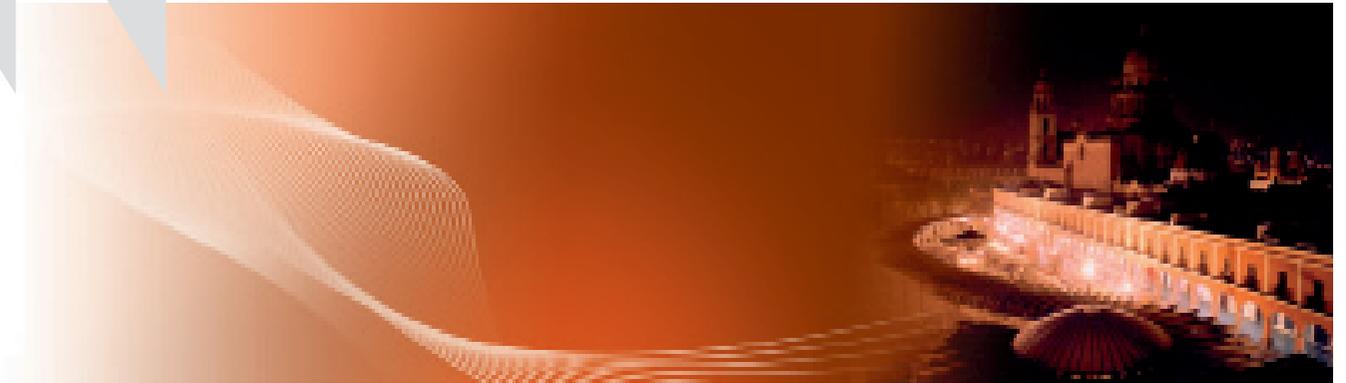




Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible



Mayo 2010

Contenido

Prólogo	2
La economía	3
Mercado laboral	6
Proceso presupuestario, reforma regulatoria y eficacia del sector público	9
Sistema impositivo	12
Competencia	14
Desigualdad	17
Educación	20
Innovación y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs)	23
Medio ambiente y Crecimiento Verde	26
Salud	29



Prólogo

La crisis económica y financiera está llegando a su fin, no sin dejar cicatrices profundas en la economía global. México ha sido uno de los países más afectados. Si bien el sistema bancario mexicano resistió bastante bien, la industria manufacturera se vio muy golpeada por la caída en la demanda global. La contracción del PIB de un 6.5% durante 2009, una de las caídas más grandes en la historia de México y la más grande entre los países de la OCDE, refleja la intensidad del impacto.

El Gobierno de México tomó medidas decisivas para abordar la emergencia, incluyendo un paquete de estímulo fiscal equivalente al 1.6% del PIB. El incremento en el gasto en infraestructura, los subsidios temporales al empleo y el aumento de las transferencias sociales contribuyeron a frenar la caída y a facilitar una recuperación más rápida y vigorosa de lo esperado. Según el Banco de México, el PIB debería repuntar entre 4-5% este año y entre 3.2-4.2% en 2011.

Este repunte, sin embargo, más que una “vuelta a la normalidad” supone una oportunidad de cambio para abordar las vulnerabilidades de la economía mexicana. El país ha logrado avances importantes en materia de estabilidad macroeconómica, política monetaria y transparencia fiscal, pero aún no ha sido capaz de generar un crecimiento endógeno fuerte, impulsado por un mercado interno vibrante y una economía competitiva. La razón principal es que el país sigue teniendo grandes desafíos estructurales que requieren de cambios de fondo.

El momento actual nos impone avanzar en una agenda de cambio para equipar al país con un nuevo andamiaje de leyes y políticas que promuevan un crecimiento económico más fuerte, más limpio y más justo. Se requiere construir un sistema fiscal robusto que ayude a reducir las disparidades; un presupuesto enfocado en resultados en el mediano y largo plazo; un mercado laboral calificado, equilibrado y en sintonía con las exigencias del futuro; un sistema educativo de vanguardia; un marco de políticas e incentivos para promover la competencia, el gobierno corporativo y la innovación; un crecimiento verde promotor de una nueva cultura ecológica; y un sistema de salud integral, de calidad y sostenible.

Este documento aborda estos y otros retos estructurales a los que México tiene que hacer frente en los próximos años y avanza una serie de recomendaciones basadas en la experiencia internacional. México cuenta con grandes fortalezas para enfrentar los muchos desafíos con éxito: una democracia vibrante; un congreso cada vez más convencido de la necesidad de las reformas; un impacto relativamente bajo de la crisis en el desempleo; un sector bancario más sólido y estable que en muchos otros países de la OCDE; y una población joven, ávida de nuevas oportunidades. Adicionalmente, la administración actual está promoviendo reformas ambiciosas en el mercado laboral y en el marco de la competencia que pueden impactar positivamente la productividad y el empleo.

La OCDE seguirá apoyando el esfuerzo de México. Seguiremos trabajando intensamente para evaluar y comparar las experiencias de gobierno y contribuir en la búsqueda de las mejores soluciones a los desafíos presentes y futuros. Esperamos que este compendio de recomendaciones refleje la riqueza y el valor de esta cooperación, pero también su enorme potencial de cara a la construcción de un porvenir más próspero, equilibrado e incluyente para todos los mexicanos.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Angel Gurría', is positioned above the printed name.

Angel Gurría
Secretario General

La economía

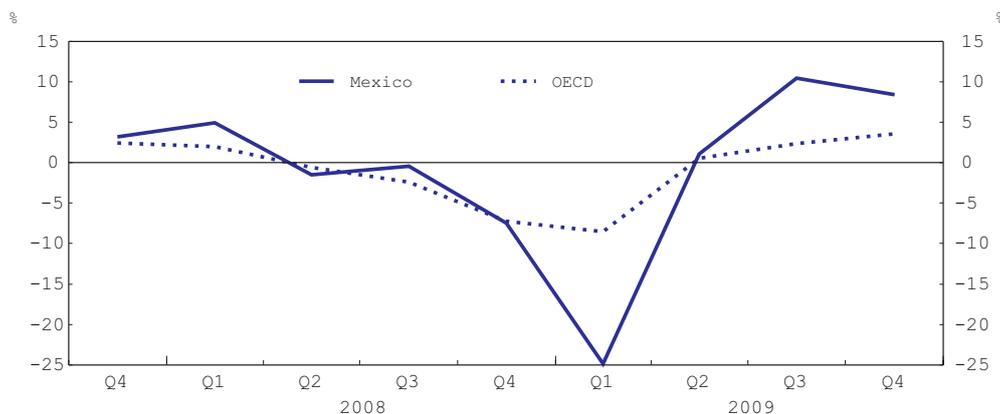
Tras la peor recesión en décadas, la economía mexicana está mostrando signos de recuperación. La actividad económica experimentó una fuerte aceleración durante la segunda mitad de 2009, ayudada por la recuperación de la demanda extranjera, la renovación de inventarios y el alza en el precio del petróleo. Si bien las remesas de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos siguen cayendo, la balanza en cuenta corriente ha mejorado de forma notoria y ha contribuido a una revaloración del tipo de cambio. Las exportaciones se mantienen como consecuencia de la recuperación de la producción industrial en los Estados Unidos, lo que contribuye a la reactivación de la actividad manufacturera y de la inversión empresarial en México.

Perspectivas macroeconómicas

Debido a la inesperada fortaleza de este repunte de la actividad, las perspectivas de crecimiento para 2010 han mejorado. Se espera un crecimiento del PIB de entre el 4 y el 5% en 2010, según el Banco Central, fundamentalmente motivado por las exportaciones y la inversión privada durante la primera mitad del año. El consumo privado debería recuperarse gradualmente en la segunda mitad de 2010, a medida que el desempleo disminuya. Con un pronóstico de reducción del crecimiento de las exportaciones durante la segunda mitad de 2010 y en 2011, el crecimiento del PIB se podría desacelerar, cayendo por debajo del 4% el año próximo. La balanza en cuenta corriente sería, pues, ligeramente negativa, ya que el crecimiento de las importaciones debería fortalecerse a medida que aumenta la demanda interna.

Crecimiento del PIB: comparación entre México y la OCDE

(Con respecto al período anterior - tasa anual)



La inflación mexicana sigue siendo alta, aunque se espera que vaya descendiendo de manera gradual. La tasa general del 5% estaba muy por encima del objetivo inflacionario del banco central en marzo (3% +/-1%), pero la inflación subyacente siguió disminuyendo y las expectativas a medio plazo concuerdan con las expectativas del banco central. La baja actividad económica, la consolidación fiscal en curso y la apreciación del tipo de cambio deberían ayudar a contener los efectos de las recientes subidas de precios públicos. La inflación debería, por tanto, converger gradualmente hacia el rango fijado por el banco central, lo cual permitiría mantener las tasas alrededor de sus niveles actuales y ayudar así a consolidar la recuperación.

Política fiscal

La consolidación fiscal está en marcha. El presupuesto para 2010 prevé recortes en el gasto y un aumento de los impuestos (IVA, impuestos sobre la renta de las personas físicas y empresas e impuestos especiales). Se espera que el volumen de endeudamiento del sector público (una medida genérica del déficit presupuestario que incluye la inversión de PEMEX pero excluye los ingresos extraordinarios) mejore en 2010 gracias a las medidas de consolidación presupuestarias, la recuperación cíclica de los ingresos y el aumento del precio del petróleo. La disciplina fiscal es necesaria para compensar la reducción estructural de los ingresos, atribuible



a la caída de la producción petrolera. Si no se toman medidas para reducir la dependencia presupuestaria de los ingresos provenientes del petróleo, se corre el riesgo de una reacción adversa de los mercados. En el caso de que los precios del petróleo sobrepasaran lo estimado en el presupuesto, estos excedentes en el ingreso deberían invertirse en los fondos de estabilización petrolera para proteger al presupuesto de posibles fluctuaciones futuras.

A mediano plazo, una reforma que contribuya a ampliar la base fiscal debe incluir medidas para reducir la ineficiencia en el gasto, eliminar los subsidios a la energía y mejorar la recaudación de impuestos en el sector informal, a la vez que mejorar los incentivos para que las empresas operen en el sector formal. Las exenciones de IVA para alimentos y medicamentos y el subsidio para el empleo deben revisarse, ya que existen mejores herramientas para mejorar la redistribución del ingreso a un menor costo. Los subsidios en el ámbito de la energía son costosos, distorsionan el comportamiento económico y dañan el entorno medioambiental. En un momento en el que México ha decidido alinearse con los esfuerzos globales para mitigar el cambio climático reduciendo sus emisiones de gases de efecto invernadero, estas ayudas deberían ser sustituidas de manera gradual por políticas sociales que compensen a los segmentos más vulnerables.

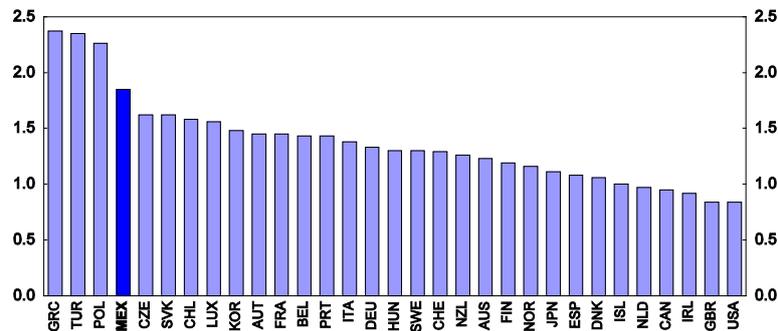
Una mayor utilización de los impuestos indirectos y su aplicación podrían contribuir a extender la fiscalización del sector informal de la economía. Además, México debe reducir los costos de formalización de los trabajadores, a la vez que se amplían los beneficios de pertenecer al sector formal. Entre otras medidas, se podría considerar la reducción de las cotizaciones sociales, concretamente de los trabajadores con salarios más reducidos, mediante la introducción de un programa más progresivo, o promover una financiación de la seguridad social que se apoye más en los ingresos fiscales generales y no tanto en las cotizaciones salariales. Los obstáculos y costos regulatorios de la formalización podrían reducirse aún más, a la vez que se mejoran la calidad de las pensiones y de los servicios de salud para fortalecer los beneficios de la formalización. México debería considerar la unificación de la protección social que reciben los sectores formal e informal de la economía, en lugar de mantener la actual dualidad que distorsiona los incentivos para la formalización. Estos temas se analizarán más detalladamente en el próximo Estudio Económico sobre México de la OCDE.

Crecimiento a largo plazo

El desempeño económico de México durante los últimos 20 años no ha estado a la altura de sus posibilidades, si se compara con el dinamismo de otras economías emergentes. Si México no consigue elevar su tasa de crecimiento a largo plazo de forma considerable, llevará varias generaciones lograr una convergencia con los niveles de vida de los países de la OCDE. Las reformas para aumentar la calidad de la educación primaria y secundaria, el fortalecimiento de la competencia y la mejora del marco regulatorio serán elementos fundamentales en este sentido, pues acrecientan el potencial de productividad y mejoran el entorno de inversión. Afortunadamente, se aprecian avances en materia educativa, como el aumento del gasto en infraestructuras escolares, la introducción por primera vez en 2008 de un examen de ingreso centralizado para seleccionar a nuevos docentes, y el plan de vincular más estrechamente la progresión profesional de los maestros con su desempeño. Además, están siendo consideradas por el Congreso importantes reformas en materia laboral que podrían generar resultados muy positivos en la productividad y el crecimiento.

En el área de competencia, México ha realizado importantes progresos, especialmente en materia de reforma bancaria (entre otros, relajando las regulaciones de entrada y reduciendo el costo por cambio del proveedor de servicios financieros que pagan los clientes) y de reforma comercial (reducción generalizada de los aranceles de importación). La reciente aprobación, por una gran mayoría en la Cámara de Diputados, de reformas de la ley de Competencia representa un gran avance, con mayores sanciones para los cárteles, la colusión como una infracción penal, la posibilidad de acuerdos amistosos en caso de cooperación y la cesión de mayores poderes a la Comisión Federal de la Competencia. El Manual de Evaluación de la Competencia de la OCDE ha constituido una importante fuente de apoyo para diseñar y promover estos cambios.

Regulación del mercado de productos (2008): a mayor valor, mayor regulación



Fuente: OCDE, Base de datos de la regulación del mercado de productos.

En el área de la regulación, el gobierno, respaldado por la OCDE, ha adoptado la ventanilla única para la apertura de negocios (*one stop shop*), que reduce el trámite a un día. Sin embargo, todavía se pueden incrementar la efectividad y el impacto de las regulaciones de acceso que mejoran la competencia, así como reducir o eliminar las barreras a la inversión privada en sectores como las telecomunicaciones y la electricidad.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Mantener una política monetaria moderada a corto plazo que apoye principalmente la reactivación y la recuperación económicas.
- Favorecer una política presupuestaria prudente dada la previsible disminución de la producción petrolera, de la que hoy depende la mayor proporción de los ingresos fiscales.
- Ampliar la base fiscal mejorando la fiscalización del sector informal y los incentivos para que las empresas operen en la economía formal; revisar la eficiencia del gasto y eliminar los subsidios a los precios de la energía.
- Continuar la redistribución de los recursos educativos hacia gastos no salariales y examinar los incentivos para que los profesores mejoren la calidad y resultados de la enseñanza.
- Seguir fortaleciendo la ley de competencia mediante la aprobación en el Senado de la actual iniciativa de reforma y facilitar la aplicación efectiva de los cambios propuestos.
- Aumentar la efectividad y ejecución de las regulaciones que impulsan y mejoran la competencia y el acceso a los mercados; eliminar los obstáculos a la inversión privada en los sectores de la electricidad y la telefonía fija.



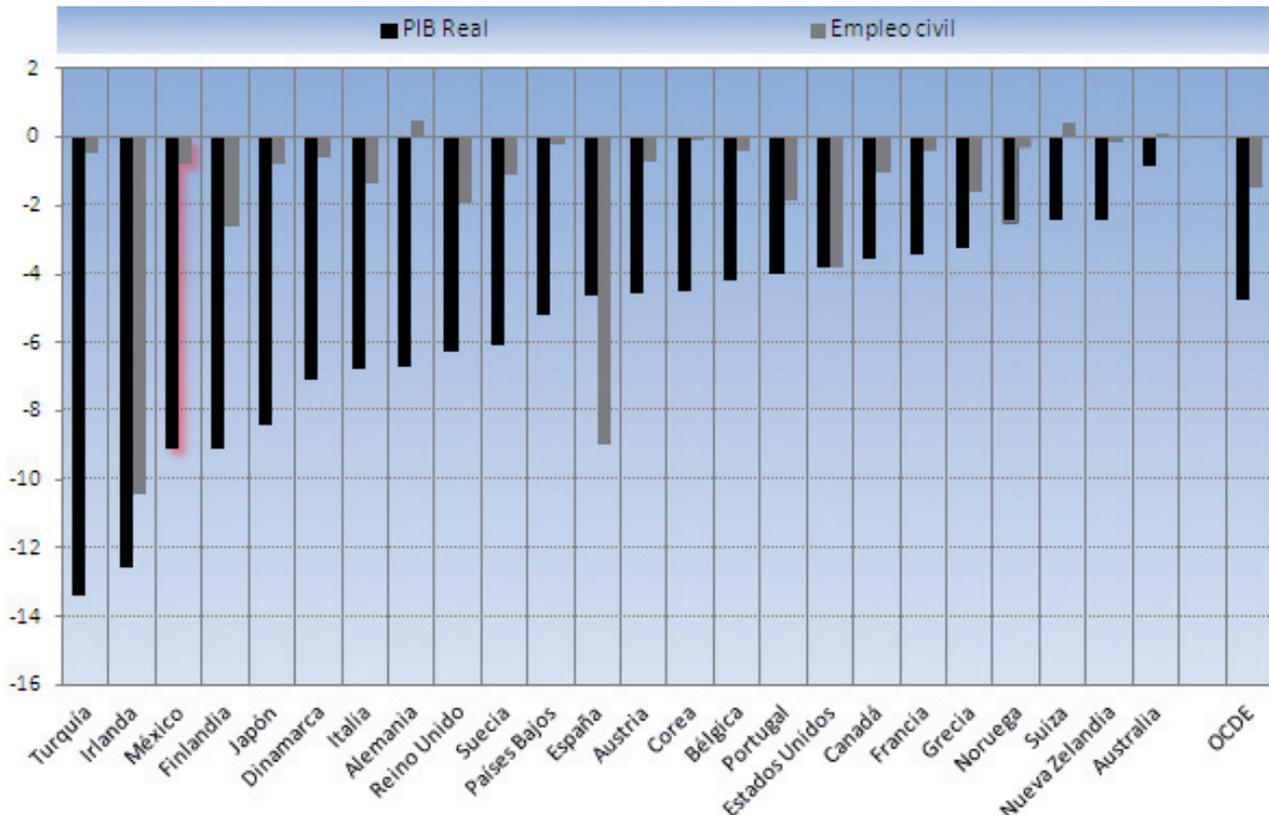
Mercado laboral

La contracción del PIB mexicano, que se vio especialmente afectado por el descenso de las exportaciones, la contracción del crédito y la caída de las remesas, alcanzó rápidamente al mercado laboral. No obstante, el impacto de la desaceleración en el empleo fue moderado, con una contracción del empleo de menos del 1% entre el momento más favorable (primer trimestre de 2008) y el menos favorable (primer trimestre de 2009). Pese a ello, la tasa de desempleo llegó a un nivel histórico del 6.3% en agosto de 2009, con casi 3 millones de desempleados y un considerable crecimiento del empleo informal y la subocupación. Todavía en diciembre de 2009, la tasa de empleo se situaba un punto porcentual por debajo del nivel anterior a la crisis, mientras la tasa de desempleo se mantuvo al 5.3%, casi dos puntos porcentuales por encima de su nivel anterior a la crisis.

Niveles de empleo e ingresos reales

Comparado con la crisis de 1994-1995, el impacto en el empleo de la presente crisis fue de menor magnitud y más sectorialmente localizado. La anterior fue una crisis de balanza de pagos, que desencadenó una amplia devaluación que favoreció el repunte de las exportaciones netas y generó un alto nivel de inflación, socavando profundamente los salarios reales. En contraste, la actual crisis ha afectado negativamente a la exportación y al sector manufacturero. El ajuste del mercado laboral en este sector se produjo principalmente mediante pérdidas de trabajo, aunque la media de horas trabajadas y los ingresos reales también cayeron.

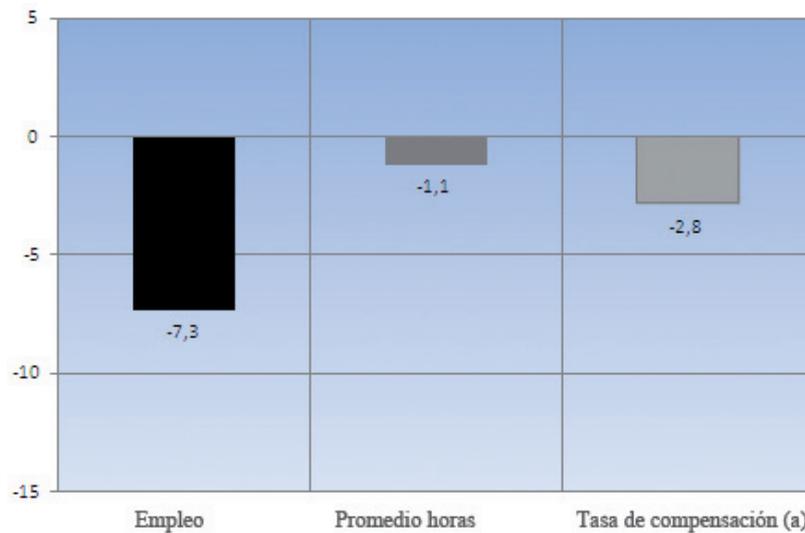
La profunda recesión en México fue acompañada por una disminución relativamente moderada del empleo
(Diferencia entre el trimestre de mayor volumen de empleo y el de menor, definida en términos de PIB real trimestral)



2007T1 – 2007T4 para Irlanda; 2007T3-2009T2 para Italia; 2007T4-2009T1 para Nueva Zelanda, 2007T4-2009T2 para Canadá y Dinamarca ; 2008T1-2009T4 para España; 2008T1-2009T1 para el resto de países, incluido México

Fuente: OCDE Principales Indicadores Económicos

Márgenes de ajuste del mercado laboral en el sector manufacturero mexicano durante la crisis



a) La tasa de compensación se refiere a la compensación total por empleado en términos reales (deflacionada utilizando el deflactor de consumo privado).
Source: Estimaciones OCDE basadas en la Encuesta Industrial Mensual (EIM) del INEGI, para el sector manufacturero únicamente

El riesgo de una informalidad creciente

Los trabajadores del sector formal han sido los primeros afectados por la crisis. El número de trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) disminuyó en un 2.6% entre marzo de 2008 y marzo de 2009, para permanecer al mismo nivel en diciembre de 2009 y comenzar a repuntar en 2010, creciendo un 3% entre abril de 2009 y abril de 2010. En total, en el período comprendido entre noviembre de 2008 y abril de 2010 se perdieron 212 mil empleos. Gran parte de los trabajadores formales despedidos fueron absorbidos temporalmente por el sector informal, donde ya se encontraba una porción significativa de los trabajadores asalariados.

Como en otros países de la OCDE, los grupos más vulnerables (las mujeres, los jóvenes y los trabajadores con niveles de capacitación bajos o parciales) serán seguramente los más afectados por la crisis. Estos grupos son particularmente sensibles a los choques en el sector manufacturero, debido al alto grado de segmentación de ese sector.

Medidas para mitigar los efectos de la crisis

Comparados con la mayoría de los países de la OCDE, los estabilizadores automáticos están poco desarrollados en México. Con un nivel del 7.5% del PIB en 2005, el gasto social público es bajo (el segundo más bajo en la zona OCDE, después de Corea). El financiamiento disponible para los trabajadores en tiempo de crisis es limitado, dada la inexistencia de seguro de desempleo y los escasos recursos disponibles para los programas de activación en el mercado laboral (PAML) (en 2007 representaban menos del 0.1% del PIB). Sin embargo, una mejor posición fiscal al inicio de la crisis comparada con la situación en 1994-1995 permitió implementar una política fiscal contracíclica. En 2008 y 2009, el gobierno mexicano introdujo varios programas dirigidos principalmente al financiamiento de infraestructuras. En total, los estímulos fiscales que implicaron las medidas discrecionales relacionadas con la crisis supusieron un 1.5% del PIB en 2009.

Del lado del empleo, el gobierno mexicano tomó igualmente una serie de medidas importantes. El Programa Empleo Temporal, que ofreció empleo por 10 a 12 semanas a más de 700,000 personas, se amplió un 70% en 2009 y dobló su número de participantes, 30,000 de ellos en las zonas urbanas. También se aprobó un plan de trabajo a tiempo reducido, que suministró subsidios a las empresas obligadas a disminuir la producción, principalmente en la industria automotriz. Esta medida se complementó con una reducción de las contribuciones sociales de las empresas respecto de la contratación de nuevos trabajadores o de aquéllos en riesgo de perder sus trabajos. Finalmente, y en apoyo a los trabajadores desempleados, se flexibilizaron los requisitos para retirar fondos de las cuentas individuales de jubilación y se aumentó la contribución del gobierno a las mismas,

se incrementó el período de cobertura sanitaria y de maternidad, y se proporcionó una ayuda especial para las hipotecas. El Servicio Nacional de Empleo también se fortaleció mediante un mayor financiamiento para la ayuda en la búsqueda de empleos y los programas de capacitación.

Reforma general del mercado laboral

El gobierno presentó recientemente al Congreso una ambiciosa y relevante propuesta para una reforma general del mercado laboral. La propuesta toca casi el 40% de los mil artículos de la Ley Federal de 1970.

Los objetivos clave de la propuesta incluyen:

- Mayor flexibilidad salarial y una vinculación más estrecha entre salarios y productividad, que se logrará principalmente mediante una mayor influencia de los mecanismos individuales de fijación de salarios y una mayor flexibilidad en la evolución de los salarios, con un papel más significativo para la productividad.
- Menores costos de despido, mediante mayores incentivos para la reducción del tiempo necesario para las decisiones legales en caso de despidos injustificados y la eliminación del derecho de reincorporación para los trabajadores con menos de tres años de ejercicio.
- Más oportunidades de trabajo para los grupos subrepresentados (jóvenes, mujeres, discapacitados), para lo cual se adoptarán una serie de medidas encaminadas a facilitar el acceso y las condiciones de trabajo; disposiciones antidiscriminatorias más severas; medidas que protejan a las mujeres en caso de maternidad; mayor flexibilidad de las horas de trabajo; eliminación de las listas de prioridad basadas en la antigüedad; y reglas más favorables para la subcontratación y la externalización (outsourcing).
- Mayor transparencia y representatividad de los sindicatos.
- Modernización y simplificación del sistema judicial respecto a las relaciones laborales.

Desde hace tiempo la OCDE ha venido recomendando a México emprender una reforma laboral para promover la creación de más y mejores empleos. Varias medidas en el proyecto de reforma se encaminan en ese sentido, por lo que sería deseable su aprobación.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Reequilibrar los incentivos de los trabajadores de bajos ingresos hacia el empleo formal, en especial la mejora de la cobertura y la seguridad social y el acceso a servicios como la vivienda y la atención infantil.
- Fortalecer el control sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la seguridad social, como parte de una estrategia integral para fomentar el registro de las actividades informales. En particular, el sistema tributario deberá simplificarse. El gobierno podría considerar igualmente la obligatoriedad de las contribuciones sociales de los trabajadores autónomos, en particular para los profesionales con ingresos superiores a cierto nivel.
- Mejorar el equilibrio entre la flexibilidad del mercado laboral y la protección de los trabajadores, mediante la ampliación de los fundamentos legales para realizar despidos y sustituir el régimen de indemnizaciones por un sistema de cuentas individuales de ahorro.
- Ampliar el alcance de los contratos a corto plazo y el trabajo a tiempo parcial, que pueden resultar útiles para fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral.
- Introducir nuevos tipos de contratos laborales de capacitación, similares a los conocidos como contratos de aprendiz en varios países, así como el mayor uso de períodos de prueba en los trabajos con el objetivo de facilitar la creación de empleos con contratos de largo plazo. El uso de ambos debe regularse convenientemente para evitar abusos.
- Fomentar la capacitación mediante la mejora de la información y orientación acerca de las oportunidades existentes. El desarrollo de módulos de corta duración contribuiría a facilitar la capacitación mientras se está trabajando.

Proceso presupuestario, reforma regulatoria y eficacia del sector público

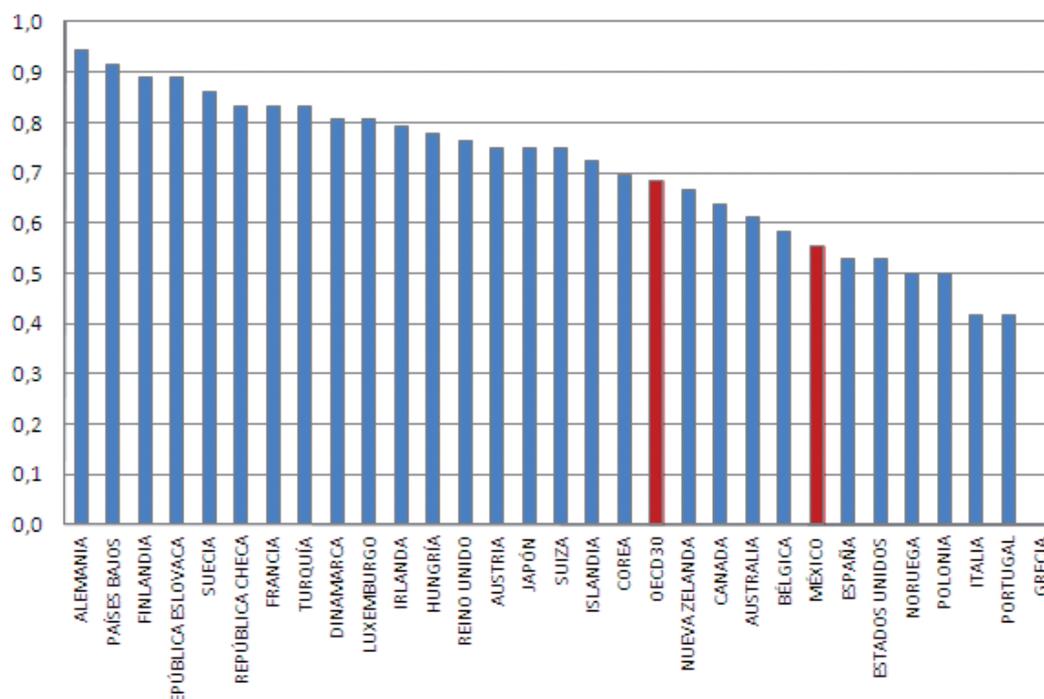
Desde el año 2006, México ha venido introduciendo una serie de leyes para mejorar la responsabilidad y transparencia fiscales. Pero la legislación es sólo el primer paso. Es necesario un respaldo sólido y sostenido a todos los niveles — federal, estatal y municipal — para garantizar la implementación de esas leyes y su utilización. La crisis financiera debe verse como una oportunidad para acelerar el paso y avanzar en las importantes iniciativas de reforma que promuevan un cambio real.

Un mejor proceso presupuestario

Para lograr finanzas públicas sostenibles a largo plazo, México necesita reducir su dependencia presupuestaria de los ingresos petroleros y mejorar su tasa de crecimiento económico. También se necesita mejorar la eficacia y efectividad del gasto público y la rendición de cuentas a nivel subnacional. Entre otras medidas concretas, el país necesita desarrollar un enfoque de más largo plazo para el presupuesto, con un horizonte de tres años que alinee el gasto y su financiación con los planes y objetivos del gobierno para los diferentes sectores, permitiendo una planeación para eventos como el descenso en los ingresos petroleros y el cambio en las características demográficas de la población.

Sería igualmente necesario incorporar el uso de información sobre desempeño en el proceso de formulación del presupuesto, para cambiar el énfasis de los insumos hacia los resultados y facilitar al sector público a centrarse en los resultados, con nuevas estructuras de incentivos y regulaciones que racionalicen e introduzcan mayor flexibilidad para la ejecución y gestión del presupuesto. En esta tarea se debe implicar al congreso, estimulando a sus miembros a que utilicen más las evaluaciones e información sobre los resultados presentados por el ejecutivo para dar seguimiento al desempeño de Secretarías y dependencias relevantes, así como para la discusión de la propuesta de presupuesto.

Uso de la perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario al nivel central de gobierno (2007)



Índice comprendido entre 0 (sin solidez presupuestaria a mediano plazo) y 1 (alto nivel de solidez presupuestaria a mediano plazo)

Alfa de Cronbach: 0,738 (computado con SPSS). Un alfa de Cronbach cercano a 0,6 o 0,7 indica un alto grado de correlación entre un conjunto de variables.

Fuente: *Government at a Glance*, OECD, 2009



Reforma regulatoria

México debe seguir realizando esfuerzos para reducir la complejidad regulatoria en su economía, que compromete el entorno para los negocios, fomenta la falta de transparencia y dificulta la eficacia del sector público. La siguiente fase de la ambiciosa reforma regulatoria del Presidente Calderón, “Base Cero”, debería incluir una evaluación del acervo regulatorio para identificar costos, beneficios e impactos; la cuantificación de beneficios por la eliminación o simplificación de formalidades; y la validación de los resultados con la comunidad empresarial. En Canadá y Corea, reformas similares han demandado un fuerte liderazgo político desde los niveles superiores e importantes consultas con el mundo de los negocios. El programa de simplificación administrativa está dando sus frutos. Ahora, el reto está en extender el alcance de dichos esfuerzos para simplificar las formalidades y los procesos económicos más onerosos e incluir otras etapas en el ciclo de vida de los negocios.

Es necesario que los gobiernos subnacionales (estados y municipios) participen lo más activamente posible en el programa de reforma regulatoria. Muchas de las formalidades más onerosas se manejan a nivel subnacional. Aunque algunas de las 32 entidades federativas han adoptado una política de reforma regulatoria y utilizan herramientas innovadoras, como la administración electrónica (e-government), su grado de progreso, sus capacidades y responsabilidades varían considerablemente. Un esfuerzo coordinado de los tres niveles de gobierno ayudaría a desarrollar un entorno de negocios más dinámico. Las experiencias de Columbia Británica, Cataluña, y Piamonte aportan experiencias útiles para conseguir dicha coordinación.

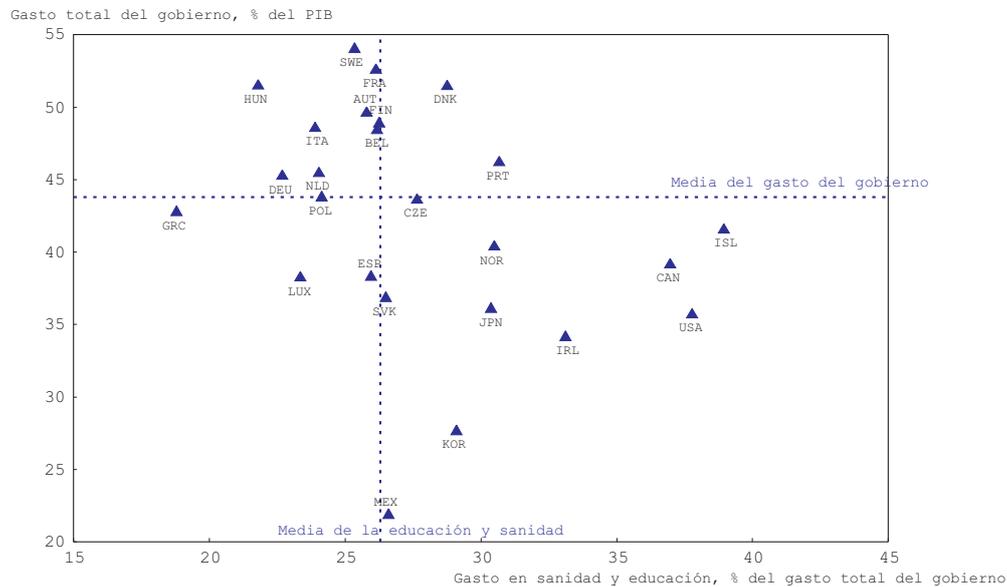
México ha experimentado un gran progreso en lo que respecta al aumento de la transparencia en las prácticas gubernamentales mediante el acceso de los ciudadanos a la información a todos los niveles de gobierno. Programas de transparencia e integridad en las contrataciones públicas, como Testigos Sociales, han permitido un aumento del 50% de las licitaciones y un ahorro estimado de 26 millones de dólares estadounidenses en sus 2 primeros años de actividad. Sin embargo, el país podría hacer más para seguir expandiendo sus iniciativas de gobierno abierto. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) mantiene un estrecho contacto con la OCDE para seguir mejorando sus prácticas, desarrollando indicadores de compromiso público y gobierno abierto.

Eficacia del sector público

Hay una necesidad de mejoras significativas en la forma en la que se administran los recursos humanos del sector público, tanto para mejorar la elaboración de políticas como para garantizar una prestación de servicios más eficaz, eficiente y competitiva. El empleo público debería ser visto como un elemento estratégico en cualquier intento de reformar la administración pública, con un énfasis en la mejora de la productividad. Con la Ley para la Profesionalización del Servicio Público el gobierno federal ha emprendido un proceso de profesionalización de los servidores públicos que debería contribuir a mejorar su efectividad.

México cuenta con un gasto público total relativamente bajo como porcentaje del PIB (21.9%, aproximadamente la mitad de la media de los países de la OCDE). Pero no es sólo cuestión de cantidad, sino de calidad del gasto público. La salud y la educación son dos campos estratégicos en los que se debe mejorar la eficiencia del gasto: la desigualdad entre distintos grupos sociales y estados federales refleja una cobertura educativa y sanitaria incompleta, fragmentación y una baja calidad de los servicios que recibe gran parte de la población. Existe un enorme potencial para mejorar la asignación de los recursos actualmente existentes en ambas áreas.

Gasto en sanidad y educación como porcentaje del gasto total del gobierno ¹



¹ Referido al gobierno general

Fuente: OCDE, National Accounts and Analytical Database, Anexo Estadístico del Segundo Informe del Gobierno

La eficacia del sector público también requiere de creación de capacidades a nivel subnacional y de fomento de la coordinación entre los niveles del gobierno, un aspecto en el que la administración electrónica (e-government) puede ser de especial utilidad. En un sector clave como el del agua, los resultados preliminares de la participación de México en el *Estudio sobre la Gobernabilidad del Agua de la OCDE (2009-2010)* destacó los obstáculos fundamentales para una coordinación eficaz de las políticas de agua entre distintas Secretarías y dependencias públicas, y entre los distintos niveles de gobierno. Entre ellos se incluye: la falta de liderazgo claro en la elaboración de políticas de aguas, la falta de personal y tiempo, la difícil puesta en marcha de las decisiones del gobierno central a nivel local y regional, la ausencia de planeación estratégica y orden secuencial de las decisiones, y un nivel de ingresos inestable o insuficiente por parte de los gobiernos subnacionales para poder implementar políticas eficaces. A pesar de la existencia de mecanismos de coordinación en el sector, la diversidad de actores—la Secretaría de Estado (Semarnat), la agencia gubernamental (Conagua), el organismo interministerial (comité técnico de Conagua), programas interinstitucionales, organizaciones de cuencas fluviales, regulaciones, acuerdos contractuales, bases de datos y transferencias financieras—plantea un serio reto de cara al gobierno del agua.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Desarrollar un enfoque multianual para el presupuesto, centrado en el desempeño y la efectividad del gasto y los resultados en el sector público.
- Involucrar al Congreso en la elaboración del presupuesto, estimulando a sus miembros a que participen en la discusión del mismo.
- Eliminar las regulaciones innecesarias y favorecer la simplificación administrativa, impulsando una evaluación del acervo regulatorio que incorpore la participación de la comunidad empresarial.
- Hacer partícipes a los gobiernos subnacionales en el programa de reforma regulatoria, teniendo en cuenta los enfoques federales para mejorar la competitividad nacional.
- Promover la eficacia del sector público a través de la profesionalización de los servidores públicos, el fomento de la calidad del gasto y la extensión de la transparencia e iniciativas de gobierno abierto.
- Construir capacidades a nivel subnacional y fomentar la coordinación entre niveles de gobierno para lograr un enfoque integrado de las políticas clave, como las de agua.

Sistema impositivo

La proporción de impuestos/PIB de México está muy por debajo de la de otros países de la OCDE, si bien las tasas impositivas nominales no distan mucho de las de otras economías. Esto indica que la base impositiva de México está considerablemente por debajo que la de otros países, ya sea porque la definición legal de la base es más estrecha o bien debido a la existencia de puntos débiles en la administración y recaudación de impuestos. México obtiene muchos más ingresos de los impuestos al consumo que otros países de la OCDE, principalmente relacionados con el petróleo. No obstante, estos impuestos no pueden ser considerados como una fuente estable de ingresos a largo plazo.

Ampliación de la base impositiva y la simplificación fiscal

A pesar de algunas reformas acometidas en los últimos años, el alcance de los gastos fiscales se ha ampliado, y persisten exenciones, deducciones y regímenes de preferencia que crean situaciones irregulares y complican la administración tributaria. La base del impuesto sobre el valor agregado (IVA) sigue siendo muy limitada. Como resultado, tan sólo una pequeña parte de la base potencial está siendo realmente gravada. En México existe una falsa percepción de que la tasa cero del IVA y las exenciones son formas de reducir la desigualdad; realmente las familias más acomodadas son las que más ganan con esto, ya que en general compran más bienes.

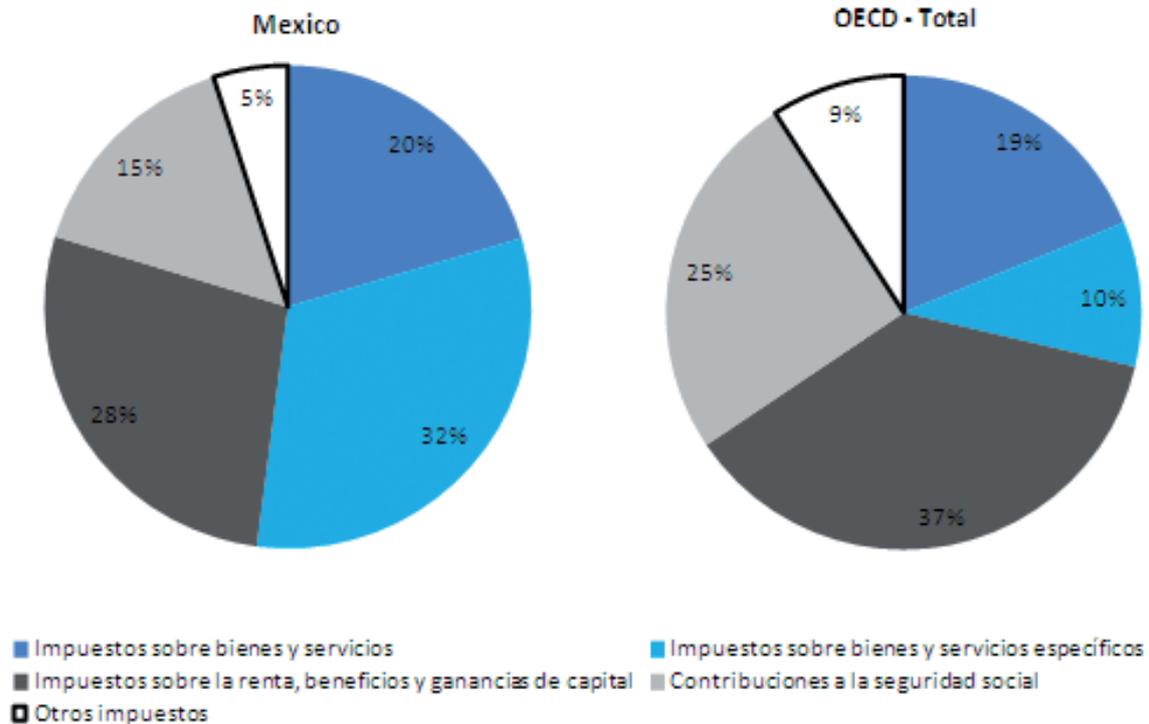
El impuesto predial representa la mayor parte de los ingresos de los municipios mexicanos (59%). Sin embargo, su aplicación es dispareja y sus recaudaciones son mucho más modestas que en la mayoría de los países de la OCDE. Sus anticuados registros de la propiedad han supuesto una importante limitación, a la que se suman unas capacidades de administración local poco sólidas y valores catastrales obsoletos. La administración tributaria local y el cobro por vía administrativa deberían ser reforzados. También es necesario eliminar las subvenciones al consumo de combustibles fósiles, en línea con las medidas ya anunciadas. En su lugar, habría que introducir un impuesto especial sobre el contenido en carbono de la energía consumida, con vistas a reducir las emisiones y mitigar los efectos del cambio climático.

Luchar contra el uso de los paraísos fiscales

México se encuentra en una región donde abundan los paraísos fiscales. Esto ofrece la posibilidad a los contribuyentes mexicanos de evadir impuestos. Las recientes iniciativas de la OCDE y el G20 pretenden contrarrestar dicho incumplimiento mediante el combate a la falta de transparencia en los paraísos fiscales. México ya ha comenzado a explotar estas oportunidades negociando acuerdos para la promoción del comercio y la inversión y convenios que ofrezcan un total intercambio de información, como por ejemplo el firmado con Panamá.

Los siguientes pasos deberían incluir: (1) emprender una campaña para estimular el cumplimiento de quienes tienen depósitos en paraísos fiscales, en la línea de las ya establecidas por el Reino Unido, Estados Unidos y otros países de la OCDE; (2) aumentar los recursos de las autoridades competentes en el SAT (Servicio de Administración Tributaria) y desarrollar programas de formación para auditores para que aprovechen este entorno de mayor cooperación; y (3) explorar la posibilidad de propiciar el intercambio automático de información con otros países (la adhesión de México al Convenio entre la OCDE y el Consejo de Europa sobre Asistencia Mutua Administrativa en Materia Tributaria será de gran ayuda a este respecto).

Comparación de los impuestos de México con los de otros países de la OCDE



Crear estrategias para la reforma fiscal

Al igual que en el resto del mundo, la implementación de reformas fiscales en México es difícil. El gobierno debería enfocarse en la consecución de niveles más altos de cumplimiento tributario voluntario, demostrando al electorado que el dinero de sus impuestos se gasta de manera eficiente. Es necesario un sólido esfuerzo de comunicación para fomentar una reforma fiscal que aumente los ingresos. México debe insistir en que no es posible considerar nuevos gastos con una base de ingresos que actualmente es tan débil. Las miles de exenciones tributarias, deducciones y regímenes preferenciales contribuyen a debilitar la capacidad del gobierno de generar ingresos y mejorar los servicios públicos.

Recomendaciones clave de la OCDE

- México debería considerar una reforma fundamental de su sistema tributario en vista de la necesidad de un aumento en el gasto para combatir la pobreza, invertir en infraestructura, aliviar los déficits presupuestarios y reducir la dependencia de los ingresos relacionados con el petróleo.
- La reforma fiscal debería incrementar los ingresos mediante la ampliación de la base gravable y un mayor refuerzo de la administración tributaria.
- Los ingresos también deberían aumentar por la inclusión de más contribuyentes en el sistema tributario y limitando el uso de los paraísos fiscales por parte de los contribuyentes mexicanos. Sería una reforma tributaria global que debería abordar temas de federalismo fiscal, así como estrategias para una implementación efectiva.

Competencia

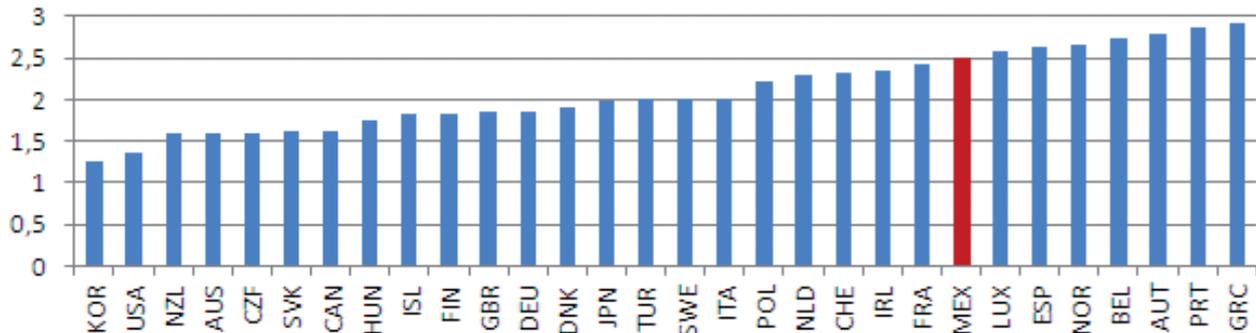
Por muchos años, la economía mexicana se ha visto lastrada por una práctica y una regulación anticompetitivas. Como lo afirma un análisis conjunto de México y la OCDE, el 30% del gasto familiar en México se lleva a cabo en mercados con problemas de competencia. En estos mercados, los consumidores gastan alrededor de un 40% más que si existiese competencia. Esta situación es peor para el decil más pobre de la población, que gasta alrededor de un 42% de sus ingresos en mercados altamente concentrados.

En pocas palabras, los monopolios generan precios excesivos de productos y servicios y reducen el consumo y la capacidad de ahorro de las familias, especialmente las que tienen menos recursos. A medio plazo, los monopolios tienen una influencia negativa en la eficiencia del conjunto de la economía y lastran el crecimiento económico. La falta de una competencia robusta en los mercados nacionales inhibe la eficiencia y la competitividad de la economía de México, contribuye a ampliar las disparidades en los ingresos e impide la innovación.

Refuerzo de la ley de competencia

Aunque la Comisión Federal de Competencia de México ha desempeñado un papel positivo y activo, la legislación en materia de competencia le otorgó hasta ahora poderes insuficientes para su aplicación. El marco legal de competencia de México se encuentra hoy entre los más endeble de la OCDE debido a las inadecuadas disposiciones para su aplicación.

El marco de prevención de prácticas monopólicas necesita refuerzo
(Escala de 0 a 6, desde el más favorable hasta el que menos vela por la competencia)



Fuente: Hoj, J. (2007), "Competition Law and Policy Indicators for the OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 568, OECD Publishing.

Este panorama debe cambiar pronto. La Cámara de Diputados aprobó recientemente una importante iniciativa de reformas a la Ley de Competencia, las cuales se encuentran en proceso de ser aprobadas por el Senado. Se trata de un gran avance. Las reformas abordan efectivamente las debilidades de la ley y pueden crear las condiciones para establecer un marco de competencia efectivo. Entre otras, la propuesta eleva la multa máxima por prácticas monopolistas al 10% de la facturación de una empresa de México, garantiza que se puedan aplicar penas por la participación en carteles, asegura el derecho de las partes interesadas a ser escuchadas por el Pleno de la Comisión de Competencia, permite acuerdos de liquidación y otorga a la autoridad de competencia poderes de investigación que se equiparan con las mejores prácticas internacionales. Si se adoptan estos cambios y se ejecutan debidamente, la nueva Ley de Competencia puede realizar una contribución decisiva a incrementar la productividad y la competitividad de México.

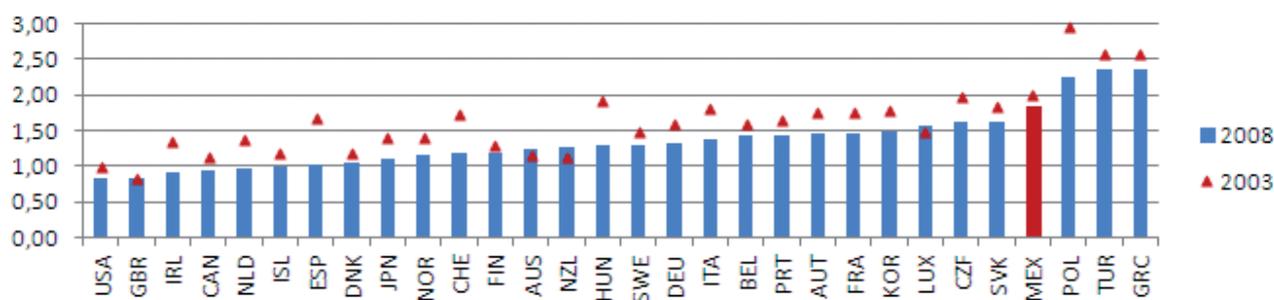
Restricción de la regulación del mercado de productos

La regulación del mercado de productos en México se encuentra entre las más estrictas de la OCDE, dificultando así la competencia. Según el último indicador agregado de la OCDE, se han realizado pocos avances en esta materia en los últimos años. Esto frena la productividad y afecta al crecimiento, limitando la entrada al mercado y la expansión de las empresas más productivas e inhibiendo la inversión y la innovación.

En 2008, México y la OCDE iniciaron un proyecto para evaluar los impactos competitivos de las regulaciones y promover una regulación más favorable a la competencia. Este proyecto ha propiciado ya cambios positivos en política comercial y regulación bancaria, además de recomendaciones que, de adoptarse, podrían producir más de 10,000 millones de dólares de beneficios por año. El proyecto se extiende hasta 2012.

La regulación del mercado de productos sigue siendo estricta

Escala indicativa de 0-6 desde la menor a la mayor restricción



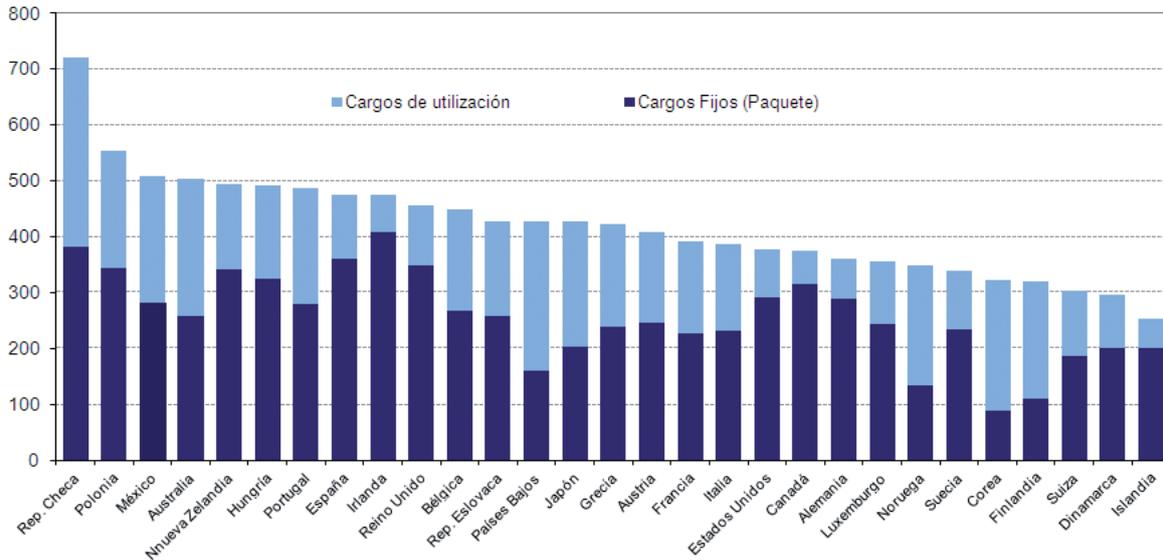
Fuente: OCDE (2010), base de datos de Product Market Regulation, <http://www.oecd.org/eco/pmr>.

Las regulaciones del mercado de productos se deben limitar y la competencia debe de mejorar en muchas áreas. El marco legal debería ampliar la capacidad y los incentivos de las empresas posibilitando la competencia. México puede continuar con sus propios esfuerzos y ampliarlos para examinar y eliminar las restricciones anticompetitivas de la actividad empresarial. El gobierno debería seguir con su programa de evaluación de la competencia y enfocarse en la implementación de las recomendaciones formuladas por la OCDE. Sería conveniente que las Secretarías, Estados y Municipios adopten el Paquete de Evaluación de la Competencia de la OCDE, que contiene una “caja de herramientas” que formula una serie de preguntas simples para identificar las leyes y regulaciones que pueden limitar innecesariamente la competencia.

Apertura de las industrias de red

La competencia en industrias de red sigue siendo débil. Muchas empresas estatales se han privatizado, pero la participación del gobierno en la actividad económica sigue siendo importante. Los sectores de la energía y el agua tienen un alto nivel de propiedad pública, que está a su vez integrada verticalmente. El sector de las telecomunicaciones, aunque privatizado, cuenta con precios de servicios elevados respecto de otros de la OCDE.

Cesta de tarifas telefónicas de la OCDE en el sector residencial, de bajo consumo, febrero de 2010 (dólares PPC)



Nota: La cesta de tarifas telefónicas de la OCDE en el sector residencial incluye acceso fijo y 600 llamadas (desagregadas de acuerdo con la distancia, el destino (fijo, móvil o internacional) y hora del día) en el transcurso de un año.

Fuente: OCDE

Se necesitan esfuerzos renovados para promover la competencia en las industrias de red. Para ellos es fundamental contar con reguladores fuertes, independientes y efectivos. Las recientes reformas de la Ley de Competencia, ya aprobadas por la Cámara de los Diputados y a punto de ser aprobadas por el Senado, pueden aportar una contribución decisiva con vistas a mejorar la competencia en estos sectores estratégicos.

Mejora del estado de derecho

Atendiendo a varios estudios recientes, el estado de derecho sigue siendo el mayor reto del crecimiento en México. Según el modelo de 1997 de Sala-i-Martin, si comparamos a México con los 10 países de mayor crecimiento, el estado de derecho mexicano ha empeorado entre 1996 y 2007 en términos absolutos y relativos. La capacidad de ejecución de los contratos es endeble. Esto queda de manifiesto, por ejemplo, en la existencia de costos de recuperación de la deuda mucho más elevados que en el promedio de los países de la OCDE y muchos otros mercados emergentes, entre los que se incluyen Argentina, Brasil, Chile y China.

La inseguridad en México también se ha convertido en una importante desventaja competitiva. Estimaciones recientes del gobierno muestran que los problemas de seguridad reducen el crecimiento anual en aproximadamente 1 punto porcentual. México necesita seguir realizando esfuerzos por fortalecer el estado de derecho para dotar al sistema judicial de un marco confiable para la realización de actividades empresariales.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Promover la adopción por parte del Senado de la reciente iniciativa de reformas de la Ley de Competencia y reforzar las disposiciones para su aplicación.
- Continuar el examen y la revisión de las leyes y regulaciones que restringen innecesariamente la competencia.
- Añadir una evaluación del impacto sobre la competencia al análisis de las regulaciones supervisadas por Cofemer (Comisión Federal de Mejora Regulatoria).
- Fomentar la competencia en las industrias de red. Propiciar que existan reguladores fuertes, independientes y efectivos.

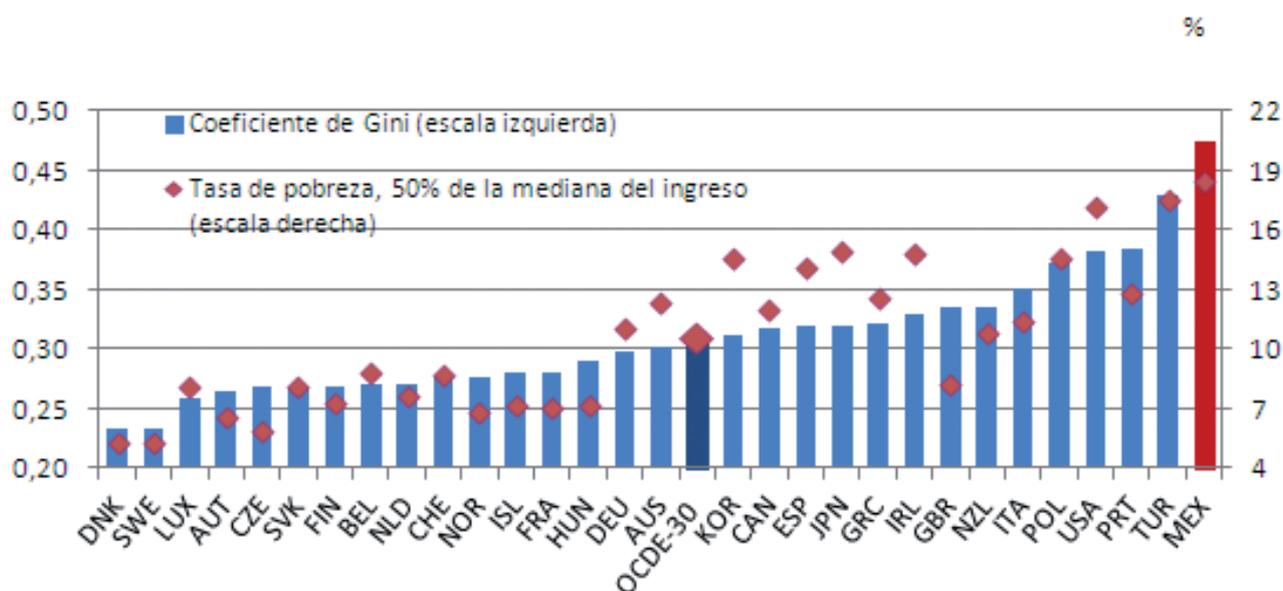
Desigualdad

A pesar de un descenso entre 1996 y 2006, los niveles de desigualdad en México siguen siendo los más altos de la OCDE: Una y media veces más altos que el promedio de la OCDE y dos veces más altos que en los países de baja desigualdad, como Dinamarca. Los ingresos medios del 10% más pobre se sitúan por debajo de los 1,000 dólares (en paridad de poder de compra, PPC), inferior a cualquier otro país de la OCDE. En los países miembros de la OCDE, los ingresos del decil más rico son, en promedio, casi nueve veces superiores a los del decil más pobre; en México la diferencia es 25 veces superior.

Altos niveles de desigualdad de ingreso

Según el estudio de la OCDE «Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries» (*¿Crecimiento desigual? Distribución del Ingreso y la Pobreza en los Países de la OCDE*, 2008), el salario medio del 10% más rico de México en el año 2005 era de unos 25,000 dólares (PPCs). Esto sitúa a México a medio camino entre países como Eslovaquia y Turquía (alrededor de 22,000 dólares) y Hungría y Polonia (alrededor de 28,000 dólares). El 10% más pobre en México acumula cerca del 1.5% del total del ingreso disponible, mientras que el 10% más rico acumula cerca de un 36%.

Niveles de desigualdad del ingreso en países de la OCDE a mediados de la década de los años 2000 (%)



Fuente: OECD Growing Unequal? 2008, cálculos basados en un cuestionario sobre distribución del ingreso de la OCDE.

A pesar del progreso realizado durante las últimas décadas, la pobreza está creciendo de nuevo. Entre 2006 y 2008, la pobreza extrema se duplicó, pasando del 2% al 4% de la población mexicana (i.e. gente que vive con menos de 1.25 dólares diarios), y del 4.8% al 8.2% entre aquellos que viven con menos de 2 dólares diarios. Asimismo, las cifras oficiales sobre la pobreza absoluta, que reflejan el acceso a la alimentación, la sanidad, la educación o la vivienda, además de otras dimensiones, aumentaron considerablemente. El alto índice de pobreza absoluta también se ve reflejado en otros indicadores de las condiciones de vida, como la tasa de mortalidad infantil (que triplica la tasa promedio de la OCDE) y un índice de analfabetismo superior al de la media de la OCDE.

Sectores vulnerables y protección social

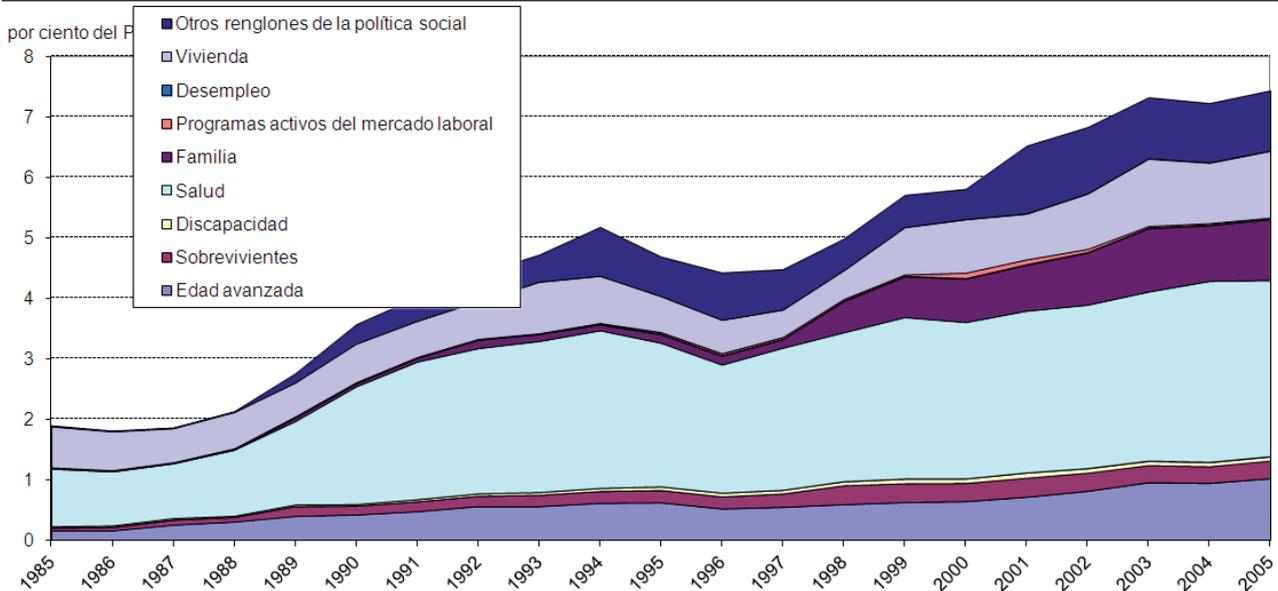
México se distancia de otros países de la OCDE en lo que respecta a la forma general de distribución del ingreso familiar disponible: la mayoría de la gente de clase media tiene un salario mucho más cercano a los trabajadores de la base que a los de la cima. Mientras que la tendencia de la década pasada (los ingresos ganan en el quintil inferior y pierden en el quintil superior) ha disminuido las desigualdades, el reto es acelerar las percepciones de los grupos de menores ingresos en un contexto de recuperación en el ingreso real per cápita.

Dado que la población mexicana es relativamente joven, los niños representan aproximadamente la mitad de todo el sector afectado por la pobreza. Así, la probabilidad de que la pobreza tenga consecuencias duraderas es más alta en México que en otros países de la OCDE. La pobreza entre la población de mayor edad se acentúa entre los más ancianos. La tasa de pobreza entre las personas de 75 y más años (31%) es casi el doble del promedio. Además, como la población mexicana está envejeciendo, existe el riesgo de que aumente la proporción de ancianos pobres.

A pesar del progreso, el sistema de protección social de México sigue siendo limitado, dejando desprotegidos a la mayoría de sus ciudadanos vulnerables. El gasto público social como proporción del PIB ha aumentado desde menos del 2% en 1985 a un 7.4% en el 2005, pero sólo supone poco más de un tercio del nivel observado en otros países de la OCDE. La proporción del gasto público en programas sociales con respecto al PIB de México es modesta, no sólo en términos absolutos, sino también en términos de PIB per cápita.

Las transferencias sociales consiguen poco a la hora de reducir la pobreza en México. Los apoyos públicos en efectivo constituyen únicamente un 6% del ingreso familiar disponible. La mayor parte de este gasto beneficia a la parte superior de la distribución, con menos del 10% destinado al 20% más pobre de la población. Por lo tanto, es prioritario que el sistema de seguridad social sea más progresivo y amplíe su cobertura.

Tendencias del gasto social en México como proporción del PIB, 1985-2005



Fuente: OECD (2010), OECD Social Expenditure database (Base de datos de gasto social).

Programas de alivio de la pobreza

México es un ejemplo interesante en materia de alivio de la pobreza. *Oportunidades* es uno de los programas más innovadores y exitosos destinados a quienes viven en la extrema pobreza o justo por encima de este umbral. El programa, que engloba a cerca de cinco millones de familias mexicanas (2009), ha ayudado a aumentar las tasas de escolarización y la transición exitosa entre la educación primaria y secundaria (especialmente para el sector femenino). Gracias al aumento de las visitas a centros sanitarios recomendadas por el programa, las

mortalidades infantil y maternal han descendido en un 20% y un 11%, respectivamente. Un programa más reciente es el *Seguro Popular*, nacido con el objetivo de proporcionar atención médica, servicios de prevención y protección financiera a la población sin cobertura sanitaria.

Pese a los avances, la mayoría de programas de alivio de la pobreza todavía excluyen a las familias que viven en condiciones de pobreza relativa. Los programas contra el desempleo siguen siendo también rudimentarios. El programa *Primer Empleo* no obtuvo el impacto esperado, pues no proporcionó suficientes incentivos a los empleadores para contratar a nuevos trabajadores. En un contexto económico difícil como el actual, México necesita reforzar las redes de seguridad social para evitar que las familias medianamente pobres caigan en la pobreza extrema. El paquete anticrisis del gobierno contiene medidas para programas de empleo temporal, conservación del empleo y ampliación de la cobertura sanitaria para los desempleados durante algunos meses. Sin embargo, las cantidades destinadas a estos programas son ocho veces menores a las destinadas a mantener bajos los precios de la energía. Una manera de proteger a estas familias es reasignar una parte mayor del gasto anticrisis a los programas de empleo temporal.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Ajustar la cobertura de *Oportunidades* para incluir a todos los segmentos de la población pobre. Mejorar la calidad de la oferta de salud y educación dentro del programa para reforzar su eficacia.
- Mejorar el acceso a la educación secundaria para las familias pobres con el fin de garantizar que la desigualdad no impida a las personas con los ingresos más bajos acumular capital humano, expandiendo el programa *Oportunidades* de becas económicas a los padres a cambio de la asistencia de sus hijos a los centros educativos y la adquisición de capacidades.
- Sustituir los subsidios por transferencias en efectivo etiquetadas para los más pobres. Revisar la eficacia de programas como DICONSA y LICONSA y racionalizar los numerosos programas sociales existentes para evitar duplicaciones y aprovechar sinergias.
- Analizar la combinación de intervenciones dirigidas a combatir la pobreza y promover el desarrollo rural, reforzando la colaboración entre los numerosos agentes implicados.
- Aumentar la rentabilidad del sistema de salud del IMSS para prestar servicios de mayor calidad a menor costo.

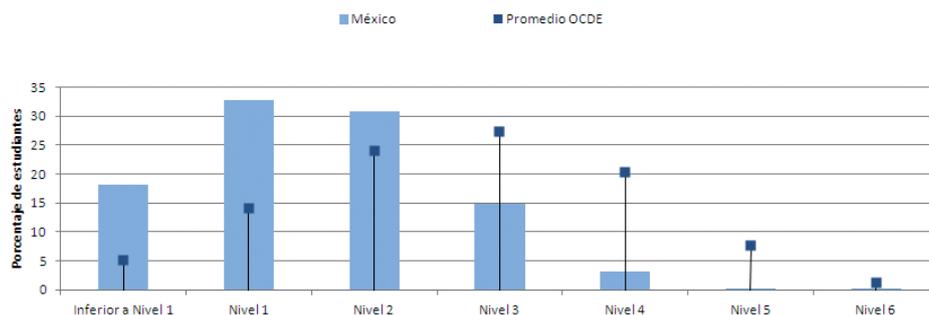
Educación

El sistema educativo mexicano ha crecido a paso acelerado, desde los poco más de 3 millones de estudiantes con los que contaba en 1950 a los más de 30 millones del año 2000. En la actualidad, la escolarización de los niños entre 5 y 14 años de edad es casi universal. Asimismo, se ha avanzado a la hora de garantizar que los jóvenes terminen la escuela. La proporción de estudiantes con estudios de secundaria aumentó del 33% en 2000 al 42% en 2005, reduciéndose también el diferencial de logros de los estudiantes en este nivel con el del resto de países de la OCDE. Este avance se produjo a pesar de un contexto de restricción presupuestaria y crecimiento acelerado de la población en edad escolar, con una proporción considerable de la misma viviendo con menos de 2 dólares diarios (15%).

Pese a la mejoría, siguen existiendo retos importantes. Los resultados del *Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA) 2006* de la OCDE muestran que un número excesivo de estudiantes no cuenta con las competencias y los conocimientos necesarios. Uno de cada dos alumnos de 15 años de edad no alcanzó el nivel de capacidades básicas de PISA (nivel 2), mientras que el promedio de la OCDE fue de 19.2% en 2006. Sólo 3% de los estudiantes mexicanos alcanzó los niveles más altos (5 y 6), que significa contar con la capacidad de identificar, explicar y aplicar conocimientos científicos de manera consistente en una variedad de situaciones complejas de la vida cotidiana. El porcentaje fue tres veces superior en otros países de la OCDE.

Desempeño de México en PISA (Ciencia)

Porcentaje de estudiantes por nivel de dominio



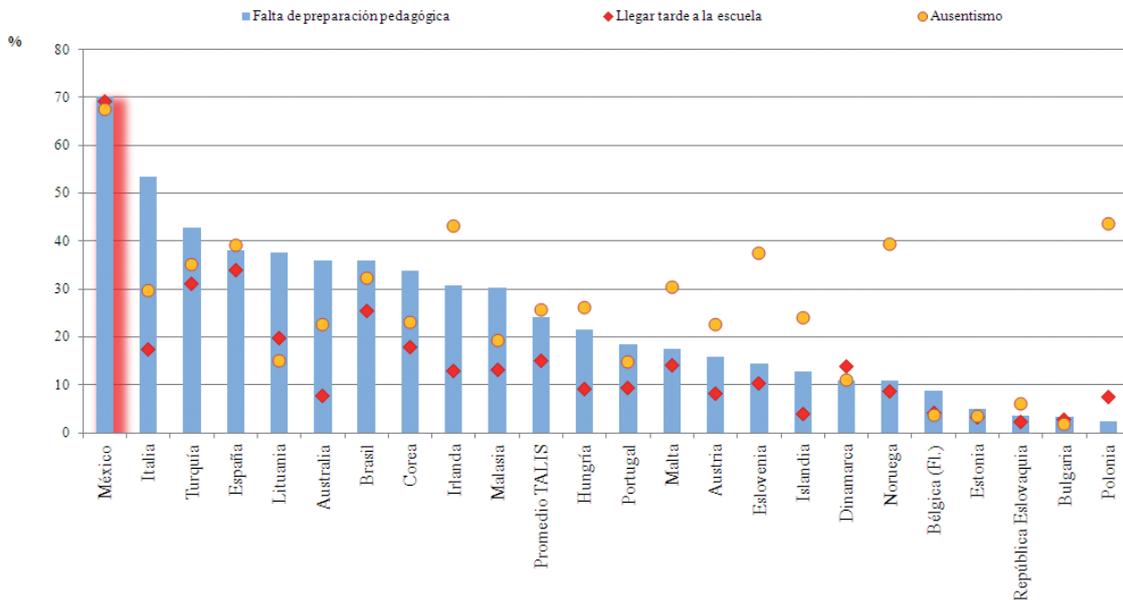
Fuente: OECD, 2007, *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World, Volumen 2, OCDE, París.*

Educación primaria y secundaria

Para mejorar la educación, México puede aprender de las mejores prácticas en otros países con alto rendimiento estudiantil. En estos países se establecen planes de estudio, normas y mecanismos de evaluación a nivel nacional o estatal, pero se delega una autonomía sustancial y discreción para determinar la mejor manera de ayudar a sus estudiantes. Los criterios de evaluación se centran en los logros, en la equidad y en la calidad. Asimismo, se invierte considerablemente en el reclutamiento, capacitación, desarrollo y apoyo a los maestros y directores, conscientes de que la calidad de los educadores es el elemento que más influye en el aprendizaje de los estudiantes. Las lecciones que se desprenden de los países con alto rendimiento muestran que para mejorar las escuelas mexicanas se requiere fortalecer la gestión y la supervisión.

México tiene que abordar problemas relacionados con la calidad del profesorado, así como el ausentismo, la impuntualidad y la falta de preparación pedagógica. Es necesario mejorar los programas de preparación de maestros, los procesos de asignación de personal a las escuelas y el enfoque general de la profesión de educador. Al mismo tiempo, hay que abordar las limitaciones que enfrentan los maestros: algunos se ven obligados a enseñar en una escuela por la mañana y en otra por la tarde, o tienen un segundo empleo en otro sector. Sin embargo, si estos cambios no vienen acompañados de un sistema de evaluación de la calidad docente bien diseñado e implementado, que oriente a cada educador sobre cómo mejorar sus resultados a nivel de desempeño estudiantil, los cambios tendrán poca probabilidad de generar un impacto visible en el desempeño estudiantil.

Porcentaje de maestros cuyo director reportó que las siguientes conductas de los maestros obstaculizan en gran medida o hasta cierto punto la instrucción en su escuela (2007-2008)



Los países se clasifican en orden descendente del porcentaje de maestros que reportan falta de apoyo pedagógico como elemento que obstaculiza la instrucción.

Fuente: OECD

El sistema educativo mexicano se beneficiaría de una clara definición de los planes de estudio y estándares exigidos a los estudiantes en cada materia y grado escolar. También deben definirse adecuadamente los requisitos que tanto el profesorado como los directores de las escuelas deben cumplir, vinculándolos de manera más directa a los procesos de contratación y evaluación de resultados. Con la finalidad de impulsar una cultura de mejora continua y de rendición de cuentas, se recomienda extender el actual sistema de evaluación estudiantil, ENLACE, a otros grados de la educación básica.

La gestión y financiamiento de los centros docentes es también un elemento vital. En este sentido, es recomendable el fomento del liderazgo en la preparación de nuevos docentes y revisar las fórmulas de financiamiento de los estados, de manera que las escuelas que atiendan a la población en las zonas más desfavorecidas reciban proporcionalmente más fondos por estudiante. Sería recomendable también la sustitución de los diversos programas de educación especial (como el PEC o *Escuela Segura*) por un único programa de subvención flexible para todas las escuelas.

Educación vocacional y capacitación

El sistema mexicano de educación vocacional y capacitación tiene muchas fortalezas, entre las que destacan las iniciativas que ofrecen oportunidades de aprendizaje en zonas remotas y para estudiantes con riesgo de abandonar sus estudios; buenos datos sobre integración profesional en el mercado de trabajo y excelentes ejemplos de colaboración entre las industrias y las escuelas profesionales locales. Sin embargo, también enfrenta retos. Por ejemplo, podría ampliarse y mejorarse el modelo de prácticas profesionales. También existe mucho margen de mejora en materia de calidad docente, especialmente en lo relativo a la preparación del profesorado. El sistema podría asimismo beneficiarse de una mejor organización de la certificación vocacional y de una mayor incorporación de las experiencias más recientes en el diseño de nuevas políticas.

Existe una clara voluntad para afrontar estos retos, que se evidencia con las numerosas iniciativas recientemente lanzadas. Sin embargo queda amplio margen de mejora en cinco aspectos concretos. En primer lugar, México necesita integrar un mecanismo coherente de consulta entre empresariado y centros educativos en su sistema de educación vocacional. Segundo, deberían introducirse normas de calidad para los contratos en prácticas con la

finalidad de ampliar la capacitación en el lugar de trabajo y mejorar su calidad. Tercero, los profesionales de la educación vocacional deberían recibir capacitación pedagógica antes o después de ingresar en el gremio. Cuarto, con el objeto de aumentar la claridad en la prestación de servicios de educación vocacional y capacitación, México podría explorar opciones para desarrollar un marco de referencia de certificación vocacional a nivel nacional. Por último, es necesario desarrollar la capacidad de análisis y el uso de información sobre las necesidades y los vínculos con el mercado laboral con la finalidad de orientar el diseño de políticas futuras y mejorar la toma informada de decisiones.

Educación terciaria

La educación terciaria se concibe como una de las claves en la modernización de México dada su capacidad de dotar al país del capital humano necesario para crecer de manera sostenida, alcanzar una mayor integración social y desarrollarse plenamente. Durante los últimos 50 años, el acceso a la educación terciaria ha pasado del 1% al 26.2% en el grupo de jóvenes entre 19 y 23 años de edad. A pesar de este aumento, el nivel de formación terciaria en el conjunto de la población es todavía muy inferior al promedio de la OCDE, alcanzando al 19% de la población entre 25 y 34 años de edad y tan sólo al 9% de los que se encuentran entre los 55 y los 64 años.

El gasto en educación en el nivel terciario creció un 78% entre 1995 y 2006. Sin embargo, dado que el volumen de matriculados creció también con mucha rapidez (61%), el gasto por estudiante sólo aumentó un 10%. El presupuesto público cubre prácticamente el total del gasto nacional en educación terciaria, lo que plantea importantes problemas de equidad ya que una proporción importante de ese gasto beneficia a un grupo reducido de la población, por lo general de mayor ingreso. No obstante, el apoyo público se justifica ya que busca facilitar el acceso de los menos favorecidos por medio de créditos y becas, sin embargo habría que dirigirse a los que verdaderamente las necesitan. Por esta razón, la reforma del financiamiento de la educación terciaria debería incluir tres medidas fundamentales: evaluar si el equilibrio actual de distribución de costos es sostenible y refleja adecuadamente la importancia relativa de los beneficios sociales de la educación terciaria; mejorar la transparencia de la asignación de fondos a las instituciones y hacerla más congruente con la estrategia global de educación terciaria; y ampliar significativamente el sistema de apoyo a los estudiantes necesitados.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Mejorar los programas de formación y capacitación del profesorado, así como el proceso de asignación de personal docente a las escuelas y el enfoque global de la carrera de maestro. Estos cambios deben acompañarse de un sistema de evaluación bien diseñado e implementado.
- Facilitar la capacitación docente para ayudar a mejorar su desempeño, con mecanismos de desarrollo profesional que garanticen que las mejoras sean aplicables en la práctica.
- Fortalecer la gestión y el financiamiento de las escuelas, factor clave para el logro de resultados educativos adecuados y de niveles académicos altos.
- Crear un sistema de educación vocacional y capacitación coherente que ponga el acento en la calidad docente, una mejor certificación de los conocimientos y un mecanismo unificado de consultas con el empresariado para facilitar las prácticas laborales.
- Revisar el financiamiento de la educación terciaria, evaluando el equilibrio entre costos públicos y beneficios sociales, mejorando la transparencia de la asignación de fondos a las instituciones y ampliando los mecanismos de apoyo a los estudiantes y su equidad.

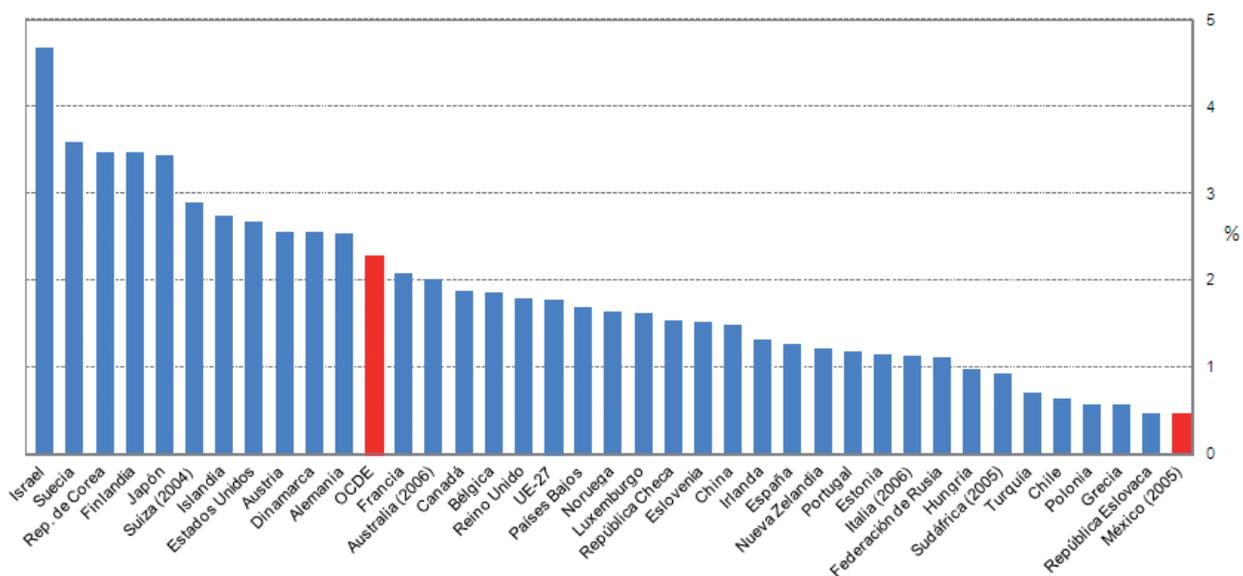
Innovación y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs)

México ha realizado inversiones insuficientes en ciencia, tecnología e innovación. Como resultado, el crecimiento potencial de su economía es inferior al necesario para alcanzar el nivel de otros países y lograr una competitividad comparable a la de otras economías emergentes. De acuerdo con todos los indicadores disponibles, el nivel general de la innovación en México es realmente bajo, no solamente en comparación con otros países de la OCDE, sino también con las economías emergentes más dinámicas. El gasto en Investigación y Desarrollo (IyD) como porcentaje del PIB sigue siendo inferior al 0.5%, en contraste con un promedio superior al 2% en la zona OCDE y cercano al 1.5% en China. México debería aprovechar plenamente sus considerables recursos para impulsar un desarrollo basado en el conocimiento, y aprovechar sus activos en la materia que incluyen polos de excelencia en la educación superior y la investigación científica, un acervo considerable de técnicos e ingenieros altamente calificados, una rica cantera de emprendedores y, sobre todo, una población muy joven.

Innovación, ciencia y tecnología

Los bajos niveles de innovación en México pueden atribuirse a la existencia de un marco poco propicio y a deficiencias en la gobernanza del sistema mexicano de innovación. Esto explica la persistencia de un nivel insuficiente de inversión tanto pública como privada en la materia. El nivel de competencia sigue siendo bajo en sectores estratégicos para la innovación como las telecomunicaciones, la producción y distribución de energía y el transporte. Es indispensable mejorar las competencias del capital humano a todos los niveles y en todos los sectores de la economía. Las nuevas empresas basadas en tecnologías deben tener mejor acceso al financiamiento privado. Aún persisten muchas barreras reglamentarias que obstaculizan la actividad empresarial, y las deficiencias en materia de gobierno corporativo reducen los incentivos para aumentar la eficiencia y promover la actividad innovadora.

Intensidad de IyD (GERD / PIB), 2007 o último año disponible



Nota: GERD = Gasto Doéstico Bruto en Investigación y Desarrollo

Fuente: Indicador de la OCDE 2009 sobre Ciencia, Tecnología e Industria

Por ello la OCDE recomienda hacer un esfuerzo por mejorar la gobernanza del sistema de innovación, garantizando un orden claro de prioridades y una implementación eficiente. Este esfuerzo debe incluir: una mejor coordinación entre las Secretarías de Estado y las agencias responsables de la elaboración y aplicación de las políticas; una evaluación más sistemática y mejores mecanismos para incorporar los resultados de la

evaluación en el diseño de políticas y la asignación de recursos; y una mayor descentralización de las políticas de fomento a la innovación. Todo esto debe ir acompañado de un esfuerzo paralelo orientado a fortalecer la capacidad institucional, financiera y de infraestructura de las diferentes regiones, con el fin de que puedan elaborar y aplicar sus propias estrategias.

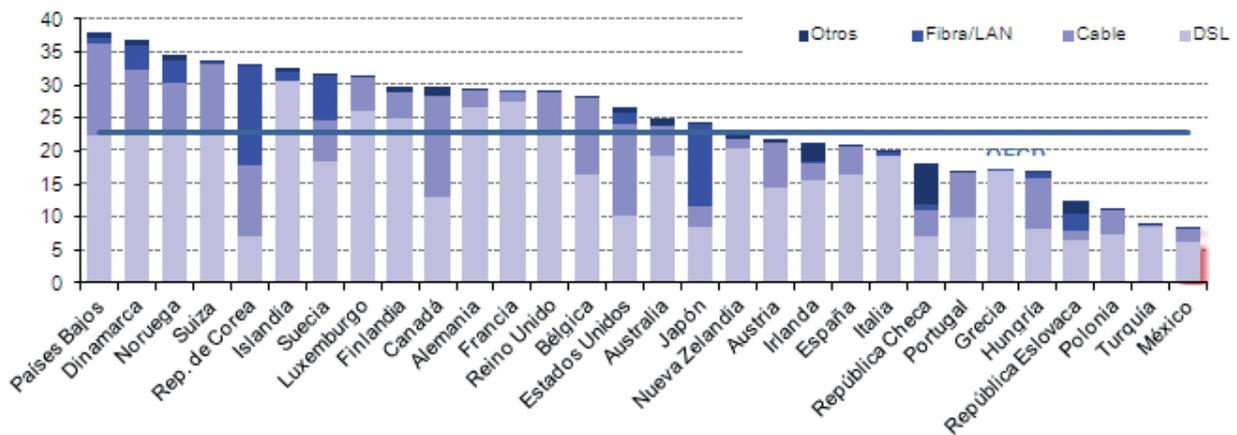
México debería realizar esfuerzos presupuestarios para apoyar la inversión en IyD e innovación, introduciendo reformas orientadas a garantizar una mayor eficiencia del gasto: una mayor dependencia de apoyos directos, en lugar de incentivos fiscales; la simplificación y reestructuración de los principales regímenes de ayuda directa; y la ampliación de los programas de asociaciones público-privadas con el fin de mejorar las sinergias entre la IyD pública y privada en áreas prioritarias, como salud, energía, gestión del agua, suministro de alimentos y seguridad, etc.

El sector de las telecomunicaciones en México

El sector de las telecomunicaciones es un buen ejemplo de cómo la falta de competencia obstaculiza el desarrollo de la infraestructura de innovación en México y dificulta la difusión de las innovaciones en el resto de la economía y la sociedad. Pese a las mejoras de los últimos años, México sigue siendo uno de los países de la OCDE con la infraestructura de telecomunicaciones más atrasada, y con los precios de los servicios telefónicos más elevados. La introducción de reformas para aumentar la competencia en el sector es un imperativo para estimular la innovación, el crecimiento y la competitividad de la economía mexicana.

La densidad de los servicios de telecomunicaciones fijas y móviles, sobre la base del número de abonados por cada 100 habitantes, sigue estando muy por debajo de la existente en la mayoría de los países de la OCDE. Asimismo, la densidad de banda ancha es la más baja de los países de la OCDE y la velocidad de descarga sigue siendo lenta como resultado de la inversión insuficiente en infraestructuras. Esta debilidad del sector de las telecomunicaciones guarda estrecha relación con la insuficiente competencia en el sector y un régimen de inversión relativamente restrictivo que, en el caso de la telefonía fija, impone límites a la propiedad extranjera. Por otra parte, el desarrollo de una competencia eficaz se ve dificultada por el uso abusivo del derecho de amparo, ya que las empresas recurren a procedimientos judiciales para poner trabas a la aplicación de las decisiones de COFETEL, el organismo regulador de las telecomunicaciones, y de la Comisión Federal de Competencia.

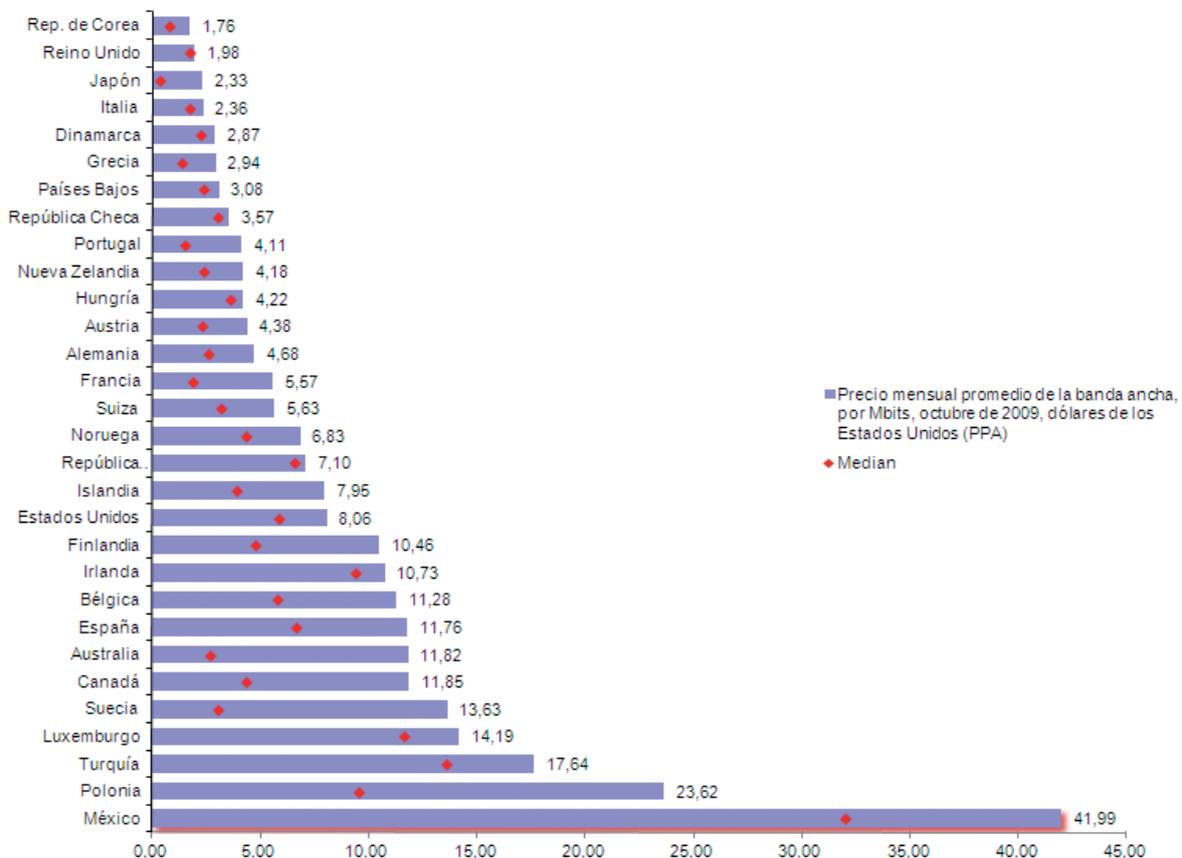
Abonados a servicios de banda ancha por cada 100 habitantes, según tecnología (junio de 2009)



Fuente: OCDE

México tiene algunos de los servicios de banda ancha más caros de la OCDE y las velocidades y los servicios existentes son inferiores a los disponibles en otros países. El siguiente gráfico muestra el promedio (y la media) de los precios correspondientes a un megabit por segundo. Los precios pagados por los abonados mexicanos son muy superiores a los de otros países de la OCDE.

Precio mensual medio en USD de la banda ancha, por mbits (dólares PPC) (octubre de 2009)



Las reformas del marco normativo pueden contribuir a facilitar la entrada de nuevos participantes en el mercado y estimulan la competencia. Por ejemplo, el acceso no discriminatorio de terceros a las redes mediante la desagregación del bucle local (*local loop unbundling, LLU*) y el aumento de operadores en la red móvil virtual podría tener un efecto importante en la competencia de precios. En México, los precios de interconexión son altos, la interconexión se ofrece en puntos que no siempre son técnicamente eficientes y hay dificultades para aplicar sanciones por violaciones de interconexión. En este contexto, es importante que el organismo regulador esté facultado para imponer tarifas de interconexión basadas en los costos y para dictar regulaciones asimétricas en casos en que haya dominación y cuellos de botella para las instalaciones esenciales.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Mejorar el marco de condiciones para la innovación, mediante la inversión en capital humano a todos los niveles y en todos los sectores de la economía
- Reducir los obstáculos normativos y financieros para la actividad empresarial y mejorar la gobernanza de las entidades del sector público.
- Mejorar la gobernanza del sistema de innovación mediante una mejor coordinación entre los ministerios y organismos, una evaluación más sistemática y la descentralización de la política de innovación.
- Apoyar la inversión en IyD e innovación, introduciendo reformas que garanticen una mayor eficiencia del gasto, en particular mediante el fomento de la colaboración público-privada en áreas prioritarias.
- Promover la competencia para aumentar la innovación en todos los sectores y el desarrollo de las infraestructuras esenciales, en particular en las industrias de redes.
- Eliminar los límites a la inversión extranjera y a la propiedad de la infraestructura de telecomunicaciones por línea fija y en el sector de los servicios; permitir el acceso no discriminatorio de terceros a las redes y reformar el marco de interconexión.

Medio ambiente y Crecimiento Verde

Desde la *Evaluación del Desempeño Ambiental de México* realizada por la OCDE en 2003, el país ha tomado importantes iniciativas para mejorar su política medioambiental y su marco institucional. Se han realizado notables avances, por ejemplo, con el fortalecimiento de las medidas de reducción de la contaminación del aire a partir de fuentes móviles y la introducción de políticas proactivas en el ámbito de la protección de la naturaleza y la diversidad biológica. Sin embargo, México debe profundizar aún más la integración de los aspectos medioambientales en sus políticas nacionales y sectoriales, para encaminarse hacia un crecimiento sostenible.

Cambio Climático

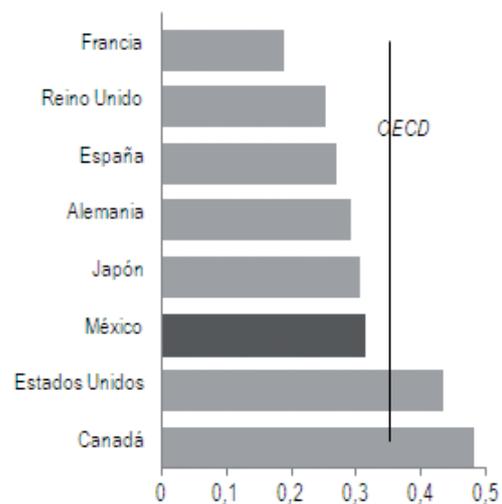
México y Corea no están incluidos en la lista del Anexo I del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y como tales no están sujetos a límites de emisiones definidos con arreglo al Protocolo de Kioto. No obstante, México fue uno de los primeros países no adheridos a Kioto que adoptó la fijación de un objetivo similar. En 2008, anunció una disminución del 50% de las emisiones nacionales para 2050 en relación a los niveles de 2000. El país también adoptó en 2009 un Plan Especial sobre Cambio Climático que incluye una serie de acciones para alcanzar una reducción anual de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de 51 millones de toneladas de CO₂e (-8%) en 2012. Estas emisiones han crecido más del 40% desde los niveles de 1990, en gran medida como consecuencia del transporte por carretera y de los planes energéticos basados en el petróleo.

México ha desempeñado un papel de “puente” entre los países adheridos y no al protocolo de Kioto, y acogerá la próxima Conferencia sobre Cambio Climático a finales de 2010 (COP16). México también apoyó el Acuerdo de Copenhague con la promesa de reducir las emisiones de GEI en 2020 hasta un 30% respecto al nivel actual si recibe una ayuda financiera y tecnológica adecuada por parte de los países desarrollados. El reciente proyecto de Ley General de Cambio Climático (marzo de 2010) establecerá los mecanismos que garanticen una planificación y una cooperación coherentes entre las diferentes Secretarías y el gobierno. El proyecto de ley propone fijar reglas operativas para un Fondo Verde Mexicano, encaminado a canalizar los recursos económicos nacionales e internacionales para las acciones destinadas a la mitigación y a la adaptación, y a establecer las bases técnicas y jurídicas para un plan nacional de mercado de emisiones con miras a fomentar la eficacia energética.

Tendencia emisiones CO₂, 1990-2007



Intensidad emisiones CO₂ por unidad de GDP
2007



Fuente: OCDE Compendio Datos Medioambientales; IEA

Crecimiento verde

Adicional a estas acciones, lograr un crecimiento verde en México requerirá una mayor coherencia política entre los sectores económicos, especialmente de energía, transporte y agricultura, en el contexto del Programa Marco para el crecimiento verde. Mejorar la eficacia en las industrias estatales de electricidad y petróleo constituye un elemento clave para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones de GEI. Pese a los esfuerzos para impulsar la coordinación (por ejemplo, entre las Secretarías de agricultura y de medio ambiente) los imperativos políticos y económicos han obstaculizado los progresos de eliminación de los subsidios dañinos para el medio ambiente. La política mexicana de mantener constantes los precios de la gasolina en términos reales y los subsidios para el consumo energético de los hogares deberá ser revisada, puesto que beneficia principalmente a los grupos sociales más favorecidos. La eliminación de los subsidios perjudiciales para el medio ambiente permitirá una asignación de recursos más razonable y será positiva para el medio ambiente. También es necesario impulsar un marco legal que favorezca la inversión privada en sectores económicos respetuosos con el medio ambiente.

Naturaleza y diversidad biológica

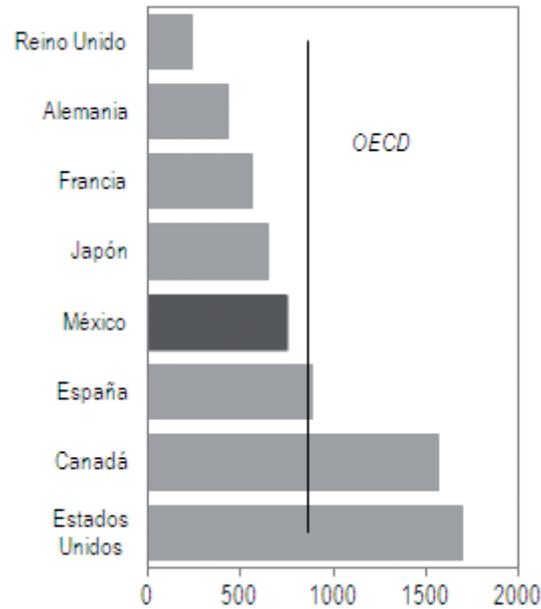
La conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica constituirán un factor fundamental para facilitar el crecimiento verde. México es uno de los países con mayor diversidad biológica de nuestro planeta, por lo que sus políticas proactivas en este terreno constituyen un ejemplo para el resto de países. El país ha incrementado su financiamiento para gestionar las zonas protegidas, que cubren el 11.5% del territorio nacional (frente al 8.6% en 2000). “La Planificación ecológica del uso de la tierra” se generaliza fuera de las zonas protegidas. Por ejemplo, México es uno de los pocos países con un programa nacional de pagos por Servicios Hidrológicos Medioambientales, que ofrece incentivos a los propietarios de bosques privados y comunales por el suministro de servicios medioambientales. Asimismo, se introdujeron recientemente subsidios para la recompra de flotas pesqueras costeras y la reconversión tecnológica de artes de pesca para reducir las capturas secundarias. Sin embargo, el número de inspectores ha disminuido en estos últimos años y México debe fortalecer la aplicación de la normativa existente para la protección contra la explotación ilegal de los bosques y el tráfico de especies. La aplicación de instrumentos económicos podría ampliarse también a áreas de manejo de recursos naturales.

Gestión del agua

El financiamiento para la gestión hídrica y la infraestructura en México ha experimentado un crecimiento espectacular, creciendo un 137% entre 2003 y 2008. Esto ha contribuido a la consecución de este Objetivo de Desarrollo del Milenio por parte del país. Sin embargo, México sigue a la zaga en lo relativo a la aplicación de las leyes sobre el vertido de aguas residuales y su tratamiento municipal e industrial. El país cuenta con un marco político bien desarrollado para la gestión de los recursos hídricos, pero su nivel de implementación es irregular desde un punto de vista institucional y financiero. Es necesario aplicar mejoras profundas para incrementar la participación de los usuarios en el financiamiento de la gestión del agua y en el cobro de los costos por servicios de irrigación. La sostenibilidad financiera de las agencias que gestionan las cuencas de los ríos debe mejorarse mediante planes financieros estratégicos que combinen los subsidios públicos y los recursos endógenos obtenidos a partir de los usuarios. Un enfoque integrado de las políticas hídricas también requiere una mejor coordinación con otros sectores, en particular la agricultura, así como entre los diferentes niveles del gobierno.



Extracción de agua potable per cápita (m³) (2007 o año más reciente)



Fuente: OCDE Compendio Información Medio Ambiente.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Analizar y revisar los instrumentos fiscales desde una perspectiva medioambiental y económica, especialmente para eliminar los subsidios perjudiciales para el medio ambiente que todavía existen.
- Aumentar la utilización de instrumentos económicos, por ejemplo el cobro al usuario por el agua y los servicios de saneamiento, las tasas de acceso a las zonas protegidas y el comercio de emisiones de carbono.
- Fortalecer la aplicación y el cumplimiento de la ley, incluyendo la persecución de la caza furtiva, la explotación ilegal de los bosques y los vertidos de aguas residuales, gracias entre otras medidas al aumento del número de inspectores.
- Mejorar el tratamiento de las aguas residuales (tanto municipales como industriales) donde se observa un retraso en relación con los demás países de la OCDE.
- Mejorar la aplicación de las leyes de protección ambiental.
- Seguir progresando en la integración de los aspectos medioambientales en la agricultura, la energía, el transporte y otras políticas sectoriales.

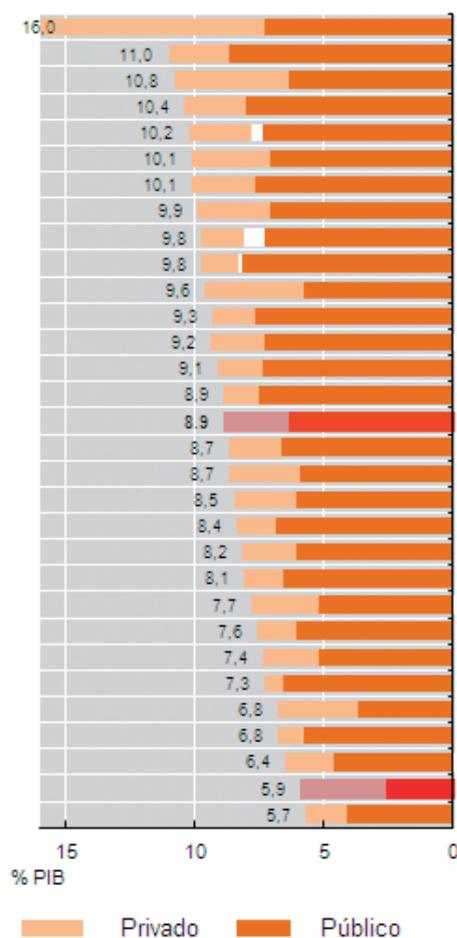
Salud

A lo largo de las últimas décadas, México ha experimentado mejoras notables en la expectativa de vida y una reducción constante en las tasas de mortalidad infantil. No obstante, la expectativa de vida sigue siendo la cuarta más baja de entre los países de la OCDE. Para avanzar más en los servicios de salud del país, se requiere atender los problemas de las zonas rurales y de los estados más pobres.

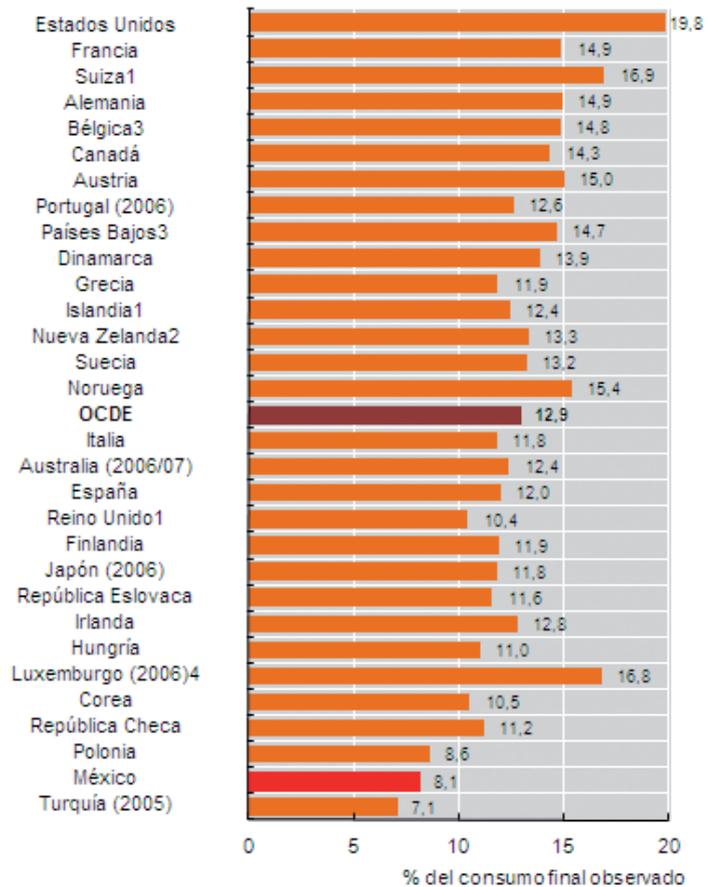
Retos del sistema mexicano de salud

México ha tomado medidas innovadoras para mejorar el desempeño de su sistema de salud. Por ejemplo, el *Seguro Popular* se está introduciendo de manera progresiva, llevando una cobertura básica a un sector creciente de la población. El mecanismo de financiamiento del programa promueve la transferencia de recursos de los estados más ricos hacia aquellos con menos recursos, reduciendo las diferencias en la calidad de los servicios de salud en todo el país. El *Seguro Popular* cubre también el tratamiento de una gama limitada de enfermedades, sentando ejemplo para muchos otros países sobre cómo lograr resultados equitativos sin dañar la sostenibilidad fiscal del sistema. Sin embargo, no puede esperarse que este mecanismo resuelva todos los problemas del sistema mexicano de salud. Es necesario encontrar financiamiento adicional y mejorar la eficiencia de la oferta en el sector de salud pública.

Gasto total en salud como proporción del PIB, 2007



Gasto corriente en salud como proporción del consumo de los hogares, 2007



1. Gasto total en salud en ambas gráficas. 2. Gasto corriente en salud en ambas gráficas. 3. El gasto público y privado corresponden a gastos Corrientes (excluyendo inversiones). 4. Gasto en salud para población asegurada y no de la población residente.

Fuente: OECD Health Data 2009.



Fragmentación del sistema de salud

El sistema mexicano de salud se compone de un sector privado extenso y prácticamente no regulado y un sector público fragmentado en varios organismos integrados verticalmente que financian y prestan servicios de salud y que cubren a diferentes segmentos de la población. Además, existe un sistema aparte de servicios estatales de salud para la población pobre no asegurada que en el pasado no contaba con el financiamiento necesario. Antes de la introducción del *Seguro Popular*, sólo la mitad de la población contaba con seguro de salud. Buena parte del gasto en salud en México viene del sector privado (más de 50 por ciento del gasto total en salud en 2007), nivel muy superior al promedio de la OCDE de alrededor de 25 por ciento. Entre los países de la OCDE, sólo Estados Unidos y Corea tienen niveles igualmente bajos de financiamiento público.

El gasto en salud también debe focalizarse mejor. El financiamiento público per cápita se ha correlacionado inversamente con indicadores de necesidad, como la mortalidad infantil, así como con las zonas geográficas más necesitadas. En consecuencia, el acceso de la población a los servicios de salud ha sido muy desigual. Los servicios deficientes son el resultado de no contar con suficientes doctores y camas de hospital. Por ejemplo, a pesar del gran incremento en la oferta de profesionales de salud desde 1990, México contaba con dos médicos por cada 1,000 personas en 2007, mientras que la proporción de camas de hospital por habitante era cuatro veces inferior al promedio de la OCDE.

Acceso y cobertura a costo accesible

El esquema voluntario de seguro de salud, el *Seguro Popular*, introducido en 2004, ha ampliado la cobertura de la población pobre y no asegurada. El *Seguro Popular* ha crecido a paso acelerado desde su establecimiento, y se encontrará funcionando plenamente hacia fines de 2010. Al cierre de 2007, 7.3 millones de familias estaban inscritas en el esquema y la cobertura de los seguros públicos de salud había aumentado a cerca del 75% de la población. En 2009, el gobierno aumentó el presupuesto de los esquemas en un 31%, con el objeto de cubrir a 11 millones de familias adicionales.

A pesar de su éxito indudable, el *Seguro Popular* afronta retos que incluyen la variación en la capacidad de algunos estados para administrarlo de manera adecuada y los continuos problemas relacionados con la obtención de recursos para satisfacer la creciente demanda. Se requieren reformas adicionales para mejorar la eficiencia en el sistema de salud y la prestación de los servicios correspondientes, por ejemplo mediante la reforma de los mecanismos de pago para recompensar el alto rendimiento y la creación de una separación para mejorar la eficiencia entre compradores y prestadores de los servicios; o mediante la creación de un sistema general de servicios de salud con un solo paquete de seguro que se aplique a todos los derechohabientes.

Retos de salud emergentes

México necesita mejorar la eficacia de su sistema de salud para hacer frente a dos retos especialmente urgentes que están afectando a un sector extenso y creciente de la población: la obesidad y la diabetes. La población de México es una de las más afectadas por la epidemia global de obesidad que se ha extendido a lo largo de los últimos 30 años. México es el segundo país más obeso de la OCDE, por debajo tan solo de Estados Unidos. Entre 2000 y 2006, las tasas de sobrepeso pasaron del 62.1% al 69.9%, y las de obesidad del 23.7% al 30.4% de la población adulta. Además, uno de cada tres niños es obeso o tiene sobrepeso, lo que ubica a México entre los países con tasas más altas de obesidad infantil a nivel mundial.

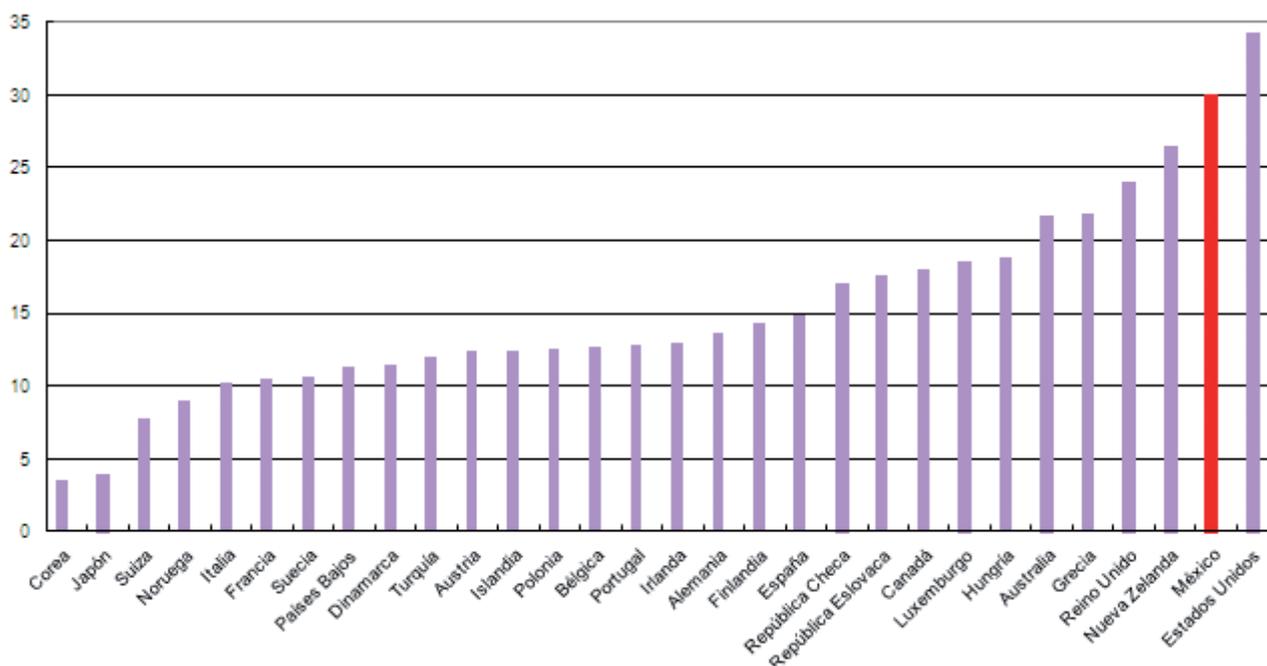
La diabetes, que es la enfermedad crónica con ligas más directas con la obesidad, está aumentando rápidamente. Se estima que un 10.8% de la población mexicana entre 20 y 79 años de edad tiene diabetes, siendo este porcentaje uno de los más altos de la OCDE. La diabetes Tipo 1, la modalidad predominante de la enfermedad entre los grupos de edad más joven, representa entre el 10 y el 15% de todos los casos registrados.

De acuerdo con estudios de la OCDE, entre las diversas políticas que podrían prevenir las enfermedades relacionadas con la obesidad y la diabetes destaca la orientación preventiva a los adultos con riesgo en la atención primaria, que permitiría ganar un año de vida libre de enfermedad por cada 12 personas. Por menos de 5 dólares por persona podría implementarse un paquete de cuatro medidas efectivas, que incluirían una

campaña nacional de promoción de hábitos sanos en los medios de comunicación, un programa obligatorio de etiquetado de alimentos, la regulación de la publicidad de alimentos para niños y medidas fiscales que contemplen una combinación de impuestos y subsidios en función de la calidad de los alimentos.

Población obesa de 15 años de edad o más

Como porcentaje de la población de 15 años de edad o más (2006 o año más reciente disponible)



Nota: Los valores para Japón, República Checa, Luxemburgo, Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda y Estados Unidos son medidos. Los del resto de los países son valores declarados.

Fuente: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics - ISBN 92-64-05604-1 - © OECD 2009

Principales recomendaciones de la OCDE

- Garantizar el financiamiento adecuado del sistema de salud, mediante la introducción de las reformas fiscales necesarias.
- Fomentar la contratación de cobertura bajo el *Seguro Popular* y reducir las barreras al acceso a servicios mediante el aumento de su disponibilidad y calidad, ampliando progresivamente el paquete de servicios de salud cubiertos.
- Impulsar una mayor eficiencia de los hospitales y los prestadores de servicios institucionales mediante la introducción de una separación más clara entre proveedores y usuarios y de mecanismos de pago basados en la producción.
- Fomentar una mayor productividad de los profesionales de la salud vinculando la remuneración a la eficiencia y la calidad, asegurando que los médicos en práctica privada no reduzcan la disponibilidad de servicios públicos.
- Fomentar la calidad y la eficacia en función de costos, ampliando la prevención de enfermedades y las iniciativas de fomento de la salud.
- Mejorar el gobierno del sistema mediante el fortalecimiento de los mecanismos de información y los marcos de rendición de cuentas para todas las instituciones, invirtiendo en capacidad administrativa a todos los niveles del sistema.

