

*México, mejores políticas para un desarrollo incluyente 2012* (2012), México, D. F., Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Serie “Mejores Políticas”, 76 pp.



<sup>1</sup> Las reseñas que se presentan en este número de *Cofactor* han sido preparadas por el equipo de investigadores del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social.

El estudio reúne una serie de recomendaciones en materia de política pública diseñadas específicamente para México, que atraviesa por una etapa de cambio gubernamental, representando una oportunidad para consolidar los avances y acelerar la convergencia hacia estándares de bienestar más elevados. En medio de un contexto de crisis internacional, la nación mexicana cuenta con estabilidad macroeconómica, un crecimiento económico que duplica el promedio de la OCDE y un proceso avanzado de apertura comercial con el exterior. Pese a estos buenos fundamentos, el país enfrenta retos en materia de competitividad económica e inclusión social.

A continuación se presentan algunos de los temas más relevantes del estudio y las recomendaciones de política pública que se desprenden del diagnóstico y análisis de la OCDE para México:

## El potencial de crecimiento

La convergencia en la nación con el nivel de vida promedio de los países de la OCDE ha sido lenta, pudiendo aprovechar las fortalezas para impulsar el potencial de crecimiento. La república mexicana dispone en abundancia de recursos naturales, población joven y dinámica, así como de un elevado grado de apertura comercial, además de compartir frontera con la mayor economía del mundo. Pese a los logros alcanzados en cuanto a cobertura de los servicios de salud y educación, el fomento de la competencia y el combate a la pobreza, persisten importantes cuellos de botella que limitan la maximización de los activos disponibles, requiriéndose algunas reformas estructurales.

La brecha entre México y los demás países de la OCDE se explica a partir de una menor productividad laboral, por lo que la clave para impulsar el crecimiento es mejorar el desempeño en esta variable. Se requieren reformas orientadas a fortalecer el sistema educativo y laboral, intensificar la competencia industrial, eliminar barreras a la inversión extranjera directa, fortalecer el aparato legal, aumentar los ingresos del Estado y elevar la competitividad.



## Recomendaciones clave en materia de impulso al crecimiento potencial de la economía

Concepto	Recomendación
Eliminar obstáculos al crecimiento de la productividad.	Impulsar la competencia en los mercados de productos y servicios; reducir las barreras de entrada a empresas extranjeras en los sectores como la electricidad, telecomunicaciones e infraestructura, y fortalecer el Estado de derecho.
Mejorar la calidad y la equidad de la educación.	Fortalecer la capacitación y formación profesional de los maestros, así como la gestión escolar.
Reformar el mercado laboral.	Permitir una mayor generación de empleos y reducir la informalidad.
Reformar el sistema fiscal.	Asegurar mayor competitividad, ingresos no petroleros y mecanismos de estabilidad más sólidos.
Garantizar políticas incluyentes.	Establecer esquemas de compensación para los más pobres y fomentar el federalismo fiscal.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

## Pobreza y desigualdad

México ha puesto en marcha importantes iniciativas para combatir la pobreza, como los programas Progresa (iniciado en 1997) y Oportunidades (establecido en 2002). Hasta 2011 su cobertura abarcaba a más de 5.8 millones de familias mexicanas. Oportunidades ha contribuido a mitigar la pobreza, aumentar la asistencia escolar, combatir la desnutrición y ampliar la cobertura sanitaria entre las familias pobres. Destaca también el Seguro Popular (introducido en 2004) para brindar atención médica a personas que carecen de acceso a servicios de salud, cubriendo a más de 50 millones de personas pertenecientes a los deciles de ingreso más bajo.

El combate a la pobreza y la desigualdad debe continuar. La pobreza disminuyó al inicio del siglo XXI, pero aumentó debido al alza en los precios de los alimentos, a la crisis global y a la caída del empleo formal. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2010 el país tenía 52 millones de personas en condiciones de pobreza; 21% de la población recibía menos de la mitad del ingreso medio, y la pobreza afectaba a 30% de los adultos mayores de 75 años, por mencionar algunos datos.

La pobreza se refleja en indicadores como la mortalidad infantil y el analfabetismo. México es uno de los pocos países de la OCDE donde la desigualdad ha disminuido en años recientes, pero ésta sigue siendo demasiado alta, representando un obstáculo para el crecimiento.



## Recomendaciones clave en materia de combate a la pobreza y la desigualdad

Concepto	Recomendación
Aumentar el gasto social.	Extender la inversión en educación, salud y en transferencias focalizadas hacia la población más pobre.
Sustituir los subsidios por transferencias en efectivo para los más pobres.	Revisar la eficacia de los programas sociales y racionalizar su número para evitar duplicidades y aprovechar sinergias.
Reducir la pobreza en el campo e impulsar el desarrollo rural.	El estudio no hace ninguna recomendación.
Ampliar las oportunidades de trabajo en la economía formal.	Crear incentivos para que los trabajadores busquen empleo en el sector formal.
Incrementar la productividad de los servicios de salud.	Mejorar la atención y reducir los costos.
Mejorar la calidad de la educación.	Aumentar el capital humano, fomentar la movilidad social y reducir la desigualdad.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

## Desafíos fiscales

Luego de los estímulos económicos basados en un mayor gasto público en 2009, el gobierno mexicano ajustó la política tributaria, aumentó los impuestos y redujo el crecimiento del gasto. La desaceleración económica internacional ha postergado la consolidación fiscal que se había planteado. Si la recuperación avanza según lo previsto, el gobierno podría implementar totalmente sus planes originales, fortaleciendo la confianza del mercado en la política fiscal. No obstante, se requieren reformas estructurales que impulsen un crecimiento sostenible e incluyente a largo plazo.

México necesita reformas fiscales y en el sector petrolero para que el presupuesto no dependa de la volatilidad de los ingresos por la venta de hidrocarburos y, al mismo tiempo, que la producción de dichos recursos se mantenga. Es recomendable realizar grandes inversiones

para identificar nuevos yacimientos si se desea mantener más allá de 10 años los actuales niveles de producción de petróleo; también es fundamental fortalecer la recaudación tributaria no petrolera y reducir los subsidios a la energía, sustituyéndolos por transferencias en efectivo para combatir la pobreza, evitar distorsiones en los precios y causar daños al medio ambiente (crecimiento verde).

Las desviaciones abruptas del PIB y sus efectos sobre la pobreza y el empleo podrían evitarse mejorando el marco de la política tributaria, fortaleciendo los mecanismos que mitigan el impacto de las fluctuaciones en los ingresos fiscales, tales como la creación de reservas durante los periodos de bonanza económica, los cuales podrían utilizarse durante las recesiones. Asimismo, resulta aconsejable avanzar en materia de disciplina fiscal en los ámbitos estatal y municipal.



### Recomendaciones clave en materia fiscal

Concepto	Recomendación
Aplicar los planes de consolidación vigentes, si la recuperación económica transcurre sin contratiempos.	
Mejorar el gobierno corporativo y la eficiencia operativa de PEMEX.	Eliminar restricciones a la inversión y fortalecer la rendición de cuentas.
Atender la volatilidad de la producción de petróleo, mejorando el marco de la política fiscal.	Crear fondos para amortiguar las fluctuaciones fiscales mediante una regla de equilibrio presupuestal estructural.
Presentar la contabilidad gubernamental conforme a los estándares de cuentas nacionales.	Identificar ingresos transitorios, evitar reportar operaciones de financiamiento como ingreso, para aumentar la comparabilidad y facilitar la aplicación de una regla fiscal estructural.
Fomentar la aplicación de límites prudentes al endeudamiento en el ámbito estatal y municipal, colaborar con los estados para realizar la transición de los sistemas de pensiones de beneficios definidos a los de contribuciones definidas en cuentas individuales.	

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

## Reforma fiscal para el desarrollo y la equidad

El país debe continuar con los esfuerzos para aumentar los ingresos tributarios; para ello, tendrá que diseñar un régimen más moderno, competitivo y eficiente y menos dependiente de los ingresos petroleros; además, necesita mejorar la eficacia de la administración tributaria y generar incentivos para reducir la economía informal.

La recaudación en México se encuentra muy por debajo de la observada en el resto de los países de la OCDE. En este sentido, tiene que ampliar la base impositiva y mejorar dicha administración para aumentar los ingresos tributarios; al mismo tiempo, la reestructuración del régimen impositivo y de las prestaciones sociales contribuiría a impulsar el crecimiento y reducir la desigualdad en el ingreso. La reforma fiscal es la base para proporcionar mejores servicios públicos y atender los retos que enfrentan la economía y la sociedad mexicana.



### Recomendaciones clave en materia de reforma fiscal integral para el desarrollo y la equidad

Concepto	Recomendación
Aumentar los ingresos tributarios.	Ampliar la base del IVA y del ISR y fortalecer la administración tributaria.
Incrementar los impuestos a la propiedad inmobiliaria y a las emisiones de gases de efecto invernadero.	
Fortalecer la cooperación internacional en materia fiscal.	Eliminar el uso que contribuyentes mexicanos hacen de los paraísos fiscales.
Aumentar las responsabilidades tributarias de los estados y municipios.	Limitar las transferencias del Gobierno Federal, permitir una mayor retención de los ingresos marginales en estados y municipios. En los municipios, el predial y las tarifas de agua ofrecen oportunidades para fortalecer los ingresos.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

### Eficiencia de la gestión pública

En los últimos años, México ha adoptado una serie de reformas para hacer eficiente la administración pública y aumentar el impacto de las políticas gubernamentales, entre las que destacan una mayor

responsabilidad fiscal y transparencia en el proceso presupuestario; mejoras en los mecanismos para las adquisiciones; gestión más adecuada de los recursos humanos y medidas para evitar la corrupción.

Para que el país cuente con finanzas públicas sostenibles a largo plazo, el presupuesto debe ser menos dependiente de los ingresos del petróleo; al mismo tiempo, es importante fortalecer la eficiencia y efectividad del gasto público, así como la rendición de cuentas en el ámbito subnacional.

Por otro lado, se debe reforzar la gestión de los recursos humanos para mejorar el diseño de políticas y asegurar que la prestación de servicios públicos sea más eficiente, efectiva y competitiva. En este punto, la OCDE sugiere consolidar el Servicio Profesional de Carrera.

Otro aspecto consiste en garantizar la calidad de los bienes y servicios que se adquieren con el dinero de los contribuyentes. Los sistemas de compras y de contrataciones públicas representan un espacio de oportunidad para mejorar la prestación de servicios y lograr mayores ahorros. El gobierno electrónico es otro elemento decisivo para los cambios futuros en el sector público; finalmente, es fundamental también mejorar la gestión de riesgos, generando respuestas más adecuadas ante contingencias inesperadas como los desastres de origen natural.



### Recomendaciones clave referentes a eficiencia de la gestión pública

Concepto	Recomendación
Diseñar un proceso presupuestario multianual.	Mejorar la eficacia y desempeño del gasto, así como los resultados del sector público.
Fomentar la eficiencia del gobierno.	Profesionalizar el servicio público, tomar medidas para mejorar la calidad del gasto, ampliar las iniciativas de transparencia y de gobierno abierto.
Garantizar un gasto más estratégico a través de mejores mecanismos de adquisiciones públicas.	Fortalecer la planeación basada en la evaluación y en una fuerza laboral especializada en las instituciones públicas.
Medir la satisfacción de los ciudadanos con las herramientas existentes de gobierno electrónico.	Impulsar un gobierno abierto, alinear mejor la oferta y la demanda y explorar opciones para crear servicios compartidos entre distintos órdenes de gobierno.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

## Disparidades regionales

México es uno de los países de la OCDE con mayor desigualdad en el ingreso, no sólo entre las personas, sino entre una región y otra. Para superar las desigualdades territoriales es necesario impulsar el crecimiento de los estados rezagados. Dado que el bajo desempeño de algunas entidades afecta el crecimiento del país en su conjunto, la estrategia nacional para el desarrollo debe fomentar la competitividad de éstas y procurar que las políticas para aumentar la eficiencia se complementen con las que atienden la desigualdad.

En las regiones mexicanas, se observa un bajo crecimiento de la productividad, inversión insuficiente y falta de empleo. No basta con que desarrollen infraestructura y formen capital humano pues, además, deben crear las condiciones que favorezcan la iniciativa empresarial y la innovación.

Las reformas al federalismo fiscal podrían ofrecer un mejor marco de incentivos para estados y municipios, y proveer la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Resulta deseable que las entidades federativas y los municipios asuman potestades tributarias en aras de fortalecer sus finanzas y disminuir la dependencia de recursos y transferencias provenientes de la federación.



## Recomendaciones clave en cuanto al problema de las disparidades regionales

Concepto	Recomendación
Crear un responsable federal único de la política regional.	Diseñar políticas regionales, crear incentivos para la acción en el ámbito nacional y coordinar horizontalmente a los actores.
Unificar el financiamiento de las políticas de desarrollo regional y establecer presupuestos multianuales.	Aclarar las responsabilidades del gasto en los distintos órdenes de gobierno y eliminar redundancias o duplicidades de funciones.
Establecer un marco de clasificación presupuestal y contabilidad común, acorde con los estándares internacionales.	Establecerlo en todos los órdenes de gobierno.
Fortalecer el seguimiento y la evaluación.	Ampliar la evaluación de resultados, más allá de los programas sociales, a otras políticas públicas, estados y municipios.
Aumentar los incentivos y los ingresos tributarios de los estados.	Limitar las transferencias federales y otorgar a los gobiernos estatales mayores facultades tributarias.
Mejorar la transparencia del ejercicio de las transferencias federales.	Mejorar los mecanismos de nivelación fiscal.
Mantener actualizados los catastros.	Aumentar los ingresos por impuesto predial.
Promover el financiamiento sostenible de los servicios de agua y mayor recaudación local.	Mejorar el entendimiento de las restricciones de disponibilidad de agua y apoyar el incremento de su precio.
Promover la atención de los congresos estatales para apoyar medidas consistentes con el establecimiento de tarifas de agua.	Elevar la capacidad de las agencias locales de provisión de servicio para que alcancen sostenibilidad financiera.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

## Mercado laboral

Para que haya buenos resultados económicos y sociales, y con ello se mitigue la pobreza, es clave que el mercado laboral mexicano funcione adecuadamente. El país requiere reformas orientadas a fomentar el empleo formal para que el mercado contribuya a elevar el nivel de vida de la población y a consolidar un crecimiento incluyente.

El empleo informal en la nación era ya un problema antes de la crisis, pero con ésta se incrementó aún más. Inicialmente esto se debió al descenso del empleo formal, derivado a su vez de la caída en la demanda de las exportaciones. La caída en el empleo formal afectó a trabajadores jóvenes y a los poco calificados, principalmente. La OCDE sugiere reducir el empleo informal, mejorando las políticas de protección social y mediante una reforma a la ley del trabajo (esto último se consiguió recientemente).



### Recomendaciones clave en materia laboral

Concepto	Recomendación
Incentivar el empleo formal.	Integrar los sistemas de atención a la salud y hacer que el componente subsidiado del Seguro Popular dependa del ingreso de las personas. Ampliar la cobertura de la seguridad social y el acceso a servicios tales como vivienda y guarderías.
Garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social.	Alentar a los trabajadores informales a registrar sus actividades.
Simplificar el régimen tributario.	Incentivar la contratación de trabajadores poco calificados. Hacer obligatorias las aportaciones a la seguridad social de los trabajadores independientes.
Promover los contratos temporales y de tiempo parcial.	Alentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, asegurando que cuenten con garantías y protección.
Adoptar nuevas formas de capacitación laboral.	Establecer contratos de aprendizaje.
Fomentar los periodos de prueba.	Facilitar la conversión de los contratos temporales en contratos a largo plazo y evitar los abusos.
Poner en marcha una reforma laboral integral y equilibrada.	Reducir el costo de la contratación y el despido de trabajadores; facilitar el uso de contratos temporales, sin dejar de cumplir la legislación de protección al empleo; aumentar la libertad de los sindicatos y mejorar la representación de los trabajadores en los contratos colectivos; establecer seguros de desempleo.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

## Sistema educativo

México registra avances en educación, pues actualmente casi todos los niños de 5 a 14 años asisten a la escuela y se trabaja para incrementar el número de quienes terminan la enseñanza media y superior. Los estudiantes mexicanos muestran bajo desempeño en la prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE. Adicionalmente, una cuarta parte de los jóvenes de 15 a 29 años no estudia ni trabaja. Por ello es fundamental mejorar aún más el sistema educativo.

La OCDE estima que una mejora de 25 puntos en la prueba PISA durante los próximos 20 años incrementaría el PIB de México en 4.8 billones de dólares. Esto significa que la inversión en educación es altamente redituable.

El organismo sugiere que es conveniente fortalecer la educación preescolar y básica, mejorar el liderazgo y calidad de los docentes para alcanzar mayores progresos en los estudiantes; sin embargo, no debe olvidarse reforzar la educación y formación profesional, así como la educación superior.

## ■

### Recomendaciones clave en educación

Concepto	Recomendación
Ampliar la cobertura educativa y el cuidado de la primera infancia.	Elevar la calidad de la educación mediante la capacitación del personal y el mejoramiento pedagógico.
Fortalecer la inversión en la eficacia de los docentes.	Mejorar la capacitación inicial y la formación continua, revisar los procesos para asignar los docentes a las escuelas y crear conciencia de que su actividad es una profesión y que requiere la evaluación.
Aprovechar mejor la información sobre el desempeño de los estudiantes.	Mejorar los estándares curriculares, el desempeño docente y la gestión escolar.
Fortalecer el sistema de educación y formación profesional.	Establecer una colaboración más estrecha entre empleadores y sindicatos, capacitar de manera integral para el trabajo, mejorar la calidad de la enseñanza y ofrecer mayor información.
Reformar el financiamiento de la educación superior.	Buscar un equilibrio entre costo público y beneficio social (colegiaturas versus subsidios), fomentar la transparencia en la asignación de recursos a las instituciones e impulsar mecanismos que promuevan la equidad.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

## Salud

En México, la esperanza de vida aumentó cerca de 18 años entre 1960 y 2009, llegando a los 75 años; a pesar de este incremento, ocupa el quinto lugar más bajo de la OCDE. Para mejorar los servicios de salud pública, se debe atender las deficiencias en materia de calidad y recursos de los estados más pobres, así como orientar los servicios hacia donde produzcan mayores beneficios.

El Seguro Popular ha ampliado la cobertura médica básica a toda la población, alcanzando a más de 50 millones de personas que antes carecían de acceso a la seguridad social. Los avances hacia la cobertura universal de salud son extraordinarios. El siguiente reto será garantizar y mejorar el acceso a la atención ampliando la gama de servicios cubiertos por el programa, facilitando su accesibilidad en todos los estados.

El Estado debe atender las brechas de eficiencia y financiamiento del sistema de salud pública, integrar a las distintas instituciones que

ofrecen atención médica en los distintos segmentos; al mismo tiempo, es importante mejorar la calidad y la eficiencia de la atención y superar la amenaza que representan la obesidad y la diabetes para la salud pública.



### Recomendaciones clave en salud

Concepto	Recomendación
Garantizar el financiamiento adecuado del sistema de salud.	Adoptar la reforma fiscal integral.
Reducir los obstáculos que quedan para el acceso a los servicios.	Mejorar la disponibilidad y calidad de los servicios y ampliar el paquete de atención médica cubierto por el Seguro Popular.
Fomentar la eficiencia de los hospitales públicos.	Adoptar una separación clara entre las funciones del adquirente y el proveedor, establecer mecanismos de pago entre instituciones basados en resultados.
Alentar la productividad de los profesionales de la salud.	Vincular la remuneración con la eficiencia y la calidad, y garantizar que la práctica privada de la medicina no reduzca la disponibilidad de los servicios públicos.
Mejorar el buen gobierno del sistema.	Fortalecer los mecanismos de información y los marcos de rendición de cuentas de todas las instituciones e invertir en la capacidad de gestión en todos los ámbitos del sistema.
Fomentar la calidad y la rentabilidad de la atención.	Fortalecer la prevención de las enfermedades y las iniciativas de promoción de la salud, sobre todo para atender la obesidad y la diabetes.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

### Igualdad de género

En México, las brechas de género en educación se han ido cerrando, e incluso se han revertido. Pese a estos avances en materia educativa, persisten distinciones de género en cuanto a trabajo remunerado y no remunerado, ubicándose entre las más grandes de los países de la OCDE.

En los niveles de educación media y superior, las mujeres observan mayores tasas de inscripción en comparación a los varones (90% contra 84%, respectivamente) y de graduación (21% contra 18%, en ese orden). Con respecto al desempeño académico, las niñas presentan un

rendimiento similar o mejor al de los niños. A los 15 años de edad, las niñas superan a los varones en lectura. En matemáticas y ciencias, los niños superan a las niñas, pero las diferencias son pequeñas.

Las mujeres mexicanas están subrepresentadas en los cargos directivos, ganan menos que los hombres y tienen menores probabilidades que ellos de poseer un negocio y emplear a otros. Los roles de género constituyen una barrera importante a las oportunidades económicas de México y de las mujeres mexicanas.



### Recomendaciones clave en materia de igualdad de género

Concepto	Recomendación
Promover una cultura de igualdad de género.	Implementar estrategias desde la infancia a través de literatura didáctica, actividades lúdicas, talleres escolares y otras actividades que permitan cambiar actitudes estereotipadas sobre los roles de género.
Fortalecer la ayuda pública y desarrollar políticas de conciliación trabajo-familia.	Establecer licencias remuneradas para padres de familia y flexibilidad laboral, algo esencial para movilizar el empleo de las mujeres y mejorar la equidad de género.
Incrementar esfuerzos para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de cuidado infantil (guarderías) para la primera infancia.	Contar con servicios accesibles, asequibles y de alta calidad para facilitar el empleo de las mujeres.
Continuar con los esfuerzos de instituciones como el INEGI e INMUJERES.	Recolectar y generar información que permita monitorear las brechas de género.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

El estudio de la OCDE analiza también los temas de innovación, integración de México a la economía mundial mediante el comercio y la inversión extranjera directa, la competencia y los monopolios públicos y privados, telecomunicaciones, política regulatoria, entorno empresarial, crecimiento verde, sector agrícola y áreas rurales, gestión del agua y el impacto económico de la seguridad. En cada caso, se ofrecen recomendaciones de política pública.