

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

REFORMAR A MÉXICO PARA COMPARTIR LA PROSPERIDAD.

Ángel Gurría.¹

INTRODUCCIÓN.

Entre 2013 y 2014, México promovió y aprobó el paquete de reformas más importante de su historia moderna. Las reformas que el Gobierno del Presidente Peña Nieto impulsó, mediante el Pacto por México, ya han comenzado a dar sus primeros frutos. La reforma laboral ha flexibilizado de forma significativa la contratación, facilitando el acceso al mercado laboral formal, fortaleciendo la aplicación de la justicia laboral y promoviendo la inclusión de las mujeres y de los jóvenes al mercado laboral; la reforma de los amparos ha dotado de mayor equidad y fluidez al sistema jurídico, ha promovido la adopción de un código penal nacional y ha sentado las bases para la creación de un organismo anticorrupción; la reforma educativa ha establecido normas más claras y sistemas de evaluación para los maestros y las escuelas; mientras que la reforma fiscal ha reforzado la eficiencia del sistema tributario y elevado el coeficiente de recaudación fiscal.

Otros cambios destacados han sido las modificaciones en materia de competencia en la economía en su conjunto, con reformas en los sectores financiero, de telecomunicaciones y energético —los cuales han sido liberalizados tras estar mucho tiempo cerrados a la competencia— y con medidas que han fortalecido las facultades de los organismos reguladores. Por último, la reforma política ha hecho posible la reelección de legisladores, lo cual debería conferirles una perspectiva temporal más amplia en el ejercicio de la política. Todos estos cambios han convertido a México en el país más reformador de la OCDE.

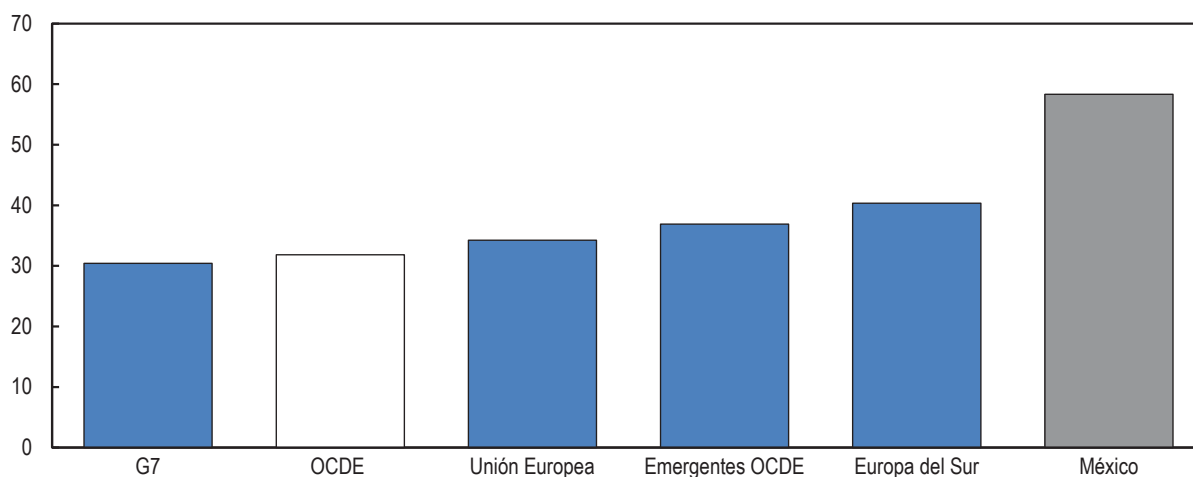
¹ Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde junio de 2006. En México, fue Secretario de Relaciones Exteriores de diciembre de 1994 a enero de 1998. De 1998 a diciembre de 2000 fue Secretario de Hacienda y Crédito Público. Licenciado en Economía por la UNAM, maestría en Universidad de Leeds en Gran Bretaña y posgrado en la Universidad de Harvard y la Universidad del Sur de California en Estados Unidos.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 1.

LA ACTIVIDAD REFORMISTA EN MÉXICO ES LA MÁS INTENSA
EN LA OCDE.

PROPORCIÓN DE RECOMENDACIONES DE LA OCDE QUE DERIVARON EN
ACCIONES IMPORTANTES EN 2013-14.



Nota: Los emergentes OCDE incluyen a Chile, Estonia, Hungría, México, Polonia, y Turquía. Europa del Sur incluye a: Grecia, Italia, Portugal y España.

Fuente: OECD (2015), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing, p. 17.

Si bien estos son avances muy loables, el beneficio potencial de las reformas es aún más grande, dependiendo en gran medida de la manera en como se implementen. Si se implementan correctamente, la OCDE estima que las reformas podrían aumentar el crecimiento tendencial del PIB per cápita, hasta en un punto porcentual al año durante la próxima década. Asimismo, la apertura a la competencia de sectores antes protegidos podría contribuir a incrementar la productividad y la inversión, así como a facilitar la expansión de la cuota de mercado de las empresas más productivas. Estas reformas podrían igualmente disminuir la desigualdad mediante la ampliación de las transferencias y prestaciones sociales, el aumento de las oportunidades resultado de mejores niveles educativos y la participación en los sectores formales de la economía.

Debemos, sin embargo, ser prudentes en nuestras expectativas. Diversos gobiernos en décadas anteriores han intentado hacer frente a estos desafíos por medio de distintas iniciativas cuyos procesos legislativos no fueron completados, o fueron parcialmente revertidas durante su implementación, impidiendo con ello obtener los resultados esperados, a pesar de que el proceso reformista en curso ya ha conseguido avances sustanciales, con buena parte de la legislación secundaria aprobada, México tendrá

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

que hacer un esfuerzo extraordinario para asegurar la cabal implementación de estas reformas. Para ello será indispensable potenciar la capacidad de gestión administrativa y regulatoria en los distintos niveles de gobierno, hacer frente a los retos de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción e impunidad y asegurar que el sistema judicial fomente el cumplimiento e interpretación objetiva de las decisiones regulatorias.

LA SEGUNDA OLA DE REFORMAS.

Para lograr una implementación efectiva de las reformas estructurales de los pasados tres años, el Gobierno de México necesitará promover una segunda fase de reformas que permita superar algunos otros obstáculos estructurales y fomentar un acercamiento aún mayor a mejores prácticas de la OCDE.

La OCDE ha identificado un conjunto de áreas en donde se requiere impulsar nuevas reformas. El diseño y la implementación de nuevas reformas de fondo en estos campos puede ayudar a incrementar el crecimiento potencial anual en 1 punto adicional, así como contribuir a reducir las desigualdades que tanto daño hacen a nuestro país.

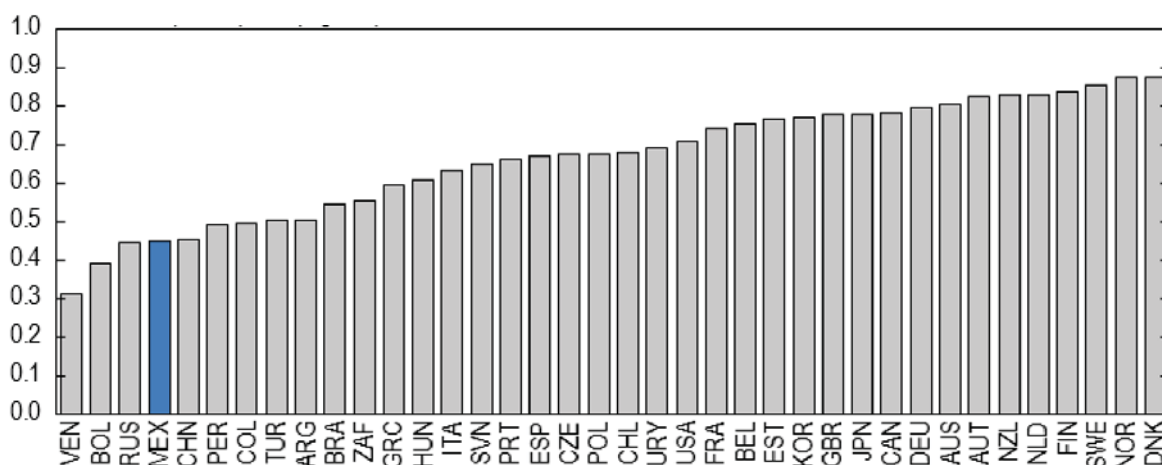
FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO.

Para obtener beneficio pleno de las reformas estructurales emprendidas por el gobierno, incrementar la productividad y modificar nuestra cultura económica se requerirán instituciones judiciales más fuertes que promuevan el cumplimiento del marco legal y sean capaces de solucionar litigios de manera efectiva (Gráfica 2).

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 2²

EL APEGO AL ESTADO DE DERECHO ES RELATIVAMENTE DÉBIL
LA CLASIFICACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO ES BAJA
ÍNDICE DE 0 (MÁS BAJA) A 1 (MÁS ALTA), 2014.



Fuente: OECD (2015), *op. cit.*, p. 31, con datos de *The World Justice Project* (2014), www.worldjusticeproject.org.

Será necesario fortalecer los órganos judiciales, consolidar el principio de legalidad, abordar los problemas de seguridad pública y prevenir la corrupción con medidas dirigidas a mejorar la eficacia de los tribunales en la resolución de asuntos civiles, mercantiles y penales. Para fortalecer el crecimiento y materializar las reformas estructurales será necesario contar con órganos judiciales más capaces de hacer cumplir las leyes y reglamentos y resolver litigios. Existe un amplio margen para elevar la calidad del sistema judicial y facilitar la ejecución de los contratos y los procedimientos de insolvencia y quiebra, lo cual permitiría un crecimiento más dinámico de las empresas y promovería mejoras en la productividad.

La debilidad del sistema judicial penal propicia la corrupción; si bien esto obedece en parte a la ineficiencia del propio sistema legal, también es consecuencia de otras debilidades institucionales. Por ello es urgente que el nuevo organismo de lucha contra la corrupción empiece a actuar en los ámbitos federal y estatal. La corrupción fomenta también diversas actividades ilegales, tales como el incumplimiento de la normativa tributaria y de las obligaciones que impone la regulación, y la economía informal, lo cual, a su vez, repercute negativamente en la productividad. Para superar esa situación será necesario facilitar que las empresas puedan incorporarse a la economía formal, tal como prevén los programas de la reforma fiscal.

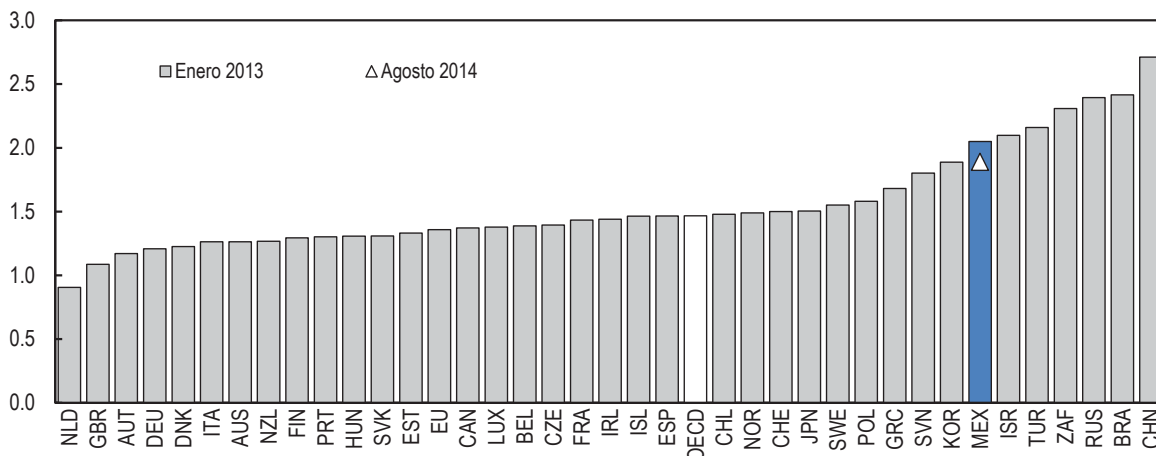
² Nota: El Índice de Estado de Derecho del World Justice Project (WJP Rule of Law Index) es una herramienta de evaluación cuantitativa diseñada para ofrecer un panorama del grado en que los países se apegan al Estado de Derecho en la práctica.

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

MEJORA REGULATORIA.

A pesar de la apertura en sectores fundamentales como el energético, financiero o de telecomunicaciones, el dinamismo de la economía mexicana sigue viéndose obstaculizado por regulaciones excesivas o innecesarias (gráfica 3).

GRÁFICA 3
 LA REGULACIÓN GENERAL DEL MERCADO SIGUE
 SIENDO RESTRICTIVA.
 ESCALA DEL ÍNDICE DE 0-6, DE LA MENOS RESTRICTIVA
 A LA MÁS RESTRICTIVA.



Fuente: OECD (2015), *op. cit.*, p. 79.

Aún subsiste un gran número de requisitos y normas en lo relativo a la creación de empresas y al desarrollo de sus actividades en el ámbito estatal y local. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ha avanzado mucho en el análisis y simplificación de las normas federales. Sin embargo, las medidas destinadas a simplificar las normativas estatales y locales han enfrentado dificultades considerables que obligan a reflexionar sobre qué tipo de incentivos se pueden ofrecer a los gobiernos locales, a fin de que reduzcan y eventualmente desaparezcan las regulaciones excesivas e innecesarias.

Será además indispensable mejorar la capacidad de numerosos organismos y gobiernos locales y estatales, a fin de asegurar la coherencia en la implementación de las políticas. Para ello, será necesario intensificar la formación y promover la calidad de los funcionarios locales con incentivos claros que premien el buen gobierno y castiguen la corrupción.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

REFORMA AGRÍCOLA.

La agricultura es otra área pendiente de una reforma de fondo. Aunque el sector emplea al 12.5% de la población activa, sólo representa el 3.6% del PIB.³ Uno de sus problemas principales radica todavía en los obstáculos a la transmisión de la propiedad ejidal, que representa la mitad del territorio de México. El sistema de derechos de propiedad de esas tierras promueve el minifundismo y limita las economías de escala. Aunque la reforma constitucional de 1992 permitió la transmisión de estas parcelas, en más de dos décadas, sólo el 2.5% de la tierra ha pasado a propiedad privada.⁴ Con el fin de asegurar un uso más productivo de la tierra, debería estudiarse la posibilidad de simplificar de manera significativa el proceso de registro y transmisión. En efecto, los datos muestran que las transmisiones de tierra pueden crear incentivos para la inversión e impulsar sustancialmente la productividad agrícola.

Por otra parte, deben reconsiderarse los subsidios agrícolas. Aunque el nivel general de ayudas al productor es bajo en México, está orientado hacia el apoyo a los insumos, lo cual tiende a beneficiar a los agricultores de mayores recursos. La OCDE está de acuerdo con la intención del Gobierno de México, expresada a finales de 2013, para pasar de un régimen de subsidios a otro de incentivos productivos, así como para diferenciar la agricultura de subsistencia de la agricultura comercial. Estas iniciativas podrían complementarse con programas de financiamiento colectivo a pequeños agricultores, la eliminación gradual de los subsidios para el bombeo de agua y combustible, y la consideración de apoyos directos a los ingresos rurales.

COMBATE A LA DESIGUALDAD.

Uno de los grandes impedimentos para sacarle el mayor provecho a las reformas son las enormes desigualdades que existen en México, donde el ingreso del 10% más rico es 30 veces mayor que el del 10% más pobre, en comparación con 10 veces en promedio en la OCDE.⁵ Estudios recientes de la OCDE revelan que las desigualdades en el ingreso tienen un impacto negativo y estadísticamente significativo sobre el crecimiento a mediano plazo. De acuerdo con estimaciones de la OCDE, el aumento en la desigualdad le restó a México 10 puntos porcentuales de crecimiento acumulado entre 1990 y 2010.⁶ Si bien muchas de las reformas aprobadas pueden tener un impacto

³ OECD (2015), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing, p. 88.

⁴ *Ibid.*, p. 89.

⁵ OECD (2015), *In It Together. Why Less Inequality Benefits All*, May 2015, p. 56.

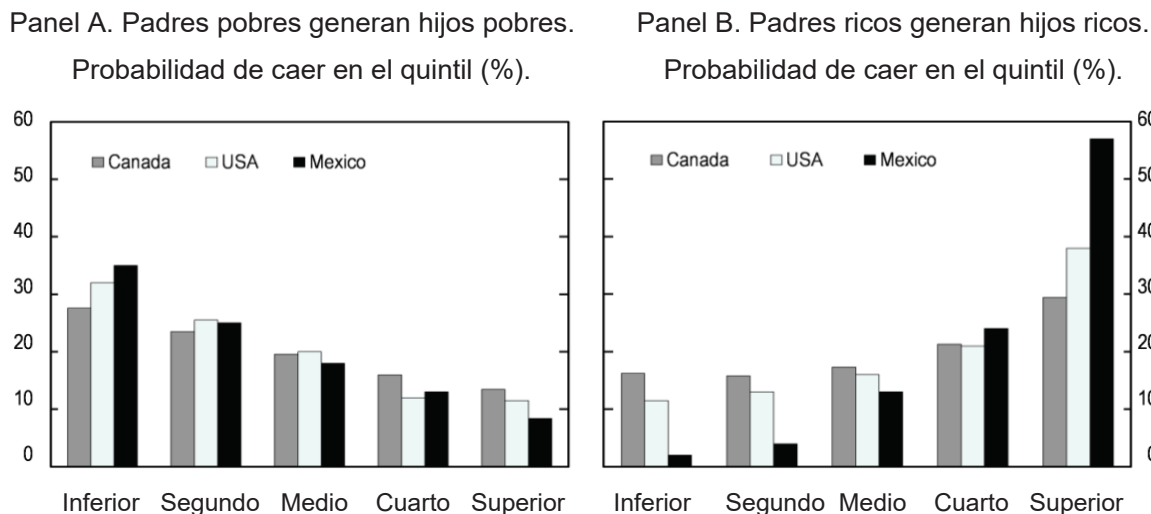
⁶ OECD (2014), *Focus on Inequality and Growth – December 2014*, p. 2.

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

importante sobre la disminución de la desigualdad, queda todavía un largo camino por delante para consolidar un México más incluyente, en el que los frutos del crecimiento sean ampliamente compartidos (Gráficas 4 & 5).

GRÁFICA 4⁷

LA MOVILIDAD SOCIAL EN MÉXICO ES BAJA.



Fuente: OECD (2015), *op. cit.*, p. 104 con datos de OECD (2014), *How's Life? Measuring Well-being*, OECD Publishing.

El Gobierno de México ya ha introducido reformas significativas orientadas a disminuir la desigualdad, mejorar la calidad y el acceso a la educación, fomentar la integración en la economía formal y mitigar la pobreza. Estas políticas se basan en programas como el plan de transferencias monetarias condicionadas, antes denominado PROGRESA y hoy llamado PROSPERA, de mayor amplitud.

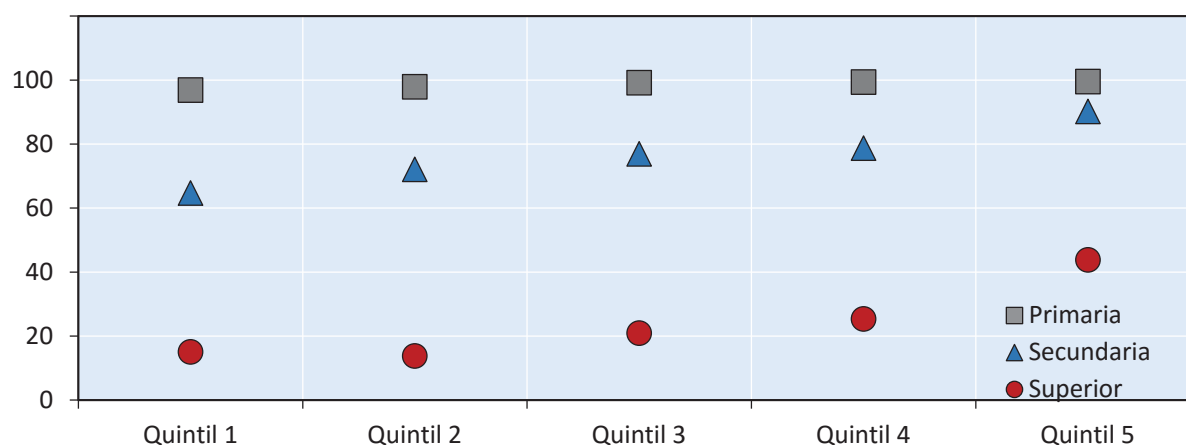
⁷ El Panel A muestra la distribución de los salarios de los hijos cuyos padres tienen remuneraciones que los ubican en la parte inferior de la distribución del ingreso. El Panel B muestra la distribución de los salarios de los hijos cuyos padres tienen remuneraciones que los ubican en la parte superior del ingreso.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 5.

JÓVENES DE FAMILIAS DE ALTOS INGRESOS TIENEN MÁS
PROBABILIDAD DE CURSAR ESTUDIOS UNIVERSITARIOS QUE JÓVENES
DE FAMILIAS DE BAJOS INGRESOS.

TASA NETA DE MATRICULACIÓN POR QUINTIL DE INGRESOS
EN PORCENTAJE, 2011.



Fuente: SEDLAC & Banco Mundial (2014), Base de datos socioeconómica para América Latina y el Caribe.

En lo sucesivo, sin embargo, será indispensable que los programas propuestos por el gobierno para ofrecer pensiones universales y seguro de desempleo sean puestos en marcha a la mayor brevedad posible, a fin de mejorar la protección contra las pérdidas de ingresos y promover un crecimiento más incluyente. Por supuesto, habrá siempre que considerar el impacto en las finanzas públicas. En materia de acceso a servicios de salud, el Seguro Popular ha significado un avance sustancial hacia la cobertura universal; sin embargo no todas las familias tienen acceso a una atención sanitaria de calidad. Si bien hacer frente a este déficit de calidad implicaría elevar el gasto sanitario, existe todavía un amplio margen para mejorar la eficiencia del sistema actual y generar ahorros que compensen dicho aumento.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

LA OCDE PUEDE AYUDAR.

La OCDE ya está ayudando a México a diseñar los cambios necesarios en algunas de estas áreas, y puede hacer más. En lo que se refiere al fortalecimiento del Estado de Derecho, hemos lanzando una nueva cooperación con el Gobierno del Presidente Peña Nieto, que busca evaluar el nivel de vulnerabilidad a la corrupción en áreas clave del sector público en México y documentar las mejores prácticas de los países de la OCDE para hacerle frente a este desafío. También estamos explorando nuevas vías de colaboración que permitan mejorar y monitorear el desempeño del sistema de justicia y seguridad y contribuir a los objetivos del recién creado Sistema Nacional Anticorrupción.

En materia de mejora regulatoria y competitividad, hemos establecido un acuerdo con la Secretaría de Economía para medir el desempeño regulatorio de los Estados de la Federación, fortalecer las instituciones de la política regulatoria a nivel estatal y local y analizar las mejores prácticas internacionales sobre el diseño institucional y la operación de los organismos reguladores. Este proyecto incluye una agenda para el fomento de la competencia económica a todos los niveles.

La OCDE también está apoyando a México para que, como complemento a la reforma energética, incremente sus inversiones en infraestructura de energía limpia.⁸ En materia de desigualdad, estamos colaborando con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y con la Organización Internacional del Trabajo en el proyecto “Construyendo Desarrollo: Empleo y Trabajo Digno en Chiapas, Guerrero y Oaxaca”, que busca poner en marcha una serie de acciones conjuntas en materia de productividad y trabajo decente, formación dual para jóvenes, desarrollo de competencias, trabajo infantil, e integración de trabajadores migrantes; todo con el propósito de reducir significativamente la pobreza y fomentar el crecimiento incluyente.

Asimismo, la OCDE está contribuyendo a que México fortalezca sus estrategias para impulsar la productividad y la innovación por medio de mejoras en las competencias de la población, ya que el país tiene un nivel de inversión pública y privada en investigación y desarrollo entre cuatro y cinco veces por debajo del de la OCDE e inclusive inferior al de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica).⁹

⁸ Las emisiones de CO2 en México crecieron de manera considerable durante las últimas dos décadas, al aumentar cerca de un tercio entre 1990 y 2010. Sin embargo, reformas recientes incluyen disposiciones específicas orientadas a eliminar los obstáculos para la adopción de energías renovables, y a considerar el uso de certificados verdes y la adopción de legislación específica para la promoción del uso de energía geotérmica. La reciente reforma fiscal también preservó el subsidio para la deducción acelerada de las inversiones en generación de energía con fuentes renovables. En OCDE (2015), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, p. 75.

⁹ OCDE (2015), *Políticas para Fomentar las Habilidades y Conocimientos de los Mexicanos para la Productividad y la Innovación*, Serie “Mejores Políticas”, Mayo 2015, p. 3.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

CONCLUSIÓN.

México ha dado un paso muy importante al aprobar un paquete integral de reformas que, de implementarse correctamente, promoverá un crecimiento más incluyente, sostenible y sustentable de la economía mexicana. Sin embargo, los resultados dependerán del seguimiento e implementación de las reformas, así como de la capacidad administrativa y de impartición de justicia del país.

Por ello, reformas complementarias en los sistemas judicial, regulatorio y de transferencias sociales podrían generar importantes avances en el nivel de vida de los mexicanos, mediante la disminución de los niveles de desigualdad y de informalidad. La OCDE está lista para seguir trabajando con México para promover mejores políticas para una vida mejor.