

Capítulo 3

Reformas estructurales en las políticas regulatoria, de competencia y de educación para lograr un crecimiento más rápido de la productividad

El crecimiento de la productividad ha sido insuficiente en las últimas dos décadas para que los niveles de vida de los mexicanos puedan convergir con el promedio de la OCDE. Reformas estructurales en las áreas de regulación de los negocios, de políticas de competencia y de educación serán decisivas para estimular la productividad y promover el proceso de convergencia. La OCDE ha trabajado con México en todas estas áreas para desarrollar estrategias de reforma. Los esfuerzos por reducir la carga regulatoria de las empresas, incluyendo las de nueva creación, deben continuar. También es necesario coordinar mejor los esfuerzos en marcha de simplificación administrativa a nivel federal y estatal. La recientemente aprobada reforma a ley de competencia fortalecerá la aplicación de la ley a las prácticas monopólicas. Deberán suprimirse las restricciones excesivas a la entrada y expansión de industrias de redes claves para acrecentar la productividad en segmentos potencialmente competitivos. Será necesaria una educación de mayor calidad y un acceso más equitativo a la misma para ayudar a los mexicanos a desarrollar plenamente su potencial de productividad. Un factor decisivo para esto será contar con mejores maestros. Se necesitan estándares claros de desempeño de los maestros a fin de mejorar su educación inicial y desarrollo profesional, así como idear un sistema de evaluación docente que guíe su trayectoria profesional y los ayude a cultivar su potencial. El financiamiento escolar actual es complicado y disparejo, lo que conduce a desigualdades. Dado que el gasto total en educación es comparable con los niveles de la OCDE, México debería trabajar para obtener incrementos de eficiencia en el sector y crear un sistema que provea un financiamiento más predecible para todas las escuelas.

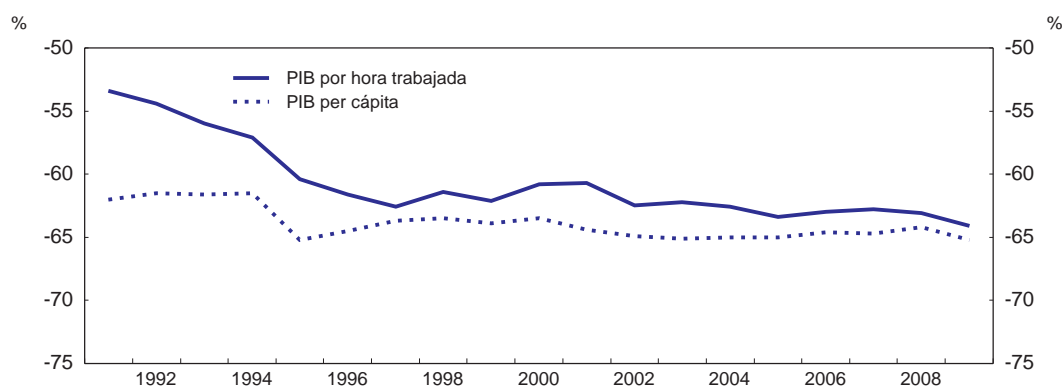
Fortalecer el crecimiento de la productividad es uno de los principales retos de México. El crecimiento real del PIB per cápita en el transcurso de los últimos 20 años ha sido decepcionante, en parte relacionado con las crisis pasadas y la creciente competencia de países con factores productivos similares. El crecimiento de 1.2% fue inferior al promedio de América Latina y el Caribe en alrededor de 1.5%, y mucho más bajo que el de los países en vías de desarrollo del Este de Asia y el Pacífico, donde el crecimiento del PIB per cápita fue de 7.3% anual en promedio. Durante este periodo el crecimiento del PIB per cápita de México no fue suficiente para aproximarse al ingreso de los países más ricos de la OCDE (Gráfica 3.1). La brecha del PIB per cápita de México respecto al tercio de países más ricos de la OCDE se debe principalmente a la baja productividad del trabajo (Gráfica 3.2), que fue insuficiente para conducir a una convergencia.

El fortalecimiento de la productividad requerirá una estrategia de amplio alcance. Un elemento importante será una competencia más intensa en el mercado de productos a través de la aplicación de la ley de competencia y una regulación de alta calidad que les asegure a todos los emprendedores un acceso equitativo a los mercados a costos razonables. México necesita trabajar más en limitar los costos para que las empresas operen en la economía formal, en particular en su carga regulatoria (Capítulo 4). El país necesita asimismo un sistema de educación y capacitación más eficaz que les permita a los individuos educados alcanzar su potencial pleno y fortalecer su productividad. Esto también ayudaría a reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos, particularmente si México trabaja para mejorar el acceso equitativo a la educación de alta calidad.

La OCDE apoya actualmente a México en varias de estas áreas. Los expertos en competencia de la OCDE han realizado análisis conjuntamente con el órgano regulador de la competencia en México, la Comisión Federal de Competencia (CFC), para identificar

Gráfica 3.1. Brechas en el PIB per cápita y la productividad

Brecha respecto a la mitad superior de los países de la OCDE¹



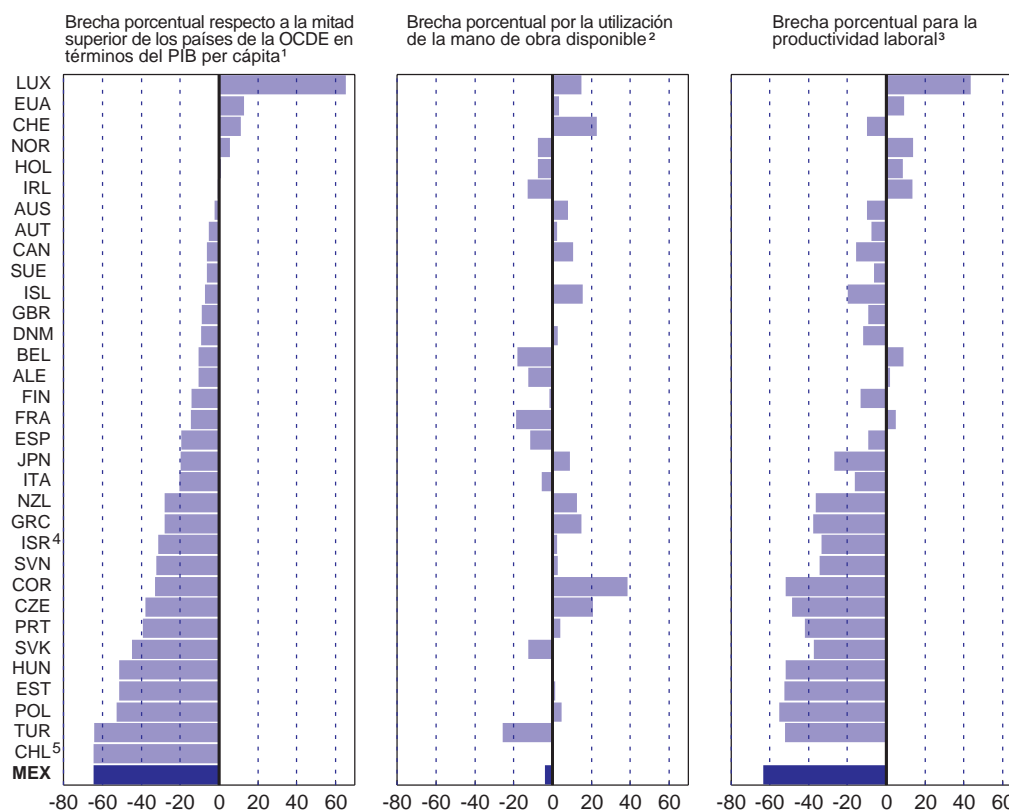
1. Brecha porcentual respecto al promedio aritmético de los 17 países de la OCDE más importantes en cuanto al PIB per cápita y al PIB por hora trabajada (en PPC constantes de 2005).

Fuente: OCDE, *Going for Growth* 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383907>

Gráfica 3.2. Componentes de las diferencias persistentes en el ingreso real

2009



1. Respecto a los 17 países más importantes de la OCDE en cuanto al PIB per cápita, basado en paridades de poder de compra (PPC) de 2009 (2008 para Chile, Israel y Eslovenia).
2. La utilización de la mano de obra disponible se mide como el número total de horas trabajadas dividida entre la población.
3. La productividad del trabajo se mide como PIB por hora trabajada.
4. Los datos estadísticos para Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes bajo su responsabilidad. El uso de esos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y las colonias israelíes en Cisjordania de acuerdo con los términos de la ley internacional.
5. La información de horas trabajadas no está disponible para Chile.

Fuente: OCDE, *Going for Growth* 2011.

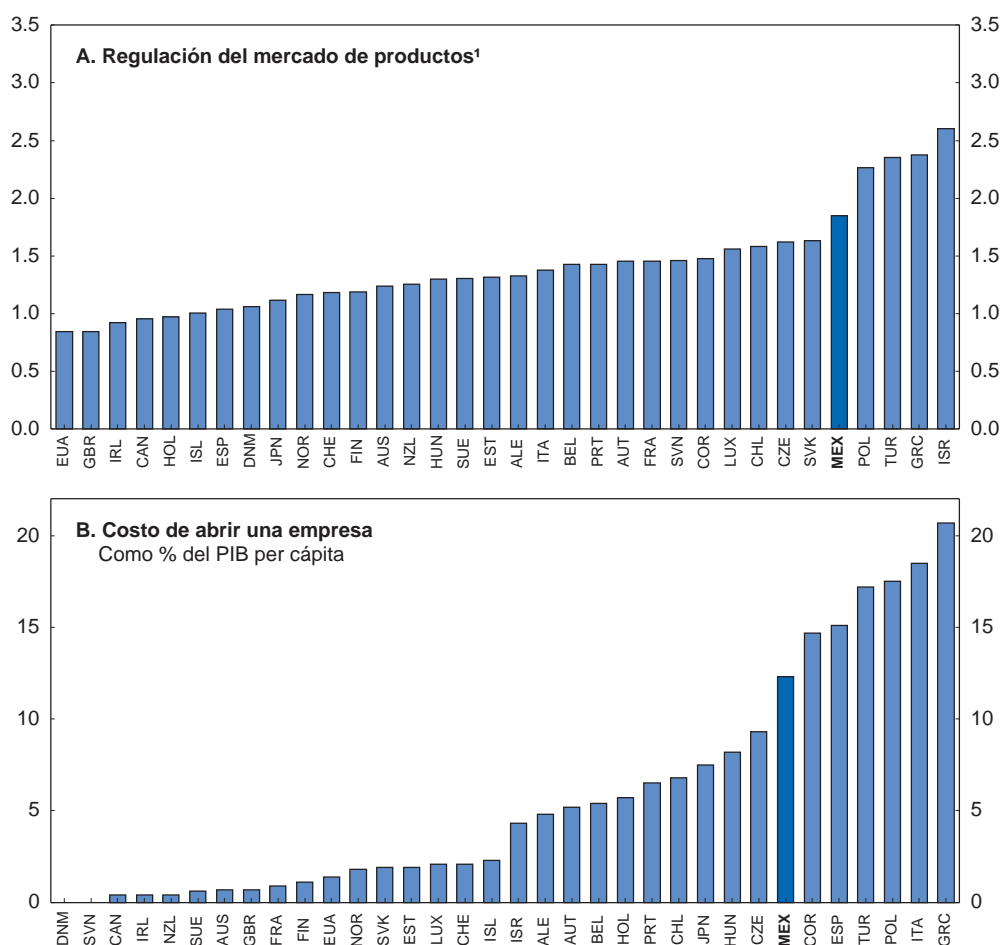
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383926>

las barreras a la competencia y proponer reformas. Los expertos en regulación de la OCDE han trabajado con la Secretaría de Economía y los gobiernos subnacionales para desarrollar herramientas que ayuden a reducir los costos de la regulación de los negocios, al tiempo que aseguran la coherencia y modernización entre los diferentes niveles de gobierno. Los expertos en educación de la OCDE han trabajado con la Secretaría de Educación Pública para formular una estrategia de reforma que mejore la calidad de las escuelas mexicanas. En este capítulo se resumen los avances que México y la OCDE han logrado juntos y se sugieren reformas que podrían ayudar aún más a avanzar esta agenda.

Mejorar la regulación puede tener un efecto significativo en el crecimiento de la productividad

La investigación de la OCDE sugiere que permitir más competencia y reducir los costos de la regulación de los negocios podría ayudar a México a incrementar su productividad

Gráfica 3.3. Regulación del mercado de productos y costo de abrir una empresa



1. Indicador general, la escala del indicador es de 0 a 6 desde lo menos hasta lo más restrictivo para la competencia.
Fuente: OCDE, *Product Market Regulation Database*; Banco Mundial, *Doing Business 2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383945>

en forma considerable. El indicador de la OCDE de regulación del mercado de productos (RMP) muestra que la regulación es relativamente restrictiva en México (Gráfica 3.3, véase también Woelfl *et al.*, 2009). Esto se debe principalmente a las barreras a la entrada, a la inversión o la propiedad extranjera en las industrias de servicios y de redes, incluyendo las telecomunicaciones, el transporte y la electricidad. Las cargas regulatorias de las empresas siguen siendo importantes, a pesar de los notables adelantos que ha habido en los últimos años. Simulaciones de la OCDE (véase Recuadro 3.1, para detalles sobre la metodología) sugieren que si México homologara su regulación con las mejores prácticas de la OCDE, la productividad del trabajo podría ser hasta 18% más elevada en 10 años. Podría ser 9% más alta en el escenario de una reforma más moderada, mediante la cual México equiparara el puntaje del indicador RMP con el promedio de Bélgica, Francia, Italia y Portugal. Un desglose del efecto de los distintos esfuerzos de reforma señala que las reformas en las industrias de redes podrían producir ganancias en productividad especialmente elevadas. Las reformas de largo alcance en estos sectores, incluyendo la separación completa

Recuadro 3.1. Modelo usado para las simulaciones empíricas

Los efectos en la productividad laboral de las reformas regulatorias simuladas se calculan por separado para cada sector, y luego se suman a un promedio ponderado de toda la economía. La ecuación de estimación utilizada en el modelo empírico es la siguiente:

$$\begin{aligned} \Delta \ln LP_{ijt} = & \delta(\Delta \ln LP_{jt}^{\text{líder}}) + \sigma \text{prodgap}_{ijt-1} + y_1 \text{PMR}_{ijt}^{\text{ict}} + y_2 \text{PMR}_{ijt}^{\text{non-ict}} \\ & + \alpha(\text{PMR}_{ijt-1} * \text{prodgap}_{ijt-1}) + \text{variables indicadoras de país/industria} \\ & + \text{variables ficticias de tiempo} + \varepsilon_{ijt} \\ & \text{con } \varepsilon \sim N(0, \Sigma). \end{aligned}$$

En esta ecuación, los índices i , j y t denotan a los países, las industrias y los años, respectivamente; LP se refiere a la productividad del trabajo; prodgap es la “brecha de productividad”—que se mide como la diferencia (logarítmica) entre el nivel de productividad de un sector dado en cada país y el del líder en productividad— y RPM es el indicador de los efectos de una regulación anticompetitiva del mercado de productos. Se incluyen los efectos fijos para cada combinación de país-industria a fin de incorporar el efecto de los factores no variantes en el tiempo no observados que afectan el crecimiento de la productividad en un sector o país en particular (v. gr., dotaciones naturales o ubicación). Se incluyen también variables indicadoras de tiempo para controlar los choques en la productividad mundial en cualquier año dado.

Las simulaciones se realizan en dos pasos. Primero, se definen los cambios simulados en políticas públicas a nivel de indicadores de regulación específica por sector, para cada sector no manufacturero. Estos cambios en las medidas que reglamentan el sector servicios se traducen en las correspondientes repercusiones para cada sector de la economía, incluyendo los sectores manufactureros, basándose en las relaciones insumo-producto, entre los distintos sectores de la economía. Este enfoque capta la idea de que un sector que depende de manera relativamente importante de los insumos de un determinado sector no manufacturero tiene probabilidades de que los cambios que ocurran en dicho sector lo afecten profundamente. Esas repercusiones se miden con los indicadores a los que Conway y Nicoletti (2006) se refieren como indicadores del impacto de la regulación.

En un segundo paso, las consecuencias de esta reforma sobre el crecimiento de la productividad del trabajo se simulan para cada sector de la economía utilizando un modelo dinámico empírico. De manera más precisa, se obtiene un cálculo de las consecuencias de la reforma al comparar las predicciones del modelo en los resultados de la productividad del trabajo, tanto con las reformas regulatorias hipotéticas como sin ellas. En el modelo empírico, el crecimiento de la productividad del trabajo en un sector y país dados depende de su capacidad para mantenerse al ritmo del crecimiento del mismo sector en el país con el mayor nivel de productividad laboral (el líder en productividad) ya sea mediante la innovación o aprovechando las transferencias de tecnología. Las perspectivas de alcanzar al líder en productividad se ven afectadas por el entorno normativo de los países seguidores. En particular, Aghion y Griffith (2005) hacen hincapié en el papel desempeñado por las instituciones que promueven (o dificultan) la rivalidad entre empresas, la entrada de nuevas empresas o ambas, al aumentar (o frenar) los incentivos para aumentar la productividad. En el modelo aquí presentado, los indicadores de la OCDE de regulación anticompetitiva antes descritos representan a dichas instituciones.

de la propiedad de la infraestructura esencial de los segmentos competitivos, traería consigo beneficios en productividad equivalentes al doble de los producidos por reformas regulatorias administrativas, como la simplificación de los trámites para abrir una empresa. Estas estimaciones —en particular los valores exactos— deben interpretarse con cierta cautela. No obstante, dan un sentido del orden de magnitud de las mejoras en productividad que México podría lograr al comprometerse en una reforma administrativa y de competencia.

En México, la competencia en las industrias de redes está limitada, ya sea por restricciones sobre la inversión extranjera y privada, como en el caso de la producción de gas y la distribución de electricidad, en los cuales una sola empresa estatal tiene poder monopólico en la industria, o por el abrumador dominio del operador dominante del mercado privado de las telecomunicaciones. El ejercicio de simulación indica que las consecuencias sobre la productividad del trabajo serían particularmente grandes si se llevaran a cabo reformas de fondo en una diversidad de sectores. Al mismo tiempo, las reformas de largo alcance en estos sectores son difíciles políticamente, en particular porque hay poderosos intereses establecidos que pretenden conservar el *status quo*. Por tanto, es muy importante comunicar de manera convincente los beneficios de las reformas estructurales.

México ha buscado reformas en las industrias de redes por mucho tiempo, cosechando éxitos y fracasos. La privatización de los aeropuertos ha aumentado la competencia en el sector, aunque todavía hay barreras a la entrada que vale la pena abordar. La extinción de Luz y Fuerza del Centro —una empresa estatal muy ineficiente— ha contribuido a mejorar la eficiencia del sector eléctrico. Esto ha ayudado a reducir el tiempo que deben esperar los clientes en la Ciudad de México para tener servicio de electricidad, desde un promedio de diez a cuatro meses (Banco Mundial, 2010). La concesión de las redes de fibra óptica con cobertura nacional junto con nuevas asignaciones del espectro radioeléctrico permitirán mayor competencia en la provisión de infraestructura en el sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, las reformas de más largo alcance en los sectores de la electricidad, el gas y las telecomunicaciones han sido limitadas por la necesidad de movilizar a las grandes mayorías políticas para cambiar la Constitución o —en el sector de las telecomunicaciones— por debilidades regulatorias y judiciales enfrentadas a poderosos intereses establecidos. El efecto de las reformas para aligerar las cargas administrativas no es tan elevado, pero aun así podrían ayudar a mejorar en forma significativa el deficiente desempeño en productividad de México. Al mismo tiempo, las reformas administrativas son mucho más fáciles de realizar que las reformas de fondo de las industrias de redes, puesto que no se requieren cambios legislativos y los intereses creados que presentarían la resistencia al cambio son mucho menos poderosos que en las industrias de redes.

México está haciendo esfuerzos para aligerar la regulación de las empresas

El gobierno se encuentra en proceso de simplificación de trámites para abrir una nueva empresa

México ha logrado avances sustanciales en materia de reforma regulatoria. La regulación ahora está sujeta a controles de calidad y se han introducido mecanismos más transparentes para lograr una regulación de alta calidad. La apertura del mercado y la competencia son metas explícitas del esquema de reforma regulatoria. La evaluación del impacto regulatorio (EIR) —un análisis integral de los efectos, costos y beneficios de la regulación— ha sido un requisito obligatorio de las nuevas regulaciones propuestas desde el año 2000. Asimismo, la mayoría de las entidades federativas cuentan con una comisión descentralizada o un departamento dentro de una secretaría —generalmente la Secretaría

de Economía— que se encarga de mejorar la regulación. Gracias principalmente a los esfuerzos por aligerar las cargas regulatorias administrativas para las nuevas empresas, México ha ascendido seis lugares en la última clasificación del Banco Mundial del ambiente de negocios de los países (*Doing Business*) y fue el único país de la OCDE que figuró entre los diez que “han mejorado más” (Banco Mundial, 2010).

No obstante estos adelantos, debe hacerse más para mejorar la regulación de las empresas y reducir su complejidad. El costo de abrir una nueva empresa medido como porcentaje del PIB per cápita sigue siendo comparativamente elevado, más del doble del promedio de los países de la OCDE. Los indicadores del Foro Económico Mundial de calidad regulatoria señalan, asimismo, que México necesita hacer más para homologar su calidad regulatoria con algunos de los países más ricos de la OCDE (Foro Económico Mundial, 2009). Los elevados costos de entrada incrementan la informalidad e inhiben el cambio estructural, la competencia y la innovación, obstaculizando por ende el crecimiento de la productividad.

Con el apoyo de la OCDE, México ha emprendido varias iniciativas para reducir las cargas regulatorias innecesarias, en especial para las nuevas empresas, e incrementar la calidad de la regulación. La introducción de la ventanilla única electrónica *tuempresa.gob.mx*, en agosto de 2009, fue una medida decisiva para reducir el costo de abrir una nueva empresa. El portal les permite a los emprendedores cumplir en buena medida, por vía electrónica, con todos los trámites federales exigidos para registrar una nueva empresa, simplificando considerablemente un proceso que anteriormente no sólo implicaba tarifas altas, cargos e impuestos, sino que también consumía mucho tiempo. El gobierno planea integrar un conjunto más amplio de trámites a *tuempresa.gob.mx*, lo cual sería una medida positiva para reducir la carga regulatoria de las empresas que ya están en operación.

La investigación de la OCDE sugiere que la reducción de costos que los emprendedores podrán lograr al constituir su empresa a través de *tuempresa.gob.mx* es sustancial (OCDE, 2009). Los cálculos de la OCDE muestran que el costo de constituir una nueva empresa podría reducirse en dos tercios. Los resultados del informe más reciente de *Doing Business*, del Banco Mundial, confirman los efectos benéficos de *tuempresa.gob.mx*: el número de días requeridos para constituir una empresa nueva disminuyó de 13 a 8 y la cantidad de trámites se redujo de 8 a 6 tras la introducción de la ventanilla única electrónica. Estos adelantos ayudaron a México a saltar 23 lugares en la clasificación de “Constitución de una empresa” (Banco Mundial, 2010).

Sin embargo, debe hacerse más para incrementar el uso de la ventanilla única electrónica. En diciembre de 2010, eran 25 437 ciudadanos los que habían logrado realizar sus trámites de constitución usando el portal, un promedio de 1 590 usuarios al mes. A la fecha, el gobierno ha promovido el portal mediante folletos y otros materiales informativos para interesados específicos, por ejemplo, grupos de negocios y universidades, así como en discursos. También se necesitarán campañas más extensas en los medios. El gobierno debe empezar a participar en campañas mediáticas con mayor cobertura que den a conocer este portal de ventanilla única electrónica a una amplia gama de emprendedores potenciales. Una segunda razón del bajo uso del portal es el apoyo insuficiente de algunos grupos de interés, como los gobiernos subnacionales y las notarías. Por tanto, la Secretaría de Economía debe participar más con aliados estratégicos, como los gobiernos subnacionales y las notarías, para obtener su apoyo a la ventanilla única electrónica.

También es necesario fortalecer la coordinación con los niveles subnacionales de gobierno para maximizar el efecto de los esfuerzos de simplificación de trámites en la constitución de una nueva empresa. Dado que muchos de los trámites requeridos para abrir empresas ocurren a nivel municipal, los municipios han seguido un programa para simplificarlos denominado Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). El sistema

permite que las empresas de bajo riesgo empiecen operaciones a las 72 horas de haberse inscrito y hay indicios de que esto ha inducido a más empresas a registrarse, como se explica en el Capítulo 4. Los estados y los municipios deben colaborar con la Secretaría de Economía para que *tuempresa.gob.mx* opere en sus jurisdicciones y deben abrir portales para constituir empresas a nivel estatal y municipal en los que se realicen los trámites actualmente agrupados bajo el SARE interconectados con *tuempresa.gob.mx*. El manejo de los trámites electrónicos para empezar y constituir una empresa simplificaría mucho el proceso y podría ayudar incluso a reducir las oportunidades de corrupción, puesto que se evitaría el contacto directo entre empresarios y funcionarios públicos. Esto podría ayudar a fortalecer el efecto positivo sobre la formalidad y la productividad ya que la corrupción reduce el valor de la formalidad, al tiempo que incrementa sus costos, reduciendo así los incentivos para integrarse a la economía formal, como se explica más adelante (véase Capítulo 4). Los gobiernos subnacionales también deben comprometerse a promover el portal y aumentar su utilización. Las autoridades subnacionales y federales habrán de procurar interconectar *tuempresa.gob.mx* con los portales estatales y municipales de apertura de empresas.

Se ha establecido la revisión regulatoria Base Cero a fin de aumentar la calidad de la regulación en México

En enero de 2010, el Presidente Calderón anunció un proceso de revisión regulatoria para actualizar el acervo completo de reglamentos federales. El objetivo es mejorar y simplificar la regulación para favorecer la productividad y facilitar la asimilación de tecnología, de manera que se fortalezca la innovación como una de las bases del crecimiento económico. Cada secretaría identificó los trámites y la normatividad que consideró que valía la pena revisar. En la segunda etapa, la normatividad se evaluó según: i) su incidencia, es decir, el número de veces que una empresa tiene que cumplir con la norma; ii) el costo administrativo propio del cumplimiento de la norma, y iii) los ahorros que podría generar la reducción de costos de transacción, ya sea mediante la eliminación o la simplificación de la regulación. Varios países de la OCDE, como Canadá y Corea, han realizado ejercicios similares. Gracias a un liderazgo político fuerte y a las consultas con el sector empresarial para identificar las normas que necesitan reformarse, se aligeró la carga regulatoria.

Ya se ha simplificado una serie de trámites para exportadores, importadores, el sector agropecuario y ganadero, las nuevas empresas y los contribuyentes gracias a esta iniciativa. El registro de marcas comerciales y la presentación de planes y programas de capacitación se incorporarán al portal *tuempresa.gob.mx*, de manera que esos trámites también se completen vía electrónica. El plan para el periodo 2010-2011 es simplificar los trámites relacionados con el comercio exterior, los impuestos, las compras del gobierno y el desarrollo de infraestructura, la flexibilidad laboral, la constitución de empresas, el desarrollo de vivienda y el acceso al financiamiento. Los ahorros proyectados ascienden a aproximadamente 35 mil millones de pesos.

Además, México está homologando su normatividad técnica (NOM) con la de los Estados Unidos de América y Canadá como parte de la iniciativa Base Cero. El objetivo principal es eliminar las duplicaciones en materia de certificación. En el futuro, el apego a los estándares internacionales implicará automáticamente apegarse a las NOM. Esto también podría facilitar la asimilación de tecnología y promover la competencia en la industria de la estandarización.

A pesar de las ambiciosas metas del programa Base Cero y sus resultados iniciales positivos, la iniciativa podría beneficiarse de adoptar un enfoque más integral para el ejercicio de revisión, extendiendo su alcance a una gama más amplia de procesos y

trámites de alto impacto económico que apliquen en las distintas etapas de la vida de una empresa. Fortalecer las consultas con los interesados pertinentes, particularmente con las empresas, también podría ayudar a incrementar el efecto de la simplificación y abordar los trámites más gravosos. Además, medir y comunicar los resultados a los principales interesados y al público en general ayudaría a lograr más apoyo a favor de la iniciativa. El gobierno también debería dejar en claro a los interesados que estos ejercicios necesitan llevarse a cabo periódicamente, de modo que se capitalicen más ganancias y que la normatividad evolucione para abordar las necesidades cambiantes. El gobierno federal también podría pensar en promover la idea de realizar ejercicios de revisión similares en los niveles subnacionales, como en el estado de Baja California.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) también está cooperando con la OCDE para mejorar su sistema de evaluación del impacto regulatorio (EIR). El sistema anterior se volvió gravoso para las secretarías y departamentos, puesto que estaban obligados a realizar una EIR completa aun cuando las normas propuestas sólo tuvieran efectos y costos menores. La OCDE brindó asesoría basándose en las mejores prácticas internacionales, incluidas las de Australia, Canadá e Irlanda, para reformar el sistema de EIR de México. Tras la reforma, la COFEMER puede concentrar sus recursos en las regulaciones que representan mayores costos y cargas, no teniendo la obligación de realizar una EIR completa al introducir trámites o procedimientos de bajo costo. Se introdujo una calculadora de costos electrónica para clasificar las iniciativas de regulación como de alto o bajo impacto y se simplificó la plantilla para evaluar la normatividad de bajo impacto, reduciendo el tiempo que los funcionarios tienen que dedicar a este ejercicio. La COFEMER deberá apoyar la puesta en marcha del sistema actualizado de EIR capacitando en su uso al personal de las secretarías y dependencias, por vía electrónica. La COFEMER ha tomado las primeras medidas al publicar las pautas sobre cómo redactar las EIR.

Los gobiernos subnacionales necesitan involucrarse en los esfuerzos de reforma

La falta de coordinación horizontal y vertical de la regulación en todos los niveles del gobierno puede conducir a duplicaciones, traslapes y hasta inconsistencias, incrementando el costo de la misma y reduciendo la transparencia. En México, los gobiernos subnacionales tienen amplia potestad normativa. Las autoridades federales, estatales y municipales tienen la capacidad de diseñar, aplicar y hacer cumplir sus propias normas. En algunos casos, se definen los límites para cada nivel de gobierno pero, en muchos otros, hay traslapes. Junto con los esfuerzos a nivel nacional, es necesario comprometer a los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) en el programa de la reforma regulatoria. Muchos de los trámites más onerosos son administrados a nivel subnacional. Aunque algunos de los 32 gobiernos estatales han adoptado esquemas de reforma regulatoria y utilizan herramientas innovadoras, como el gobierno electrónico (e-gobierno), el grado de avance y compromiso varía considerablemente de un estado a otro (García Villarreal, 2010).

La Secretaría de Economía y la OCDE, junto con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), realizaron un proyecto con objeto de reducir la carga regulatoria y aumentar la competitividad a nivel subnacional. El proyecto identificó los trámites más onerosos para el sector empresarial de cada estado participante, señalando las etapas más costosas y tardadas, así como los requisitos para tramitar permisos y licencias. A partir de esto, la OCDE y el IMCO emitieron recomendaciones de reformas específicas. En el Cuadro 3.1 se dan ejemplos de esto. La OCDE también ofreció recomendaciones para lograr avances, basándose en un estudio de las mejores prácticas en tres estados mexicanos y en tres provincias de otros países de la OCDE.¹ Estos esfuerzos sirvieron de insumo para

Cuadro 3.1. Trámites y requisitos onerosos del proceso para abrir una empresa y recomendaciones para su simplificación

Problema	Recomendación
La información sobre los requisitos para completar distintos trámites es inaccesible, lo cual crea confusión en los usuarios y abre la puerta a la corrupción.	Usar todos los medios posibles para que la información sobre los trámites y requisitos sea más accesible y transparente para el usuario. En la medida de lo posible, aprovechar los medios electrónicos (portal, chat, etc.).
La falta de coordinación entre oficinas diferentes (por ejemplo, oficinas municipales de desarrollo urbano y oficinas estatales del catastro) crea duplicaciones y obstruye la posibilidad de simplificar y consolidar trámites.	Crear una base de datos compartida que permita comunicación inmediata y se actualice entre oficinas y evite el requisito de que los ciudadanos presenten documentación original ante diferentes entidades del gobierno.
Las etapas en las cuales participan los notarios públicos representan una porción importante de los costos totales de empezar un negocio.	Aprovechar herramientas electrónicas para aligerar y reducir los costos de las etapas en las que participen los notarios públicos. La Secretaría de Economía ya ha diseñado herramientas, como el sistema para el registro inmediato de empresas (RIE), a fin de alcanzar estos objetivos.
El registro para el impuesto sobre la nómina estatal (ISN) es gravoso y exige que el empresario acuda personalmente a las oficinas de Hacienda.	Permitir el registro electrónico creando portales en los estados para la constitución de empresas e interconectándolos con <i>tuempresa.gob.mx</i> .

redactar una “Guía para la mejora regulatoria de estados y municipios”.² El gobierno federal debería alentar a los estados y municipios para que apliquen las recomendaciones de la Guía, mismas que ayudarán a mejorar sus prácticas regulatorias en el corto plazo, fomentar mayor conciencia sobre el tema y crear una oportunidad para que la normatividad pueda planearse en forma sistemática en el largo plazo.

Si bien es importante que los niveles subnacionales de gobierno formulen sus propios esquemas normativos, dado que ellos están frecuentemente más cerca del ámbito de su aplicación, la coordinación entre múltiples niveles seguirá siendo decisiva. Los estados y municipios deberán trabajar en la aplicación de una reforma regulatoria para reducir la brecha entre los que ya han avanzado y los que apenas comienzan. El gobierno federal debe involucrar a los gobiernos subnacionales en el programa de reforma regulatoria para crear entornos empresariales regionales dinámicos.

México necesita más competencia para estimular el crecimiento y mejorar el bienestar de los consumidores

Pese a los adelantos de los últimos años, todavía hay margen para mejorar el funcionamiento de la competencia en México. Estudios anteriores de la OCDE y la Comisión Federal de Competencia (CFC), autoridad mexicana en temas de competencia, encontraron altos niveles de concentración y competencia débil en muchos sectores de la economía mexicana. Mejorar el funcionamiento de la competencia, incluyendo las reformas sectoriales que facilitarían la entrada de nuevas firmas y el crecimiento en los sectores de redes, será un factor clave para alcanzar tasas más altas de crecimiento en productividad, como lo indica el ejercicio de simulación (véase Cuadro 3.1). Esto se debe a que la competencia disciplina a los gerentes y ayuda así a reducir costos al tiempo que refuerza los incentivos a la innovación y la adopción de nueva tecnología. La competencia también puede conducir a niveles de empleo más altos (Nicoletti y Scarpetta, 2005) y aumentar la capacidad de recuperación ante choques económicos (Duval et al., 2007).

Una competencia más fuerte, además, aumentaría el bienestar de los consumidores, particularmente de los individuos de bajos ingresos. Un estudio conjunto de la OCDE y la CFC encontró que 31% del promedio del gasto de los hogares mexicanos se destina a productos elaborados en mercados monopólicos o altamente oligopólicos (CFC, 2009; Urzúa, 2009). El porcentaje es incluso mayor para los hogares de bajos ingresos, 38% para el decil de menores ingresos en comparación con sólo 24% del decil más rico.

La reciente reforma a la ley de competencia es un importante avance

Una ruta clave para incrementar la competencia es a través de la enérgica aplicación de una ley de competencia bien diseñada. La aplicación ha evolucionado rápidamente en México desde la promulgación de la primera ley de competencia en 1993. Desde entonces, la ley ha sido modificada en diversas ocasiones, la más reciente en 2006. Entre otras enmiendas, la reforma de 2006 le permitió a la CFC crear un programa de indulgencia bastante respetado. Esto reduce las sanciones para las empresas que presenten pruebas de operaciones anticompetitivas, fortaleciendo así los incentivos para que los miembros de cárteles cooperen con las autoridades. Además, las enmiendas le permitieron a la CFC imponer remedios estructurales tales como órdenes de desinversión, en los casos de monopolios; fortalecieron y simplificaron los trámites relacionados con consideraciones de eficiencia, notificación de fusiones, e incluyeron otras conductas que podrían constituir prácticas monopólicas relevantes. La CFC ha madurado y se ha convertido en un organismo con credibilidad, bastante respetado y con niveles de independencia relativamente fuertes, un atributo considerado esencial para que las autoridades de competencia eviten los alegatos especiales.

No obstante, la versión 2006 de la ley carecía de algunas herramientas importantes para garantizar su ejecución. El Congreso de la Unión aprobó recientemente, y ha entrado ya en vigor, una reforma para subsanar esas lagunas. La reforma dota de mayores facultades a la CFC para recabar información, establece sanciones máximas considerables, suficientes para desalentar las infracciones, incrementa la eficiencia de las investigaciones y aumenta la transparencia y previsibilidad de los trámites de la CFC. Un defecto de la situación anterior era que la CFC debía anunciar sus visitas a oficinas con anticipación y sólo podía buscar información solicitada anteriormente. La nueva ley permite ya las visitas no anunciadas, incrementando notablemente la probabilidad de recabar pruebas útiles de los sospechosos. Las sanciones anteriormente se determinaban conforme un múltiplo del salario mínimo, lo cual producía multas máximas de aproximadamente siete millones de dólares estadounidenses. Las ganancias provenientes de conductas ilícitas a menudo pueden exceder mucho esta cifra. Por consiguiente, los niveles de multa anteriores no lograban disuadir el comportamiento anticompetitivo grave. La nueva reforma incrementa las multas máximas a 10% del ingreso en México de las compañías, asegurando así que las multas realmente tengan un valor disuasivo. La reforma también amplía el alcance para el enjuiciamiento penal de los individuos implicados en actividades anticompetitivas y aumenta la eficiencia operativa al permitir arreglos entre la CFC y las empresas que estén siendo investigadas. Anteriormente, no podía haber arreglos antes de que finalizara una investigación, demorando el proceso y obligando a la inversión de recursos aun cuando ambas partes esperaran un resultado similar de la investigación. La reforma fortalecerá el cumplimiento y aumentará la previsibilidad y transparencia.

Un tema clave abordado en forma parcial por la ley, que la OCDE había identificado anteriormente como digno de reformarse, es el modo en que se manejan los amparos. Los juicios de amparo son similares a la figura de *habeas corpus* de otros países y están establecidos por la Constitución para brindar protección a las personas contra actos del gobierno. Puede solicitarlo cualquiera de las partes sobre bases muy amplias, incluyendo que una ley es anticonstitucional o que el acto de una dependencia no está respaldado por pruebas sustanciales o que está fundado en un razonamiento ilógico o contrario a los principios generales de derecho. Las investigaciones y los casos de la CFC, como los de los órganos regulatorios, rutinariamente son objeto de múltiples amparos que conducen a órdenes judiciales que suspenden los procedimientos de la CFC. A veces, esas apelaciones pueden

demorar o minar innecesariamente las acciones y decisiones de la CFC y de otros organismos regulatorios que, en caso contrario, tendrían un efecto benéfico en la competencia. Pueden pasar años antes de que un tribunal emita una decisión inapelable sobre si una ley o un reglamento puede o no ser aplicado. Los amparos son útiles para frenar el uso arbitrario del poder del gobierno, pero su eficiencia podría mejorarse. Acumular conocimientos especializados sobre asuntos económicos dentro del sistema judicial de México sería benéfico. Los jueces que ven casos de amparo algunas veces no están familiarizados con la ley de competencia ni con los asuntos de regulación económica. La nueva ley prevé que las apelaciones a las resoluciones de la CFC ahora se envíen a tribunales especializados en la ley de competencia. Esto podría reducir el tiempo que demoran los procedimientos y aumentar la calidad de las decisiones de los tribunales, aunque crear estos nuevos tribunales puede llevar tiempo y exigir más cambios jurídicos. Los amparos todavía estarán disponibles para las empresas afectadas por las decisiones de la CFC. Anteriormente, la CFC también organizaba muchos seminarios para los magistrados mexicanos, jueces y su personal, sobre la ley de competencia y temas regulatorios desde 2006. Entre los oradores han figurado jueces de los Estados Unidos de América y de Europa, así como procuradores de competencia de otras jurisdicciones. Desde 2004, el porcentaje de juicios de amparo ganados por agentes económicos ha caído de más de 50% a menos de 20%.

Reformas a reglamentos específicos por sector

La nueva enmienda a la ley de competencia es un paso importante hacia una competencia más fuerte en la economía mexicana, pero también se necesitan medidas específicas para cada sector. En particular, tendrán que eliminarse las restricciones excesivas a la entrada de nuevas empresas en las industrias de redes, así como frenar las prácticas anticompetitivas en el sector farmacéutico.

Sector de las líneas aéreas y los aeropuertos

El sector de las líneas aéreas en México se liberalizó por vez primera a principios de la década de los noventa, pero la crisis financiera a mediados de dicha década detuvo el proceso, ya que el gobierno tuvo que rescatar a las dos principales líneas aéreas, Aeroméxico y Mexicana de Aviación, convirtiéndose en su principal accionista. No fue sino hasta mediados de la década de 2001-2010 cuando se dio un segundo proceso de liberalización con la entrada de media docena de líneas de bajo costo. Aunque la reciente declaración de quiebra por parte de Mexicana de Aviación indica que las aerolíneas de servicio completo pueden experimentar dificultades para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, es una señal positiva que el gobierno no haya intervenido para rescatar a la empresa, sino que haya dejado que el mercado desempeñe su papel.

La competencia en el sector de las aerolíneas generalmente se considera un éxito, pero todavía pueden lograrse mejoras adicionales. El crecimiento promedio de pasajeros nacionales fue de 5.4% desde 1989 hasta 2008, y el nivel de concentración en el sector (medido con el índice de Herfindahl-Hirschman) cayó en más de la mitad entre 1989 y 2008. Un análisis conjunto CFC/OCDE (Ros, 2010) muestra que las tarifas son aproximadamente 30% más bajas en promedio en las rutas en que opera alguna línea de bajo costo. El principal impedimento a la competencia en la industria aérea mexicana lo constituyen las condiciones para entrar al Aeropuerto de la Ciudad de México. Los turnos o lugares para despegar y aterrizar no sólo se asignan de manera ineficiente, sino que también son difíciles de obtener para los nuevos participantes. Según un análisis conjunto de la OCDE/CFC (Ros, 2010), esto ha hecho que la capacidad del Aeropuerto de la Ciudad de México esté

subutilizada y que las tarifas sean entre 40% y 80% más altas que en rutas comparables en cualquier otra parte de México.

Una mejor asignación de turnos en el Aeropuerto de la Ciudad de México exigiría abandonar el mecanismo de asignación actualmente en vigor, que se basa en la protección de derechos adquiridos, pone restricciones artificiales al desarrollo de un mercado secundario para lugares asignados, y que es controlado por un comité compuesto principalmente por las líneas aéreas que ya operan en el aeropuerto. En este sentido, las condiciones del aeropuerto mejorarían considerablemente si la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) no sólo aplicara un mecanismo basado en el mercado —como las subastas— para asignar sistemáticamente los turnos en las horas en que la demanda excede la capacidad existente, sino que también permitiera el desarrollo de un mercado secundario más dinámico y transparente para este bien escaso. Se necesita autorizar la subasta y reventa de lugares asignados para permitir la entrada exitosa y la expansión de las líneas aéreas. En este caso, además, sería aconsejable aplicar límites de acumulación para evitar distorsiones a la competencia efectiva y delegar también la coordinación del nuevo sistema a un organismo independiente. Aunque el Aeropuerto de la Ciudad de México tiene facultades para subastar turnos o lugares en las horas saturadas desde 2005, esto aún no se ha realizado. Lo anterior puede atribuirse al hecho de que la definición administrativa de saturación que usan no incorpora la demanda de turnos por parte de las líneas aéreas. Además, el aeropuerto jamás ha publicado las reglas que regirían dichas subastas. La salida del mercado de varias líneas aéreas pequeñas, y más recientemente de Mexicana de Aviación, ofrece una oportunidad excepcional para pasar inmediatamente a la subasta de turnos en las horas saturadas y así mejorar la eficiencia y competencia de la industria del transporte aéreo del país.

La asignación de espacio en el Aeropuerto de la Ciudad de México no es el único reto de la industria. A pesar de la entrada importante que ha habido en los últimos años, la SCT todavía tiene muchas reglas vigentes que potencialmente limitan nuevas entradas y la expansión. La excesiva restricción en la concesión específica por ruta es un problema. Las líneas aéreas actualmente necesitan una concesión específica por ruta que estipule las horas de operación de vuelos y requiere servicio sin interrupciones largas. Asimismo, la SCT cuenta con discrecionalidad para asignar concesiones y aprobar nuevas rutas e itinerarios. En este contexto, son relativamente pocas las compañías que tienen concesiones. Dado que no es claro que las concesiones sean necesarias, siempre y cuando se sigan las reglas de seguridad, tal parece que la necesidad legal de una concesión podría eliminarse para cualquier línea aérea cuyas aeronaves, procedimientos de seguridad y licencias de sus pilotos cumplan con los requisitos de seguridad vigentes. Alternativamente, si México opta por mantener el sistema de concesiones, algunas reformas ayudarían a fortalecer la competencia. Primero, las concesiones deben permitirles a las líneas prestar servicios en cualquier ruta, siempre y cuando mantengan sus requerimientos de notificaciones de seguridad para cada ruta. Segundo, las aerolíneas deberían tener libertad para cambiar sus horarios mediante una simple notificación. Tercero, el gobierno debería eliminar las reglas mediante las cuales las líneas aéreas pierden su derecho a una ruta tras la omisión en iniciar los servicios dentro de los 90 días siguientes a la autorización de la misma o tras haber interrumpido el servicio por 180 días.

Sector bancario

El sector de la banca de primer piso en México está sumamente concentrado y los márgenes de intereses son elevados. De acuerdo con Chiquiar y Ramos-Francia (2009), los márgenes de intereses son elevados en la perspectiva internacional. Respecto a las cuentas

de depósito, dos empresas comparten casi 50% del mercado. En relación con las tarjetas de crédito/débito, en 2007, los cuatro bancos más grandes de México eran responsables de entre 85% y 90% de las transacciones con tarjetas de crédito y débito, cifra que no ha cambiado mucho desde 2002 (Castellanos et al., 2008). Las cifras comparables correspondientes a los dos principales bancos son de entre 60% y 70%. Un estudio de mercado de la CFC/OCDE encontró que 95% de los entrevistados que tenían por lo menos un producto bancario jamás habían cambiado de banco. Esto se compara con porcentajes de cambio de 13%-30% para diferentes productos bancarios en el Reino Unido en un periodo de cinco años, por ejemplo, esos porcentajes son más bajos que en cualquier otra parte de la Unión Europea, por lo menos para cuentas corrientes personales (Office of Fair Trading, 2008). Los porcentajes de cambio bajos podrían relacionarse con el alto costo de cambiar de institución bancaria, aunque también podrían relacionarse con la inercia.

México ha emprendido una serie de acciones que podrían reducir el costo percibido y real de cambiarse. La OCDE recomendó que el gobierno les exija a los bancos brindar información transparente a sus clientes para que puedan evaluar fácilmente los costos de cambiar de banco. El banco al que el cliente se mude debería poder cambiar domiciliaciones de pago a solicitud del cliente. Para asegurar que los bancos nuevos puedan fácilmente empezar y expandirse, se recomendó que el acceso a la infraestructura bancaria en copropiedad como la infraestructura de redes de tarjetas bancarias y el buró de crédito estén a disposición en condiciones mínimas. A fin de asegurar que los bancos más pequeños tengan oportunidad de expansión, se recomendó que los requisitos previos para abrir nuevas sucursales sean menores.

Dichas recomendaciones ya han sido incorporadas al marco jurídico y normativo, lo cual es un progreso decisivo para la competencia en el sector bancario mexicano. Estos cambios jurídicos ya están aplicándose y el gobierno deberá asegurar que esto avance con la mayor celeridad posible para aumentar la competencia bancaria en México.

Sector del autotransporte foráneo de pasajeros

El servicio de autobuses foráneos de pasajeros se ha ofrecido en un entorno liberalizado desde la década de los noventa, pero todavía es posible lograr mejoras en la estructura competitiva. Esto beneficiaría a los consumidores, especialmente a los grupos de bajos ingresos, que representan gran parte de la demanda del transporte de autobuses foráneos de pasajeros en México. Aunque hay más de 1 800 empresas con permisos para operar el servicio de autobuses foráneos de pasajeros en México, la mayoría de esas empresas cuentan con menos de cinco autobuses y prestan servicios en muy pocas rutas. Muchas de esas empresas son parte de los cuatro grupos principales de operadores privados de México, que son propietarios de autobuses y coordinan las operaciones de los autobuses en México. En muchas rutas, estos grupos no ofrecen servicios competitivos. En las rutas de baja demanda, esto puede estar determinado por la estructura de costos de la industria. Sin embargo, los cambios en la regulación podrían mejorar la competencia en varios casos con efectos benéficos. El análisis de la OCDE/CFC para los servicios de primera clase sugiere que la presencia de competidores induciría a las empresas a reducir sus precios en no menos de 10%. Si el mercado se abre a la competencia, la posibilidad de nuevos entrantes podría bastar para que se diera una reducción en los precios de la misma magnitud (CFC y OCDE, 2010).

Las barreras regulatorias excesivamente restrictivas a la entrada o la expansión, como las limitaciones innecesarias para la obtención de permisos, deberían flexibilizarse y las autoridades tendrían que asegurar el acceso sin discriminación a las terminales de autobuses. Sería valioso que el gobierno facilitara el proceso de obtención de permisos para prestar el

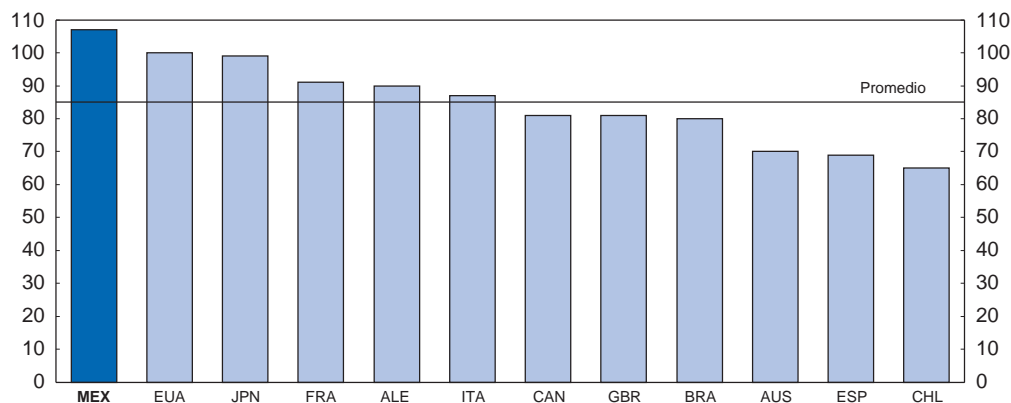
servicio de transporte de autobuses foráneos de pasajeros. Actualmente, se requiere que la autoridad regulatoria use estudios de demanda e inversión para fundamentar la decisión de permitir la entrada de otras empresas al mercado. Esto genera altos costos de entrada y pone al Estado en el papel de planificador de la oferta. Es probable que sea más eficiente dejar que operen las fuerzas del mercado. Por consiguiente, debería eliminarse el requisito de que la autoridad regulatoria basara sus decisiones en estudios de demanda e inversión, para permitir la entrada de nuevas empresas. Además, en algunos casos el acceso a las terminales de autobuses existentes podría ser esencial para la entrada de competidores. En tales casos, podría considerarse imponer condiciones de acceso a las terminales que sean propiedad de una compañía. El acceso puede ser esencial cuando la construcción de una terminal nueva no es económicamente factible o es denegada por el gobierno local.

Sector farmacéutico

En el sector farmacéutico, fortalecer la competencia ayudaría a bajar los precios excepcionalmente elevados. Los precios de las medicinas en México son los más altos en una muestra de 12 países (Gráfica 3.4). Al mismo tiempo el gasto “de bolsillo” —es decir, los gastos que no cubren los planes de seguro— es especialmente elevado y corresponde a 81% del gasto total en fármacos (OCDE, 2010e). Por ende, el consumo per cápita de México en fármacos es el más bajo de la OCDE. En un país con fuertes desigualdades de ingreso y altas tasas de pobreza, asegurar el acceso a servicios médicos de alta calidad para todos exige realizar esfuerzos especiales.

Gráfica 3.4. Índices de precios de las medicinas, 2005¹

EUA = 100, tipo de cambio nominal



1. Precio al público.

Fuente: Danzon, P., y M. Furukawa (2008), “International Prices and Availability of Pharmaceuticals in 2005”, *Health Affairs*, Vol. 27, Núm. 1, pp. 221-233.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383964>

Contar con procedimientos más transparentes para las adquisiciones públicas y la flexibilización de las restricciones gubernamentales sobre los fármacos genéricos ayudaría a fortalecer la competencia en el sector farmacéutico. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el órgano regulador en materia de competencia (CFC) y la OCDE acordaron colaborar para promover la competencia en las adquisiciones públicas. A partir de 2011, el IMSS realizará todas sus compras, incluyendo medicinas, mediante subastas en reversa que limitarán en gran medida las oportunidades para la corrupción y harán que

la colusión entre las compañías farmacéuticas sea más difícil. Una razón de la falta de competencia es la restricción del gobierno sobre los fármacos genéricos que dificulta la entrada de empresas. Hasta hace poco, por ejemplo, las empresas que vendían genéricos estaban obligadas a operar una planta o un laboratorio en México. Este requisito ya se ha suprimido, lo cual podría contribuir al incremento de la penetración del mercado de genéricos desde su bajo nivel actual. Sin embargo, la nueva ley todavía necesita ponerse en vigor homologando las reglas administrativas con ella. El gobierno deberá procurar aplicar la nueva ley lo más rápido posible. Los genéricos sin marca representan menos de 17% del mercado de fármacos, en tanto que en los Estados Unidos de América la cifra correspondiente es de 66.5%.

Para promover más competencia en los fármacos genéricos, México podría facilitar la acreditación de productores interesados en participar en el mercado mexicano. Serviría que el gobierno pudiera emitir criterios concernientes a los aspectos sustanciales de los litigios más frecuentes relacionados con las patentes farmacéuticas, específicamente la legalidad de las extensiones de las patentes en trámite y el otorgamiento de patentes para compuestos farmacológicos y dosis adaptadas. Esto dificultaría más que las empresas dominantes buscaran una extensión excesiva de sus patentes a través de acciones legales y aumentaría la certidumbre legal, al tiempo que reduciría las barreras a la entrada para los productores de genéricos. Incrementar la demanda de genéricos entre los consumidores también es importante. Las campañas publicitarias para crear mayor conciencia entre los consumidores sobre la calidad de los genéricos también pueden ser útiles.

La colusión entre oferentes en las licitaciones ha sido un problema en el mercado de los fármacos genéricos, y el gobierno ha empezado a tomar medidas. Una investigación de la CFC identificó que estaba muy difundida la manipulación de licitaciones entre los fabricantes y los compradores de genéricos del Estado. Sin embargo, tras el cambio del proceso de licitación por parte del gobierno en 2005 y 2006 para hacer más difícil que las empresas se dividan el mercado e incrementar el suministro internacional, los precios de los 20 medicamentos genéricos de más venta disminuyeron en un promedio de 19% (Estrada y Vázquez, 2011). Las multas contra la colusión en licitaciones son relativamente pequeñas dado el máximo legal tan bajo que prevalecía de las multas en comparación con los estándares internacionales, lo que muestra la importancia de haber incrementado los niveles máximos de las multas mediante enmiendas a la ley de competencia de México. Un escándalo reportado por los medios en noviembre de 2010 sugiere que la colusión entre oferentes en licitaciones sigue siendo un problema para la política pública del gobierno en el sector farmacéutico.

Al igual que en otros países, los médicos suelen recibir generosos incentivos y beneficios de las empresas farmacéuticas por recetar sus productos. Como mínimo, debería exigirse a las empresas farmacéuticas transparentar los gastos y prácticas de mercado que dirigen a los médicos. México también podría considerar imponer restricciones al tipo y tamaño de los incentivos que se permita dar a los médicos, como “obsequios” y gastos para participar en seminarios. Muchos países de la OCDE ponen límites estrictos a las transferencias de valor entre las empresas farmacéuticas y los médicos. El objetivo de estos límites es evitar que los médicos receten medicinas basándose en los incentivos que reciben de los productores en lugar de hacerlo considerando su eficacia médica y su eficiencia de costos. Otra opción es exigir a los médicos que receten medicamentos únicamente por el compuesto genérico, permitiendo que los pacientes elijan la opción más barata en la farmacia. A las farmacias se les debe exigir que ofrezcan genéricos. Actualmente, los médicos todavía pueden recetar medicamentos por su nombre de marca y entonces las farmacias están obligadas a surtir la marca recetada.

El gobierno tiene actualmente varias campañas para promover los genéricos, lo cual comprende un proceso para renovar todos los procedimientos de registro de medicamentos que habrá de concluir este año, dejando sólo a los genéricos que cumplan con los requisitos de bioequivalencia; además de campañas informativas y promocionales para ahondar en el uso y receta adecuados de genéricos, así como una verdadera modificación del marco conceptual de la propiedad intelectual para evaluar sus áreas de mejora.

Sector de las telecomunicaciones

Las telecomunicaciones fijas y móviles siguen siendo un problema, en particular las condiciones de interconexión que determinan cuánto cuesta transferir llamadas entre redes (CFC y OCDE, 2009). El crecimiento en los servicios de línea fija ha sido muy limitado, ya que los consumidores están cambiando a la telefonía inalámbrica y por cable. No obstante, el acceso per cápita de México a los servicios de telecomunicaciones (de línea fija, inalámbricos y por módem de cable) está significativamente por debajo del promedio de la OCDE. Esto es en parte debido a los altos precios: según datos de la OCDE, los precios mexicanos por el uso moderado de servicios de telefonía móvil exceden el promedio de la OCDE en aproximadamente 30% y los precios de líneas fijas por uso moderado de servicios al consumidor y comerciales exceden los promedios de la OCDE en 67% y 82%, respectivamente, en términos de paridad del poder de compra. En 2009 y 2010, la CFC emitió cinco declaraciones de poder de mercado sustancial confirniéndole al órgano regulador de las telecomunicaciones, COFETEL, la autoridad para imponer regulaciones a las empresas correspondientes. De acuerdo con un estudio de la CFC-OCDE, si los precios telefónicos promedio en México estuvieran al nivel del promedio de la OCDE, los beneficios para los consumidores equivaldrían a un total de 15 mil millones de dólares estadounidenses anualmente.

Hay margen para mejorar la regulación de la interconexión entre redes, tanto en líneas fijas como en telefonía móvil. La COFETEL ha hecho público un plan de interconexión que exige tarifas de interconexión basadas en modelos de costos. Ésta es una buena propuesta y es compatible con la usada en otros países de la OCDE. La creación de modelos de costos incrementales de largo plazo, y la determinación de los parámetros relevantes deberá basarse en una metodología transparente y sujetarse a auditorías por expertos independientes.

En telefonía fija, Telmex establece un cargo llamado “tasa de reventa de larga distancia” por conectar llamadas a áreas locales de llamada donde tiene monopolio. La COFETEL ha sostenido desde 2001 que el servicio de reventa de servicios de larga distancia es un servicio de interconexión y por tanto está sujeto a la regulación de interconexiones que daría tasas mucho más bajas, y dictaminó en 2008 que la tasa debería bajar a aproximadamente 15% de su valor actual. Sin embargo, este dictamen está sujeto a un juicio de amparo que aún no se resuelve. Como mínimo, el gobierno podría considerar la fusión de áreas de servicio local (ASLs) para que haya menos áreas no competitivas.

Las condiciones de interconexión en telefonía móvil también son problemáticas. Tanto la SCT como un juez han decidido que las tasas de interconexión móvil deberían ser considerablemente más bajas que las tasas actuales. La resolución establece una tasa para 2010 de 0.42 pesos por minuto en comparación con la tasa actual de un peso por minuto. Sin embargo, el regulador no tiene autoridad para reglamentar las tarifas de interconexión de la telefonía móvil *ex-ante* en todos los casos. Sólo puede proponer cambios para casos específicos cuando surge una controversia legal entre los operadores. El órgano regulador de las telecomunicaciones, COFETEL, debería estar autorizado para reglamentar las

tarifas de interconexión *ex-ante*, a fin de promover la competencia entre los operadores y el crecimiento del sector. Como seguimiento a la queja de varios competidores, la CFC impuso recientemente una multa de mil millones de dólares a la empresa dominante en el mercado de telefonía celular por prácticas monopólicas relacionadas con cargos de interconexión.

El órgano regulador de las telecomunicaciones, COFETEL, debería estar autorizado para declarar cuellos de botella e instalaciones esenciales, y para establecer condiciones no discriminatorias de acceso a dichas instalaciones. Deberían establecerse reglas de acceso de manera clara y precisa mediante la legislación para evitar las ineficientes revisiones judiciales. Además, la legislación deberá incluir la posibilidad de acceso desagregado a la infraestructura esencial cuando ésta promueva la competencia y no afecte los incentivos a la inversión. El acceso desagregado crearía acceso a partes de la red del operador dominante, permitiendo que los competidores crezcan sin que ellos mismos tengan que construir una red completa. Un caso específico es el acceso desagregado al bucle local (la conexión entre la central telefónica y un hogar). Por ejemplo, la capacidad del bucle local podría rentarse a proveedores que ofrezcan servicios de línea de abonado digital (DSL, por sus siglas en inglés). Al establecer acceso desagregado a partes de la red del operador dominante, las autoridades deberán asegurar que éste conserve suficientes incentivos para mantener la red y que los proyectos viables para construir nueva infraestructura no se pongan en riesgo. Sería conveniente establecer en la ley que las tarifas de interconexión y las tarifas relacionadas con el acceso desagregado a la red se regularán basándose en los costos incrementales de largo plazo.

Por último, el monopolio estatal eléctrico, la Comisión Federal de Electricidad, CFE, es dueña de una red de fibra óptica y abrir parte de su capacidad a los competidores de la compañía de telecomunicaciones dominante en el mercado tiene posibilidades de estimular significativamente la competencia en el sector. La red ya se ha abierto a los competidores, lo cual es un importante avance. Las tarifas deberían basarse en una metodología de costos incrementales de largo plazo. La reciente subasta del espectro de banda ancha puede contribuir aún más a que el sector de las telecomunicaciones sea más competitivo.

Una mejor educación aumentaría el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos de México

La educación puede mejorar el bienestar en varios aspectos

México ha incrementado considerablemente sus inversiones en educación y en el número de niños que asisten a la escuela, pero se necesitan más esfuerzos para mejorar la calidad y la equidad de la educación. El gasto en educación pública como proporción del PIB ha crecido en el transcurso de los últimos años a 4.8%, que se acerca al promedio de la OCDE de 5.2% (OCDE, 2010a). Considerando que el gasto público en general es relativamente bajo en México, esto se traduce en la más alta participación del gasto en educación en el gasto público total en la OCDE. Sin embargo, debido al tamaño de la población joven de México, la cantidad gastada por estudiante es baja en comparación con los estándares internacionales incluso ajustado por el PIB per cápita de México: como proporción del PIB per cápita, México gasta 15% por estudiante de primaria en comparación con un promedio de la OCDE de 20%; 16% por estudiante de secundaria en comparación con el promedio de la OCDE de 24% (OCDE, 2010a). En cuanto al número de niños que asisten a la escuela y el nivel en que egresan, México ha logrado avances significativos en las últimas décadas en un contexto de presupuestos restrictivos, gran diversidad lingüística, una migración

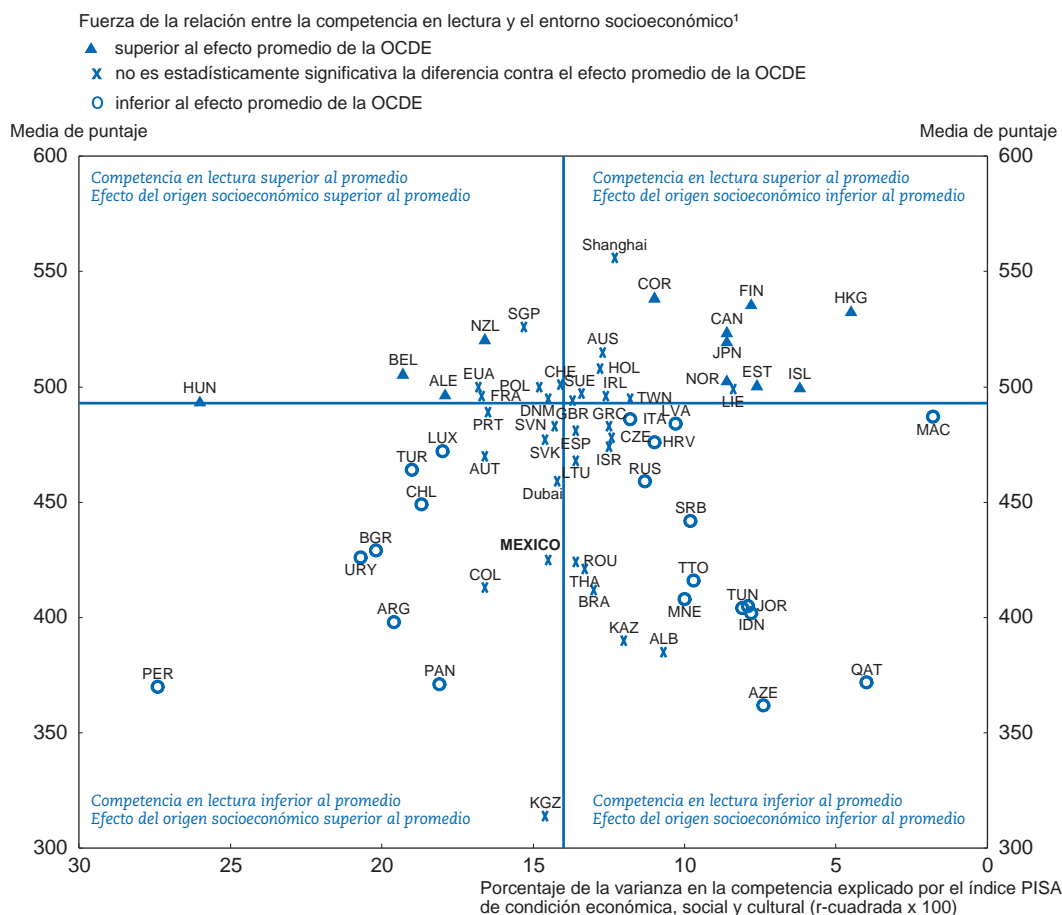
interna y transfronteriza considerable y una importante proporción de la población —actualmente 15%— que vive con menos de 2 dólares estadounidenses al día. La actual tasa de matriculación de niños entre las edades de 5 y 14 es casi universal (Aguerrondo, *et al.*, 2009; OCDE, 2010a). La proporción de egresados del nivel medio superior ha aumentado de 33% en el año 2000 a 44% en el 2008; disminuyendo la brecha en este nivel académico entre México y otros países de la OCDE, aunque sigue siendo considerable. En México, sólo 51.6% de los jóvenes entre 15 y 19 años están matriculados en la educación formal en comparación con el promedio de la OCDE de 81.5%. Más aún, los resultados del Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) muestran que los estudiantes mexicanos están lejos de alcanzar resultados semejantes a los de sus similares en la OCDE (Gráfica 3.5). El efecto del entorno socioeconómico sobre los resultados es fuerte, lo que indica que se necesita un acceso más equitativo a la educación de alta calidad.

Fortalecer la calidad de la educación y asegurar un acceso más equitativo aumentaría la productividad, el crecimiento económico y el desarrollo. Estudios recientes han confirmado que las habilidades cognitivas de la población tienen un efecto positivo fuerte en los ingresos de los individuos, la distribución de los ingresos y el crecimiento económico (Hanushek y Wößmann, 2007). De hecho, es más fuerte que el efecto del número de años de escolaridad que los individuos han alcanzado. La proporción de individuos que dominan las capacidades básicas de lectura y la proporción de estudiantes de alto desempeño tienen efectos independientes significativos en el crecimiento de acuerdo con estos autores (Hanushek y Wößmann, 2009). Sus estimaciones también indican que el efecto de los estudiantes de alto desempeño es mayor en los países más pobres. Hacer que la educación de alta calidad esté disponible también asegurará que los niños, que de lo contrario estarían en riesgo de convertirse en trabajadores de baja productividad, sean más capaces de desarrollar su pleno potencial. En el largo plazo, esto le ayudaría a México a aumentar la productividad de sus trabajadores, en especial en el extremo inferior de la distribución, y ayudaría así a más ciudadanos a participar con éxito en la economía formal. También se ha demostrado que una educación de mayor calidad con resultados más equitativos mejora la salud pública, fortalece la cohesión social y reduce la delincuencia (Wilkinson y Pickett, 2010; Field *et al.*, 2007; Lyche, 2010). En la Gráfica 3.5 se muestra que algunos países son capaces de lograr buenos resultados de aprendizaje en promedio con un nivel alto de equidad en la educación secundaria. Esto indica que más niños pueden desarrollar sus habilidades a su potencial máximo en la escuela, siempre y cuando se tengan instituidas las políticas públicas correctas.

El sistema educativo de México enfrenta varios retos. Muchas escuelas y sus maestros operan en condiciones muy difíciles. La calidad de la enseñanza y del liderazgo, así como las estructuras de apoyo, son débiles en muchas escuelas. En algunas regiones hay un gran ausentismo y retraso en el arribo de los maestros, lo que reduce las horas efectivas de enseñanza. Muchos maestros enseñan en una escuela en las mañanas y en otro plantel por las tardes, o tienen un empleo de diferente tipo además de la docencia. En muchas áreas rurales o aisladas, enseñan en pequeñas escuelas en las que hay pocas oportunidades para el trabajo en equipo y el aprendizaje mutuo. Existen inquietudes importantes sobre la calidad de la capacitación, la selección y la asignación de maestros a las escuelas; las carreras profesionales de los maestros, y la calidad del apoyo para las escuelas y docentes por parte de los directores de las escuelas, los supervisores y quienes dirigen y administran el sistema.

Existen ya algunas buenas señales de avance; por ejemplo, México ha mostrado un avance significativo en los últimos años en cuanto al aprovechamiento de los estudiantes

Gráfica 3.5. La relación entre el entorno socioeconómico y la competencia en lectura, PISA 2009



1. Por ejemplo, todos los países del cuadrante superior derecho combinan una competencia superior al promedio en lectura del estudiante con una alta equidad (medida por el bajo efecto del origen socioeconómico del estudiante sobre los resultados). Por otro lado, un grupo de países en el cuadrante inferior izquierdo combinan una competencia en lectura inferior al promedio con una baja equidad (fuerte efecto del origen socioeconómico sobre los resultados). La media de la OCDE utilizada en esta gráfica es el promedio aritmético de todos los países de la OCDE.

Fuente: OCDE (2010d), PISA 2009 *Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes*, Vol. 2: Analysis, OCDE, París.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383983>

y a la matrícula de niños de 15 años. Los resultados de la evaluación PISA entre 2003 y 2009 muestran un adelanto particularmente en matemáticas, haciendo que México sea el país con el mayor incremento (33 puntos) en su media de puntaje. Por consiguiente, parece que México está en la senda correcta. De persistir estas tendencias, México podrá alcanzar su meta de desempeño en 2012. México ha hecho esfuerzos considerables por desarrollar pruebas de rendimiento escolar (ENLACE, EXCALE y PISA).

Para redoblar los esfuerzos de México por mejorar la educación de su generación joven, México y la OCDE establecieron un acuerdo de colaboración entre 2008 y 2010 para formular estrategias que aumenten la calidad y la equidad de la educación. La principal prioridad del acuerdo fue el establecimiento de estrategias para mejorar la calidad de la profesión docente y de la gestión escolar, el liderazgo de los directores, la participación social, los incentivos y estímulos. Las principales recomendaciones y estrategias que la

OCDE ha preparado con México durante esta colaboración se explican resumidamente en los párrafos siguientes. Las recomendaciones se centran en la educación básica, porque sin fuertes avances en esta área, los esfuerzos por mejorar otras partes del sistema educativo y de capacitación serían inútiles. Las recomendaciones pueden extenderse fácilmente al nivel medio superior (Recuadro 3.2).

Los estándares de desempeño docente deben dirigir las reformas para mejorar la enseñanza y la dirección de las escuelas

La reforma más importante que México podría hacer para mejorar los resultados de la educación de sus jóvenes es construir un buen sistema que reclute, prepare, evalúe y desarrolle los mejores maestros para todas las escuelas. Junto con la enseñanza, la calidad del liderazgo y la gestión escolar son prerrequisitos importantes para ayudar a que los estudiantes aprendan en la escuela. En la actualidad los maestros y los directores no cuentan con una educación inicial ni capacitación idónea. Los mecanismos para asignar a los maestros a puestos y escuelas han mejorado en los últimos años en algunos estados, con la introducción del nuevo examen de acreditación de los docentes. Aunque esto va por el rumbo correcto, estos mecanismos todavía no son suficientes y por ende necesitan desarrollarse más. Actualmente la capacitación y designación para puestos de dirección no son compatibles con lo que necesitan las escuelas para ayudar a los estudiantes a mejorar sus resultados. Las reformas para mejorar la educación inicial de los maestros, su desarrollo profesional y para promover su evaluación deberán guiarse por estándares claros de desempeño docente que aún son inexistentes.

México debe formular y usar un conjunto coherente de estándares nacionales que defina las competencias de los maestros y directores de escuela, necesarios para ayudar a sus alumnos a alcanzar su pleno potencial de aprendizaje. Una primera estrategia para mejorar la calidad y la equidad de las escuelas y el aprendizaje de los estudiantes es una clara definición de las funciones y responsabilidades de los maestros y los directores escolares. Los estándares de desempeño docente también requerirán de una definición clara de los conocimientos y las habilidades que se espera que adquieran los estudiantes en cada materia en los diferentes grados escolares. Recientemente, el gobierno empezó a realizar trabajos pertinentes sobre los estándares de enseñanza en las aulas, estándares escolares y pautas para los planes de estudio. Durante el año escolar 2008-2009 se llevó a cabo un proyecto piloto sobre los “Estándares para la Educación Básica” en 480 escuelas primarias y 128 escuelas secundarias. Éstos se formularon observando a los maestros mexicanos en las escuelas con buenos resultados. Esto parece ser un enfoque interesante y un buen inicio. Ahora será importante que los maestros se involucren más en la elaboración de dichos estándares y aporten su retroalimentación. Además, los estados que quizá ya han formulado sus propios conjuntos de estándares de enseñanza deberán participar en este proceso, así como los posibles usuarios de los estándares para distintos propósitos como capacitación o evaluación.

Un desafío será atraer a los mejor calificados a la profesión de la docencia. Si la docencia ha de adquirir la categoría de profesión respetada en México, el primer paso deberá ser mejorar el nivel de los solicitantes a las instituciones iniciales de enseñanza docente, en especial, pero no exclusivamente las escuelas Normales. Un modo de lograr esto es aumentando los requisitos de ingreso a los programas de preparación inicial de docentes (PID) o instituir un examen de admisión nacional y otras herramientas de evaluación de las personas que quieran prepararse para convertirse en maestros. Hay casi dos veces más solicitantes que buscan inscribirse en las escuelas Normales que puestos de maestros que

ocupar posteriormente. Una falla al preseleccionar a los candidatos antes de que ingresen a la capacitación docente puede provocar ineficiencias, puesto que algunos descubrirán que nunca podrán ejercer la profesión sólo después de años de estudio. Además, permitir que sólo los mejores candidatos ingresen a la enseñanza de la labor docente podría incrementar la calidad de la instrucción en las Normales y mejorar la reputación de la profesión docente.

Las Normales y otras instituciones que desarrollan programas de preparación inicial de docentes (PID) necesitan mejorarse sustancialmente si han de seguir siendo el principal vehículo para la preparación de sus maestros. El primer paso deberá consistir en establecer un conjunto de estándares de acreditación rigurosos para todas las Normales y para otras instituciones de capacitación de maestros.

México ha comenzado a profesionalizar los nombramientos de maestros con su nuevo examen de acreditación de maestros (Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes). Este examen pretende identificar a los maestros capaces de entre aquellos que deseen entrar a la profesión por primera vez, maestros sin asignación permanente y maestros que pretendan contar con un segundo puesto permanente (doble plaza). La participación exitosa en el examen es el requisito previo para obtener una plaza permanente. México deberá desarrollar aún más y mejorar el nuevo examen de acreditación de maestros. Actualmente el examen se limita a una prueba de opción múltiple de dos horas. Enriquecer su contenido, por ejemplo, agregando escritura de ensayos y trabajos orales, podría mejorar el examen como instrumento para identificar a los candidatos capaces. El examen deberá usarse para asegurar que sólo los candidatos a maestros con un nivel mínimo de competencias sean admitidos a la profesión. Aquellos que no alcancen ese nivel deberán tener acceso a más capacitación, como los cursos de nivelación que México ha creado, que son también un instrumento positivo para apoyar a los maestros en funciones. El gobierno federal también deberá trabajar para convencer a los estados que se hayan rehusado a adoptar el examen de acreditación de maestros a que se unan a la iniciativa posteriormente. México deberá continuar con sus esfuerzos para crear un mecanismo de acreditación similar para los puestos de director de escuela.

México no cuenta con un programa oficial de inducción para maestros principiantes que los ayude a aprender su profesión con el apoyo de maestros mentores. Tampoco hay periodo de prueba para los maestros antes de obtener una plaza permanente. Sin embargo, se ha demostrado que los primeros años de práctica son esenciales para la calidad de la enseñanza en años posteriores (Hobson *et al.*, 2009; Larsen *et al.*, 2005), y hay inquietudes respecto a la educación inicial de los maestros y la selección inicial de maestros en México (OCDE, 2010c). Es importante introducir un periodo oficial de inducción con apoyo sustancial para todos los maestros principiantes (incluyendo a aquellos que no tengan plazas permanentes) y un periodo de prueba para maestros principiantes para que demuestren en la práctica que son capaces en efecto de facilitar el aprendizaje de los alumnos. Esto permitiría a las escuelas conservar sólo a aquellos maestros que cumplan con los estándares de desempeño nacionales que aún están por definirse. Sin embargo, los maestros en el periodo de prueba necesitarán tener acceso a una mentoría de alta calidad y apoyo cuando se les exija cumplir con esos estándares. Por tanto, un requisito previo para la evaluación de los maestros jóvenes que ayude a identificar a los candidatos competentes es contar con un grupo de directores y maestros mentores adecuadamente calificados.

Para mejorar el reclutamiento de maestros, las plazas —incluidas las vacantes para maestros en servicio— deberían abrirse a concurso. Si bien las plazas nuevas actualmente sí se cubren mediante el exámen del concurso nacional, la mayoría de las vacantes para

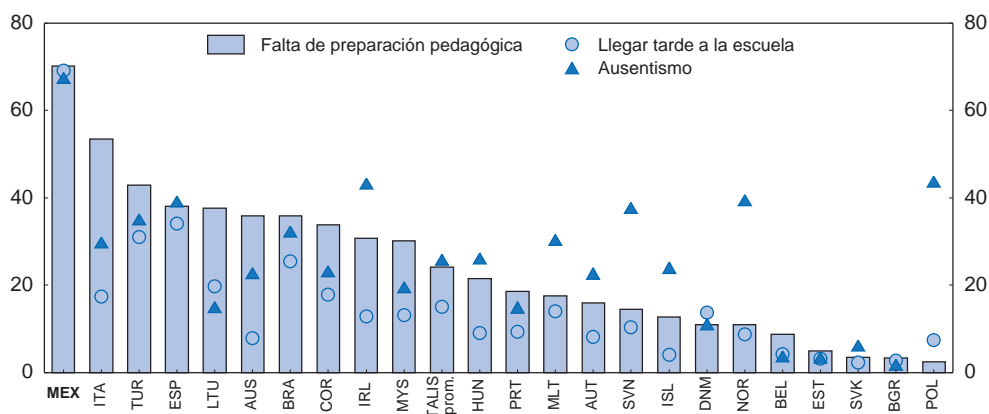
los maestros en servicio son asignadas a través de comisiones mixtas integradas por representantes de las autoridades educativas estatales y los sindicatos. El tiempo de espera es el principal criterio que incrementa las oportunidades de los maestros de obtener la plaza deseada. Un adelanto para empatar mejor a los maestros con las escuelas sería abrir todas las plazas vacantes a concurso y mejorar sus criterios de selección, incluso tomando en cuenta los resultados de los exámenes del concurso de oposición. Además, se debería permitir a las escuelas elegir entre candidatos preseleccionados.

Deben existir procedimientos objetivos que permitan encontrar candidatos idóneos para directores escolares, que tomen en cuenta pruebas, cartera de trabajos y experiencia comprobada. Los nombramientos de directores deberán realizarse a partir de una preselección de candidatos que cumplan con los requisitos y estándares establecidos para dirigir una escuela. Deberá ser responsabilidad de los estados asegurar que cada escuela sea dirigida por un director debidamente calificado y capacitado. Los estados deberán convocar a una comisión de nombramientos para decidir qué candidato será mejor para la escuela y sus necesidades. Es conveniente que la comunidad escolar participe en la selección del director, posiblemente a través de representantes de los padres de familia o del consejo escolar.

La calidad del desarrollo profesional y su pertinencia para los maestros y las escuelas necesita mejorar, y los incentivos para impulsar la superación profesional deberán coincidir más con los resultados deseados. Entre los países que participaron en TALIS, una encuesta de opinión de maestros, México tiene el porcentaje más alto de maestros que reportan que les habría gustado recibir más capacitación profesional de la que recibieron —más de 80%—, lo que indica que los maestros no se sienten bien preparados para cumplir con su trabajo. TALIS también muestra que el porcentaje de maestros mexicanos cuyo director de escuela reporta una falta de maestros competentes como un factor que obstaculiza el aprendizaje de los alumnos es casi el doble del promedio de los demás países participantes (Gráfica 3.6). Muchos maestros se financian ellos mismos los cursos que les interesan aparte de los que les ofrecen el gobierno federal y los estados, lo cual indica que la oferta de cursos no siempre corresponde a sus necesidades. De hecho, el porcentaje de maestros

Gráfica 3.6. Comportamientos reportados por los directores como obstáculos a la instrucción escolar

2007-2008



Fuente: OCDE (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384002>

mexicanos que tuvieron que pagar el costo entero de su formación profesional es más del doble del promedio de todos los países incluidos en TALIS, 19%, en comparación con un promedio de 8%. La oferta actual de desarrollo profesional está dispersa entre una gama de diferentes proveedores y organizaciones, y los maestros dicen que los cursos que les ofrecen tal vez no son relevantes para sus necesidades. Las opciones de desarrollo deberían diversificarse y hacerse más congruentes y aplicables a las necesidades de las escuelas. Los esfuerzos actuales para hacer que el Catálogo Nacional de Formación sea más relevante deberían continuarse.

Los directores también deberían recibir capacitación centrada en su función como líderes de la instrucción antes de asumir los deberes de su puesto. Organizar programas de inducción para los directores y asegurar una capacitación interna apropiada deberán ayudarles a estar a la altura de su tarea. Preparar estándares nacionales de liderazgo escolar abrirá la posibilidad de evaluar a los directores basándose en criterios claros. México debe pensar en otorgar puntos de capacitación a los directores, tomando en cuenta si su capacitación se ajusta a sus necesidades. El nuevo Catálogo Nacional de Formación incluye una importante sección de cursos impartidos por diferentes instituciones, que se centran en el liderazgo y la gestión escolar en 2010, lo cual es una mejora.

Un sistema de evaluación de maestros basado en estándares es una necesidad urgente en México. Según diferentes estudios, los actuales mecanismos de promoción para educadores, la carrera magisterial y en menor medida el programa de adelanto profesional (Escalafón), quizá no sean eficaces para evaluar el desempeño de los maestros (Nieto de Pascual Pola, 2009; Santibáñez, 2002; Guevara y González, 2004). Ello indica que México no cuenta con un sistema de evaluación adecuado para los maestros en servicio ni medios para identificar y recompensar a los maestros sobresalientes. Tampoco se identifica a los maestros mal preparados y, por tanto, a menudo permanecen en las aulas. Esto puede contribuir a la percepción negativa de los maestros y, además, a debilitar los resultados de los alumnos. México debe trabajar en un programa de evaluación de maestros que se base en los estándares nacionales por desarrollar. En sus primeros años, éste deberá ayudar principalmente a que los maestros avancen hacia metas personales con oportunidades adecuadas de apoyo profesional. Una vez puesto en marcha, y existiendo consenso sobre sus reglas, el sistema podrá ser utilizado para recompensar a los maestros excelentes y apoyar a los maestros de menor desempeño, guiándolos en su desarrollo profesional. Los maestros que persistan en un desempeño deficiente deberían ser excluidos del sistema educativo (OCDE, 2010c; OCDE, por publicarse). Sin embargo, cualquier programa nuevo de evaluación de maestros deberá introducirse lenta y cuidadosamente. Deberá aplicarse primero en las escuelas donde se haya identificado y capacitado a directores competentes y maestros mentores. Además, hay importantes esfuerzos locales y estatales para evaluar y calificar la educación. Actualmente, la Secretaría de Educación Pública (SEP) está preparando un sistema de evaluación basándose en medidas de valor agregado para tener más pruebas documentadas sobre lo que una escuela aporta específicamente al desarrollo de sus alumnos. El gobierno también trabaja en establecer un calendario único para todas las evaluaciones de alumnos y maestros en 2011. Como lo recomendó la OCDE, el gobierno está negociando una iniciativa de evaluación universal de los maestros con el sindicato de maestros para mejorar el desarrollo profesional y garantizar la preparación continua, así como una propuesta para reformar el escalafón profesional (Carrera Magistral), que pondría énfasis en la importancia del desempeño de los docentes. Actualmente se está aplicando un esquema de incentivos que se basa en el desempeño de los maestros.

Los fondos para las escuelas necesitan volverse más predecibles y equitativos, y debe incrementarse la autonomía de las escuelas

A pesar de contar con niveles adecuados de gasto total en educación, muchas escuelas operan con escasos recursos que necesitan distribuirse mejor entre ellas. Más de 90% de los recursos se dedican a remunerar al personal. Otros fondos se destinan sólo a un número limitado de planteles por solicitud a través de más de 200 distintos programas federales y estatales. Muchas de las escuelas más pequeñas y más pobres no reciben fondos conforme a los programas actuales porque no tienen la capacidad administrativa para realizar los trámites de solicitud o para manejar los requerimientos de presentación de informes. Actualmente, 50% de las escuelas más favorecidas reciben la mayoría de los recursos de los programas, mientras que las escuelas ubicadas en zonas de menores ingresos tienen una infraestructura pública deficiente y, con frecuencia, maestros menos calificados. La asignación actual de recursos deja poco margen para mejoras en la infraestructura escolar. En la práctica, en muchas escuelas los padres de los alumnos necesitan contribuir con el financiamiento para materiales profesionales e infraestructura escolar, a menudo a través de tiendas escolares administradas por las asociaciones de padres de familia. Por tanto, un tema fundamental es la distribución de los recursos financieros del sistema, que debería basarse más en las necesidades. Sería preferible que existiera un fondo más predecible para materiales escolares y programas específicos para todas las escuelas.

Modificar las fórmulas de asignación de fondos estatales y sustituir la multitud de programas especiales de financiamiento escolar por una única subvención para mejoras aumentaría la equidad en la distribución de fondos y reduciría la brecha del nivel académico entre las escuelas favorecidas y las marginadas. En las fórmulas de financiamiento estatal, las escuelas que atienden a las áreas más desfavorecidas podrían recibir proporcionalmente más dinero por estudiante. Además, una única subvención flexible que recibieran todas las escuelas podría configurarse para responder de manera más precisa a las necesidades y prioridades de los planteles que la gama actual de programas especiales de financiamiento. La subvención deberá ser administrada por el estado, el cual se convertiría en el órgano que encomiende la educación a las escuelas.

México tiene uno de los más bajos niveles de autonomía en las escuelas de todos los países de la OCDE, donde los directores tienen poca o nula autonomía para decidir cómo dirigir su plantel, incluyendo la contratación de maestros. Los directores escolares son fundamentales para establecer una cultura y capacidad escolar favorables para un mejor rendimiento de los alumnos (Pont *et al.*, 2008). Para profesionalizar a los directores y sentar una base sobre la cual rindan cuentas, los directores escolares necesitan contar con mayor autonomía para tomar decisiones. Sin embargo, en México, donde la capacidad y la formación en liderazgo para los directores de escuela aún están por desarrollarse, es importante primero fortalecer sus capacidades. Por una parte, podrían explorarse proyectos piloto entre los municipios o grupos de planteles para proporcionar más autonomía, facultades financieras y gestión local. Por otra, es necesario diseñar estructuras de apoyo que les permitan a las escuelas ser autónomas. En los sistemas escolares que cuenten con directores adecuadamente preparados, estándares y reglas claras para los planteles y medidas de apoyo para asegurar resultados equitativos, un grado considerable de autonomía escolar podría ser una solución viable (OCDE, 2010c).

Para fortalecer la rendición de cuentas y crear mayor conciencia sobre el valor de la educación, México ha adoptado una política que exige que todo plantel instituya un consejo de participación social, a fin de aumentar el compromiso con los padres de familia y la comunidad. Para cumplir con sus tareas adecuadamente, con el tiempo, estos consejos necesitan ejercer cierta influencia sobre asuntos importantes, por ejemplo: la selección del personal y los recursos de la escuela, el diseño del plan de estudios y otras medidas de organización del plantel.

Recuadro 3.2. Principales recomendaciones para aumentar la productividad

- Colaborar con los gobiernos subnacionales para interconectar la ventanilla única federal con los portales de Internet de los estados y municipios para la apertura de empresas. Comprometer a socios estratégicos, como los notarios y los gobiernos subnacionales, para apoyar dicho portal y darlo a conocer más ampliamente al público mediante campañas en los medios.
- Considerar la ampliación de la iniciativa Base Cero a un conjunto mayor de procesos económicos que tengan un fuerte efecto en la productividad, no sólo a los de la fase de apertura.
- Implementar el nuevo esquema de evaluación de impacto regulatorio.
- Fomentar que los estados y municipios apliquen la Guía para la mejora regulatoria de estados y municipios. Coordinar la regulación en todos los niveles de gobierno.
- Establecer tribunales especializados en juicios de amparo en materia de economía para llevar los casos de las dependencias que se encargan de temas económicos.
- Limitar la protección de derechos adquiridos de los espacios en los aeropuertos, para asegurar subastas justas y eficientes. Considerar la derogación del requisito de concesiones específicas por ruta y permitir que las líneas aéreas operen siempre y cuando cumplan con los requisitos de notificaciones de seguridad.
- Simplificar las restricciones para la obtención de permisos para el autotransporte foráneo de pasajeros y garantizar el acceso no discriminatorio a las instalaciones esenciales. En particular, eliminar el requisito de que el regulador base su decisión respecto a la entrada de una nueva empresa en estudios de demanda e inversión.
- Dar cumplimiento efectivo a los cambios jurídicos para facilitar el acceso a los servicios bancarios y facilitar el acceso de los bancos a instalaciones esenciales.
- Poner en marcha, tan pronto como sea posible, la eliminación del requisito de que las empresas operen una planta o un laboratorio en el país para que se les permita vender medicamentos genéricos. Exigir a los médicos que receten medicamentos sólo por el nombre de su compuesto genérico.
- Fusionar las áreas de servicio local de telefonía. Autorizar a la COFETEL a regular la interconexión *ex-ante*, declarar cuellos de botella e instalaciones esenciales para todos los segmentos del sector y establecer condiciones de acceso no discriminatorio a estas instalaciones. Permitir el acceso desagregado a infraestructura esencial cuando esto fomente la competencia y no afecte los incentivos para invertir. Establecer las tarifas de interconexión con base en los costos incrementales de largo plazo.

Recuadro 3.2. Principales recomendaciones para aumentar la productividad (cont.)

- Definir estándares de desempeño docente a nivel nacional, así como estándares de acreditación para las instituciones de capacitación docente a fin de mejorar la educación inicial de los maestros. Mejorar el nuevo examen de certificación docente y abrir a la competencia todos los puestos de enseñanza. Profesionalizar el nombramiento de los directores.
- Profesionalizar la capacitación y la selección de directores para que asuman mayores responsabilidades en la contratación y la remuneración de los maestros.
- Introducir gradualmente un sistema de evaluación docente.
- Brindar a las escuelas financiamiento predecible, en particular a través de una asignación más eficiente de los recursos, por ejemplo, modificando las fórmulas para la asignación de fondos estatales, y sustituyendo la multitud de programas especiales de financiamiento escolar con una sola subvención para mejoras.

Notas

1. Este informe puede consultarse en: www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_34141_44973455_1_1_1_1,00.html.
2. El juego de herramientas puede consultarse en: www.oecd.org/document/14/0,3746,en_2649_34141_46967374_1_1_1_1,00.html.

Bibliografía

- Aghion, P. y R. Griffith (2005), *Competition and Growth*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Aguerrondo, I., F. Benavides y B. Pont (2009), *School Management and Teacher Professionalization in Mexico: Context, Challenges and Preliminary Policy Orientations*, OCDE, París.
- Castellanos, S. et al. (2008), "Interchange fees for bank payment card transactions at point of sales in Mexico", *copia mimeografiada*, Banco de México.
- Comisión Federal de Competencia (CFC) (2009), "Competencia y distribución del ingreso", *Comisión Federal de Competencia*, México, D.F.
- CFC y OCDE (2009), "Recomendaciones para promover un marco regulatorio más favorable a la competencia en la interconexión entre redes de telecomunicaciones", *Comisión Federal de Competencia*, México, D.F.
- CFC y OCDE (2010), "Regulación y competencia en el autotransporte foráneo de pasajeros", *Comisión Federal de Competencia*, México, D.F.
- Chiquiar, D. y M. Ramos-Francia (2009) "Competitiveness and growth of the Mexican economy", *Bank of Mexico Working Paper*, Vol. 11.
- Conway, P. y G. Nicoletti (2006), "Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: Measurement and highlights", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 530.
- Duval, R., J. Elmeskov y L. Vogel (2007), "Structural policies and economic resilience to shocks", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 567, OCDE.
- Estrada, E. y S. Vázquez (2011), "Bid-rigging in public procurement of generic drugs in Mexico", *manuscrito*, *Comisión Federal de Competencia*, México, D.F.
- Field, S., M. Kuczera y B. Pont (2007), *No more failures: Ten steps to equity in education*, Education and Training Policy, OCDE.

- Foro Económico Mundial (2009), *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Ginebra.
- Hanushek, E. y L. Wößmann (2007), "The role of education quality in economic growth", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4122, febrero de 2007.
- Hanushek, E. y L. Wößmann (2009), "Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation", *IZA Discussion Paper* No. 4575, noviembre de 2009.
- Hobson, A. J. et al. (2009), "Mentoring beginning teachers: What we know and what we don't", *Teaching and Teacher Education: An International Journal of Research and Studies*, Vol. 25, No. 1, pp. 207-216.
- García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), "Successful practices and policies to promote regulatory reform and entrepreneurship at the subnational level", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, OCDE Publishing, www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_34141_44973455_1_1_1_1,00.html.
- Guevara, M.R. y L.E. González (2004), "Reporte sobre la situación en México", *Analytical Paper*, OCDE, París.
- Hopkins, D. et al. (2008), "Reflections on the performance of the Mexican education system", *Analytical Paper*, OECD, París, www.oecd.org/edu/calidadeducativa.
- Larsen, M., C. Lock y M. Lee (2005), "Professional certification and entry-to-practice assessments: A report for the teaching policy and standards branch", *Ontario Ministry of Education*, Ontario, Canadá.
- Lyche, C. (2010), "Preventing drop-out: policies that work", paper prepared for the OECD activity overcoming school failure: Policies that work, OCDE, París.
- Matthews, P. et al. (2008), *Policy Measures Implemented in the First Cycle of Compulsory Education in Portugal (International Evaluation)*, Ministry of Education, Lisboa.
- Nicoletti, G. y S. Scarpetta (2005), "Product market reforms and employment in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 472, OCDE.
- Nieto de Pascual Pola, D.M. (2009), "Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México" (comisionado por la Universidad Iberoamericana para la OCDE), *Analytical Paper*, OECD, París.
- OCDE (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, París.
- OCDE (2008), *PISA 2006: Vol. 2: Data*, PISA, OCDE Publishing.
- OCDE (2009), "Tuempresa.gob.mx: A one-stop shop for quick and easy business start-ups in Mexico", www.oecd.org/dataoecd/55/36/43863212.pdf.
- OCDE (2010a), *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, OCDE Publishing.
- OCDE (2010b), *Improving Health and Social Cohesion through Education*, Educational Research and Innovation, OCDE Publishing.
- OCDE (2010c), *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*, OCDE Publishing.
- OCDE (2010d), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*, PISA, OCDE Publishing.
- OCDE (2010e), *Value for Money in Health Spending*, *OECD Health Policy Studies*, OCDE Publishing.
- OCDE (de próxima aparición), *Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for Mexico*, OCDE Publishing.
- Office of Fair Trading (2008), *Personal Current Accounts in the UK*, www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/financial_products/OFT1005.pdf.
- Pont, B., D. Nusche y H. Moorman (2008), *Improving School Leadership: Volume 1: Policies and Practices*, OCDE, París.
- Ros, A. (2010), "The determinants of pricing in the Mexican domestic airline sector and the impact of competition and airport congestion", *Working Paper*, 23 de abril de 2010, OECD-CFC Competition Assessment Project.
- Santibáñez, L. (2002), "¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del magisterio", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. 32, No. 2, pp. 9-41.
- Urzúa, C. (2009), "Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en México", *Finanzas Públicas* Vol. 1, No. 1, pp. 79-118.
- Wilkinson, R. y K. Pickett (2010), *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Penguin, Londres.
- Banco Mundial (2010), *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington, D.C.
- Woelfl et al. (2009), "Ten years of product market reform in OECD Countries – Insights from a revised PMR indicator", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 695.



From:
OECD Economic Surveys: Mexico 2011

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-en

Please cite this chapter as:

OECD (2011), "Reformas estructurales en las políticas regulatoria, de competencia y de educación para lograr un crecimiento más rápido de la productividad", in *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264115934-6-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.