

Capítulo 1

Aumento del potencial de crecimiento

Sean Dougherty

El lento crecimiento del ingreso en México ha retrasado la convergencia con los países de la OCDE. A fin de fortalecer el potencial de crecimiento, es necesario realizar reformas estructurales que fomenten la inversión y reviertan la tendencia negativa del crecimiento de la productividad que obstaculiza el avance del bienestar. Entre las reformas fundamentales necesarias se encuentran la promoción del capital humano, la flexibilización y formalización de los mercados laborales, la eliminación de las barreras de entrada a distintos sectores económicos y la mejora del sistema judicial. Fortalecer la competencia es un objetivo prioritario que podría producir beneficios desde un principio. Más allá de las decisiones sobre las reformas, se requieren instituciones competentes que garanticen que éstas efectivamente se pongan en práctica, lo cual implica mejoras al marco jurídico y el compromiso político de aplicarlas. Muchos de los compromisos asumidos en el Pacto por México van en esta dirección. Habrá que asegurar su implementación completa y coherente para que se traduzcan en un mayor crecimiento.

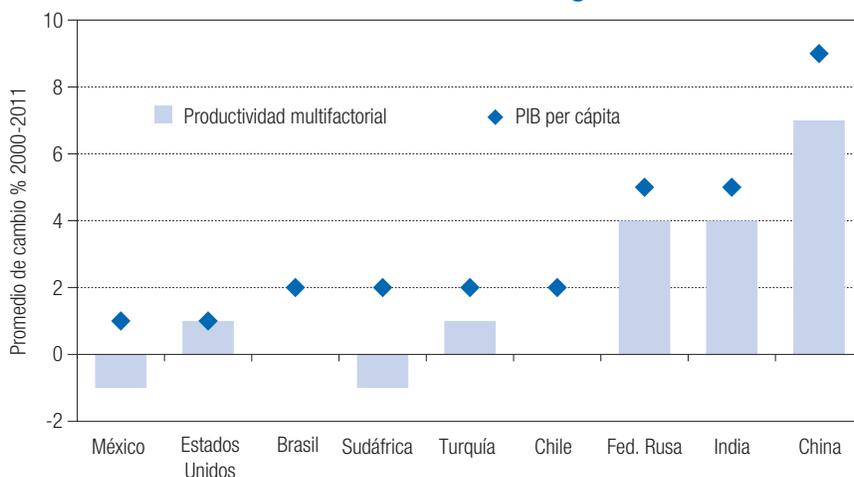
Aunque ocupa uno de los niveles más bajos en lo que se refiere al PIB per cápita entre los países miembros de la OCDE, México tiene muchas fortalezas que puede aprovechar para generar crecimiento: un ambiente macroeconómico estable, un alto grado de apertura comercial, su cercanía con la economía más grande del mundo, una población joven y abundantes recursos naturales. El país también ha logrado avanzar considerablemente en la cobertura de la educación y de los servicios de salud, ha fortalecido la competencia y cuenta con uno de los programas de reducción de la pobreza más innovadores del mundo. Aun así, persisten importantes cuellos de botella que impiden que México coseche con plenitud los frutos de estos activos. En tal virtud, su desempeño económico en la última década ha sido decepcionante, en especial en términos de productividad, aunque se han registrado mejoras a partir de 2010.

Casi toda la brecha entre México y la media de las economías de la OCDE se deriva de sus bajos niveles de productividad laboral. Para poder reducir la brecha en cuanto a nivel de vida, México necesita una agenda de reformas que impulsen la productividad y eliminen los obstáculos que han inhibido su dinamismo durante las últimas décadas. Ello se ha vuelto más apremiante debido al aumento de la creciente competencia por parte de otras economías.

Es preocupante además que la productividad multifactorial haya tenido un crecimiento negativo en el transcurso de la última década (véase la gráfica 1.1), lo que ha llevado a un crecimiento del ingreso de únicamente 1.2% anual. Durante este periodo, el crecimiento del PIB per cápita de México no bastó para reducir de manera importante la brecha del ingreso con respecto a los países líderes de la OCDE. Este bajo crecimiento de la productividad contrasta con el de los principales mercados emergentes, en los cuales permitió aumentar significativamente el ingreso. En efecto, en Brasil, Chile, Sudáfrica y Turquía, el ingreso se incrementó dos o tres veces más rápido que en México, en tanto que en China, India y la Federación Rusa, lo hizo todavía a mayor velocidad.

La OCDE estima que la tasa potencial de crecimiento del PIB de México se ubica actualmente por arriba del 3% anual, aunque el crecimiento ha alcanzado un promedio del 4.5% después de la Gran Recesión de 2008-2009, conforme la economía recupera su crecimiento de más largo plazo. Dos puntos porcentuales del crecimiento provienen de una estructura demográfica favorable, dada la

Gráfica 1.1. **El crecimiento negativo de la productividad se ha traducido en un lento crecimiento del ingreso**



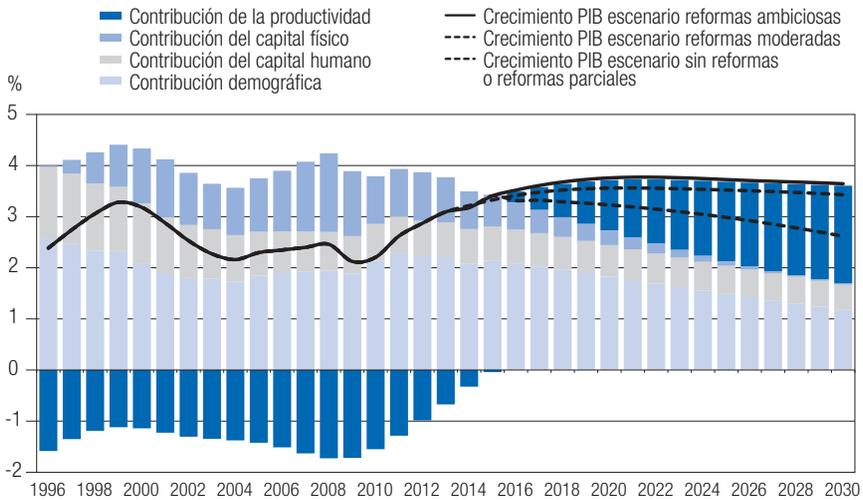
Fuente: OECD Economic Policy Papers núm. 3, "Looking to 2060: Long-term growth prospects for the world", próxima publicación.

joven población de México. No obstante, esta ventaja demográfica tenderá a declinar en los próximos años, aunque seguirá siendo positiva. Un punto porcentual del crecimiento proviene de ganancias en el capital humano, o de mayores niveles educativos, que pueden ayudar a compensar la baja del "bono demográfico". El capital adicional por trabajador añade otro punto porcentual, pero lamentablemente queda neutralizado por una contribución negativa de la productividad multifactorial.

Las reformas estructurales orientadas a fomentar la productividad podrían impulsar considerablemente el ritmo de crecimiento en los años venideros, y acelerar la convergencia con los países de la OCDE (véase la gráfica 1.2). Un conjunto de reformas moderadas elevaría el potencial de crecimiento de México a cerca del 3.5% anual a mediano plazo, aunque el factor poblacional lo desacelerará a medida que aumente la población de la tercera edad. Ello, a su vez, podría compensarse, cuando menos en parte, si se revierten los flujos migratorios en forma considerable o si la calidad de la educación aumenta más rápidamente que el número de años de escolaridad.

Con un conjunto de reformas ambiciosas, las tasas de crecimiento podrían elevarse aún más, hasta una tasa que se aproximaría al 4% anual a mediano plazo, o incluso mayor, si el proceso es suficientemente ambicioso, como lo espera el nuevo gobierno en el Pacto por México. Sin embargo, para esto se requiere que México vaya mucho más allá de los promedios de la OCDE y efectúe reformas semejantes a las de las economías con mejor desempeño de la OCDE.

Gráfica 1.2. **Crecimiento del PIB potencial en distintos escenarios de reformas**



Fuente: OECD Economic Outlook y análisis de la OCDE.

La aplicación de estas ambiciosas reformas podría acelerar a más del doble el incremento del ingreso per cápita, que pasaría entonces de alrededor del 30% del nivel del ingreso de Estados Unidos en la actualidad, hasta alcanzar el 50% al final del horizonte proyectado. Gran parte de este veloz avance probablemente provendría de reformas relacionadas con la competencia, aunque será necesario llevar a cabo reformas simultáneas en múltiples áreas para lograr un crecimiento aún mayor.

Aumento del potencial de crecimiento mediante reformas estructurales

La principal oportunidad para elevar el potencial de crecimiento es mejorar la productividad. No obstante, si no se emprenden las reformas necesarias, la tasa de crecimiento potencial podría incluso caer de manera importante. Las reformas que se analizan más adelante podrían servir para elevar el potencial de crecimiento, tal vez incluso más allá del escenario de “reformas ambiciosas”, mediante el aumento de la productividad, la profundización del capital humano y físico, el incremento en el empleo y la reducción de la informalidad. Todo ello se podría lograr sin acrecentar la desigualdad, lo que permitiría mejorar el bienestar de todos los mexicanos.

El informe denominado *Going for Growth* de la OCDE, sirve como una herramienta para identificar y priorizar las reformas estructurales que pueden tener beneficios a largo plazo en el PIB per cápita. Tales prioridades en el proceso de reformas tienen como prerrequisitos la sustentabilidad macroeconómica

y fiscal. Dicho informe, que será publicado próximamente, plantea cinco prioridades clave para impulsar el crecimiento a largo plazo de México:

- **Elevar el aprovechamiento educativo.** Las deficiencias en la matrícula y la calidad de la educación limitan las mejoras de la productividad y contribuyen a mantener una gran desigualdad. Se han instrumentado normas más sólidas, pero aún es necesario un mayor desarrollo de los sistemas de evaluación de estudiantes y docentes. El capítulo 6 analiza con mayor detalle los retos que se afrontan en esta área.
- **Reducir la protección al empleo sujeto a contratos formales.** La rigidez institucional en el mercado laboral lesiona el crecimiento de la productividad y agrava la informalidad, lo que también afecta la igualdad. El Congreso aprobó recientemente una reforma importante en esta área orientada a reducir el costo de contratar y despedir trabajadores regulares, facilitar contratos a plazos más cortos y simplificar considerablemente los procedimientos judiciales en materia laboral. El capítulo 5 analiza con mayor detalle los retos que se afrontan en esta área.
- **Eliminar las barreras de entrada y a la competencia.** En general, prevalece el alto costo de los trámites de registro en los niveles subnacional y federal, así como la imposibilidad de impugnar mercados en los servicios de redes, en particular en los sectores de las telecomunicaciones (véase el capítulo 9), la electricidad, el petróleo y el gas (véase el capítulo 12), que limitan el crecimiento de la productividad. Las restricciones jurídicas sobre la inversión privada en la empresa petrolera nacional (PEMEX), la cual podría ser una importante fuente de capital, inhiben su producción. Al mismo tiempo, es necesario mejorar la eficiencia y el gobierno corporativo de esta empresa paraestatal.
- **Eliminar las restricciones sobre la inversión extranjera directa.** Las barreras a la inversión extranjera directa en servicios (incluidos los servicios de red) e infraestructura se cuentan entre las más restrictivas de la OCDE, lo que lesiona el comercio, la inversión y la modernización tecnológica. Es necesario reducir las restricciones a la inversión extranjera en transporte, medios, telecomunicaciones de línea fija y servicios financieros. El capítulo 8 analiza con mayor detalle este reto.
- **Mejorar el estado de derecho.** Para que las políticas estructurales surtan efecto, es importante que las instituciones legales sean sólidas. Las debilidades en el sistema jurídico perjudican la eficacia de los contratos y la seguridad de los derechos de propiedad, lo que reduce el tamaño y la inversión de las empresas. En muchos estados aún no se han instrumentado reformas legales que mejoren la eficiencia y la justicia de los procesos ante los tribunales.

Todas las reformas prioritarias señaladas arriba se destacaron en las 13 decisiones anunciadas por el Presidente Peña Nieto en su primer Mensaje a la Nación o bien en el Pacto por México recientemente firmado. Si consideramos las prioridades con que debería aplicarse la secuencia de reformas (véase el recuadro 1.1), es necesario tomar en cuenta sus efectos a corto y largo plazos. Las reformas educativas pueden tener los beneficios más grandes a largo plazo en términos de productividad, aunque puede tomar años para que estas ventajas sean palpables debido a que es necesario educar a una nueva generación de gente joven (Barnes *et al.*, 2011). El trabajo reciente de la OCDE sugiere que las reformas al mercado de productos que eliminen las barreras de entrada en las industrias de red y otras restricciones a la inversión extranjera son las que ofrecen los mayores resultados a corto plazo. Suele pensarse que las reformas al mercado laboral tienen efectos colaterales negativos a corto plazo, aunque las evidencias recabadas por la OCDE sugieren que esto no necesariamente es así y que si se diseñan en forma adecuada, los efectos pueden ser positivos incluso a corto plazo (OECD, 2012a). Las mejoras al estado de derecho y la certeza en la ejecución de contratos podrían tomar cierto tiempo para surtir efecto, ya que suponen cambios fundamentales en la operación del sistema de justicia, aunque servirían para reforzar las reformas al mercado de productos y al mercado laboral.

Las debilidades del sistema jurídico lesionan la eficacia de los contratos y la seguridad de los derechos de propiedad, lo que reduce las economías de escala y limita la inversión y la eficiencia. Se han iniciado reformas importantes para mejorar la oportunidad y el profesionalismo del sector judicial, tales como la instrumentación de los juicios orales, pero aún hace falta formalizarlos para casos penales en alrededor de un tercio de los estados y sólo se han aplicado de manera experimental en algunos estados para casos de derecho civil. También se requieren reformas jurídicas, como por ejemplo, la revisión del sistema de amparo a nivel federal para fortalecer la competencia en algunos sectores de redes en donde este recurso se utiliza para obstruir las decisiones de los reguladores. Se están estableciendo tribunales económicos especializados, previstos en la reciente ley de competencia, y éstos podrán servir para hacer más eficiente la aplicación de amparos y otras sentencias en materia de competencia. Aunque las 13 decisiones del Presidente y los 95 compromisos del Pacto son pasos decisivos para impulsar estas reformas, se requerirán más esfuerzos, junto con un mayor compromiso político, de todos los actores.

En este capítulo se discuten a profundidad las reformas al mercado de productos y a las instituciones relacionadas que podrían impulsar la inversión y acelerar la convergencia. Otros capítulos están dedicados a profundizar en las reformas educativas y laborales, que no son menos importantes. De igual modo, las reformas a las políticas de tributación y gasto podrían ayudar a apalancar los ahorros nacionales y los flujos de capital para fomentar la inversión, particularmente en infraestructura, y lograr que las tasas más elevadas de crecimiento sean sustentables y estén equilibradas en las distintas regiones y en el transcurso del tiempo (véase el capítulo 4).

Recuadro 1.1. **Cómo lograr que las reformas sucedan**

La cuestión de llevar las reformas a la realidad es compleja y supone una amplia variedad de consideraciones generales de economía política y otras específicas de cada país. Un análisis reciente de la OCDE examinó la economía política en 20 casos de reformas en 10 países de la OCDE y evaluó las condiciones que pueden hacer que las reformas se vuelvan verdaderamente factibles (véase OECD, 2009 y 2010). Dicha revisión, que se suma a trabajos previos de la OCDE, sugiere que hay varios principios básicos que han resultado exitosos:

- *Los gobiernos necesitan tener un mandato electoral para hacer reformas.* Las reformas “furtivas” son muy limitadas, y las reformas importantes para las cuales los gobiernos no solicitan previamente la aprobación pública tienden a tener éxito sólo cuando generan beneficios visibles muy rápido, lo que por lo general no sucede con las reformas estructurales significativas. Si bien las crisis generan oportunidades para efectuar reformas sorpresivas, la sustentabilidad es esencial para que éstas tengan un impacto real.
- *Es importante la comunicación eficaz por parte de los gobiernos.* En general, las reformas exitosas han estado acompañadas de esfuerzos coordinados para persuadir a los votantes y grupos de interés de la necesidad de las reformas, y en particular, para comunicar los costos de no realizarlas. Cuando los costos de la situación actual son costos de oportunidad, éstos tienden a ser políticamente “invisibles” y el reto de “vender” las reformas es mucho mayor.
- *El diseño de las políticas debe estar respaldado por investigación y análisis contundentes.* Una propuesta de reforma basada en evidencias objetivas y en un análisis técnico bien fundamentado sirve tanto para mejorar la calidad de la política como para aumentar las posibilidades de que se adopte la reforma. Una investigación presentada por una institución con credibilidad imparcial, que goce de confianza a lo amplio de todo el espectro político, puede tener un impacto definitivo.
- *Se requiere tiempo para instrumentar las reformas estructurales exitosas.* Por lo general, se necesitaron más de dos años para elaborar y adoptar las reformas más exitosas de los casos de estudio; este tiempo no incluye el trabajo de preparación llevado a cabo en los muchos episodios de reformas en los cuales los problemas y las propuestas se debatieron durante años antes de que las autoridades pusieran manos a la obra para formular reformas específicas.
- *La cohesión del gobierno es importante.* Si el gobierno que emprende una iniciativa de reforma no está unido alrededor de la misma, enviará

mensajes mixtos y sus oponentes aprovecharán las divisiones, dando como resultado la derrota. Los casos de estudio sugieren que la cohesión importa más que otros factores tales como la fortaleza o la unidad de los partidos de oposición o la fuerza parlamentaria del gobierno.

- *El liderazgo del gobierno es esencial.* El progreso de las reformas puede facilitarse mediante discusiones frecuentes entre el gobierno y los actores sociales (es decir, sindicatos y grupos privados). No obstante, la firmeza por parte del gobierno también constituye un elemento crítico para tener éxito. Un enfoque de cooperación tiene poca probabilidad de éxito a menos que el gobierno esté en posición de recompensar la cooperación de los actores sociales o pueda plantear una amenaza creíble de proceder unilateralmente si fracasa el enfoque concertado.
- *La condición previa de las políticas que se pretende reformar es importante.* Las reformas más exitosas de las políticas muy firmemente establecidas a menudo han estado precedidas por la “erosión” de la situación actual por medio de reformas más pequeñas y digeribles o por intentos de reformas que no culminaron con éxito. Cuando los acuerdos existentes están bien institucionalizados, son populares y no parece haber un peligro inminente de fractura, la reforma es mucho más difícil de proponer, de explicar, de “vender” y de implementar.
- *Una reforma exitosa requiere persistencia.* Otra conclusión importante es que las reformas previas que hayan sido bloqueadas, revertidas o severamente limitadas no deben verse como fracasos: pueden servir para ilustrar la falta de sustentabilidad de la situación actual y establecer el escenario para un intento posterior más fructífero.

Estos estudios de la OCDE confirman las conclusiones de trabajos previos en lo que se refiere al efecto catalizador de las crisis y de las finanzas públicas sanas. Por último, los estudios ponen en duda la afirmación tan repetida de que los votantes tienden a castigar a los gobiernos reformadores: la probabilidad de una reelección subsiguiente fue casi la misma frente a episodios de reforma más o menos exitosos.

Reformas del mercado de productos para impulsar el crecimiento de la productividad y el nivel de vida

La competencia en el mercado de productos es deficiente en muchos sectores en México y esto suele dañar la eficiencia, la productividad y el bienestar de los consumidores. Existen monopolios estatales en la distribución de electricidad y la producción de petróleo, pero la concentración también es alta en otras áreas. Un análisis conjunto realizado por la Comisión Federal de Competencia (CFC)

de México y la OCDE sugiere que el promedio de las familias mexicanas gasta cerca de un tercio de su presupuesto en productos generados en mercados monopólicos y altamente oligopólicos, y este porcentaje es aun mayor en las familias de menores ingresos. En varios sectores, las regulaciones en vigor ayudan a los actores dominantes del mercado a evitar la entrada de nuevas empresas o a promover la competencia efectiva entre los competidores existentes. Recurriendo al conocimiento de la OCDE, así como a los análisis de la CFC y otras fuentes nacionales, México ha emprendido un proyecto, bajo la supervisión de la Secretaría de Economía, que pretende identificar los obstáculos a la competencia, mejorar la calidad de la legislación y proponer reformas basadas en las mejores prácticas internacionales.

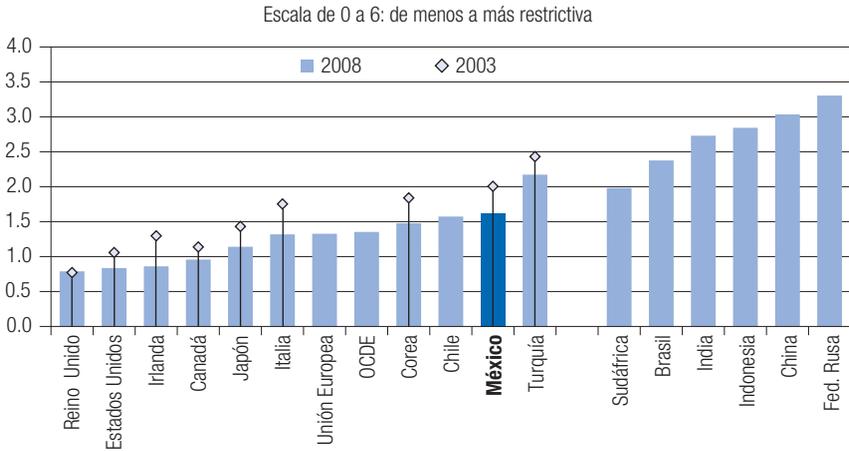
Una mejor regulación y un acceso más fácil al mercado por medio de la simplificación de los procesos para abrir nuevas empresas a través de portales únicos (portales donde se pueden efectuar todos los trámites necesarios) podrían incrementar la competencia de nuevos participantes frente a los actores dominantes. Aunque a nivel federal se han llevado a cabo las mayores reformas en este ámbito, muchos estados aún necesitan realizar más esfuerzos en este sentido (OECD, 2012b). Esto generaría precios más bajos y un aumento en la eficiencia, la innovación y el crecimiento total de la productividad, con lo que se fomentaría el bienestar de los consumidores.

Los tres informes recientes de la OCDE sobre contratación y colusión en las compras públicas en México (correspondientes al IMSS, el Estado de México y el ISSSTE) constituyen una base sólida de investigación y análisis para llevar a cabo cambios en la regulación y la práctica de las adquisiciones públicas. Si se implementan las recomendaciones en el IMSS, el Estado de México y el ISSSTE (así como las que se harán respecto a CFE en un estudio de próxima publicación), los ahorros sustanciales que se generarán podrían ayudar a financiar algunos de los proyectos e iniciativas que impulsarán el crecimiento (educación e infraestructura).

Mejorar la regulación puede tener un impacto significativo sobre el crecimiento de la productividad mediante el fomento de la competencia

La investigación de la OCDE sugiere que promover mayor competencia, reducir la burocracia y simplificar las regulaciones podría ayudarle a México a aumentar su productividad de manera significativa. El indicador de regulación del mercado de productos de la OCDE (PMR) muestra que ha habido un progreso importante en los últimos años, aunque aún se necesitan reformas adicionales (véase la gráfica 1.3). Esto se debe principalmente a las barreras de entrada a la inversión extranjera en las industrias de servicios y redes, tales como telecomunicaciones, transporte y electricidad. Las simulaciones de la OCDE a partir del Estudio Económico 2011 sugieren que si México ajustara sus regulaciones a las mejores prácticas de la

Gráfica 1.3. **Las restricciones en la regulación del mercado de productos en la economía mexicana han disminuido**



Fuente: OECD, *Going for Growth*, por publicarse en 2013.

OCDE, después de 10 años, su productividad podría ser hasta un 18% mayor. Aun en un escenario menos ambicioso, de reformas más moderadas, mediante las cuales México pudiera alcanzar un PMR cercano al promedio de la OCDE, la productividad sería un 9% mayor. El desglose de los efectos de distintos procesos de reforma sugiere que las reformas en las industrias de red podrían generar aumentos particularmente importantes en la productividad, mayores incluso, que los que pudieran obtenerse por medio de una amplia simplificación administrativa, ya de por sí muy deseables. Si bien estas estimaciones deben interpretarse con cautela, sin duda ofrecen una muestra de la magnitud de cuánto mejoraría la productividad en México si se efectúan las urgentes reformas administrativas y del régimen de competencia.

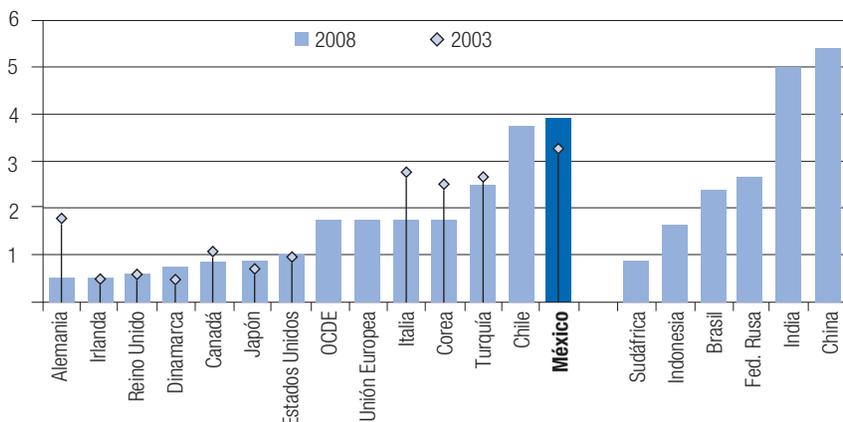
En México, la competencia en las industrias de red está limitada ya sea por las restricciones sobre la inversión extranjera y privada —como sucede en la producción y distribución de energía donde, en cada caso, una sola empresa estatal domina la industria—, o bien por el dominio abrumador del mercado privado que prevalece en el sector de telecomunicaciones. El ejercicio de simulación sugiere que el impacto sobre la productividad laboral sería particularmente grande si se emprendieran reformas profundas en varios sectores. Al mismo tiempo, las reformas de largo alcance en estos sectores enfrentan dificultades políticas debido a que hay poderosos intereses que pretenden preservar la situación actual y a que, en algunos casos, estos intereses están representados en las distintas instancias de toma de decisiones. Por consiguiente, es muy importante comunicar con fuerza los beneficios de las reformas estructurales propuestas, a fin de lograr el apoyo de la opinión pública y de propiciar el apoyo de los partidos políticos para llevarlas a cabo.

México ha trabajado durante algún tiempo en diversas reformas en las industrias de red, con resultados mixtos. La privatización de los aeropuertos impulsó la competencia en el sector y se liberalizó la aviación interna, aunque todavía existen barreras de entrada que vale la pena abordar. La fusión de Luz y Fuerza del Centro, una empresa estatal altamente ineficiente, con el productor central de electricidad, la CFE, tuvo la intención de aumentar la eficiencia del sector de la electricidad. Entre otros beneficios, se ha reducido el tiempo que los clientes en la Ciudad de México tienen que esperar para recibir el servicio de electricidad de un promedio de 10 a 4 meses. La concesión para redes de fibra óptica con cobertura nacional, junto con las nuevas concesiones en el espectro radiofónico, fortalecerán la competencia en materia de infraestructura dentro del sector de telecomunicaciones.

No obstante, las reformas más ambiciosas y de más largo alcance en los sectores de electricidad, gas y telecomunicaciones se han visto limitadas por la necesidad de movilizar a grandes mayorías políticas para modificar la Constitución o, en el caso del sector de telecomunicaciones, por la debilidad regulatoria y judicial frente a los grandes poderes fácticos. Las reformas para aliviar las cargas administrativas en la apertura de nuevos negocios pueden ser útiles, aunque su impacto no es tan significativo. Tales reformas abarcan las dirigidas a fomentar los portales únicos, así como a afrontar la cuestión de las cargas regulatorias en los niveles estatal y municipal y podrían servir para mejorar el pobre desempeño de la productividad en México. Por otro lado, las reformas administrativas son relativamente más fáciles de instrumentar que las reformas de largo alcance en las industrias de red, puesto que se requieren menos cambios legislativos y los poderes fácticos tienen un impacto menor (véase la gráfica 1.4).

Gráfica 1.4. **Las cargas administrativas en la apertura de nuevos negocios son todavía muy elevadas**

Escala de 0-6 de menos a más restrictivo



Fuente: OECD, *Going for Growth*, por publicarse en 2013.

México necesita reducir las barreras de entrada para las nuevas empresas y facilitar el desarrollo de firmas innovadoras

México ha progresado de manera importante en cuanto a facilitar los trámites para abrir un negocio, pero debe considerar facilitar aún más el entorno regulatorio, en especial en los niveles estatal y municipal. En la actualidad México trabaja en reducir el tiempo, los costos y los requisitos para completar las formalidades necesarias para abrir un negocio. Esto incluye el lanzamiento, hace una década, del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), el cual ha hecho más eficientes los trámites a nivel municipal, reduciendo a la mitad —72 horas— el tiempo para registrar negocios de bajo riesgo. Una forma de llevar más lejos esta reforma sería integrar la iniciativa con tuempresa.gob.mx, portal electrónico único desarrollado con el apoyo de la OCDE para facilitar el cumplimiento con los reglamentos y trámites federales para abrir un negocio. La investigación de la OCDE sugiere que tuempresa.gob.mx sirve para bajar los costos del 16% del PIB per cápita al 5.5% a fin de que los empresarios cumplan con las formalidades de apertura. A pesar de que el porcentaje de uso va en aumento, aún no es el mecanismo más utilizado para abrir un negocio. Una publicidad más eficaz y la interconexión con los portales estatales y municipales para abrir negocios podrían servir para difundir este portal único. La Secretaría de Economía y los gobiernos locales deberían cooperar en la interconexión de los portales estatales y municipales para abrir negocios con tuempresa.gob.mx y comprometer a varios grupos de interés para que apoyen la plataforma.

México participa en un proceso de revisión regulatoria apoyado por la OCDE conocido como Base Cero, orientado a identificar y simplificar la legislación que resulte demasiado gravosa. Ya se ha simplificado un primer conjunto de cinco trámites para exportadores y nuevos negocios. En fecha reciente el gobierno anunció formalidades simplificadas para la declaración de impuestos y planea aplicar otras medidas en los ámbitos de legislación fiscal, de comercio exterior y regulaciones técnicas, las que también ayudarán a México a facilitar la absorción tecnológica. Se proyecta que los ahorros globales asciendan a 20 mil millones de pesos. Además, la OCDE ha ayudado a México a fortalecer la evaluación de impacto regulatorio (RIA) de nuevas leyes, lo que permite a los reguladores concentrar su atención en aquellas que sean particularmente costosas. Esto facilitó el desarrollo de una versión más ligera de la RIA para las regulaciones de bajo impacto, liberando así recursos y aumentando la capacidad de México para mejorar la legislación en los casos en que implique costos y riesgos importantes. México también debería seguir trabajando en facilitar la instrumentación de un nuevo marco para la evaluación RIA mediante una mayor capacitación para su personal.

Es igualmente necesario simplificar y mejorar la legislación en los ámbitos estatal y municipal, incluida la reducción del traslape entre los distintos niveles de gobierno. La OCDE colaboró con la Secretaría de Economía y el

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) para identificar regulaciones subnacionales particularmente gravosas y propuso una agenda de reformas para nueve entidades federativas mexicanas. Asimismo, desarrolló un paquete de herramientas para simplificar las regulaciones subnacionales para la apertura de nuevos negocios, permisos de construcción, registro de inmuebles y adquisiciones. El gobierno federal debe invitar a los estados y municipios a aplicar el paquete de herramientas, supervisar los resultados y coordinar la legislación en los distintos niveles de gobierno.

Más allá de las barreras explícitas para establecer nuevas empresas, el entorno de innovación en México es aún débil y no propicia el desarrollo de empresas de alta tecnología. El gasto en I+D del sector privado mexicano es el más bajo entre los países de la OCDE y la intensidad total de la I+D es menor al 0.5% del PIB. La mezcla de la política de innovación cambió recientemente y podría fortalecerse de manera útil. Aunque se eliminaron los incentivos fiscales en 2009, la asignación de fondos públicos al sector privado se ha vuelto directa y competitiva. Luego se introdujo un paquete de estímulos para la I+D y la innovación con fuerte énfasis en las PYMES y vínculos con instituciones de investigación, complementados con los programas de innovación que financia la Secretaría de Economía. Como parte del Pacto por México, el nuevo gobierno se comprometió a incrementar la I+D a 1% del PIB en los próximos años (compromiso 46). En efecto, impulsar el financiamiento directo, así como ampliar aún más las iniciativas exitosas y considerar otorgar estímulos fiscales a los inversionistas al abrir nuevos negocios, podrían servir para fortalecer los fondos de capital de riesgo y mejorar el entorno de las PYMES, en especial aquellas vinculadas a instituciones de investigación, lo que podría ayudar a impulsar la I+D en los negocios.¹

México necesita fomentar la competencia

La reciente reforma a la ley de competencia aplica las mejores prácticas de la OCDE para aumentar la posibilidad de que la autoridad de competencia detecte a aquellas empresas que abusan de su poder en el mercado, y al mismo tiempo, incrementar el costo del abuso. La ley permite visitas oficiales sin aviso previo, lo que aumenta la probabilidad de encontrar evidencia útil y amplía el alcance del proceso penal en contra de individuos que participan en actividades de cartel. En lugar de una cantidad fija (actualmente de alrededor de 7 millones de dólares), las multas máximas pueden ascender hasta al 10% de los ingresos de la compañía, lo que se espera disuadirá a las grandes empresas de cometer abusos. Asimismo, los individuos ahora pueden recibir condenas de 3 a 10 años de prisión por participar en actividades de cartel. Todo esto fortalecerá el marco de competencia y el desempeño económico de México. Las entidades gubernamentales deben aprovechar las disposiciones que las leyes mexicanas sobre competencia

¹ Véase el capítulo 10 para más detalles.

establecen en relación con los daños luego de los procesos judiciales exitosos que emprendió la CFC. Ello también debería disuadir las actividades de cartel y permitir a las dependencias de gobierno recuperar ingresos que se usen en esfuerzos que lo ameriten.

La legislación debe revisarse en varios sectores para mejorar el funcionamiento de la competencia. Las siguientes recomendaciones sectoriales de ninguna manera son exclusivas; diversas reformas importantes en otros sectores igualmente relevantes —petróleo y gas, servicios de datos y medios— están contempladas como parte del Pacto por México. Muchos de estos sectores hacen aportaciones importantes para el resto de la economía y aumentar su eficiencia podría tener efectos muy benéficos para la productividad total:

- En cuanto a la transportación aérea, el acceso equitativo a los slots de aterrizaje y despegue en el aeropuerto de la Ciudad de México, que opera a su máxima capacidad, será fundamental para garantizar una competencia abierta. Actualmente, la asignación de dichos slots no es transparente y se basa en gran medida en el mantenimiento de derechos adquiridos; además, es controlada por un comité en el cual sólo están representados los grandes actores. El mantenimiento de los derechos adquiridos tendrá que limitarse para permitir la licitación eficiente de un gran porcentaje de slots. México debería considerar la abolición del requisito de concesiones para rutas específicas, lo que permitiría a las aerolíneas operar cualquier ruta siempre y cuando cumplan con los requisitos de seguridad y notificación.
- En cuanto al transporte de autobuses interurbanos, deberían disminuirse las restricciones para obtener un permiso y garantizar el acceso no discriminatorio a las instalaciones esenciales. Actualmente, el regulador basa sus decisiones de concesión de permisos para nuevas empresas en estudios de demanda e inversión. Este requisito debería eliminarse y las restricciones para la entrada de una nueva empresa, limitarse a cuestiones de calidad de servicio y de seguridad. En los casos en que las terminales de autobuses sean instalaciones esenciales, por ejemplo cuando la construcción de una nueva terminal no sea económicamente factible o el gobierno local no conceda el permiso, el regulador deberá garantizar un acceso competitivo.
- La concentración en el mercado bancario de menudeo es alta, lo que está parcialmente relacionado con los altos costos de cambiar de banco para los clientes. Con base en las recomendaciones de la CFC y la OCDE, México ha aprobado una nueva ley que requiere a los bancos proporcionar información transparente con respecto a los costos de cambiar de banco. Ahora se le permite a los bancos cambiar órdenes de pago para nuevos clientes. El acceso de los nuevos bancos a servicios esenciales, como la

infraestructura de la red de tarjetas, los sistemas de pago de menudeo y los burós de crédito, se ha hecho más expedito, con lo que se facilita la entrada al mercado. Ahora se requiere que el banco central adopte criterios claros de eficiencia para determinar las comisiones interbancarias correspondientes para tarjetas de débito y crédito. Estos cambios jurídicos se están poniendo en práctica, como se tiene previsto en el Pacto, y el gobierno debería cerciorarse de que esto proceda con diligencia para mejorar el acceso al financiamiento. Además, como también se contempla en el Pacto, la nueva administración planea modificar el marco legal a fin de que los bancos comerciales y otras instituciones financieras otorguen créditos a un costo menor, disminuyan el costo de los servicios financieros y revisen la ejecución de garantías para asegurar que respetan los derechos de los prestatarios.

- En México, los precios de los medicamentos son excepcionalmente altos, lo que refleja en parte la débil competencia en el sector farmacéutico. Éste es un problema para la salud pública y para las finanzas públicas y privadas (véanse los capítulos 3 y 7). Hacer más transparentes los procedimientos de adquisiciones públicas será fundamental para fortalecer la competencia en el sector farmacéutico. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Federal de Competencia (CFC) y la OCDE acordaron cooperar para promover lo anterior y llevaron a cabo un estudio sobre las adquisiciones públicas. Como resultado, el IMSS efectuará algunas de sus compras, incluidos los medicamentos, por medio de subastas inversas, lo que limitará en gran medida el alcance de la corrupción y dificultará la colusión entre empresas farmacéuticas. Recientemente el IMSS, el ISSSTE y otros dos grupos encargados de adquisiciones en el área de la salud realizaron una compra consolidada de cinco medicamentos utilizando la subasta invertida, lo cual arrojó ahorros estimados en 1,700 millones de pesos. El ISSSTE ya se ha sumado al esfuerzo.
- La competencia en el sector farmacéutico también podría fortalecerse si se hacen más flexibles las restricciones sobre los productos farmacéuticos genéricos sin descuidar el interés del público y su salud. El gobierno ha emprendido varios esfuerzos en este campo, como la renovación de todos los procesos de registro de medicamentos, lo cual concluirá este año, dejando únicamente aquellos genéricos con requerimientos de bioequivalencia; campañas promocionales e informativas para concientizar al público sobre las recetas y el uso adecuado de medicamentos genéricos, así como una revisión de la propiedad intelectual para evaluar las áreas de mejora. México debería instrumentar lo más pronto posible la eliminación del requisito de que las empresas extranjeras operen una planta o un laboratorio en México para poder vender medicamentos genéricos. México también debería requerir a los médicos que receten los medicamentos por

el nombre del compuesto genérico a fin de permitir a sus pacientes que elijan la opción más económica en la farmacia. Obviamente, debe exigirse a estos establecimientos que vendan medicamentos genéricos.

- Los precios de las telecomunicaciones se encuentran entre los más altos de la OCDE: los precios de servicios de telefonía móvil exceden el promedio de la OCDE por casi un tercio y los precios de uso moderado de telefonía fija y de banda ancha superan los promedios de la OCDE por alrededor de dos tercios. En 2012 se dio a conocer un conjunto de 10 reformas clave (véase el recuadro 9.1 en el capítulo 9) que podrían servir para promover una mayor competencia y que deberían ponerse en práctica cuanto antes. En el Pacto por México se prevén reformas ambiciosas en el sector de las telecomunicaciones. La determinación de la Suprema Corte de confirmar la autoridad de la COFETEL sobre las tarifas de interconexión ya ha tenido una clara influencia en el mercado. Los operadores menores ahora pagan tarifas de interconexión mucho menores por terminar las llamadas en la red de Telcel y algunos operadores han presentado paquetes de llamadas más atractivos. Se han anunciado nuevas medidas que permitirán a la COFETEL sancionar a los operadores directamente sin depender para ello de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Es necesario que continúen los esfuerzos para aumentar las competencias y fortalecer la capacidad de hacer cumplir la legislación de COFETEL. Otras reformas recientes incluyen concesiones para el uso de la red de fibra óptica por parte de la empresa estatal de electricidad (CFE) a favor de nuevos participantes en el sector de las telecomunicaciones, junto con la subasta de nuevas frecuencias del espectro radiofónico. Esto permitirá que haya mayor competencia en la infraestructura en el sector de telecomunicaciones. El capítulo 9 analiza con mayor detalle estos retos.

Recomendaciones clave de la OCDE

Simplificación de la legislación comercial

- Cooperar con los gobiernos subnacionales en la interconexión del portal único federal con los portales de Internet estatales y municipales para abrir nuevos negocios.
- Seguir trabajando para facilitar la instrumentación del nuevo marco de evaluación de impacto regulatorio (RIA).
- Invitar a los estados y municipios a aplicar el paquete de herramientas para simplificar las regulaciones subnacionales. Coordinar las regulaciones en todos los niveles de gobierno.

Fortalecimiento de la competencia

- Limitar el mantenimiento de derechos adquiridos con respecto a los slots en aeropuertos congestionados a fin de garantizar una asignación eficiente, por ejemplo, por medio de subastas. Revisar el requerimiento de concesiones de rutas específicas y permitir que las aerolíneas operen siempre y cuando cumplan con los requisitos de seguridad y notificación.
- Moderar las restricciones para obtener un permiso de transporte de autobuses interurbanos y garantizar el acceso no discriminatorio a las instalaciones esenciales.
- Instrumentar cabalmente los cambios jurídicos para facilitar el acceso a servicios bancarios, así como el acceso de los bancos a los servicios esenciales.
- Poner rápidamente en práctica la eliminación del requisito de que las empresas deben operar una planta o laboratorio en México para poder vender medicamentos genéricos. Requerir a los médicos que receten los medicamentos únicamente con el nombre del compuesto genérico y que las farmacias vendan medicamentos genéricos.
- Instrumentar las reformas que se proponen a fin de fortalecer la competencia en el sector de telecomunicaciones (véanse el capítulo 9 y el recuadro 9.1).

Bibliografía adicional

- Barnes, S., R. Bouis, P. Briard, S. Dougherty y M. Eris (2011), "The GDP Impact of Reform: A Simple Simulation Framework", OECD Economics Department Working Papers, núm. 834, enero.
- OECD (2009), *The Political Economy of Reform Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, OECD Publishing, París.
- OECD (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011), *Economic Surveys: Mexico 2011*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012a), *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2012*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012b), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico, Key Findings Report*, OECD Publishing, París.
- OECD (próximamente a), *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2013*, OECD Publishing, París.
- OECD (próximamente b), "Looking to 2060: Long-Term Growth Prospects for the World", *Economic Policy Papers*, núm. 3, OECD Publishing, París.



From:
Getting It Right
Strategic Agenda for Reforms in Mexico

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264190320-en>

Please cite this chapter as:

Dougherty, Sean (2013), "Aumento del potencial de crecimiento", in OECD, *Getting It Right: Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264190375-3-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.