

ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA OCDE. MÉXICO.
ENERO, 2015. VISIÓN GENERAL.

— Tomo II —
La Vida Social

ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA OCDE MÉXICO ENERO 2015.
VISIÓN GENERAL.

OCDE.¹

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE MÉXICO, 2013
(Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)*
TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL

Población (millones)	118.4	Densidad de población por km ²	60.3	(34.7)
Menores de 15 años (%)	28.4 (18.3)	Esperanza de vida (años)	74.4	(80.0)
Mayores de 65 años (%)	6.5 (15.7)	Hombres	71.4	(77.3)
Nacidos en el extranjero (%; 2010)	0.8	Mujeres	77.3	(82.8)
Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%)	1.0 (0.5)	Última elección general	Julio	2012

ECONOMÍA

Producto interno bruto (PIB)			Participación de valor agregado (%)		
En precios corrientes (mil millones de USD)	1 261		Sector primario	3.5	(2.6)
En precios corrientes (mil millones de MXN)	16 101		Industria, incluida la construcción	34.8	(27.8)
Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%)	2.0	(0.8)	Servicios	61.7	(69.4)
Per cápita, PPC (miles de USD)	17.0	(37.2)			

GOBIERNO GENERAL

Porcentaje del PIB

Gasto	27.2	(42.7)	Deuda pública bruta general	46.5	(108.4)
Ingreso	23.3	(39.0)	Deuda pública neta general	40.4	(68.3)

CUENTAS EXTERNAS

Tipo de cambio (MXN por USD)	12.8	Principales exportaciones (% de exportaciones totales de mercancías)			
Tipo de cambio PPC (EUA = 1)	8.00	Maquinaria y equipo de transporte	55.9		
Porcentaje del PIB		Combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados	12.8		
Exportación de productos y servicios	31.8	-53	Productos manufacturados diversos	9.0	
Importación de productos y servicios	32.8	(49.3)	Principales importaciones (% de importaciones totales de mercancías)		
Balance de cuenta corriente	-2.1	(-0.1)	Maquinaria y equipo de transporte	47.4	
Posición neta de inversión internacional	-37.6		Productos manufacturados	13.5	
			Productos químicos y relacionados, no especificados en otra parte	11.3	

¹ Permission to reproduce OECD material Reference: P-2015-119 Paris, 22/04/2015. Permission to reproduce pages 7 to 46 (including Estadísticas básicas de México, 2013; Resumen ejecutivo; Evaluación y recomendaciones; graphs from 1 to 21; boxes 1, 2 and 3) from the OECD publication entitled ‘OCDE (2015), Estudios económicos de la OCDE: México 2015, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218734-es>’ in ‘Los avances del México contemporáneo: 1955-2015’ to be published by INAP and the Congress of Mexico in June 2015

— Tomo II —
 La Vida Social

MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN

Tasa de empleo para personas de 15 a 64 años de edad (%)	60.8	(65.2)	Tasa de desempleo, Encuesta de Fuerza Laboral (personas de 15 años y más) (%)	4.9	(7.9)
Hombres	78.3	(73.1)	Jóvenes (de 15 a 24 años de edad, %)	9.5	(16.0)
Mujeres	45.0	(57.4)	Desempleados de largo plazo (1 año y más, %, 2012)	0.1	(2.7)
Tasa de participación para personas de 15 a 64 años de edad (% , 2012)	64.5	(70.9)	Población de 25 a 64 años de edad con educación superior (% , 2011)	27.7	(31.5)
Promedio de horas trabajadas por año	2 237	(1 770)	Gasto interno bruto en I+D (% del PIB, 2011)	0.4	(2.4)

MEDIO AMBIENTE

Suministro total de energía primaria per cápita (toe, 2012)	1.6	-4	Emisiones de CO por combustión de combustibles per cápita ² (toneladas, 2011)	3.7	(9.9)
Renovables (% , 2012)	8.7	(8.5)	Extracción de agua per cápita (1 000 m ³ , 2011)	0.7	
Concentración de partículas finas (urbano, PM10, µg/m ³ , 2011)	45.6	(28.0)	Desechos municipales per cápita (toneladas, 2012)	0.4	(0.5)

SOCIEDAD

Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini, 2012)	0.482	(0.308)	Resultados educativos (puntaje de PISA, 2012)		
Índice de pobreza relativa (% , 2012)	21.4	(10.9)	Lectura	424	(496)
Gasto público y privado (% del PIB)			Matemáticas	413	(494)
Atención médica (2012)	6.2	(9.2)	Ciencias	415	(501)
Pensiones (2009)	1.7	(8.7)	Proporción de mujeres en el Congreso (% , mayo de 2014)	36.8	(26.7)
Educación (primaria, secundaria, post secundaria no superior, 2010)	4.0	(4.0)	Ayuda oficial al desarrollo neta (% del ingreso nacional bruto, INB)	N/A	(0.37)

Índice para una vida mejor: www.oecdbetterlifeindex.org

* Cuando no se proporciona el agregado de la OCDE en la base de datos usada como fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE con base en la información más reciente disponible, donde se cuenta con datos sobre al menos 29 países miembros.

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

Estudios Económicos de la OCDE: México 2015

PRINCIPALES CONCLUSIONES.

México ha emprendido un audaz paquete de reformas estructurales con el que pone fin a tres décadas de lento crecimiento, baja productividad, informalidad generalizada

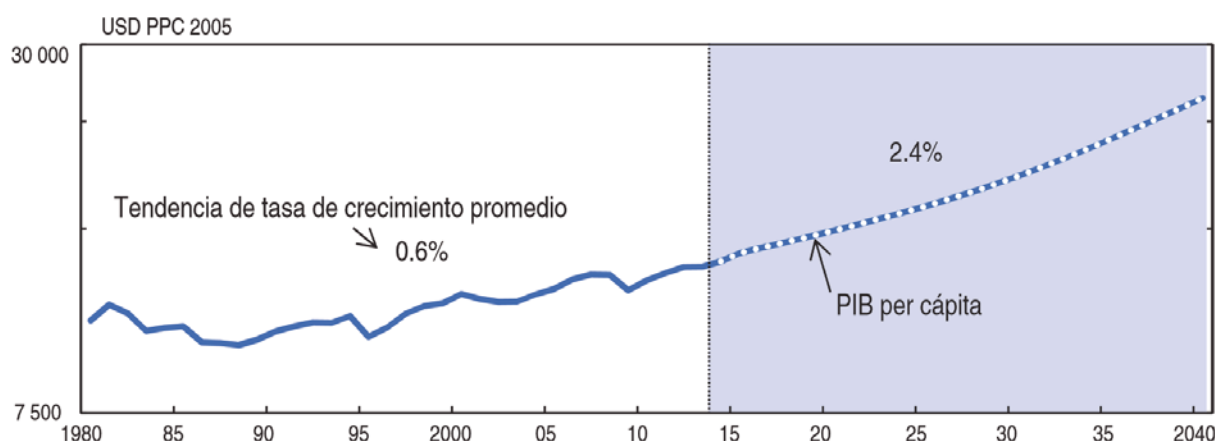
— Tomo II — La Vida Social

en el mercado laboral y una elevada desigualdad en los ingresos. Dichas reformas ya empezaron a robustecer la confianza en el país y auguran buenos resultados para 2015 y años posteriores. Si México desea aprovechar al máximo este impresionante paquete, deberá fortalecer su capacidad institucional y de gobernanza para asegurar que el mismo sea implementado de manera efectiva.

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

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

LAS REFORMAS IMPULSARÁN EL CRECIMIENTO.



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

<http://dx.doi.org/10.1787/888933175056>

El paquete de reformas tiene lugar en un periodo en que México se enfrenta a adversidades externas, en particular la disminución de los precios del petróleo y el anuncio del endurecimiento de la política monetaria en Estados Unidos. De ahí que en el corto plazo sea fundamental la total implementación de las reformas a fin de gozar de

—Tomo II—
La Vida Social

los beneficios de una recuperación firme y sostenida. Para ello será necesario contar con un fuerte compromiso político y que se fortalezca aún más la capacidad administrativa. A futuro, las reformas complementarias podrían ir más lejos, para resolver los cuellos de botella estructurales que persistan: con la adopción de las mejores prácticas de la OCDE sería posible aumentar el crecimiento potencial en otro punto porcentual anual. La percepción generalizada de corrupción, la gobernanza administrativa endeble y una insuficiente aplicación de las leyes constituyen problemas serios que desalientan la inversión y promueven la informalidad. El sistema de justicia, deficiente y lento, no contribuye a abordar de manera adecuada los problemas de seguridad que el país afronta. En el sector agrícola, las restricciones del uso de la tierra y la estructura de los subsidios derivan en ineficiencia.

No todos los mexicanos han disfrutado de los beneficios del crecimiento.

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

RECOMENDACIONES CLAVE.

REFORMAS PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO Y REDUCIR LA INFORMALIDAD.

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

— Tomo II —
La Vida Social

- Concentrarse en implementar cabalmente el paquete de reformas bajo una atenta supervisión al más alto nivel político, y afianzar la calidad de la capacidad administrativa y de la gobernanza en todos los órdenes de gobierno.
- Reformar las instituciones de justicia, consolidar el Estado de derecho, abordar los problemas de seguridad y reducir la corrupción generalizada con reformas orientadas a la eficacia de las resoluciones judiciales en materia civil, comercial y penal, y reforzar la transparencia de las licitaciones públicas.
- Mejorar y simplificar el acervo actual de regulaciones, así como su calidad, a nivel local, estatal y nacional.
- Eliminar gradualmente las restricciones a la propiedad y al traspaso de tierras ejidales y, al mismo tiempo, brindar más apoyo al ingreso rural y al acceso a financiamiento.
- Compartir los frutos del crecimiento.
- El elevado nivel de desigualdad ha conducido a muchas familias a la pobreza, con poco acceso a educación y a atención médica de calidad, lo cual afecta las perspectivas de crecimiento de largo plazo. Las reformas recientes ayudarán, pero serán necesarios mayores esfuerzos.
- Mejorar la equidad y la eficacia del gasto en educación mediante su reorientación hacia la educación preescolar, primaria y secundaria. Concentrarse en mejorar la calidad de la docencia.
- Promover el acceso a atención médica de calidad a través de una mayor coordinación entre las instituciones de salud, a fin de reducir las redundancias; en especial, fomentar el intercambio de servicios entre redes de atención médica.
- Favorecer una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral formal mediante un mejor acceso de niños menores de tres años a guarderías de calidad, y ampliar las políticas orientadas al mejoramiento del mercado laboral.
- Aprobar las iniciativas de ley de seguro de desempleo y pensión universal a fin de proteger del riesgo de pérdida de ingresos a quienes buscan empleo y a las personas de mayor edad, así como para reducir la desigualdad.
- Expandir al máximo el nuevo programa Prospera, de transferencias de efectivo, para ayudar a sus beneficiarios a ampliar sus capacidades, concluir sus estudios, incorporarse al sector formal y conseguir empleos bien remunerados.

Durante las últimas tres décadas, la economía mexicana ha experimentado una prolongada desaceleración del crecimiento, lo que la ha rezagado respecto de otras economías de la OCDE y ha minado el nivel de vida relativo de sus habitantes, al tiempo que ha socavado la confianza de éstos en las instituciones públicas. Después

—Tomo II—
La Vida Social

de la rápida, pero insostenible, convergencia observada durante las décadas de 1960 y 1970, el crecimiento del ingreso per cápita cayó bruscamente a consecuencia de varias crisis macroeconómicas graves (gráfica 1), situándose en una tasa anual de 0.6% entre 1980 y el día de hoy, un resultado muy por debajo de lo observado en otras economías emergentes. A pesar de que la riqueza petrolera y las remesas de los migrantes se tradujeron en grandes ingresos, las rigideces multifacéticas de las políticas públicas y la debilidad de las instituciones han afectado enormemente la economía, impidiendo que ésta registre un patrón de convergencia sostenida y de crecimiento incluyente.

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

De ahí que se haya aceptado de buen grado que México emprendiera un audaz paquete de reformas estructurales derivado del “Pacto por México”. No todas las reformas implementadas son nuevas: muchas se habían estudiado y buscado implementar con anterioridad, y han sido tema de los *Estudios económicos de la OCDE* y de otros informes (véase OCDE, 2011c, 2012b, 2013a). Sin embargo, el Pacto fue único porque rompió el estancamiento político al convocar a los tres principales partidos políticos para llegar a un acuerdo sobre un paquete multidimensional de reformas específicas con el que todos pudieran comprometerse. Ese hecho histórico contribuyó a disipar mucha de la oposición a las reformas individuales, lo que permitió al gobierno promover legislación en segmentos clave de la economía (cuadro 1). Cada una de

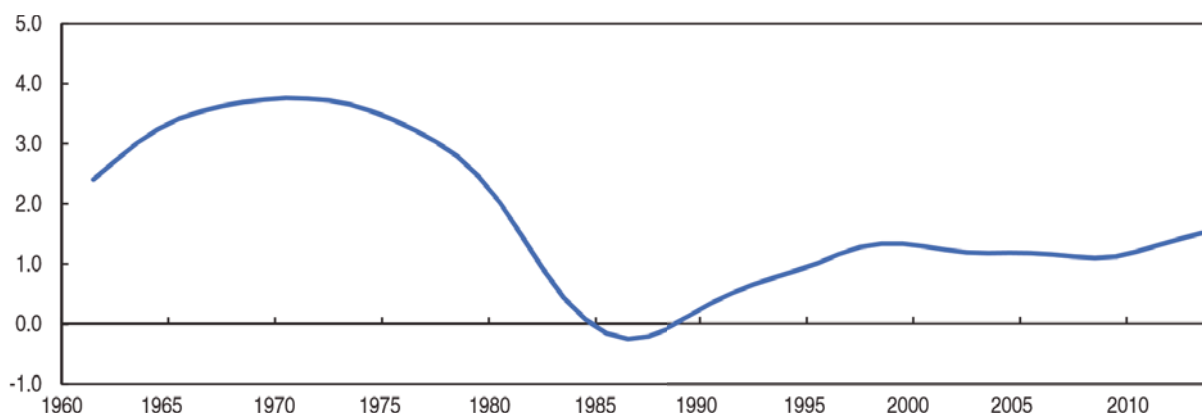
—Tomo II—
La Vida Social

estas reformas es de gran alcance y aborda los principales retos en sus respectivos sectores. Entre ellas se cuentan: una reforma laboral que aumentó considerablemente la flexibilidad en las contrataciones; una reforma de amparos que dio al sistema jurídico mayor eficacia y justicia; la entrada en vigor de un nuevo código de procedimientos penales; una reforma educativa de gran calado que estableció estándares más claros para profesores y escuelas; una reforma fiscal que mejoró la eficacia del sistema tributario, aumentó la tasa de recaudación y reforzó el marco de responsabilidad fiscal; una reforma de competencia económica; reformas a los sectores financiero, de telecomunicaciones y energético, las cuales han abierto estos segmentos —durante mucho tiempo impenetrables— a la competencia, y han fortalecido las facultades de los órganos reguladores; y una reforma política que posibilita la reelección de quienes ostentan cargos públicos, lo que les permite adoptar una perspectiva de largo plazo para la planeación e instrumentación de políticas públicas.

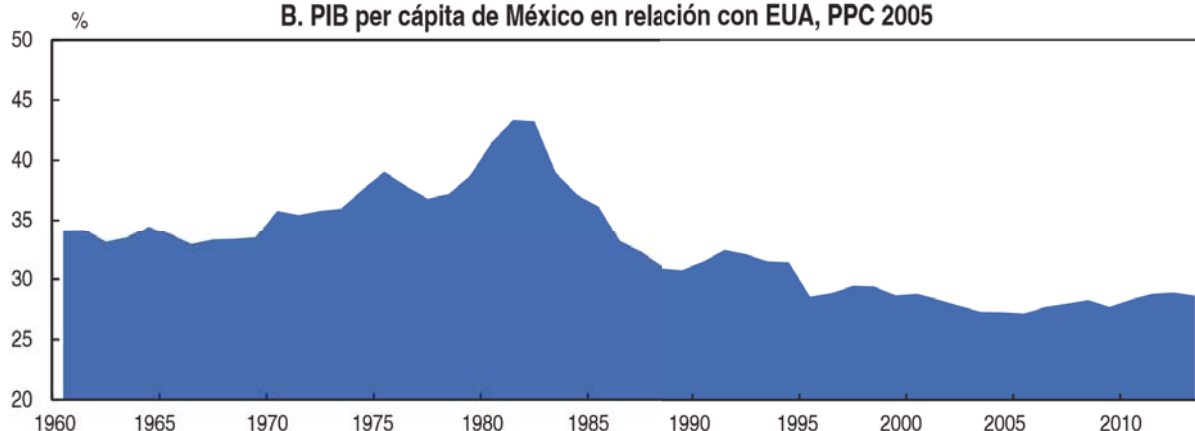
GRÁFICA 1

EL CRECIMIENTO HA SIDO DÉBIL.

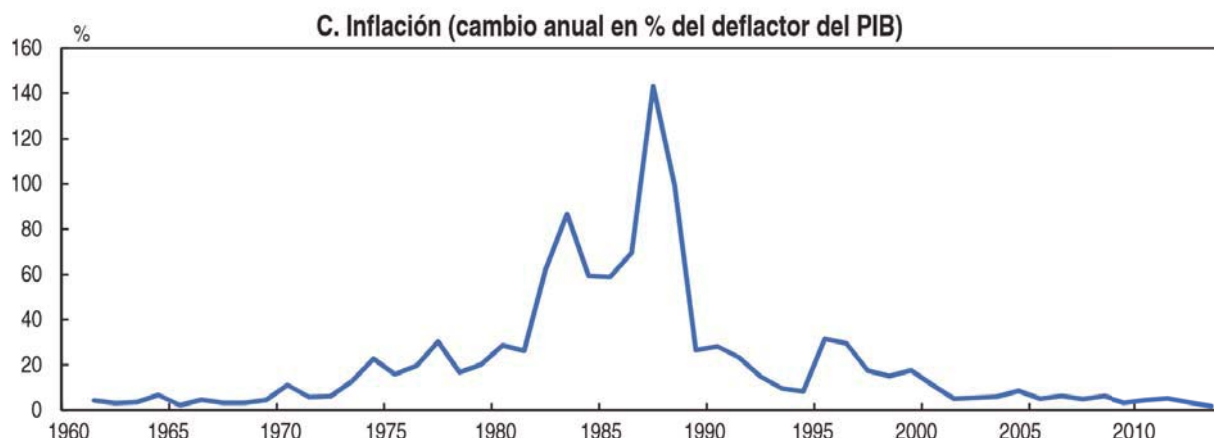
A. Tendencia de crecimiento del PIB per cápita a precios constantes (tasas de crecimiento anual)¹



B. PIB per cápita de México en relación con EUA, PPC 2005



— Tomo II —
 La Vida Social



1. Suavizada mediante un filtro de Hodrick-Prescott con una lambda de 100.
 Fuente: Base de datos *OECD Long-term Growth Scenarios* y *OECD Analytical*.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933174776>

CUADRO 1
 AVANCE DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

Reforma	Apro- bación de leyes secun- darias	¿Se han promulgado las principales disposiciones?	Enmienda constitucio- nal (en caso de ser neces- aria)	Órgano regulador nuevo o facultado	Apro- bación legisla- tiva	¿Pasos adicionales a seguir?
<i>Reformas aprobadas y en proceso de implementación</i>						
Laboral	Dic 2012	Sí	-	-	Federal	-
Ley de Am- paro	Abr 2013	Sí	Sí	-	Federal/ estados	-
Educativa	Sep 2013	Sí	Sí	Sí	Federal/ estados	Múltiples etapas
Hacendaria	Oct 2013	Sí	-	-	Federal	-
Financiera	Ene 2014	Sí	-	Sí	Federal	-
Transparencia (Acceso a la Información Pública)	Feb 2014	Sí	Sí	Sí	Federal/ algunos estados	-
Código Nacio- nal de Procedimien- tos Penales	Mar 2014	Parcial	-	-	Federal/ algunos estados	Los estados utilizarán el nuevo código hacia 2016

— Tomo II —
La Vida Social

AVANCE DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

Reforma	Apro- bación de leyes secun- darias	¿Se han promulgado las principales disposiciones?	Enmienda constitucio- nal (en caso de ser necesaria)	Órgano regulador nuevo o facultado	Apro- bación legisla- tiva	¿Pasos adicionales a seguir?
Telecomunica- ciones	Jul 2014	Sí	Sí	Sí	Federal/ estados	-
Política-Elec- toral	May 2014	Parcial	Sí	Sí	Federal/ algunos estados	Los estados la adoptarán hacia 2018
Competencia económica	May 2014	Sí	Sí	Sí	Federal	-
Energética	Ago 2014	Sí	Sí	Sí	Federal/ estados	Se lanzarán nuevos esquemas de licitación
Justicia penal	-	Parcial	Sí	-	Federal/ algunos estados	Los estados deberían adoptarla hacia 2016
<i>Reformas pendientes de aprobarse</i>						
Anticorrup- ción y judicial	-	No	Sí	Sí	-	Proyecto de ley
Pensión universal y seguro de desempleo	-	No	-	-	-	Proyecto de ley
Salud	-	No	-	-	-	Presentar el proyecto
Agrícola	-	No	-	-	-	Anteproyec- to de ley

Fuente: *Compilación de la OCDE.*

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

— Tomo II —
La Vida Social

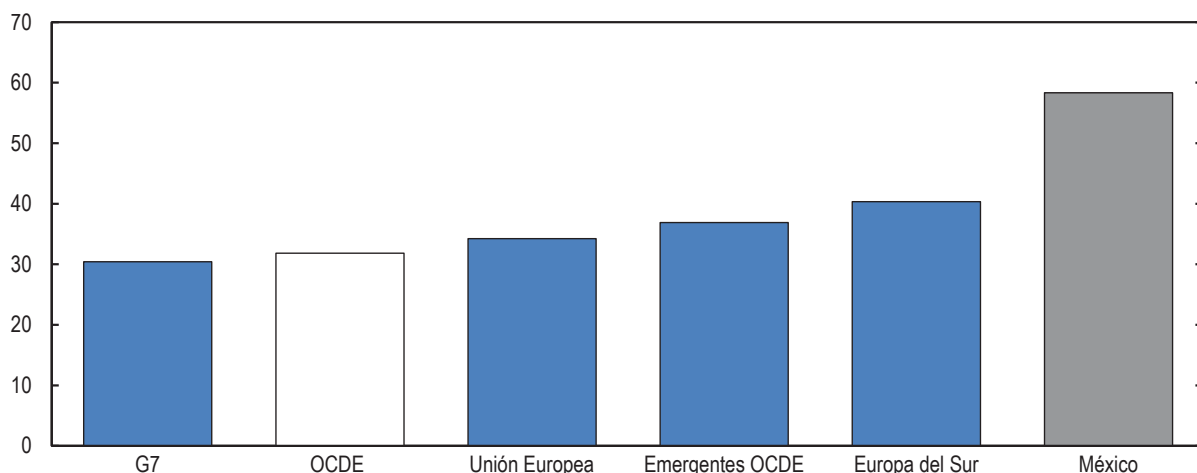
•Las reformas elevarán significativamente los niveles de vida en la siguiente década, si aquellas que ya han pasado por el proceso legislativo se implementan a cabalidad y son sujeto de seguimiento continuo. La implementación de dichas reformas conlleva mejorar la capacidad administrativa en todos los órdenes de gobierno, así como reformar las instituciones de justicia.

•La implementación de las reformas también debería prestar atención a su efecto sobre los grupos de ingresos más bajos. Se necesitará un enfoque de crecimiento incluyente para abordar la desigualdad de ingreso y de oportunidades entre los mexicanos, que es muy elevada. Lo anterior, mediante la expansión del principal programa de transferencias de efectivo y una mayor cobertura de la atención a la salud, que permitan invertir en capital humano.

GRÁFICA 2

LA ACTIVIDAD DE REFORMA DE MÉXICO
ES LA MÁS INTENSA EN LA OCDE.

PROPORCIÓN DE RECOMENDACIONES DE REFORMA HECHAS POR LA
OCDE QUE SE ADOPTARON DE MANERA
SUSTANCIAL EN 2013-2014.



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

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

Cómo leer esta gráfica: Cada dos años, la OCDE hace recomendaciones respecto a las cinco reformas más importantes que deberían adoptarse. La gráfica muestra que en 2013 y 2014 México emprendió acciones significativas en materia de política pública atendiendo cada año y en promedio 58% de las recomendaciones de reforma, cifra mayor a la de cualquier otra economía de la OCDE para el momento en que se hicieron los cálculos provisionales. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174784>

— Tomo II —
La Vida Social

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

CUADRO 2

IMPACTO DE LA REFORMA EN EL NIVEL DEL PIB A MEDIANO PLAZO
ESTIMACIONES DE LA OCDE DE LAS REFORMAS QUE SE HAN
LEGISLADO Y LAS QUE SE PREVÉN.¹
EFECTO DESPUÉS DE 5 AÑOS, SUPONIENDO QUE SU
IMPLEMENTACIÓN SEA INMEDIATA.

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

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

Si bien la reforma hacendaria creó un nuevo régimen para las pequeñas empresas y ello arrojó resultados preliminares positivos, los incentivos para que las empresas y los trabajadores se incorporen al sector formal podrían afianzarse más a través de la simplificación de regulaciones, la disminución de la corrupción, la mejora del sistema de justicia y un mejor cumplimiento de la ley.

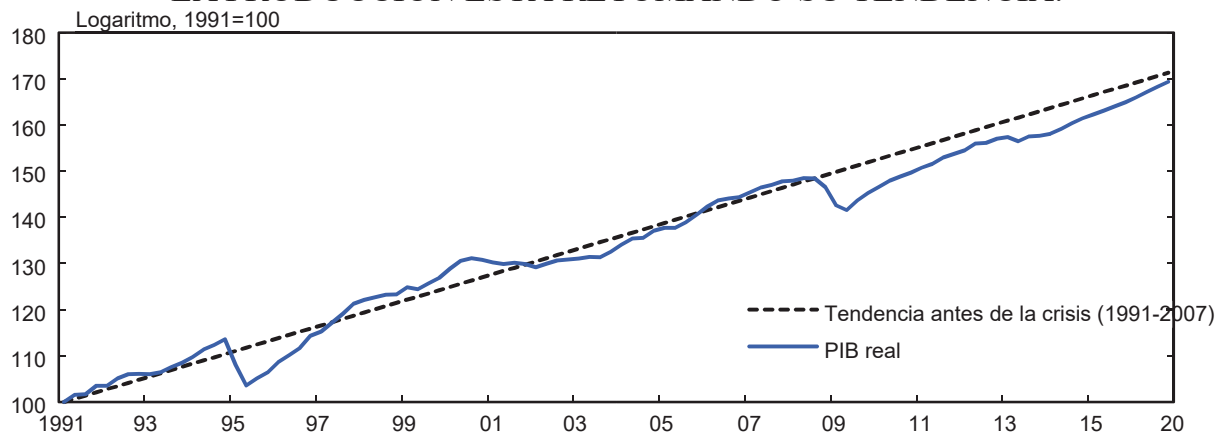
— Tomo II —
La Vida Social

Con el fin de reducir la desigualdad de género y fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, es fundamental ampliar la educación para la primera infancia y aprovechar a cabalidad la ambiciosa reforma educativa.

ESTIMULAR LA RECUPERACIÓN MACROECONÓMICA

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

GRÁFICA 3
LA PRODUCCIÓN ESTÁ RETOMANDO SU TENDENCIA.



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

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174797>

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

—Tomo II—
La Vida Social

reforma hacendaria ha permitido un incremento sustancial de los ingresos fiscales, que crecieron 6.1% en los primeros tres trimestres de 2014 y se espera que aumenten 7.5% en 2015. Por otro lado, la importante disminución de los precios del petróleo, aun cuando ayude a bajar los costos que enfrentan las empresas y tienda a mejorar los ingresos reales de las personas, podría derivar en una reducción significativa de los ingresos fiscales, lo que hace necesario vigilar el estado de las finanzas públicas. De hecho, México cuenta con una estrategia integral para que las caídas temporales en los ingresos petroleros no incidan en el presupuesto. En primer lugar, cuando el precio del petróleo disminuye, suele acompañarse de una depreciación en el tipo de cambio, lo que amortigua el impacto en los ingresos petroleros. En segundo lugar, con menores precios de petróleo, aumentan los ingresos fiscales por venta de gasolina, ya que el precio de ésta es fijo. En tercer lugar, México cuenta con un escudo financiero para los precios del crudo (es decir, una opción de venta a precio fijo), el cual establece un “piso” para el precio a partir del cual México vende el hidrocarburo. Para 2015, el gobierno ya tiene totalmente cubierto el precio del petróleo en un nivel presupuestario de USD 79 por barril. Por último, estas medidas de protección se complementan con un fondo de estabilización del petróleo que, por sí solo, podría subsanar la caída de precios hasta en USD 13. Gracias a todos estos mecanismos, una caída sustancial en los precios del crudo en 2015 no incrementaría el déficit público (en términos de los requerimientos financieros del sector público, RFSP) en más de 0.05% del PIB (gráfica 4, paneles A y B).

— Tomo II —
La Vida Social

CUADRO 3
PROYECCIONES MACROECONÓMICAS.

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

Contribuciones al crecimiento del PIB real, montos reales en la primera columna.

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

—Tomo II—
La Vida Social

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

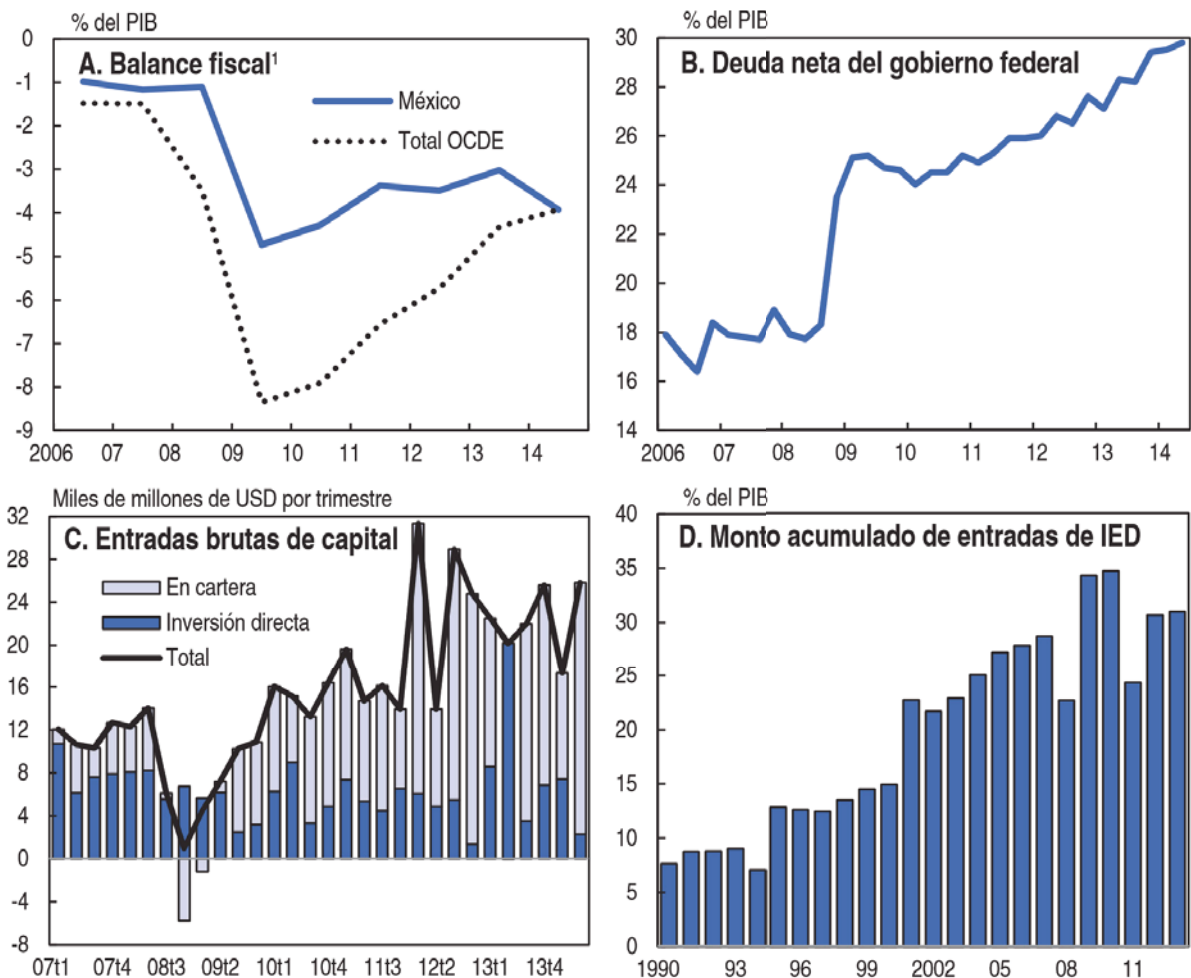
POLÍTICAS MACROECONÓMICAS.

A pesar de que los estímulos fiscales y la desaceleración económica ampliaron el déficit presupuestario en 2014, México sigue comprometido con mantener tendencias presupuestarias sostenibles; además, la extensa reforma fiscal del año pasado elevó los ingresos de manera sustancial. La reforma aumentará la tasa de recaudación en 2.5% del PIB hacia 2018, ya que permitirá ampliar la base tributaria. Se efectuaron reformas importantes a la mayoría de los diversos impuestos, entre ellos el impuesto sobre la renta para personas físicas, el empresarial, al consumo y a la energía. En cuanto a los impuestos personales, la tasa marginal máxima se elevó a 35%, al tiempo que se establecieron límites a las deducciones. De igual forma, se instituyó un impuesto a las ganancias de capital y un impuesto sobre dividendos de 10%. En

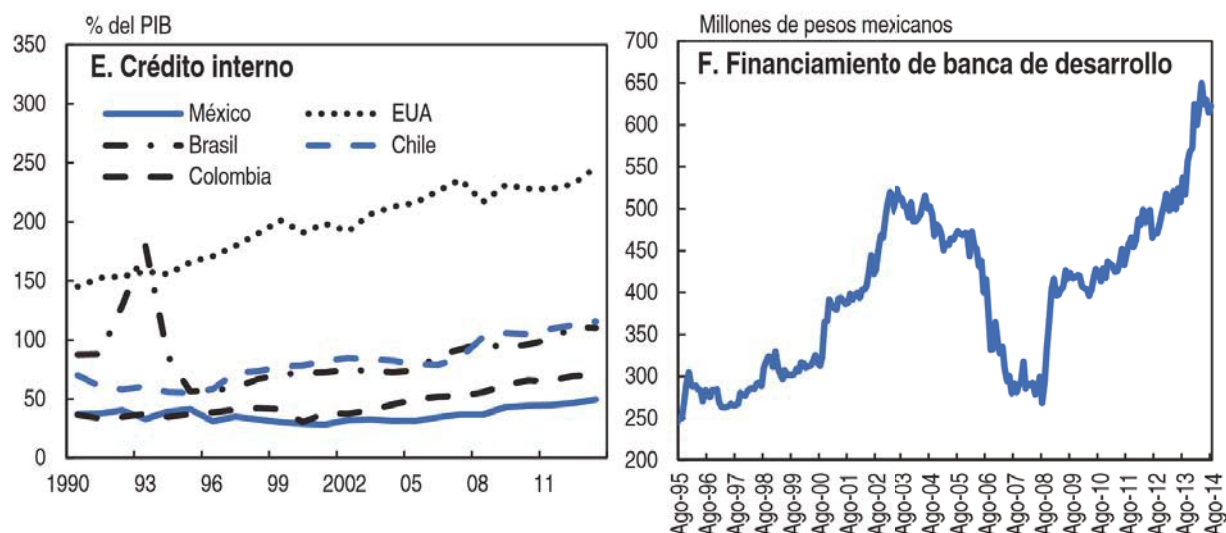
— Tomo II —
 La Vida Social

cuanto a impuestos empresariales, se restringieron las provisiones para depreciación y se eliminó un régimen fiscal alternativo (IETU). Se suprimieron diversos tecnicismos y exenciones que permitían una deducción acelerada de gastos de inversión. Se revisó el trato fiscal preferencial a las maquiladoras a fin de volverlo más neutral. Se amplió el impuesto al consumo al eliminar las menores tasas en las zonas fronterizas y se quitaron las exenciones especiales para las maquiladoras. Se han aplicado impuestos especiales a los combustibles fósiles (con excepción del gas natural). Por último, se ha implementado un impuesto sobre el carbono, así como impuestos a los alimentos con alto contenido calórico y a las bebidas azucaradas.

GRÁFICA 4*
 INDICADORES MACROECONÓMICOS.



— Tomo II —
La Vida Social



* Para México, el balance fiscal se basa en los requerimientos financieros del gobierno central y las empresas públicas. Fuente: Bases de datos *OECD Analytical* e *IMF Direct Investment*; Banco de México; Banco Mundial; *Datastream*. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174804>

Los cambios aprobados en la Ley de Responsabilidad Fiscal son clave para la estrategia fiscal de México a mediano plazo. Este marco: (i) busca reducir el déficit presupuestal en el mediano plazo y disminuir la proporción deuda-PIB; (ii) permite que la política fiscal tenga un carácter más contracíclico; (iii) limita los incrementos anuales del gasto público corriente; (iv) aumenta la transparencia al establecer los requerimientos financieros del sector público (RFSP) como el principal objetivo para orientar la política fiscal; y (v) requiere destinar los excedentes de los ingresos fiscales a una reserva financiera que amortigüe los choques macroeconómicos que pudieran afectar las finanzas públicas del país. El gobierno se ha propuesto recortar los RFSP en los próximos tres años para contener el crecimiento de la deuda pública en el mediano plazo. Su propósito es volver a un estado de neutralidad fiscal en 2015, comenzar la consolidación fiscal en 2016 y eliminar el déficit —según lo define el balance tradicional— hacia 2018, en concordancia con la regla fiscal. Con ello se detendrá el crecimiento de la deuda pública en relación con el PIB y, de hecho, se empezará a reducir (gráfica 4, panel B).

La reforma a la Ley de Responsabilidad Fiscal considera un instrumento para reservar la recaudación adicional que se espera obtener de la reforma al sector energético: el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual recibirá, administrará y distribuirá los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos petroleros. El Fondo puede realizar inversiones nacionales e internacionales, y su aportación al presupuesto se limita a 4.7% del PIB. El Fondo está bajo la custodia del Banco de México y cuatro de los siete consejeros de su comité son independientes. A

—Tomo II—
La Vida Social

medida que el Fondo acumule activos, será importante asegurar la separación de sus actividades de los mandatos de otras instituciones (Della Croce *et al.*, 2011).

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

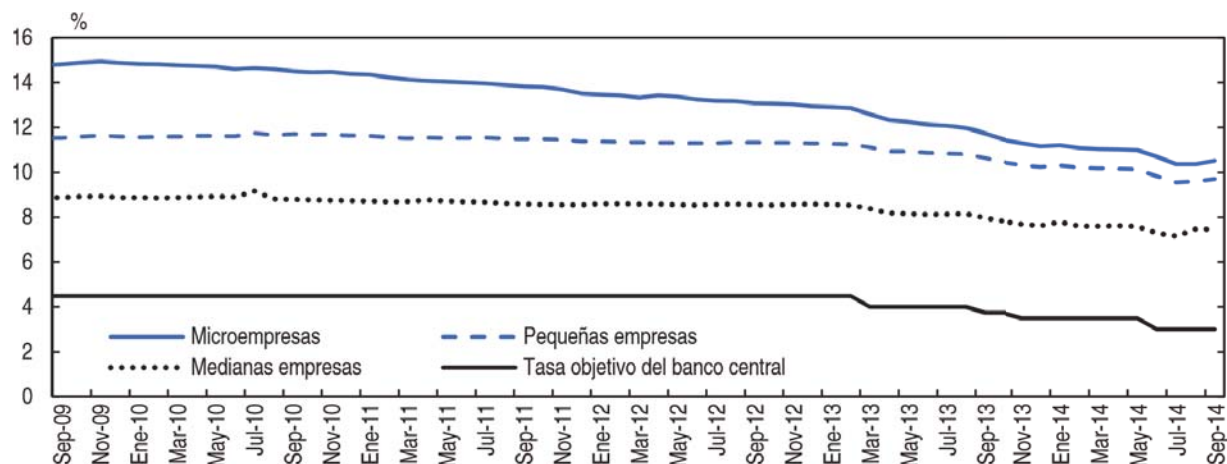
EL SECTOR FINANCIERO.

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

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

— Tomo II —
La Vida Social

GRÁFICA 5
EL COSTO DEL CRÉDITO PARA LAS PEQUEÑAS
EMPRESAS SE HA REDUCIDO.
TASAS DE INTERÉS ACTIVAS.



Nota: Para micro, pequeñas y medianas empresas, tasas de interés del mercado para diversos tipos de prestatarios sin apoyo.

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). <http://dx.doi.org/10.1787/888933174815>

REFORMAS ESTRUCTURALES PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO Y REDUCIR LA INFORMALIDAD.

LEY DE COMPETENCIA.

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

Los sectores energético y de telecomunicaciones se han abierto ya a una mayor competencia, con efectos en toda la economía. Estas reformas se evidencian en los

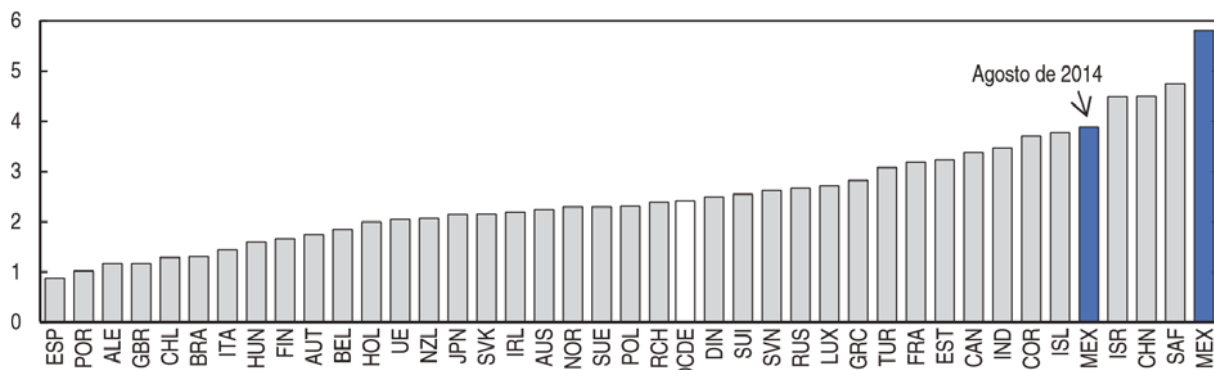
— Tomo II —
 La Vida Social

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

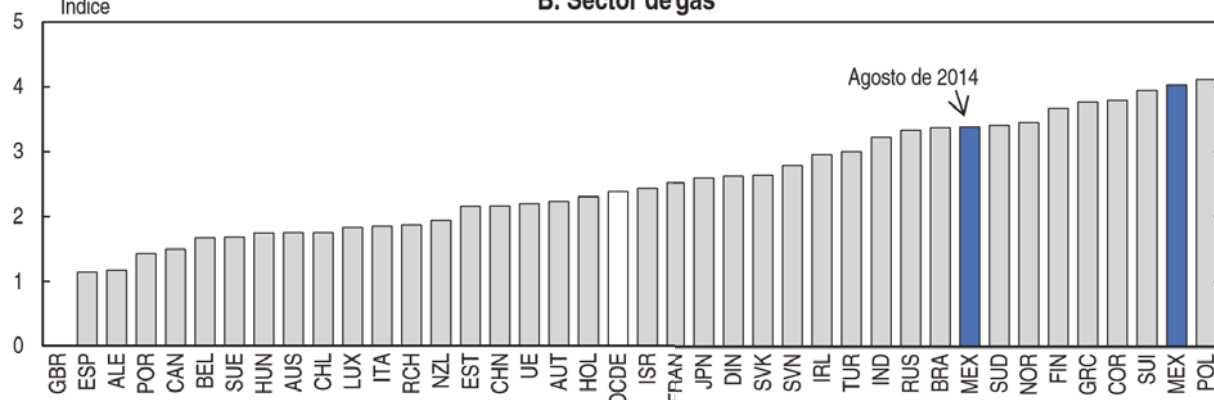
GRÁFICA 6
 HA DISMINUIDO EL RIGOR DE LA REGULACIÓN
 DEL MERCADO DE PRODUCTOS SECTORIALES.

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

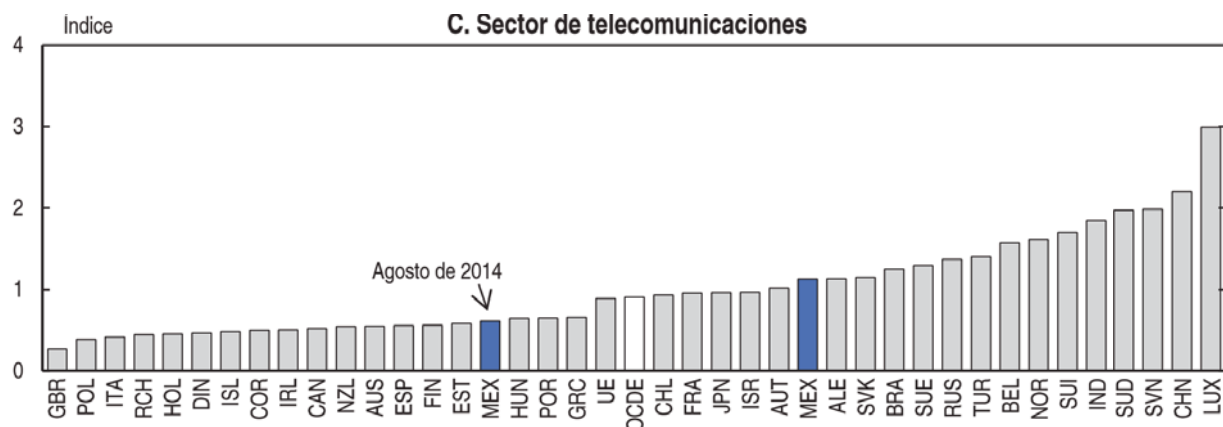
A. Sector de electricidad



B. Sector de gas



— Tomo II —
 La Vida Social



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

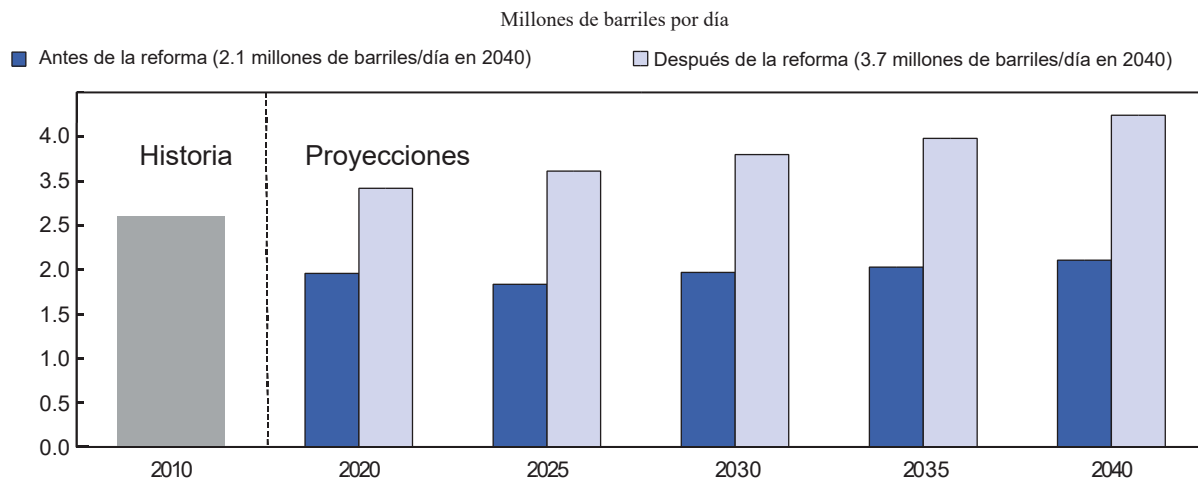
Cómo leer esta gráfica: La regulación de México en los tres sectores de red señalados arriba se hizo significativamente menos restrictiva de enero de 2013 a agosto de 2014, acercándose al promedio de la OCDE, o situándose por debajo de éste en el caso de las telecomunicaciones. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174829>

ENERGÍA.

México ha emprendido una reforma de gran calado de los sectores petrolero y del gas natural, después de años de producción petrolera decreciente por parte de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), de altos costos de la energía para el sector empresarial y de registrar carencias de financiamiento y tecnología para la explotación de nuevos recursos energéticos. En agosto de 2014 el Congreso promulgó 21 disposiciones legislativas secundarias para poner en marcha la reforma constitucional aprobada a finales de 2013. Estas leyes establecieron varios organismos reguladores, autónomos y con financiamiento independiente, que orientarán sus esfuerzos a la concesión de licencias, a la seguridad y a la protección ambiental del sector. Estos nuevos reguladores ayudarán a supervisar la apertura del sector energético a una mayor competencia, así como a hacer uso más eficaz de la riqueza de los recursos nacionales. Además, se está reformando el gobierno corporativo de PEMEX, con un consejo directivo que, por primera vez, estará compuesto por consejeros independientes responsables de establecer la visión estratégica de la empresa con el apoyo de comités, y dejará de desempeñar la función de “guardia de acceso” al sector energético. En la actualidad México permite la entrada a inversionistas nacionales y extranjeros en las actividades de exploración, producción y transporte de petróleo y gas, así como en la refinación y la comercialización de hidrocarburos, lo que puede atraer una cantidad considerable de nuevas inversiones. Analistas del mercado estiman que en el largo plazo estos cambios probablemente impulsarán la producción anual de petróleo en un orden de 75% respecto del caso de referencia (gráfica 7).

— Tomo II —
La Vida Social

GRÁFICA 7
LA PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO ESTÁ PROYECTADA PARA
EXPANDIRSE SUSTANCIALMENTE.



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

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174837>

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

— Tomo II —
La Vida Social

incluidas las importaciones de petróleo y gas natural, supervisadas por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y por la Secretaría de Energía.

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

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

—Tomo II—
La Vida Social

TELECOMUNICACIONES.

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

OTRAS REFORMAS REGULATORIAS.

En muchos mercados existen aún regulaciones restrictivas que entorpecen su dinamismo. El gobierno se propone aligerar la carga regulatoria con reformas

— Tomo II — La Vida Social

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

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

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

CONSOLIDAR LA INNOVACIÓN.

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

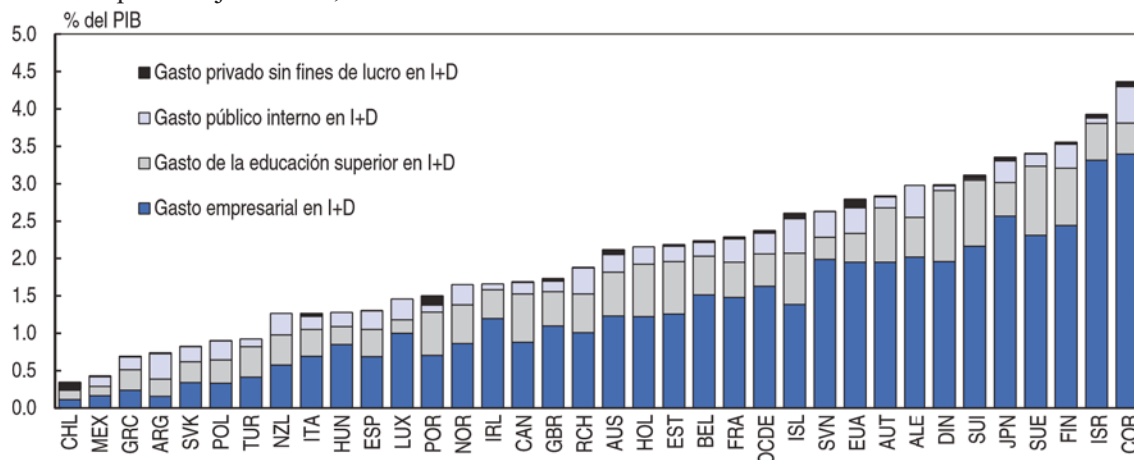
Los clústers regionales de alta tecnología, como el Parque Aeroespacial Querétaro, han registrado un crecimiento considerable, y diversos estudios parecen indicar que

— Tomo II —
La Vida Social

los mismos han logrado generar importantes sinergias regionales entre empresas e instituciones de investigación y capacitación. Sería importante analizar qué acciones podría realizar el gobierno a fin de ayudar a construir redes entre empresas, así como vínculos entre empresas e instituciones académicas.

GRÁFICA 8
LA INTENSIDAD DE I+D ES ESPECIALMENTE BAJA.

Gasto como porcentaje del PIB, 2012



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

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174843>

Estudios relativos a las experiencias con clústers industriales en otros países de la OCDE hacen hincapié en la importancia que el gobierno puede tener en el fomento de nuevas empresas, en el estímulo a la innovación, en la coordinación de políticas, en el fortalecimiento del capital humano, en facilitar el acceso a financiamiento y en la eliminación de cuellos de botella (OCDE, 2009a). Evidencia empírica sugiere que, una vez que los procesos de convergencia en creación de empresas a nivel industrial y regional son tomados en cuenta, la formación de nuevas empresas y la creación de empleo registran mayor crecimiento en las industrias localizadas en regiones con clústers robustos (véase Delgado *et al.*, 2014). Las industrias participantes en un clúster regional robusto muestran un crecimiento más elevado de la concesión de patentes e, incluso, pueden mejorar las oportunidades de crecimiento en las industrias vinculadas y en las que tienen actividad en clústers vecinos. Sin embargo, las políticas para promover clústers deberían evitar “seleccionar a los ganadores” *ex-ante*, y enfocarse en fortalecer las redes industriales existentes, mejorar la infraestructura y promover los vínculos con universidades (Warwick, 2013).

El acceso al crédito, sobre todo en las etapas de semilla y de lanzamiento de una empresa, sigue siendo un gran obstáculo para impulsar la creación de empresas en

— Tomo II —
La Vida Social

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

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

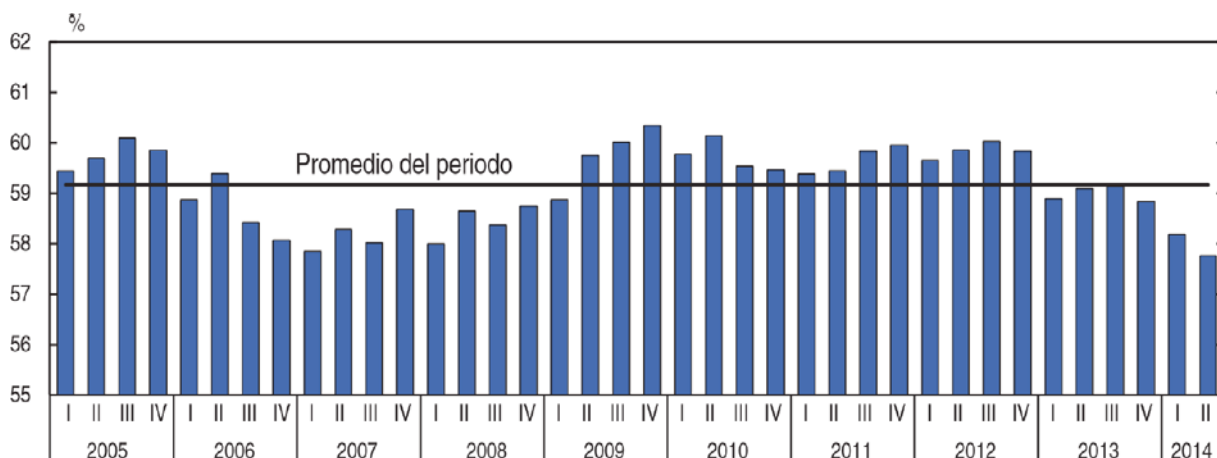
REDUCIR LA INFORMALIDAD.

Si bien diversos ámbitos de la economía han avanzado notablemente, la informalidad sigue siendo generalizada en muchos sectores. El 57% de los trabajadores tienen una relación laboral informal y la mayor parte de las pequeñas empresas aún operan en el sector informal (gráfica 9). El gobierno ha comenzado a abordar este problema mediante la creación de un nuevo régimen fiscal para las micro y pequeñas empresas — el cual busca promover la formalización de la fuerza laboral— y mediante la estrategia integral “Ser formal”, que se lanzó en 2014, la cual reúne los beneficios y recursos de diferentes programas. Estas medidas son similares a las adoptadas por Brasil para reducir su tasa de informalidad (OCDE, 2013f). El nuevo régimen fiscal para pequeñas empresas (Régimen de Incorporación Fiscal, RIF), que entró en vigor en enero de

— Tomo II —
La Vida Social

2014 y sustituyó al antiguo régimen para pequeños contribuyentes (REPECOS), considera obligaciones sustancialmente reducidas, a nivel individual, de seguridad social y de valor agregado e impuestos especiales durante la primera década de su puesta en marcha, con la finalidad de motivar a las empresas informales a regularizar su condición y empezar a pagar impuestos (véase el anexo). Las reducciones fiscales disminuirán con el tiempo, hasta que las empresas se incorporen al régimen general al cabo de 10 años. Lo más importante es que este esquema considera incentivos especiales para ayudar a las nuevas empresas a expandirse, por ejemplo, a través de acceso a capacitación y financiamiento especial respaldado por el gobierno, así como mediante una serie de herramientas electrónicas que simplifican el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Alrededor de 4.3 millones de empresas se han registrado bajo este nuevo esquema, que se comparan con los 3.5 millones de empresas que se registraron en el esquema previo.

GRÁFICA 9
LA PROPORCIÓN DE TRABAJADORES DEL SECTOR
INFORMAL SE HA REDUCIDO.
PORCENTAJE DE LA FUERZA LABORAL INFORMAL.



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo e Instituto Mexicano del Seguro Social.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933174852>

La resistencia de trabajadores y empresas a operar de manera formal es reflejo de una variedad de factores, entre los que se incluyen la regulación excesiva y la percepción de corrupción y debilidad en la defensa y aplicación de los derechos legales básicos (Dougherty y Escobar, 2013). El empleo formal es esencial, tanto para mejorar la inclusión como para aumentar la productividad: la formalidad permite a los trabajadores tener acceso a derechos sociales —como seguro de desempleo, asistencia médica y pensiones— y permite a las empresas expandirse, modernizarse, innovar y elevar su

—Tomo II—
La Vida Social

productividad. Si se incrementara la formalidad, la vulnerabilidad de las instituciones sociales disminuiría, los ingresos fiscales aumentarían y la sustentabilidad a largo plazo de los derechos sociales se vería fortalecida (OCDE, 2009b). La exhaustiva ley de reforma laboral de finales de 2012 incluyó iniciativas orientadas a estimular la creación de empleos formales mediante la implementación de nuevos tipos de contratación que permiten el acceso a prestaciones sociales. Desde su adopción, el crecimiento del empleo formal ha superado el crecimiento del empleo general y del PIB, aunque se requieren más iniciativas para mejorar las perspectivas del empleo formal, en especial para las mujeres y los jóvenes.

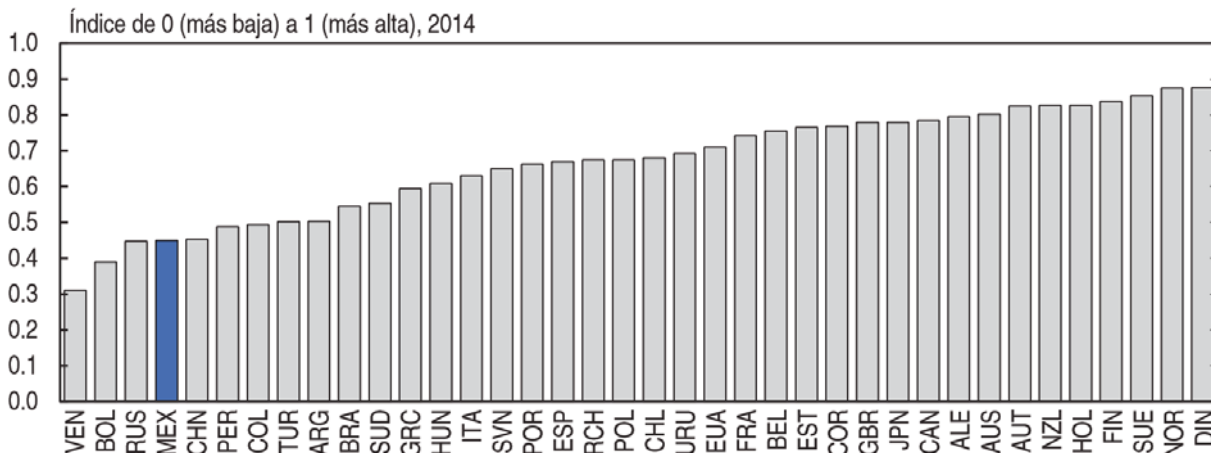
EL SISTEMA JUDICIAL.

Para incrementar la productividad y obtener beneficio pleno de las reformas estructurales emprendidas por el gobierno se requerirán instituciones judiciales más fuertes que promuevan el cumplimiento del marco legal y sean capaces de solucionar controversias de manera efectiva (gráfica 10). Para ello, la eficiencia y calidad del sistema judicial constituye un factor clave; eficiencia que depende —en buena medida— de la capacitación de su personal, del monitoreo de su desempeño y de la solidez de los procedimientos administrativos asociados. Estimaciones empíricas realizadas en el contexto del último *Estudio económico* (OCDE, 2013a) sugirieron que existían importantes áreas de oportunidad para elevar la calidad del sistema judicial en México, lo cual es de gran relevancia en la medida en que un sistema judicial de baja calidad dificulta el cumplimiento de los contratos y de los procedimientos de insolvencia, lo que tiende a reducir el tamaño de las empresas y su intensidad de capital; ello, a su vez, reduce considerablemente la productividad agregada (véase Palumbo *et al.*, 2013; Dougherty, 2014).

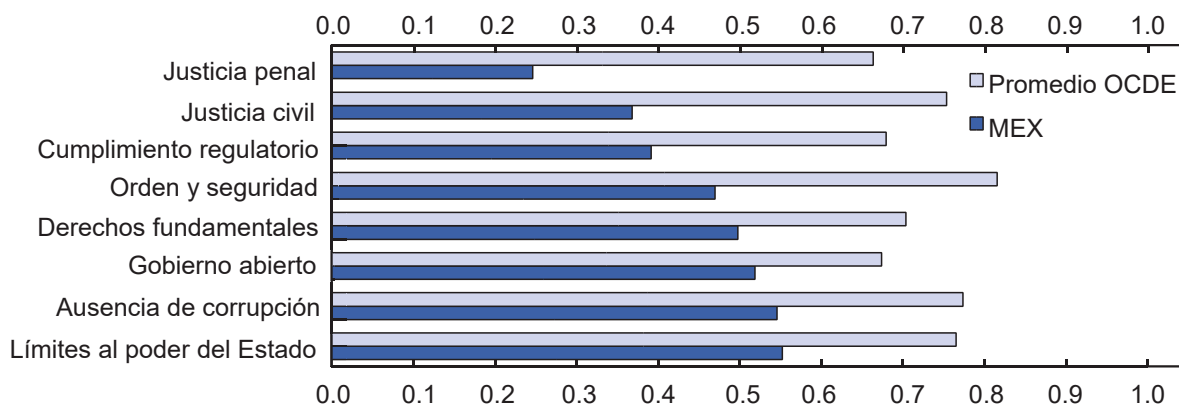
— Tomo II —
La Vida Social

GRÁFICA 10
EL APEGO AL ESTADO DE DERECHO ES RELATIVAMENTE DÉBIL.

A. La clasificación del Estado de Derecho en México es baja



B. Los aspectos más débiles son la justicia penal y la prevención de la corrupción



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

Fuente: The World Justice Project (2014), www.worldjusticeproject.org.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174865>

Mejorar la impartición de justicia penal no sólo es importante para la economía, sino también decisivo para mejorar la seguridad personal de los ciudadanos, lo que representa un gran reto para el bienestar en México. Se han logrado avances en la puesta en marcha de reformas al sistema de justicia penal, que ha pasado de ser un sistema basado en expedientes escritos —lento y carente de credibilidad— a un sistema oral “acusatorio” que permite la realización de interrogatorios. De acuerdo con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), la duración media de los juicios se ha reducido de 343 días, con el viejo sistema, a 132 días con el nuevo. Cabe indicar que sólo en cuatro

— Tomo II — La Vida Social

estados el nuevo sistema está en pleno funcionamiento para delitos a nivel estatal (para todos los casos), en tanto que a finales de 2014 el mismo ha comenzado a operar de manera parcial en algunos distritos de 21 estados más. Para cumplir con la meta de implementación plena en junio de 2016, prevista en la Reforma Constitucional de 2008, se requerirá una ejecución más ágil. En julio de 2014 se estableció un nuevo órgano de evaluación y supervisión de la reforma, luego de que en marzo de ese año se publicara el unificado Código Nacional de Procedimientos Penales; ambas medidas constituyen avances importantes en el apoyo a la transición hacia el nuevo sistema. Para delitos federales, en 2014 el nuevo sistema de justicia penal comenzó a operar en dos estados, Durango y Puebla.

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

CORRUPCIÓN.

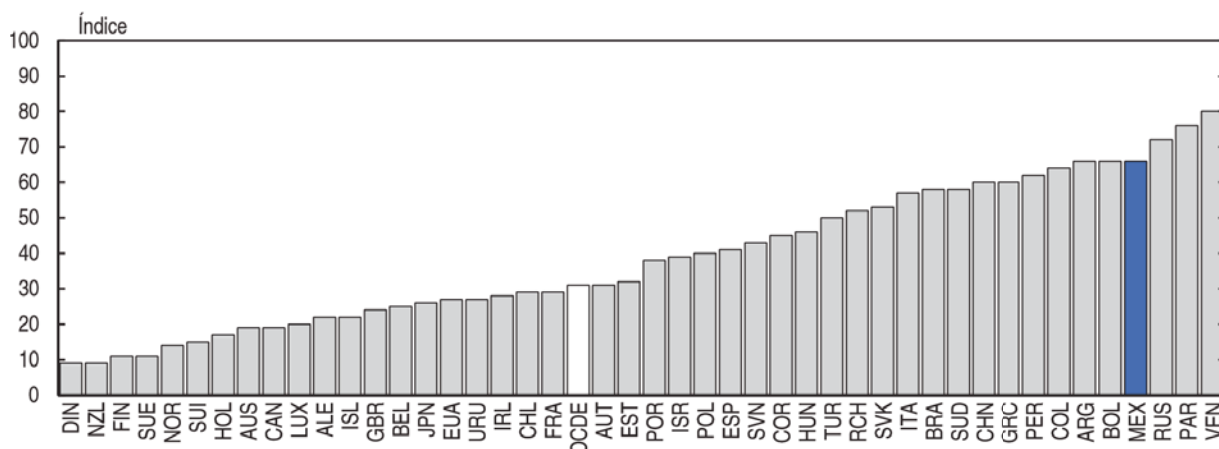
El sistema penal judicial, tradicionalmente débil, ha contribuido a la percepción de que el sector público es altamente corrupto (gráfica 11). Si bien ello obedece en parte a la ineficiencia del sistema jurídico, que procesa pocos delitos, también es resultado de otras debilidades institucionales, tales como la estructura de la fuerza policiaca y la corrupción dentro del sistema (véase gráfica 10, panel B). La corrupción fomenta diversas actividades ilegales que incluyen el incumplimiento de leyes fiscales y de las obligaciones regulatorias. De acuerdo con información reciente de la OCDE, la magnitud de corrupción del sector público en las entidades federativas de México se

— Tomo II —
La Vida Social

vincula de manera causal con el tamaño del sector informal, que a su vez tiene un efecto fuertemente negativo en la productividad, sobre todo en los sectores más productivos (Dougherty y Escobar, 2014). Facilitar a las empresas informales la integración al sector formal constituye un mecanismo importante para reducir los incentivos a conductas corruptas, tal como lo muestran los nuevos programas contenidos en la reforma fiscal reciente (para más información, véase el anexo).

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

GRÁFICA 11
EL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO SE PERCIBE COMO CORRUMPTO
ÍNDICE, 0 (MUY INCORRUMPTIBLE) A 100 (MUY CORRUMPTO).



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

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174875>

—Tomo II—
La Vida Social

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

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

REFORMA AGRARIA.

La agricultura sigue siendo un área que requiere una reforma fundamental: si bien el sector agrícola emplea a cerca de 13% de la fuerza laboral de México, éste contribuye con tan sólo 3.5% del PIB. Un aspecto relevante para impulsar la productividad en México corresponde a la promoción de la transferencia de mano de obra, de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Las barreras a la redistribución han derivado en la mala asignación de los recursos laborales, con caídas en la tasa de crecimiento de la productividad (Padilla-Pérez y Villarreal, 2014). La complejidad para transferir títulos de propiedad a los ejidos —parcelas comunales que abarcan la mitad del territorio mexicano— ha constituido el principal obstáculo. Los esquemas de derechos de propiedad de estas tierras promueven una agricultura de minifundio y limitan el aprovechamiento de economías de escala. La evidencia sugiere que transferir estas tierras al sector privado podría constituir un importante incentivo para la inversión y, por consiguiente, podría impulsar la productividad agrícola de manera sustancial (Castañeda Dower y Pfutze, 2013). Si bien la reforma constitucional de 1992 hizo posible la transferencia de estas tierras, después de dos décadas sólo 2.5% de ellas pasó a ser propiedad privada (Dell, 2012). Diversos factores políticos y la complejidad administrativa en la materia han limitado la proactividad de los gobiernos

—Tomo II—
La Vida Social

en la ejecución de dichas transferencias. Para asegurar un uso más productivo de las tierras es necesario simplificar significativamente sus procesos de certificación y transferencia.

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

COMPARTIR LOS FRUTOS DEL CRECIMIENTO.

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

—Tomo II—
La Vida Social

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

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

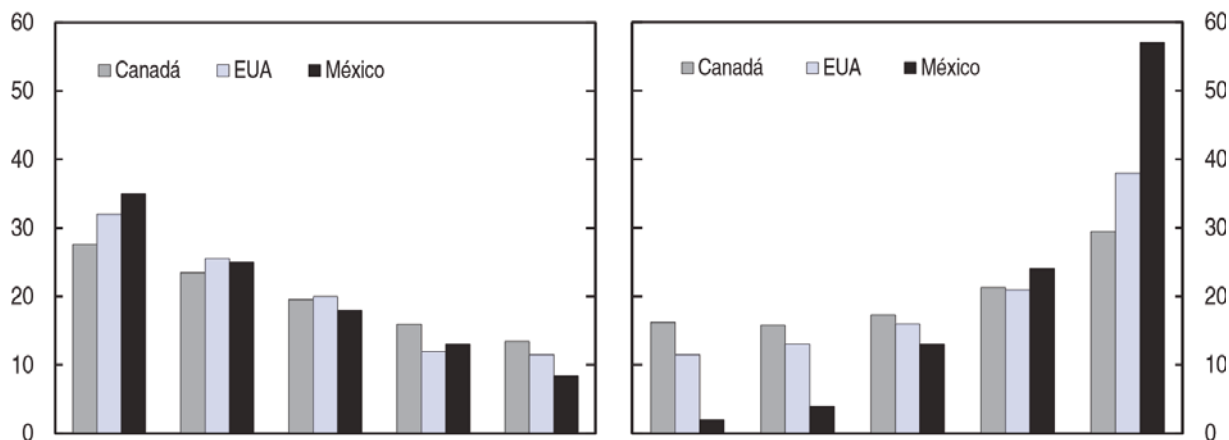
PROTECCIÓN DEL INGRESO.

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

— Tomo II —
La Vida Social

GRÁFICA 12

EL BIENESTAR Y LA MOVILIDAD SOCIAL SON BAJOS EN MÉXICO.



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

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

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174889>

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

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

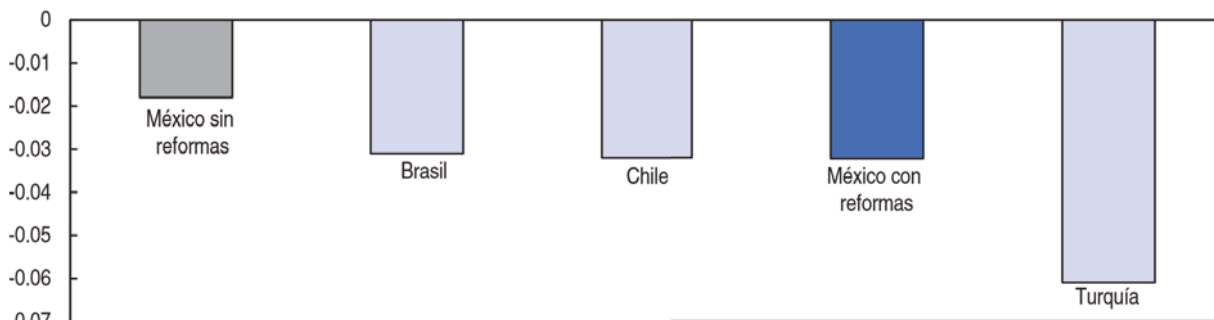
— Tomo II —
La Vida Social

GRÁFICA 13

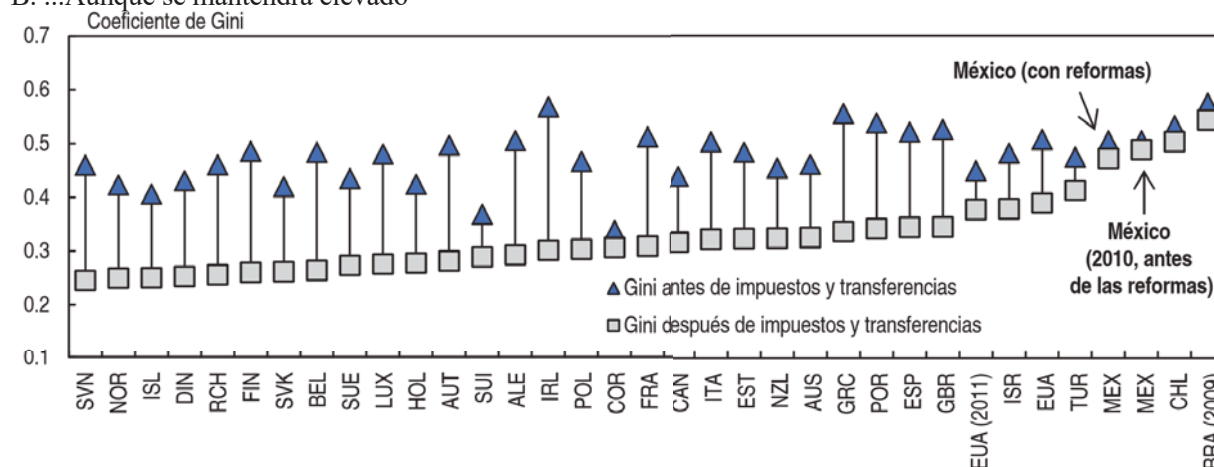
LA POLÍTICA FISCAL DEBERÍA HACER MÁS PARA REDUCIR LA
DESIGUALDAD Y LA POBREZA.

A. El coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias se ve reducido por las reformas...

Diferencia de puntos en el coeficiente de Gini, antes y después de impuestos y transferencias



B. ...Aunque se mantendrá elevado



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

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

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174898>

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

—Tomo II—
La Vida Social

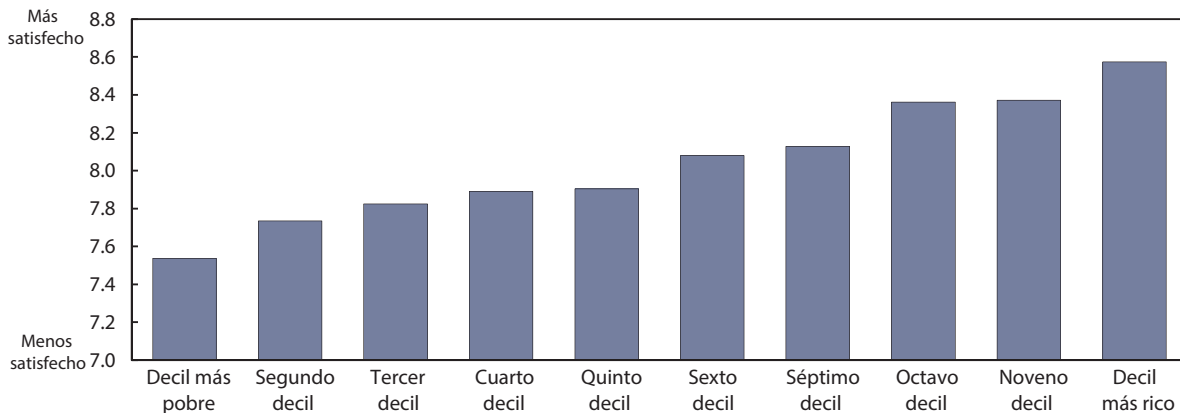
Con la puesta en marcha del Seguro de Desempleo y el Sistema de Pensión Universal, México avanzará hacia un sistema universal de seguridad social, independientemente de la situación laboral de las personas. Estas reformas son prioritarias para reducir la pobreza y las desigualdades; el Congreso debería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

Oportunidades —el programa de transferencias monetarias condicionadas que fue lanzado en 2002— disminuyó los índices de pobreza, fomentó el logro educativo y ayudó a amortiguar el deterioro de los ingresos durante las crisis económicas (CONEVAL, 2012). A pesar del aumento del gasto orientado al combate de la pobreza —de 126% en términos reales— observado entre 2006 y 2012, la tasa de pobreza aumentó de 42.9% a 52.3% en ese periodo, lo que pone de manifiesto principalmente los efectos sociales de la recesión económica. La administración anunció que Oportunidades será reemplazado por el nuevo programa Prospera. En el marco de este nuevo programa, todos los beneficiarios seguirán recibiendo el apoyo que percibían con Oportunidades y, también, se les brindarán nuevas herramientas para ayudarles a mejorar su potencial productivo. Específicamente, hoy en día los niños pueden recibir becas para su educación universitaria o tecnológica, y quienes busquen empleo tienen prioridad en el Servicio Nacional de Empleo. Además, Prospera facilitará el acceso a la educación financiera, al ahorro, los seguros y al crédito; también permitirá a las familias afianzar sus ingresos al brindarles prioritariamente acceso a 15 programas de actividades productivas. También es un gran avance el hecho de que Prospera complementará las transferencias condicionadas de Oportunidades con políticas activas para el mercado laboral.

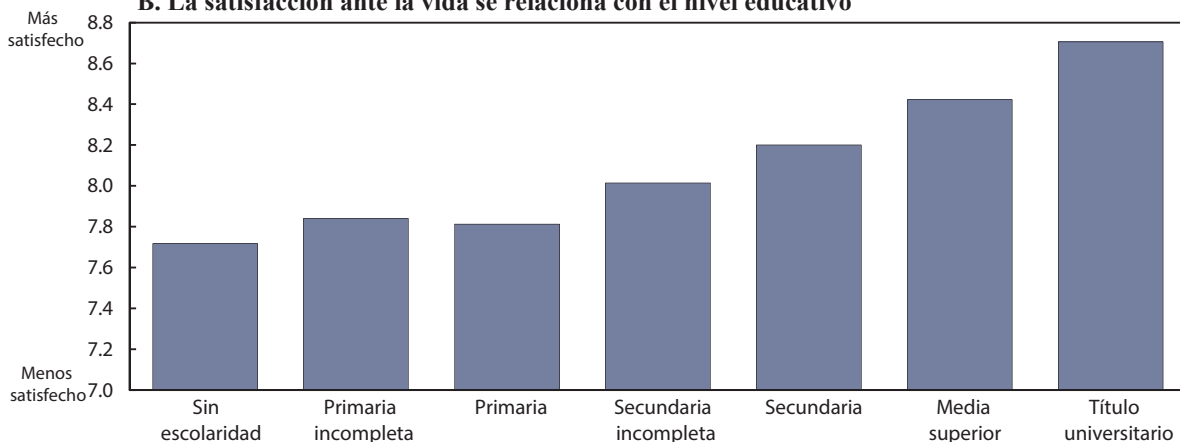
— Tomo II —
 La Vida Social

GRÁFICA 14
LA DESIGUALDAD AFECTA LA SATISFACCIÓN ANTE LA VIDA
EL NIVEL DE SATISFACCIÓN ANTE LA VIDA
VA DE 0 (NINGUNA SATISFACCIÓN)
A 10 (TOTALMENTE SATISFECHO).

A. La satisfacción ante la vida se relaciona con el nivel de ingreso



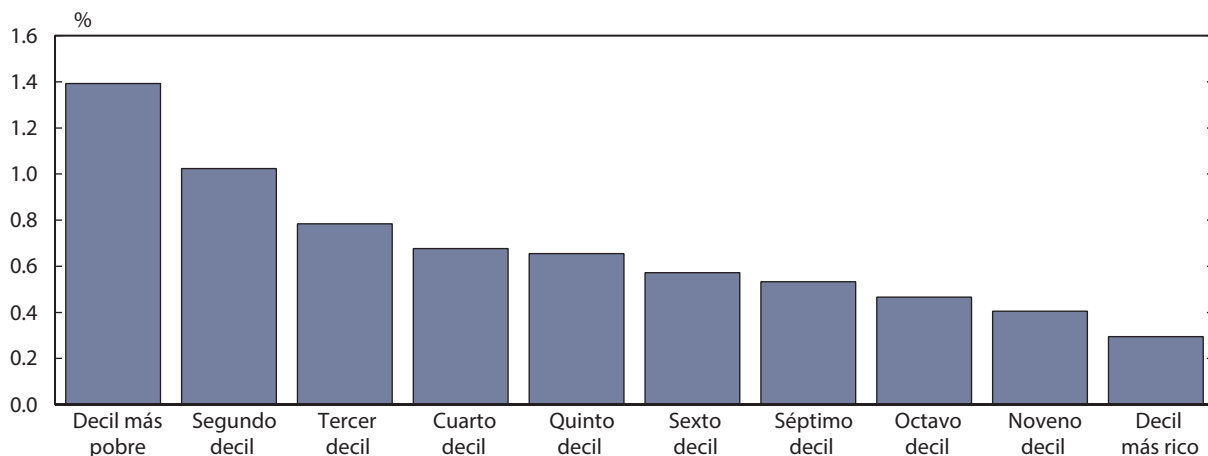
B. La satisfacción ante la vida se relaciona con el nivel educativo



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

— Tomo II —
La Vida Social

GRÁFICA 15
LOS POBRES TIENEN INGRESOS MUY VOLÁTILES.



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

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

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174915>

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

EDUCACIÓN.

La herramienta más poderosa para promover el crecimiento incluyente consiste en mejorar los resultados educativos de todos los mexicanos. A pesar de los importantes avances de la última década, la eficacia del gasto en educación y el logro académico en México se cuentan entre los más bajos entre los países de la OCDE (gráfica 16). Además, el acceso a educación de calidad está asociado al estatus socioeconómico de la familia. Para atender este reto, el gobierno mexicano ha implementado reformas importantes. Las reformas a la Constitución en 2013 establecieron compromisos que

— Tomo II —
 La Vida Social

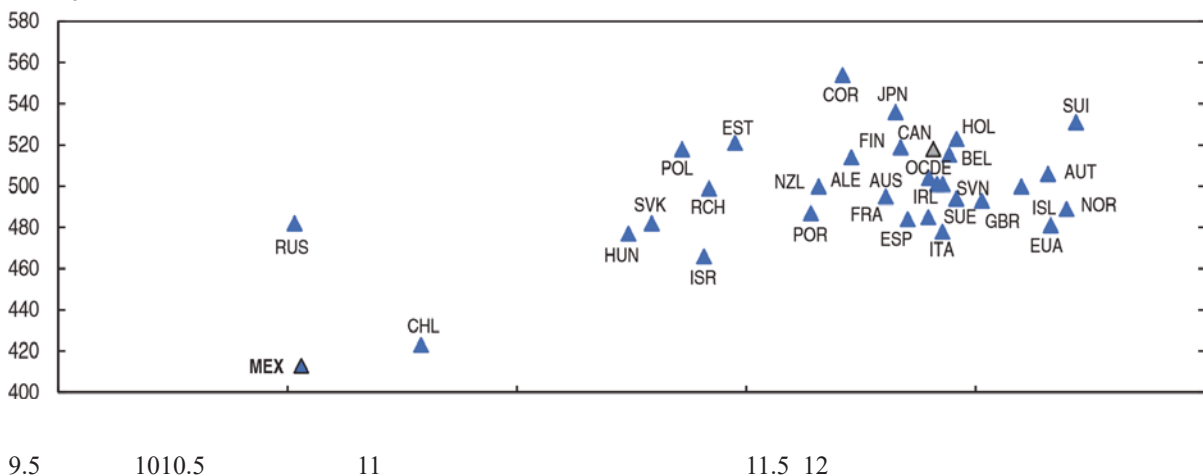
se han materializado en diversas reformas legislativas: la Ley General de Educación, la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que mejorará la calidad de la profesión docente. Por ejemplo, estas reformas abordan uno de los principales retos para mejorar los resultados educativos: que la profesión docente en México necesitaba fortalecerse y administrarse mejor, y que los mejores docentes debían asignarse a los entornos más difíciles. La reforma educativa, en el corto plazo, permitirá que el gobierno federal tenga control sobre la nómina de los profesores, que hasta ahora los gobiernos estatales habían administrado con poca transparencia. La finalidad es que el gobierno federal verifique la identidad y el puesto de cada persona incluida en la nómina, para reducir el gasto destinado al sindicato u otro personal administrativo que no contribuya directamente a la educación de la siguiente generación. Este ejercicio, además, permitirá reducir los posibles riesgos de corrupción. Estas reformas son sólo el comienzo de una transformación más amplia y profunda del sistema educativo, la cual también requerirá de un apoyo mayor para la educación preescolar, primaria y secundaria, así como aumentar los beneficios de invertir en la educación y motivar a los estudiantes a continuar en la escuela.

GRÁFICA 16

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

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

Puntaje en matemáticas, PISA 2012.



Registro del gasto total por estudiante de entre 6 y 15 años de edad (PPA USD), 2009

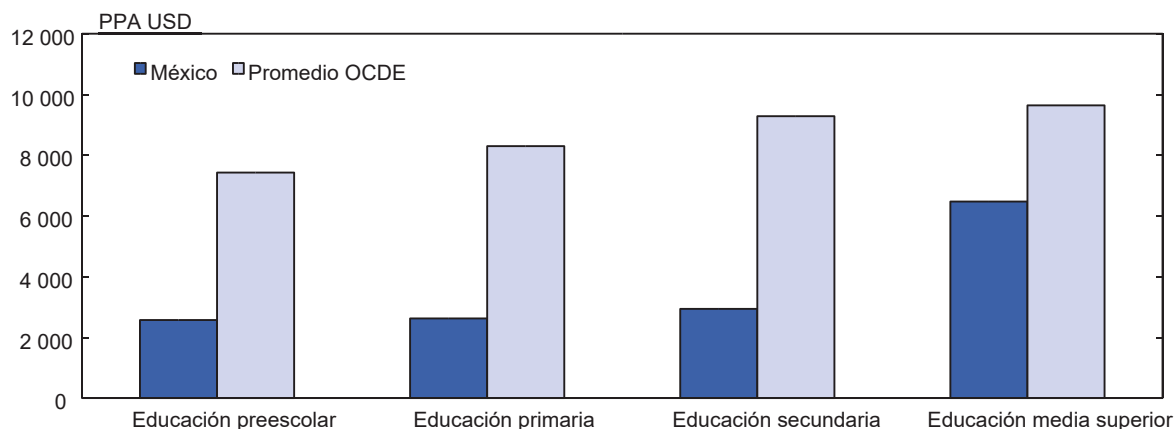
Fuente: OCDE, *Education at a Glance* (2013); *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do, Volume I* (2013).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174929>

— Tomo II —
La Vida Social

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

GRÁFICA 17
EL GASTO POR ESTUDIANTE EN EDUCACIÓN
PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA ES BAJO
EN COMPARACIÓN CON EL PROMEDIO DE LA OCDE.



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

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

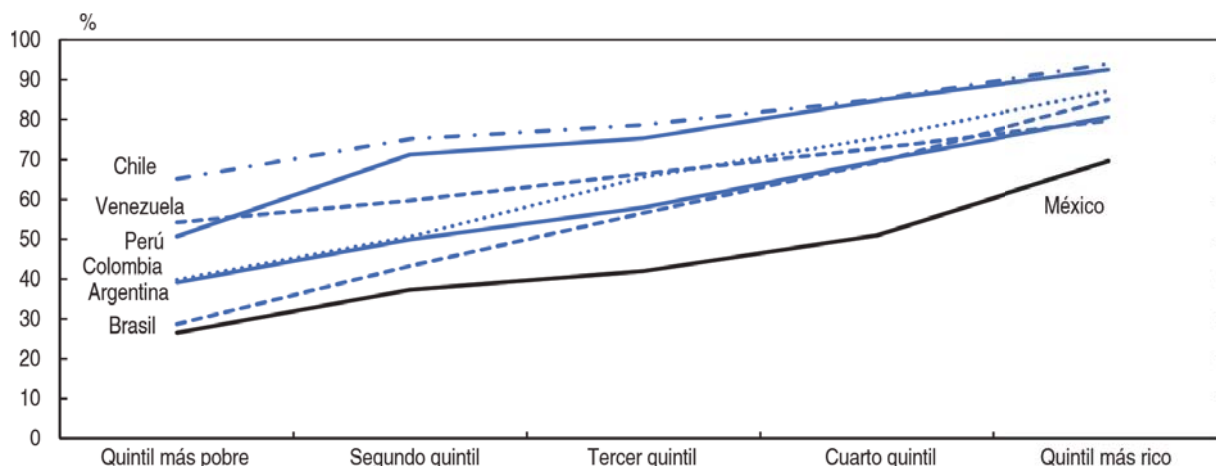
<http://dx.doi.org/10.1787/888933174938>

Entre los países de América Latina, México presenta una de las tasas de deserción más altas en educación secundaria (casi de 50%). Las tasas de graduación de secundaria son relativamente bajas, en especial entre los grupos de ingresos bajos (gráfica 18). Si los estudiantes no están motivados para permanecer en la escuela, es poco probable que se beneficien de mejores normas establecidas por la reforma educativa. Las razones que explican las altas tasas de deserción son muchas y complejas, pero resulta alarmante que la mayoría de los estudiantes que desertan manifiesten falta de interés en la escuela. Las tasas de participación de los estudiantes desfavorecidos

— Tomo II —
La Vida Social

podrían aumentar si recibieran una mejor orientación y guía profesional, así como oportunidades de preparación académica que cubran de mejor manera las necesidades del mercado laboral.

GRÁFICA 18
TASAS DE GRADUACIÓN EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA POR QUINTIL DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174947>

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

—Tomo II—
La Vida Social

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

ASISTENCIA MÉDICA.

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

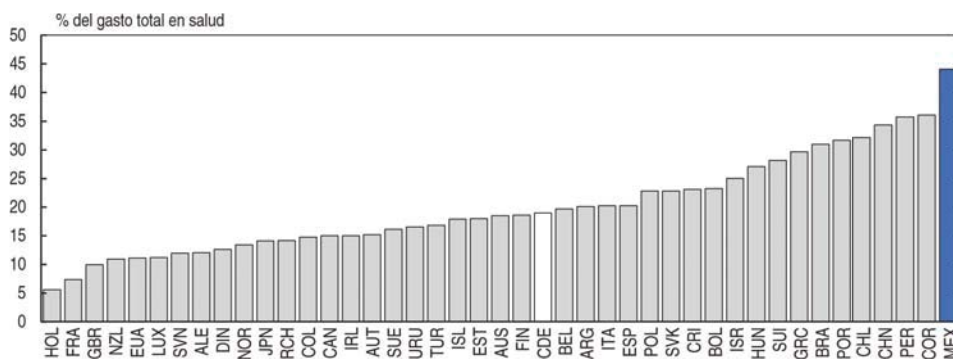
Para mejorar la atención a la salud, se necesita que el gasto en el sector sea más eficaz. En la actualidad, el gasto público en salud equivale a 6.2% del PIB, considerablemente menor que la media de la OCDE de 9.3%. Los costos administrativos, de 9.2% del gasto total en salud, son los más altos de la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

— Tomo II —
La Vida Social

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

Sin embargo, la cobertura total no se traduce en un acceso equitativo. Por ejemplo, en el Seguro Popular el número de consultas ambulatorias especializadas por cada 1,000 derechohabientes es de 47, en comparación con 101 en el IMSS; y el porcentaje de recetas que no pueden ser surtidas por las farmacias debido a falta de existencias es de 33% en el Seguro Popular, en comparación con 3.6% del IMSS. Como consecuencia, hay grandes diferencias en los resultados obtenidos en salud entre los derechohabientes del IMSS y el resto (gráfica 20). Además, posiblemente derivado del hecho de que el Seguro Popular excluye el tratamiento de algunas enfermedades comunes y devastadoras, los desembolsos personales de sus afiliados...en medicamentos y diagnóstico es de MXN 456 por consulta, en comparación con MXN 114 en el IMSS. El que los pobres gasten una proporción mucho más alta de su ingreso en asistencia médica, en comparación con las familias más ricas, es una clara muestra de que se requiere una reforma urgente.

GRÁFICA 19
LOS DESEMBOLSOS PERSONALES SON LOS MÁX ALTOS EN LA OCDE
COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL EN SALUD, 2012.

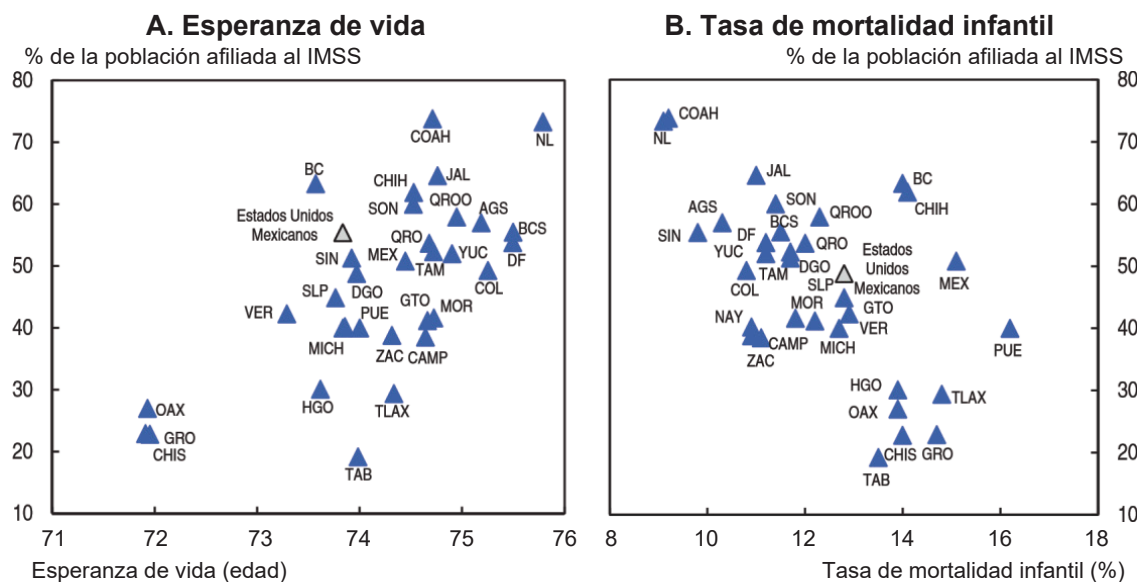


Nota: La gráfica muestra datos comparables entre países. Sin embargo, de acuerdo con el IMSS, estas cifras subestiman el gasto en salud de México como proporción del PIB (que debería ser de 8.6% según el IMSS), y sobreestiman los desembolsos personales como proporción del gasto total en salud (que debería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

Fuente: Base de datos WHO Global Health Expenditure. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174958>

— Tomo II —
 La Vida Social

GRÁFICA 20
 RESULTADOS DE SALUD Y AFILIACIÓN AL IMSS.



Fuente: IMSS e INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174962>

Desarrollar un “Sistema Universal Nacional de Salud” para asegurar el acceso eficaz a asistencia médica de alta calidad para todos los mexicanos, sin importar su situación laboral, debería ser una alta prioridad. El Pacto por México reconoció esta necesidad y se comprometió con un sistema de calidad y de acceso equitativo a través de todos los proveedores, y en el que los individuos pueden elegir con libertad entre ellos. Sin embargo, la diferencia de opiniones respecto a la manera de aumentar con eficacia el acceso a la salud ha retrasado las acciones. Aunque una reforma integral del sistema de salud mexicano debería implicar la total coordinación de los subsistemas existentes, es probable que una reforma de este tipo enfrente resistencia debido a la inquietud acerca de los efectos perversos que podría crear entre las instituciones. Por consiguiente, es importante identificar reformas que, sin implicar la eliminación o fusión de las instituciones actuales, cuenten con aspectos deseables como el estímulo a todas las personas a tener seguridad médica, la oferta de equidad en el acceso a la asistencia médica de calidad y la incorporación de portabilidad de los derechos en materia de servicios de salud.

En vista de la configuración actual del sistema, un buen punto de partida es la homogeneización de procedimientos, el mejoramiento de la calidad de servicios y reducción de sus costos entre todas las instituciones, y la promoción del intercambio de dichos servicios para procurar un acceso efectivos a éstos. Además, México debería dejar atrás el esquema actual de redes de instituciones aseguradoras/proveedoras

— Tomo II — La Vida Social

desconectadas, que cubren a distintos grupos y ofrecen diferentes niveles de asistencia a costos diversos y con resultados distintos, para avanzar hacia un sistema en el cual el acceso a la atención dependa de la necesidad más que de la situación laboral, y en el que las personas puedan hasta cierto grado elegir su asegurador y prestador del servicio, lo que elevaría su eficacia y calidad.

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

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

—Tomo II—
La Vida Social

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

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO.

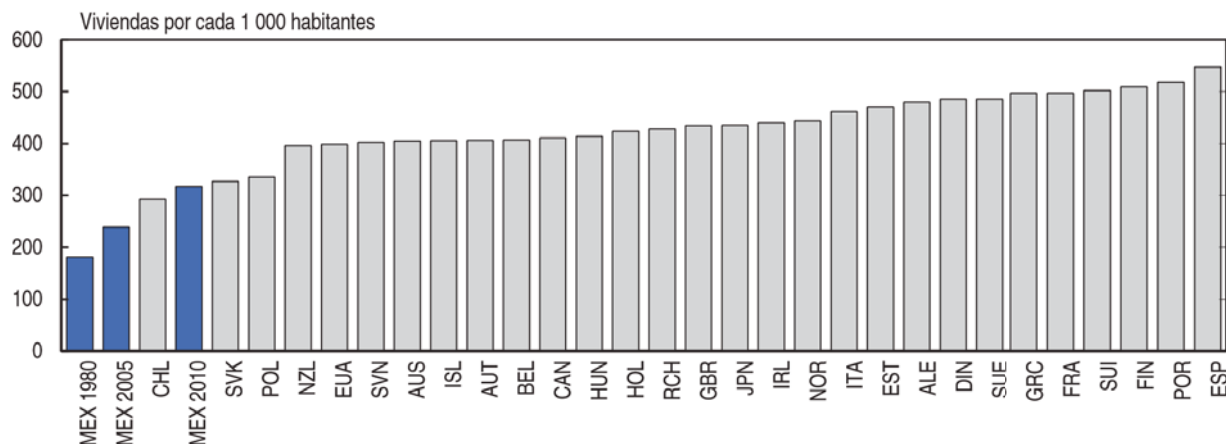
Dado que las zonas habitacionales tienen gran impacto en los resultados socioeconómicos de sus habitantes, conviene considerar a las políticas de vivienda y crecimiento urbano como parte integral del plan nacional para impulsar la productividad y mejorar la inclusión. Pese a la rápida urbanización del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

Sin embargo, esto ha venido acompañado de altos costos cualitativos para el desarrollo urbano y ha generado una rápida expansión de las ciudades, con viviendas localizadas muy lejos de los sitios de trabajo y centros urbanos, y con carencia de infraestructura básica (por ejemplo, suministro de agua) y alternativas de transporte. El enfoque cuantitativo del desarrollo de vivienda es uno de los factores que han contribuido a que México tenga una de las tasas más altas de viviendas desocupadas en la OCDE (14%), un problema persistente tanto dentro de las ciudades como en las zonas conurbadas. Al mismo tiempo, las políticas de vivienda han contribuido a aumentar la separación geográfica con base en el estatus socioeconómico (Sánchez Peña, 2012), lo cual puede tener efectos negativos sobre el bienestar de los grupos desfavorecidos al afectar su salud, logros educativos, balance vida-trabajo y seguridad personal (Leigh y Wolfers, 2001).

— Tomo II —
La Vida Social

GRÁFICA 21

MÉXICO HA MOSTRADO EFICACIA AL FACILITAR EL
ACCESO A LA VIVIENDA.
NÚMERO DE VIVIENDAS POR CADA 1 000 HABITANTES
(1980, 2005, 2010).



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

Fuente: INEGI (1980), Censo General de Población y Vivienda; INEGI (2005), Censo de Población y Vivienda 2005. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174972>

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

Las políticas de vivienda se han centrado principalmente en el otorgamiento de subsidios e hipotecas con tasas menores a las del mercado para cubrir las necesidades de familias con bajos ingresos. De hecho, México ha sido uno de los pocos países de la OCDE, junto con Italia y España, en los que la política de vivienda de interés social se ha centrado exclusivamente en ofrecer ayuda para comprar viviendas y no para

—Tomo II—
La Vida Social

rentar. La fuerte dependencia de la propiedad de la vivienda puede ser ineficaz debido a que, en términos financieros, en muchos estados es mucho más ventajoso rentar que comprar un bien inmueble (OCDE, 2015a). Además, el alquiler de viviendas puede ser la manera más eficaz y costo-eficiente de reducir el crecimiento desordenado de las ciudades, ya que, a menudo, las viviendas de alquiler tienen un desarrollo más denso y se ubican en centros urbanos (Blanco *et al.*, 2014).

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

—Tomo II— La Vida Social

Recomendaciones para compartir los frutos del crecimiento:

Principales recomendaciones.

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

Recomendaciones adicionales.

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

—Tomo II—
La Vida Social

Bibliografía

- Blanco, A., V. Fretes Cibils, A. Muñoz (2014), *Rental Housing Wanted: Policy Options for Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bogue, R. J., C. H. Hall, Jr., y G. M. La Forgia (2007), “Hospital Governance in Latin America Results from a Four Nation Survey”, *HNP Discussion Paper*, Banco Mundial.
- Castañeda Dower, P. y T. Pfütze (2013), “Specificity of control: The case of Mexico’s *ejido* reform”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 91, pp. 13-33.
- Causa, Orsetta, Alain de Serres y Nicolás Ruiz (2014), “Can growth-enhancing policies lift all boats? An analysis based on household disposable incomes”, *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, París, próximamente.
- CONEVAL (2012), “Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012”, Delgado, M., M. Porter, S. Stern (2014), “Clusters, Convergence, and Economic Performance”, *Research Policy*, próximamente.

—Tomo II—
La Vida Social

Capítulos Temáticos
Capítulo 1

**Impulsar el crecimiento y
reducir la informalidad**

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

—Tomo II—
La Vida Social

Capítulo 2
Compartir los frutos del crecimiento

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