

Introducción

Gabriela I. Ramos
y
Stéphanie Guichard

Principales retos de la economía mexicana

Cinco años han pasado desde la irrupción de la crisis económica y financiera más grande de las últimas décadas y seguimos padeciendo un escenario de alto riesgo, incluyendo el precipicio fiscal en los Estados Unidos y las agendas financieras, fiscales e institucionales no resueltas en Europa. La mayoría de los países de la OCDE sigue padeciendo los efectos negativos de la crisis, debilitados por varias de sus secuelas, como una deuda pública elevada, un crecimiento mediocre o incluso negativo, niveles de desempleo sin precedentes y sistemas bancarios frágiles. El debilitamiento de la confianza se añade a este escenario a la baja.

Si bien México fue uno de los países más afectados por la recesión de 2008-2009, debido a sus estrechos vínculos con Estados Unidos, su economía se encuentra en bastante mejor estado, debido a las reformas económicas emprendidas con anterioridad, resultado de sus propias crisis. Después de una recuperación sostenida en 2010-2011, se espera que el crecimiento de la economía mexicana sea cercano al 4% en 2012 (comparado con el promedio del 1.4% de la OCDE) y que se ubique en torno al 3.5% durante el periodo 2013-2014. La situación fiscal es sólida y la inflación se mantiene bajo control, pese a aumentos recientes derivados de los precios de los alimentos. Las entradas de capital se mantienen en buen nivel, impulsadas por la mejora del ambiente para los negocios y por una red de acuerdos de libre comercio con 44 países. Además de una estabilidad macroeconómica sólida y de la apertura internacional, el sistema

financiero —el cual funcionó relativamente bien durante la crisis financiera global— es otro pilar de la economía mexicana.

Sin embargo, éste no es momento para la autocomplacencia. Considerando su nivel de desarrollo, las impresionantes reformas con base en el mercado realizadas en las últimas décadas, la edad de su población y las oportunidades para alcanzar a las economías más avanzadas, México podría crecer a mayor ritmo si se eliminaran con más rapidez y eficacia los cuellos de botella que le impiden explotar al máximo su potencial de crecimiento económico y compararse más favorablemente con las economías más dinámicas del mundo. Si bien en la última década el PIB de México aumentó más rápido que el promedio de la OCDE (cerca de 2% anual en promedio contra un 1.6% en la OCDE), este incremento es significativamente menor que el de otros países de la OCDE de medianos ingresos, como Chile y Turquía y los países de Europa Oriental, y muy inferior a la tendencia de las principales economías emergentes con las que también se compara México. El crecimiento del PIB tampoco ha sido suficiente para elevar sustancialmente la calidad de vida de la población, medido a través del PIB per cápita, que es el más bajo de la OCDE en 2011. Según estimaciones de la OCDE, México necesita una tasa de crecimiento cercana al 4%, sostenida durante los próximos veinte años, para reducir la brecha en ingreso per cápita con las economías de la OCDE con mejor desempeño, del 70% en la actualidad al 50% para 2030. Para que México pueda formar parte del grupo de países de altos ingresos se requeriría alcanzar tasas incluso más altas. Estamos convencidos de que México puede lograrlo.

Esto exige la eliminación de obstáculos específicos para conseguir un periodo prolongado de rápida expansión económica y, en particular, un aumento de la productividad. Este indicador no sólo no ha mejorado en las últimas décadas, sino que en los últimos años su crecimiento ha sido incluso negativo. Las mejoras en el entorno empresarial han sido desiguales y por ello en muchas áreas continúa siendo desfavorable, limitando el potencial de innovación y de captar mayores inversiones. Pese a que ha habido un avance evidente en el marco de la competencia, las prácticas monopólicas siguen afectando a varios mercados de México, aumentando el costo de los negocios. Además, un porcentaje importante del mercado laboral todavía opera en la informalidad y la fuerza laboral carece de las competencias necesarias para que México ascienda más rápidamente en las cadenas de valor. Estas deficiencias son obstáculos que deben superarse. México tiene todos los elementos y atributos para crecer a tasas mucho más elevadas, y las medidas que son necesarias para lograrlo son evidentes.

Un elemento central en la construcción de una economía más dinámica y una sociedad más incluyente es un buen funcionamiento del marco legal mexicano. En este rubro queda mucho camino por avanzar. El sistema jurídico no proporciona ni la certidumbre ni la eficacia legal necesaria para que la actividad

económica pueda prosperar con mayor rapidez. Un funcionamiento deficiente en este rubro tiene un alto impacto en todos los campos de la actividad económica, pero también puede convertirse en un obstáculo para construir una sociedad más incluyente y solidaria. Los costos son inmensos, ya que afecta las estructuras económicas, así como el capital humano y social. Por ello, entre las prioridades del próximo gobierno ésta debe ser una de las principales, y su reforma y revisión debe involucrar los diferentes niveles de gobierno para asegurar una mejoría global. Nos da mucho gusto que el nuevo gobierno, apoyado por los principales partidos representados en el Congreso, le haya dado un lugar destacado al tema de seguridad y justicia en el Pacto por México recientemente firmado.

Como en otros países de la OCDE, México ya no puede seguir promoviendo cualquier tipo de crecimiento. Hoy el reto es mayor al subrayar la necesidad de que el crecimiento sea más incluyente y más cuidadoso del medio ambiente. Las políticas a favor de la inclusión son particularmente relevantes en un país con los niveles de desigualdad de México, y que cuenta con más de la mitad de su población viviendo en condiciones de pobreza. En lo ambiental, no se puede negar el impacto que la actividad económica ha tenido en los recursos naturales del país. Por ello, las medidas para lograr altos niveles de crecimiento tendrían que combinarse con acciones efectivas para distribuir mejor las oportunidades y los ingresos, así como para limitar las presiones ambientales. El reto no es menor. Al igual que otros países de la región latinoamericana, la efectividad del sistema de impuestos para lograr una mejor redistribución del ingreso es casi nula. Por ello, México deberá ampliar sus metas de política económica para alcanzar niveles más altos de bienestar, no sólo de ingreso. En este rubro, México no está solo. En todos los países de la OCDE es necesario redefinir las estrategias económicas, para asegurar que el objetivo final no siga siendo la acumulación irrestricta de ingresos y capital, sino una verdadera mejoría en el bienestar, incluyente y consciente de lo social, de los límites ambientales, y de nuestros compromisos intergeneracionales.

En efecto, México es uno de los países con más desigualdades de la OCDE. A pesar de que el país cuenta con uno de los programas para reducir la pobreza más exitosos del mundo, que ha incluso inspirado acciones similares en muchos otros países, en 2010 cerca de la mitad de la población mexicana vivía en situación de pobreza (extrema y moderada). La desigualdad se refleja tanto en las diferencias en los ingresos individuales y el acceso a las oportunidades como en las disparidades regionales. En 2008 el ingreso promedio del 10% de la población mexicana con más recursos fue 27 veces superior al del 10% con menos recursos (en comparación con el promedio de la OCDE, de 9 a 1). El nivel de desigualdad del PIB per cápita entre los estados de México es uno de los más altos entre los países de la OCDE. El PIB per cápita de los estados oscila entre 1.5 veces el promedio nacional en el Distrito Federal y menos del 60% del promedio nacional en Chiapas. Esta persistencia de la pobreza generalizada y las amplias desigualdades

inhiben un mayor crecimiento y la cohesión social. Por ejemplo, en la medida en que la desigualdad afecta los resultados de la educación y de la provisión de los servicios de salud, esto tiende a limitar el desarrollo del potencial humano que los mexicanos merecen y que México necesita para lograr un mayor crecimiento. Además, el hecho de que las políticas públicas que favorecen el crecimiento no logren reducir las desigualdades puede generar resistencia a dichas políticas.

En lo ambiental, es necesario avanzar en acciones decididas para limitar el impacto de las políticas promotoras del crecimiento sobre el medio ambiente. Durante las últimas décadas el desarrollo ha sido a costa del medio ambiente. El crecimiento económico y demográfico ha causado una considerable degradación ambiental, el agotamiento de los recursos naturales y un rápido aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). La contaminación por partículas suspendidas en el aire está entre las más altas de la OCDE. El grado de contaminación del suelo y del agua superficial también es elevado. Será fundamental impulsar con firmeza los compromisos asumidos en el Pacto por México en esta materia para promover un desarrollo sustentable.

La interdependencia de los desafíos de crecimiento con los retos sociales y ambientales subraya que la solución a los problemas también tiene que ser multidisciplinaria. La agenda debe avanzarse en varios frentes simultáneos para beneficiarse de los efectos de las distintas medidas. Por ejemplo, el impacto de la nueva ley laboral sobre la productividad y la equidad aumentaría si se mejorara el entorno empresarial, la competencia y el desempeño educativo, y se asegurara una mejor transición al mercado laboral. Si el sistema fiscal se simplificara y se volviera más justo, los efectos positivos serían aún mayores. Las políticas ambientales bien diseñadas pueden crear nuevos mercados, oportunidades de inversión y empleos.

Por consiguiente, lograr un crecimiento de mayor tamaño, más incluyente y más verde exige una agenda estratégica para convertir las ventajas de México en verdaderas fortalezas y superar los obstáculos que impiden un desarrollo más dinámico.

Diseñar una agenda estratégica de este tipo es indispensable, pero no suficiente. México también necesita mejorar la instrumentación de las políticas públicas. En muchos rubros el gobierno mexicano ha tomado excelentes decisiones que no dan los resultados deseados por una mala implementación, mal seguimiento o mala evaluación. La capacidad institucional es desigual incluso a nivel federal y no está aun al nivel que se necesita en un mundo competitivo y de rápidos cambios. Por ello, avanzar en la construcción e inversión en instituciones, agencias y funcionarios capaces, éticos y eficaces es una prioridad ineludible. Esto no sólo en el marco de la necesaria mejoría del estado de derecho, el sistema judicial y un marco de integridad, sino también en la mejoría de las capacidades de gestión de la administración pública en todos los niveles. Esto contribuiría no sólo a construir un entorno empresarial más estable y propicio para un mayor crecimiento, sino que

también facilitaría la instrumentación de las reformas más importantes. Además de contribuir a un desarrollo económico más veloz, también es clave para reducir las disparidades entre los estados, las cuales se derivan en gran parte de la alta divergencia en la capacidad de gestión y gobernanza de las distintas regiones. Mención especial requiere el tema de la lucha contra la corrupción, ya que sigue siendo uno de los principales males que aquejan a la sociedad mexicana, y que siguen provocando no sólo la pérdida de la confianza en las instituciones, sino también una hemorragia de recursos por distorsiones en la toma de decisiones, y por malas asignaciones. La corrupción encarece las actividades económicas y daña el tejido social. Establecer una Agencia Anticorrupción es una buena propuesta, ya que manda una señal inequívoca respecto del compromiso con esta lucha, pero no es suficiente. Para hacerla efectiva, habrá que dotar a la Agencia con una adecuada definición de sus capacidades, competencias e instrumentos; asegurar que cuente con los recursos financieros, humanos y de acción necesarios (incluido el establecimiento de sanciones), y preservando su independencia y autonomía.

México tiene todo lo que hace falta para emprender un camino de crecimiento dinámico y sostenible en los próximos años, pero se requiere la eliminación de cuellos de botella en diferentes áreas, los cuales se identifican en el presente informe. En la OCDE creemos que esto es posible y que con las decisiones correctas México puede volver a tener una historia de éxito real. Las 13 decisiones anunciadas por el Presidente Peña Nieto durante su toma de posesión, y los 95 compromisos contenidos en el Pacto por México que posteriormente suscribieron los líderes de los principales partidos políticos, son un paso indispensable para abordar dichos retos.

La OCDE ha establecido una Alianza Estratégica con el gobierno del Presidente Peña Nieto para acompañarlo en definiciones clave de una agenda más competitiva e incluyente, y estaremos apoyando al actual gobierno para avanzar en la implementación de los distintos compromisos anunciados. En este informe analizamos los principales aspectos de esa agenda estratégica, con base en las fortalezas conocidas y en las barreras que han de superarse. Su análisis es enriquecido con la información que aportan las comparaciones internacionales. En la sección que sigue, abordamos las áreas específicas que se analizan en los diferentes capítulos de este informe.

Una estrategia para apoyar el crecimiento y el bienestar

Reformas estructurales para acelerar la convergencia hacia niveles de vida más altos

Para explotar el enorme potencial de crecimiento de México, así como para mejorar significativamente los niveles de vida de su población, es necesario implementar reformas amplias y sostenidas.

En la mayoría de los otros países emergentes que compiten con México, durante la última década el crecimiento ha sido impulsado por constantes incrementos en la productividad laboral. En México éste no ha sido el caso, de hecho, el crecimiento de la productividad laboral ha sido menor que el promedio de la OCDE durante la última década. Esto se debe a la insuficiente penetración de capital, y a la capacidad de aprovechamiento, pero, más que nada, al hecho de que la productividad total de los factores ha sido negativa (véase el capítulo 1). Esta productividad negativa tiene múltiples causas que se interrelacionan. En primer lugar, refleja la enorme dimensión del sector informal (véase el capítulo 10). También muestra la asignación de recursos a sectores con un crecimiento de la productividad relativamente bajo, como los del comercio mayorista y minorista y el de la construcción, que en los últimos veinte años obtuvieron ganancias en su participación en el empleo. El crecimiento de la productividad de México se ve limitado también por la falta de flexibilidad institucional en el mercado laboral y porque la innovación, la educación y la infraestructura física no son suficientes. Todas estas deficiencias señalan la existencia de cuellos de botella que impiden la competencia, la difusión de la tecnología y la inversión tanto en los sectores de mayor productividad como en capital humano. Estos cuellos de botella son múltiples y se refuerzan mutuamente.

Para reiniciar el proceso de convergencia y generar un crecimiento alto y sostenido México necesita eliminar dichos cuellos de botella, que han impedido la mejoría en la productividad a pesar de las importantes reformas realizadas para abrir la economía. De igual manera, requiere movilizar mejor las fuentes internas de crecimiento y orientarse a productos y servicios internacionalmente competitivos y de mayor valor agregado. México también debe continuar sus esfuerzos para diversificar sus relaciones de comercio e inversión aprovechando a la vez las ventajas que le ofrecen la cercanía y el acceso al mercado de Estados Unidos.

En primer lugar, para impulsar la productividad México necesita modificar la estructura de los estímulos económicos, con miras a promover la competencia y la apertura (véase el capítulo 1). Para ello se requiere corregir las deficiencias institucionales, fortalecer el estado de derecho, desactivar los monopolios, invertir aún más en infraestructura física y tecnológica y en las habilidades de su capital humano, crear incentivos para una acumulación de capital suficiente tanto en bienes materiales como en recursos humanos, así como hacer que la innovación se propague por el país. En particular, hay mucho margen para bajar el costo de las transacciones de negocios. De hecho, las empresas enfrentan altos costos generados por la falta de inversión en obras de infraestructura, en especial el transporte, así como la falta de competencia en las industrias de redes, especialmente en el sector de las telecomunicaciones. En estos sectores aún existen importantes restricciones a la inversión extranjera directa (IED). Como resultado de ello, si bien México aún es el segundo mayor receptor de IED en América Latina después de Brasil, no está en el nivel que debería estar, y la inversión no siempre se dirige a los sectores más dinámicos o con mayor impacto.

Para fortalecer la competitividad del país y su inserción en la economía mundial es imprescindible que México reduzca las barreras regulatorias a los servicios, a la inversión extranjera y a la competencia en los servicios de redes (véase el capítulo 8). El sector de las telecomunicaciones es un ejemplo concreto donde ha habido avances recientes, aunque necesitan consolidarse (véase el capítulo 9), el compromiso de “Garantizar el acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial” incluido en el Pacto por México constituye una decisión de gran relevancia que requiere una implementación inmediata y eficaz. Las mejoras en el entorno empresarial deben complementarse con medidas específicas que apoyen a las pequeñas empresas, aumenten su productividad, fomenten su innovación y las alienten a incorporarse al sector formal (véase el capítulo 10). Realizar esfuerzos adicionales para combatir la corrupción y resolver asuntos relacionados con la seguridad reduciría esos costos y aumentaría el atractivo del país, no sólo para los inversionistas extranjeros sino también para los nacionales (véase el capítulo 4).

En segundo lugar, México tiene que mejorar su capital humano y la disponibilidad de competencias en su población a fin de aprovechar todos los beneficios de una mano de obra joven y en crecimiento, así como para lograr integrarse mejor en las cadenas de valor globales (véase el capítulo 8). El sistema educativo ha experimentado reformas sustanciales en los últimos años (véase el capítulo 6) Un logro importante ha sido la ampliación de su cobertura, sobre todo en lo que se refiere a la educación preescolar y hasta los 14 años de edad. Contar con recursos adicionales y establecer sistemas de evaluación eficaces son avances positivos. Sin embargo, es necesario que haya coherencia entre las distintas medidas adoptadas para mejorar la conducción del sistema y para asegurar que las decisiones que se tomen produzcan los resultados previstos mediante una aplicación eficaz, lo que aún no sucede. A pesar de los importantes logros alcanzados en la cobertura educativa en todos los niveles, aún se requieren más esfuerzos para evitar la deserción escolar y asegurar la cobertura universal hasta la educación superior. La calidad también debe mejorarse: las reformas para que la educación sea más pertinente y prepare mejor a los estudiantes para el mercado laboral todavía tienen que traducirse en resultados concretos. Las decisiones en materia de educación emprendidas por el Presidente Peña Nieto durante el comienzo de su gestión son realmente alentadoras. Para dar resultados, requerirán de una ejecución eficaz con un seguimiento puntual.

Éste es un reto de gran importancia considerando el perfil demográfico de México y el hecho de una gran parte de la población está siendo educada en la actualidad. La incorporación inminente del grupo más grande de la población al mercado laboral durante las dos próximas décadas representa una oportunidad histórica. Por ello México tiene que mejorar las competencias de su fuerza laboral, proporcionándole más y mejor instrucción, contribuyendo a que sus empresas y su economía asciendan en las cadenas de valor.

En tercer lugar, las deficiencias del sector educativo se agravan con el funcionamiento del mercado laboral, ya que una gran parte de los trabajadores están en el sector informal, sin acceso a capacitación en el empleo ni a oportunidades de desarrollo de capital humano. La subrepresentación de ciertos sectores de la población en el mercado laboral (como son las mujeres con un nivel de participación muy bajo con respecto al promedio de la OCDE), también son un obstáculo para el pleno aprovechamiento de los activos y el potencial en México. Además de implementar políticas laborales que faciliten la armonización de la vida familiar con la laboral, México debe adoptar una estrategia de competencias que satisfaga la necesidad y la oferta de éstas en diferentes etapas. Para aprovechar al máximo esas mejores competencias, aumentar la capacidad de las empresas para crear productos de mayor valor agregado y responder a los cambios tecnológicos y la competencia internacional, es importante reducir los trámites para abrir y operar una empresa, la excesiva protección al empleo y los altos costos no salariales prevalecientes en el mercado laboral formal. En los últimos años se han logrado avances sustanciales en la mejoría del marco regulatorio, reduciendo cargas innecesarias. Este esfuerzo, que fue lanzado a nivel nacional y regional debe continuarse para cosechar sus resultados. La reciente reforma laboral debe ayudar a solucionar los problemas de inclusión e informalidad haciendo que el empleo formal sea más atractivo tanto para empleadores como para empleados (véase el capítulo 5).

En cuarto lugar, México tiene que impulsar la innovación con gran fuerza. El país tiene uno de los niveles más bajos en investigación y desarrollo e innovación en la OCDE. La innovación es esencial para impulsar la productividad, crear nuevas fuentes de crecimiento y maximizar los beneficios de la integración de México en la economía mundial. En particular, México necesita aumentar la capacidad de su sector comercial para asimilar y adaptar tecnologías desarrolladas en el extranjero y, así, incrementar su competitividad internacional, incluidas las pequeñas empresas (véase el capítulo 10). También necesita fomentar la inversión en activos basados en el conocimiento para promover la innovación en las empresas mexicanas y fortalecer su participación en las redes mundiales y, sobre todo, para diversificarse e introducirse en las cadenas de valor del sector servicios. Hay indicios de fallas en la gobernanza del sistema de innovación que tienen que corregirse, pero enfrentar esta dificultad refuerza la necesidad de continuar trabajando para mejorar la educación y un marco con condiciones generales adecuadas (entre ellas la competencia, la infraestructura y la certeza jurídica).

Reformas sociales para eliminar la pobreza y las desigualdades

Reducir la pobreza y las desigualdades es una tarea urgente. México (junto con Chile) sigue siendo el país más desigual de la OCDE, y a principios del siglo XXI no es posible que la mitad de los mexicanos siga viviendo en pobreza. El

país necesita asegurar una mayor equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento. La pobreza y la desigualdad son causadas por políticas públicas ineficaces, pero también son un elemento que impide alcanzar mayores niveles de crecimiento.

Gran parte de la pobreza y la desigualdad en México proviene del gran sector informal, pero también de empleos mal pagados, de la baja productividad de la economía y de un mercado laboral sin acceso a capacitación y con redes de protección social muy limitadas. También reflejan la gran dispersión geográfica de la población en zonas aisladas a las que es difícil proporcionar servicios, combinada con una concentración importante en las áreas urbanas que genera fuertes presiones en lo que se refiere a infraestructura y servicios públicos.

México necesita crecer con más fuerza para reducir la pobreza y las desigualdades. Las políticas en favor del crecimiento tienen que estar orientadas hacia esa reducción. Esto es especialmente eficaz si se alienta un crecimiento más fuerte de las inversiones en infraestructura que también benefician a la población de todas las regiones, al tiempo que se fomenta la inversión en capital humano. Una fuerza laboral altamente calificada es fundamental para impulsar la productividad y el crecimiento a largo plazo, pero también es decisiva para evitar que la pobreza se reproduzca de una generación a otra. En particular, es necesario fortalecer la capacidad de los sistemas educativos para contribuir a la movilidad social (véase el capítulo 6). México es uno de los países de la OCDE en los que la condición socioeconómica afecta los resultados en la educación, y el sistema educativo no ha logrado romper de manera eficaz este vínculo perverso.

Pero esto no basta. La reducción de la pobreza exige seguir ampliando y fortaleciendo las redes de protección social, lo cual también ha sido reconocido por el nuevo gobierno como una prioridad. A pesar de los grandes avances en este sentido, el gasto social (sin incluir la educación) todavía representa menos de una tercera parte del nivel promedio de los países de la OCDE, y también es bajo en comparación con el PIB per cápita. Además, México es el único país de la OCDE sin un sistema de beneficios por desempleo y esto contribuye a la informalidad, a la desigualdad y a la inseguridad. Es más, aunque ha habido avances en el acceso a la salud y su cobertura, aún debe trabajarse para mejorar la calidad y la eficiencia, en especial en algunas zonas del país. En este rubro se requieren reformas a la estructura del sistema, para consolidar el número y el sistema operativo de las instituciones proveedoras de los servicios, que en ocasiones duplican la cobertura, y en otras obstaculizan la expansión. El gasto administrativo derivado de esta ineficiente estructura es tres veces más alto que el promedio de la OCDE. A pesar de su éxito, es necesario fortalecer los programas de combate a la pobreza. México debe incrementar y enfocar mejor el gasto social (véase el capítulo 2), incluida la salud (véase el capítulo 7). El compromiso de garantizar el acceso universal a los servicios de salud, que también está incluido

en el Pacto por México, es un desafío apremiante. Esto requerirá ingresos fiscales cada vez más estables (véase el capítulo 3). Si bien las finanzas de México son sólidas, éstas dependen mucho de los ingresos generados por el petróleo; no ofrecen suficiente protección contra la volatilidad de la producción y su impacto social; tampoco aportan suficientes recursos para financiar inversiones que fomenten el crecimiento de capital tanto en bienes materiales como en capital humano, ni en políticas sociales.

Por consiguiente, México necesita una amplia reforma fiscal que contemple la acumulación de reservas, incremente los ingresos tributarios y aumente la eficiencia del gasto público. Los esfuerzos para disminuir la informalidad reducirían directamente la pobreza, pero también lo harían de manera indirecta al ampliar la base tributaria; de ese modo se permitiría un mayor financiamiento de la reducción de la pobreza y los programas sociales, así como de las políticas que impulsan la productividad. Al mismo tiempo, conforme más gente supere la pobreza, el desarrollo de la clase media con capacidad tanto de consumo como de ahorro será un apoyo importante para un crecimiento mayor y contribuirá a consolidar la recaudación tributaria.

Por otra parte, las disparidades en los niveles de desarrollo entre los estados han seguido aumentando. Éste es otro reto para la cohesión social. En la última década no ha habido señales evidentes de que las regiones rezagadas estén recuperándose. Esta divergencia refleja las diferencias en la capacidad de los estados para beneficiarse de la liberalización comercial, pero también para reformar y dar servicio a la población, lo que acrecienta las disparidades geográficas existentes. Abordar las capacidades y disparidades regionales requiere un mejor funcionamiento del sistema fiscal para asegurar que los recursos se destinen a donde más se necesiten, que haya rendición de cuentas, así como mejorar la infraestructura para incorporar a las regiones más rezagadas a las redes de negocios. También requiere tener mejores instituciones, aumentar las capacidades administrativas y aplicar reformas para mejorar el entorno empresarial y el capital humano en los estados rezagados. Todas estas áreas ofrecen un enorme potencial para aprender del éxito que los estados punteros han alcanzado.

Reformas para un crecimiento verde para reducir la presión sobre el medio ambiente

El crecimiento no debe ir en detrimento del medio ambiente. Para que el crecimiento sea sostenible debe conservar el medio ambiente y al mismo tiempo aprovechar al máximo los recursos naturales existentes. Es indispensable aumentar la eficiencia de los recursos y de la energía, para evitar que la presión actual sobre el medio ambiente genere mayores tensiones sobre el crecimiento y la calidad de vida en México en el mediano plazo.

México tiene abundantes recursos naturales y, por consiguiente, un enorme potencial energético y agrícola (véanse los capítulos 12 y 13). El desarrollo pleno de dicho potencial exigirá reformas importantes para aumentar la competitividad, pero también para limitar su impacto sobre el medio ambiente. El caso de la gestión del agua (véase el capítulo 14) ilustra especialmente bien el reto de combinar los objetivos sociales, económicos y ambientales, y de llevarlos a cabo en un vasto país federal como México. Estas prioridades medioambientales, incluidas también en el Pacto por México, deben ser incorporadas a las estrategias de las diferentes secretarías involucradas en impulsar el desarrollo económico del país, y no solamente en la Secretaría de Medio Ambiente.

El gobierno mexicano podría lograr un equilibrio mejor entre los objetivos sociales y los ambientales al reducir los subsidios a la energía y la agricultura, recurriendo más a las transferencias sociales directas para ayudar a los pobres (véanse los capítulos 12 y 13). En 2011, los subsidios a los combustibles fósiles se aproximaron a los 169,000 millones de pesos. Estos subsidios perjudican al medio ambiente, pero también constituyen una pesada carga para el presupuesto del gobierno y, a la vez, no están bien orientados a los grupos vulnerables que supuestamente deben proteger. La nueva administración ha mostrado un compromiso por revisar y reducir estos subsidios, lo cual es indispensable.

El marco de la política ambiental es otra área en la que México ha logrado avances importantes, especialmente en lo que respecta al marco jurídico. Pero esto debe acompañarse de una instrumentación eficaz y de instituciones competentes.

Reformas institucionales para promover los cambios y mejorar la implementación de las políticas

México necesita no sólo los medios financieros para reducir la pobreza y apoyar las políticas que fomenten el crecimiento, sino también las instituciones públicas, las competencias y la capacidad para diseñar y poner en marcha estas políticas en un vasto territorio de contrastes y en un sistema federal complejo (véase el capítulo 4).

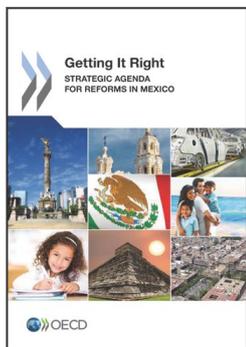
En todas las áreas donde se requieren reformas estructurales y sociales se han identificado con claridad los problemas. Sin embargo, a menudo los diferentes grupos de poder y los intereses creados han frenado el avance de reformas fundamentales, como en el marco de la competencia, la educación o las industrias de redes. Por consiguiente, se han perdido muchas oportunidades. Al considerar la interdependencia entre las reformas, la imposibilidad de lograr avances en varios frentes a la vez ha limitado los beneficios que algunas buenas reformas deberían generar, por ejemplo la de la apertura de la economía. La adopción de la reforma laboral, esperada durante tanto tiempo, es una señal de

que las cosas pueden cambiar. La aprobación de leyes sí es un paso importante, pero es sólo el primero. El objetivo último se logra únicamente cuando dichas reformas son aplicadas con efectividad, con un seguimiento eficaz, y una evaluación de resultados. En particular éste es el caso de la educación, donde las mejoras de calidad aún deben transformarse en mejores resultados de aprendizaje para los estudiantes. Asimismo, en muchos casos la aplicación de las reformas ha sido muy desigual en los estados. Esto acentúa las disparidades regionales. Las diferentes capacidades institucionales explican en gran parte las divergencias entre los estados. Por consiguiente, en las áreas en donde se hayan promulgado reformas (como la educación, la competencia y el trabajo) deberán hacerse esfuerzos para lograr aplicarlas eficazmente en toda la Federación.

Si bien la instrumentación de las reformas es un desafío importante en muchos países de la OCDE, es aún más difícil en México, donde las capacidades de los funcionarios públicos para implementar, vigilar y evaluar los resultados son muy heterogéneas en la administración federal y, en particular, en los gobiernos estatales. La aplicación de las reformas y la garantía de que éstas produzcan los resultados esperados requiere una mejor gobernabilidad y una mejor capacidad institucional en todo el país. Ésta es una condición necesaria para que cualquier estrategia de crecimiento tenga éxito.

Por ello, al igual que sucede en muchos países de la OCDE, México debería prestar mucha atención a la economía política de la reformas y evitar que los grupos de poder que se benefician de la situación obstruyan el progreso en varios campos. Si México no enfrenta con fuerza a los poderes fácticos establecidos en los sectores estratégicos, las reformas y las políticas no podrán ser implementadas en su totalidad y no rendirán los frutos esperados.

México tiene una excelente oportunidad no sólo por su situación relativamente mejor que la de sus principales socios después de la crisis, sino también por su población joven y sus muchas ventajas, así como por el hecho de que empieza una nueva administración en el gobierno federal que ha lanzado un mensaje claro de su interés por promover los cambios necesarios. Ahora es el momento de dar un fuerte impulso a una agenda estratégica para mejorar la productividad, la competitividad y el bienestar. México debe confiar en sus ventajas y en las muchas fortalezas con las que el país cuenta para promover las reformas, en esta agenda; además, cuenta con el apoyo de la OCDE, de su Secretario General y sus funcionarios y sus más de 50 años de trabajo en el diseño y mejoramiento de mejores políticas para vidas mejores; un apoyo que se verá fortalecido a partir del establecimiento reciente de una alianza estratégica para ampliar y profundizar la colaboración.



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:

Ramos, Gabriela and Stéphanie Guichard (2013), "Introducción", in OECD, *Getting It Right: Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264190375-2-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, as well as any data and 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. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.