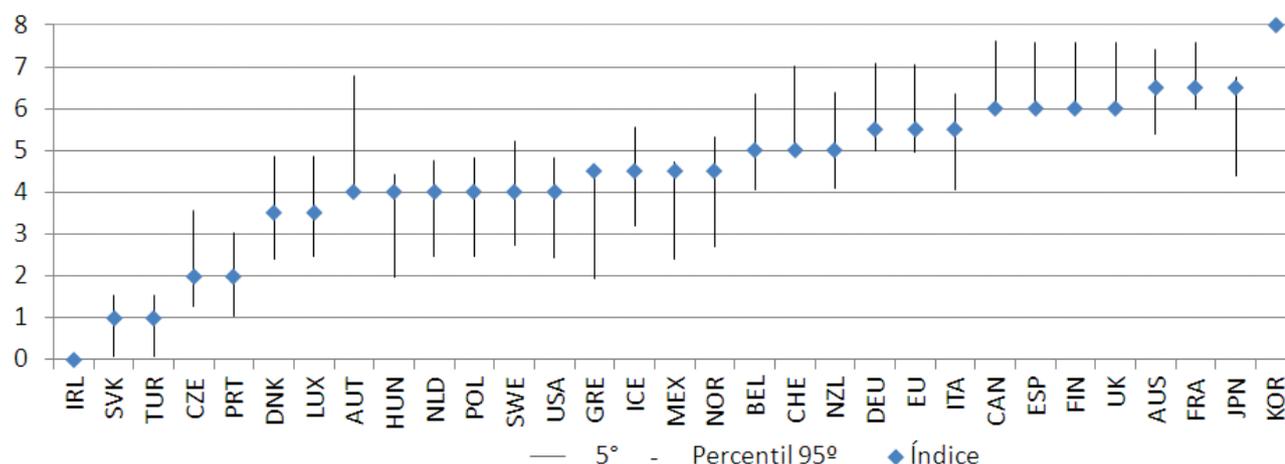
- Reequilibrar los incentivos de los trabajadores de bajos ingresos hacia el empleo formal, en especial la mejora de la cobertura y la seguridad social y el acceso a servicios como la vivienda y la atención infantil.
- Fortalecer el control sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la seguridad social, como parte de una estrategia integral para fomentar el registro de las actividades informales. En particular, el sistema tributario debería simplificarse. El gobierno podría considerar igualmente la obligatoriedad de las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores autónomos, en particular para los profesionales con ingresos superiores a cierto nivel.
- Mejorar el equilibrio entre la flexibilidad del mercado laboral y la protección de los trabajadores, mediante la ampliación de los fundamentos legales para realizar despidos y sustituir el régimen de indemnizaciones por un sistema de cuentas individuales de ahorro.
- Ampliar el alcance de los contratos a corto plazo y el trabajo a tiempo parcial, que pueden resultar útiles para fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral.
- Introducir nuevos tipos de contratos laborales de capacitación, similares a los conocidos como contratos de aprendiz en varios países, así como el mayor uso de periodos de prueba en los trabajos con el objetivo de facilitar la creación de empleos con contratos de largo plazo. El uso de ambos debe regularse convenientemente para evitar abusos.
- Fomentar la capacitación mediante la mejora de la información y orientación acerca de las oportunidades existentes. El desarrollo de módulos de corta duración contribuiría a facilitar la capacitación mientras se está trabajando.

Política de Regulación

La política de regulación de empresas en México sigue siendo compleja, obstaculiza el espíritu emprendedor y el cambio estructural, y alienta la informalidad. Para ayudar a reducir los costos de apertura de una empresa, la Secretaría de Economía abrió un sitio web de “ventanilla única” (www.tuempresa.gob.mx). La OCDE ha calculado que esta facilidad de la “ventanilla única” puede reducir los costos administrativos en cerca de un 65%.

La complejidad regulatoria crea incertidumbre y alienta el quebrantamiento de la ley, así como la corrupción. Una iniciativa Presidencial para actualizar toda la gama de regulaciones federales 2010, Acuerdo para Consolidar la Regulación Base Cero, debería eliminar las que son innecesarias y las que inhiben el comercio y la introducción de innovaciones. Para evitar que se vuelvan a promulgar regulaciones de mala calidad, México necesita un sistema sólido y eficaz de análisis de impacto de la regulación.

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



Nota: En esta gráfica se sintetiza información acerca de los procesos de actualización y evaluación de las regulaciones existentes que son de competencia de la OCDE. No establece si los esfuerzos realizados por esos países han sido eficaces. Un indicador elevado remite a un control periódico de calidad de las regulaciones para asegurar su idoneidad y evitar las duplicaciones o redundancias, en tanto que un indicador bajo revela la falta de verificaciones periódicas, de evaluación normalizada y de consulta pública.

Fuente: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 2008. www.oecd.org/regreform/indicators

En un sistema federal, un programa regulatorio debe reducir la brecha entre los Estados que tienen un buen desempeño y los otros Estados, y alentar a los que son más competitivos a fijarse nuevas metas. Respecto de las barreras regulatorias a las empresas, se necesitan medidas que reduzcan los trámites, mejoren el acceso a las infraestructuras y aceleren el otorgamiento de los permisos de uso de tierra y de construcción.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Extender la ventanilla única a todo el ciclo de vida de la empresa, abarcando todas las formalidades reglamentarias, desde la creación hasta el crecimiento y la extinción; convertir a “[tuempresa.gob.mx](http://www.tuempresa.gob.mx)” en el portal más común para las empresas.
- El Gobierno federal puede alentar a los Estados a que adopten medidas tempranas, a que sigan avanzando, implantando prácticas idóneas y reformando los sistemas regulatorios.
- Centrar el análisis de impacto de las regulaciones en las que puedan generar los mayores costos o beneficios; profundizar y ampliar el examen de las regulaciones en todos los ministerios, mediante equipos de trabajo que aprovechen las competencias de las partes interesadas.



Proceso Presupuestario y Eficacia del Sector Público

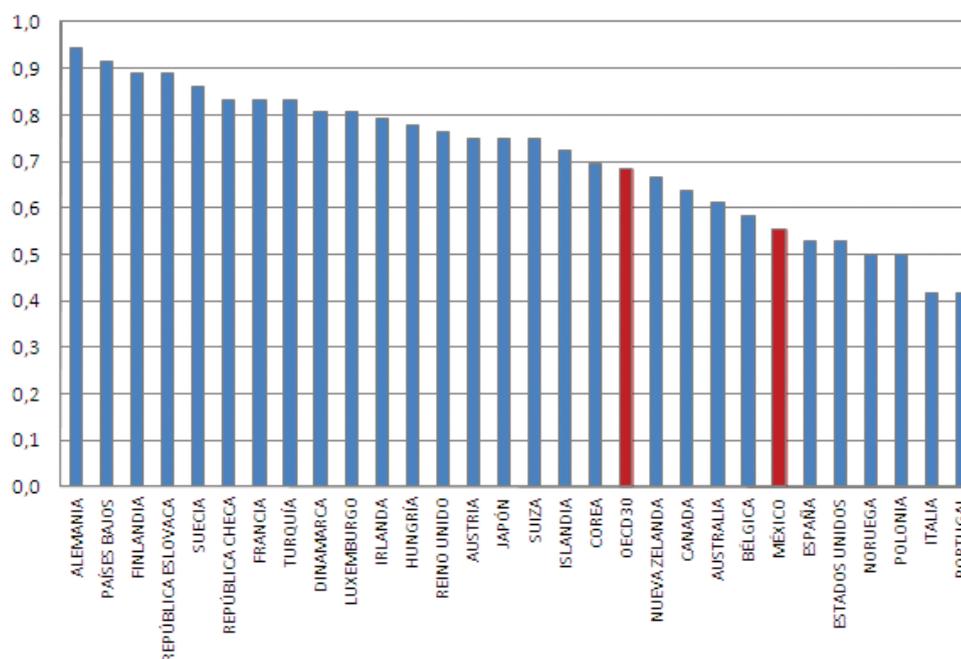
Desde el año 2006, México ha venido introduciendo una serie de leyes para mejorar la responsabilidad y transparencia fiscales. Pero la legislación es sólo el primer paso. Es necesario un respaldo sólido y sostenido a todos los niveles — federal, estatal y municipal — para garantizar la implementación de esas leyes y su utilización. La crisis financiera debe verse como una oportunidad para acelerar el paso y avanzar en las importantes iniciativas de reforma que promuevan un cambio real.

Un mejor proceso presupuestario

Para lograr finanzas públicas sostenibles a largo plazo, México necesita reducir su dependencia presupuestaria de los ingresos petroleros y mejorar su tasa de crecimiento económico. También se necesita mejorar la eficacia y 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 alinee el gasto y su financiación con los planes y objetivos del gobierno para los diferentes sectores, permitiendo una planeación para eventos como el descenso en los ingresos petroleros y el cambio en las características demográficas 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 y permitir al sector público enfocarse en los resultados, con nuevas estructuras de incentivos y regulaciones que racionalicen e introduzcan mayor flexibilidad para la ejecución y gestión del presupuesto. En esta tarea se debe involucrar al Congreso, estimulando a sus miembros a que utilicen más las evaluaciones e 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 al nivel central de gobierno



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*

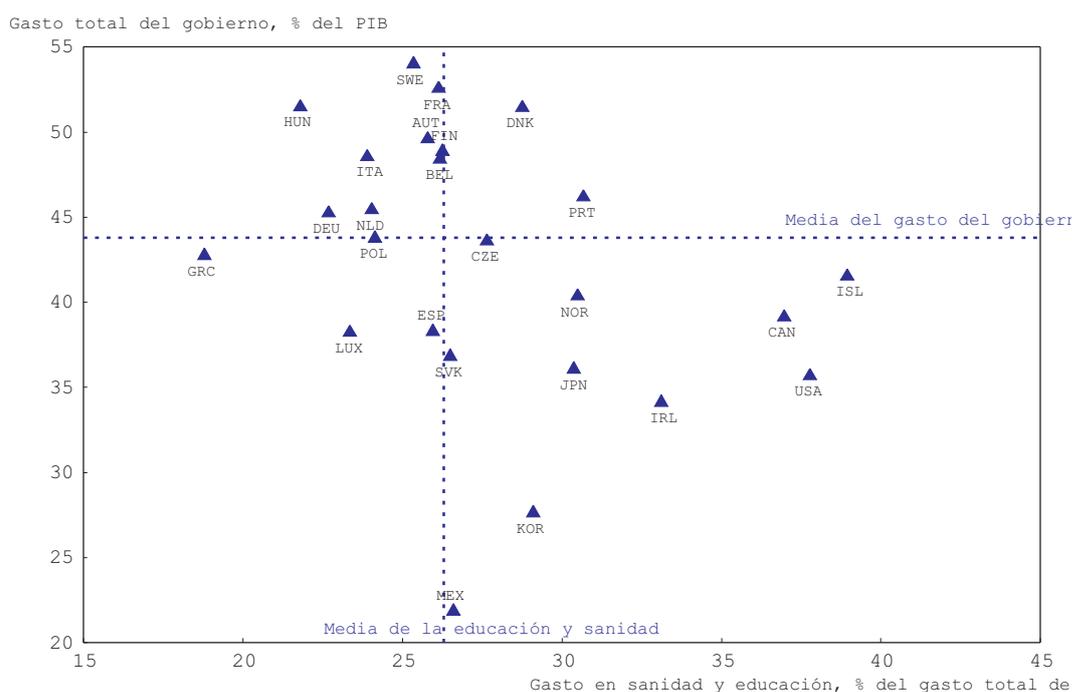


Eficacia del sector público

Existe una necesidad de mejoras significativas en la forma en la que se administran los recursos humanos del sector público; tanto para mejorar la elaboración de políticas como para garantizar una prestación de servicios más eficaz, eficiente y competitiva. El empleo 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 para la Profesionalización del Servicio Público el gobierno federal ha emprendido un proceso de profesionalización de los servidores públicos que debería contribuir a mejorar su efectividad.

México cuenta con un gasto público total relativamente bajo como porcentaje del PIB (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: la desigualdad entre distintos grupos sociales y estados federales refleja una cobertura educativa y sanitaria incompleta, fragmentación y una 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.

Gasto en salud y educación como porcentaje del gasto total del gobierno 1



1. Referido al gobierno general

Fuente: OCDE, National Accounts and Analytical Database, Anexo Estadístico del Segundo Informe del Gobierno

La eficacia del sector público también requiere de creación de capacidades a nivel subnacional y de fomento de la coordinación entre los niveles del gobierno, un aspecto en el que la administración electrónica (e-government) puede ser de especial utilidad.

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) proyectaron 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. Entre ellos se incluye: 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 a nivel 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 del agua.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Desarrollar un enfoque multianual para el presupuesto, centrado en el desempeño y la efectividad del gasto y los resultados en el sector público.
- Involucrar al Congreso en la elaboración del presupuesto, estimulando a sus miembros a que participen en la discusión del mismo.
- Eliminar las regulaciones innecesarias y favorecer la simplificación administrativa, impulsando una evaluación del acervo regulatorio que incorpore la participación de la comunidad empresarial.
- Hacer partícipes a los gobiernos subnacionales en el programa de reforma regulatoria, teniendo en cuenta los enfoques federales para mejorar la competitividad nacional.
- Promover la eficacia del sector público a través de la profesionalización de los servidores públicos, el fomento de la calidad del gasto y la extensión de la transparencia e iniciativas de gobierno abierto.
- Construir capacidades a nivel subnacional y fomentar la coordinación entre niveles de gobierno para lograr un enfoque integrado de las políticas clave, como las de agua.



Sistema Impositivo

La recaudación de impuestos/PIB de México está muy por debajo de la de los otros países de la OCDE, si bien las tasas impositivas nominales no distan mucho de las de otras economías. Esto indica que la base impositiva de México es considerablemente menor, ya sea porque la definición legal de dicha base es más estrecha o bien debido a la existencia de puntos débiles en la administración y recaudación de impuestos. México obtiene una alta proporción de sus ingresos totales de impuestos relacionados con el petróleo. No obstante, estos impuestos no pueden ser considerados como una fuente estable de ingresos a largo plazo.

Ampliación de la base impositiva y la simplificación fiscal

A pesar de algunas reformas llevadas a cabo en los últimos años, persisten las exenciones fiscales, las deducciones y los regímenes preferenciales. 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 una falsa percepción de que la tasa cero del IVA y las exenciones son formas de reducir la desigualdad; realmente las familias más acomodadas son las que más ganan con esto, ya que en general compran más bienes.

El impuesto predial representa la mayor parte de los ingresos de los municipios mexicanos (59%). Sin embargo, su aplicación es dispareja y sus recaudaciones son mucho más modestas que en la mayoría de los países de la OCDE. Sus anticuados registros de la propiedad han supuesto una importante limitación, a la que se suman unas 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 necesario eliminar las subvenciones 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.

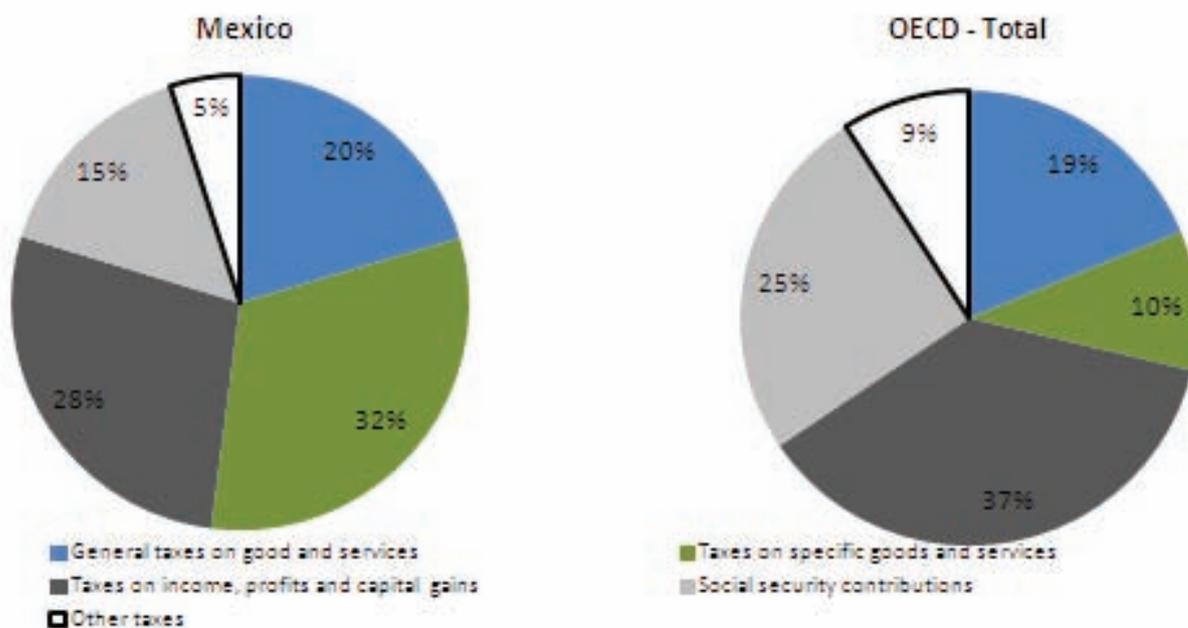
La lucha contra el uso de los paraísos fiscales

México se encuentra en una región donde abundan los paraísos fiscales. Esto ofrece la posibilidad a los contribuyentes mexicanos de evadir impuestos. Las recientes iniciativas de la OCDE y el G20 pretenden contrarrestar dicho incumplimiento mediante el combate a la falta de transparencia en los paraísos fiscales. México ha desempeñado un papel clave en estos esfuerzos, albergando el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en 2009, y ha negociado con éxito varios acuerdos fiscales y otros convenios (con Panamá, por ejemplo) que promueven el intercambio de información.

Para incrementar el impacto de estos esfuerzos sobre el cumplimiento voluntario, México debería: (1) emprender una campaña sobre el cumplimiento voluntario para animar a los contribuyentes a declarar los bienes e ingresos que no habían declarado previamente, en la línea de lo ya realizado por el Reino Unido, Estados Unidos y otros países de la OCDE; (2) aumentar los recursos de las autoridades competentes en el SAT (Servicio de Administración Tributaria) para la persecución de los casos de evasión internacional de impuestos y desarrollar programas de formación para auditores a fin de que aprovechen estas nuevas herramientas; y (3) reforzar su participación en los esfuerzos multilaterales para tratar de resolver la evasión y la elusión fiscales a nivel internacional (la ratificación de México del Convenio entre la OCDE y el Consejo de Europa sobre Asistencia Mutua Administrativa en Materia Tributaria será de gran ayuda a este respecto).



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



Crear estrategias para la reforma fiscal

Al igual que en el resto del mundo, la implementación de reformas fiscales en México es difícil. El gobierno debería enfocarse en la consecución de niveles más altos de cumplimiento tributario voluntario, demostrando al electorado que el dinero de sus impuestos se gasta de manera eficiente. Es necesario un sólido esfuerzo de comunicación para fomentar una reforma fiscal que aumente los ingresos. México debe insistir en que no es posible considerar nuevos gastos con una base de ingresos que actualmente es tan débil. Las numerosas exenciones tributarias, deducciones y regímenes preferenciales contribuyen a debilitar la capacidad del gobierno de generar ingresos y mejorar los servicios públicos.

Recomendaciones clave de la OCDE

- México debería considerar una reforma fundamental 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 por la inclusión de más contribuyentes en el sistema tributario y limitando el uso de los paraísos fiscales por parte de los contribuyentes mexicanos. Se necesita una reforma tributaria global que debería abordar temas de federalismo fiscal, así como estrategias para una implementación efectiva.



Competencia

Por muchos años, la economía mexicana se ha visto debilitada por una práctica y una regulación 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. En estos mercados, los consumidores gastan alrededor de un 40% más que si existiese competencia. Esta situación es peor para el decil más pobre de la población, que gasta alrededor de un 42% de sus ingresos en mercados altamente concentrados.

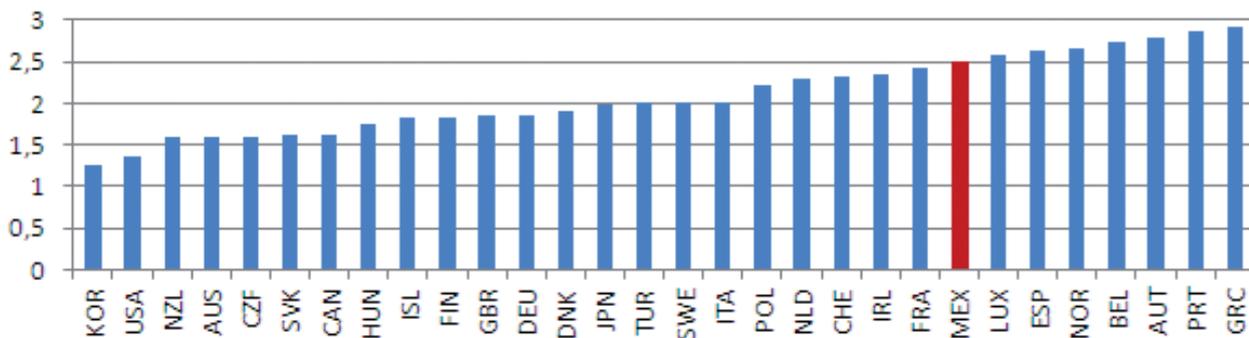
En pocas palabras, los monopolios y duopolios generan precios excesivos de productos y servicios y reducen el consumo y la capacidad de ahorro de las familias, especialmente las que tienen menos recursos. En el mediano plazo, tienen una influencia negativa en la eficiencia del conjunto de la economía y lastran el crecimiento económico. La falta de una competencia robusta en los mercados nacionales inhibe la eficiencia y la competitividad de la economía de México, contribuye a ampliar las disparidades en los ingresos e inhibe la innovación.

Refuerzo de la ley de competencia

Aunque la Comisión Federal de Competencia de México ha desempeñado un papel positivo, el marco legal de competencia de México se encuentra hoy entre los más endeble de la OCDE debido a las inadecuadas disposiciones para su aplicación.

El marco de prevención de prácticas monopólicas necesita refuerzo

(Escala de 0 a 6, desde el más favorable hasta el que menos vela por la competencia)



Fuente: Høj, J. (2007), "Competition Law and Policy Indicators for the OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 568, OECD Publishing.

Este panorama debe cambiar pronto. La Cámara de Diputados aprobó recientemente una importante iniciativa de reformas a la Ley de Competencia, la cual se encuentra en proceso de ser aprobada por el Senado. Se trata de un gran avance. Las reformas abordan efectivamente las debilidades de la ley y pueden crear las condiciones para establecer un marco de competencia efectivo. Entre otras, la propuesta eleva la multa máxima por prácticas monopólicas al 10% de la facturación de una empresa, garantiza que se puedan aplicar penas por la participación en cárteles que inhiban la competencia, asegura el derecho de las partes interesadas a ser escuchadas por el Pleno de la Comisión de Competencia, permite acuerdos de liquidación y otorga a la autoridad de competencia poderes de investigación que se equiparan con las mejores prácticas internacionales. Si se adoptan estos cambios y se ejecutan debidamente, la nueva Ley de Competencia puede realizar una contribución decisiva a incrementar la productividad y la competitividad de México.



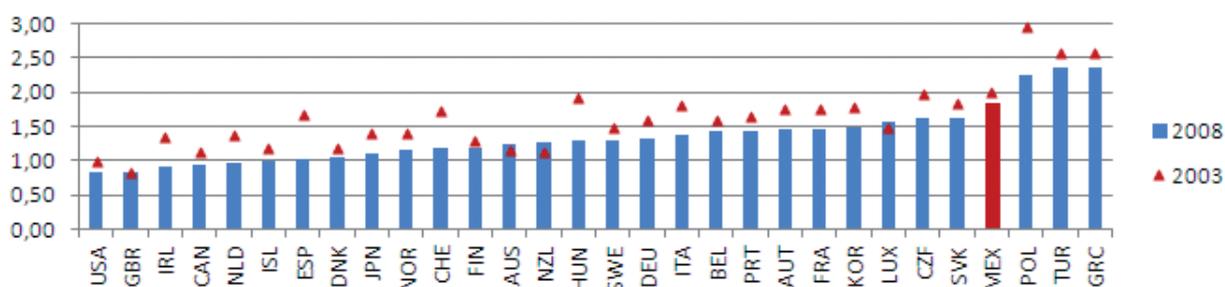
Repliegue de la regulación del mercado de productos

La regulación del mercado de productos en México se encuentra entre las más restrictivas de la OCDE, dificultando así la competencia. Según el último indicador agregado de la OCDE, se han realizado pocos avances en esta materia en los últimos años. Esto frena la productividad y afecta al crecimiento, limitando la entrada al mercado y la expansión de las empresas más productivas, 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. Este proyecto ya ha propiciado cambios positivos en política comercial y regulación bancaria, además de recomendaciones que, de adoptarse, podrían producir más de 10 mil millones de dólares de beneficios por año. El proyecto se extiende hasta 2012.

La regulación del mercado de productos sigue siendo muy restrictiva

Escala indicativa de 0-6 desde la menor a la mayor restricción



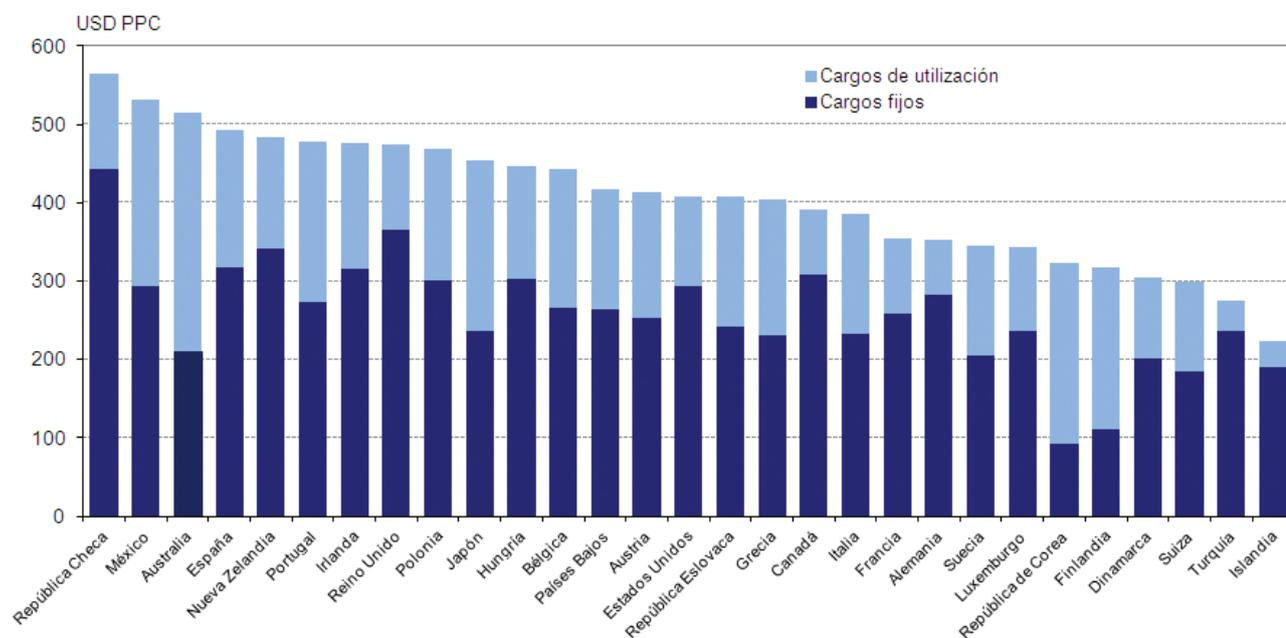
Fuente: OCDE (2010), base de datos de Product Market Regulation, <http://www.oecd.org/eco/pmr>.

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 posibilitando la competencia. México puede continuar con sus propios esfuerzos y ampliarlos para examinar y eliminar las restricciones anticompetitivas de la actividad empresarial. El gobierno debería seguir con su programa de evaluación 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 de Evaluación de la Competencia de la OCDE. Este paquete contiene una “caja de herramientas” que ayuda a formular una serie de preguntas para identificar las leyes y regulaciones que pueden limitar innecesariamente 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 actividad económica 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 elevados en comparación a los de otros países de la OCDE.

Cesta de tarifas telefónicas de la OCDE en el sector residencial, de bajo consumo



Nota: La cesta de tarifas telefónicas de la OCDE en el sector residencial incluye acceso fijo y 600 llamadas (desagregadas de acuerdo con la distancia, el destino (fijo, móvil o internacional) y hora del día) en el transcurso de un año.

Fuente: OCDE

Se necesitan esfuerzos renovados para promover la competencia en las industrias de red. Para ello es fundamental contar con reguladores fuertes, independientes y efectivos. Las recientes reformas de la Ley de Competencia, ya aprobadas por la Cámara de los Diputados y a punto de ser aprobadas por el Senado, pueden aportar una contribución decisiva con vistas a mejorar la competencia en estos sectores estratégicos.

Apoyo a las PyMEs

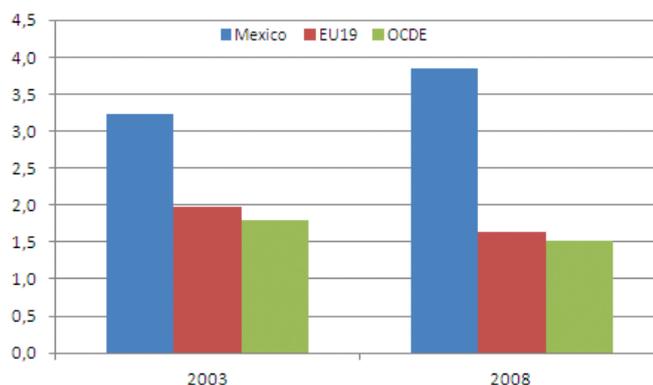
En México, las cargas administrativas impuestas a las empresas de nueva creación siguen siendo relativamente altas, si las comparamos con la media de los países de la OCDE. Estas cargas administrativas a las empresas se han incrementado entre 2003 y 2008, en contraste con la reducción experimentada en otros países de la OCDE. Tal situación ejerce presión sobre la economía, ya que la mayor parte de los empleos y de la actividad económica se fundamenta en la estructura de las PyMEs. Las cargas administrativas también afectan a la innovación y a la transferencia de conocimientos de manera indirecta, al ser las empresas de nueva creación la principal fuente de innovación y crecimiento.

AVANCE es el programa nacional orientado a la identificación y explotación de las oportunidades comerciales basadas en avances científicos y/o tecnológicos. Esta iniciativa respalda las etapas del proceso de innovación de las empresas y asiste en la comercialización de innovaciones, principalmente por parte de las PyMEs. A pesar de unos resultados aparentemente modestos en lo referente a los recursos otorgados y al número de empresas que han percibido beneficios, existen pruebas de que este programa ha generado resultados indirectos importantes para el futuro del sistema mexicano de innovación. En primer lugar, ha incrementado el interés de los inversionistas por proyectos tecnológicamente innovadores. En segundo lugar, ha fomentado la creación de capacidades técnicas para la identificación y evaluación de proyectos innovadores, inexistentes en México hasta hace pocos años. En tercer lugar, ha promovido la creación de fondos de capital de riesgo y de



inversionistas privados, los cuales prácticamente carecían de presencia en el país. Y para finalizar, ha propiciado una cultura de gestión de la innovación en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y en otras agencias.

Cargas administrativas de las empresas de nueva creación¹



¹. Escala indicativa de 0-6, de la menor a la mayor restricción.

Fuente: OCDE, base de datos de Product Market Regulation. OECD 2010, SMEs Innovation and Entrepreneurship.

Estado de derecho

Atendiendo a varios estudios recientes, el estado de derecho sigue siendo el mayor reto del crecimiento en México. Según el modelo de 1997 de Sala-i-Martin, si comparamos a México con los 10 países de mayor crecimiento, el estado de derecho mexicano ha empeorado entre 1996 y 2007 en términos absolutos y relativos. 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.

La inseguridad en México también se ha convertido en una importante desventaja competitiva. Estimaciones recientes del gobierno muestran que los problemas de seguridad reducen el crecimiento anual en aproximadamente 1.2 puntos porcentuales. 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 clave de la OCDE

- Promover la adopción por parte del Senado de la reciente iniciativa de reformas de la Ley de Competencia y reforzar las disposiciones para su aplicación.
- Continuar el examen y la revisión de las leyes y regulaciones que restringen innecesariamente la competencia.
- Añadir una evaluación del impacto sobre la competencia al análisis de las regulaciones supervisadas por Cofemer (Comisión Federal de Mejora Regulatoria).
- Fomentar la competencia en las industrias de red. Propiciar que existan reguladores fuertes, independientes y efectivos.
- Aligerar las cargas administrativas para las empresas de nueva creación.
- Asegurar una coordinación de los programas de apoyo y los marcos regulatorios para las empresas.
- Garantizar que los negocios ya consolidados puedan crecer y desarrollarse mediante la mejora de los procedimientos administrativos.



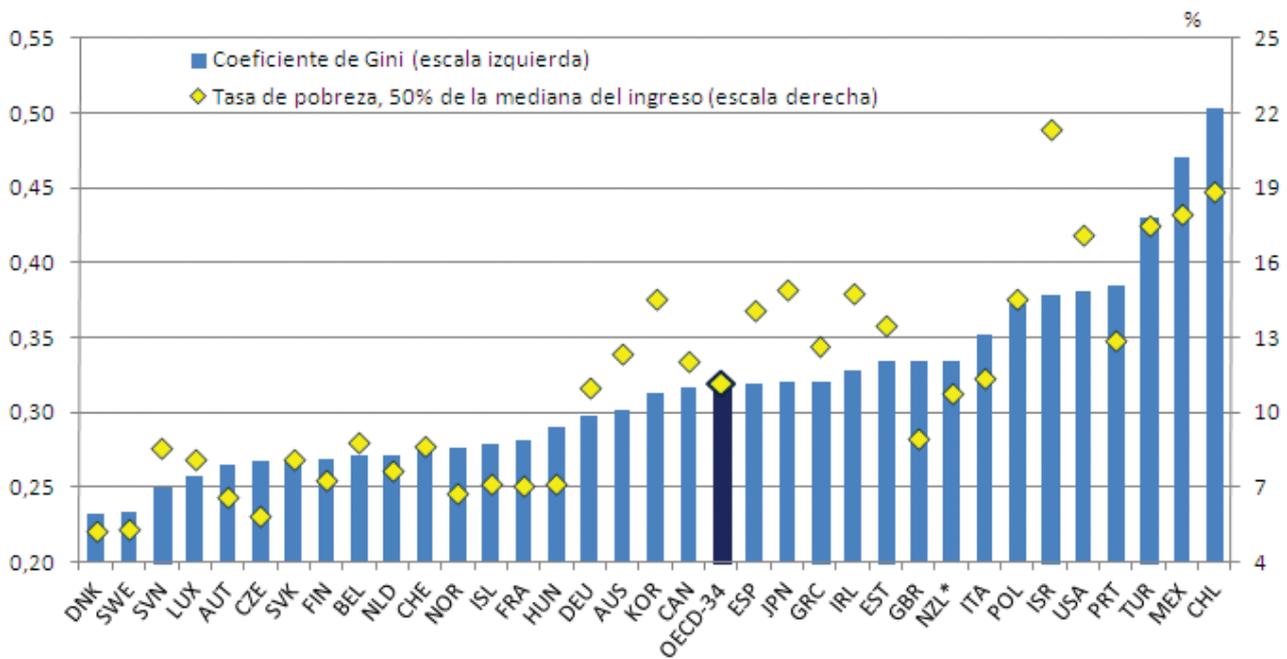
Desigualdad

A pesar de un descenso entre 1996 y 2006, los niveles de desigualdad en México siguen siendo los segundos más altos de la OCDE, sólo por debajo de Chile. Estos niveles son una y media veces más altos que el promedio de la OCDE y dos veces más altos que en los países de baja desigualdad, como Dinamarca o Suecia. En los países miembros de la OCDE, los ingresos del decil más rico son, en promedio, casi nueve veces superiores a los del decil más pobre; en México la diferencia es 27 veces superior.

Altos niveles de desigualdad de ingreso

Según el estudio de la OCDE *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries* (“¿Crecimiento desigual? Distribución del Ingreso y la Pobreza en los Países de la OCDE”, 2008), el 10% más pobre en México acumula cerca del 1.3% del total del ingreso disponible, mientras que el 10% más rico acumula cerca de un 36%.

Niveles de desigualdad del ingreso y pobreza en países de la OCDE
a mediados de la década de los años 2000 (%)



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre distribución del ingreso (2010).

A pesar del progreso realizado durante las últimas décadas, la pobreza está creciendo de nuevo. Entre 2006 y 2008, la proporción de personas que recibían menos del 50% del ingreso medio aumentó de 19% a 21%. La pobreza extrema se duplicó, pasando del 2% al 4% de la población mexicana (es decir, personas que viven con menos de 1.25 dólares diarios), y del 4.8% al 8.2% entre aquellos que viven con menos de 2 dólares diarios. Asimismo, las cifras oficiales sobre la pobreza absoluta, que reflejan el acceso a la alimentación, la sanidad, la educación o la vivienda, además de otras dimensiones, aumentaron considerablemente. El alto índice de pobreza absoluta también se ve reflejado en otros indicadores de las condiciones de vida, como la tasa de mortalidad infantil (que triplica la tasa promedio de la OCDE) y un índice de analfabetismo superior al de la media de la OCDE.



Sectores vulnerables y protección social

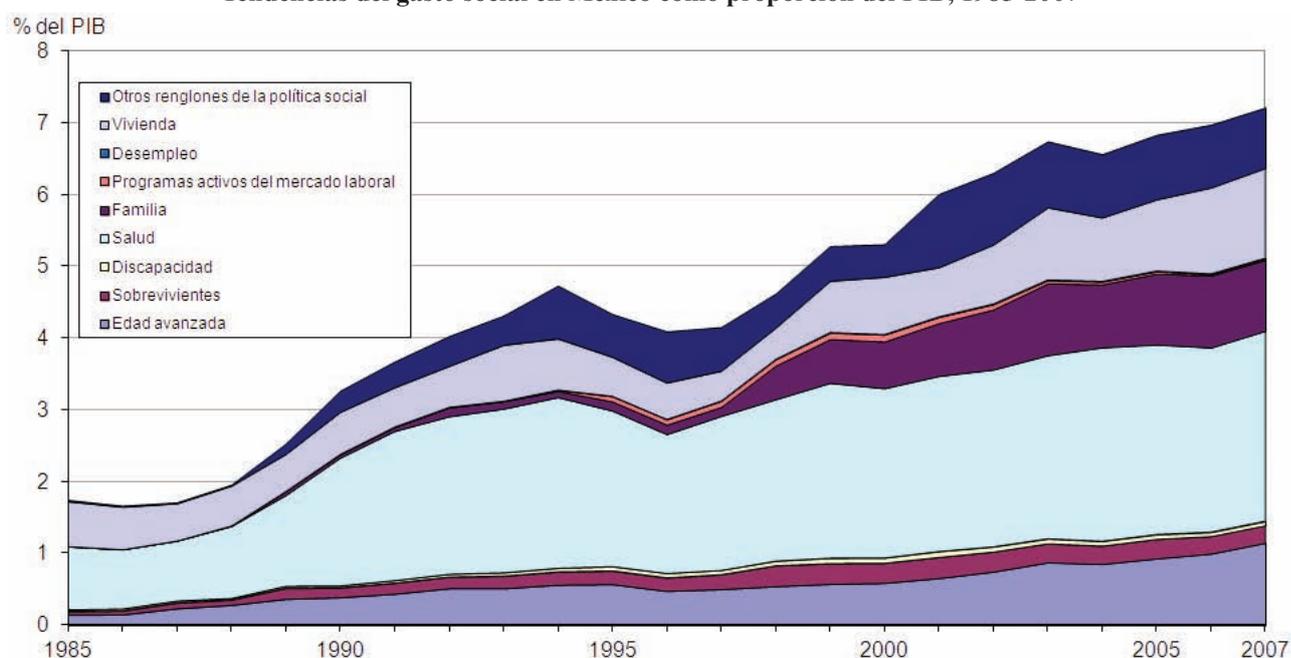
México se distancia de otros países de la OCDE en lo que respecta a la forma general de distribución del ingreso familiar disponible: la mayoría de la gente de clase media tiene un salario mucho más cercano a los trabajadores de la base que a los de la cima. Mientras que la tendencia de la década pasada hasta 2006 (los ingresos ganan en el quintil inferior y pierden en el quintil superior) ha disminuido las desigualdades, el reto es acelerar las percepciones de los grupos de menores ingresos en un contexto de recuperación del ingreso real per cápita.

Dado que la población mexicana es relativamente joven, los niños representan aproximadamente la mitad de todo el sector afectado por la pobreza. Así, la probabilidad de que la pobreza tenga consecuencias duraderas es más alta en México que en otros países de la OCDE. La pobreza entre la población de mayor edad se acentúa entre los más ancianos. La tasa de pobreza entre las personas de 75 y más años (30%) es una vez y media superior al promedio. Además, como la población mexicana está envejeciendo, existe el riesgo de que aumente la proporción de ancianos pobres.

A pesar del progreso, el sistema de protección social de México sigue siendo limitado, dejando desprotegidos a la mayoría de sus ciudadanos vulnerables. El gasto público social como proporción del PIB ha aumentado desde menos del 2% en 1985 a un 7.2% en el 2007, pero sólo supone poco más de un tercio del nivel observado en otros países de la OCDE. La proporción del gasto público en programas sociales con respecto al PIB de México es modesta, no sólo en términos absolutos, sino también en términos de PIB per cápita.

Las transferencias sociales consiguen poco a la hora de reducir la pobreza en México. Los apoyos públicos en efectivo constituyen únicamente un 8% del ingreso familiar disponible. La mayor parte de este gasto beneficia a la parte superior de la distribución, con alrededor de 10% destinado al 20% más pobre de la población. Por lo tanto, es prioritario que el sistema de seguridad social sea más progresivo y amplíe su cobertura.

Tendencias del gasto social en México como proporción del PIB, 1985-2007



Fuente: OECD (2010), OECD Social Expenditure database (Base de datos de gasto social).



Programas de alivio de la pobreza

México es un ejemplo interesante en materia de alivio de la pobreza. Oportunidades es uno de los programas más innovadores y exitosos destinados a quienes viven en la extrema pobreza o justo por encima de este umbral. El programa, que engloba a 5.8 millones de familias mexicanas (2010), ha ayudado a aumentar las tasas de escolarización y la transición exitosa entre la educación primaria y secundaria (especialmente en lo que se refiere a las mujeres). Gracias al aumento de las visitas a centros sanitarios recomendadas por el programa, las mortalidades infantil y maternal han descendido en un 20% y un 11%, respectivamente. Un programa más reciente es el Seguro Popular, nacido con el objetivo de proporcionar atención médica, servicios de prevención y protección financiera a la población sin cobertura sanitaria en las instituciones de seguridad social. Las personas participan voluntariamente. El programa atiende a unos 36 millones de personas (2010).

Pese a los avances, la mayoría de programas de alivio de la pobreza todavía excluyen a las familias que viven en condiciones de pobreza relativa. Los programas contra el desempleo siguen siendo también rudimentarios. El programa Primer Empleo no obtuvo el impacto esperado, pues no proporcionó suficientes incentivos a los empleadores para contratar a nuevos trabajadores. En un contexto económico difícil como el actual, México necesita reforzar las redes de seguridad social para evitar que las familias medianamente pobres caigan en la pobreza extrema. El paquete anticrisis del gobierno contiene medidas para programas de empleo temporal, conservación del empleo y ampliación de la cobertura sanitaria para los desempleados durante algunos meses. Sin embargo, las cantidades destinadas a estos programas son ocho veces menores a las destinadas a mantener bajos los precios de la energía. Una manera de proteger a estas familias es reasignar una parte mayor del gasto anticrisis a los programas de empleo temporal.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Ajustar la cobertura de Oportunidades para incluir a todos los segmentos de la población pobre. Mejorar la calidad de la oferta de salud y educación dentro del programa para reforzar su eficacia. Facilitar la transición de la escuela al trabajo para los que terminan su escolaridad.
- Sustituir los subsidios por transferencias en efectivo para los más pobres. Revisar la eficacia de programas como DICONSA y LICONSA y racionalizar los numerosos programas sociales existentes para evitar duplicaciones y aprovechar sinergias.
- Analizar la combinación de intervenciones dirigidas a combatir la pobreza y promover el desarrollo rural, reforzando la colaboración entre los numerosos agentes implicados.
- Aumentar la rentabilidad del sistema de salud del IMSS para prestar servicios de mayor calidad a menor costo.
- Aplicar medidas para ampliar las oportunidades de empleo en la economía formal. El trabajo en el sector informal es parte de la estrategia de supervivencia adoptada por los pobres, pero también supone una serie de costos sociales. La protección social es menos eficaz para reducir la pobreza cuando los grupos de bajo riesgo pueden eludir las contribuciones a la seguridad social y cuando la cobertura de los grupos más desfavorecidos es limitada o inexistente.



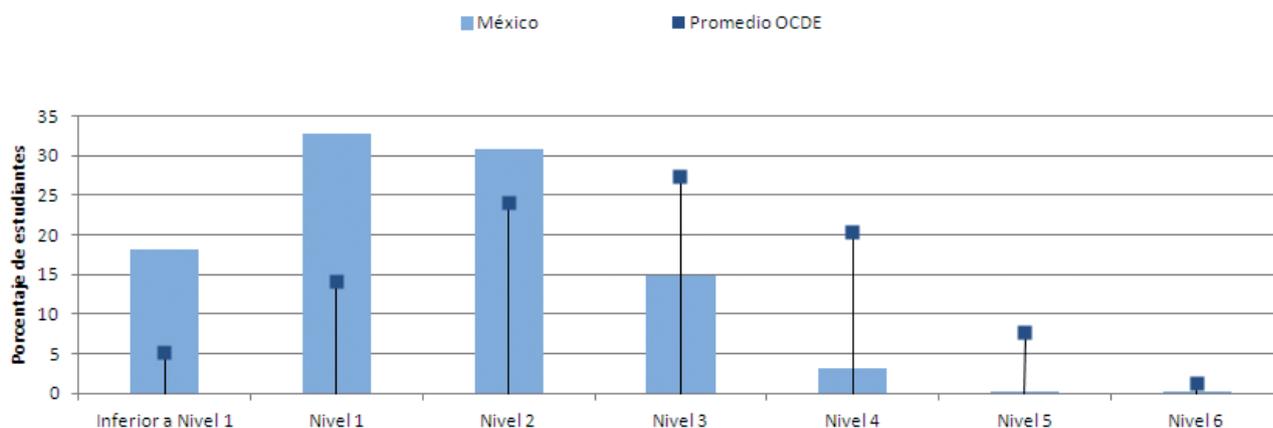
Educación

El sistema educativo mexicano ha crecido a paso acelerado, desde los poco más de 3 millones de estudiantes con los que contaba en 1950 a los más de 30 millones del año 2000. En la actualidad, la escolarización de los niños entre 5 y 14 años de edad es casi universal. Asimismo, se ha avanzado para garantizar que los jóvenes terminen la escuela. La proporción de estudiantes con estudios de secundaria aumentó del 33% en 2000 al 42% en 2005, reduciéndose también el diferencial de desempeño de los estudiantes mexicanos con el del resto de países de la OCDE. Este avance se produjo a pesar de un contexto de restricción presupuestaria y crecimiento acelerado de la población en edad escolar, con una proporción considerable de la misma (15%) viviendo con menos de 2 dólares diarios.

Pese a la mejoría, siguen existiendo retos importantes. Los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA) de la OCDE muestran que un número excesivo de estudiantes no cuenta con las competencias y los conocimientos necesarios. Uno de cada dos alumnos de 15 años de edad no alcanzó el nivel de capacidades básicas de PISA (nivel 2), mientras que el promedio de la OCDE fue de 19.2%. Sólo 3% de los estudiantes mexicanos alcanzó los niveles más altos (5 y 6), que significa contar con la capacidad de identificar, explicar y aplicar conocimientos científicos de manera consistente en una variedad de situaciones complejas de la vida cotidiana. El porcentaje fue tres veces superior en el promedio de la OCDE.

Desempeño de México en PISA 2006 (Ciencia)

Porcentaje de estudiantes por nivel de dominio



Fuente: OECD, 2007, PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World, Volumen 2, OCDE, París.

Educación preprimaria

México debería implantar la educación obligatoria desde los 3 años. Debería también asegurar la calidad de la educación temprana y del cuidado de los niños, especialmente mejorando las calificaciones del personal y la pedagogía. Además, se debe ejercer plenamente la autonomía local para responder a las necesidades locales, asegurando la participación de los padres y las comunidades.

Educación primaria y secundaria

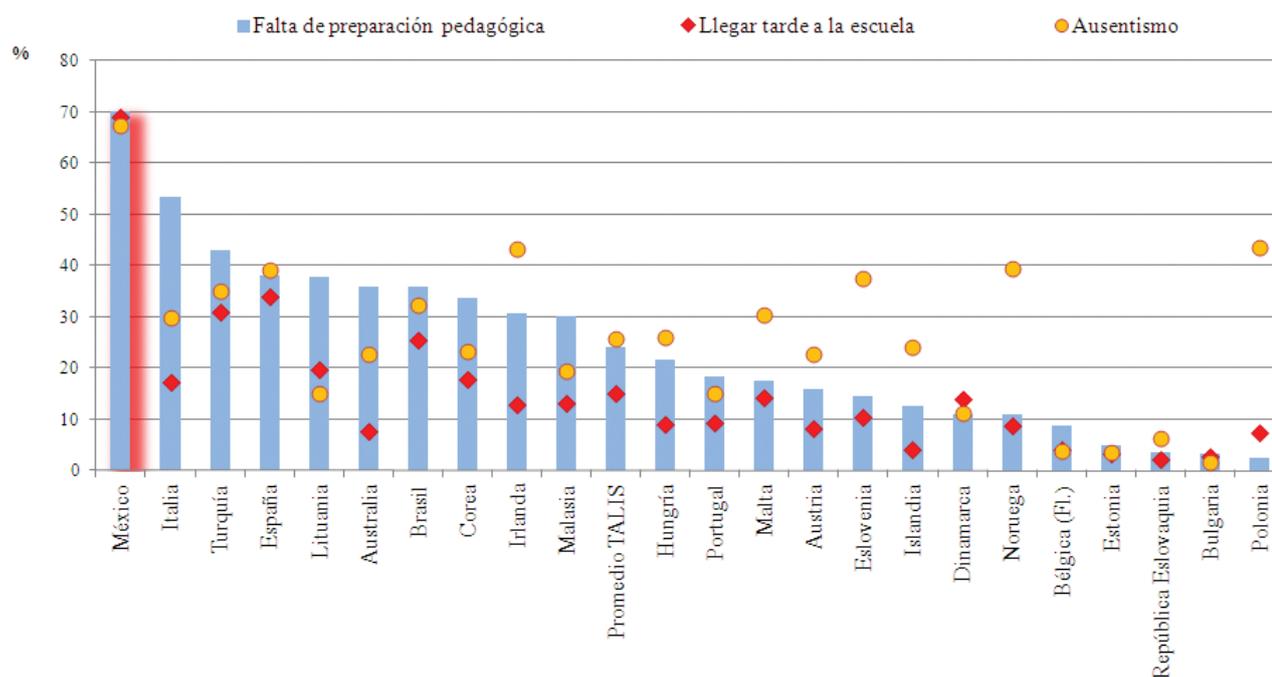
Para mejorar la educación, México puede aprender de las mejores prácticas en otros países con alto rendimiento estudiantil. En estos países se establecen planes de estudio, normas y mecanismos de evaluación a nivel nacional o estatal, pero se delega una autonomía sustancial y discreción para determinar la mejor manera de ayudar a sus estudiantes. Los criterios de evaluación se centran en los logros, en la equidad y en la calidad.



Asimismo, se invierte considerablemente en el reclutamiento, capacitación, desarrollo y apoyo a los maestros y directores, conscientes de que la calidad de los educadores es el elemento que más influye en el aprendizaje de los estudiantes. Las lecciones que se desprenden de los países con alto rendimiento muestran que para mejorar las escuelas mexicanas se requiere fortalecer la gestión y la supervisión.

México tiene que abordar problemas relacionados con la calidad del profesorado, así como el ausentismo, la impuntualidad y la falta de preparación pedagógica. Es necesario mejorar los programas de preparación de maestros, los procesos de asignación de personal a las escuelas y el enfoque general de la profesión de educador. Al mismo tiempo, hay que abordar las limitaciones que enfrentan los maestros: algunos se ven obligados a enseñar en una escuela por la mañana y en otra por la tarde, o tienen un segundo empleo en otro sector. Sin embargo, si estos cambios no vienen acompañados de un sistema de evaluación de la calidad docente bien diseñado e implementado, que oriente a cada educador sobre cómo mejorar sus resultados, los cambios tendrán poca probabilidad de generar un impacto visible en el desempeño estudiantil.

Porcentaje de maestros cuyo director reportó que las siguientes conductas de los maestros obstaculizan la instrucción en su escuela (2007-2008)



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

Fuente: OCDE

El sistema educativo mexicano se beneficiaría de una clara definición de los planes de estudio y estándares exigidos a los estudiantes en cada materia y grado escolar. También deben definirse adecuadamente los requisitos que tanto el profesorado como los directores de las escuelas deben cumplir, vinculándolos de manera más directa a los procesos de contratación y evaluación de resultados. Con la finalidad de impulsar una cultura de mejora continua y de rendición de cuentas, se debería fortalecer y desarrollar más el sistema ENLACE, como piedra angular de la evaluación con miras al mejoramiento de la calidad de la educación.



La gestión y el financiamiento de los centros docentes es también otro elemento vital. Es recomendable el fomento del liderazgo en la preparación de nuevos docentes y revisar las fórmulas de financiamiento de los estados, de manera que las escuelas en las zonas más desfavorecidas reciban proporcionalmente más fondos por estudiante. Sería recomendable también la sustitución de los diversos programas de educación especial (como el PEC o Escuela Segura) por un único programa de subvención flexible para todas las escuelas.

Educación vocacional y capacitación

El sistema mexicano de educación vocacional y capacitación tiene muchas fortalezas, entre las que destacan las iniciativas que ofrecen oportunidades de aprendizaje en zonas remotas y para estudiantes con riesgo de abandonar sus estudios; abundan los casos de exitosa integración profesional en el mercado de trabajo y excelentes ejemplos de colaboración entre las industrias y las escuelas profesionales locales. Sin embargo, también enfrenta retos. Por ejemplo, podría ampliarse y mejorarse el modelo de prácticas profesionales. También existe mucho margen de mejora en materia de calidad docente, especialmente en lo relativo a la preparación del profesorado. El sistema podría asimismo beneficiarse de una mejor organización de la certificación vocacional y de una mayor incorporación de las experiencias más recientes en el diseño de nuevas políticas.

Existe una clara voluntad para afrontar estos retos, que se evidencia con las numerosas iniciativas recientemente lanzadas. Sin embargo, queda amplio margen de mejora en cinco aspectos concretos. En primer lugar, México necesita integrar un mecanismo coherente de consulta entre empresariado y centros educativos en su sistema de educación vocacional. Segundo, deberían introducirse normas mínimas de calidad para los contratos de prácticas profesionales con la finalidad de ampliar la capacitación en el lugar de trabajo. Tercero, los profesionales de la educación vocacional deberían recibir capacitación pedagógica antes o inmediatamente después de ingresar en el gremio. Cuarto, México podría explorar opciones para desarrollar un sistema de certificación vocacional a nivel nacional. Por último, es necesario desarrollar la capacidad de análisis y el uso de información sobre las necesidades y los vínculos con el mercado laboral con la finalidad de orientar el diseño de políticas futuras y mejorar la toma de decisiones.

Educación terciaria

La educación terciaria constituye una de las claves en 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. Durante los últimos 50 años, el acceso a la educación terciaria ha pasado del 1% al 26.2% en el grupo de jóvenes entre 19 y 23 años de edad. A pesar de este aumento, el nivel de formación terciaria 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 (en comparación con un 35% en el promedio de la OCDE) y tan sólo al 9% de los que se encuentran entre los 55 y los 64 años (en comparación con un 20% en el promedio de la OCDE).

El gasto en educación en el nivel terciario creció un 78% entre 1995 y 2006. Sin embargo, dado que el volumen de matriculados creció también con mucha rapidez (61%), el gasto por estudiante sólo aumentó un 10%. El presupuesto público cubre prácticamente el total del gasto nacional en educación terciaria, lo que plantea importantes problemas de equidad ya que una proporción importante de este gasto beneficia a un grupo reducido de la población, por lo general de mayor ingreso. No obstante, el apoyo público se justifica ya que busca facilitar el acceso de los menos favorecidos por medio de créditos y becas. Sin embargo habría que asegurarse de que estos apoyos se dirijan a quienes verdaderamente los necesitan. Por esta razón, la reforma del financiamiento de la educación terciaria debería incluir tres medidas fundamentales: evaluar si el equilibrio actual de distribución de costos es sostenible y refleja adecuadamente la importancia relativa de los beneficios sociales de la educación terciaria; mejorar la transparencia de la asignación de fondos a las instituciones y hacerla más congruente con la estrategia global de educación terciaria; y ampliar significativamente el sistema de apoyo a los estudiantes de bajos recursos.



Recomendaciones clave de la OCDE

- Mejorar los programas de formación y capacitación del profesorado, así como el proceso de asignación de personal docente a las escuelas y el enfoque global de la carrera de maestro. Estos cambios deben acompañarse de un sistema de evaluación bien diseñado y rigurosamente implementado.
- Facilitar la capacitación docente para ayudar a mejorar su desempeño, con mecanismos de desarrollo profesional que garanticen que las mejoras sean aplicables en la práctica.
- Fortalecer la gestión y el financiamiento de las escuelas, factor clave para el logro de resultados educativos adecuados y de niveles académicos altos.
- Crear un sistema coherente de educación vocacional y capacitación que ponga el acento en la calidad docente, una mejor certificación de los conocimientos y un mecanismo unificado de consultas con el empresariado para facilitar las prácticas laborales.
- Revisar el financiamiento de la educación terciaria, evaluando el equilibrio entre costos públicos y beneficios sociales, mejorando la transparencia de la asignación de fondos a las instituciones y ampliando los mecanismos de apoyo a los estudiantes y su equidad.



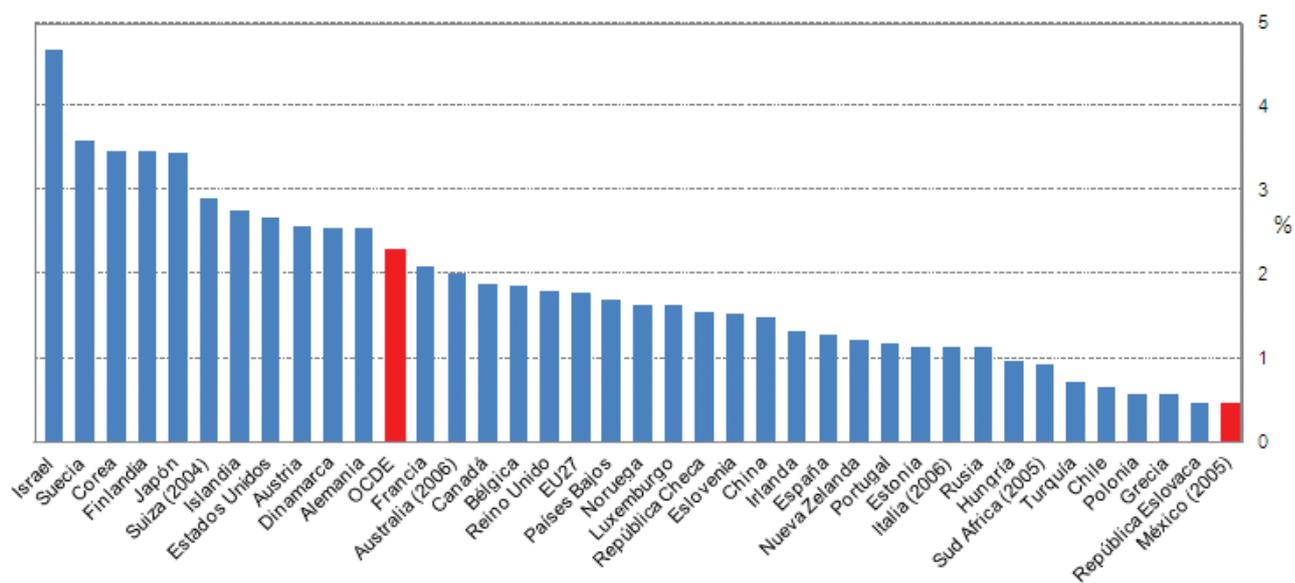
Innovación y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs)

México ha realizado inversiones insuficientes en ciencia, tecnología e innovación. Como resultado, el crecimiento potencial de su economía es inferior al necesario para alcanzar el nivel de otros países y lograr una competitividad comparable a la de otras economías emergentes. De acuerdo con todos los indicadores disponibles, el nivel general de la innovación en México es realmente bajo, no solamente en comparación con otros países de la OCDE, sino también con las economías emergentes más dinámicas. El gasto en Investigación y Desarrollo (IyD) como porcentaje del PIB sigue siendo inferior al 0.5%, en contraste con un promedio superior al 2% en la zona OCDE y cercano al 1.5% en China. México debería aprovechar plenamente sus considerables recursos para impulsar un desarrollo basado en el conocimiento, y aprovechar sus activos en la materia que incluyen 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 muy 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 gobernabilidad del sistema mexicano de innovación. Esto explica la persistencia de un nivel insuficiente de inversión tanto pública como privada en la materia. El nivel 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 a todos los niveles y en todos los sectores de la economía. Las nuevas empresas basadas en tecnologías deben tener mejor acceso al financiamiento privado. Aún persisten muchas barreras reglamentarias que obstaculizan la actividad empresarial, y las deficiencias en materia de gobierno corporativo reducen los incentivos para promover la actividad innovadora.

Intensidad de IyD (GERD / PIB), 2007 o último año disponible



Nota: GERD = Gasto Doméstico Bruto en Investigación y Desarrollo

Fuente: Indicador de la OCDE 2009 sobre Ciencia, Tecnología e Industria



Por ello la OCDE recomienda hacer un esfuerzo por mejorar la gobernabilidad del sistema de innovación, garantizando un orden claro de prioridades y una implementación eficiente. Este esfuerzo debe incluir: una mejor coordinación entre las secretarías de Estado y las agencias responsables de la elaboración y aplicación de las políticas; una evaluación más sistemática y mejores mecanismos para incorporar los resultados de la evaluación en el diseño de políticas y la asignación de recursos; y una mayor descentralización de las políticas de fomento a 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, con el fin de que puedan elaborar y aplicar sus propias estrategias.

México debería realizar esfuerzos presupuestarios para apoyar la inversión en IyD e innovación, introduciendo reformas orientadas a garantizar una mayor eficiencia del gasto: una mayor dependencia de apoyos directos, en lugar de incentivos fiscales; la simplificación y reestructuración de los sistemas de ayuda directa; y la ampliación de los programas con el fin de mejorar las sinergias entre la IyD pública y privada en áreas prioritarias, como salud, energía, gestión del agua, suministro de alimentos, etc.

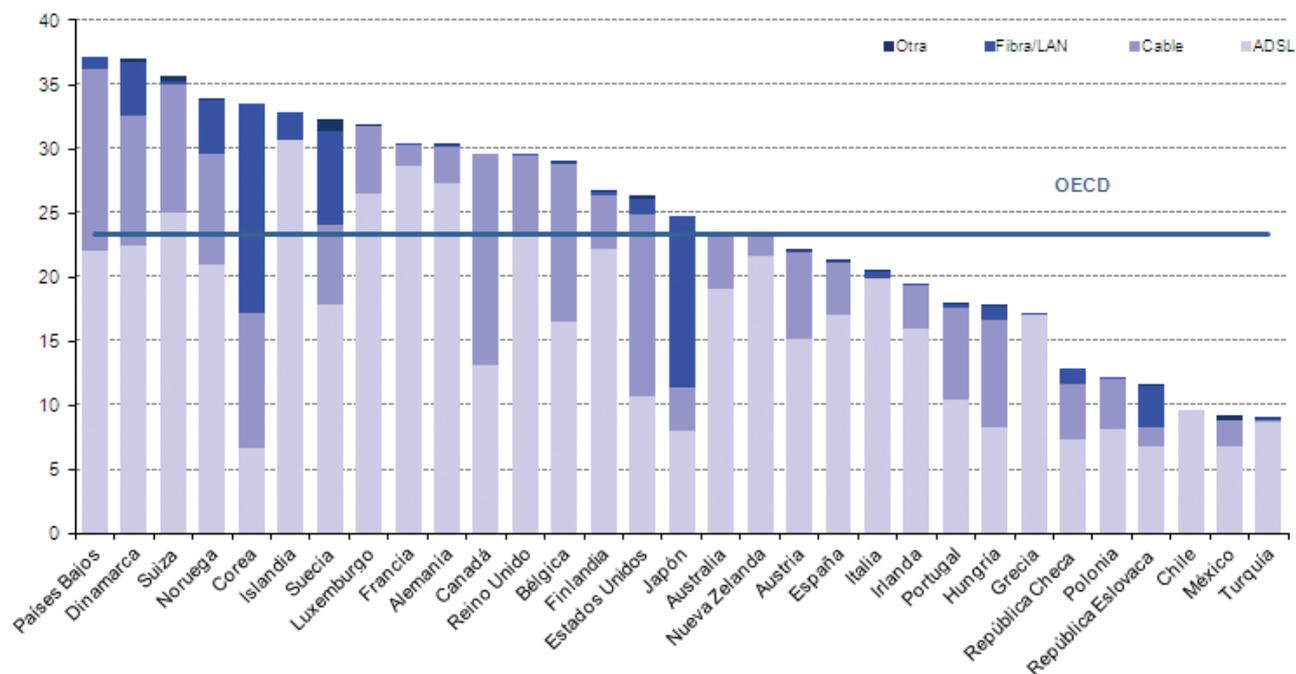
El sector de las telecomunicaciones en México

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 precios de los servicios telefónicos más elevados. La introducción de reformas para aumentar la competencia en el sector es un imperativo para estimular la innovación, el crecimiento y la competitividad de la economía mexicana. El desarrollo de infraestructura de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) será particularmente beneficioso para las PYMES, cuyo papel en la economía mexicana es vital, pues representan aproximadamente el 99% de las empresas, pero se ven afectadas por un acceso inadecuado a la tecnología y una baja participación en las redes de conocimiento.

La densidad de banda ancha en México es la segunda más baja de los países de la OCDE y la velocidad de descarga sigue siendo lenta como resultado de la inversión insuficiente en infraestructuras. Esta debilidad del sector de las telecomunicaciones guarda estrecha relación con la insuficiente competencia en el sector y 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.



Abonados a servicios de banda ancha por cada 100 habitantes, según tecnología (diciembre de 2009)

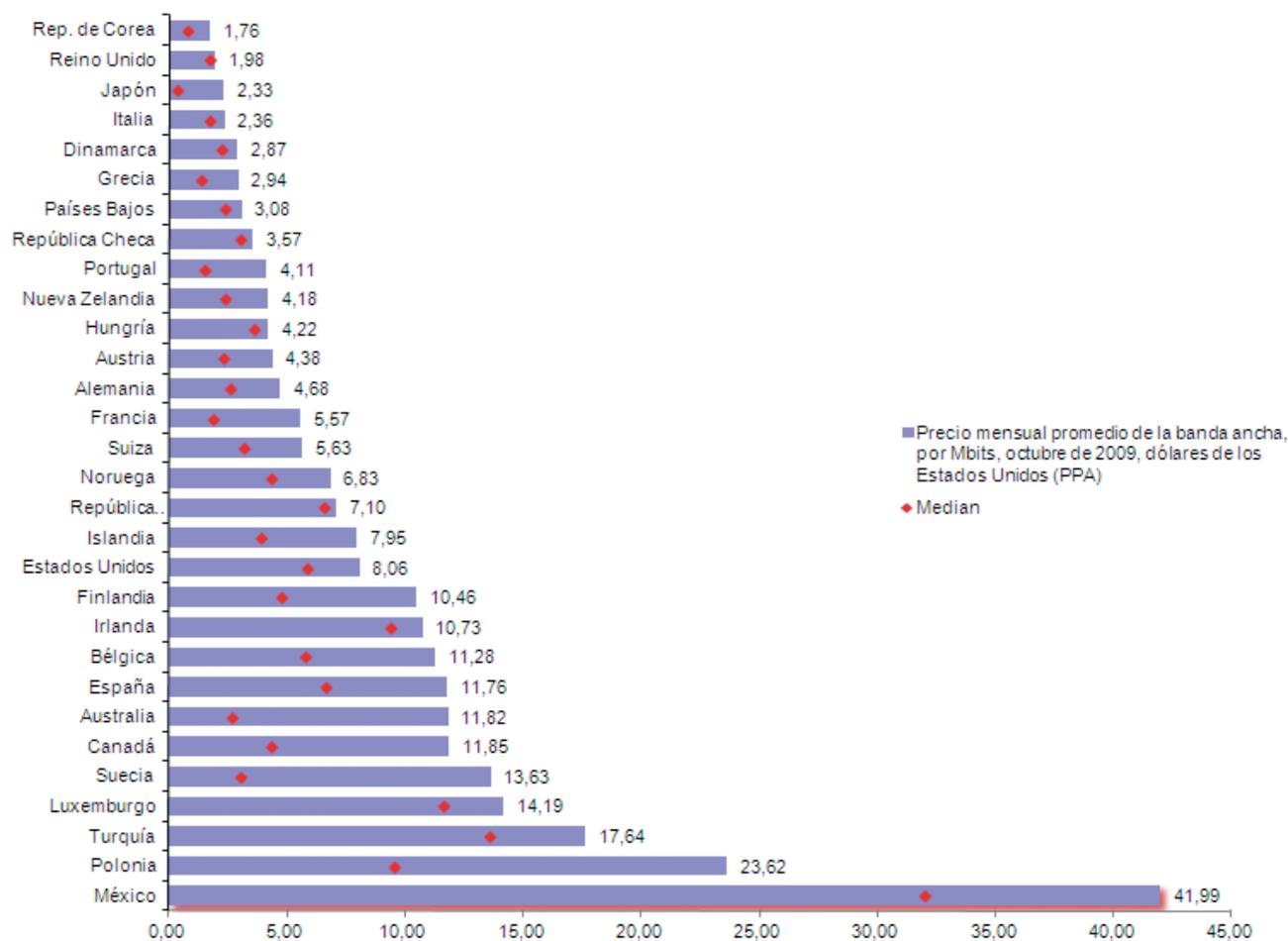


Fuente: OCDE

México tiene algunos de los servicios de banda ancha más caros de la OCDE y las velocidades y los servicios existentes son inferiores a los disponibles en otros países. La siguiente gráfica muestra el promedio (y la media) de los precios correspondientes a un megabit por segundo. Los precios pagados por los abonados mexicanos son muy superiores a los de otros países de la OCDE.

Las reformas del marco normativo pueden contribuir a facilitar la entrada de nuevos participantes en el mercado y estimulan 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 podría tener un efecto importante en la competencia de precios. En México, los precios de interconexión son altos, la interconexión se ofrece en puntos que no siempre son técnicamente eficientes y hay dificultades para aplicar sanciones por violaciones de interconexión. En este contexto, es importante que el organismo regulador esté facultado para imponer tarifas de interconexión basadas en los costos y para dictar regulaciones asimétricas en casos en que haya dominancia y cuellos de botella para las instalaciones esenciales.

Precio mensual medio en USD de la banda ancha, por Mbits (dólares PPC) (octubre de 2009)



Recomendaciones clave de la OCDE

- Mejorar el marco de condiciones para la innovación, mediante la inversión en capital humano a todos los niveles y en todos los sectores de la economía.
- Reducir los obstáculos normativos y financieros para la actividad empresarial y mejorar la gobernabilidad de las entidades del sector público.
- Mejorar la gobernabilidad del sistema de innovación mediante una mejor coordinación entre los ministerios y organismos, una evaluación más sistemática y la descentralización de la política de innovación.
- Mejorar el acceso de las PYMES a las nuevas tecnologías, así como su participación en las redes de conocimiento.
- Apoyar la inversión en IyD e innovación, introduciendo reformas que garanticen una mayor eficiencia del gasto, en particular mediante el fomento de la colaboración público-privada en áreas prioritarias.
- 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

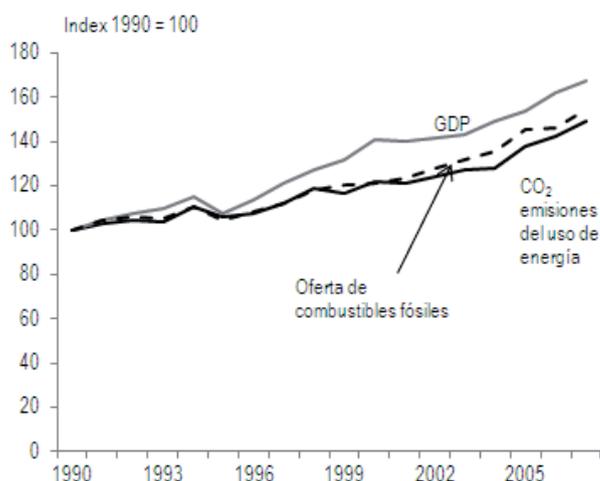
Desde la Evaluación del Desempeño Ambiental de México realizada por la OCDE en 2003, el país ha tomado importantes iniciativas para mejorar su política medioambiental y su marco institucional. Se han realizado notables avances, por ejemplo, con el fortalecimiento de las medidas de reducción de la contaminación del aire a partir de fuentes móviles y la introducción de políticas proactivas en el ámbito de la protección de la naturaleza y la diversidad biológica. Sin embargo, México debe profundizar aún más la integración de los aspectos medioambientales en sus políticas nacionales y sectoriales, para encaminarse hacia un crecimiento verde.

Cambio Climático

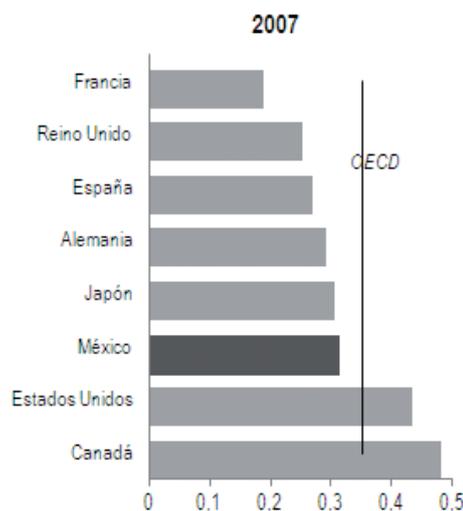
México no está incluido en la lista del Anexo I del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), y como tal no está sujeto a límites de emisiones definidos con arreglo al Protocolo de Kioto. No obstante, México fue uno de los primeros países no adheridos a Kioto que adoptó la fijación de un objetivo similar. En 2008, anunció una disminución del 50% de las emisiones nacionales para 2050 en relación con los niveles de 2000. El país también adoptó en 2009 un Plan 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 CO₂e (-8%) en 2012. Estas emisiones han crecido más del 40% desde los niveles de 1990, en gran medida como consecuencia del transporte por carretera y la producción basada en combustibles fósiles.

México ha desempeñado un papel de “puente” entre los países adheridos y los no adheridos al protocolo de Kioto, y acogerá la próxima Conferencia de las Partes del CMNUCC (COP16) a finales de 2010. México también apoyó el Acuerdo de Copenhague 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 reciente proyecto de Ley General de Cambio Climático (marzo de 2010) establecerá los mecanismos que garantizan 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.

Tendencia emisiones CO₂, 1990-2007



Intensidad emisiones CO₂ por unidad de GDP



Fuente: OCDE Compendio Datos Medioambientales; IEA



México ha considerado estrategias y proyectos de mitigación y adaptación a bajo costo en varios sectores. Algunos de esos proyectos ya están en aplicación, pero otros no, debido a obstáculos administrativos y regulatorios.

Crecimiento verde

Lograr un crecimiento verde en México requerirá una mayor coherencia en las políticas tributaria, energética, de transporte y de 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. México dedica cuantiosos recursos a los subsidios a la energía, mientras que los ingresos por concepto de impuestos ambientales son bajos, debido, en parte, a los subsidios a la gasolina y el diesel. En 2008, México presentó ingresos fiscales negativos por gasolina y diesel y, al igual que en 2010, la tasa impositiva fue negativa. Los subsidios a la energía fomentan un mayor consumo energético y desalientan las inversiones en eficacia energética, además de contrarrestar los esfuerzos encaminados a disminuir las emisiones de GEI. Hay una tendencia internacional a dismantelar estos subsidios.

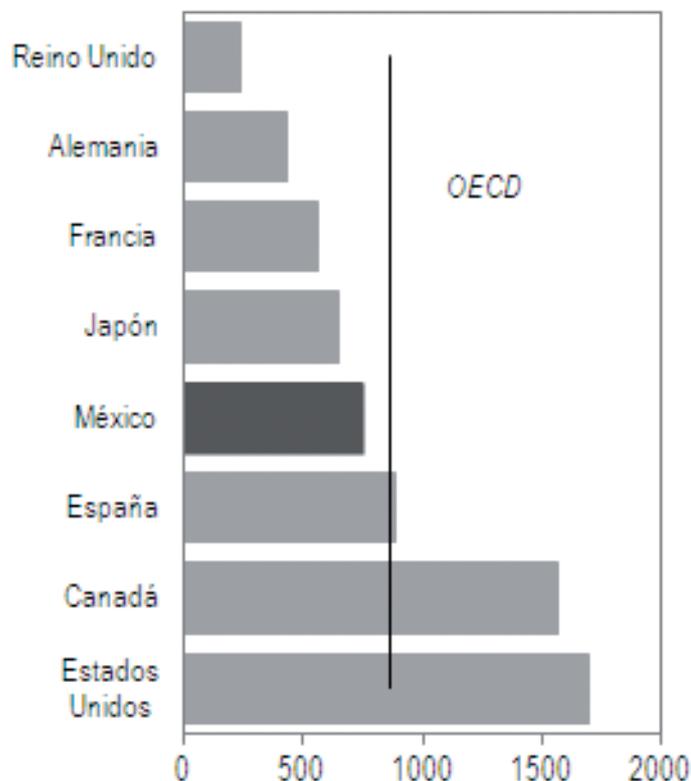
La política mexicana de mantener constantes los precios de la gasolina en términos reales y los subsidios para el consumo energético de los hogares deberá ser revisada, puesto que beneficia principalmente a los grupos sociales más favorecidos. Se logran mayores impactos en los sectores más pobres mediante transferencias sociales directas. La eliminación de los subsidios perjudiciales para el medio ambiente permitirá una asignación de recursos más razonable y será positiva para éste. También es necesario impulsar un marco legal que favorezca la inversión privada en sectores económicos respetuosos del medio ambiente. Pese a los esfuerzos para mejorar la coordinación, los imperativos políticos y económicos han obstaculizado los progresos de eliminación de los subsidios dañinos para el medio ambiente. Por ejemplo, los subsidios a la electricidad en el sector de la agricultura disminuyen artificialmente los precios de bombeo de agua para riego, que representa casi el 80% del agua utilizada en el país. Esto ha llevado a la sobreexplotación de las aguas subterráneas, que amenaza los ecosistemas acuáticos, el suministro de agua para otros usos, e incrementa los costos de suministro.

Gestión del agua

El financiamiento para la gestión hídrica y la infraestructura en México ha experimentado un crecimiento espectacular, aumentando un 137% entre 2003 y 2008. Esto ha contribuido a la consecución de este Objetivo de Desarrollo del Milenio por parte del país. 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 un marco político bien desarrollado para la gestión de los recursos hídricos, pero 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.



Extracción de agua potable per cápita (m3) (2007 o año más reciente)



Fuente: OCDE Compendio Información Medio Ambiente.

Naturaleza y diversidad biológica

La conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica constituirán 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 constituyen un ejemplo para el resto de países. El país ha incrementado su financiamiento para gestionar las zonas protegidas, que cubren el 11.5% del territorio nacional (frente al 8.6% en 2000). “La planificación ecológica del uso de la tierra” se generaliza 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 artes 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.



Recomendaciones clave 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 que todavía existen.
- Aumentar la utilización de instrumentos económicos, por ejemplo el cobro al usuario por el agua y los servicios de saneamiento, las tasas de acceso a las zonas protegidas y el comercio de emisiones de carbono.
- 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), donde se observa un retraso en relación con los demás países de la OCDE.
- Mejorar la aplicación de las leyes de protección ambiental.
- Seguir progresando en la integración de los aspectos medioambientales en la agricultura, la energía, el transporte y otras políticas sectoriales



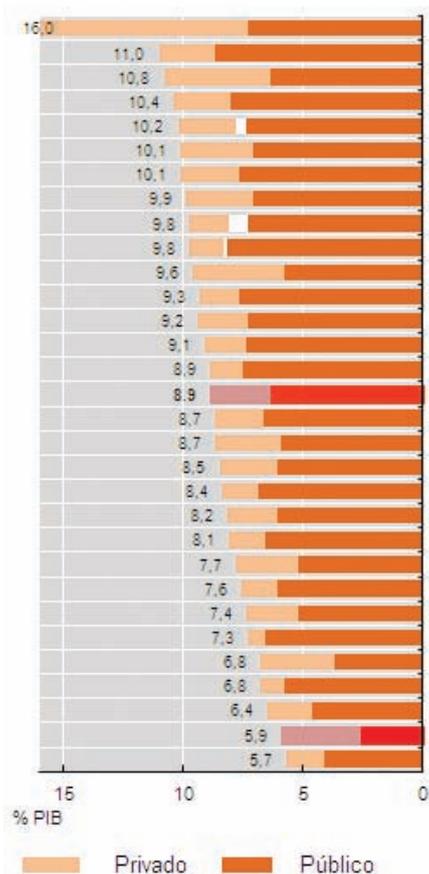
Salud

A lo largo de las últimas décadas, México ha experimentado mejoras notables en la expectativa de vida y una reducción constante en las tasas de mortalidad infantil. No obstante, la expectativa de vida sigue siendo la cuarta más baja de entre los países de la OCDE. Para avanzar más en los servicios de salud del país, se requiere atender los problemas de las zonas rurales y de los estados más pobres.

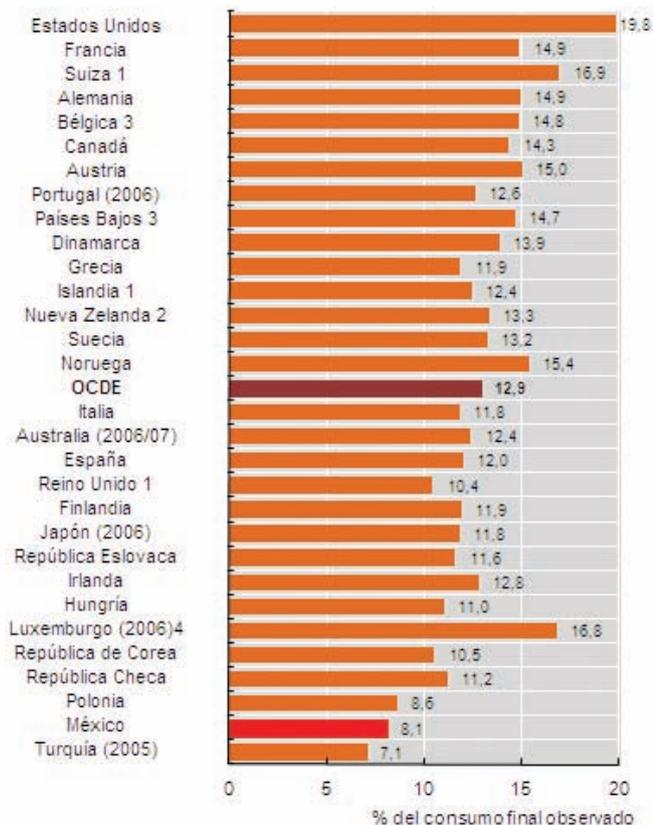
Retos del sistema mexicano de salud

México ha tomado medidas innovadoras para mejorar el desempeño de su sistema de salud. Por ejemplo, el Seguro Popular se está introduciendo de manera progresiva, llevando una cobertura básica a un sector creciente de la población. El mecanismo de financiamiento del programa promueve la transferencia de recursos de los estados más ricos hacia aquéllos con menos recursos, reduciendo las diferencias en la calidad de los servicios de salud en todo el país. El *Seguro Popular* cubre también el tratamiento de una gama limitada de enfermedades, estableciendo 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 necesario encontrar financiamiento adicional y mejorar la eficiencia de la oferta en el sector de salud pública.

Gasto total en salud como proporción del PIB, 2007



Gasto corriente en salud como proporción del consumo de los hogares, 2007



1. Gasto total en salud en ambas gráficas. 2. Gasto corriente en salud en ambas gráficas. 3. Gasto en salud para población asegurada y no asegurada de la población residente. 4. Separación de gastos en inversiones en el sector público y privado, no disponible.

Fuente: OCDE Datos sobre Salud 2010.



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 y prestan servicios de salud y que cubren a diferentes segmentos de la población. Además, existe otro sistema de servicios estatales de salud para la población pobre no asegurada, que en el pasado no contaba con el financiamiento necesario. Antes de la introducción del Seguro Popular, sólo la mitad de la población contaba con seguro de salud. Buena parte del gasto en salud en México viene del sector privado (más de 50% del gasto total en salud en 2008), nivel muy superior al promedio de la OCDE de alrededor de 29%. Entre los países de la OCDE, sólo Estados Unidos tiene niveles igualmente bajos de financiamiento público.

El gasto en salud también debe enfocarse mejor. El financiamiento público per cápita se ha correlacionado inversamente con indicadores de necesidad, como la mortalidad infantil, así como con las zonas geográficas más necesitadas. En consecuencia, el acceso de la población a los servicios de salud ha sido muy desigual. Los servicios deficientes son en parte el resultado de no contar con suficientes doctores y camas de hospital. Por ejemplo, a pesar del gran incremento en la oferta de profesionales de salud desde 1990, México contaba con 2 médicos por cada 1000 personas en 2008 (muy por debajo del promedio de la OCDE de 3.2 médicos por cada 1000 personas), mientras que la proporción de camas de hospital por habitante (1.6 camas por cada 1000 personas) también estaba muy por debajo del promedio de la OCDE (3.6 camas por cada 1000 personas).

Acceso y cobertura a costo accesible

El esquema voluntario de seguro de salud, el Seguro Popular, introducido en 2004, ha ampliado la cobertura de la población pobre y no asegurada. El Seguro Popular ha crecido a paso acelerado desde su establecimiento. En 2008, el 71% de la población mexicana gozaba de una cobertura sanitaria pública. Los cálculos indican que en agosto de 2010, un total de 37 millones de mexicanos estaban afiliados al Seguro Popular. El Comisionado Nacional de Protección Social prevé que la cobertura alcance a 49 millones de personas para 2011.

A pesar de su éxito indudable, el Seguro Popular afronta retos que incluyen las diferencias en la capacidad de algunos estados para administrarlo de manera adecuada y los continuos problemas relacionados con el financiamiento para satisfacer la creciente demanda. México ha tomado medidas recientemente para integrar diferentes servicios de atención sanitaria. Por ejemplo, el Ministerio de Salud confeccionó una base de datos de salud integrada y desarrolló un sistema común de tarifas para todos los organismos de cobertura sanitaria; además se realizan algunas compras en común de medicamentos patentados, entre las diferentes instituciones. Se requieren reformas adicionales para mejorar la eficiencia en el sistema de salud y la prestación de los servicios correspondientes, por ejemplo: mediante mecanismos para recompensar el alto rendimiento y mejorar la eficiencia entre compradores y prestadores de los servicios; o mediante la creación de un sistema general de servicios de salud con un solo paquete de seguro que se aplique a todos los derechohabientes.

Retos de salud emergentes

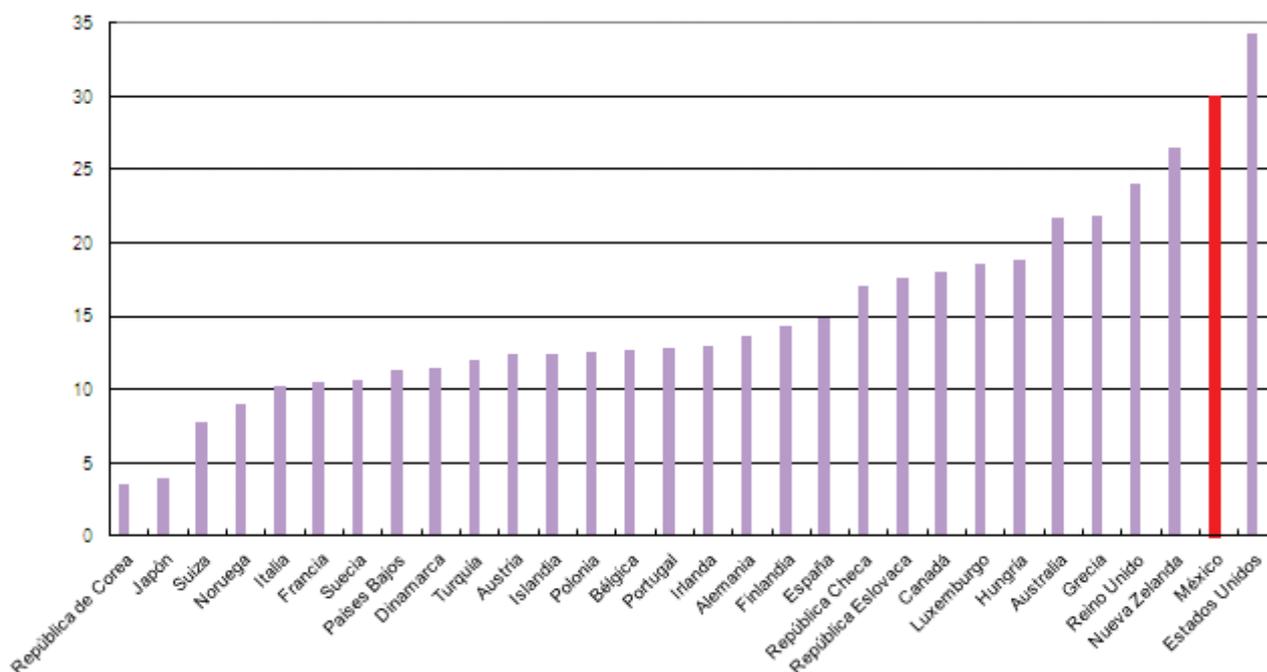
México necesita mejorar la eficacia de su sistema de salud para hacer frente a dos retos especialmente urgentes que están afectando a un sector extenso y creciente de la población: la obesidad y la diabetes. La población de México es una de las más afectadas por la epidemia global de obesidad que se ha producido en los últimos 30 años. México es el segundo país más obeso de la OCDE, por debajo tan sólo de Estados Unidos. Entre 2000 y 2006, las tasas de sobrepeso pasaron del 62.1% al 69.9%, y las de obesidad del 23.7% al 30.4% de la población adulta. Además, uno de cada tres niños es obeso o tiene sobrepeso, lo que ubica a México entre los países con tasas más altas de obesidad infantil a nivel mundial.



La diabetes, que es la enfermedad crónica con ligas más directas con la obesidad, está aumentando rápidamente. Se estima que un 10.8% de la población mexicana entre 20 y 79 años de edad tiene diabetes, siendo este porcentaje uno de los más altos de la OCDE. La diabetes tipo 1, la modalidad predominante de la enfermedad entre los grupos de edad más joven, representa entre el 10 y el 15% de todos los casos registrados.

De acuerdo con estudios de la OCDE, entre las diversas políticas que podrían prevenir las enfermedades relacionadas con la obesidad y la diabetes destaca la orientación preventiva en la atención primaria a los adultos con riesgo. Esto permitiría ganar un año de vida libre de enfermedad por cada 12 personas. Por menos de 5 dólares por persona podría implementarse un paquete de cuatro medidas efectivas, que incluirían una campaña nacional en los medios de comunicación de promoción de hábitos sanos; un programa obligatorio de etiquetado de alimentos; la regulación de la publicidad de alimentos para niños; y medidas fiscales que contemplen una combinación de impuestos y subsidios en función de la calidad de los alimentos.

Población obesa de 15 años de edad o más, como porcentaje de la población de 15 años de edad o más
(2008 o año más reciente disponible)



Nota: Para Australia, Canadá, República Checa, Irlanda, Japón, República de Corea, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda y Estados Unidos los valores del índice de masa corporal (IMC) son medidos, no declarados.

* Los datos estadísticos para Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. La utilización de dichos datos por la OCDE se realiza sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania, de conformidad con el derecho internacional.

Fuente: OCDE: Datos sobre Salud 2010



Recomendaciones clave de la OCDE

- Garantizar el financiamiento adecuado del sistema de salud, mediante la introducción de las reformas fiscales necesarias.
- Fomentar la contratación de cobertura bajo el Seguro Popular y reducir las barreras al acceso a servicios mediante el aumento de su disponibilidad y calidad, ampliando progresivamente el paquete de servicios de salud cubiertos.
- Impulsar una mayor eficiencia de los hospitales y los 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 una mayor productividad de los profesionales de la salud vinculando la remuneración a la eficiencia y la calidad, asegurando que los médicos en práctica privada no reduzcan la disponibilidad de servicios públicos.
- Fomentar la calidad y la eficacia en función de costos, ampliando la prevención de enfermedades y las iniciativas de fomento de la salud.
- Mejorar el gobierno del sistema mediante el fortalecimiento de los mecanismos de información y los marcos de rendición de cuentas para todas las instituciones, invirtiendo en capacidad administrativa a todos los niveles del sistema.

