

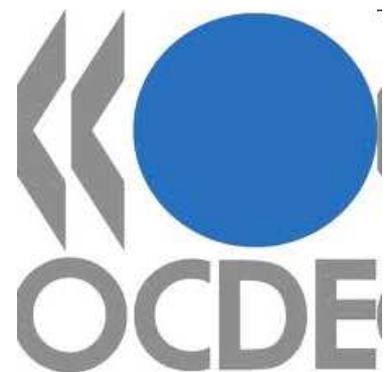


Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

Seminario de Alto Nivel de la OCDE

Mejores Políticas para el Crecimiento Incluyente e Integridad

París, Francia. 4 de octubre de 2012.



Serie **Europa**

Seminario Parlamentario de Alto Nivel de la OCDE

“Mejores Políticas para el Crecimiento Incluyente e Integridad”

4 de octubre de 2012

**Centro de Conferencias de la OCDE
París, Francia**

Contenido

Información General

Proyecto de Programa

Perfiles de los Participantes

- Sr. José Angel Gurría, Secretario General de la OCDE
- Sr. Anthony Gooch, Director de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE
- Diputado Pablo Lorenzini Basso
- Dip. Göran Petterson
- Senador Tuur Elzinga
- Sr. Jorgen Elmeskov, Jefe Economista Adjunto, Director de la Sección de Estudios Políticos del Departamento de Economía de la OCDE
- Sr. John Martin, Director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE
- Embajador Chris Barrett, Representante Permanente de Australia en la OCDE
- Sr. Dirk Pilat, Jefe de la División de Política Estructural de la Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE
- Sr. Rolf Alter, Director de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE

DOCUMENTOS DE APOYO

Reconstruir la confianza: un nuevo programa para un crecimiento incluyente

- Ideas centrales del artículo “Hacia un legado positivo de una terrible crisis” del Sr. José Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE. 20 de enero de 2012

La situación económica y social

- Perspectivas OCDE: México. Reformas para el Cambio. Enero de 2012.
- Perspectivas del Empleo de la OCDE 2012. Resumen Ejecutivo

- Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo. OCDE/CEPAL (2011). Resumen Ejecutivo.

Nuevas fuentes de Crecimiento; los activos intelectuales

- Perspectivas de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE, 2012. Resumen Ejecutivo.
- Resultados del Informe Anual de Competitividad Global 2011-2012 del Foro Económico Mundial

Financiamiento de la democracia: ¿Cómo resolver la cuadratura del círculo y garantizar la confianza, la transparencia y el interés público en las sociedades democráticas?

- Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México. Resumen Ejecutivo y Recomendaciones. 2009.
- Documento de Trabajo. Transparency and Integrity in Political Finances. OCDE

Seminario Parlamentario de Alto Nivel de la OCDE

“Mejores Políticas para el Crecimiento Incluyente e Integridad”

4 de octubre de 2012

París, Francia

INFORMACIÓN GENERAL

Lugar

El seminario tendrá lugar en el Centro de Conferencias de la OCDE en París, Francia ubicado en 2, rue André Pascal, 75775, Paris Cedex 16.
Teléfono: 33 (0)1 45 24 82 00

Idiomas

Habrá interpretación simultánea en inglés y en francés.

Embajada de México en Francia

Emb. Carlos de Icaza

Dirección: 9, rue de Longchamp, 75116, París

Horario: Lunes a viernes de 9 a.m. a 6 p.m.

Diferencia horaria: +9 horas

Teléfono: 33 (0)1 53 70 27 70

Fax: 33 (0)1 47 55 65 29

Correo electrónico: embfrancia@sre.gob.mx

Clima

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes
01 Octubre	02 Octubre	03 Octubre	04 Octubre	05 Octubre
<p>Pronóstico</p>  <p>Parcialmente nublado</p> <p>Máxima 19°C Mínima 6°C</p> <p>Probabilidad de precip. 10 %</p>	<p>Pronóstico</p>  <p>Nublado</p> <p>Máxima 19°C Mínima 11°C</p> <p>Probabilidad de precip. 20 %</p>	<p>Pronóstico</p>  <p>Chubascos dispersos</p> <p>Máxima 18°C Mínima 10°C</p> <p>Probabilidad de precip. 30 %</p>	<p>Pronóstico</p>  <p>Nublado</p> <p>Máxima 18°C Mínima 10°C</p> <p>Probabilidad de precip. 0 %</p>	<p>Pronóstico</p>  <p>Nublado</p> <p>Máxima 18°C Mínima 11°C</p> <p>Probabilidad de precip. 20 %</p>

Tipo de cambio¹

Moneda	Equivalencia
1 euro	16.57 pesos mexicanos
1 peso	0.06035 euros

¹ Tipo de cambio al 28 de septiembre de 2012.



MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

**Seminario Parlamentario de Alto Nivel de la OCDE
“Mejores Políticas para el Crecimiento Incluyente
e Integridad”**

PROYECTO DE PROGRAMA

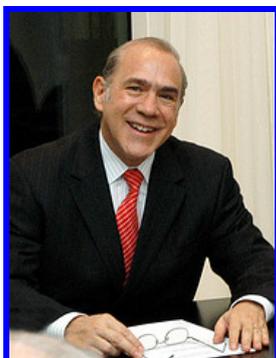
Jueves 4 de octubre de 2012

Presidente:	Anthony Gooch , Director de Asuntos Públicos y Comunicación, OCDE
9h00-09h30	Llegada de los participantes y café de bienvenida
9h30-10h15	<p>Recibimiento y actualización de la Red Parlamentaria de la OCDE</p> <p>Anthony Gooch, Director, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación, OCDE</p> <p>Pablo Lorenzini Basso, Diputado, Cámara de Diputados, Chile (por confirmar)</p> <p>Göran Petersson, Miembro del Parlamento, Suecia</p> <p>Esta sesión abordará las actividades recientes y futuras de la Red Parlamentaria de la OCDE, e incluirá un informe sobre el Seminario Parlamentario de Alto Nivel de la OCDE organizado por la Cámara de los Diputados de Chile en Santiago, en marzo de 2012. Los Diputados están invitados a compartir sus puntos de vista y sus propuestas de actividades futuras en el marco de la Red Parlamentaria de la OCDE, así como sus prioridades para el año que viene. La sesión permitirá igualmente la actualización sobre la iniciativa “Vivir Mejor” de la OCDE.</p>
10h15-11h30	<p>Reconstruir la confianza: un nuevo programa para un crecimiento incluyente</p> <p>Intercambio de puntos de vista con Miguel Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE</p> <p>Comentarista: Tuur Elzinga, Senador, Países Bajos</p>

	<p>Este intercambio con el Secretario General brindará la oportunidad de conocer más los esfuerzos de la OCDE para reestablecer la confianza en la economía mundial, promover un crecimiento verde incluyente poniendo el acento en la competitividad, la inversión en recursos humanos y en la consolidación de instituciones.</p>
11h30-13h00	<p>La situación económica y social Jorgen Elmeskov, Jefe Economista Adjunto, Director de la Sección de Estudios Políticos del Departamento de Economía de la OCDE. John Martin, Director de Empleo, Trabajo y de Asuntos Sociales de la OCDE.</p> <p>Los Directores de la OCDE compartirán con los parlamentarios el último análisis de las perspectivas económicas de los países de la OCDE y de las principales economías emergentes así como la situación social y de empleo. Compartirán asimismo las recomendaciones de la OCDE a los poderes públicos para dinamizar el crecimiento, favorecer la confianza y atenuar el impacto de la crisis del empleo.</p>
13h 00-4h30	<p>Comida ofrecida por el Sr. Chris Barret, Embajador, Representante Permanente de Australia en la OCDE. Restaurante de las Naciones</p>
14h30-15h45	<p>Nuevas fuentes de Crecimiento; los activos intelectuales Dirk Pilat, Jefe de la División de Política Estructural de la Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria, OCDE.</p> <p>Las inversiones y el crecimiento en las economías de la OCDE están cada vez más determinadas por los activos intelectuales (capital basado en el conocimiento o KBC, por sus siglas en inglés): información numérica (logiciels y bases de datos); innovación de capital (derechos de reproducción, concepción y marcas registradas); y las competencias económicas (que incluyen el valor de la marca, el capital humano específico de la empresa, las redes que enlazan a individuos y a instituciones, el <i>know how</i> organizacional que aumenta la eficiencia de las empresas). En algunos países de la OCDE, las empresas invierten hoy tanto o más en KBC que en capital material como las máquinas, los equipos o edificios. Esta reorientación refleja diversas transformaciones institucionales y económicas a largo plazo en las economías de la OCDE. La fuerza del KBC crea nuevos desafíos para los responsables de la acción pública y las empresas, en la manera de medir la actividad económica. Numerosos dispositivos e instituciones están mejor adaptados en un mundo en el cual es el capital material que atrae el crecimiento. Pero, hoy, el valor de algunas empresas mundiales de primer plano reside casi completamente en su KBC. Numerosas economías que se encuentra confrontadas a un crecimiento económico lento y a una</p>

	<p>fuerte tasa de desempleo, necesitan una nueva reflexión para actualizar el abanico de condiciones marco, que van desde las políticas fiscales y de competencia, hasta las notificaciones de las empresas y los derechos de propiedad intelectual. Algunas políticas actualizadas podrían producir un valor económico significativo a partir de formas de KBC las cuales, hasta el momento, no han llamado la atención.</p>
15h45-17h00	<p>Financiamiento de la democracia: ¿Cómo resolver la cuadratura del círculo y garantizar la confianza, la transparencia y el interés público en las sociedades democráticas? Rolf Alter: Director, Dirección de Gobernanza Pública y de Desarrollo Territorial, OCDE</p> <p>La crisis económica y sus consecuencias han golpeado la confianza de los ciudadanos en los mercados y poderes públicos. La confianza en los tomadores de decisión es una condición para construir el apoyo necesario para una acción política decisiva y para las reformas estructurales. Los gobiernos son los garantes del interés público aunque, a veces, los ciudadanos tengan el sentimiento que ciertos tomadores de decisión estén influenciados, ver prisioneros, de grupos de interés. La regulación del financiamiento político es crucial para salvaguardar la confianza de los ciudadanos en sus representantes. La sesión ofrecerá la ocasión para compartir los puntos de vista de los parlamentarios sobre las experiencias recientes, las enseñanzas y las buenas prácticas en la regulación del financiamiento político para contar con partidos políticos representativos y responsables, garantizar una verdadera competencia electoral, eliminar la corrupción y obtener un estricto respeto de las reglas de financiamiento.</p>
17h00-17h30	<p>Conclusiones Anthony Gooch, Director, Dirección de las Relaciones Exteriores y de la Comunicación, OCDE.</p>

Sr. José Angel Gurría
Secretario General de la OCDE



Actividades profesionales y políticas:

Desempeñó los cargos de Secretario de Relaciones Exteriores de México de diciembre de 1994 hasta enero de 1998 y de Secretario de Hacienda y Crédito Público de enero de 1998 a diciembre de 2000.

Tomó posesión del puesto como Secretario General de la OCDE el 1 de junio del 2006. Ha reforzado el rol de esta organización como centro global para el diálogo y la discusión de políticas económicas, al mismo tiempo llevando a cabo un proceso interno de reforma y modernización.

La OCDE lo ratificó como Secretario General para un segundo período de cinco años a partir de la finalización de su primer mandato que concluye el 1 de junio de 2011.

Bajo su liderazgo, la OCDE ha comenzado discusiones de incorporación con Chile, Estonia, Israel, Rusia y Eslovenia. Asimismo, ha estrechado los lazos de trabajo con economías emergentes como Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, con la posibilidad de que éstos puedan convertirse en países miembros en un futuro.

Participa activamente en varios organismos internacionales sin fines de lucro, entre ellos, el Ayuntamiento para la Población, con sede en Nueva York y el Centro de Desarrollo Global en Washington. Presidió la Comisión Internacional para el Financiamiento del Agua para Todos, un tema en el cual continúa estrechamente involucrado. Es miembro activo del Consejo de Asesoría de Gobernadores del Centro para la Innovación de la Gobernabilidad Internacional, con sede en Canadá.

Recibió el premio del “Globalista del Año” que le otorgó el Consejo Internacional Canadiense en reconocimiento por sus esfuerzos como ciudadano del mundo promoviendo el transnacionalismo, la inclusión y la conciencia global.

Estudios:

- Licenciatura en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Maestría en Economía por la Universidad de Leeds, Reino Unido.

Datos personales:

- Nació el 8 de mayo de 1950 en Tampico, México.

Sr. Anthony Gooch
Director de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE



Actividades profesionales:

- Fue nombrado Director de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE en abril de 2008. Antes dirigió las operaciones de la Comisión Europea de Diplomacia Pública y de los Medios de Comunicación en Reino Unido, promoviendo las principales iniciativas de política mundial sobre cuestiones como el cambio climático.
- Entre 2003 y 2006, se estableció en Washington, para encabezar las operaciones de la Comisión Europea de Diplomacia Pública y de los Medios de Comunicación en Estados Unidos, centrándose en las relaciones comerciales entre la Unión Europea y los Estados Unidos, los casos de competencia, tales como el de Microsoft, las iniciativas mundiales de la Unión Europea (UE) sobre el medio ambiente y la energía, las negociaciones bilaterales de Cielos Abiertos y los temas de seguridad nacional.
- De 2002 a 2003 fue Profesor invitado de la Unión Europea en la Universidad del Sur de California.
- Entre 1999 y 2002, actuó como Portavoz y Asesor Especial en materia de Comercio de la Unión Europea del entonces Jefe Negociador Comercial, Comisario Pascal Lamy.
- De 1995 a 1999, se especializó en las relaciones de la UE con América Latina, coordinando al grupo de negociación de la UE para asegurar un acuerdo mundial y el Tratado de Libre Comercio con México. Antes de incorporarse a la Comisión Europea trabajó para una consultoría estratégica de los asuntos públicos de la UE y como periodista independiente.

Estudios:

- Postgrado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Instituto de Estudios Políticos de París.
- Maestría en Historia Moderna en la Universidad de Cambridge.

Diputado Pablo Lorenzini Basso



Estudios:

- Ingeniero Comercial y Contador Auditor en la Universidad de Chile.
- Doctor en Economía en la Universidad de Barcelona, España.

Actividades parlamentarias:

- Fue Diputado para los Períodos Legislativos 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010.
- En diciembre de 2009 fue reelegido para el período 2010-2014.
- Pertenece al Partido Demócrata Cristiano (PDC).
- Fue miembro de las Comisiones Permanentes de Hacienda, y de Ciencia y Tecnología.
- Fue dos veces Presidente de la Comisión de Hacienda.
- Fue dos veces Presidente de la Subcomisión de Presupuesto.
- Actualmente es miembro de la Comisión Permanente de Hacienda.
- Miembro de la Comisión Mixta de Presupuesto.
- Presidente de la Cámara de Diputados (2004 - 2005).

Actividades políticas:

- Consejero Nacional del PDC (1997 a la fecha).
- Delegado a la Junta Nacional (1992-1997).
- Vicepresidente del PDC (1999-2001).
- Presidente Regional del PDC en Maule (2004).

Actividades profesionales:

- Gerente de Auditoría y Consultoría -Peat Marwick, Barcelona, España (1972-1978)
- Gerente de Auditoría Price Waterhouse, Santiago-Chile (1979-1981).
- Gerente de Finanzas y Administración de Chilectra (1982-1985).
- Director de Chilectra Generación.
- Gerente de Finanzas y Administración y Subgerente General de Colbún S.A., Compañía Generadora de Electricidad-Chile (1986).
- Gerente de Auditoría de Price Waterhouse-Chile (1986-1992).

- Socio Delegado de la Consultoría y Auditoría, Price Waterhouse-Ecuador (1989-1991).
- Director de Finanzas y Administración, Raycass, subsidiaria chilena de Sara Lee, USA (1992-1993).
- Gerente General de Senexco Constructora (1993-1995).
- Contralor Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias, Emos S.A. (1995-1998).
- Director Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias, Emos S.A. (1995-1998).
- Profesor titular de Economía, Finanzas, Auditoría y Gestión Empresarial de varias universidades chilenas (1972-1992).

Datos personales:

- Nació 25 de octubre de 1949.

Sr. Göran Pettersson
Miembro del Parlamento Sueco



Actividad Profesional:

- Miembro del Parlamento Sueco (2006-2010 y 2010-2014)
- Director del Consejo Parlamentario Nacional de Auditoría (2012-2016)
- Director de la Comisión de Finanzas
- Suplente de la Comisión de Negocios de Industria

Datos Personales:

- Nació en 1960

Sr. Tuur Elzinga
Senador de los Países Bajos



Estudios:

- Física y Astronomía (curso básico), Universidad de Ámsterdam (1988-1989)
- Ciencia Política: Política Comparada (sin terminar), Universidad de Ámsterdam (1993 a 1998)

Actividad Profesional:

- Presidente del Consejo de Fundación de lanzamiento Haarlem (1998-1999)
- Miembro del grupo parlamentario del PS (1998-2002)
- Miembro del Consejo de Fundación Street Journal, (2000-2006)
- Miembro de la Secretaría de Política y Beneficiarios Mayores, Federación de Sindicatos Holandeses (2002-2003)
- Coordinador General del fondo de solidaridad "XminusY", (2003-2007)
- Presidente ATTAC Países Bajos (2004- 2007)
- Miembro de la Comisión de Asuntos Económicos y Desarrollo de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, desde noviembre de 2007.
- Miembro del Grupo Ejecutivo SP, (2003-2005 y desde 2007)
- Presidente de la Subcomisión de Relaciones Económicas Internacionales de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa desde enero de 2010

Datos Personales:

- Nació en Leninabad, Tadzhykistan el 24 de febrero de 1952.
- Es casado y tiene 2 hijos.

Sr. Jørgen Elmeskov
Jefe Economista Adjunto, Director de la Sección de Estudios Políticos del
Departamento de Economía de la OCDE



Estudios:

- Maestría en Economía, Universidad de Copenhague.

Actividad Profesional:

- Ha trabajado en la OCDE desde 1986 en diferentes áreas: empleo, crecimiento, cambio climático y globalización.
- Presidió el comité de redacción de *Estudios Económicos de la OCDE*.
- En la actualidad es miembro de la Comisión Climática del Gobierno danés.

Sr. John Martin

Director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE



Estudios:

- Economía en la Universidad de Dublín (1970-1972)
- Estudios de postgrado en el Nuffield College, Oxford.

Actividad Profesional:

- Asistente de investigación en la Investigación Económica y Social Institute de Dublín (1970-1972)
- Corresponsal de Economía para el Sunday Independent (1970-1972)
- Becario de investigación en el Nuffield College (1975)
- Profesor de Economía en la Universidad de Merton (1975)
- Funcionario de la OCDE (desde 1977)
- Editor fundador de la Proyección de Empleo de la OCDE (1983-1986)
- Editor de las Perspectivas Económicas de la OCDE (1992-1993)
- Asociado del Centro Leverhulme para la Investigación sobre la Globalización Política en la Universidad de Nottingham
- Miembro del Consejo Asesor de la Asociación Demográfica Mundial.
- Profesor del Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) en París.

Sr. Chris Barret
Embajador, Representante Permanente de Australia en la OCDE



Estudios:

- Licenciatura en Comercio y Maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad de Melbourne.
- Maestría en Políticas Públicas por la Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Princeton.

Actividad Profesional:

- Ocupó varios cargos en el Departamento del Primer Ministro y del Gabinete en el Gobierno del Estado de Victoria (2003-2007)
- Secretario Adjunto y Jefe del Gabinete de Ministros (2007)
- Jefe de Gabinete del Tesorero de Australia (2007-2010)
- Académico de Australia en el Centro Internacional Woodrow Wilson en Washington DC.
- Es Representante Permanente de Australia ante la OCDE desde el 23 de agosto de 2011

Sr. Dirk Pilat
Jefe de la División de Política Estructural de la
Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE



Estudios:

- Doctor por la universidad de Groningen, Países Bajos.

Actividad Profesional:

- Responsable del Comité de la Industria la Innovación y el Espíritu Empresarial,
- Fue Jefe de la División de Ciencia y Política Tecnológica (2006-2009)

Sr. Rolf Alter

Director de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE



Estudios:

- Doctor por la Universidad de Goettingen, Alemania

Actividad Profesional:

- Trabajó en el Ministerio Federal de Economía de Bonn (1981)
- Fue economista en el Fondo Monetario Internacional, en Washington, DC
- Miembro del Departamento de Economía de la OCDE (1991)
- Dirección de Asuntos Financieros, Fiscales y Empresariales
- Asesor del Director Ejecutivo de la OCDE (1996-1998)
- Director Adjunto de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial desde 2002.

Ideas centrales del artículo “Hacia un legado positivo de una terrible crisis” del Sr. José Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE.²

20 de enero de 2012.

El panorama económico para 2012 es muy diferente de lo que era hace un año. El cauteloso optimismo que reinaba en el primer semestre de 2011 se ha desvanecido en medio de una renovada incertidumbre sobre el estado de la economía mundial y el malestar sobre el futuro. El camino a la recuperación es difícil, y un liderazgo fuerte y un decidido compromiso colectivo para el cambio son ahora necesarios para desbloquear el progreso en el año 2012. Sumirse en un total pesimismo no es una opción: tenemos que reinyectar esperanza y confianza.

Si bien nadie esperaba una recuperación milagrosa del descenso del crecimiento y del persistente desempleo que había asediado a las economías más avanzadas desde 2008, una serie de señales apuntaron hacia al menos una frágil recuperación. Los países europeos estuvieron bajo presión ya que los mercados comenzaron a preocuparse por la deuda pública no sólo de Grecia, Irlanda y Portugal sino de los países más grandes también. Esto causó debate sobre el futuro del euro, como lo demuestra este Anuario (Yearbook), impulsando los esfuerzos para reforzar la base de la unión monetaria. En Japón la deuda se elevó por encima del 200% del PIB en parte como consecuencia del trágico terremoto y de los esfuerzos de reconstrucción relacionados.

Mientras tanto, un estancamiento en los Estados Unidos en las negociaciones presupuestarias hizo poco para apuntalar la opinión del mercado.

A pesar de las reiteradas negociaciones y declaraciones públicas, los mercados financieros se mantuvieron tensos, mientras que las condiciones económicas se deterioraron. Hoy día, muchas de las economías más grandes a nivel mundial están cerca de paralizarse, el comercio se está estancando y realmente no se puede esperar ningún alivio en el desempleo antes de 2013, cuando se prevé que la media de la OCDE descienda de nuevo por debajo del 8%. El crecimiento se está desacelerando, también en las economías de los mercados emergentes, con la desaceleración del PIB de Brasil de 7.5% en 2010 a un estimado del 3.2% en 2012.

Sin embargo, existe un escenario positivo que puede reconocerse a través de buenas políticas, un liderazgo decidido y la cooperación internacional. Una acción firme es esencial para desbloquear la situación en el corto plazo, pero los responsables políticos deben adoptar un enfoque previsor y no dejarse llevar por los encabezados de los diarios.

Pensemos en la crisis de la deuda soberana. Colocar las finanzas públicas en una vía sostenible en el mediano plazo requiere de marcos fiscales adecuados y un

²Fuente: www.oecd.org/document/6/0,3746,es_36288966_36287974_49448198_1_1_1_1,00.html

compromiso para con los planes de consolidación creíbles y claros. Debido a que las reducciones del déficit y de la deuda requieren un crecimiento económico, la consolidación fiscal debe ser lo más favorable posible para el crecimiento. Con tasas de interés tan bajas, hay un margen limitado para facilitar la futura política monetaria. Un camino prometedor para hacerlo es mejorar la estructura básica y la naturaleza de nuestras economías y sociedades.

Más estructural

- La agenda de “más estructural” se centra en áreas estratégicas tales como educación, salud, mercados laborales, competencia, impuestos, crecimiento verde e innovación.
- Se necesita un mayor esfuerzo para mejorar la competencia—no sólo en los mercados financieros donde a ninguna institución debería permitírsele llegar a ser “tan grande para quebrar” —sino también en los gustos de los servicios y en las industrias de suministro de energía, donde las restricciones frenan la inversión y la creación de empleos.
- La innovación es una de las nuevas fuentes de crecimiento más importantes. Políticas concretas pueden producir más inversiones y empleos, como lo dejó en claro la Estrategia de Innovación de 2010.
- Se debe reiniciar las economías con un tipo de crecimiento más inteligente, impulsadas por las nuevas empresas, la investigación innovadora y el dinamismo de las pequeñas y medianas empresas.
- Se necesitan energías renovables y tecnologías verdes para avanzar hacia una era con bajas emisiones de carbono.
- En las grandes economías de mercados emergentes, las reformas estructurales pueden hacer mucho para reducir los balances nacionales y globales de un modo duradero. En China los esfuerzos para reforzar los sistemas de bienestar social podrían reducir la necesidad de un ahorro preventivo y aumentar la demanda del consumidor. Esto a su vez podría ayudar a frenar los grandes excedentes de la cuenta corriente, mientras se refuerzan las exportaciones de los países deficitarios.

Y más sociales

- Simplemente volver al crecimiento no es suficiente. El sufrimiento humano y el conflicto social han sido las consecuencias más trágicas de esta crisis.
- Existen tres desafíos sociales urgentes para restaurar la confianza: impedir que el desempleo se afiance en muchos países, prestar más atención a los jóvenes, y reducir la desigualdad que amenaza la cohesión social y el nivel de vida. En 2012 los gobiernos deben ser “más sociales” mediante la implementación de políticas estructurales y sociales adecuadas.
- El desempleo es la cara humana de la crisis. Más de 200 millones de personas están desempleadas a nivel mundial y 45 millones de éstas se encuentran en países de la OCDE.

- Antes de la crisis en 2007 y a principios de 2008 cuando las economías de la OCDE estaban en su más fuerte y la tasa de desempleo global era de menos del 6%, el desempleo promedio entre los jóvenes se mantuvo persistentemente alto en más del 15%. Ahora, se sitúa en casi el 20%. La situación es aún peor en algunos países: uno de cada cuatro jóvenes actualmente en el mercado laboral en Francia o en Italia está sin empleo. El desempleo juvenil en España se ha elevado a cerca del 49%. Debemos usar todos los medios posibles para evitar el riesgo actual de una “generación perdida”.
- Un paso vital para hacer frente al azote del desempleo es revertir el aumento excesivo en el número de personas que han estado desempleadas por un año o más. Hoy en día, esto afecta a una tercera parte de los trabajadores desempleados en los Estados Unidos y alrededor del 40% en España, lo que significa recursos desperdiciados y, peor aún, exclusión y pobreza.
- Dada la crisis, los gobiernos deben introducir medidas proactivas, rentables, tales como subsidios a la contratación lo que apoya a las empresas con el deseo de ampliar sus fuerzas de trabajo, y la inversión en formación a fin de aumentar las competencias y dar a los solicitantes de empleo mejores oportunidades para encontrar un trabajo decente.

Lucha contra la desigualdad

- Ser más social también ayudará a reducir la desigualdad, que fue aumentando ya antes de la crisis financiera global y bien puede haber acelerado desde entonces. De hecho, la desigualdad va en aumento en la mayoría de las economías avanzadas y de mercados emergentes del G20 y por lo tanto, amenaza el bienestar a nivel mundial, colocando a más y más gente común y a sus familias en circunstancias difíciles.
- Es muchos países de la OCDE, las deficiencias de los sistemas tributario y de subsidios y la incapacidad para redistribuir el ingreso son los culpables. Estos sistemas deben ser rediseñados. No obstante, nuestro mercado laboral, la educación y los programas de formación deben también trabajar para maximizar las oportunidades y la inclusión.
- Los responsables políticos deben sacar lecciones de los países donde las consecuencias sociales de la crisis se han contenido. Además, deben orientar las políticas en la distribución de la carga y en la ayuda a los más vulnerables.
- Como lo han demostrado las recesiones anteriores, los recortes generales de impuestos en los programas sociales dañan a los grupos de bajos ingresos que dependen en su mayoría de prestaciones sociales.
- Las reducciones de impuesto, que con frecuencia tienden a favorecer a los ricos, han acentuado las desigualdades y erosionado la cohesión social.
- En resumen, los gobiernos deben dar prioridad a las familias y a los niños cuando decidan sus estrategias tributarias y de gasto.

Otorgar poder a las mujeres

- La condición de las mujeres es especialmente importante, tanto desde una perspectiva social como económica. La tasa de empleo de las mujeres está muy

por detrás de la de los hombres en la mayoría de los países. Todavía, ninguna economía puede alcanzar su potencial si no aprovecha al máximo la contribución de las mujeres.

- La política en 2012 debe incorporar a más mujeres a la fuerza de trabajo mediante el apoyo a la iniciativa empresarial femenina, el fomento de la igualdad de oportunidades en los sistemas educativos, y la mejora de las condiciones laborales de medio tiempo, los servicios familiares y la paga.

Crecimiento verde

- Desde la Cumbre de la Tierra de Rio hace dos décadas, se ha sabido que el verde y el crecimiento van de la mano. Con el 20 aniversario de la Cumbre de Rio prevista para Junio, debemos asegurarnos de que el 2012 se convierta en el año de “hacerlo realidad”. La Estrategia de Crecimiento Verde 2011 de la OCDE ayudará a los responsables políticos y a las partes interesadas a abordar los principales desafíos ambientales a nivel mundial, mientras se amplían las oportunidades económicas.
- El crecimiento verde tiene sentido económico y ambiental. En sólo los sectores de recursos naturales, las oportunidades comerciales relacionadas con las inversiones en sostenibilidad ambiental podrían ascender a billones de dólares para el año 2050.
- Con las políticas correctas—marcos fiscales y regulatorios centrales, apoyo a la innovación, e incentivos para el uso eficaz de los recursos naturales y hacer más cara la contaminación—podemos generar empleos, aumentar la prosperidad, preservar nuestro medio ambiente y mejorar la calidad de vida.

Medir el progreso

- Todas nuestras acciones deben ser sobre volver a poner a las personas en el centro de nuestros esfuerzos de política. En mayo de 2011, pusimos en marcha la Iniciativa para una Mejor Vida de la OCDE. Es el primer intento de reunir medidas comparables a nivel internacional de bienestar para todos los países de la OCDE y otras principales economías. El objetivo es incorporar la perspectiva de nuestros ciudadanos de vuelta al debate político. Las preguntas clave no sólo son “¿cuál crecimiento?” sino también “¿de quién es el crecimiento?”, no sólo “¿de quién es la sociedad?” sino también “¿Cuál sociedad?” y no sólo “¿de quién es el mundo?” sino también “¿cuál mundo?”.
- Aunque todavía es pronto, la iniciativa muestra que el bienestar es sobre los lazos sociales y un fuerte sentido de comunidad. La Iniciativa para una Mejor Vida recibió un impulso importante en octubre de 2011 con la publicación de ¿Cómo es la Vida? Que también muestra que el bienestar se refiere a cómo se siente la gente en cuanto a sus propias vidas.

Hacia la eficacia del desarrollo

- Los países en desarrollo ahora representan aproximadamente un cuarto del comercio mundial, y su bienestar es el bienestar de todos. Sin embargo, hay más de mil millones de personas alrededor del mundo que se van a la cama con hambre cada noche y mil millones no tienen acceso a agua de calidad, salubridad o energía. Cambiar esta realidad inaceptable es una de las razones principales por las que se está trabajando en una nueva Estrategia de la OCDE para el Desarrollo para compartir el conocimiento con los homólogos en el mundo en desarrollo y así mejorar los resultados de las políticas de desarrollo.
- Este nuevo pensamiento se aleja de las políticas paternalistas, cambiando la velocidad hacia unas más integrales y congruentes. Movilizar los recursos nacionales, establecer sistemas tributarios eficaces, aprovechar nuevas fuentes de crecimiento y crear sistemas de gobierno eficaces serán elementos de la estrategia de desarrollo.
- La ayuda sigue siendo una herramienta esencial para el desarrollo, pero no la única. De hecho, los países de la OCDE representan alrededor del 90% del apoyo bilateral para el desarrollo, y por décadas la OCDE ha estado trabajando para promover una mejor eficacia en la ayuda.

Una nueva gobernanza global: ¡tenemos que hacer que funcione!

- En los primeros días de la crisis económica actual, muchos líderes políticos, yo incluido, repetimos las palabras “una crisis es algo terrible para desperdiciar”. Los responsables políticos deberían preguntarse si éste siempre ha sido el caso. Como Secretario General de la OCDE, puedo decir con convicción que nuestra organización se ha esforzado por exprimir cada lección que esta crisis tiene para ofrecer, y para convertir las lecciones en mejores políticas que trabajen para mejorar las vidas de las personas en todas partes.
- Tomemos la evasión fiscal. La lucha contra los paraísos fiscales está dando buenos resultados. En los dos últimos años, y a pesar del escepticismo inicial, el velo del secreto bancario se ha quitado. El Foro Global sobre Transparencia Fiscal—implementado por la OCDE en respuesta al llamado del G20 en la cumbre de Londres en 2009—es un instrumento de cambio irreversible hacia un entorno fiscal más transparente que está emitiendo ahora 59 estudios. Se han firmado unos 700 acuerdos de intercambio de información.
- La reunión del G20 en Cannes en noviembre de 2011 continuó este excelente progreso, sobre todo con la nueva Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia fiscal, un poderoso instrumento de la OCDE y el Consejo de Europa. La OCDE ha estimado que casi €14 mil millones de los ingresos fiscales se han recolectado de más de 100,000 contribuyentes acaudalados en aproximadamente 20 países que ahora ven la inutilidad de mantener sus activos no declarados en un paraíso fiscal.
- Un mejor cumplimiento tributario mejora la equidad y eficacia de nuestros sistemas tributarios. Tenemos que demostrar que la carga tributaria se comparte de manera equitativa y que los que evaden impuestos u ocultan sus ganancias inesperadas deben rendir cuentas.

- También debemos mostrar que somos serios en nuestros esfuerzos para erradicar el soborno y la corrupción. El papel principal de la OCDE en esta área ha sido respaldado por el G20, y recibió un impulso adicional en mayo de 2011 cuando Rusia se unió al grupo de trabajo de la OCDE en materia de soborno, un paso importante hacia el acceso a la Convención para Combatir el Cohecho. No podemos permitir que la lucha contra el soborno y la corrupción caiga bajo la sombra de la crisis económica; sino más bien, debemos intensificar nuestros esfuerzos aquí en 2012.
- Mejorar la educación financiera es otra lección de la crisis y un área donde se está haciendo el progreso real. En octubre de 2011, los ministros de finanzas del G20 y gobernadores del banco central refrendaron los Principios de Alto Nivel para la Protección de los Consumidores de Servicios Financieros, desarrollados en cooperación con el Buro de Estabilidad Financiera. Estas son buenas noticias para aquéllos de nosotros comprometidos a proteger a los consumidores, a medida que los mercados financieros y sus productos son cada vez más sofisticados y complejos y por lo tanto difíciles de entender para la mayoría de la gente, confiando sólo en sus pensiones y otras inversiones sociales.
- Esta crisis puso de manifiesto con claridad ciega el enorme riesgo de vivir en una economía global integrada con una gobernanza internacional fragmentada. No podemos mantener el progreso sin una mejor coordinación de nuestros actos de gobierno, instituciones y políticas, ya sea para superar los desequilibrios, promover el desarrollo eficaz o ayudar a la zona del euro a través de su crisis.
- A pesar de la enorme complejidad en la elaboración de consensos y el logro de nuevos equilibrios entre los países desarrollados y en desarrollo, el G20 ha logrado algunos éxitos importantes, como la introducción de medidas decisivas para poner fin al secreto bancario, la creación del Marco para un Crecimiento Fuerte, Sostenible y Equilibrado y el diseño del Consenso de Desarrollo en Seúl para un Crecimiento compartido.
- La OCDE ha contribuido a este progreso ayudando a elaborar el Plan de Acción de Cannes para el Crecimiento y el Empleo, basándose en el Marco para un Crecimiento Fuerte, Sostenible y Equilibrado. También apoyamos al G20 en varias áreas incluyendo la corrupción, la volatilidad de precios de los alimentos, los empleos, el comercio y la inversión, los subsidios de combustibles fósiles, la financiación de pequeñas y medianas empresas, el sistema fiscal, y la reforma del sistema monetario internacional. Esperamos poder construir sobre este progreso en el año 2012 bajo la presidencia de México.

Es difícil recordar un inicio de año con una mayor incertidumbre económica que ésta. Pero enfrentamos una puerta abierta en 2012, con oportunidades, así como evaluaciones para la comunidad mundial. Mejores políticas marcarán la diferencia y eso significa proporcionar un liderazgo. Los gobiernos tienen los ojos y las esperanzas del mundo puestos sobre ellos. La OCDE está ahí para ofrecer nuestras experiencias de buenas políticas como apoyo, determinada a ayudar a hacer una mejor, más global, y más verde economía mundial, el legado positivo de una terrible crisis.

**PERSPECTIVAS OCDE: MÉXICO
REFORMAS PARA EL CAMBIO
ENERO 2012**

ECONOMÍA³

Después de una fuerte recuperación en 2010, el ritmo de crecimiento de la economía mexicana está perdiendo fuerza, producto de la desaceleración del comercio internacional y de la producción industrial norteamericana. No obstante, los sólidos fundamentos y las políticas macroeconómicas adecuadas deberían ayudar a evitar una caída pronunciada. Actualmente, el consenso prevé un crecimiento cercano al 4% en 2011 y de alrededor del 3.3% en 2012. A pesar de esto, dadas las considerables incertidumbres generadas por la crisis de la deuda soberana en Europa y las inciertas perspectivas sobre la economía de Estados Unidos de América, los riesgos apuntan principalmente a la baja.

Perspectivas macroeconómicas

Tras una sólida recuperación de la producción y la demanda internas, el crecimiento de las exportaciones mexicanas de manufacturas está perdiendo impulso y los indicadores de confianza apuntan a una desaceleración. Esto se debe sobre todo a la débil demanda de Estados Unidos de América, el mayor socio comercial de México. Sin embargo, en contraste con otros países, México presenta un bajo nivel de endeudamiento público, amplias reservas de divisas y un acuerdo de “Línea de Crédito Flexible” con el FMI. El manejo adecuado de estos instrumentos puede ayudar a evitar un descenso brusco en la actividad Económica. El empleo formal ha registrado una fuerte recuperación, aunque no ha sido suficiente para lograr una reducción significativa del desempleo. A medida que el comercio mundial y la actividad industrial de Estados Unidos de América se recuperen, después del primer semestre de 2012, las exportaciones y la actividad de México deberían retomar fuerza de cara al 2013.

La inflación subyacente ha disminuido de forma continua durante más de un año y tanto la inflación general como la subyacente se encuentran dentro de la meta del banco central de 3 +/-1%, al igual que las expectativas inflacionarias de largo plazo. El impacto inflacionario de la reciente depreciación del peso se espera que sea moderado y transitorio. El Banco de México ha mantenido la tasa de interés en 4.5% desde julio de 2009, muy por debajo de su nivel neutral. Ante estos factores, la política monetaria debería mantenerse inalterada a la espera de un repunte del crecimiento mundial y de la normalización de las turbulencias financieras internacionales. En caso de que las perspectivas económicas empeoren más de lo previsto, existe la posibilidad de recortar las tasas de interés.

³ Apartado tomado del documento titulado Perspectivas OCDE: México. Reformas para el Cambio. Enero 2012. El Informe completo puede consultarse en la página web de la OCDE.

Política fiscal

México ha mantenido una posición fiscal sólida, gracias a un rápido movimiento hacia la consolidación en 2010 y a una estabilización de los ingresos petroleros. Se espera que las necesidades de endeudamiento neto del sector público pasen del 4% del PIB de 2009 al 2% en 2012. Esto se traduce en un presupuesto equilibrado, basado en la definición de déficit del gobierno, que excluye el financiamiento de la compañía petrolera nacional, pero incluye una serie de otras operaciones de financiamiento. En caso de que la caída de la actividad económica resulte mayor de lo esperado, es posible que la consolidación fiscal se demore.

No obstante, México necesita implementar una reforma fiscal de amplio alcance, que permita reducir la dependencia de los ingresos derivados del petróleo y un nuevo recorte de los subsidios al consumo de energía para satisfacer importantes exigencias de gasto en materia de educación y políticas sociales. México necesita multiplicar las inversiones que fomenten el crecimiento incluyente y fortalecer las políticas sociales para reducir la pobreza. Es necesario, por tanto, continuar con el gran esfuerzo que se ha realizado en los últimos años por fortalecer los ingresos fiscales, con vistas a lograr un sistema tributario “normal”, moderno, competitivo, progresivo y eficiente, con independencia de los ingresos petroleros.

El gobierno mexicano ha realizado esfuerzos significativos para poner fin a las lagunas tributarias durante los últimos años e incrementar la capacidad recaudatoria, destacando la introducción del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) en 2008. Desde su aplicación, los ingresos provenientes del IETU se incrementaron acerca de 197 000 millones de pesos, lo que representa una sexta parte de los ingresos por el Impuestos sobre la Renta (ISR). La OCDE está de acuerdo en que se mantenga el IETU, por lo menos en el corto plazo, ya que la ausencia del mismo implicaría una pérdida demasiado grande de ingresos fiscales. Sin embargo, México debiera aprovechar la reciente evaluación del IETU solicitada por el Congreso para desarrollar sus instrumentos aún más, a fin de ampliar la base impositiva, y posiblemente también la base del IETU, así como para simplificar el sistema de impuestos.

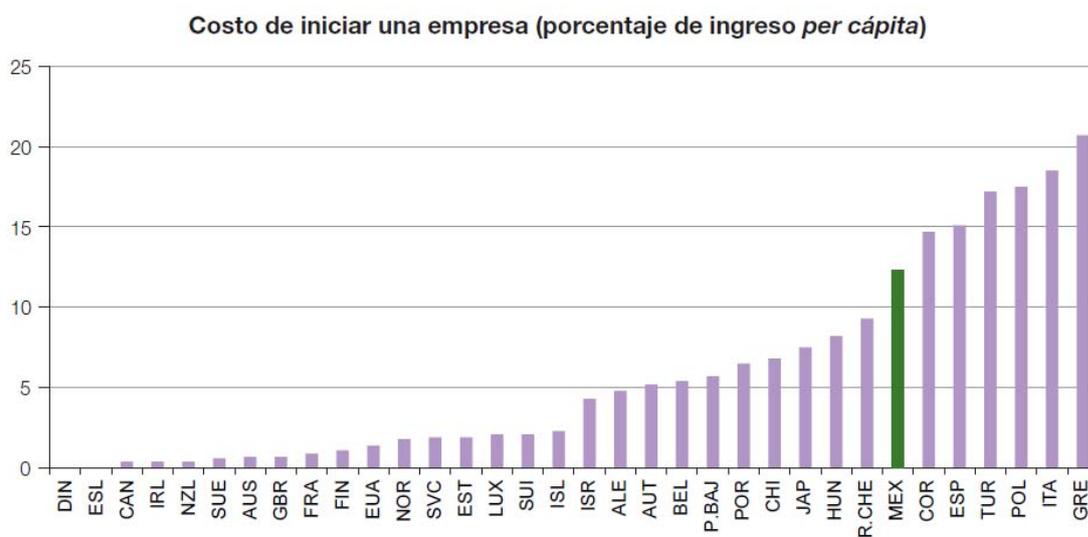
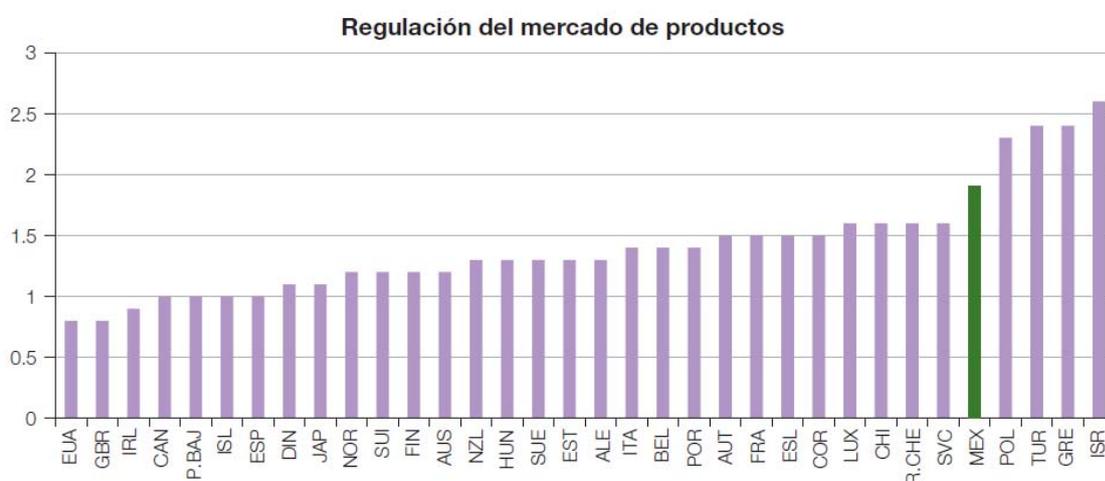
La eliminación de los subsidios, exenciones, excepciones y privilegios fiscales ayudaría a ampliar la base fiscal, incrementaría los ingresos y simplificaría el sistema tributario, reduciendo así las oportunidades de evasión y elusión fiscales. México debería seguir recortando las subvenciones energéticas también para reducir los efectos negativos para el medio ambiente. Existe igualmente un enorme potencial para incrementar los ingresos en el nivel estatal y municipal.

Crecimiento a largo plazo

El incremento de la productividad es uno de los mayores desafíos de México. Se trata de una gran oportunidad para que el país mejore su posición como plataforma de inversiones internacionales y centro de negocios; especialmente ante la perspectiva de crecimiento mediocre en las economías avanzadas. La productividad

de México se ha estancado durante las dos últimas décadas, impidiendo su convergencia con los niveles de bienestar promedio de la OCDE. Las reformas estructurales en los campos de la regulación empresarial, la política de competencia y la educación resultarán cruciales para estimular la productividad y acelerar el proceso de convergencia. La OCDE ha colaborado estrechamente con México en todas estas áreas para desarrollar estrategias de reforma.

La aprobación de una importante reforma de la ley de competencia en la primavera de 2011 fue un paso decisivo para armonizar las políticas de México con las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, las cargas administrativas de las empresas siguen siendo excesivas, a pesar de las importantes mejoras recientemente adoptadas.



Fuente: OCDE, Base de datos de la regulación del mercado de productos; Banco Mundial, *Doing Business*, 2011.

Deberían por tanto intensificarse los esfuerzos para aliviar dichas cargas, incluyendo las de las empresas de nueva creación. El lanzamiento de la ventanilla única *tuempresa.gob.mx* ha sido un paso contundente para reducir el costo de iniciar un nuevo negocio, pero aún queda mucho por hacer para incrementar su uso.

Uno de los grandes desafíos es avanzar en las reformas de fondo en las industrias de red. Las reformas en estos sectores podrían suponer grandes beneficios en lo que respecta a la productividad. A México le urge, por ejemplo, incrementar la competencia en el sector de las telecomunicaciones, pero también en los sectores del gas y la electricidad, mediante la supresión de restricciones a la entrada y la expansión de las empresas en segmentos potencialmente competitivos. También es necesario mejorar la coordinación de los actuales esfuerzos de simplificación administrativa a nivel federal y estatal.

Mejorar la calidad de la educación es otro factor clave para elevar la productividad y la competitividad de México. El país ha incrementado considerablemente sus inversiones en educación, así como el número de niños que van a la escuela. Sin embargo, se necesitan más esfuerzos para mejorar la calidad y equidad de la educación. Un ingrediente clave es la mejora de la docencia (ver el capítulo sobre Educación) por medio de normas claras e incentivos para mejorar el desempeño de los profesores. Crear un sistema de evaluación del profesorado que guíe la evolución de sus carreras profesionales y los ayude a desarrollar su potencial resulta imprescindible para mejorar la formación básica y el desarrollo profesional de los mexicanos.

Recomendaciones claves de la OCDE

- Con unas expectativas de inflación estables y una capacidad ociosa considerable, existe un margen importante para reducir las tasas de interés de referencia en caso de que la economía se debilite más de lo previsto.
- Para poder garantizar una sostenibilidad fiscal de largo plazo, se necesitarán nuevas reformas fiscales de amplio alcance, así como una retirada más rápida de los subsidios a la energía y los combustibles. Es fundamental que el gobierno reduzca la dependencia de los ingresos petroleros y que acumule mayores reservas en sus fondos de estabilización petroleros.
- También es muy necesario promover mayor competencia en el mercado de productos. Con base en la reciente reforma de la ley de competencia y en las medidas también recientes para mejorar la competencia en infraestructuras en el sector de la telecomunicación, el gobierno debería reducir aún más las barreras de entrada para las industrias de red.
- Aumentar los esfuerzos para mejorar la calidad y la equidad de la educación, mediante la profesionalización de la selección, la formación y el nombramiento de los directores de escuela, introduciendo un sistema de evaluación del profesorado y ofreciendo a las escuelas un financiamiento predecible.

SISTEMA IMPOSITIVO⁴

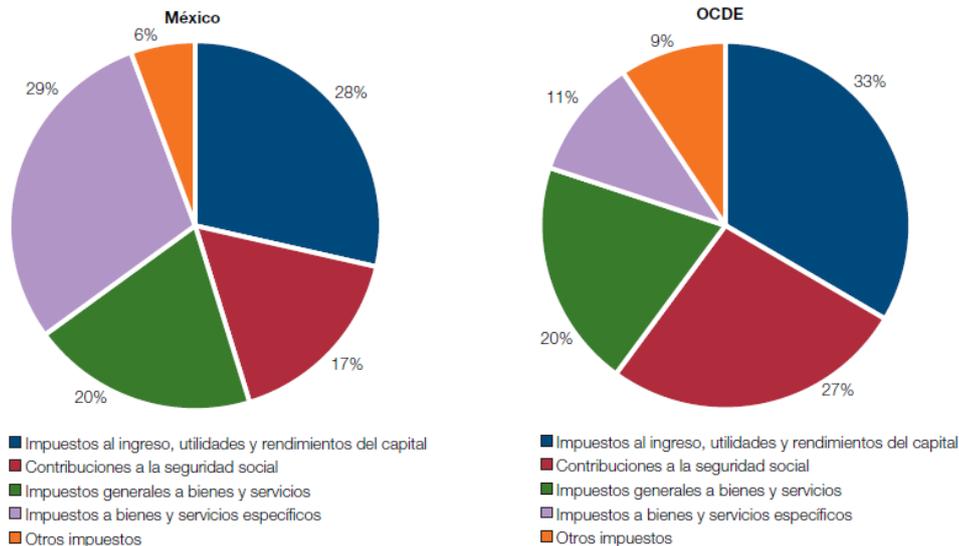
La recaudación de impuestos en México (en relación con el PIB) sigue estando muy por debajo de la de otros países de la OCDE, a pesar de que las tasas impositivas nominales no distan mucho de las de otras economías. Esto indica que la base impositiva es considerablemente menor, ya sea como resultado de la definición legal de dicha base o bien debido a la debilidad en la administración y la recaudación de impuestos. México obtiene una proporción de ingresos por los impuestos al consumo mucho más elevada que otros países de la OCDE y tiene una alta dependencia de los ingresos relacionados con el petróleo, mismos que no pueden ser considerados como una fuente de ingresos a largo plazo.

Ampliación de la base impositiva y simplificación fiscal

A pesar de algunas reformas llevadas a cabo en los últimos años, persisten las exenciones fiscales, las deducciones y los regímenes especiales. Estos elementos dañan y distorsionan los incentivos y complican la administración fiscal. La base del impuesto al 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 la falsa percepción de que la tasa cero del IVA y las exenciones son formas de reducir la desigualdad; pero en realidad son las familias con mayores ingresos las que más se benefician, ya que compran más bienes.

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

(Ingresos fiscales por sector como porcentaje de la recaudación fiscal total)



Fuente: *OECD. Stat*, datos del 21 de diciembre de 2011.

El impuesto predial representa la mayor parte de los ingresos de los municipios mexicanos (59%). Sin embargo, su aplicación es dispar y sus recaudaciones son

⁴ Apartado tomado del documento titulado *Perspectivas OCDE: México. Reformas para el Cambio*. Enero 2012.

mucho más modestas que en la mayoría de los países de la OCDE. Sus anticuados registros de la propiedad representan una limitación importante, a la que se suman 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 muy necesario eliminar los subsidios al consumo de combustibles fósiles, en línea con las medidas ya anunciadas. En su lugar, habría que introducir un impuesto especial sobre el contenido de carbono de la energía consumida, con vistas a reducir las emisiones y mitigar los efectos del cambio climático.

La lucha contra el uso de los paraísos fiscales

Las recientes iniciativas de la OCDE y el G20 pretenden combatir los paraísos fiscales y la evasión fiscal, y México ha desempeñado un papel clave en estos esfuerzos. El país albergó el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en 2009, además ha negociado con éxito varios acuerdos fiscales y otros convenios que promueven el intercambio de información. En 2009, el gobierno presentó una iniciativa de revelación voluntaria de información financiera para incitar a los contribuyentes a declarar los bienes e ingresos que no habían declarado previamente. Gracias a ella, se han declarado 19 436 millones de pesos de activos ocultos y se han recaudado 1 057 millones de pesos adicionales. México fue también uno de los primeros países firmantes del modificado Convenio Multilateral sobre Asistencia Mutua Administrativa en Materia Tributaria, y en breve se espera su ratificación. De esta forma se reforzará la participación de México en los esfuerzos multilaterales para tratar de combatir la evasión y la elusión fiscales a nivel internacional.

Crear estrategias para la reforma fiscal

La implementación de reformas fiscales en México ha resultado muy difícil. El gobierno debería enfocarse en lograr niveles más altos de cumplimiento tributario voluntario, demostrando al electorado que el dinero de sus impuestos se gasta de manera eficiente. Para promover una reforma fiscal que aumente la recaudación es necesario un esfuerzo de comunicación eficaz. El gobierno debe insistir en que no es posible considerar nuevos gastos con una base de ingresos tan débil.

Recomendaciones claves de la OCDE

- México debería considerar una reforma integral 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 fortalecimiento de la administración tributaria. Los ingresos también deberían aumentar mediante la inclusión de más contribuyentes en el

sistema tributario y limitando el uso de los paraísos fiscales por parte de los contribuyentes mexicanos.

□ El país necesita una reforma tributaria integral que también aborde temas de federalismo fiscal, así como estrategias para su efectiva implementación.

PROCESO PRESUPUESTARIO Y EFICACIA DEL SECTOR PÚBLICO⁵

Desde el 2006, México ha venido introduciendo una serie de leyes para mejorar la responsabilidad y la transparencia fiscales. Pero la legislación es sólo el primer paso. También es necesario contar con un respaldo sólido y sostenido en todos los niveles —federal, estatal y municipal— para garantizar la implementación y la utilización de dichas leyes. La crisis financiera debe verse como una oportunidad para lograr importantes reformas.

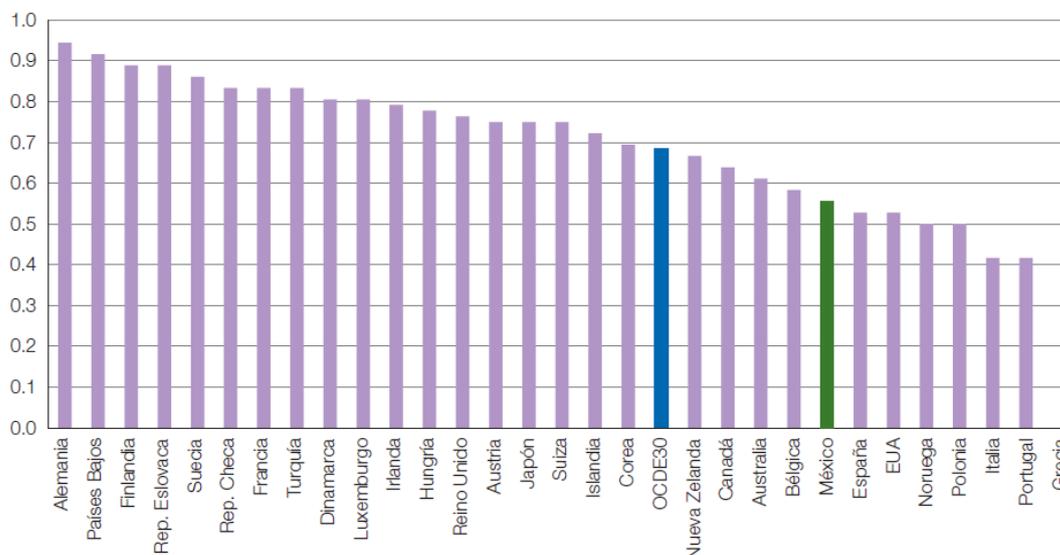
Un mejor proceso presupuestario

Para asegurar finanzas públicas sostenibles a largo plazo, además de mejorar su ritmo de crecimiento económico y de reducir su dependencia presupuestaria de los ingresos petroleros, México requiere mejorarla 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 permita alinear el gasto y su financiación con los planes y objetivos del gobierno para los diferentes sectores, así como prepararse mejor para retos como el descenso en los ingresos petroleros y el envejecimiento 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, con nuevas estructuras de incentivos y regulaciones que permitan racionalizar recursos e introduzcan mayor flexibilidad para la ejecución y gestión del presupuesto. En esta tarea se debe involucrar cada vez más al Congreso, promoviendo que sus miembros utilicen más las evaluaciones y la 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.

⁵ Apartado tomado del documento titulado Perspectivas OCDE: México. Reformas para el Cambio. Enero 2012. El Informe completo puede consultarse en la página web de la OCDE.

Uso de la perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario del gobierno central



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.

El Congreso tiene dos aliados potenciales en su proceso presupuestal. Por una parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) —que realiza revisiones *ex post* de las cuentas públicas y hace presentaciones especiales al Congreso de los procesos de auditoría, mismas que están abiertas al escrutinio público en Internet. Y por la otra, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), creado por el Congreso en 1998, antes que en muchos países de la OCDE, para proveer análisis objetivo y no partidista sobre las finanzas públicas. Estova en línea con la tendencia general en los países de la OCDE hacia el fortalecimiento de las capacidades presupuestales de los poderes legislativos. De hecho, el número de oficinas de presupuesto parlamentarias se ha duplicado durante la última década.

Eficacia del sector público

El sector público mexicano requiere de mejoras significativas en la administración de los recursos humanos; tanto para mejorar la elaboración de políticas como para garantizar una prestación de servicios más eficaz, eficiente y competitiva. El empleo en el sector 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 del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, el gobierno ha emprendido un proceso de profesionalización de los servidores públicos que debería contribuir a mejorar su efectividad. La OCDE presentó recientemente recomendaciones para ayudar a mejorar su implementación.

México cuenta con un gasto público total muy bajo como porcentaje del PIB, con 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. Pese a que el gasto en educación como porcentaje del PIB creció 0.5% entre 2000 y 2008, llegando a representar el 4.9% del PIB, todavía estaba lejos del 5.4% de media en la OCDE. Además, la desigualdad entre distintos grupos sociales y estados federales refleja una cobertura educativa y sanitaria incompleta y fragmentada, caracterizada por la baja calidad de los servicios que recibe gran parte de la población. Existe un enorme potencial para mejorar la asignación de los recursos en ambas áreas.

La eficacia del sector público también requiere de capacidades a nivel subnacional y de una mejor coordinación entre los tres niveles del gobierno. La administración electrónica (e-government) puede ser de especial utilidad para este propósito.

El caso del sector del agua

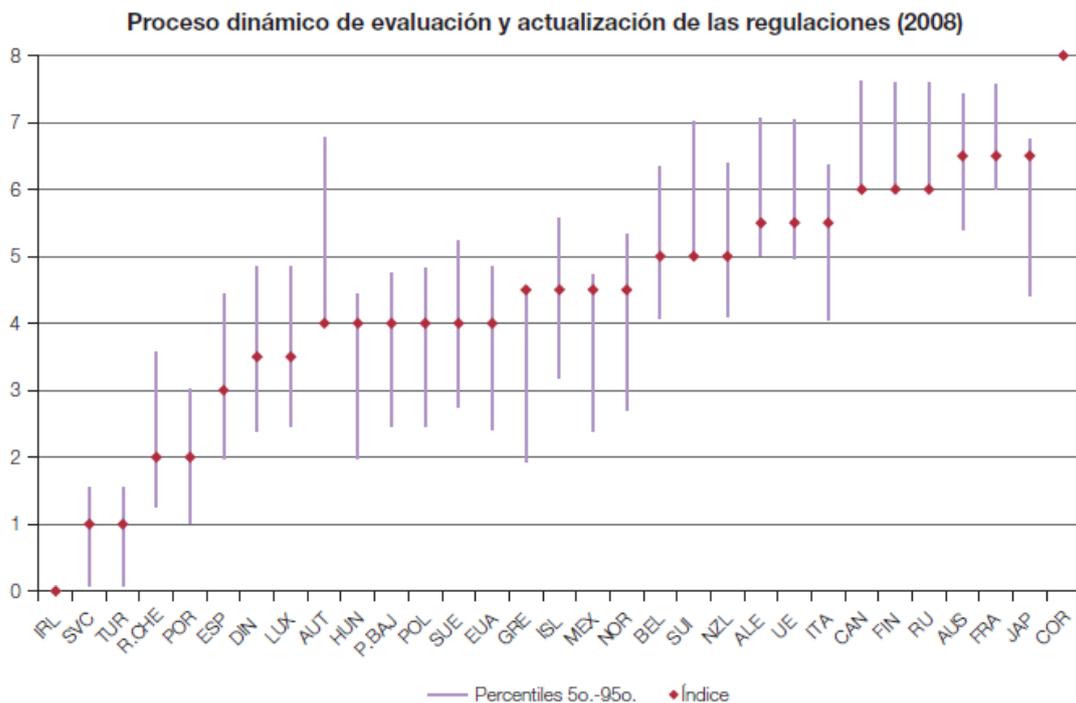
En un sector clave como el del agua, los resultados preliminares de la participación de México en el Estudio de la OCDE sobre la Gobernabilidad del Agua (2009-2010) subrayan los obstáculos fundamentales para una coordinación eficaz de las políticas de agua entre distintas secretarías y dependencias públicas, y entre los distintos niveles de gobierno. Cabe destacar: la falta de liderazgo claro en la elaboración de políticas de agua; la falta de personal y tiempo; la difícil puesta en marcha de las decisiones del gobierno central en los niveles 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 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 y administración del agua.

Recomendaciones claves de la OCDE

- Desarrollar un enfoque multianual para el presupuesto, centrado en el desempeño y la efectividad del gasto y sus resultados.
- Promover la eficacia del gobierno mediante la profesionalización de los servidores públicos, el fomento de la calidad del gasto y la extensión de la transparencia y las iniciativas de gobierno abierto.
- Mejorar las capacidades de gobierno a nivel subnacional y fomentar la coordinación entre niveles de gobierno para lograr un enfoque integrado de las políticas en sectores clave, como en el caso del agua.

POLÍTICA DE REGULACIÓN⁶

La regulación de la actividad empresarial en México sigue siendo compleja. Esto debilita el espíritu emprendedor y obstaculiza el cambio estructural; también alienta las actividades informales. Sin embargo, México ha tomado importantes iniciativas para reducir el costo de creación de una nueva empresa y para mejorar la calidad de la regulación en general. La OCDE ha apoyado este proceso.



Nota. En esta gráfica se resume la información sobre los procesos de actualización y evaluación de las regulaciones existentes en los países de la OCDE. No se evalúa si los esfuerzos realizados por esos países han sido eficaces. Un indicador alto se refiere al control de calidad periódico de las regulaciones para cerciorarse de su adecuación y evitar la duplicación o la redundancia; y un indicador bajo, la falta de verificaciones mediante exámenes periódicos, evaluación normalizada y consulta pública.

Fuente: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 2008. www.oecd.org/regreform/indicators

La evaluación del impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) —un análisis completo del impacto, los costos y los beneficios de las regulaciones llevado a cabo por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)— ahora incluye una evaluación ampliada de sus implicaciones para la competencia, como ya lo había sugerido la OCDE. La RIA también ha sido actualizada con base en recomendaciones de la OCDE para centrar los esfuerzos en la mejora de la calidad regulatoria de la normatividad de alto impacto. La COFEMER aplicó dos métodos de evaluación: una RIA para la regulación de impacto mediano y una RIA para las regulaciones de alto impacto. Esto ha ayudado a la COFEMER a dirigir sus recursos y aumentar la calidad de la evaluación, y ha mejorado el proceso de formulación de nuevas regulaciones. Sin embargo, aún subsisten algunos problemas debido a que muchos proyectos de regulación han quedado exentos del proceso de RIA, tales

⁶ Apartado tomado del documento titulado Perspectivas OCDE: México. Reformas para el Cambio. Enero 2012. El Informe completo puede consultarse en la página web de la OCDE.

como las normas fiscales, las leyes propuestas por el Congreso y prácticamente todas las regulaciones emitidas por los estados y los gobiernos municipales.

En agosto de 2009, el Gobierno de México inauguró el portal tuempresa.gob.mx, una ventanilla única que permite a los empresarios cumplir en línea con la mayor parte de los requisitos y procedimientos para registrar una nueva actividad económica. La OCDE considera que este sistema reduce los costos administrativos en cerca de 65%, un avance positivo que tiene su reflejo en la mejoría que el país ha tenido en la escala Doing Business, del Banco Mundial, donde México figura como la sexta economía latinoamericana con la regulación más favorable a la actividad empresarial. Sin embargo, es preciso hacer más reformas en este ámbito, especialmente en lo que se refiere a la normativa para crear nuevas empresas. El gobierno federal debería, entre otras cosas, integrar otros procedimientos en tuempresa.gob.mx (por ejemplo, los que necesitan de un notario, o las autorizaciones y registros necesarios para vender determinados productos), que contribuirán a reducir las cargas regulatorias que pesan sobre las empresas. También se debería alentar a los notarios, que son necesarios para emitir las escrituras de las empresas, a recurrir más activamente a este portal. Los estados y los municipios deberían asimismo tomar medidas para que el portal pueda funcionar en sus jurisdicciones y conectarlo con sus propias páginas web. Se debería promover más en todos los niveles administrativos el uso de los sitios web, mediante campañas más extensas en los medios de comunicación, destinadas por ejemplo a los empresarios potenciales.

En enero de 2010, el gobierno federal emprendió también una revisión exhaustiva de las regulaciones (BaseCero), destinada a simplificar los procedimientos y reducir los costos administrativos. Los resultados iniciales son positivos y se espera que esta revisión permita ahorros por un valor de 35 000 millones de pesos. Además, el programa eliminó 66% de las regulaciones dentro del gobierno, que fueron sustituidas por nueve Manuales Administrativos de aplicación general en materia de Adquisiciones, Obra Pública, Recursos Humanos, Financieros y Materiales, Tecnologías de la Información y de la Comunicación, Transparencia, Auditoría y Control. Todavía quedan posibilidades de reducir aún más las cargas administrativas. El Subsecretario encargado de la Competitividad y la COFEMER inauguraron en julio de 2011 un nuevo programa destinado a simplificar los trámites empresariales; se espera que este programa beneficie a los empresarios y emprendedores aligerando en un 25% adicional el total de la carga regulatoria de todas las formalidades federales, por un valor de 141 000 millones de pesos, durante 2012.

En julio de 2011 la OCDE y la Secretaría de Economía organizaron conjuntamente un seminario sobre riesgos y regulación, con el objetivo de dar comienzo a un programa para aplicar en México el enfoque de la regulación basada en los riesgos. Un marco regulatorio eficiente y de alta calidad debe estar a la altura de los peligros y riesgos, mismos que deben reducirse al mínimo. Este enfoque ha sido adoptado por varios órganos regulatorios, como la COFEMER, la Comisión Federal para la

Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

Otro avance importante se dio en enero de 2011, con la presentación de la Guía para Mejorar la Calidad Regulatoria de Trámites Estatales y Municipales e Impulsar la Competitividad de México, por parte de la Secretaría de Economía y la OCDE. Esta Guía, compuesta de 24 recomendaciones de alto impacto basadas en las mejores prácticas nacionales e internacionales, fue adoptada rápidamente por numerosos estados y municipios, dando lugar a la eliminación de formalidades, la reducción de los plazos para las autorizaciones y la mejora de los procesos de apertura de una empresa, permiso de construcción y registro de propiedad. La Secretaría de Economía y la COFEMER han promovido activamente la adopción de la Guía, y han sido acompañados por la OCDE para documentar las mejores prácticas de aplicación en los Estados de Baja California, Chiapas, Colima y Sinaloa. El reto consiste en lograr que se adopte la Guía en los 32 estados y más de 2 000 municipios del país.

Recomendaciones claves de la OCDE

- Medir la eficacia del nuevo sistema de RIA para mantener un círculo virtuoso de mejora regulatoria; extender el uso de la RIA a los ámbitos que actualmente están exentos de la evaluación; y promoverla adopción de la RIA en los gobiernos subnacionales.
- Convertir el portal tuempresa.gob.mx en un centro único de iniciación de una empresa, promoviendo su uso, incluyendo otros trámites necesarios para que una empresa pueda comenzar sus actividades, e interconectándolo con los portales de otros gobiernos subnacionales que abarquen los permisos y otras autorizaciones.
- Seguir reduciendo la carga administrativa y simplificando los procedimientos para las empresas, por medio de exámenes periódicos del repertorio de regulaciones en el nivel federal, y fomentando la adopción de estrategias por parte de gobiernos estatales y municipales para racionalizar su regulación mediante la Guía de la OCDE para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales.

COMPETENCIA⁷

Durante muchos años, la economía mexicana se ha visto debilitada por prácticas y regulaciones anticompetitivas. Como lo afirma un análisis conjunto de México y la OCDE, el 30% del gasto familiar en México se lleva acabo en mercados con problemas de competencia. Como consecuencia de ello, los consumidores gastan alrededor de 40% más en estos mercados de lo que gastarían en caso de que existiese competencia. El impacto es aún mayor en el decil más pobre de la población, que gasta alrededor de 42% de sus ingresos en mercados altamente concentrados.

Los mercados concentrados y los monopolios generan precios excesivos de productos y servicios y reducen el consumo y la capacidad de ahorro de las familias, especialmente de las más vulnerables. En el mediano plazo, tienen una influencia negativa en la eficiencia del conjunto de la economía y lastran el crecimiento económico. La falta de una competencia intensa en los mercados nacionales acaba por inhibir la eficiencia y la competitividad de la economía de México, contribuye a ampliar las disparidades en los ingresos e inhibe la innovación.

Una ley de competencia reformada ayudará a impedir prácticas monopólicas en el futuro

En abril de 2011, después de un intenso debate de más de un año, las dos cámaras del Congreso de México aprobaron de forma unánime la reforma de la ley mexicana de competencia. Esta reforma representa un avance muy importante y eleva el marco legal de la competencia al nivel de las mejores prácticas internacionales. Entre otras cosas, aumenta considerablemente la multa máxima por violación de las normas de competencia (hasta 10% de los ingresos anuales de una empresa en México) y garantiza la aplicación de penas por la participación en cárteles. La reforma también otorga a la CFC el poder para llevar a cabo registros sorpresa con la intención de buscar pruebas de conducta anticompetitiva y alcanzar acuerdos amistosos con las empresas investigadas. Al mismo tiempo, la nueva ley incrementa la transparencia y la seguridad jurídica, ya que requiere que la CFC publique directrices y realice audiencias orales como parte de sus procedimientos.

El refuerzo de la ley de competencia puede ayudar a impedir las prácticas monopólicas en el futuro, realizando de este modo una contribución decisiva para incrementar la productividad y la competitividad de México. No obstante, para que esto ocurra es necesario que la CFC reciba los recursos adecuados para poder hacer un uso óptimo de sus nuevos poderes y que se cree un sistema efectivo de revisión judicial de las decisiones dela CFC para completar el marco legal.

⁷ Apartado tomado del documento titulado Perspectivas OCDE: México. Reformas para el Cambio. Enero 2012. El Informe completo puede consultarse en la página web de la OCDE.

Tratamiento de la colusión en licitación pública y mejora del marco legal de la contratación

La colusión en los procesos de licitación ha generado un importante problema en México, concretamente en la adquisición pública de productos farmacéuticos (incluyendo medicamentos genéricos). Por ejemplo, la CFC ha aplicado sanciones por fraude en procesos de licitación en cuatro ocasiones, la más reciente en 2010, cuando impuso multas por un total de 152 millones de pesos a seis compañías farmacéuticas. El gobierno ha comenzado a adoptar medidas y en enero de 2011 el IMSS, la CFC y la OCDE firmaron un acuerdo de cooperación para luchar contra la colusión en la contratación pública. Este acuerdo ha servido para alentar a otros organismos públicos y gobiernos estatales de México a que revisen sus propios procedimientos de contratación y los igualen con las mejores prácticas internacionales, con la ayuda de la OCDE y la CFC.

Un estudio realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), de septiembre de 2011, también encontró diferencias significativas en la calidad de las leyes estatales sobre contratación pública sugiriendo que, si cada estado mejoraba su legislación hasta alcanzar el rango de la ley federal, se ahorrarían entre 6 000 y 12 000 millones de pesos.

Hacer menos restrictiva la regulación del mercado de productos

La regulación del mercado de productos en México es una de las más restrictivas de la OCDE, afectando considerablemente la competencia. Según el indicador agregado de la OCDE, en los últimos años, se han realizado pocos avances en esta materia. Esto frena la productividad y afecta al crecimiento, limitando la entrada al mercado y la expansión de las empresas más productivas; pero también inhibiendo así la inversión y la innovación.

En 2008, México y la OCDE iniciaron un proyecto para evaluar los impactos competitivos de las regulaciones y promover la competencia. Esta colaboración ya ha propiciado cambios positivos en política comercial y regulación bancaria, además de aportar recomendaciones que, de adoptarse, podrían producir más de 10 mil millones de dólares de beneficios por año. Por ejemplo, un estudio conjunto de la OCDE y la CFC de 2010 concluyó que los precios de los vuelos en las rutas desde o hacia el aeropuerto de Ciudad de México son entre un 40% y un 80% más elevados que en rutas comparables en otras partes de México. Los precios disminuirían si las condiciones de entrada del aeropuerto no fuesen tan estrictas y si las compañías aéreas adoptasen un mecanismo más eficiente para asignar franjas horarias. La OCDE y la CFC han iniciado un proyecto que se extenderá hasta el 2012 y que considera los impactos competitivos de las restricciones.

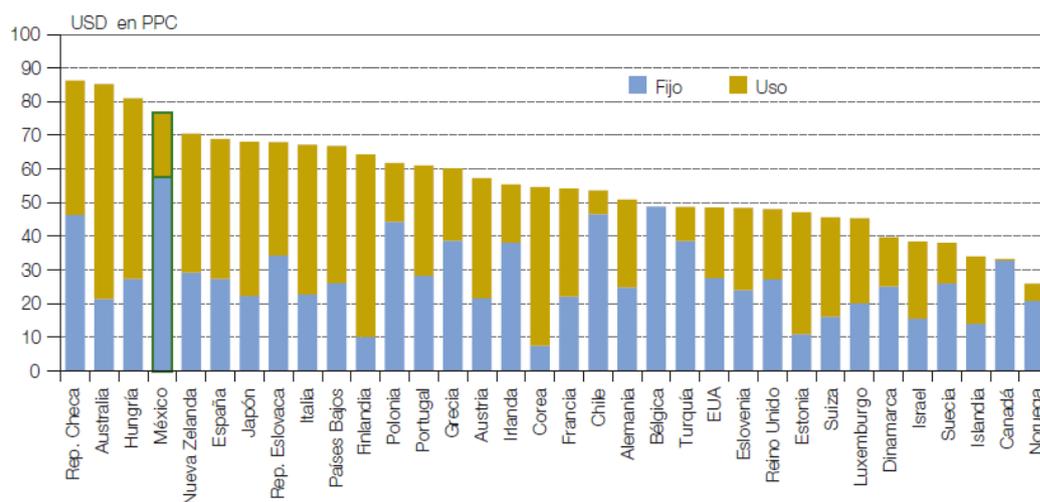
Las regulaciones del mercado de productos se deben limitar y la competencia debe de mejorar en muchas áreas. El marco legal debería ampliar la capacidad y los incentivos de las empresas, fomentando la competencia. El gobierno debería seguir

con su programa de promoción 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 para Evaluar la Competencia*. Este paquete contiene una “caja de herramientas” que ayuda a formular una serie de preguntas para identificar las leyes y regulaciones que pueden limitar indirectamente la competencia.

Apertura de las industrias de red

La competencia en las industrias de red en México sigue siendo débil. Muchas empresas estatales se han privatizado, pero la participación del gobierno en la economía 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 considerablemente elevados en comparación a los de otros países de la OCDE.

Canasta de tarifas de telefonía fija de la OCDE en el sector residencial, 140 llamadas mensuales, febrero 2011



Nota: Las diferentes canastas de tarifas telefónicas de la OCDE en el sector residencial incluyen acceso fijo y diferentes números de llamadas (desagregadas de acuerdo con la distancia, destino -fijo, móvil o internacional-, y hora del día) en el transcurso de un año. En la gráfica, se ha representado la canasta correspondiente a 140 llamadas mensuales.

Fuente: OCDE.

México requiere de esfuerzos renovados para promover la competencia en las industrias de red. Para ello es fundamental contar con reguladores fuertes, independientes y efectivos. En abril de 2011, la CFC impuso una multa de 1 000 millones de dólares (la multa más elevada en la historia de la Comisión) a la empresa Telcel por infracciones reiteradas de las normas sobre competencia. La compañía, que es una filial de telecomunicaciones móviles de América Móvil de México y que controla alrededor del 70% del mercado mexicano de telefonía móvil, ha apelado contra esta decisión. En septiembre la Comisión dictaminó que Telmex, otra filial de América Móvil, es dominante en el mercado mexicano de llamadas de

telefonía fija con una cuota de mercado superior al 80%. La decisión prepara el terreno para que Cofetel, el organismo regulador de las telecomunicaciones de México, imponga tarifas reguladas y otras normativas a Telmex. En mayo de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictaminó que las decisiones de la Cofetel en materia de interconexión no podrán ser suspendidas como consecuencia de un amparo, lo cual representa un avance significativo, en línea con la práctica habitual en los países de la OCDE, para la aplicación efectiva de las decisiones de la entidad reguladora.

La OCDE elaboró un estudio sobre el desempeño del sector de las telecomunicaciones en México, que contiene recomendaciones para fortalecer las políticas públicas en la materia. Este estudio, que se presentará a principios de 2012, incluye una serie de medidas para mejorar el marco institucional y jurídico, promover la competencia y, en definitiva, sentar las bases para una mejor regulación del sector.

Estado de derecho

El Estado de derecho sigue siendo uno de los principales desafíos para el crecimiento en México. 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. 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 claves de la OCDE

- Una vez aprobada la reforma de la ley de competencia de México, garantizar que la consolidación del marco legal en el ámbito de la competencia se complete mediante la creación de un sistema de revisión judicial efectivo de las decisiones de la CFC. Asegurar, por otra parte, a la autoridad de competencia, los recursos adecuados para que haga el mejor uso posible de sus nuevos poderes.
- Garantizar que la lucha contra la colusión en procesos de contratación pública siga siendo una prioridad y promover reformas de las leyes estatales sobre contratación pública.
- Continuar la revisión y corrección de leyes y regulaciones que restringen innecesariamente la competencia.
- Continuar tomando decisiones enérgicas para fomentar la competencia en las industrias de red; propiciar la existencia de reguladores fuertes, independientes y efectivos; y reformar el sistema judicial para la aplicación efectiva de sus decisiones.
- Continuar reduciendo las cargas administrativas y simplificar los procedimientos aplicables a las empresas.

POBREZA Y DESIGUALDAD⁸

México ha impulsado iniciativas muy interesantes en materia de alivio de la pobreza. El programa Oportunidades, por ejemplo, que se puso en marcha en 1997, es una de las iniciativas más innovadoras y exitosas para el combate a la pobreza extrema. En 2010, el programa atendió a unos 5.8 millones de familias. Oportunidades ha contribuido a aumentar las tasas de escolarización y ha facilitado la transición entre la educación primaria y secundaria (especialmente en lo que atañe a las mujeres). Gracias al aumento de las visitas a centros de salud recomendadas por el programa, la mortalidad materna se redujo 11% en los cinco primeros años de su funcionamiento.

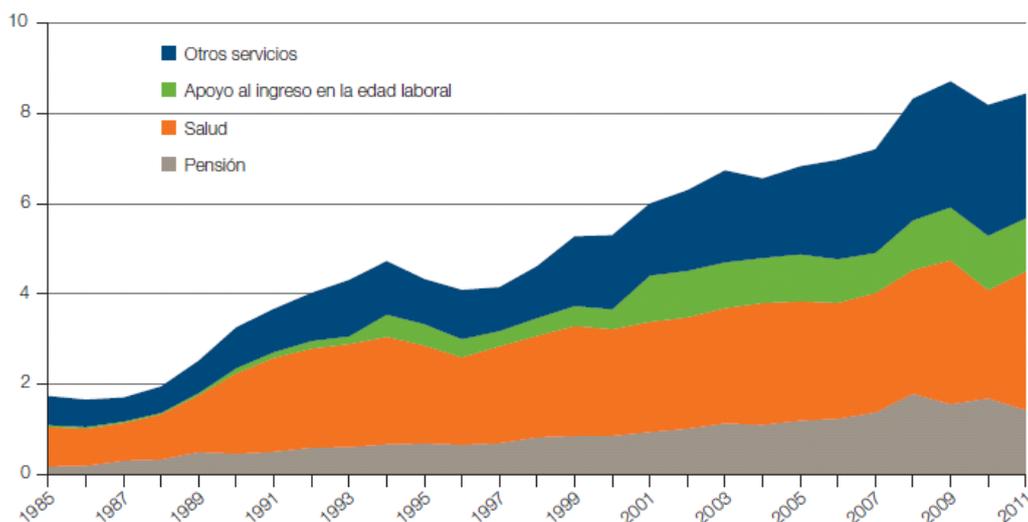
Las evaluaciones recientes demuestran que también ha mejorado la salud infantil en las familias beneficiarias. La prevalencia de la anemia en los menores de 2 años, por ejemplo, que en 1999 era del 61%, en el segmento de la población que se benefició del programa Oportunidades, se había reducido al 36% en 2007. Un programa más reciente es el Seguro Popular, creado con el fin de proporcionar atención médica, servicios de prevención y protección financiera a la población que carece de cobertura sanitaria en las instituciones de seguridad social (ver el capítulo dedicado a la salud). Este programa también está contribuyendo a la reducción gradual de las disparidades regionales.

Sin embargo, la reducción de la desigualdad y la pobreza sigue planteando grandes desafíos

A pesar de los notables avances realizados, aún persisten retos importantes que deben afrontarse con miras a reducir la pobreza y la desigualdad en México. Si bien el gasto público social pasó de menos del 2% del PIB en 1985 al 7.2% en 2007, este nivel apenas representa un poco más de la tercera parte del gasto porcentual promedio que realizan los demás países de la OCDE. La fracción del presupuesto que México destina a los programas sociales sigue siendo pequeña, no sólo en valor absoluto sino también en proporción al PIB *per cápita*.

⁸ Apartado tomado del documento titulado Perspectivas OCDE: México. Reformas para el Cambio. Enero 2012. El Informe completo puede consultarse en la página web de la OCDE.

Tendencias del gasto social en México como proporción del PIB, 1985-2011



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009; Cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2010; Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, OECD Social Expenditure database (SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure), "Is the European welfare state really more expensive? Indicators on social spending, 1980-2012 and a manual to the OECD Social Expenditure database (SOCX)" (OECD Social, Employment and Migration, Working Papers No. 124).

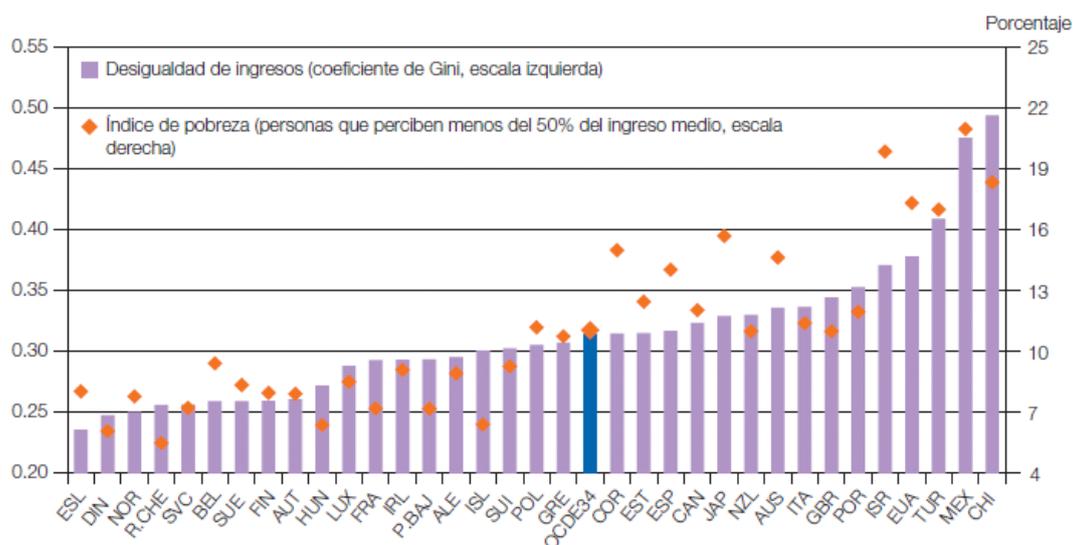
Las transferencias sociales deben incrementarse para reducir la pobreza de manera significativa. Las transferencias sociales en efectivo sólo representan alrededor del 8% del ingreso familiar disponible y la mitad de esas prestaciones benefician a quienes están situados en el segmento superior de la escala de distribución. El 20% más pobre apenas recibe el 10% de los fondos. México debe priorizar la reforma del sistema de asistencia social para mejorar su orientación y darle un carácter más progresivo.

Si bien la pobreza había venido disminuyendo a lo largo de los últimos decenios, en fechas recientes ha vuelto a aumentar. Entre 2004 y 2008 la proporción de personas que vivían con menos del 50% del ingreso medio aumentó del 18.4% al 21%. También se registró un crecimiento considerable en las últimas estadísticas oficiales sobre la pobreza absoluta, que tienen en cuenta el acceso a alimentos, salud, educación, vivienda y otros factores. De acuerdo con datos recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre 2006 y 2010, la proporción de personas que vivían en la pobreza (extrema y moderada) aumentó del 35% al 46% (lo que equivale a 52 millones de personas). El alto nivel de pobreza absoluta se refleja también en otros indicadores relativos a las condiciones de vida: por ejemplo, la mortalidad infantil, que es tres veces superior al promedio de la OCDE, y la tasa de analfabetismo, que supera a la media del conjunto de la Organización.

México es el segundo país con las desigualdades más grandes entre los países de la OCDE, después de Chile, si bien la tendencia ha sido descendente en la última década. Las estadísticas más recientes de la OCDE, que figuran en el informe

Divided We Stand (diciembre de 2011), señalan que el 10% más pobre de la población de México percibe alrededor del 1.3% del ingreso total disponible, mientras que el 10% más rico recibe casi el 36%. Aunque México es uno de los pocos países de la OCDE donde las desigualdades han disminuido en las últimas décadas, éstas siguen siendo altas y se han convertido en un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo.

Niveles de pobreza y desigualdad de ingresos a fines del decenio 2000-2010



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la distribución del ingreso, 2011.

Se necesitan mecanismos de protección social mejor orientados

La población mexicana es relativamente joven. Por lo mismo, los niños constituyen casi la mitad de los pobres. Este dato indica que en México la pobreza podría tener consecuencias más duraderas que en otros países de la OCDE. Al mismo tiempo, el problema de la pobreza en la tercera edad es una cuestión apremiante, ya que afecta al 30% de las personas de 75 años en adelante, es decir, una tasa 1.5 veces superior a la del conjunto de la población. Tomando en cuenta el envejecimiento de la sociedad, se corre el riesgo de que la proporción de ancianos pobres aumente aún más en el futuro.

Toda evaluación de las políticas orientadas a reducir la pobreza en México debe tener en cuenta la necesidad de apoyar más eficazmente a las familias de más bajos ingresos. Al mismo tiempo, todavía hay margen para aumentar la eficacia de los programas de apoyo a los desempleados. El programa Primer Empleo no tuvo los efectos que se esperaban, porque no proporcionó a los patrones incentivos suficientes para contratar a nuevos trabajadores. Además, para responder con mayor celeridad a las crisis económicas, México necesita reforzar las redes de seguridad social para evitar que las familias medianamente pobres caigan en la pobreza extrema. Cabe recordar que en México, 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. El paquete anticrisis del gobierno contiene programas de empleo

temporal, conservación de puestos de trabajo y ampliación de la cobertura sanitaria para los desempleados durante algunos meses. Pero las cantidades que se destinan a estos programas son modestas. Esto pone de relieve que existe un margen para introducir medidas anticrisis mejor orientadas, a fin de proteger a las familias más desfavorecidas. Por ejemplo, prestando más atención a los programas de empleo temporal (ver el capítulo dedicado al mercado laboral).

Recomendaciones claves de la OCDE

- Ajustar la cobertura de los programas para incluir a todos los segmentos de la población pobre. Complementar esos programas con medidas encaminadas a mejorar la calidad de los servicios de salud y educación.
- Sustituir los subsidios por transferencias en efectivo para los más pobres. Revisar la eficacia de programas como DICONSA (Distribuidora Conasupo Sociedad Anónima, que suministra artículos de primera necesidad a las comunidades rurales) y LICONSA (Leche Industrializada Conasupo Sociedad Anónima, que produce y distribuye productos lácteos) y racionalizar los numerosos programas sociales para evitar duplicidades y aprovechar las sinergias.
- Analizar la combinación de medidas encaminadas a combatir la pobreza y promover el desarrollo rural, reforzando la colaboración entre las diversas partes interesadas.
- Aumentar la productividad del IMSS para prestar servicios de salud de más calidad a menor costo. Asimismo es necesario aumentar los servicios de educación.
- Aplicar medidas para ampliar las oportunidades de empleo en la economía formal y proporcionar a los trabajadores alicientes para que busquen empleo en ese sector.

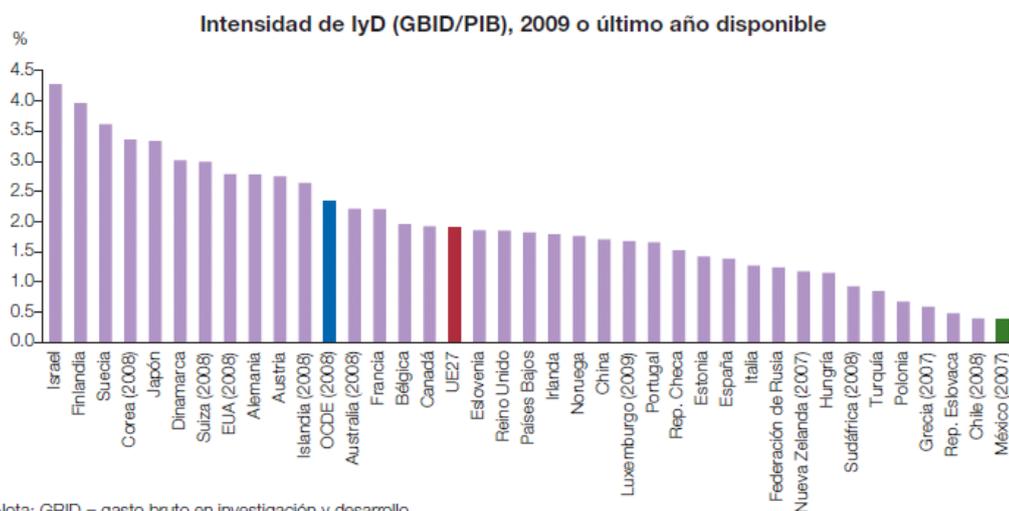
INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA⁹

Durante muchos años, México ha realizado inversiones insuficientes en ciencia, tecnología e innovación. Como resultado, el potencial de crecimiento de su economía es inferior al de otros países. Esta situación debe mejorar, si México aspira a alcanzar un nivel de competitividad comparable al de otras economías emergentes. Según los indicadores disponibles, el nivel general de innovación en México es realmente bajo, no sólo en comparación con otros países de la OCDE, sino también con las economías emergentes más dinámicas. El gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB sigue siendo inferior al 0.5%, en contraste con un promedio superior al 2.3% en el conjunto de la OCDE y cercano al 1.7% en China. México debería aprovechar plenamente sus recursos para impulsar un desarrollo basado en el conocimiento y aprovechar sus activos en la materia, que comprenden 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 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 dirección del sistema mexicano de innovación. Esto explica la persistencia en ese ámbito de un nivel insuficiente de inversión, tanto pública como privada. Los desafíos son múltiples. El grado 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 capacidades del capital humano en todos los niveles y sectores de la economía. Las nuevas empresas basadas en nuevas tecnologías y las compañías innovadoras deben tener mejor acceso al financiamiento privado. También persisten muchas barreras reglamentarias que obstaculizan la actividad empresarial y deficiencias en materia de gobierno corporativo que reducen los incentivos para promover la eficacia y la innovación.

⁹ Apartado tomado del documento titulado Perspectivas OCDE: México. Reformas para el Cambio. Enero 2012. El Informe completo puede consultarse en la página web de la OCDE.



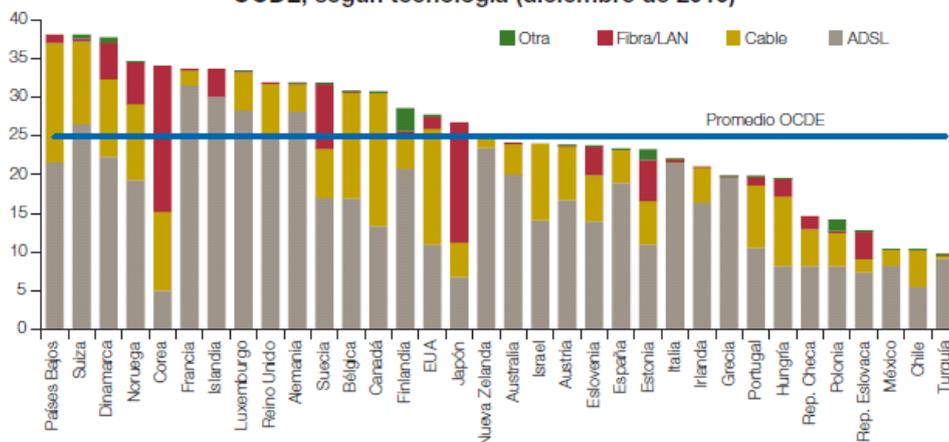
México debe intensificar sus esfuerzos para mejorar el rumbo del sistema nacional de innovación, garantizando prioridades claras y su aplicación eficiente. Este esfuerzo debe incluir: una mejor coordinación entre las secretarías de Estado y los organismos responsables de la elaboración y ejecución de las políticas; la implantación de una evaluación más sistemática y de mejores mecanismos para incorporar los resultados de la evaluación en la formulación de las políticas y la asignación de recursos; y la descentralización de las políticas de fomento de 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, a fin de que puedan elaborar y aplicar sus propias estrategias.

Es muy importante realizar esfuerzos presupuestarios para apoyar la inversión en IyD e innovación, introduciendo reformas orientadas a: garantizar una mayor eficiencia del gasto; utilizar más los apoyos directos que los incentivos fiscales; y proceder a la simplificación y la reestructuración de los sistemas de ayuda directa, así como a la ampliación de los programas, con el fin de mejorar las sinergias entre la IyD pública y privada en ámbitos prioritarios, como la salud, la energía, la gestión del agua y el suministro y la seguridad de los alimentos, entre otros.

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 servicios telefónicos más costosos. La introducción de reformas con miras a fomentar la competencia en el sector es un imperativo para estimular la innovación, el crecimiento y la competitividad de la economía mexicana.

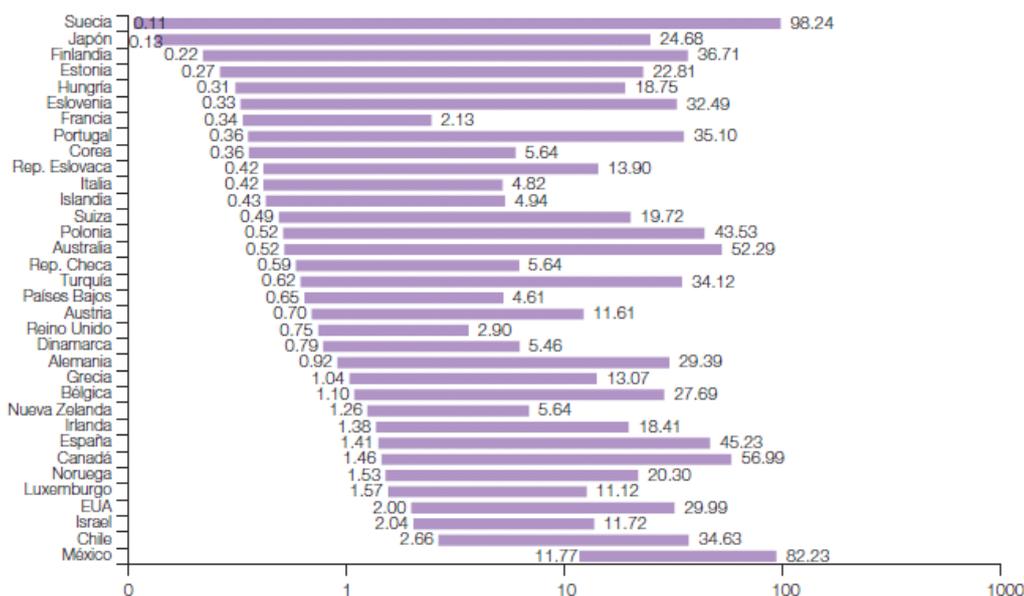
Subscriptores de servicios fijos de banda ancha por cada 100 habitantes en los países de la OCDE, según tecnología (diciembre de 2010)



Fuente: OCDE.

La densidad de banda ancha en México (número de subscriptores por cada 100 habitantes) figura entre las más bajas de los países de la OCDE y la velocidad sigue siendo lenta como resultado de la insuficiente inversión en infraestructuras. Esta debilidad del sector de las telecomunicaciones guarda estrecha relación con la insuficiente competencia en este ámbito y con 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 la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), el organismo regulador de las telecomunicaciones, y de la Comisión Federal de Competencia.

Intervalo de precios de la banda ancha por Mbps, septiembre de 2010, en dólares (PPC)



Fuente: OCDE, *Perspectivas del Sector de las Comunicaciones*, 2011.

Las reformas del marco normativo pueden contribuir a facilitar la entrada de nuevos participantes en el mercado y estimular así 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 podrían tener un efecto importante en la competencia de precios, beneficiando a los consumidores, los negocios, y la competitividad de México.

Los precios de interconexión en México son altos, tanto en las redes fijas como en las móviles, la interconexión se ofrece en puntos que no siempre son técnicamente eficientes y hay dificultades para aplicar sanciones por violaciones de interconexión. En líneas generales, se debiera fortalecer al regulador mediante competencias adicionales y una mayor autonomía, eliminar las duplicidades con otras instituciones (doble ventanilla), y reformar el sistema judicial para permitir la aplicación efectiva de sus decisiones. Estos y otros aspectos serán analizados por el estudio que la OCDE está llevando a cabo sobre el desempeño del sector de las telecomunicaciones en México, el cual se hará público en enero de 2012. El estudio contendrá una serie de recomendaciones de políticas públicas en relación al sector, con el objetivo de promover la competencia y mejorar el marco institucional.

Recomendaciones claves de la OCDE

- Mejorar el marco de condiciones para la innovación, mediante la mayor inversión en capital humano en todos los niveles y sectores de la economía.
- Para mejorar el rumbo del sistema de innovación es preciso coordinar con mayor eficacia la relación entre secretarías de Estado y organismos, y evaluar sistemáticamente, así como descentralizar, la política de innovación.
- Apoyar la inversión en I+D e innovación, introduciendo reformas que garanticen una mayor eficiencia del gasto, en particular mediante el fomento de la colaboración público-privada en ámbitos prioritarios.
- 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.

MEDIR EL BIENESTAR Y EL PROGRESO EN MÉXICO¹⁰

Entender el bienestar de la población y los factores que lo determinan es una tarea fundamental, porque el bienestar modula la dirección en la que la sociedad debe avanzar con miras a alcanzar el progreso verdadero. Sobre la base de esa comprensión, es posible elaborar estadísticas para dar seguimiento al progreso en general y saber si se avanza en la dirección correcta. En la medida en que se disponga de instrumentos de medición más sofisticados, los responsables políticos serán capaces de adoptar decisiones más adecuadas y los ciudadanos estarán en mejor posición para exigir medidas que respondan a sus aspiraciones.

Los indicadores que se usan habitualmente para determinar si hay mejorías en el bienestar de la población no reflejan fielmente la realidad. Esto es particularmente cierto en el caso del PIB, un indicador que se centra exclusivamente en la producción de bienes y servicios, pero no tiene en cuenta otros factores como la distribución, la justicia, las libertades, la seguridad, el grado de satisfacción y la sostenibilidad del crecimiento económico. Una evaluación más amplia y equilibrada del progreso debería reconocer sus múltiples dimensiones y perspectivas: es preciso elaborar un enfoque multidisciplinario que integre una amplia gama de criterios.

México encabeza el debate sobre el bienestar en América Latina

México está firmemente comprometido con los esfuerzos por revisar la medición del bienestar de las sociedades. Entre otras iniciativas, el país fue anfitrión de la Conferencia Latinoamericana para la Medición del Bienestar y la Promoción del Progreso de las Sociedades, celebrada en mayo de 2011. La Conferencia contó con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCT), y reforzó el mensaje de que la medición del bienestar debe tomar en cuenta tanto las dimensiones objetivas como las subjetivas, más allá del PIB y los ingresos monetarios. La medición del bienestar debe centrarse en las personas y los hogares, y tener en cuenta aspectos como la salud, la educación, las condiciones laborales, la vivienda, la situación económica, las relaciones interpersonales, la disponibilidad de tiempo libre, el acceso a la protección social, el ejercicio efectivo de la ciudadanía, el Estado de derecho, y la igualdad de género y entre los grupos étnicos.

México está contribuyendo a revisar también la estrecha relación entre bienestar, igualdad y cohesión social en el contexto latinoamericano. Pese al importante crecimiento económico, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Esa desigualdad no sólo resulta evidente en términos de ingresos, sino también en la educación, la salud, el acceso a los servicios de calidad, la seguridad, la disponibilidad de tiempo libre, el ejercicio de la condición ciudadana y otros derechos. Deberían subrayarse también las diferencias de género, entre los grupos étnicos y otros colectivos vulnerables, así como en la movilidad social entre las generaciones.

¹⁰ Apartado tomado del documento titulado Perspectivas OCDE: México. Reformas para el Cambio. Enero 2012. El Informe completo puede consultarse en la página web de la OCDE.

En este sentido, es necesario fomentar la participación de la sociedad civil y los protagonistas políticos en los procesos de consulta relativos a la definición del bienestar, así como lograr que éste figure en los programas de las oficinas y sistemas nacionales de estadística de la región y, en particular, en el programa de la Conferencia Estadística de las Américas. También es importante potenciar la contribución de la comunidad científica mediante la creación de una red latinoamericana de investigadores y la promoción de iniciativas académicas de ámbito local y regional.

¿Cómo va la vida en México?

De acuerdo al estudio *How'sLife?* [¿Cómo va la vida?], que forma parte del proyecto *Better Life Initiative* [Iniciativa Para Una Vida Mejor] de la OCDE, México ha logrado avances considerables en la calidad de vida de sus ciudadanos en el último decenio, en particular en los ámbitos de la educación, la salud y el empleo. *How'sLife?* es el primer intento de presentar en el ámbito internacional el mejor conjunto de indicadores comparables y de amplio espectro, y concluye que México sigue estando rezagado en muchas de las dimensiones de bienestar entre los Estados miembros de la OCDE. Por ejemplo:

- En México, el ingreso promedio de los hogares rondaba en 2009 los 11 000 dólares, lo que equivalía aproximadamente a la mitad del promedio de la OCDE.
- Tener una buena formación escolar es un factor importante para encontrar un empleo. En México, el 35% de los adultos entre 25 y 64 años de edad ha alcanzado el equivalente de un diploma de enseñanza secundaria, nivel muy inferior al promedio de la OCDE.
- En México la esperanza de vida al nacer es de 75 años, cuatro años por debajo del promedio de la OCDE. En parte, esta diferencia proviene de las malas condiciones medioambientales de los centros urbanos: el grado de concentración de PM10 (partículas contaminantes tan pequeñas que son capaces de penetrar en el sistema respiratorio y dañar los pulmones) en la atmósfera es de 33 microgramos por metro cúbico de aire inhalado, un nivel muy superior al que prevalece en la mayoría de los países de la OCDE (cuyo promedio es de 22 microgramos por metro cúbico).
- Si bien los mexicanos poseen un sólido sentido comunitario, sus índices de participación cívica están por debajo del promedio de la OCDE. Por ejemplo, la participación en las últimas elecciones, que constituye un índice de la implicación ciudadana en el proceso político, fue del 59%, muy por debajo del promedio de la OCDE, que es del 72%.
- Por lo que respecta al delito, el 15% de los encuestados afirmó que en los últimos 12 meses había sido víctima de una agresión, nivel sólo superado por Sudáfrica, mientras el número de homicidios por cada 100 000 habitantes es también uno de los más altos entre los países examinados en el último informe de la OCDE.

- En respuesta a las preguntas que les formularon, los mexicanos manifestaron niveles medios de satisfacción vital superiores a los de otros países que cuentan con ingresos *per cápita* comparables.¹¹

Recomendaciones claves de la OCDE

- Consultar a los ciudadanos, a los actores sociales y a las organizaciones de la sociedad civil para identificar las dimensiones más importantes del bienestar para la sociedad mexicana, así como aquellas áreas en las que el monitoreo y el reporte sistemático son requeridos.
- Analizar la información y los indicadores que pudieran informar sobre las distintas dimensiones del bienestar, las condiciones sociales y los desafíos de equidad del país.
- Movilizar las capacidades estadísticas y analíticas del país y de cada uno de los estados para desarrollar nuevas medidas de bienestar.
- Incorporar una noción amplia de bienestar en las respuestas de políticas públicas, requiriendo que todas las políticas y los programas sectoriales sean evaluados por su impacto en los diferentes aspectos del bienestar antes de ser implementados.

¹¹Los altos índices de satisfacción vital en relación con el PIB *per cápita* también aparecen en muchos otros países de América Latina. Estos esquemas quizá reflejen influencias culturales profundas (por ejemplo, los latinoamericanos tienden a manifestar más satisfacción que los pueblos de otras latitudes en relación con un conjunto determinado de circunstancias personales y condiciones sociales) y la repercusión en la satisfacción vital de algunos factores no vinculados al ingreso.

Perspectivas del Empleo de la OCDE 2012

Resumen Ejecutivo

- En la trigésima edición de las Perspectivas del empleo de la OCDE se examinan las tendencias recientes del mercado laboral y las perspectivas a corto plazo a este respecto en los países de la OCDE. Se determina que la recuperación de la reciente crisis económica y financiera ha sido lenta y desequilibrada. El desempleo es aún inaceptablemente alto en muchos países y las cifras del desempleo a largo plazo se han elevado, con lo que se incrementa el riesgo de que este fenómeno se afiance.
- Un análisis de la manera en que los mercados laborales resisten las sacudidas económicas muestra que las políticas para bajar el desempleo estructural también ayudan a amortiguar los efectos adversos de las recesiones económicas en el desempleo, así como en las pérdidas y la inequidad en el ingreso. En el informe se documenta la baja en la proporción del trabajo en el ingreso nacional que ha ocurrido en muchos países de la OCDE, principalmente como resultado de la globalización y el cambio tecnológico. La mayor inversión en la educación y la mejor orientación de los programas fiscales y de transferencias pueden ayudar a asegurar que los frutos del crecimiento económico se compartan más ampliamente.
- Por último, se analiza el efecto de las políticas de mitigación del cambio climático en el mercado laboral. Algunos sectores podrían experimentar grandes cambios en el empleo, aun si el efecto en el nivel general de éste quizá sea pequeño. Con respecto a otras sacudidas estructurales, deberían ponerse en marcha políticas para facilitar la movilidad del mercado laboral.

Los mercados laborales de la OCDE a raíz de la crisis

El desempleo en los países de la OCDE continúa un tanto debajo de su punto máximo de 8.5% alcanzado en la posguerra, y parece probable que permanezca en un nivel alto durante el siguiente año aproximadamente. Alrededor de 48 millones de personas están desempleadas, cerca de 14.5 millones más que en el inicio de la crisis financiera a finales de 2007. Desde que la recuperación iniciara hace casi tres años, el crecimiento ha sido demasiado débil y desequilibrado para provocar más que una pequeña reducción en el aumento cíclico del desempleo en toda la zona de la OCDE.

Al mismo tiempo, ha habido enormes variaciones entre los países en cuanto al desempleo y los costos sociales relacionados con la recesión económica. La tasa de desempleo ha permanecido por debajo de 5.5% en nueve países de la OCDE —Australia, Austria, Corea, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos y Suiza—, en tanto que nueve países aún tienen tasas de desempleo de dos dígitos: España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Portugal y República Eslovaca.

En muchos países, la debilidad de la recuperación ha ocasionado una creciente marginación de los desempleados. Los desempleados a largo plazo, —es decir, las personas sin empleo y que han buscado uno por más de un año— constituyen ahora más de un tercio de la cifra total de desempleo en la OCDE. La proporción de los desalentados solicitantes de empleo que dejan la fuerza de trabajo también ha aumentado de manera considerable. Y el desempleo de los jóvenes ha alcanzado niveles peligrosamente altos en algunos países: más de 50% en España y Grecia (pero sólo 6% en Alemania).

Más allá del peligro inmediato para la vida de los individuos y las familias que no pueden encontrar empleo, hay una posibilidad creciente de que parte del incremento cíclico del desempleo se vuelva estructural, con niveles permanentemente más altos de desempleo en los países en los que el aumento de éste ha sido peor. Tal circunstancia amenaza con reducir la oferta laboral futura y perjudicar la misma recuperación que puede generar empleos.

Políticas activas para enfrentar el desempleo

¿Cómo deberán responder los formuladores de políticas? En el corto plazo, deben actuar en por lo menos cuatro frentes: la promoción de la creación de empleos en general; el enfrentamiento de los números crecientes de desempleo a largo plazo; la mejora de las perspectivas de empleo de los jóvenes, y el aseguramiento de que el menor número posible de desempleados abandonen la fuerza de trabajo para siempre. El reto a más largo plazo es fortalecer la capacidad de recuperación del mercado laboral, capacitándolo más para resistir las recesiones futuras con costos sociales limitados.

En gran medida, la recuperación del mercado laboral depende de la recuperación económica en general, en torno a la cual hay incertidumbres considerables, sobre todo en la zona del euro. Las políticas para estimular la demanda ayudarían a impulsar el crecimiento económico y la creación de empleos. Poner más énfasis en las reformas estructurales en los mercados de productos y laboral será fundamental para la recuperación, dadas las restricciones para hacer más por la vía de la política monetaria y fiscal en la mayoría de los países de la OCDE.

La amenaza del creciente desempleo estructural también exige un paquete bien diseñado de políticas activas del mercado laboral para lograr que los desempleados regresen a trabajar lo más pronto posible, y ayudar a aquellos en riesgo de engrosar las filas del desempleo a largo plazo a mantener sus habilidades mediante oportunidades de trabajo temporal. Las medidas que tienen mayor probabilidad de resultar eficaces incluyen las subvenciones orientadas al empleo, así como la ayuda en la búsqueda de empleo, como entrevistas personales, planes individuales de acción y clubes de empleo.

Los programas activos del mercado laboral también pueden ser correctivos. Pueden concentrarse en obstáculos estructurales que impiden a los empleadores llenar las vacantes laborales y entorpecen la posibilidad de que los desempleados encuentren trabajo, tal vez debido a que sus habilidades son ya obsoletas como resultado de un desempleo prolongado. Esto requiere identificar tan pronto como sea posible cualquier escasez de habilidades y grupos específicos de desempleados con habilidades inapropiadas que pudieran surgir, para brindar programas de formación y de experiencia laboral, con miras a ayudarles a conseguir empleo de nuevo.

Pero ¿se han proporcionado suficientes recursos para estas políticas activas? Si bien el aumento en el gasto en esta recesión fue considerablemente mayor que en recesiones anteriores, ha sido aún insuficiente para sostener el valor de los recursos disponibles por cada solicitante de empleo. Esto puede reflejar la falta de convencimiento de los gobiernos de que hacer inversiones adicionales será rentable. También puede reflejar dificultades en la rápida selección y formación de gerentes de caso capaces, así como en la expansión del número de vacantes de formación al mismo tiempo que se mantiene la calidad.

Se corre el riesgo de que la consolidación fiscal en muchos países ejercerá más presión sobre los recursos disponibles para las políticas activas del mercado laboral. Sin embargo, recortar estos programas quizá no sea una medida adecuada, pues podría agravar las difíciles condiciones del mercado laboral y comprometer el crecimiento a largo plazo.

Capacidad de recuperación del mercado laboral

Es claro que las diferencias en las políticas e instituciones representan una parte sustancial de las variaciones en los países de la OCDE en el efecto de la recesión en el desempleo, los ingresos laborales y la inequidad en los ingresos. La política puede aumentar la capacidad de recuperación de los mercados laborales, tanto al moderar los efectos de una recesión en dichos mercados, como al mitigar el efecto de la reducción de los ingresos en los hogares. Por ejemplo, los sistemas de beneficios fiscales pueden intervenir de manera importante en la mitigación de los costos sociales de las recesiones.

Las políticas e instituciones que son positivas para la capacidad de recuperación del mercado laboral también tienden a favorecer los buenos resultados estructurales del mercado laboral. En general, los países con niveles bajos de desempleo estructural experimentan un menor aumento de éste como resultado de las recesiones. Ello implica que muchas de las recomendaciones presentadas en la Reassessed OECD Jobs Strategy (Estrategia revisada de empleo de la OCDE) de 2006 para lograr buenos resultados estructurales del mercado laboral tienen también probabilidad de contribuir a la capacidad de recuperación del mercado laboral.

Las instituciones para la negociación coordinada de salarios tienden a ayudar tanto al desempeño estructural del mercado laboral como a la capacidad de recuperación de dicho mercado, en tanto que las instituciones que favorecen el uso intensivo de contratos temporales, como las estrictas disposiciones de protección del empleo para los trabajadores regulares, reducen la capacidad de recuperación del mercado laboral.

Proporción del empleo en el ingreso y el crecimiento verde

Otros dos intereses a más largo plazo acerca del mercado laboral plantean interrogantes para los formuladores de políticas. Primero, la proporción de los sueldos, salarios y beneficios en el ingreso nacional total ha bajado en casi todos los países de la OCDE. El segundo, ensombrecido por la crisis pero con probabilidad de resurgir, es cómo lograr el "crecimiento verde" y qué significa para el mercado laboral la transición a una economía baja en carbono.

La proporción a la baja del trabajo en el ingreso nacional refleja principalmente la agravación de la situación de los trabajadores menos calificados y con un nivel más bajo de educación debido a la mayor competencia interna e internacional, así como a la sustitución de trabajadores por máquinas en el ámbito de las tecnologías de información y comunicación en ciertos tipos de empleos, sobre todo aquellos que implican tareas rutinarias.

¿Debería la política responder a la baja de la proporción del trabajo en los ingresos? Desacelerar las fuerzas del progreso tecnológico y la globalización

difícilmente es una opción viable. Pero los gobiernos pueden equipar a su fuerza de trabajo para competir con más eficacia en lo que se ha llamado la "carrera contra las máquinas". Una mayor inversión en capital humano —y el aseguramiento de un mejor ajuste entre las habilidades enseñadas en la escuela y aquellas que los empleadores buscan— podrían ayudar mucho a enfrentar la baja en la proporción del trabajo.

Es probable que los formuladores de políticas giren de nuevo hacia el reto de realizar una transición rápida, eficiente y equitativa a una economía baja en carbono y eficiente en el uso de recursos una vez que la recuperación se establezca con firmeza. La transición al crecimiento verde se considera más bien como un impulsor del cambio económico estructural, en el cual la política del mercado laboral, incluidas las políticas de educación y competencias, deberá intervenir activamente al ayudar a los trabajadores y empleadores a realizar los ajustes necesarios.

Las políticas identificadas en la Reassessed OECD Jobs Strategy (Estrategia revisada de empleo de la OCDE) proporcionan el marco esencial para gestionar con éxito dichos cambios estructurales. Al adaptar estas políticas generales para la transición al crecimiento verde, el foco de atención podría incluir el apoyo a la "ecoinnovación" y la difusión de tecnologías verdes. Una mejor educación y formación vocacional sería una ruta, al igual que asegurar que el incentivo para innovar no se vea debilitado por regulaciones demasiado estrictas de protección del empleo y mercado de productos.

PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE AMÉRICA LATINA 2012

TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO

OCDE/CEPAL (2011)

Resumen Ejecutivo

El sólido crecimiento de la economía de América Latina desde 2003 hace posible que los países de la región consideren ambiciosas agendas de políticas públicas para mitigar riesgos y aprovechar las actuales oportunidades para su desarrollo. Pese a la gran diferencia en la dinámica económica entre América del Sur, por un lado, y Centroamérica, México y el Caribe, por otro, en conjunto la sostenida demanda externa (especialmente de economías emergentes como China), en combinación con vigorosas demandas internas, ha permitido que la región alcance un crecimiento anual promedio de casi 5% en el período 2003-2008.¹² Este buen desempeño fue también inducido por una adecuada gestión macroeconómica que, en muchos casos, creó el espacio fiscal para afrontar los efectos de la crisis financiera global, sin poner en peligro la solvencia fiscal. Entre 2000 y 2007, los países latinoamericanos redujeron en promedio su deuda pública en 15 puntos porcentuales del PIB, y pasaron de un déficit fiscal de 2,4% del PIB a un superávit de 0,4%. El manejo macroeconómico y el incremento de los precios de los productos primarios exportados fortalecieron la estabilidad macroeconómica, proveyeron recursos para que los gobiernos implementaran políticas para mitigar la pobreza y facilitar el acceso a los servicios básicos, y posibilitaron que la crisis fuese menos profunda y la recuperación más acelerada que en los países de la OCDE. Aunque se espera que el crecimiento en las economías más avanzadas continúe siendo lento, se estima que América Latina crecerá un 4,4% en 2011 y en torno a un 4% en 2012.¹³ En este cuadro, están dadas las condiciones para que los países latinoamericanos diseñen y pongan en marcha políticas públicas para aprovechar sus oportunidades de desarrollo de largo plazo, al tiempo que reducen los riesgos de corto y mediano plazo.

La región debe fortalecer su capacidad de respuesta macroeconómica para enfrentar los riesgos derivados de la incertidumbre en la economía global y la volatilidad de los mercados internacionales de capitales. La economía internacional continúa siendo la principal fuente de incertidumbre para América Latina y el Caribe. La fuerte entrada de capitales, debida a los grandes diferenciales de tasas de interés entre la región y las economías desarrolladas, y las presiones inflacionarias y cambiarias son factores a los que debe prestar especial atención y que han sido protagonistas del debate en la primera mitad de 2011. Los problemas fiscales en la zona euro podrían causar serios problemas en el sistema financiero internacional, incluidos los mercados emergentes, y una reversión de los flujos de capitales podría generar grandes fluctuaciones en los tipos de cambio con efectos

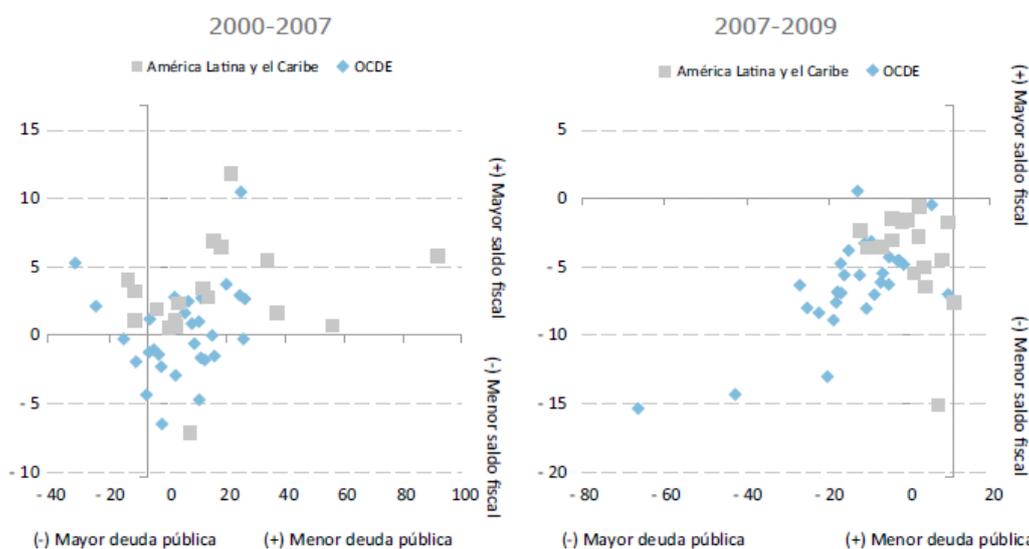
¹² En CEPAL (2010a) se discute la importancia relativa de ambos factores.

¹³ CEPAL (2011).

disruptivos sobre la economía real. El comercio de la región con China, que más que se triplicó entre 2000 y 2009, fue uno de los factores que coadyuvó a su rápida recuperación. Sin embargo, también implica una mayor sensibilidad a una potencial desaceleración del crecimiento chino, transmitida tanto por una menor demanda de productos latinoamericanos como por su efecto sobre los precios de las materias primas. Ambos fenómenos tendrían un fuerte impacto sobre las cuentas fiscales de muchas economías de la región. Como consecuencia de los importantes estímulos fiscales y monetarios, varias economías de la región se encuentran en la fase expansiva del ciclo económico, donde una política fiscal contracíclica ayuda a fortalecer la capacidad de respuesta y mitigar los riesgos de una reversión del ciclo. Instrumentos como fondos de estabilización y reglas fiscales creíbles (suficientemente flexibles para adaptarse a circunstancias económicas excepcionales) pueden ser herramientas efectivas para reconstruir el espacio fiscal.

Gráfico 0.1. Las economías latinoamericanas ganaron espacio fiscal que utilizaron para enfrentar la crisis financiera y reducir la pobreza, pero aún son vulnerables a nuevos shocks

(Espacio fiscal antes y después de la crisis. Cambios en el saldo fiscal y la deuda pública)



Nota: Cada punto representa un país. Los paneles incorporan los países de la OCDE y 19 países de América Latina y el Caribe.

Fuente: CEPALSTAT, Estadísticas de Finanzas Públicas para América Latina y el Caribe y OCDE (2011a) para el resto de países. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510105>

Las políticas macroeconómicas también deben ser coherentes con las necesidades de largo plazo ligadas a los cambios económicos y demográficos en curso. Si bien el principal objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también deben resolver restricciones y problemas macroeconómicos y estructurales que limitan las posibilidades de la región de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Así, si bien en principio los mayores flujos de inversión extranjera son buenos para las

economías latinoamericanas, acarrear varios desafíos: mayor volatilidad del tipo de cambio, “enfermedad holandesa” —cuando la apreciación de la moneda nacional daña la competitividad internacional de las exportaciones de los bienes diferentes de las *commodities*— y expansiones potencialmente insostenibles del crédito. Los gobiernos deben utilizar los instrumentos que estén a su alcance para contrarrestar la excesiva volatilidad, la presión a la apreciación cambiaria no basada en los fundamentos económicos y la inflación. En circunstancias extraordinarias, los controles de capitales pueden ser una parte del conjunto de medidas efectivas para frenar las presiones cambiarias; la introducción de controles a los flujos de capital o de impuestos a las transacciones financieras de corto plazo pueden ser un instrumento efectivo para lograr este objetivo, especialmente si la regulación financiera prudencial es insuficiente para garantizar la estabilidad financiera. Estas medidas permiten no solo reducir la volatilidad del ciclo económico, sino también remueven obstáculos a la diversificación de la economía y brindan cierta predictibilidad para facilitar la inversión en nuevas tecnologías y la estabilidad de las finanzas públicas, elementos que permiten implementar políticas de largo plazo para crecer más y mejor. Todo esto en un contexto en el que el crecimiento demográfico y otros cambios estructurales —entre ellos, las aspiraciones de las incipientes clases medias— implican que los Estados necesitarán un mayor margen de maniobra fiscal para prestar los servicios requeridos.

Los países latinoamericanos deben aprovechar las oportunidades para eliminar restricciones al desarrollo y dar un salto cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios públicos. Pese a los avances logrados en la región durante el auge en materia de reducción de la pobreza —de 44% de la población en 2002 a 33% en 2008— y, en menor medida, de la desigualdad, aún se mantienen importantes brechas por cerrar y desafíos por enfrentar. Ante todo, la región debe aumentar sus esfuerzos para reducir las desigualdades sociales. Uno de cada tres latinoamericanos vive debajo de la línea de pobreza —180 millones de personas— y 10 economías de la región continúan estando entre las 15 más desiguales del mundo. Las políticas de transferencias condicionadas han sido exitosas para reducir la pobreza, pero la falta de redes de protección social más amplias continúa siendo un problema grave para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos. Otro aspecto clave es que no es fácil diseñar los mecanismos e incentivos para crear una economía con base en el conocimiento y la innovación que permita mejorar los niveles de productividad y diversificar la estructura productiva, cuando existen señales, como el tipo de cambio, que fortalecen la rentabilidad y la expansión de los sectores basados en recursos naturales. En definitiva, los países latinoamericanos deben crear ahora los cimientos para un desarrollo sostenible aun si revierten algunas de las condiciones externas favorables. En este sentido, en las economías intensivas en recursos naturales los gobiernos deben considerar utilizar parte de las rentas incrementales asociadas para fomentar la diversificación y competitividad del resto de la economía, mediante la inversión en educación, infraestructuras e innovación. Si no se actúa ahora, sus exportaciones continuarán concentradas en productos primarios de bajo valor agregado y con mercados oligopólicos que traban la entrada de nuevas empresas, y que no facilitan la redistribución del ingreso y la inclusión social. En un contexto tal, más hogares, incluso los que no se encuentran

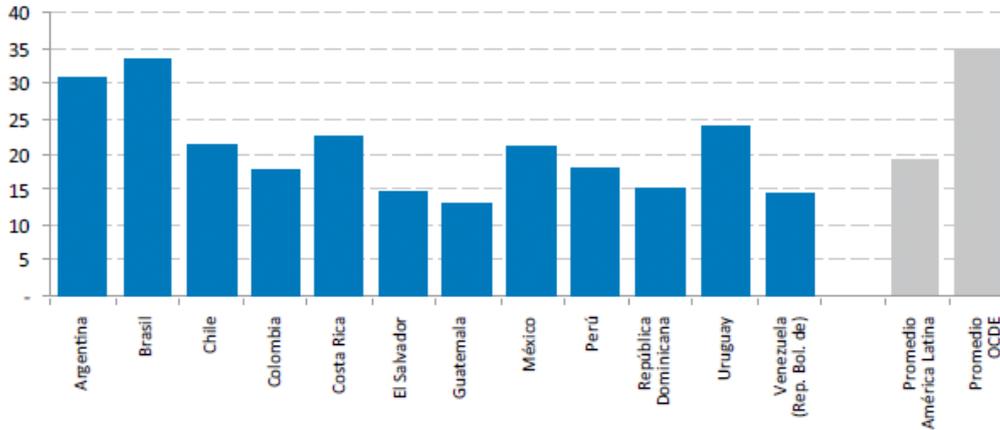
en la pobreza o la miseria (por ejemplo, las incipientes clases medias),¹⁴ serían vulnerables a los *shocks* adversos como las enfermedades o los desastres naturales. Estos magros resultados en materia de desarrollo podrían, a su vez, agudizar conflictos sociales y debilitar las instituciones. Por ello, las apuestas en el debate de política sobre la transformación del Estado para el desarrollo son altas.

Para construir Estados que puedan responder a las necesidades del desarrollo, es necesario llevar a cabo reformas fiscales tendientes a reducir la enorme brecha entre las necesidades y los recursos disponibles. En las dos últimas décadas, incluso durante la reciente crisis, la solidez de las finanzas públicas en la región ha sido destacable. El nivel de deuda pública se ha reducido desde un endeudamiento cercano al 80% del PIB a principios de los años noventa a valores en torno al 30% en la actualidad gracias, en parte, al aumento de los ingresos fiscales. A su vez, los gastos públicos se han tornado más eficaces desde la perspectiva del crecimiento, la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso; tales son los casos de la inversión pública y del gasto social, que también se han incrementado. Además se ha reducido la rigidez y se han ampliado los espacios fiscales. Sin embargo, para satisfacer las expectativas de los ciudadanos la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con menos recursos por habitante que sus pares en el mundo desarrollado, e incluso que muchos países emergentes. Esta es la verdadera limitante que enfrentan los Estados de la región para responder a las demandas de las sociedades.

La recaudación tributaria en América Latina no solamente es baja, sino que las bases imponibles son pequeñas y están sesgadas hacia impuestos no progresivos. Con la excepción de algunos países del Cono Sur, como Argentina, Brasil y Uruguay, que tienen una recaudación en torno al 30% del PIB —similar al promedio de países de la OCDE— en su conjunto la carga tributaria en la región es baja (Gráfico 0.2). A su vez, se observan menores niveles en la imposición a la renta de las personas físicas, más deducciones y exoneraciones tributarias que en otros países, y estructuras concentradas en impuestos indirectos. Los bajos niveles de recaudación se derivan de la fuerte evasión y elusión tributarias, debido a la alta informalidad y limitada capacidad de las administraciones tributarias. Se debe entonces reforzar la capacidad de la administración tributaria y ampliar la base del impuesto sobre la renta, así como explorar otros tipos de gravámenes en conjunción con un aumento de la calidad de los servicios públicos e iniciativas para la educación fiscal de los ciudadanos a fin de aumentar la moral fiscal. Estos bajos ingresos fiscales de América Latina y el Caribe impiden a los Estados gastar lo suficiente en áreas como educación, infraestructuras y el desarrollo productivo que, como la salud y la protección social, son claves para aumentar la productividad, la competitividad y la inclusión social.

¹⁴ OCDE (2010a).

Gráfico 0.2. La recaudación impositiva en América Latina es baja
(Ingresos públicos tributarios como porcentajes del PIB, 2008)



Nota: a) Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela (República Bolivariana de); gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay; b) la recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.

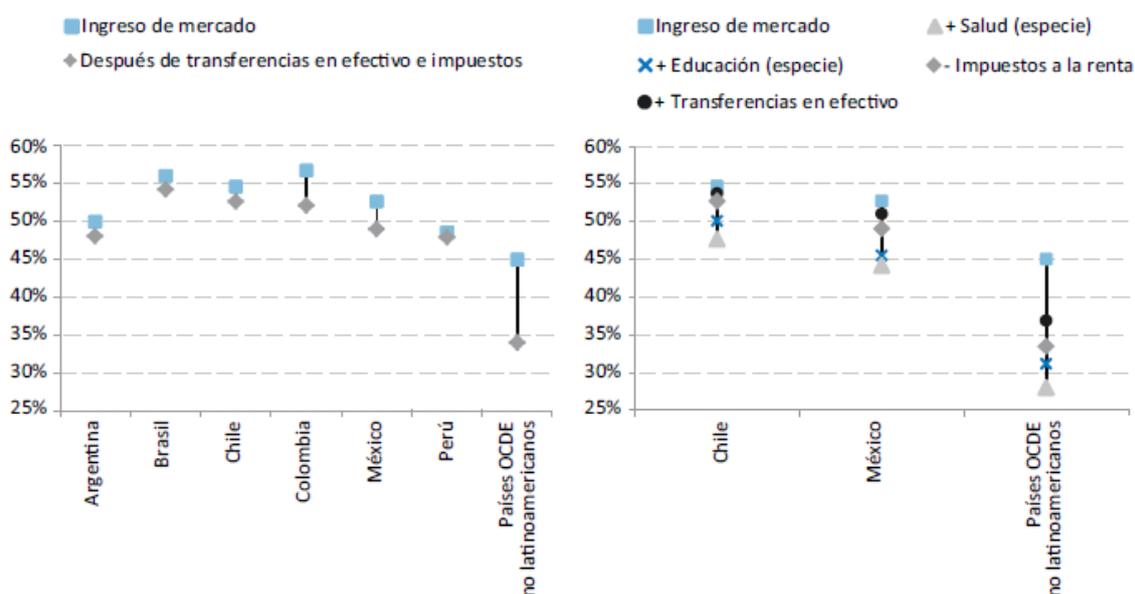
Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, Base de datos CEPALSTAT y de CEPAL/CIAT/OCDE, *Revenue Statistics in Latin America*.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510124>

Las bases impositivas se ven también limitadas por la extensión de gastos tributarios: deducciones y exenciones. Los gobiernos deben considerar eliminar varios de estos gastos tributarios, en particular los más regresivos y distorsionadores. Los Estados deben proveer más información, ser más transparentes y realizar estudios que muestren los efectos de los gastos que realizan. En particular, basándose en evaluaciones técnicas sobre la efectividad de los gastos tributarios existentes, los gobiernos deben considerar transformar los gastos tributarios con objetivos sociales y redistributivos en transferencias y políticas de gasto más transparentes. A la hora de evaluar la eficacia de diferentes instrumentos (gastos tributarios versus subsidios directos) también hay que considerar la capacidad relativa de las administraciones tributarias en comparación con la capacidad de gestión de los organismos ejecutores del gasto.

La política fiscal tiene un impacto redistributivo poco significativo en América Latina, debido a los bajos niveles de impuestos directos personales y de gasto público social, unidos a su insuficiente focalización. Esto explica las diferencias significativas en la eficacia para reducir la desigualdad con lo observado en los países de la OCDE (Gráfico 0.3). La diferencia en la eficacia de las transferencias en especie (educación y salud) para reducir la desigualdad no es tan significativa como en el caso de las transferencias monetarias. Para revertir esta situación, se han de fortalecer los programas de transferencias de ingresos para los ciudadanos de menores recursos y los pilares solidarios en los sistemas de protección social, en particular en materia de pensiones (poniendo especial atención a dirigir los

incentivos para que tales políticas no aumenten la informalidad o incentiven a la renuncia a participar en la fuerza laboral). A su vez, las grandes diferencias entre los niveles de gasto social entre los países de la región (desde un 7% del PIB en Guatemala a un 25% del PIB en Brasil) reflejan importantes contrastes en los esquemas de protección social, especialmente en materia de pensiones y servicios de salud, pero también significativas diferencias en la cobertura de la población en servicios como salud, educación y prestaciones por desempleo.

Gráfico 0.3. La política fiscal hace poco para disminuir la desigualdad en América Latina
(Índices de Gini)



Fuente: OCDE (2008a) para los países de la OCDE no latinoamericanos, OCDE (2008b) para Argentina, Brasil, Colombia y Perú, y estimaciones sobre la base de encuestas de hogares para Chile y México.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510143>

En este sentido, la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental.¹⁵ El éxito de las reformas fiscales depende de que tengan en consideración el vínculo entre impuestos y gastos, y la ciudadanía identifique los servicios públicos a que tiene acceso gracias al pago de impuestos. Las reformas tributarias progresan cuando: *i*) sus cimientos están sólidamente fundados con análisis previos y evaluaciones ex post, transparentes y con un enfoque global; *ii*) se han adaptado al país, en especial en lo relativo a los periodos de transición que requiere su puesta en marcha; *iii*) cuentan con un claro liderazgo y el apoyo de amplios sectores de la población. Los pactos fiscales —acuerdos entre los diferentes actores sociales, económicos y

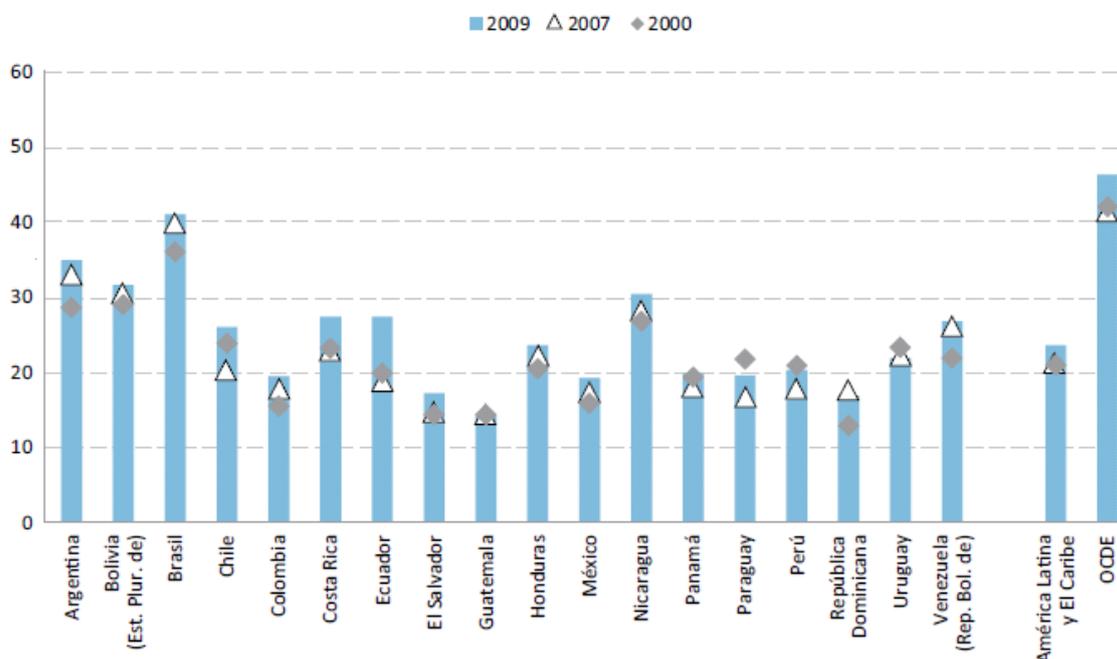
¹⁵ En CEPAL (1998) se planteó de manera pionera la necesidad de un nuevo acuerdo sobre los impuestos y los gastos.

políticos relevantes— pueden ser generales o centrarse en un sector, como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurarse en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. El poder legislativo tiene un papel clave en la construcción de este pacto y su articulación con el presupuesto, y en la negociación de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos.

Más allá de mayores recursos financieros, el Estado también debe transformarse para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y gestionar los recursos de manera más eficiente, transparente y eficaz. El Estado es un actor fundamental de las sociedades modernas y las economías de América Latina y el Caribe no son una excepción. La consolidación de la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo de sistemas de bienestar, la urbanización y la globalización impulsaron una constante expansión de las funciones del Estado y los recursos que las sustentan. Si bien el gasto público como porcentaje del PIB —un indicador del tamaño del Estado— ha aumentado en algunos países de la región en los últimos años, es aún significativamente menor en comparación con la OCDE (Gráfico 0.4). Muchos gobiernos latinoamericanos no cuentan con las herramientas necesarias para identificar las oportunidades de desarrollo claves e implementar acciones de políticas. Por ello, deben incrementar sus capacidades de gestión y fortalecer sus recursos humanos: la profesionalización del servicio civil es así uno de los principales desafíos de la reforma de la gestión pública en América Latina. A su vez, el Estado requiere herramientas eficaces de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos para cumplir un rol transformador. Se debe reforzar la institucionalidad sobre la base de reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente y contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como sistemas nacionales de inversión pública. La eficiencia es crucial para enfrentar los desafíos del desarrollo. Entregar y producir más con los mismos recursos, o hacer lo mismo con menos, liberaría recursos que se podrían canalizar hacia otras prioridades. Las mejoras de eficiencia también ayudarían a ganar el apoyo de los ciudadanos para realizar las reformas necesarias: si ven que el Estado usa los recursos de manera eficiente y son beneficiados por los servicios o actividades que brinda, le reconocerán más legitimidad y estarán dispuestos a pagar más impuestos. Una mayor eficacia de las acciones del sector público requiere que los responsables de la formulación e implementación de políticas definan instrumentos de planeamiento y una eficaz coordinación entre las diferentes políticas, programas y proyectos. Por otra parte, una mayor transparencia en la gestión pública refuerza la eficiencia y la eficacia del gasto; en particular, las políticas y acciones para reducir la corrupción deben basarse en un mayor acceso a la información y la participación ciudadana en las políticas públicas. Las nuevas tecnologías (por ejemplo, el uso de Internet para el gobierno electrónico o más recientemente la idea de “abrir los datos” disponibles en las instituciones públicas) pueden ayudar, pero son las propias instituciones públicas las que deben cambiar su funcionamiento y adaptarse para aprovechar plenamente su potencial.

La transformación del Estado no puede limitarse a hacer mejor, y de manera más transparente, lo que ha venido haciendo hasta ahora, sino que tiene que identificar nuevas estrategias para definir y alcanzar objetivos prioritarios. Hay tres áreas clave para apoyar un crecimiento sostenible e inclusivo: educación, infraestructura y desarrollo productivo e innovación. La identificación de estrategias es clave para superar las barreras estructurales al desarrollo que afectan a los países de la región y alcanzar el objetivo de desarrollo con equidad. Por ello, más allá de mayores recursos, eficacia y transparencia en la gestión de la administración pública, y eficiencia en la implementación de las políticas, es necesario identificar áreas prioritarias de acción y generar estructuras de gobernanza para articular los diferentes programas. Ampliar la cobertura del sistema educativo e incrementar la calidad de la educación, incrementar la densidad y el acceso a las infraestructuras, y aumentar la inversión en desarrollo productivo e innovación son factores cruciales para transformar y diversificar la estructura productiva de las economías latinoamericanas, incrementar el contenido tecnológico de sus exportaciones y mejorar su posicionamiento en las cadenas globales de valor. Estos elementos son claves para dinamizar la productividad, generar empleos de calidad y desarrollar sistemas económicos más equitativos.

Gráfico 0.4. El gasto público es menor en América Latina que en la OCDE
(En porcentajes del PIB)



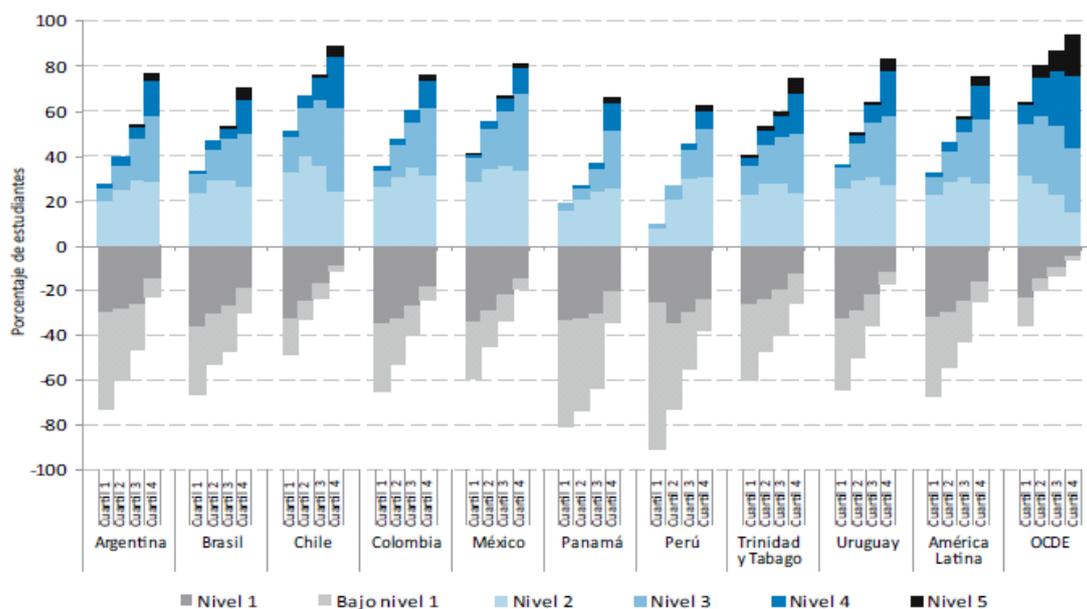
Nota: a) Las estadísticas se refieren a gobierno general en el caso de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú y gobierno central en Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de); b) Los últimos datos para Argentina y Brasil corresponden a 2008.

Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de OCDE Government at a Glance (OCDE, 2011b).
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510162>

La cobertura y el gasto en educación han mejorado de manera sostenida en las últimas décadas en América Latina. Sin embargo, su calidad continúa siendo baja y el acceso desigual. Mientras que en educación primaria los países de la región han alcanzado niveles de cobertura similares a los de la OCDE, en educación secundaria y terciaria la región presenta, en promedio, importantes rezagos en la tasa de matriculación: 82% frente a 99% en secundaria y 43% frente a 76% en educación terciaria, respectivamente. Aunque la calidad de la educación ha mejorado, las brechas aún son elevadas. Los estudiantes de América Latina tienen un desempeño inferior al de sus pares de la OCDE en las pruebas internacionales como la del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA). Por ejemplo, en lectura más de 48% de los estudiantes de América Latina no alcanza los niveles mínimos aceptables, mientras que en el promedio de la OCDE esta proporción es inferior al 19% (Gráfico 0.5). Al mismo tiempo, las diferencias en desempeño por áreas (urbanas y rurales), por género, por tipo de escuela (pública o privada) y por estatus socioeconómico no solo se mantienen elevadas sino que incluso han aumentado. Por ejemplo, en Argentina, México y Panamá la brecha de desempeño entre escuelas urbanas y rurales es superior a 45 puntos, después de corregir por estatus socioeconómico, lo que significa que los estudiantes rurales se encuentran más de 1 año atrasados con respecto a sus pares de las zonas urbanas.

Gráfico 0.5. Los jóvenes latinoamericanos de 15 años de edad rinden menos en las pruebas de lectura que sus pares de la OCDE y las diferencias socioeconómicas pesan más sobre el desempeño de los estudiantes

(En porcentajes)



Nota: La distribución de niveles de desempeño de América Latina y de la OCDE se refiere al promedio simple de los niveles medios de logro ponderados a nivel nacional de los países participantes en la Prueba PISA 2009.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos de la Prueba PISA 2009.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510181>

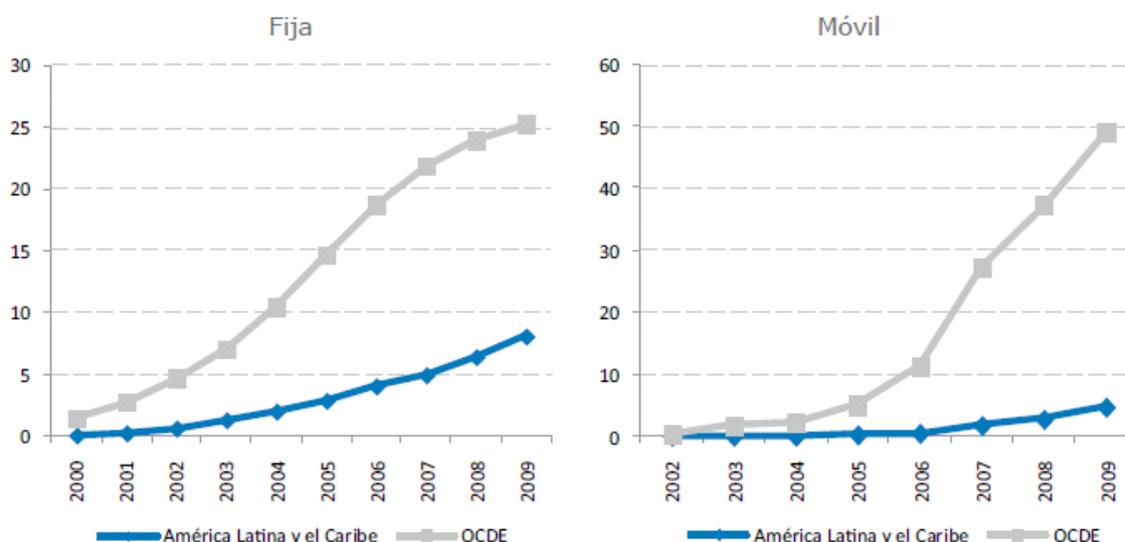
En la gestión de servicios educativos, destacan dos tendencias: una creciente descentralización en su provisión y el incremento de la participación del sector privado en la formación terciaria. Si bien los niveles regionales y/o estadales y municipales han adquirido mayores responsabilidades en la provisión de servicios educativos, en muchos países de la región este proceso no ha estado acompañado de una inversión adecuada en capacitación en gestión en todos los niveles de gobierno, ni de un financiamiento adecuado. En la educación terciaria —donde la transición demográfica ha llevado a los incrementos más significativos de la demanda— la participación del sector privado en la matriculación sobrepasa el 50%, lo que explica en parte el fuerte incremento del gasto privado en educación en la región, que se ha más que duplicado entre 2003 y 2009, pasando de 1% a 2% del PIB.

Las infraestructuras son un importante cuello de botella para la sostenibilidad del crecimiento, la competitividad e incluso la equidad en América Latina. La región presenta brechas elevadas (que, en algunas áreas, como el acceso a Internet en banda ancha, se han incrementado en los últimos años) con respecto no solo a los países de la OCDE, sino también a economías emergentes de Asia y otras regiones del mundo. La región necesita invertir más y

mejor para cerrar este déficit. En la primera mitad de la década de 2000, América Latina mostraba un déficit en infraestructuras de transporte (kilómetros de carretera por kilómetro cuadrado) de 85% con respecto a las economías del sudeste asiático y una brecha en el sector energía (medida como megavatios por mil habitantes) de casi 60%. En el sector de telecomunicaciones, donde hay avances importantes en telefonía, la brecha en acceso a servicios de Internet de banda ancha ha aumentado considerablemente, debido al menor ritmo de crecimiento del número de suscriptores por habitantes en América Latina con respecto a los países de la OCDE. La brecha entre América Latina y los países de la OCDE en acceso a banda ancha fija pasó de 1% en 2000 a 17% en 2009 y de 5% en 2005 a 44% en 2009 para la banda ancha móvil (Gráfico 0.6).

Gráfico 0.6. La brecha en banda ancha de América Latina es amplia y creciente

(Porcentaje de suscriptores respecto a la población total)



Nota: Promedios regionales simples.

Fuente: Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), sobre la base de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510200>

América Latina necesita mejorar el marco normativo para fortalecer los procesos de planificación y gestión de la inversión en infraestructura con una visión de largo plazo. En el sector transporte la priorización y planificación de proyectos debe maximizar la rentabilidad social sobre la base de un adecuado proceso de análisis de prefactibilidad, que requiere un equilibrio entre los nuevos proyectos y el mantenimiento de los ya existentes. En transporte el principio de la comodidad (entendida como el uso de un modo o combinación intermodal para un viaje o grupo de viajes, de personas o mercancías, que maximiza la eficiencia del trayecto) debería guiar la acción pública. En telecomunicaciones, por su parte, el

marco regulatorio tiene que ser adaptado a la convergencia tecnológica y las regulaciones deben estar orientadas a mejorar la gestión de los recursos controlados por el Estado, tales como nombres de dominio, asignación del espectro electromagnético o numeración, entre otros.

A su vez, es fundamental perfeccionar los incentivos y las normas que regulan la participación del sector privado en la inversión, gestión y provisión de infraestructuras. En el sector transporte, es de especial importancia seguir un proceso de selección adecuado para la participación privada. Un buen diseño en los contratos de concesiones, que minimice las renegociaciones, reduciría considerablemente los costos fiscales encubiertos. En Perú, Colombia y Chile, 50 de 60 concesiones viales firmadas hasta 2010 fueron renegociadas, generando costos de 7.000 millones de dólares. En el sector de telecomunicaciones, en especial para expandir el acceso a Internet de banda ancha, los gobiernos deben establecer mecanismos e incentivos a las inversiones (públicas o privadas) deseables desde el punto de vista social en zonas donde el servicio no sea rentable desde el punto de vista privado. Para ello, el papel de las agencias de regulación es fundamental, así como la generación de espacios de concertación entre distintos actores en la toma de decisiones.

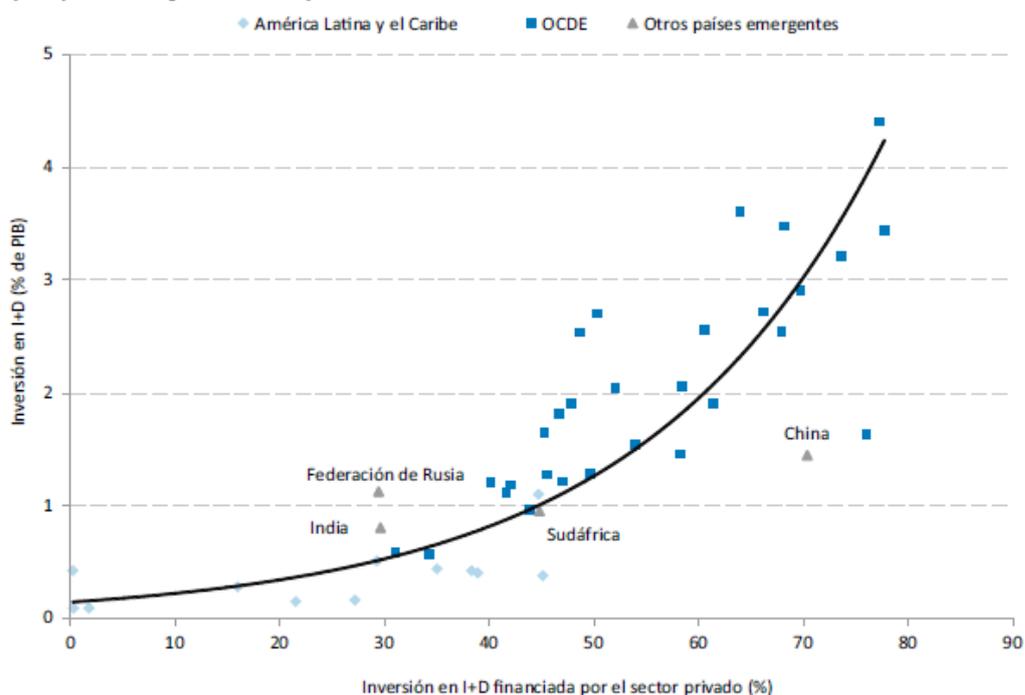
La brecha de productividad es un problema persistente que refleja la baja diversificación de las economías de la región, su especialización en sectores no intensivos en tecnología y la escasa inversión en investigación y desarrollo y en innovación. La brecha en la productividad laboral entre América Latina y Estados Unidos es persistente y en algunos sectores se ha ampliado. La productividad laboral de los sectores intensivos en tecnología de América Latina pasó de representar el 18% de la productividad de los mismos sectores en Estados Unidos en 1990, al 12% en 2007, lo que está asociado a un magro cambio estructural¹⁶. Los sectores intensivos en recursos naturales siguen representando el 60% del valor agregado manufacturero total en América Latina, mientras que en Estados Unidos son los sectores intensivos en conocimiento los que representan el 60% del valor agregado del sector de manufacturas. Al mismo tiempo, los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representan más del 50% de las exportaciones de América Latina. Consecuentemente, la región invierte escasos recursos en investigación y desarrollo; la inversión en este ámbito en relación con el producto interno bruto (PIB) pasó de 0.5% en 2004 a 0.6% en 2008, mientras que en los países de la OCDE pasó de 2,2% a 2,3% en el mismo lapso. Con respecto a quién realiza los mayores esfuerzos en la materia, a diferencia de lo que se observa en los países desarrollados, el sector privado invierte poco en investigación y desarrollo y las firmas en la región concentran sus actividades científicas y tecnológicas en la adquisición de maquinarias y equipos (Gráfico 0.7).

En la última década, se han fortalecido las instituciones para la formulación de estrategias de innovación, pero aún se requieren políticas enfocadas al fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación y un mayor apoyo

¹⁶ CEPAL (2010b).

financiero para viabilizar la implementación de las agendas de innovación. La creación de ministerios y agencias para la formulación de estrategias de innovación muestra el creciente interés de varios países de la región por el tema. Por ejemplo, en Argentina se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007; en Chile se ha instituido el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2005) y el Comité Gubernamental (ministerial) de Innovación para la Competitividad (2007), y en Brasil se ha implementado, a partir de 2008, una política de desarrollo productivo con fuerte participación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la que fue actualizada en agosto de 2011. Sin embargo, es necesario aumentar la sincronización entre la estrategia de desarrollo productivo y la política de innovación (por ejemplo mediante fondos sectoriales, como en Argentina, Brasil y México), mejorar la capacidad de planificación y superar la tendencia a la asignación de recursos sobre la base de evaluaciones de corto plazo, y diseñar políticas enfocadas en los resultados (número creciente de empresas exportadoras, número de doctorados empleados en el sector productivo, introducción de nuevos procesos productivos y/o servicio en el mercado, etc.), más que en los “insumos” (gasto en investigación y desarrollo, número de matriculados en cursos de doctorado, etc.).

Gráfico 0.7. El desafío de América Latina: movilizar la inversión privada en investigación y desarrollo
(En porcentajes del PIB)



Nota: Las cifras corresponden al año 2002 para Bolivia, 2004 para Suiza, 2005 para Panamá y Paraguay, y 2006 para Australia, China, Israel, y Sudáfrica.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), véase [<http://www.uis.unesco.org/pages/default.aspx>] Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), véase [<http://ricyt.org>], y Main Science and Technology Indicators (MSTI) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), véase [<http://stats.oecd.org/index.aspx>].
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510219>

La educación, la infraestructura y el desarrollo productivo y la innovación son tres áreas clave para alcanzar los objetivos de competitividad, desarrollo económico e inclusión social. En cada una de ellas se requieren políticas públicas activas, planificación estratégica y una gestión más eficiente y eficaz por parte del Estado. Al pacto fiscal diseñado para alcanzar metas de desarrollo específicas, se debe sumar la modernización de los sistemas de gestión de las políticas públicas en cinco áreas prioritarias, teniendo en cuenta que en la región hay modelos institucionales de diferente complejidad en las interacciones entre los actores:

1) Adoptar sistemas de gestión y mecanismos de planificación enfocados en resultados. La capacidad institucional para gestionar recursos debe incrementarse así como deben adaptarse planes plurianuales para aumentar la eficiencia en la asignación de recursos. En paralelo hay que buscar alianzas con el sector privado que fortalezcan la viabilidad e implementación de las estrategias de desarrollo nacionales. Diseñar políticas con una visión de largo plazo y priorizar entre las diferentes reformas es fundamental. Por ejemplo, es importante equilibrar los objetivos de cobertura educacional (por ejemplo, mediante inversiones en infraestructura) con los objetivos de calidad e inclusión (por ejemplo, la capacidad del sistema educativo de reducir las disparidades entre áreas rurales y urbanas) y los objetivos de competitividad (apoyo a la inserción productiva de los recursos humanos calificados). Un enfoque que prioriza los resultados, en vez de los “insumos”, también facilita la evaluación de las políticas, lo que permite aprender de su implementación y ajustarlas para incrementar su eficacia y eficiencia.

2) Crear incentivos y mecanismos para la coordinación (vertical y horizontal) entre niveles de gobierno y entre los sectores público y privado. Para ello es preciso invertir en inteligencia estratégica en la administración pública —recursos humanos especializados y capacitados— y crear espacios de diálogo para instaurar mecanismos de confianza entre los actores públicos y privados, al tiempo de incrementar las capacidades de control y regulación del Estado. Por ejemplo, la falta de coordinación entre los actores es la principal debilidad de las políticas de infraestructura en América Latina, lo que tiene importantes implicancias sobre la productividad, competitividad y posibilidades de acceso. Los principales obstáculos para una coordinación efectiva son la falta de incentivos institucionales para la cooperación y una arquitectura institucional apropiada. Es necesario diseñar incentivos para favorecer la coordinación entre agencias de un mismo nivel de gobierno, entre agencias de diferentes niveles de gobierno, y entre actores públicos y privados. También es fundamental la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno. En la provisión de servicios de educación, por ejemplo, es importante que los gobiernos centrales mantengan ciertas atribuciones como la definición de estándares, el diseño básico curricular y el manejo de los estatutos docentes, que definen las condiciones de empleo y desarrollo profesional de los mismos. A su vez, la profesionalización de la carrera docente, relacionándola de manera más cercana al desempeño y con mejores estructuras de capacitación dentro de las escuelas, debería involucrar a los directores de las escuelas y a diferentes niveles de la administración pública. También en las otras áreas es

fundamental avanzar con esquemas de contratación que estimulen la profesionalización, especialización y el desarrollo de una carrera civil independiente del ciclo político y con capacidad de uso de herramientas avanzadas de planificación, seguimiento y evaluación.

3) Definir estándares claros y mecanismos de reglamentación que permitan la implementación de los acuerdos alcanzados. Un marco regulatorio claro y que facilite la articulación entre el sector público y el sector privado es determinante tanto para la inversión en infraestructura como para la innovación. Por ejemplo, en telecomunicaciones los regímenes jurídicos de la mayoría de los países de la región continúan orientados hacia una regulación por servicios, lo que no se adapta a la convergencia tecnológica. Es necesario modificar las regulaciones de los servicios de telecomunicaciones de forma general, evitando medidas segmentadas que ocasionen asimetrías y distorsiones regulatorias, lo que en definitiva dañaría al consumidor del servicio. En la educación terciaria es importante contar con marcos regulatorios con mecanismos de evaluación y acreditación de instituciones claros que permitan garantizar y elevar la calidad de la oferta educativa.

4) Invertir en el fortalecimiento institucional y en la formación de capacidades en la gestión pública. Es necesario que la atribución de responsabilidades a las regiones y/o estados y municipios se acompañe de recursos fiscales adecuados y de capacidad de gestión a nivel local. La provisión de servicios educacionales, así como los servicios de infraestructura de transporte, requiere de una articulación entre los niveles de gobierno, para lo cual es fundamental invertir en la formación de gestores de políticas públicas a nivel subnacional. Asimismo, al tiempo que se diseñan nuevos instrumentos y se introducen nuevos criterios para la asignación presupuestal, es necesario invertir en la formación de gestores de políticas públicas, para lo cual los gobiernos deben destinar recursos tendientes a facilitar la cooperación a nivel local, nacional o regional.

5) Generar información, indicadores e instituciones para la toma de decisiones de políticas públicas. Es necesario definir y generar los sistemas de información que permitan realizar la evaluación del desempeño de las acciones gubernamentales. Varios países han invertido en generar unidades dedicadas a la recopilación y difusión de indicadores, tanto en educación como en innovación. Este avance se apoya en una amplia modernización de los sistemas informáticos de los ministerios y agencias públicas que han incrementado la transparencia y accesibilidad a sus datos. Esto se registra tanto en economías grandes, como Argentina y Brasil, como en pequeñas, como Costa Rica y Panamá. Al mismo tiempo, es necesario generar los incentivos para la utilización de los datos e información en la evaluación y en el rediseño de las políticas públicas. A diferencia de los países de la OCDE, los de América Latina están aún en una fase incipiente en la creación de instituciones para el análisis de políticas. En el área de innovación, el país más avanzando es Brasil, donde tanto el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) como el Centro de Gestión de Estudios Estratégicos (CGEE) constituyen espacios institucionales para el análisis de impacto y retroalimentación de las políticas públicas.

En síntesis, a pesar de la crisis financiera global, la situación de las economías de América Latina ha mejorado sustancialmente en los últimos años. Los gobiernos de la región deben aprovechar esta oportunidad para diseñar e implementar mejores políticas públicas que permitan transitar por senderos de desarrollo de largo plazo más inclusivos y sostenibles. Si bien el objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también tienen que resolver algunas restricciones y problemas estructurales que limitan a las economías de la región en sus posibilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar la provisión de servicios públicos, generar más oportunidades e impulsar la diversificación productiva son los objetivos más relevantes. Una mayor eficiencia de la administración pública es clave, ya que permitiría liberar recursos para otras medidas de política que impulsen el desarrollo e incrementaría el apoyo ciudadano para gestionar e implementar las reformas necesarias. Pero una mayor eficiencia no alcanza: los Estados deben también ser más eficaces en lograr los objetivos. Esto solamente puede conseguirse mediante una reforma fiscal diseñada para conseguir los recursos necesarios para alcanzar las metas claves del desarrollo económico. Muchos gobiernos de la región han identificado tres áreas prioritarias para invertir recursos adicionales por su potencial contribución al incremento de la competitividad y la inclusión social: educación, infraestructura e innovación y desarrollo productivo. En cada una, se requiere una gestión más eficiente y una acción estratégica más eficaz por parte del Estado.

Capítulo Uno: Panorama macroeconómico

Resumen

Las economías de América Latina resistieron mejor que las de otras regiones del mundo —incluidos los países no latinoamericanos de la OCDE— la crisis financiera de 2008-2009 y su recuperación ha sido más rápida. El principal desafío de la región es administrar prudentemente este entorno con miras a reconstruir el espacio fiscal para enfrentar riesgos potenciales, como disrupciones en los mercados de capitales debido a problemas en la zona euro.

Los mayores lazos comerciales de las economías de la región con China —que fueron importantes para la recuperación—, las han tornado más sensibles a una potencial desaceleración del ritmo de crecimiento en este país; en especial, por su potencial impacto sobre los precios de las materias primas y, en consecuencia, en las cuentas fiscales de muchos países latinoamericanos. El presente capítulo plantea que es fundamental fortalecer la capacidad de respuesta macroeconómica de la región, y generar cierta capacidad de predicción de la evolución de las finanzas públicas para aplicar políticas que permitan crecer más y mejor.

Capítulo Dos: Hacia una gestión pública para el desarrollo

Resumen

En este capítulo se analiza la gestión pública en América Latina, una materia en que la región se enfrenta a importantes retos, como aumentar la calidad de la función pública e incrementar la transparencia en la gestión, dentro de un contexto de elevada centralización de la administración estatal. Tal como ocurre en otras latitudes, los Estados de la región disponen de recursos limitados para enfrentar grandes desafíos en materia de suministro de bienes, fomento de la equidad social, prestación de servicios sociales, redistribución de recursos y estabilización de la economía. Sin embargo, América Latina está en la actualidad mejor situada que nunca antes como para reformar su sector público y crear un Estado capaz de satisfacer las necesidades de desarrollo de los países. Esto requiere de la coordinación de distintas políticas públicas, así como de la utilización de recursos fiscales, la profesionalización del servicio público, el uso adecuado de las nuevas tecnologías y la movilización de distintos actores, públicos y privados.

Responsabilidades y recursos del Estado moderno

Los países dependen del Estado para el suministro de bienes públicos esenciales, tales como el mantenimiento de la ley y el orden, la defensa, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la sanción de contratos. Junto con estas funciones, el Estado cumple un papel de orientación económica enviando señales a los mercados y ofreciendo incentivos mediante la concesión de licencias y permisos comerciales, así como con la regulación de la energía, el transporte, la seguridad alimentaria y la innovación. La educación y salud son servicios públicos esenciales y prestaciones del Estado para el bienestar ciudadano. También el Estado promueve la cultura y el esparcimiento y crea sistemas para proteger a las personas de contingencias como el desempleo, la enfermedad y la pobreza durante la vejez.

La atribución de responsabilidades de estas funciones refleja preferencias sociales. Sin embargo, pareciera que los diferentes mecanismos utilizados para ejercer estas funciones —mediante la prestación directa, la regulación o incentivos al sector privado— son más reflejo de la heterogeneidad del Estado en el ejercicio de estas funciones, que del alcance mismo de las responsabilidades del gobierno. Este alcance, sorprendentemente, parece similar entre los países.

Al transformarse en un gran proveedor de servicios, el Estado se desarrolló considerablemente durante el siglo pasado. La tendencia secular refleja un incremento del tamaño del Estado. En términos de gasto y de dotación de personal, pasó de representar menos de una décima parte de los ingresos nacionales a ser ligeramente inferior a la mitad del ingreso nacional en la mayoría de los países desarrollados. Los procesos de consolidación de la democracia, el desarrollo de una economía de mercado y la creación del Estado de Bienestar y la globalización transformaron el Estado. Sin embargo, estos cambios no fueron lineales y numerosos países debieron redefinir sustancialmente el papel del Estado como

consecuencia de las restricciones fiscales, necesidades en materia de competitividad y mutaciones sociales. En términos generales, el rasgo más sobresaliente de la transformación del sector público durante los últimos 70 años ha sido, probablemente, su ingente desarrollo como enorme proveedor de servicios, donde, la interacción entre el Estado y sus ciudadanos es permanente.

Hoy las expectativas y estándares sobre los servicios públicos son bastante más altas que en el pasado. Aunque el Estado moderno cumple mayor número de funciones y gasta más, cabe preguntarse si está brindando mejores servicios y cumpliendo con las expectativas ciudadanas. Si se consideran las restricciones fiscales que existen, la respuesta no es necesariamente “más Estado” sino “mejor Estado”, abocado a las tareas que desempeña con mayor calidad, a fin de generar confianza y promover el crecimiento económico sostenible. Tales cuestiones están concitando cada vez más el interés de los científicos sociales. Los economistas y encargados de elaborar políticas dedican mayor atención a la economía del sector público, dada su creciente participación en los ingresos nacionales y su impacto macroeconómico.

Un Estado es una organización compleja que suele perseguir muchos objetivos de política de forma simultánea y que enfrenta múltiples metas y partes interesadas. En lugar de operar con un programa propio, las organizaciones públicas deben responder a los mandatos y funciones que les atribuyen los procesos políticos mediante la legislación y atención de las necesidades de los ciudadanos. Este proceso puede generar exigencias, mandatos y objetivos en ocasiones vagos o incluso contradictorios entre sí. La gestión pública debe adaptarse a esta realidad y conciliar los objetivos con las perspectivas. Esto requiere que sea parte del carácter diverso del Estado moderno, como lo refleja la relación entre las redes de los órganos públicos. La economía de la elección pública (*public choice*) ha contribuido a la comprensión del papel y las funciones de la burocracia, que puede perseguir objetivos sectoriales precisos en nombre del interés general.

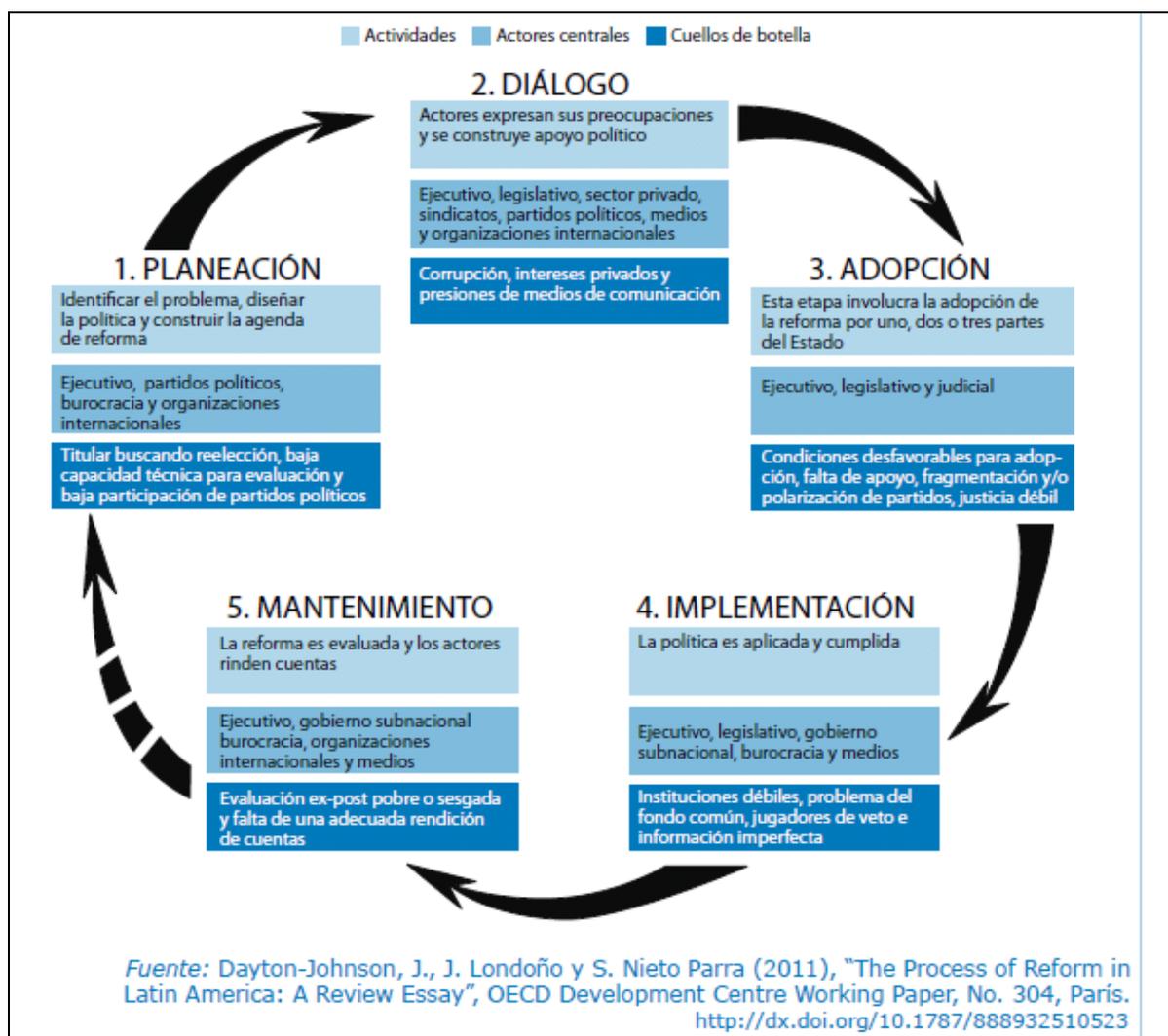
La complejidad del aparato público requiere de respuestas de política más modestas y pragmáticas, la aplicación de sistemas de equilibrio de los poderes, el fomento de la apertura y de la transparencia así como mecanismos de control que permitan reducir el riesgo de corrupción y captura. Del mismo modo, se precisa de coordinación para que, con la contribución de distintos organismos, puedan cumplirse los objetivos estratégicos del Estado para fin de que los recursos, los compromisos y la aplicación estén alineados de modo de alcanzar los resultados esperados.

El proceso de reforma en América Latina

Es necesario estudiar no solo qué tipo de prácticas y estrategias debería adoptar el sector público para favorecer el desarrollo, sino también cómo estas se adoptan. Este es el dilema del proceso de reforma, un proceso que se entiende mejor en términos de un “ciclo de reforma” en cinco etapas: planeación, diálogo, adopción, implementación y mantenimiento. Aunque estas etapas no siempre se desarrollan de manera secuencial, resulta útil distinguirlas para evaluar el poder relativo de cada jugador y los esfuerzos reformistas y evitar obstáculos en el futuro.

En la fase de planeación, los actores identifican el problema, diseñan la política y construyen la agenda de reforma. En América Latina esta etapa tiende a ser un proceso improvisado y en cierta medida desordenado. La rama ejecutiva tiene un cuasimonopolio en las propuestas de política y solo ocasionalmente recibe aportes de otros actores. Las fallas de coordinación y la falta de debate podrían ser superadas promoviendo una mayor participación de agencias técnicas, partidos políticos y otras instituciones. La presencia de técnicos en la burocracia contribuye a elevar la calidad de la evaluación *ex ante* y del diseño de reformas, mientras que la participación más activa de los partidos políticos ayuda a garantizar que las políticas sean más estables y orientadas hacia el interés público. Finalmente, ciertas instituciones como los organismos internacionales pueden contribuir a identificar los cuellos de botella de las reformas y a difundir información sobre diferentes experiencias, ofreciendo lecciones y recomendaciones de política.

Después del diseño parte la fase de diálogo. Idealmente, tiene lugar un diálogo inclusivo y comprensivo, que provee un espacio para la deliberación pública y el debate y facilita la construcción de apoyo político para la reforma. En algunos países de América Latina se registran esfuerzos recientes para mejorar la disciplina de partido. Además, las administraciones aprovechan su influencia de los medios sobre la opinión pública para emplear técnicas de “comunicación estratégica” y “manejo de noticias” a fin de incrementar el apoyo público a la reforma. Una presión excesiva por reformar incide sobre la calidad de las políticas, pues quienes las conciben pueden tener el incentivo de proponerlas rápidamente y con alta visibilidad en lugar de desarrollar procesos eficientes y de largo plazo.



El contexto socioeconómico y la organización de la agenda de reforma son esenciales en la fase de adopción. Los tres poderes del Estado acogen las reformas, aunque la participación de cada uno depende del tipo de mutaciones en curso. La experiencia latinoamericana ratifica que el contexto económico incide sobre las posibilidades de adopción de la política. En general, las crisis estimulan reformas —no necesariamente estructurales— y la iniciativa de proponer un “paquete” de reformas facilita la correcta adopción de la política. La crisis de fin de siglo desencadenó esfuerzos reformistas para lograr mayor responsabilidad fiscal y transparencia (por ejemplo, Argentina en 1999, Brasil en 2000, Colombia en 2003, México en 2006 y Perú en 1999) y reglas fiscales bien estructuradas que permitan alcanzar un balance estructural (por ejemplo, Chile en 2001 y Colombia, donde está en proceso de aprobación). Además, algunos países latinoamericanos mejoraron la regulación y supervisión de los sistemas financieros tras la crisis bancaria de la década pasada (por ejemplo, Colombia y Perú en 1999 y Uruguay en 2002). Finalmente, el liderazgo y un alto grado de legitimidad de quienes formulan políticas son centrales en esta etapa.

Una vez adoptada la política, debe ser ejecutada en la fase de implementación. El poder ejecutivo cumple esta función mientras que el poder legislativo realiza un seguimiento, fiscaliza e investiga minuciosamente las actividades gubernamentales. Sin embargo, el poder de los grupos de interés y la debilidad de las estructuras institucionales amplían las diferencias entre la reforma que se anuncia y la que se ejecuta realmente, creando así una gran “brecha de aplicación” en la región. Las fallas de coordinación entre gobiernos subnacionales y nacionales así como una restricción subnacional presupuestaria débil pueden provocar que los primeros apliquen inadecuadamente las políticas nacionales, obstruyendo, retrasando o reformándolas con frecuencia. Esto distorsiona la calidad global de la política y aumenta el déficit de estas. La persistente brecha de aplicación torna apremiante la necesidad de que los países de América Latina realicen cambios institucionales significativos en el proceso de formulación de política.

Las evaluaciones *ex post* de las reformas deben mejorar la posibilidad de mantenimiento de las políticas en América Latina, la quinta fase de estas. Desde la perspectiva política resulta difícil que una política persista en el tiempo, pues desafía a quien la formuló a mantenerla hasta que haya dado frutos, evitando su reversión por las administraciones siguientes. Para preservar la reforma es necesaria una evaluación apropiada a fin de evaluar si ha cumplido sus objetivos. Las evaluaciones *ex post* de las reformas pueden ayudar a sostenerlas más allá del ciclo político, facilitando la introducción de cambios en la política para mejorar su efectividad y aprendiendo del proceso de implementación. La independencia en las evaluaciones *ex post* ha sido garantizada por la tecnocracia y los organismos internacionales. Además, estas evaluaciones permiten una mayor rendición de cuentas, lo que favorece la legitimidad del gobierno durante el proceso de formulación de políticas. Si la evaluación concluye que se requiere una corrección de política, los hacedores de política deberán planear y diseñar la reforma adecuada y el ciclo descrito se reproducirá.

El proceso de reformas en América Latina causa un alto impacto en los resultados socioeconómicos de las políticas, que son tan importantes como su contenido. Por esta razón, las características de las políticas son, a la vez, causa y efecto del proceso de formulación de estas, en un proceso que incluye a múltiples actores interrelacionándose en una variedad de escenarios formales e informales. Mejorar el diseño de las etapas descritas puede significar efectos positivos para la formalización y consolidación de las buenas prácticas.

Fuente: Dayton-Johnson, J., J. Londoño y S. Nieto Parra (2011), “The Process of Reform in Latin America: A Review Essay”, *OECD Development Centre Working Paper*, No. 304, París.

Los gobiernos abiertos y transparentes mejoran la confianza en el sector público

La transparencia consiste en abrir la información gubernamental al público, para el escrutinio de toda la sociedad. En consecuencia, constituye una práctica democrática colocar la información gubernamental en la vitrina pública, para que las personas puedan revisarla, analizarla y, si lo desean, emplearla como mecanismo de sanción. Promueve la rendición de cuentas, proporcionando al público información acerca de que es lo que está haciendo el gobierno.

Una condición necesaria para asegurar la transparencia de la acción gubernamental es que los distintos actores conozcan el destino de los recursos públicos y los resultados que obtuvo su gestión. Un referente internacional sobre el grado de transparencia presupuestaria es la Encuesta de Presupuesto Abierto que realiza el *International Budget Partnership* (IBP). Se trata de un estudio independiente y comparado de la transparencia presupuestaria y de la rendición de cuentas, basado en un cuestionario que evalúa el acceso público a la información presupuestaria, la participación social en el proceso presupuestario y la capacidad de las instituciones de supervisión de exigir cuentas al poder ejecutivo. Datos recientes del IBP (2010) reflejan brechas importantes entre los países. A pesar de sus progresos en materia de transparencia presupuestaria, los países de la región tienen un importante desafío al respecto.

El acceso y uso de la información pública están cambiando la forma como los ciudadanos se relacionan con los gobiernos, debido a las numerosas aplicaciones disponibles, que agregan valor a las iniciativas públicas y contribuyen a la toma de decisiones de la comunidad y de las instancias políticas.

Las consecuencias e impactos que esta nueva ola desencadenará en los países de la región son insospechadas y amplían el horizonte más allá de la mera simplificación de trámites y de la mayor transparencia de la gestión. En este escenario, el desafío más acuciante es orientar hacia el ciudadano los beneficios de la apertura de datos, de manera real y concreta. Para los países de América Latina es fundamental controlar los riesgos de corrupción. Al respecto no existe una única medida correctiva, sino que toda una gama variada de instrumentos, públicos y privados, susceptibles de utilizar para reducir los riesgos.

Se precisan enfoques multidisciplinarios que faciliten el acceso a la información y a la transparencia, fomenten la divulgación de la información, y racionalicen las regulaciones internas, eliminando parcelas de poder y espacios donde puede fructificar la discrecionalidad. Es clave contar con un nivel de transparencia satisfactorio durante todo el ciclo de contratación pública, a fin de minimizar los riesgos de fraude y gestión indebida de fondos públicos. Tales herramientas se han empleado con frecuencia y su uso se está difundiendo en la región.

La información disponible refleja que los países de la región están adoptando

medidas para fomentar la transparencia y fortalecer la integridad, como ocurre en los casos de Brasil, Chile y México. El Gobierno de Chile es proactivo en materia de divulgación de la información, dado que promueve la publicación de documentos presupuestarios e informes de auditorías, y publica listas de los funcionarios públicos y sus salarios. También pone en conocimiento público los nombres de los beneficiarios de programas sociales. En este caso se recurre a distintos canales de publicación, como portales y páginas Web.

Chile y México, que destinan entre el 5% y el 6% del PIB a la contratación pública, también han adoptado medidas para publicar información relacionada con la contratación pública en los principales sitios Web del Estado. Los países de la región confían también en estructuras de controles recíprocos, entre ellas las oficinas de los contralores generales. Chile se encuentra en un estadio bastante avanzado, ya que publica los motivos de la concesión de las licitaciones y permite dar un seguimiento en línea al gasto en contratación, algo que solo realiza el 59% y el 32%, respectivamente, de los países de la OCDE. México dispone de un sitio Web, actualizado con la mayoría de la información nacional sobre contratación, con el fin de aumentar el número de transacciones posibles. Este país también permite efectuar un seguimiento en línea al gasto en contratación. En Brasil, el portal sobre contratación del Gobierno Federal y el portal sobre transparencia de la administración federal pública son algunos de los sitios que brindan información al público, aunque todavía no funcionan como ventanillas únicas. Al igual que el caso de Chile, en Brasil es posible el seguimiento público del gasto en materia de contratación. El siguiente paso consiste en la obligación de revelar los conflictos de interés de los altos mandos encargados de la toma de decisiones.

Capítulo 3: La reforma política fiscal.

Resumen

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado de manera notable en las últimas dos décadas en materia de orden de sus finanzas públicas. El aumento de los ingresos fiscales permitió reducir la deuda e incrementar el gasto en inversión productiva y programas contra la pobreza. La crisis reciente no ha interrumpido estos avances, dado que el espacio fiscal acumulado en los años de bonanza permitió financiar programas de estímulo fiscal similares a los implementados en países de la OCDE.

Sin embargo, persisten retos importantes para la región en materia fiscal, como los bajos niveles de impuestos directos personales, la limitada focalización del gasto público y el reducido tamaño de las transferencias, que explican el escaso papel de las finanzas públicas en la redistribución del ingreso. En la mayoría de los países de América Latina, los bajos ingresos fiscales representan un freno al desarrollo de un Estado moderno.

Avances en la institucionalidad fiscal de la región podrían permitir abordar estos retos. Se destaca en el capítulo la necesidad de estadísticas fiscales transparentes y de marcos fiscales que aseguren sostenibilidad, estabilización y objetivos de mediano y largo plazo. Todo esto podría articularse en torno a un pacto fiscal que refuerce la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos.

Capítulo Cuatro: Reformas en los sistemas educativos

Resumen

Los avances que América Latina y el Caribe ha logrado recientemente en materia de cobertura, gasto y desempeño en educación crean espacios para plantearse nuevos desafíos. La tarea primordial para la región consiste en aprovechar el potencial de la educación como instrumento de igualdad de oportunidades, inclusión social y conformación de capital humano capacitado. Para ello muchos países han aplicado reformas para ampliar el acceso, calidad y gestión, con un rol central del Estado como regulador y proveedor de educación de calidad. En este capítulo se presenta un panorama sobre el estado del sector en la región y se plantea el papel de varias reformas para alcanzar este objetivo: políticas de descentralización, adopción de sistemas nacionales de evaluación, reformas de la educación superior y gestión del cuerpo docente. En el capítulo se discuten varias recomendaciones para el diseño e implementación de políticas: otorgar una mejor dotación para la gestión a instancias subnacionales, fomentar una población formada en el manejo de nuevas tecnologías, fortalecer la educación técnica y universitaria, adaptándola a las exigencias del sector productivo, consolidar los sistemas nacionales de evaluación y extenderlos más allá del ámbito de la escuela y promover la gestión del cuerpo docente a través de una verdadera profesionalización de la carrera pedagógica en términos de selección, evaluación e incentivos. Estos aspectos deben representar el foco central de las reformas en educación en los próximos años.

Capítulo Cinco: Estado y reformas en las políticas públicas

Resumen

En este capítulo se analizan las transformaciones que requiere el rol del Estado en la gestión de la infraestructura para aumentar la eficiencia y eficacia de la inversión pública y así apoyar el desarrollo económico y social de América Latina. La brecha entre América Latina y otras economías emergentes en materia de infraestructuras económicas, como las del transporte, telecomunicaciones, agua y energía, compromete seriamente el potencial de desarrollo económico y de cohesión social de la región.

Para ello, se plantea que una mayor inversión de recursos no será efectiva si no se modifica la forma como las políticas públicas sectoriales se conciben y ejecutan. Al analizar algunos aspectos de las políticas de dos tipos específicos de infraestructura, de transporte y de telecomunicaciones, en particular la relativa a la provisión en Internet de banda ancha, en el capítulo se sugiere que, para incrementar la efectividad de la intervención pública en el desarrollo de estas infraestructuras, el

Estado debe mejorar el diseño de las políticas públicas a través de un esquema integral y sostenible, promoviendo un marco institucional y reglamentario claro para facilitar la participación del sector privado y la sociedad civil.

Capítulo Seis: Institucionalidad para la innovación y el desarrollo productivo

Resumen

Tras un período de reformas estructurales orientadas a la apertura comercial y las exportaciones, América Latina ha vuelto a poner el foco de sus estrategias en la innovación y el desarrollo productivo. La región busca insertarse de manera exitosa en la economía del conocimiento y para lograrlo deberá avanzar hacia una mayor coordinación de sus acciones en estos ámbitos. Los cambios en los mercados mundiales y los nuevos paradigmas tecnológicos reconfiguran y tornan más complejos los espacios en que deben actuar los gobiernos, las empresas, los actores del campo científico y tecnológico y la sociedad civil. A pesar de estas dificultades, diversos países han logrado avances ingentes en este escenario a través de instituciones, metodologías y herramientas creadas para enfrentar el desafío de la innovación y el cambio tecnológico. A fin de afianzar estos logros y emprender acciones concretas, la región debe favorecer el surgimiento de nuevos modelos de gobernanza, una institucionalidad más fuerte y modelos de políticas públicas capaces de movilizar a los diversos actores de los sistemas nacionales de innovación y de la actividad productiva, para alcanzar un renovado compromiso del sector privado con las tareas de investigación y desarrollo e innovación.

Nuevos modelos de gobernanza para la formulación de estrategias en la región: un breve resumen de las experiencias de México

En **México**, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es la entidad asesora del Poder Ejecutivo Federal especializada en la articulación de políticas públicas del Gobierno Federal y en la promoción del desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo, y la modernización tecnológica.

El CONACYT, organismo principal de gestión estratégica de la política de innovación, ha introducido fondos sectoriales para el apoyo a la innovación destacando la voluntad de incrementar el apoyo a la innovación. Posee una estructura bien desarrollada con sedes en cada Estado y con capacidades acumuladas en la movilización de actores locales para la competitividad empresarial. Entre sus tareas principales se encuentran la promoción de la investigación básica y aplicada, la gestión de programas de formación de recursos humanos calificados y el fomento a la innovación productiva.

Existen asimismo consejos estatales de ciencia y tecnología en los distintos estados, los que a su vez se coordinan con el nivel federal a través de la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología. México cuenta también con un conjunto de centros de investigación coordinados por CONACYT, tarea que se suma a la actividad de las universidades públicas. Esto se complementa con un

conjunto de organismos prestadores de servicios científicos y tecnológicos y de vinculación entre empresas y entidades tecnológicas (información, consultoría, capacitación), tales como el Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC) y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra).

Fuente: OECD (2011), Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, Francia.

Perspectivas de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE.¹⁷

Septiembre de 2012

Resumen Ejecutivo en español

- Los fuertes impactos a corto plazo —vinculados con la crisis económica— y aquellos a largo plazo —ambientales, demográficos y sociales— han situado a las economías de la OCDE ante desafíos sin precedentes.
- Los gobiernos están movilizando todos los ámbitos de política para diseñar respuestas apropiadas con miras a alcanzar un crecimiento fuerte y sostenido.
- En tanto se encuentren sujetos a límites presupuestales en extremo rigurosos, los gobiernos deben aprovechar las oportunidades que Internet y los mercados globales ofrecen; asimismo, deben movilizar los principales activos de sus países. es decir, su capital humano, su capital de conocimientos y su creatividad.
- En esta agenda, se otorga a las políticas de innovación una función central, la cual sólo podrán desempeñar en forma plena si se adaptan al nuevo contexto: necesitan pertinencia, coherencia e inclusión para lograr eficiencia y eficacia.

Innovación en tiempos de crisis

La crisis económica que comenzó en 2008 ha ejercido un impacto considerable en la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) y en las políticas públicas de CTI. Ha acelerado varias tendencias o aumentado ciertos desafíos, la mayoría de los cuales ya habían surgido antes de 2008. Como resultado, reexaminar las políticas públicas de CTI es ahora un asunto más urgente. En este nuevo entorno algunos países se han adaptado o empiezan a adaptarse, en tanto que a otros les ha sido difícil evolucionar. En consecuencia, se ha ampliado la brecha entre los países que crecen y realizan innovaciones en este nuevo contexto y aquellos que no lo hacen.

La crisis económica global de inmediato causó un fuerte efecto negativo en la innovación en el mundo entero. En 2009 el gasto empresarial en investigación y desarrollo (I+D) en la zona de la OCDE bajó 4.5%, lo que constituyó un porcentaje sin precedentes; esto sucedió en los principales países pertenecientes a la OCDE que invertían en I+D, excepto Corea y Francia. En 2010, la recuperación ocurrida en algunos países no consiguió que se regresara al nivel de I+D previo a 2009. Este

¹⁷ Resumen tomado de la página web de la OCDE: http://www.oecdepublishing.org/multilingual-summaries/sti_outlook-2012-sum/html/sti_outlook-2012-sum-es.html

modelo, consistente en un descenso seguido por una recuperación parcial, es confirmado por indicadores como el de las patentes y marcas registradas. Entre los países más activos en el área de la innovación, hay un contraste notorio entre Suecia y Finlandia, los cuales han sufrido en lo que la I+D y las patentes se refiere, y Corea, que ha continuado su expansión rápida y constante.

En vista de las condiciones económicas actuales y las perspectivas bastante inciertas, es probable que en la mayoría de los países de la OCDE, sobre todo aquellos que han sido afectados con mayor fuerza por la crisis (por ejemplo, algunas naciones del sur y el este de Europa), el crecimiento en el gasto empresarial en I+D sea bastante lento en el futuro previsible. En naciones con condiciones marco relativamente sólidas anteriores a la crisis y que han demostrado ser bastante resistentes en lo que a crecimiento económico se refiere (como las del norte de Europa y Alemania), las actividades de innovación pueden seguir una trayectoria más positiva. Sin embargo, en países como Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido, las perspectivas de crecimiento económico e innovación son más inciertas.

En 2009 la conmoción inicial afectó a todas las categorías de empresas, pero, en tanto las actividades innovadoras de las grandes multinacionales, en especial las pertenecientes a los sectores de alta tecnología, se recuperaron en 2010, el espíritu empresarial innovador aún no retorna a los niveles previos a la crisis. En 2011, tanto la creación de empresas como la inversión de capital de riesgo se encontraban aún por debajo de los niveles previos a la crisis. Después del drástico aumento de quiebras de empresas durante la crisis, la renovación de la industria y la correspondiente reasignación de recursos, que se supone mejorarán el desempeño general de la economía, aún tienen que avanzar en forma significativa.

En 2009 el financiamiento gubernamental aumentó considerablemente, aunque con carácter temporal, en muchos países, ya que la innovación era un componente importante de los paquetes de recuperación: el crédito presupuestario público para I+D, conocido como estadística GBAORD, se elevó en cerca de 9% en la OCDE. La mayor parte se destinó a la inversión en infraestructura y a las empresas (garantías de crédito para empresas pequeñas, reembolsos de créditos fiscales para I+D, adquisiciones públicas, etc.). Puesto que esto compensó en parte la reducción del gasto empresarial, en 2009 la baja en el gasto total en I+D de la zona de la OCDE no fue tan grande como hubiera sido de otra manera. Sin embargo, en 2010 y 2011, a medida que las restricciones presupuestarias gubernamentales se hicieron más severas, muchos países moderaron o redujeron sustancialmente su gasto en I+D (la estadística GBAORD de la OCDE bajó alrededor de 4% en 2010).

Si bien la crisis desencadenó el estancamiento o la baja de actividades innovadoras en los países de la OCDE, no ejerció ese efecto en algunos países emergentes. China aún experimentó un alto crecimiento del PIB y un aumento constante de las actividades de innovación, ya que la I+D empresarial se elevó 26% en 2009. Como resultado, la proporción de China en la I+D global, que subió de 7% en 2004 a 10.5% en 2008, dio un salto a 13% en 2009: la crisis aceleró una tendencia existente. Al mismo tiempo, los países en desarrollo como India y Brasil están

colocando a la innovación como una prioridad de mayor jerarquía en su agenda de políticas públicas.

El contexto cambiante de las políticas públicas de CTI

La crisis económica afectó la agenda de política de innovación tanto en términos de objetivos como de instrumentos. En vez de dirigir a nuevos objetivos o instrumentos, cambió el equilibrio de los que ya existían, por lo general con miras a aumentar al máximo su impacto en el crecimiento económico y en el ahorro de recursos. En forma más amplia, el contexto actual ha intensificado tendencias que ya imperaban antes: las políticas públicas de innovación tienen que ser pertinentes (para atender las metas económicas o sociales), coherentes (entre sí y con otras políticas) e incluyentes (en lo que se refiere a alcance y a los actores implicados).

Más que nunca, el principal objetivo de las políticas públicas de innovación es restituir el crecimiento y la competitividad. Los países de la OCDE necesitan más crecimiento, por lo menos para abordar la persistente crisis de la deuda soberana y superar el desempleo. En las economías basadas en el conocimiento, la innovación es un importante factor impulsor del crecimiento. Debido a que los países emergentes plantean cada vez más retos a los países desarrollados en segmentos intensivos en conocimiento de los mercados, es necesario que los segundos asciendan la escalera del valor agregado, y esto requiere innovación.

Los presupuestos gubernamentales son sujetos a presión, dado que la crisis de la deuda pública ha mostrado que los actores del mercado se rehúsan a proporcionar más financiamiento para los déficit de los gobiernos. Es necesario ahorrar y en la mayoría de los países los presupuestos para CTI no están exentos de los recortes. La acción gubernamental debe volverse más eficiente y eficaz mediante un nuevo equilibrio de los instrumentos utilizados, los cambios en la gobernanza y el uso más amplio de evaluación ex ante y ex post.

Las políticas públicas para encarar los desafíos sociales y ambientales también reciben cada vez más presión. Los desafíos ambientales urgentes incluyen atender el cambio climático, avanzar hacia el crecimiento verde y enfrentar los desastres naturales. Los objetivos sociales que ejercen presión incluyen el envejecimiento y la salud. Dadas las estrictas restricciones presupuestales, los gobiernos se percatan de que se requiere innovación para abordar estos desafíos en el mediano a largo plazos.

Una visión más amplia de la innovación hacia actividades de servicio, más allá de la ciencia y la tecnología, se incorpora de manera progresiva a las políticas públicas, incluidas las relacionadas con los servicios públicos (por ejemplo, en educación).

Los cambiantes instrumentos de las políticas públicas de innovación

En vez de un cambio radical, la mezcla de políticas públicas de innovación ha experimentado una evolución progresiva por medio de la cual ciertos instrumentos han cobrado importancia, en tanto que otros han retrocedido.

Incentivos fiscales: la tendencia general ha sido aumentar la disponibilidad y la simplicidad de uso de los incentivos fiscales para la I+D, los cuales están ahora disponibles en más de dos tercios de los países de la OCDE y en muchos otros.

Políticas públicas relativas a la demanda: las políticas públicas de innovación relativas a la demanda, desde la adquisición pública de innovación hasta los estándares y regulaciones, los mercados principales y las iniciativas de innovación impulsadas por el usuario o consumidor, están ganando terreno en los países de la OCDE. Reflejan la tendencia en la política pública de innovación de atender en su totalidad al sistema y al ciclo de innovación.

Espíritu empresarial: muchos países han puesto en marcha programas financieros y estructurales de mayor alcance (por ejemplo, la eliminación de barreras administrativas) en el contexto de la crisis económica.

Clusters y "especialización inteligente": los clusters reúnen a las empresas, las instituciones de educación superior e investigación, así como otras entidades públicas y privadas, para facilitar la colaboración en actividades económicas complementarias. La "especialización inteligente" es un marco de política pública para ayudar a los empresarios y a las compañías a fortalecer los modelos de especialización científica, tecnológica e industrial, y al mismo tiempo identificar y alentar el surgimiento de nuevos ámbitos de actividad económica y tecnológica.

Patentes y mercados PI: la materia de las patentes (de software, material genético, métodos empresariales) y la calidad de éstas han sido tema de muchas discusiones durante la década pasada. Se han implementado importantes reformas y las oficinas de patentes se han concentrado en mejorar la calidad. Los mercados de propiedad intelectual (PI) parecen crecer e incluyen varios tipos de transacciones (otorgamiento de licencias, ventas) y actores (intermediarios, fondos, etc.). Los gobiernos participan por la vía de la regulación (en particular antimonopolios) y, en ciertos países, mediante los fondos de patentes públicas.

Infraestructura de tecnología de la información y la comunicación (TIC): los gobiernos pueden facilitar el establecimiento de infraestructura de alta calidad (redes de banda ancha) y asegurar que su gestión (fijación de precios y otros) conduzca a un uso adecuado.

Aumento de la eficacia de la investigación del sector público

Comercialización de la investigación del sector público: esta meta ha cobrado una mayor urgencia en el periodo posterior a la crisis económica, a medida que el financiamiento público escasea. Una tendencia importante es la profesionalización y la creciente magnitud de los organismos de transferencia de tecnología (por medio del reagrupamiento de los más pequeños). Las empresas derivadas de otras (por ejemplo, en el contexto de las incubadoras), la investigación por contrato, y el otorgamiento de patentes y licencias continúan siendo los principales instrumentos, junto con la atención cada vez mayor a la ciencia abierta.

Ciencia abierta: a medida que la ciencia se comercializa más y las TIC facilitan técnicamente el acceso al conocimiento, muchos gobiernos desean que la ciencia se difunda ampliamente en la sociedad y la economía. Esto implica aportar la infraestructura técnica (bases de datos, etc.) y el marco legal (PI) necesarios.

Internacionalización: asegurar la inserción de actores nacionales en las redes de conocimiento global es una importante meta de política. Los instrumentos pertinentes incluyen un marco legal e incentivos financieros que alienten la movilidad de los investigadores y la cooperación internacional en programas de investigación que aborden desafíos globales.

El sector de educación superior evoluciona continuamente en la mayoría de los países hacia un modo más descentralizado de organización, en el cual se dota a las universidades de autonomía y responsabilidad. Esto es congruente con un modelo en el cual el financiamiento de la investigación se basa más en los subsidios competitivos que en el financiamiento institucional.

Fortalecer la gobernanza de las políticas públicas de innovación

La creciente variedad de objetivos e instrumentos, pero también de actores (regiones, agencias especializadas, sociedades públicas-privadas, etc.) requiere nuevas maneras de coordinar las políticas de innovación para asegurar la coherencia del diseño y la implementación, así como para mantener el control gubernamental.

Los cambios recientes en la gobernanza de los sistemas CTI incluyen la tendencia a poner a agencias especializadas, en parte autónomas, a cargo de varias misiones (por ejemplo, la asignación de financiamiento a institutos de investigación y universidades públicas), así como el surgimiento de políticas regionales que complementan las políticas nacionales pero también tienden a impulsar la competencia interregional.

En muchos países se han desarrollado y puesto en marcha estrategias nacionales de CTI, que expresan la visión gubernamental de la contribución de la CTI al desarrollo social y económico, y las correspondientes agendas de inversión y reforma.

La evaluación de la política pública de CTI ha atraído en fechas recientes la atención política debido a que los gobiernos dedican una cantidad considerable de recursos a la I+D y la innovación en una época de crisis fiscal. Los gobiernos han consolidado marcos de evaluación, modernizado los procedimientos de evaluación —algunas veces mediante el establecimiento de una sola oficina especializada— o reforzado la coordinación de las unidades de evaluación. Algunos países han trabajado para homologar prácticas al definir metodologías comunes y consolidar indicadores, y unos cuantos están conformando infraestructura de información y comunidades de expertos.

Atender los desafíos sociales y globales

Protección del medio ambiente y avance hacia el crecimiento verde: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y la protección de los activos ambientales (aire limpio, agua, biodiversidad) requieren innovación y la adopción a gran escala de tecnologías verdes. De otra manera, será muy difícil y costoso sostener las trayectorias de crecimiento de las décadas pasadas y al mismo tiempo no agotar el "capital verde" de la humanidad. Por consiguiente, los gobiernos de la OCDE y las economías emergentes consideran que las actividades de I+D y los incentivos para la difusión y adopción de tecnologías verdes son prioritarios. Los programas de energía renovable se dirigen a reducir tanto los GEI como la dependencia del petróleo (el precio del cual ha subido significativamente en fechas recientes). El medio ambiente y la energía se ubican en un sitio preferente en la estrategia de innovación de la mayoría de los países.

Atender el envejecimiento y la salud: las poblaciones de la mayoría de los países de la OCDE, pero también de algunas economías emergentes, están envejeciendo, en muchos casos con bastante rapidez. Esto aumentará las presiones sobre los servicios de salud, los sistemas de cuidado a largo plazo y las finanzas públicas, y, a medida que los trabajadores envejecen, limitará el desempeño económico. La ciencia y la tecnología, en particular las aplicaciones de CTI, intervendrán de manera importante para ayudar a los ancianos a seguir siendo lo más sanos, autónomos y activos como sea posible. Si bien el desafío de la atención a la salud está vinculado de cerca con el envejecimiento, también incluye enfermedades que atañen a todas las edades. Se requiere innovación para desarrollar la mejor ciencia, hacer uso de un tratamiento eficaz y contener el aumento exagerado de los costos de los tratamientos y el equipo.

Innovación para el desarrollo: una vez considerada territorio de los países desarrollados, la innovación ahora es llevada a cabo por muchos países emergentes y su proporción de innovación en el mundo entero va en aumento. Ya no se limitan a adoptar tecnologías del extranjero para alcanzar su nivel en tanto destinan sus escasos recursos a otros usos (por ejemplo, la educación). Incluso la adopción de tecnología requiere adaptarse y dar "pequeños retoques" a la tecnología, lo cual ya representa innovar. El concepto de innovación abarca mucho más que la alta tecnología: incluye tecnología de nivel inferior, industrias de servicio e innovación

social, todo lo cual se necesita en todos los niveles de desarrollo. Una base de ciencia de clase mundial no es una condición para innovar. La innovación puede ayudar a reducir la pobreza (una prioridad para todos los países, pero en especial para aquellos en desarrollo). Las innovaciones "incluyentes" ejercen un efecto más directo, pues consiguen que los productos nuevos sean más asequibles para los hogares de ingresos bajos y medios o permiten a los pobres modernizar sus empresas a menudo "informales" y de baja productividad.



Serie “Mejores Políticas”

MÉXICO

MEJORES POLÍTICAS PARA
UN DESARROLLO INCLUYENTE

SEPTIEMBRE 2012

La Serie “Mejores Políticas” de la OCDE La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo principal promover mejores políticas para una vida mejor, proveyendo un foro en el que los gobiernos comparten experiencias y buscan soluciones a problemas comunes, con el apoyo de un Secretariado altamente competente y dinámico. La OCDE trabaja con sus 34 países miembros, sus socios clave y más de 100 otros países para el bienestar de la gente en todo el mundo. La Serie “Mejores Políticas” de la OCDE provee un análisis de los principales desafíos que se enfrentan en países individuales, así como recomendaciones de políticas para de mejores prácticas, la Serie “Mejores Políticas” adapta la asesoría de políticas públicas a las prioridades reformas.¹⁸

¹⁸ El Informe completo puede consultarse en la página web de la OCDE:
<http://www.oecd.org/about/secretary-general/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>

Prólogo

Si en realidad la oportunidad florece en la incertidumbre, hemos entrado en una fase de oportunidades. La economía mundial atraviesa por el quinto año de la crisis, padeciendo los efectos perversos de la “Gran Recesión”. En muchos países de la OCDE, el crecimiento económico sigue siendo bajo, las finanzas públicas se encuentran debilitadas, el desempleo, especialmente entre los jóvenes, se mantiene en niveles récord, mientras que las desigualdades siguen aumentando. La situación es particularmente preocupante en Europa, donde la erosión de la confianza de las empresas, los hogares y los mercados financieros sigue afectando un crecimiento ya de por sí mermado por varios procesos simultáneos de consolidación fiscal.

Las grandes economías emergentes también están perdiendo fuerza. La desaceleración simultánea de países como Brasil, China, India y Rusia prueba que en una economía globalizada la interdependencia es ineludible, con el agravante de que un menor crecimiento en estos países amenaza con dificultar sus esfuerzos por reducir la pobreza. El desempeño económico de los países en vías de desarrollo sigue estando muy por encima del promedio de la OCDE; sin embargo, el crecimiento de la economía mundial en 2012 se acercará tan sólo a un 3.5%.

En este contexto internacional incierto y complejo, en el que soplan fuertes vientos de cambio, México atraviesa por una transición política importante. Los mexicanos eligieron a un nuevo Presidente que tomará posesión el 1 de diciembre de 2012. El inicio de este nuevo ciclo le abre al país una gran oportunidad para consolidar sus avances y acelerar su convergencia hacia estándares de bienestar más elevados.

A diferencia de muchos otros países, México arrancará una nueva Administración con finanzas públicas sanas, inflación controlada, un crecimiento que duplica el promedio de la OCDE, un sistema bancario bien capitalizado, una red de acuerdos comerciales con 44 países y mejoras regulatorias que favorecen el ambiente para los negocios. Al mismo tiempo, el país enfrenta retos muy importantes en materia de competitividad económica e inclusión social. Todo esto sucede en un momento en el que las empresas transnacionales están buscando nuevos mercados y plataformas de inversión ante la desaceleración en los países desarrollados, y ante el aumento de los costos de producción en competidores directos como China. México tiene que aprovechar esta combinación de fortalezas y circunstancias para aumentar su “velocidad de crucero”, incrementar su competitividad y reducir la pobreza.

Para lograrlo, el país tiene que enfrentar una serie de desafíos estructurales y elevar su productividad, implementando reformas económicas en áreas estratégicas. A México le urge construir un sistema fiscal robusto, ágil y redistributivo; un sistema educativo de vanguardia, equitativo, con maestros y escuelas de excelencia; un proceso presupuestario enfocado en los resultados de mediano y largo plazo; un estado de derecho eficaz, justo, y confiable; una nueva ley laboral, más moderna e incluyente; un conjunto de reglamentos e incentivos que promuevan la competencia; un sistema nacional de innovación que estimule el crecimiento por la vía del conocimiento; una estrategia de crecimiento verde; un plan energético estratégico,

con una visión de largo plazo; un sistema de salud incluyente, sostenible y de calidad; y nuevos instrumentos para medir el bienestar de los mexicanos y para poder enfocar mejor las políticas públicas.

La OCDE provee un foro en donde los países comparten experiencias, coordinan sus esfuerzos y exploran soluciones en éstas y otras áreas. Su objetivo es contribuir a diseñar las mejores políticas para una vida mejor. Con base en ese conocimiento y en un riguroso análisis comparativo internacional, este documento presenta nuestras principales reflexiones y recomendaciones en ámbitos estratégicos para el presente y el futuro de México.

Este análisis que hoy se entrega al Presidente Electo de México, Lic. Enrique Peña Nieto, es el preámbulo de un ejercicio más amplio en el que la OCDE trabajará con los equipos de transición de la nueva Administración para producir un documento de propuestas sobre “Los Desafíos de las Políticas Públicas en México”. Dicho documento se nutrirá del trabajo de la OCDE con México y otros países y, a su vez, servirá de base para la celebración de un foro de políticas públicas con expertos nacionales e internacionales que tendrá lugar en la Ciudad de México en enero de 2013. Todo ello pretende servir como insumo para la preparación del plan de gobierno para los próximos seis años y para identificar sus fuentes de financiamiento.

Esta modalidad de cooperación se ha implementado también con otros países de la OCDE en el contexto de la serie de estudios Getting it Right, en apoyo a los procesos de transición en dichos países. Para la OCDE es un privilegio emprender este esfuerzo con la nueva Administración de México. Esperamos que este documento y los trabajos que le siguen ayuden a diseñar, promover y poner en práctica exitosamente los cambios que México necesita para construir un país más próspero, más limpio y más justo.



Angel Gurría

Secretario General de la OCDE

México, D.F., 11 de septiembre de 2012

El Potencial de Crecimiento.¹⁹

La convergencia de México con el nivel de vida promedio de los países de la OCDE ha sido lenta. México tiene muchas fortalezas que puede aprovechar para impulsar su potencial de crecimiento. Entre ellas, recursos naturales abundantes, una población joven y dinámica, y un alto grado de apertura comercial, además de compartir una extensa frontera con la mayor economía del mundo. El país ha logrado grandes avances en el aumento de la cobertura de la salud y la educación y en el fomento de la competencia, y está aplicando uno de los programas de reducción de la pobreza más innovadores y exitosos del mundo. Sin embargo, aún persisten importantes cuellos de botella que le impiden aprovechar al máximo sus grandes activos. Hacen falta más reformas.

Casi toda la brecha entre México y los países de la OCDE proviene de una menor productividad laboral. La necesidad de reformas estructurales para elevar la productividad se acentúa con la integración de economías intensivas en mano de obra en la economía internacional, lo que aumenta la urgencia de que México mejore su posición en las cadenas de valor globales y produzca bienes de más alto valor agregado.

La OCDE estima que la aplicación de un programa moderado de reformas podría elevar, alrededor de medio punto porcentual, el crecimiento potencial de México, que actualmente se ubica en cerca del 3% anual. Esto gracias a una contribución positiva y cada vez mayor de la productividad, que en los últimos años ha sido más bien negativa (véase la gráfica 1.1).

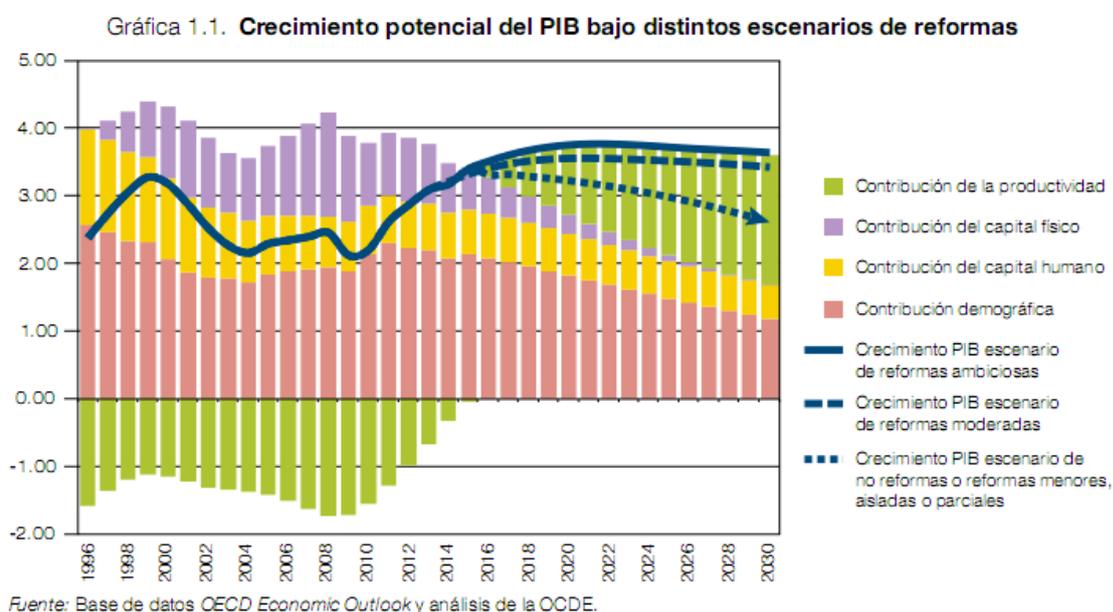
Estas tasas de crecimiento podrían elevarse hacia niveles del 4% anual sostenido o más, en el mediano plazo, en función de la intensidad de las reformas, especialmente si la calidad de la regulación de México supera el promedio de la OCDE y se acerca a la de las economías con mejor desempeño de la Organización. Un avance de tal magnitud contribuiría a elevar el ingreso per cápita de México, de su nivel actual, cercano a una cuarta parte del de Estados Unidos, a casi la mitad del nivel estadounidense al final del horizonte de proyección (2030).

La clave para elevar el crecimiento es pues, impulsar la productividad. Para ello se requieren reformas estructurales de gran calado, orientadas a fortalecer el sistema educativo, revisar la excesivamente restrictiva legislación sobre empleo, intensificar la competencia en las principales industrias de red, eliminar las barreras a la inversión extranjera directa, fortalecer el sistema legal y aumentar los ingresos del Estado. Además de elevar la competitividad de la economía nacional, estas reformas permitirán aumentar el empleo, disminuir la informalidad y la desigualdad y por lo tanto, incrementar el bienestar de los mexicanos.

El sistema educativo es un caso particularmente relevante en donde se requiere de reformas profundas. Se trata de un ámbito que podría contribuir con importantes

¹⁹ Apartado tomado del Informe “México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente”. Septiembre de 2012.

incrementos en la productividad, mediante mejores resultados académicos y un capital humano mejor preparado para las necesidades del mercado laboral. Sin embargo, las deficiencias en la calidad educativa y en la matriculación, particularmente en educación secundaria, media superior y superior, limitan la contribución potencial del capital humano a la economía. Peor aún, constituye un lamentable desperdicio, dado el perfil demográfico del país, que provee una ventana de oportunidad en los próximos años. Por ello, es necesario establecer estándares nacionales de desempeño de los maestros a fin de garantizar la calidad de la enseñanza y para que cuenten con incentivos para la mejora constante. También se requiere profesionalizar la capacitación de los directores de escuela y dotar a las escuelas de un financiamiento estable mediante una asignación más eficiente de los recursos a nivel local.



El mercado laboral es otro ámbito en donde se requiere un nuevo enfoque. La dualidad que lo caracteriza, con alta protección por un lado, pero alta informalidad por el otro, afecta el crecimiento de la productividad, y con ello incrementa la desigualdad. Es necesario reducir los costos de contratación y de despido, mediante contratos de menor plazo y simplificando los litigios laborales para dar mayor certidumbre a todas las partes. También es necesario formular políticas de capacitación y de contratación que incentiven una mayor inversión en los trabajadores, además de fortalecer los sistemas de seguridad social. El proyecto de reforma laboral, presentado el año pasado ante el Congreso mexicano, podría servir de base para nutrir el debate sobre estos grandes desafíos.

Las restricciones a la inversión extranjera directa en servicios e infraestructura se ubican entre las más severas de la OCDE, lo cual limita la competencia, el comercio y las inversiones que contribuirían a aumentar la acumulación de capital y la productividad.

Las barreras de entrada en las industrias de red son un ejemplo claro de este problema. Los costosos procedimientos de registro y la limitada capacidad de ingresar y disputar mercados en los principales sectores de red, particularmente el de las telecomunicaciones y los de petróleo y gas, limitan la inversión y la productividad. La apertura a esquemas de inversión privada en el sector petrolero, como sucede en prácticamente todo el mundo, incluyendo en países cuyas empresas petroleras operan bajo el control del Estado, como es el caso de Brasil, podría constituir una importante fuente de acumulación de capital y facilitar el incremento de la plataforma de producción de PEMEX.

Si bien se han realizado reformas para simplificar la apertura de empresas, la falta de efectividad, prontitud y certidumbre del sistema legal menoscaban la eficacia de los contratos y la certidumbre de los derechos de propiedad. Lo anterior impide alcanzar economías de escala, limita la inversión y la eficiencia. Se han emprendido importantes reformas para aumentar la rendición de cuentas y el profesionalismo del poder judicial, particularmente mediante la aplicación de los juicios orales, pero en muchos estados aún no se han implementado, y en otros la implementación deja mucho que desear. También hacen falta reformas a nivel federal; por ejemplo, revisar el juicio de amparo a fin de fortalecer la competencia en algunos sectores de red, en los cuales se recurre frecuentemente a dicho instrumento para obstruir las acciones de los reguladores.

Reformar el marco tributario, reducir la dependencia de México de los ingresos del petróleo y mejorar las redes de protección social también contribuirían a disminuir la incertidumbre, fortalecer el desempeño económico en general y reducir la pobreza. En este sentido, una reforma fiscal para incrementar los ingresos no petroleros y crear mecanismos para moderar el impacto de las fluctuaciones de los ingresos fiscales podría desempeñar un papel estratégico.

México sigue teniendo fuertes desigualdades en el ingreso, deficiencias en materia de igualdad de género y severas disparidades regionales. La reducción de la desigualdad y la inclusión deben tener prioridad en la agenda de reformas. Esto es importante por razones de bienestar, pero también porque las sociedades más incluyentes tienden a lograr un mejor desempeño. Algunas políticas producen el doble dividendo de aumentar el potencial de crecimiento y reducir la desigualdad. Tal es el caso, por ejemplo, de una reforma del mercado laboral, la cual ayudaría a crear más empleos, a distribuir más ampliamente los frutos de la apertura y el comercio, y a mejorar la calidad de los nuevos empleos. Otro ejemplo sería el mejoramiento de la calidad y la equidad del sistema educativo. Otras reformas, tales como la eliminación de los subsidios a la energía o la ampliación de la base de contribuyentes, exigirán esquemas de compensación para proteger a los más pobres, así como mecanismos para garantizar que todos los estados se beneficien de las reformas y el incremento en el nivel de vida.

Por último, un crecimiento más fuerte se debería complementar con políticas específicas en materia de biodiversidad, agua, eficiencia energética y medio ambiente, a fin de promover un crecimiento más verde.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Eliminar los obstáculos que siguen impidiendo el incremento de la productividad, mediante el impulso de la competencia en los mercados de productos y servicios, la reducción de las barreras de entrada a empresas extranjeras en los sectores de redes —particularmente en electricidad, telecomunicaciones e infraestructura—, y el fortalecimiento del estado de derecho.
- Continuar los esfuerzos para mejorar la calidad y la equidad de la educación, fortaleciendo la capacitación y formación profesional de los maestros, y la gestión escolar, entre otros campos.
- Promover una reforma del mercado laboral que permita una mayor generación de empleo y reducción de la informalidad.
- Empezar una profunda reforma fiscal para asegurar mayor competitividad, mayores ingresos no petroleros y mecanismos de estabilización más sólidos.
- Garantizar que las políticas sean incluyentes, que establezcan esquemas de compensación para los más pobres en caso necesario y que fomenten el federalismo fiscal.

Reforma Fiscal para el Desarrollo y la Equidad.²⁰

México necesita mayores inversiones y políticas más claras y eficaces para promover el desarrollo social y para alcanzar el nivel de vida promedio de la OCDE. Por ello, el país debe continuar los esfuerzos que ha hecho en los últimos años para aumentar los ingresos tributarios, y diseñar un régimen tributario más moderno, competitivo y eficiente y menos dependiente de los ingresos petroleros. Ante el gran tamaño de su sector informal y la evasión fiscal generalizada dentro de la economía formal, México debe mejorar la eficacia de la administración tributaria y generar incentivos para reducir la economía informal.

La recaudación tributaria como proporción del PIB en México está muy por debajo de la de todos los países de la OCDE, a pesar de que algunas de sus tasas impositivas son relativamente similares. Esto indica que, al combinar una base impositiva más amplia con una mejor administración tributaria, México podría aumentar la recaudación. Por otra parte, la reestructuración de su régimen tributario y de las prestaciones sociales ayudaría a impulsar el crecimiento y al mismo tiempo reducir la desigualdad en el ingreso (véase la gráfica 4.1). La reforma fiscal no es un objetivo en sí mismo. Es la base para poder proporcionar mejores servicios públicos y para responder a la serie de retos que enfrentan la economía y la sociedad mexicana. Es, además, el talón de Aquiles de los diferentes planes nacionales.

Ampliación de la base tributaria

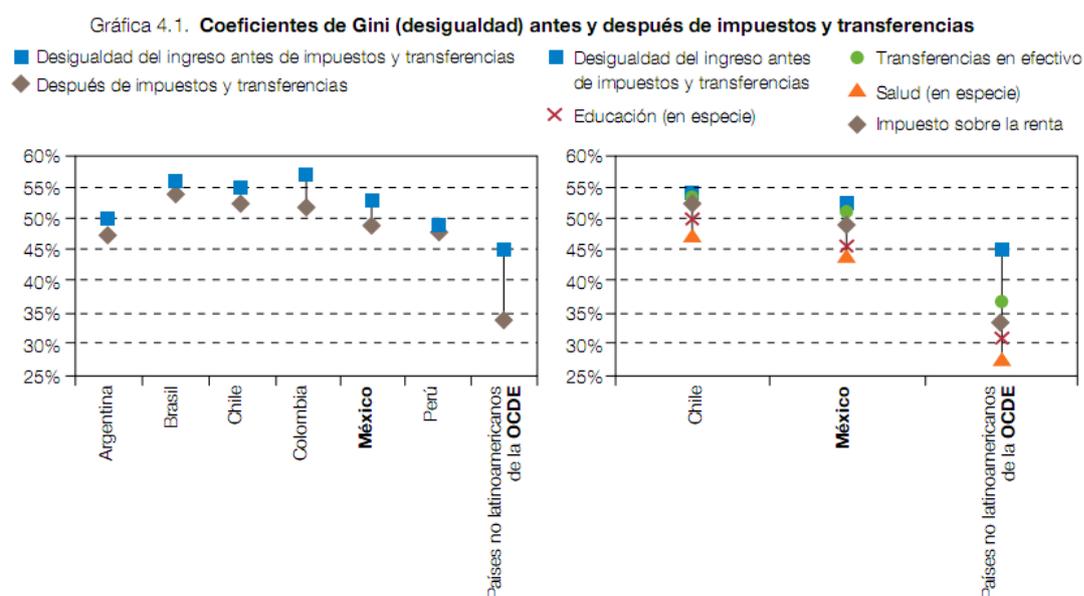
Al ampliar la base tributaria, México podría simplificar el régimen tributario, reduciendo así tanto los costos de cumplimiento como la evasión y la elusión fiscal. También aumentaría la equidad (real y aparente) del régimen, lo que debería generar mayor ánimo y confianza, y ayudar así a incrementar el número de contribuyentes.

En México, el régimen de impuesto sobre la renta (ISR) a las empresas les ofrece exenciones y exclusiones importantes que reducen la base tributaria; ejemplo de ello son la deducción de prestaciones y la exención fiscal de las maquiladoras. Estos gastos fiscales disminuyen la recaudación no sólo de manera directa, sino también indirecta, pues permiten que se realice una planificación fiscal estratégica agresiva para evadir impuestos. El impuesto empresarial a tasa única (IETU) ha implicado un gran avance al resolver en parte la gran cantidad de exenciones; sin embargo, su tasa es menor y no compensa totalmente la diferencia de ingresos tributarios, además de que siguen existiendo muchas oportunidades para evitar el pago de impuestos.

El régimen del impuesto al valor agregado (IVA) es una fuente importante de ingresos, pero las numerosas exenciones y la gran proporción de bienes y servicios desgravados o a los que se aplican tasas reducidas resultan costosas, dados los ingresos tributarios que no se perciben. Tampoco contribuyen a reducir la pobreza.

²⁰ Apartado tomado del Informe “México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente”. Septiembre de 2012.

Aunque recientemente se aumentó marginalmente la tasa del IVA, sólo se grava una pequeña parte de la base potencial. La desgravación o las tasas reducidas hacen que el pago del IVA sea deficiente, ya que algunas operaciones se adhieren fraudulentamente al régimen de tasa cero. Existen ahora condiciones políticas para ampliar la base del IVA en el contexto de una reforma fiscal integral. Ello deberá incluir el diseño de transferencias directas del gobierno a las familias más pobres para compensar el impacto que tenga en su poder adquisitivo.



Fuente: OCDE, *Perspectivas Económicas de América Latina 2012*.

Además de la eliminación de los subsidios a la energía que se propone en el capítulo “Desafíos Fiscales en el Corto y Mediano Plazos”, la creación de un impuesto de base amplia para gravar la emisión de gases de efecto invernadero ayudaría a garantizar ingresos tributarios y a promover el crecimiento verde.

Aumentar la recaudación tributaria estatal y municipal

El porcentaje total de los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales en México se cuenta entre los más bajos de la OCDE. Es necesario fortalecer los incentivos de los estados para recaudar más ingresos, limitando las transferencias del gobierno federal y permitiendo a los estados una mayor retención de sus ingresos marginales. Los incentivos para que los estados puedan retener más ingresos, y ejerzan mayor autoridad tributaria, son compatibles con la creación de un mecanismo transparente y equitativo que garantice que los estados menos ricos dispongan de los recursos necesarios para lograr una mayor convergencia de ingresos (véase el capítulo “Atender las Disparidades Regionales Aprovechando al Máximo las Ventajas de Cada Estado”). Los municipios recaudan el impuesto predial, sobre bienes inmuebles, pero los ingresos son excepcionalmente bajos incluso en comparación con sus homólogos latinoamericanos. Es posible elevar la recaudación en este rubro haciendo que los municipios participen en programas estatales para la

actualización de registros catastrales, y elevando las tasas con un umbral de exención suficientemente alto, lo que permitiría lograr un esquema progresivo, lo cual es importante en un país con fuerte desigualdad. Lo mismo sucede con el agua, que es del ámbito municipal y que presenta una enorme variedad en las tarifas, desde algunos casos en los que no se cobra hasta algunos casos que, lamentablemente son la excepción, en los cuales se cubren los costos.

Fortalecer la cooperación internacional en materia de impuestos

Cerca de México hay paraísos fiscales que ofrecen a los contribuyentes mexicanos la posibilidad de evadir impuestos. Las recientes iniciativas de la OCDE y el G20 le dan al gobierno la oportunidad de luchar contra este incumplimiento. México ya empezó a aprovecharlas negociando acuerdos y tratados de intercambio de información fiscal entre países. Los siguientes pasos implican poner en marcha una iniciativa para el cumplimiento fiscal de las inversiones offshore, similar a las aplicadas en Reino Unido, Estados Unidos y otros países de la OCDE; aumentar los recursos de las autoridades competentes del Sistema de Administración Tributaria; diseñar programas para capacitar a los auditores en el aprovechamiento de este entorno más cooperativo, y explorar la posibilidad de establecer el intercambio automático de información con otros países.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Aumentar los ingresos tributarios mediante la ampliación de la base del IVA y del impuesto sobre la renta (ISR) de las personas físicas y morales, y fortalecer la administración tributaria.
- Aumentar los impuestos a la propiedad inmobiliaria y a las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Fortalecer la cooperación internacional en materia fiscal y eliminar el uso que los contribuyentes mexicanos hacen de los paraísos fiscales.
- Aumentar las responsabilidades tributarias de los estados y municipios, limitando las transferencias del gobierno federal y permitiendo una mayor retención de sus ingresos marginales. En el caso de los municipios, el predial y las tarifas de agua presentan oportunidades importantes de fortalecer los ingresos.

La Eficiencia de la Gestión Pública.²¹

En los últimos años, México ha adoptado una amplia serie de reformas para hacer más eficiente la administración pública y aumentar el impacto de las políticas gubernamentales. Entre esas reformas están una mayor responsabilidad fiscal y transparencia en el proceso presupuestario; mejores mecanismos de adquisiciones; una gestión más adecuada de los recursos humanos; y medidas para evitar la corrupción. Si bien muchas de estas reformas ya están vigentes, es necesario un respaldo político fuerte y congruente para que la legislación se ponga en práctica, genere ahorros reales y aumente la productividad.

Continuar con las mejoras al proceso presupuestario

Para que México tenga finanzas públicas sostenibles en el largo plazo, su presupuesto debe ser menos dependiente de los ingresos petroleros y responder mejor al crecimiento económico sostenido (véase el capítulo “Reforma Fiscal para el Desarrollo y la Equidad”). Además, debe fortalecer la eficiencia y la efectividad del gasto público, así como la rendición de cuentas en el nivel subnacional. El país necesita adoptar un enfoque presupuestal de más largo plazo, multianual, el cual adapte el gasto y el financiamiento a los planes y metas que el gobierno tiene para los distintos sectores; al mismo tiempo, debe estar mejor preparado ante eventualidades como la baja de los ingresos por ventas de petróleo y los cambios demográficos.

Por otro lado, México debe tomar medidas para que las decisiones presupuestales estén mejor vinculadas con el desempeño. Esto requiere incentivos y estructuras regulatorias más fuertes, que faciliten la racionalización de los recursos y den mayor flexibilidad a la ejecución y la gestión presupuestales. El Congreso debe participar cada vez más en este proceso, y se debe alentar a los legisladores a tomar más en cuenta los informes de resultados y las evaluaciones presentados por el ejecutivo, tanto para dar seguimiento al desempeño de las secretarías y otras dependencias como para fines del debate presupuestario. En el proceso de aprobación presupuestal, el Congreso puede apoyarse en: i) la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que audita las cuentas públicas y presenta al Congreso los informes especiales correspondientes (disponibles públicamente en Internet), y ii) el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), creado por el Congreso en 1988, anticipándose a muchos otros países de la OCDE, para suministrar análisis objetivos e imparciales de asuntos relacionados con las finanzas públicas. Así, México sigue la tendencia general de los países de la OCDE hacia el fortalecimiento de la capacidad de sus legisladores para participar activamente en los procesos presupuestarios. Otra medida benéfica sería descontinuar la práctica de destinar partidas de gasto específicas (en ocasiones ligadas a distritos electorales en lo particular) en el debate parlamentario del presupuesto y que la atención de los legisladores se centre más bien en los objetivos clave de sostenibilidad, equidad y eficiencia.

²¹ Apartado tomado del Informe “México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente”. Septiembre de 2012.

Mejorar la eficiencia del sector público

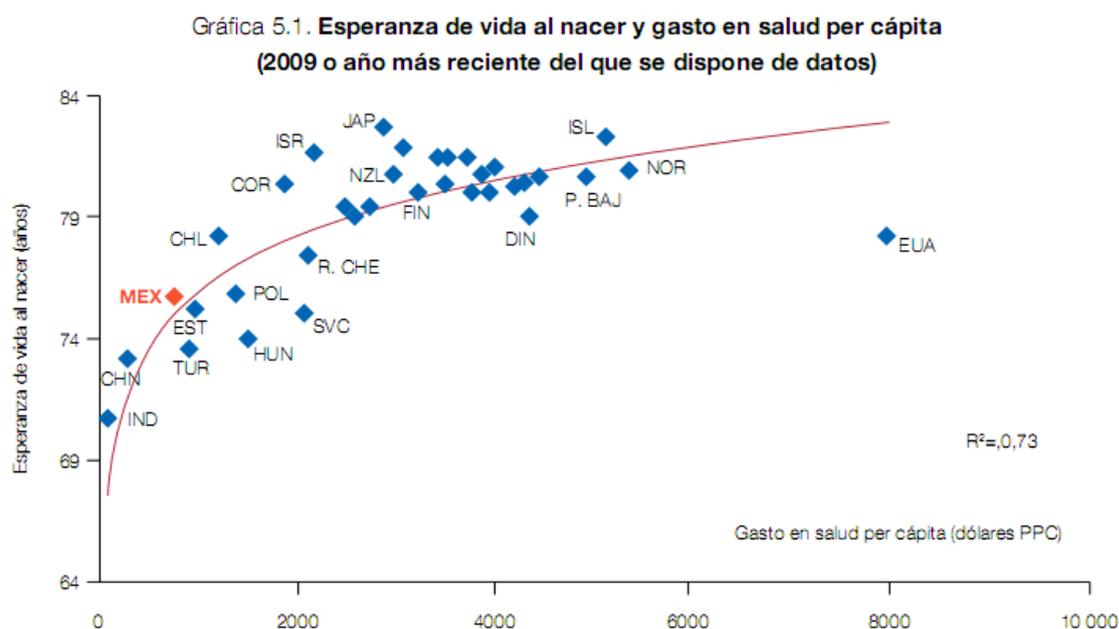
El sector público mexicano debe fortalecer significativamente la gestión de sus recursos humanos para mejorar el diseño de políticas y garantizar que la prestación de servicios públicos sea más eficiente, efectiva y competitiva. El capital humano del sector público debe considerarse estratégico si se quiere reformar la administración pública, haciendo hincapié en el aumento de la productividad y no sólo en la reducción del gasto. La experiencia de los países de la OCDE muestra que una administración pública profesional fomenta el diseño y la implementación adecuados de las políticas públicas, la prestación efectiva de servicios, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta y la transparencia en el uso de los recursos públicos. En este sentido, México debe mantener los esfuerzos a fin de consolidar el Servicio Profesional de Carrera (SPC) como medio para administrar las instituciones públicas con eficacia, atender las secretarías y otras dependencias de manera más eficiente y efectiva y, especialmente, ofrecer resultados a los ciudadanos. El SPC no sólo es un factor decisivo para que en la fuerza laboral pública exista una gestión basada en méritos, sino que también contribuye considerablemente a promover los principios de buen gobierno en el servicio público. Además, el buen gobierno requiere administraciones progresistas que posean una visión estratégica clara. Si el SPC cuenta con un plan de mediano y largo plazos, enviará un mensaje contundente sobre el rumbo que el gobierno seguirá en el futuro y sobre las prioridades que debe atender. Y lo que es más importante: definirá qué tipo de servidores públicos necesitará México, y cuál será su papel en la sociedad.

Mejorar los resultados de las adquisiciones públicas

El gasto público total de México representa el 21.9% del PIB (cerca de la mitad del promedio de la OCDE), del cual las compras públicas son parte fundamental. Por consiguiente, resulta decisivo que el sistema de compras garantice la calidad de los bienes o servicios que se adquieren con el dinero de los contribuyentes. Los estudios de los sistemas de compras y contrataciones públicas han mostrado que existe gran potencial para mejorar la prestación de servicios y lograr mayores ahorros. En el sector de la salud, por ejemplo, dadas las limitaciones financieras, una mejor gestión de los procesos de contratación puede resultar en un aumento de la cantidad y calidad de los productos y servicios que se ofrecen, en aras de mejorar la salud pública. De hecho, al revisar la estrecha correlación entre la magnitud del gasto en salud y los indicadores de este sector (véase la gráfica 5.1), se aprecia que el gasto es la variable que más incide en el estado de la salud pública. Por otra parte, las dos principales instituciones del sector de la salud en México, el IMSS y el ISSSTE, podrían unir esfuerzos para adquirir conjuntamente medicamentos y otros productos con el propósito de reducir precios. Desde luego, ello requeriría una coordinación estrecha, preparación de los funcionarios responsables de las adquisiciones, y datos e información que sustenten las decisiones de adjudicación de las licitaciones.

Gobierno electrónico para formar capacidades locales

El gobierno electrónico, o e-gobierno, es decisivo para los cambios futuros en el sector público. México tiene una larga tradición en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para hacer más abierto y accesible su sector público. Un ejemplo de ello es el renovado Portal Ciudadano nacional (www.gob.mx), en el que colaboraron importantes actores del sector privado y cuya finalidad es que la información sea pública y útil para todos. Como en otros países, el siguiente paso consiste en medir hasta qué grado estas herramientas han contribuido a que los ciudadanos y las empresas perciban que el gobierno es más transparente, que proporciona la información que necesitan en el formato adecuado para ayudarlos a tomar mejores decisiones. Es esencial evaluar el grado de satisfacción de los ciudadanos y las empresas con las nuevas posibilidades que brinda el gobierno electrónico. Ante este reto, el gobierno mexicano diseñó un nuevo modelo de evaluación de la gestión electrónica, que se aplicará en todas las instituciones públicas federales.



La eficiencia del sector público requiere fortalecer las capacidades a nivel subnacional y fomentar la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Los estados mexicanos también han emprendido acciones para aprovechar las herramientas de gobierno electrónico. Como en muchos otros países de la OCDE, estas herramientas son caras y requieren constante mantenimiento y actualización. En algunos casos, los servicios de gobierno electrónico deben concentrarse claramente en las necesidades y preferencias de cada localidad. En otros, pueden compartirse entre varias localidades a fin de evitar duplicidades y garantizar que su calidad sea satisfactoria y uniforme en todo el país.

Mejorar la gestión de riesgos

El tema de la gestión de riesgos muestra los beneficios de que las políticas públicas se coordinen entre sí, y de que las instituciones del gobierno hagan lo propio. Ante la percepción de que los desastres naturales y los ocasionados por el hombre son cada vez más frecuentes y graves, los países de la OCDE subrayan la importancia de prevenir riesgos y poner en marcha sistemas más integrales que respondan eficazmente a las eventualidades que se presenten. Estos sistemas reconocen la necesidad de que los servicios de seguridad y emergencia, y otras instituciones directamente involucradas, emprendan acciones congruentes entre sí, por ejemplo, un liderazgo fuerte desde el centro y una buena coordinación entre el gobierno federal y los locales. Actualmente, la OCDE trabaja con el Sistema Nacional de Protección Civil de México en la preparación de un estudio sobre sus sistemas y mecanismos de gestión de riesgos.

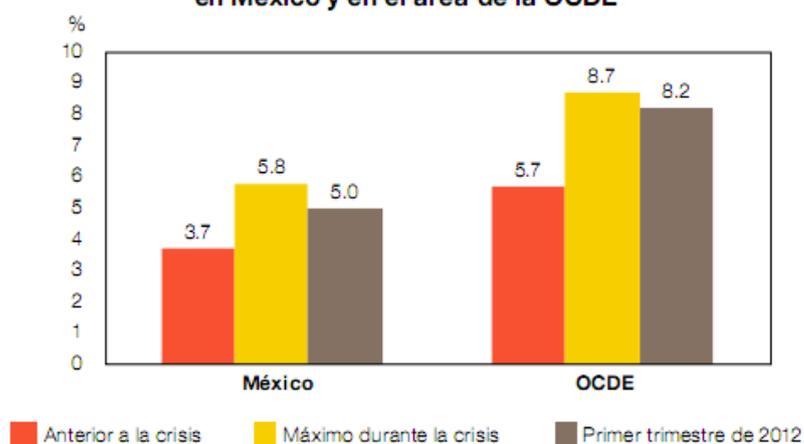
Recomendaciones clave de la OCDE

- Diseñar un proceso presupuestario multianual, el cual se centre en el desempeño y la eficacia del gasto y en los resultados del sector público.
- Fomentar la eficiencia del gobierno, profesionalizando el servicio público, tomando medidas para mejorar la calidad del gasto y ampliando las iniciativas de transparencia y de gobierno abierto.
- Garantizar un gasto más estratégico a través de mejores mecanismos de adquisiciones públicas, apoyándose en la planeación, la recopilación de datos con fines de evaluación y una fuerza laboral especializada en cada una de las instituciones públicas.
- Medir la satisfacción de los ciudadanos con las herramientas existentes de gobierno electrónico para impulsar un gobierno abierto, a fin de alinear mejor la oferta y la demanda y explorar las opciones para crear servicios compartidos entre distintos órdenes de gobierno.

El Mercado Laboral.²²

Para que haya buenos resultados económicos y sociales, y con ello se mitigue la pobreza, es clave que el mercado laboral funcione adecuadamente. En el caso de México, hay que destacar que su desempeño laboral en el pasado reciente ha sido mejor que el de la mayoría de los países de la OCDE. El empleo total creció 3.8% en términos anuales a marzo de 2012, el mayor aumento registrado en países de la OCDE después de Turquía. Y aunque la tasa de desempleo sigue siendo superior a la registrada al inicio de la crisis (5% en el primer trimestre de 2012), es todavía muy inferior al promedio del 8.2% de la OCDE. De acuerdo con las últimas proyecciones de la Organización (junio de 2012), se espera que la tasa de desempleo en México continúe por encima de los niveles previos a la crisis durante algún tiempo, especialmente por el debilitamiento de la recuperación económica en los demás países de la OCDE. Sin embargo, se requieren importantes reformas orientadas a fomentar el empleo formal para que el mercado laboral contribuya a elevar el nivel de vida de los mexicanos y a consolidar un crecimiento incluyente (véase gráfica 7.1).

Gráfica 7.1. Tendencias recientes de la tasa armonizada de desempleo en México y en el área de la OCDE



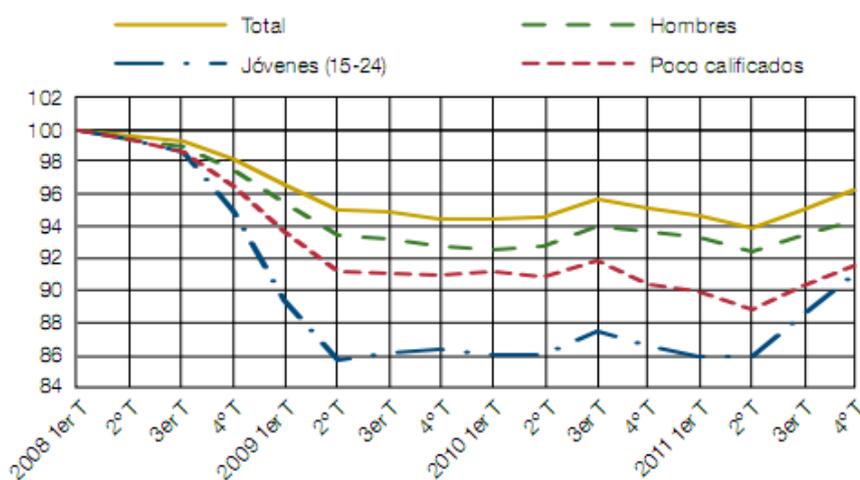
Fuente: Base de datos OECD Main Economic Indicators.

El empleo informal sigue siendo un problema. Si bien en México el empleo informal ya era elevado antes de la crisis, después de ésta se incrementó aún más y en mayor medida que en recesiones previas. Inicialmente, esto se debió al descenso del empleo formal, derivado a su vez de la caída en la demanda de las exportaciones. Posteriormente, el aumento del empleo informal reflejó sobre todo la incorporación de trabajadores procedentes del sector formal que perdieron su empleo, además de otros desempleados que buscaban compensar la disminución del ingreso familiar. Aunque a partir del segundo semestre de 2011 la tasa del

²² Apartado tomado del Informe “México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente”. Septiembre de 2012.

empleo formal mejoró ligeramente, aún está lejos de recuperar el nivel que tenía antes de la crisis.

Gráfica 7.2. **Tendencia de la participación en el empleo formal de grupos seleccionados de la población en edad de trabajar, 2008-2011**



Los datos trimestrales se ajustaron con promedios móviles de tres trimestres a partir de un valor de 100 en la fecha del punto máximo (primer trimestre de 2008). El empleo formal comprende a los trabajadores afiliados a la seguridad social (IMSS o ISSSTE) a través de las empresas donde laboran.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE).

El descenso del empleo formal afectó especialmente a los trabajadores jóvenes y a los poco calificados, en su mayoría hombres, en comparación con otros grupos de la población en edad de trabajar (véase la gráfica 7.2). A pesar de que el empleo formal se contrajo un 5% en general, para esos trabajadores la caída fue dos y hasta tres veces más fuerte. Este fenómeno, común a muchos países de la OCDE, refleja la relativa vulnerabilidad de los trabajadores del sector formal que cuentan con escasa experiencia laboral, son poco calificados y que tienen contratos temporales, los cuales cuentan con poca o ninguna protección social, por lo que suponen costos relativamente bajos de contratación y despido. Cabe señalar, sin embargo, que los trabajadores jóvenes y los poco calificados han sido los más beneficiados con la recuperación del empleo formal que se ha producido recientemente.

Reducir el empleo informal con mejores políticas de protección social

El crecimiento de la informalidad revela que son insuficientes las medidas de apoyo al ingreso con que cuentan los trabajadores que se quedan sin empleo. De hecho, México es el único país de la OCDE que carece de un sistema de protección por desempleo. Pese a que los trabajadores del sector formal que pierden su puesto de trabajo y tienen una cuenta de ahorro para el retiro pueden disponer de esos fondos, en la práctica las condiciones para hacerlo son muy restrictivas. La creación de un seguro de desempleo debe tener la mayor prioridad en la política del mercado laboral. Podría diseñarse con base en un sistema de ahorro individual y combinarse

con una aportación pública para aquellos que pierden el empleo y aún no tienen suficientes ahorros, como en el caso de Chile. El sistema de ahorro para el retiro que existe en México podría ser un buen punto de partida. Un seguro de desempleo implica costos fiscales, lo que hace indispensable y urgente la reforma fiscal.

Otras medidas podrían desalentar el trabajo en el sector informal. Por ejemplo, la cobertura de los servicios de salud se incrementó considerablemente en la última década debido al Seguro Popular, un nuevo sistema que no requiere de aportaciones o contribuciones por parte del individuo (véase el capítulo “Los Retos de la Salud”). La edición 2011 del informe OECD Employment Outlook señala que implementar programas que no exijan contribuciones y que se apliquen junto con los que sí requieren aportaciones de los beneficiarios no ha aumentado necesariamente los incentivos para el trabajo informal (al reducir los beneficios relativos del sistema de aportaciones vigente). Aun así, integrar mejor los diversos sistemas de salud en México y hacer que el acceso a y los beneficios del Seguro Popular dependan del ingreso de cada persona serían medidas útiles para no crear incentivos de trabajo en el sector informal.

Reformar la ley del trabajo

Aparte del fortalecimiento de las redes de seguridad social para los trabajadores formales, una reforma a la ley del trabajo podría fomentar el empleo formal y el crecimiento de la productividad. Aunque las disposiciones vigentes en México sobre la contratación y el despido de los trabajadores con contrato por tiempo indefinido, y sobre el uso de contratos temporales son muy restrictivas, éstas no se cumplen del todo. Liberalizar estas disposiciones y asegurar su cumplimiento, así como fortalecer las redes de protección social para los trabajadores formales, serían incentivos para formalizar los empleos y eliminar la segmentación del mercado laboral.

Ya existe un proyecto de reforma a la legislación laboral en el Congreso, el cual, aunque perfectible, puede servir de base para concretar este importante propósito en un plazo relativamente corto.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Aumentar los incentivos para el empleo formal, integrando de manera más efectiva los diversos sistemas de atención de la salud y haciendo 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.
- Fortalecer las medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social, como parte de una estrategia integral para alentar a los trabajadores informales a registrar sus actividades.
- Simplificar el régimen tributario, que no ofrece incentivos para contratar trabajadores poco calificados. El gobierno también podría considerar la posibilidad de volver obligatorias las aportaciones a la seguridad social de los

trabajadores independientes, especialmente en el caso de quienes tienen ingresos superiores a cierto nivel.

- Promover los contratos temporales y de tiempo parcial para alentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, asegurándose al mismo tiempo de que cuenten con garantías y protección.
- Adoptar nuevas formas de capacitación laboral, como los contratos de aprendizaje.
- Fomentar los periodos de prueba, siempre que éstos busquen facilitar la conversión de los contratos temporales en contratos de más largo plazo y eviten los abusos.
- Poner en marcha una reforma laboral integral y equilibrada, la cual debe contemplar: reducir el costo de la contratación y el despido de los trabajadores (sobre todo los de poca antigüedad), facilitar el uso de contratos temporales sin que por ello deje de cumplirse la legislación de protección del empleo, aumentar la libertad de los sindicatos y mejorar la representación de los trabajadores en los contratos colectivos, y crear un plan eficaz de protección para los trabajadores en caso de desempleo.

El Sistema Educativo.²³

El avance de México en la ampliación de la cobertura educativa es muy evidente. Hoy en día, prácticamente todos los niños de entre 5 y 14 años van a la escuela, y se trabaja para aumentar el número de quienes terminan la enseñanza media y superior. Sin embargo, los estudiantes mexicanos siguen teniendo un desempeño bajo. Si bien la prueba PISA de la OCDE muestra que el desempeño de los estudiantes mexicanos mejoró entre 2006 y 2009, aún está muy por debajo del de otros países de la Organización (véase la gráfica 8.1). Un problema adicional es que la cuarta parte de los jóvenes de entre 15 y 29 años no estudian ni trabajan. De ahí que sea fundamental mejorar aún más el sistema educativo, tanto para sustentar el crecimiento de largo plazo con un capital humano más preparado, como para reducir las desigualdades.

La inversión en una mejor educación, en efecto, puede ser altamente redituable. La OCDE estima que incluso una mejora relativamente modesta de 25 puntos en la puntuación media de la prueba PISA durante los próximos 20 años podría incrementar el PIB de México en 4.8 billones de dólares durante la vida de la generación nacida en 2010 (cifra expresada en valor presente neto del aumento previsto del PIB real). Los países que tuvieron los mejores desempeños en la prueba PISA y que han puesto en marcha reformas exitosas pueden aportar valiosas experiencias a México. El sistema educativo más eficiente en la prueba PISA de 2009 fue el de Shanghai, cuyo PIB per cápita es muy inferior al promedio de la OCDE; ello demuestra que un promedio bajo de ingreso no es incompatible con buenos resultados en educación. Por su parte, Brasil y Polonia, que tienen un PIB per cápita similar al de México, mostraron avances considerables en la prueba PISA durante los últimos 10 años.

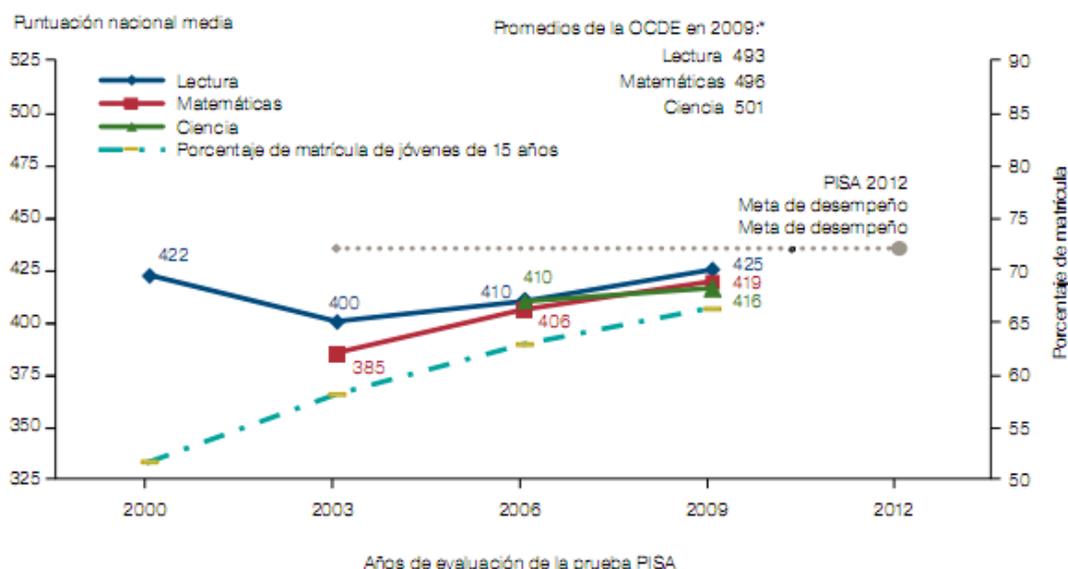
México se ha comprometido a aumentar sus logros, por lo que en 2007 estableció metas de desempeño para los estudiantes que se miden a través de la evaluación nacional ENLACE y la prueba PISA. Si bien la estrategia para fortalecer la educación debe contemplar los distintos niveles del sistema, también debe dar prioridad a las reformas en las áreas que tienen mayores posibilidades de mejorar los resultados, como la calidad de los docentes y la gestión basada en estándares e información claros.

Fortalecer la educación preescolar y básica

La educación preescolar es de gran importancia. Luego de considerar el entorno socioeconómico, los alumnos mexicanos que habían asistido a centros de educación preescolar durante más de un año obtuvieron en promedio 36 puntos más en la prueba PISA que quienes no habían asistido nunca. México se ha preocupado por mejorar la calidad de la educación y el cuidado de la primera infancia, y ampliar el acceso a estos servicios. Hay que seguir avanzando en este terreno.

²³ Apartado tomado del Informe “México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente”. Septiembre de 2012.

Gráfica 8.1. Puntuaciones medias de México en la prueba PISA, tendencias anualizadas y matrícula de los jóvenes de 15 años



Nota: La línea base de 392 puntos corresponde al promedio simple redondeado de las puntuaciones nacionales medias de México en la prueba PISA de 2003 en lectura (399.72) y matemáticas (385.22). Por ello, aquí se muestra la puntuación media en lectura y matemáticas.
* Cada 40 puntos de diferencia equivalen a un año de educación.

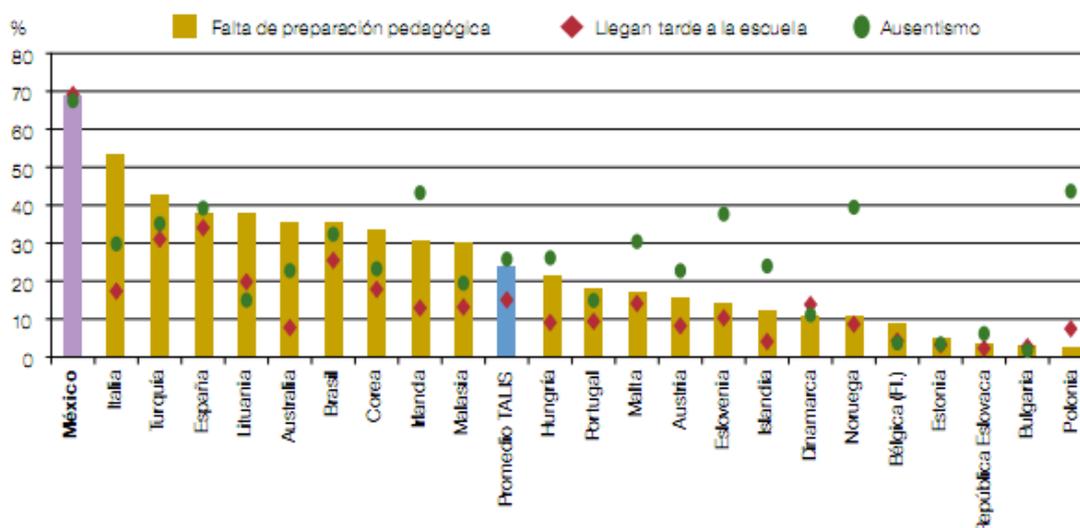
Mejorar el liderazgo escolar y la calidad de los docentes también es clave para el progreso de los estudiantes. México ya ha emprendido acciones a este respecto, pero es necesario mantenerlas y reforzarlas. Los aspectos fundamentales son la selección de los docentes, el proceso para asignarlos a las escuelas, el reconocimiento y compensación económica que reciben, los incentivos para mejorar su desempeño y calidad, así como los programas de capacitación para los directores de las escuelas. Una reforma reciente (la RIEB) dio lugar a un nuevo plan de estudios basado en competencias para el mejor desempeño de los estudiantes en español, matemáticas, ciencias e inglés. También estableció estándares de desempeño y liderazgo de los docentes y las escuelas para que quienes participan en el proceso educativo sepan qué conocimientos deben transmitir y en qué consiste una enseñanza y un aprendizaje eficaces. Con el propósito de consolidar estas mejoras, México ha diseñado un sistema de evaluación universal para la educación básica que busca aumentar la rendición de cuentas. Dicho sistema contempla, además de la evaluación de los directores y de los docentes, el desarrollo de una evaluación nacional basada en resultados. El fortalecimiento de la prueba ENLACE y su adaptación a los nuevos estándares curriculares puede ser el instrumento que se necesita para planear y medir los avances, siempre que incluya criterios de equidad y calidad (véase la gráfica 8.2).

Fortalecer la educación y formación profesional, así como la educación superior

El sistema mexicano de educación y formación profesional (EFP) tiene muchas fortalezas; por ejemplo, brinda oportunidades de aprendizaje en regiones apartadas,

cuenta con medidas de apoyo para estudiantes que corren riesgo de deserción y promueve la colaboración entre las empresas y las escuelas de formación profesional en las distintas localidades. Sin embargo, para seguir reforzándolo, México requiere en primer lugar de un marco de consulta formal entre empleadores, sindicatos y el sistema de EFP. En segundo lugar, debe adoptar estándares de calidad y contratos de aprendizaje para ampliar la capacitación en los centros de trabajo como parte integral de los programas de formación profesional. En tercero, los profesores de EFP deben recibir capacitación pedagógica antes o inmediatamente después de empezar a enseñar. En cuarto lugar, México podría explorar la posibilidad de crear un esquema nacional de certificación de competencias. Y en quinto, debe desarrollar la capacidad de analizar y usar los datos acerca de las necesidades del mercado laboral a fin de orientar el diseño de políticas y mejorar la toma de decisiones.

Gráfica 8.2. Características de los docentes que obstaculizan la enseñanza, a juicio de los directores de escuelas (2007-2008) (%)



Los países están clasificados en orden descendente según el porcentaje de directores que señalaron la falta de preparación pedagógica de los docentes como obstáculo para la docencia.

Fuente: OCDE (2008), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OECD Publishing, París.

Si bien el país también se ha esforzado por ampliar la cobertura y la equidad de la educación superior, aún quedan importantes retos. Sólo el 20% de los mexicanos de entre 25 y 34 años cursan estudios superiores, en contraste con el promedio de 37% de la OCDE. De 1995 a 2008, el gasto en educación superior aumentó 78%, pero, dado que la matrícula se incrementó muy rápidamente, el gasto por estudiante apenas creció 16%. Una reforma del financiamiento de la educación superior debe evaluar si la distribución actual de los costos (colegiaturas vs. subsidio) es sostenible, y si refleja adecuadamente la importancia relativa de los beneficios que la educación terciaria aporta a la sociedad; aumentar la transparencia en la asignación de financiamiento a las instituciones; y ampliar de manera considerable las medidas de apoyo para los estudiantes más pobres.

Recomendaciones clave de la OCDE

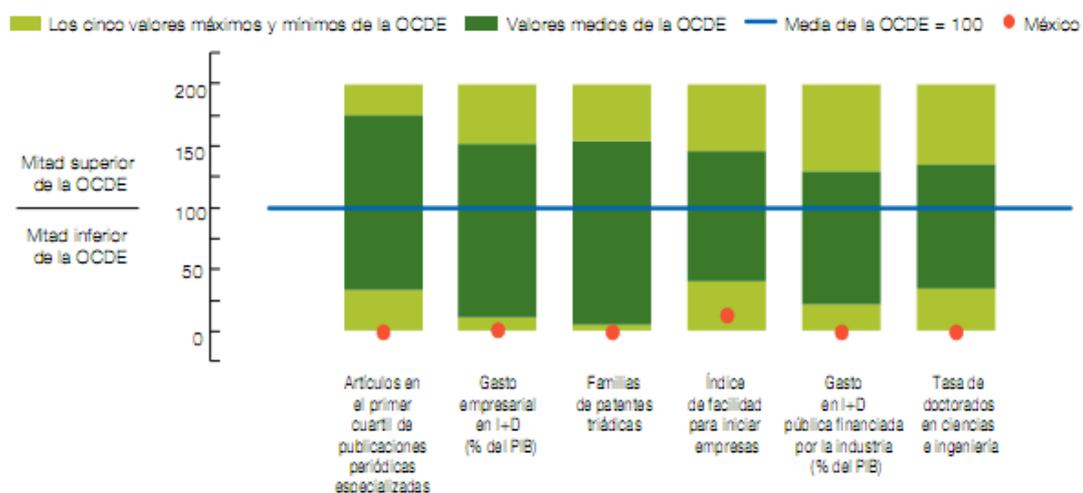
- Seguir ampliando la cobertura educativa y el cuidado de la primera infancia, y al mismo tiempo elevar su calidad mediante la formación de capacidad del personal y el mejoramiento pedagógico.
- Fortalecer la inversión en la eficacia de los docentes, especialmente por medio de la capacitación inicial y la formación continua, de revisar los procesos para asignar los docentes a las escuelas y crear conciencia de que su actividad es una profesión. Esto debe acompañarse de un sistema bien diseñado e implementado de evaluación de los docentes.
- Aprovechar mejor la información sobre el desempeño de los estudiantes, y también la información disponible sobre los estándares curriculares, de desempeño docente y de gestión escolar, no sólo para evaluar las escuelas, sino para garantizar que se mejoren las áreas que lo necesitan.
- Fortalecer el sistema de educación y formación profesional (EFP), estableciendo una colaboración más estrecha entre empleadores y sindicatos, capacitación integral en el empleo, mejor calidad de la enseñanza y mayor información. También se debe explorar la posibilidad de crear un marco nacional de certificación de habilidades.
- Reformar el financiamiento de la educación superior, buscando un equilibrio entre el costo público y el beneficio social (colegiaturas vs. subsidio), fomentando la transparencia de la asignación de recursos a las instituciones e impulsando mecanismos que apoyen a los estudiantes más pobres y promuevan la igualdad.

La Innovación.²⁴

México muestra un muy pobre desempeño en ciencia e innovación (véase la gráfica 11.1). En 2009 el gasto interno bruto en investigación y desarrollo (I+D) del país representó apenas el 0.44% del PIB, el porcentaje más bajo de la OCDE (prácticamente la mitad de lo que invierte Turquía, con 0.85% del PIB, y muy por debajo de países como Corea, con el 3.6%, Finlandia, con el 4%, o Israel, con el 4.3%). Especialmente, la inversión empresarial en I+D es reducida. De ahí que fomentar la innovación sea esencial para impulsar la productividad y crear nuevas fuentes de crecimiento.

Diversos factores explican la debilidad de la innovación en México. Entre ellos se incluyen un marco legal deficiente y limitaciones de gobernabilidad en el sistema de innovación. Sin embargo, actualmente el país realiza esfuerzos para superar esas debilidades. Dos áreas de interés particular son la comercialización de la investigación pública y la creación de condiciones para el emprendimiento innovador.

Gráfica 11.1. Desempeño comparativo del sistema mexicano de ciencia e innovación, 2010



Fuente: OECD STI Outlook 2012.

Promover la comercialización de la investigación pública

Hoy en día, diversos programas nuevos de apoyo a la investigación contemplan el desarrollo de vínculos entre industria y ciencia como criterio primario o secundario para determinar la elegibilidad o la selección de proyectos. Recientemente se han adoptado nuevas iniciativas para establecer oficinas de transferencia de tecnología

²⁴ Apartado tomado del Informe "México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente". Septiembre de 2012.

(OTT) a fin de fortalecer la comercialización de los resultados de la investigación, facilitar la creación de nuevas empresas tecnológicas promovidas y manejadas por universitarios y satisfacer la demanda de servicios tecnológicos mediante un sistema de bonos para la innovación. Esta novedosa orientación de las políticas públicas debe continuar.

Crear las condiciones para el emprendimiento innovador

La mezcla de políticas de innovación cambió recientemente. En 2009, se eliminaron los incentivos fiscales y la asignación de financiamiento público al sector empresarial se volvió directa y competitiva. En el mismo año se introdujo un nuevo paquete de estímulos a la I+D y a la innovación, el cual puso especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas (PYME) y los vínculos con las instituciones de investigación. También se adoptaron nuevos programas de innovación financiados por la Secretaría de Economía. Además del necesario mejoramiento de condiciones marco (como fomentar la formación de capital humano e impulsar el emprendimiento y la competencia), México debe hacer más en el ámbito de políticas para el emprendimiento innovador.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Garantizar la continuidad de las políticas: hay que mantener los programas de apoyo a la innovación y cambiar su enfoque con menos frecuencia.
- Eliminar las ineficiencias derivadas de la aplicación de cierto tipo de incentivos fiscales y mejorar la ejecución de los programas de apoyo a fin de garantizar el financiamiento necesario durante las diversas etapas de los proyectos innovadores.
- Aumentar la claridad del sistema público de apoyo para los usuarios.
- Considerar la conveniencia de aumentar la actual descentralización parcial de los programas federales de apoyo para fortalecer el desarrollo de ecosistemas de innovación locales que impliquen la colaboración entre incubadoras, OTT y asociaciones de capital de riesgo.
- Evaluar la creación de estímulos fiscales para los inversionistas de “start-ups”, fondos de capital de riesgo, y otros similares.

RESULTADOS DEL INFORME ANUAL DE COMPETITIVIDAD GLOBAL 2011-2012.²⁵

I. Posición de México

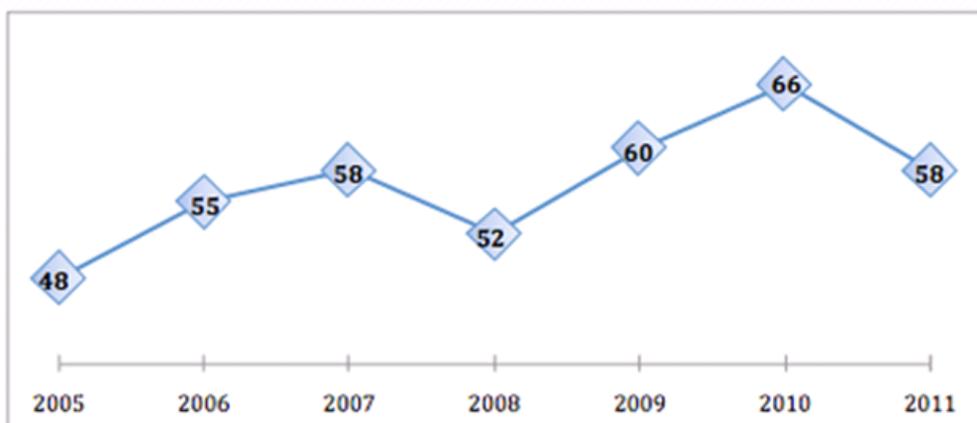
En el Informe Anual de Competitividad Global 2011-2012 del Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) que evalúa a 142 países, México fue ubicado en la posición 58, lo que representa una mejora de 8 lugares con relación al reporte anterior.²⁶

País	Posición 2010	Posición 2011	Cambio
Suiza	1	1	0
Singapur	3	2	+1
Suecia	2	3	-1
Estados Unidos	4	5	-1
China	27	26	+1
Chile	30	31	-1
España	42	36	+6
Sudáfrica	54	50	+4
Brasil	58	53	+5
India	51	56	-5
México	66	58	+8
Turquía	61	59	+2
Uruguay	64	63	+1
Vietnam	59	65	-6
Rusia	63	66	-3
Zimbabue	136	132	+4
Burundi	137	140	-3
Chad	139	142	-3

²⁵ Información publicada en la página web de México Competitivo: <http://mexicocompetitivo.org/indices-de-competitividad/resultados-del-informe-anual-de-competitividad-global-2011-2012>

²⁶ El WEF define competitividad como: el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país.

Gráfica 1. Posición de México en el Índice de Competitividad Internacional en el tiempo.



II. Posiciones de México por Pilares

Los factores que el WEF considera para incrementar la productividad y la competitividad de un país son agrupados en 12 pilares, los cuales a su vez están divididos en 3 secciones:

Pilar	2011 – 2012		2010 – 2011		Cambio en
	Calificación	Posición	Calificación	Posición	Posición
Instituciones	3.4	103	3.4	106	+3
Infraestructura	4.0	66	3.7	75	+9
Ambiente	5.2	39	5.2	28	-11
Macroeconómico					
Salud y Educación	5.7	69	5.7	70	+1
Básica					
Educación superior y capacitación	4.1	72	3.9	79	+7
Eficiencia en mercados de bienes	4.1	84	3.9	96	+12
Eficiencia en mercado laboral	3.9	114	3.8	120	+6
Desarrollo de mercado financiero	3.9	83	3.8	96	+13
Preparación Tecnológica	3.7	63	3.6	71	+8
Tamaño de Mercado	5.6	12	5.5	12	0
Sofisticación empresarial	4.1	56	3.9	67	+11
Innovación	3.2	63	3.0	78	+15
Total	4.29	58	4.19	66	+8

Fortalezas de México según el WEF

- De los doce pilares que componen el ranking del WEF México mejoró en 10 de ellos, resaltando la mejora de 15 posiciones en el Pilar Innovación, en el que se pasó del lugar 78 al 63. Asimismo, se mejoró once posiciones en los pilares Infraestructura y Sofisticación de Negocios.
- Los esfuerzos del país para impulsar la competencia y sus mejoras regulatorias que facilitan el dinamismo empresarial mediante la reducción del número de procedimientos y el tiempo necesarios para iniciar un negocio fueron de los factores que dieron este avance significativo.
- Este desarrollo, junto con las fortalezas competitivas tales como el gran tamaño del mercado interno (lugar 12), la buena infraestructura de transporte (lugar 47), las políticas macroeconómicas sólidas (lugar 39), y fuertes niveles de adopción tecnológica (lugar 58) han llevado a México a mejorar su brecha competitividad.

Debilidades de México según el WEF

- Sin embargo, el país aún sufre de importantes debilidades por ejemplo en cuanto al tratamiento de los defectos del marco institucional público (lugar 109).
- Asimismo, a pesar de muchos esfuerzos para luchar contra el crimen organizado, las preocupaciones de seguridad muestran un alto precio a la comunidad empresarial (lugar 139).

ESTUDIO DE LA OCDE SOBRE EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

2009

Resumen Ejecutivo y Recomendaciones

A lo largo de los últimos 10 años México ha experimentado una reforma económica y política significativa. Durante este periodo se han registrado importantes mejoras en la salud de las finanzas públicas. La definición restringida del déficit presupuestario del gobierno fue inferior a 1 por ciento del PIB durante los últimos cinco años (2003-08). Además, los requerimientos financieros del sector público (RFSP) – la definición amplia del déficit fiscal¹ – ha resultado inferior a 3 por ciento del PIB durante el mismo periodo. Aunque la mejora en estos balances fiscales ha tenido ayuda del aumento en los ingresos como resultado del significativo aumento en los precios del petróleo, recientemente las finanzas públicas mexicanas han reflejado con claridad una época de responsabilidad fiscal. La mejora en la situación fiscal deja a México en mejor postura para soportar la crisis económica global en curso.

A pesar del buen desempeño fiscal y sin considerar la crisis actual, México enfrenta retos fiscales estructurales. Entre estos retos destacan los siguientes: reducir su dependencia de los ingresos petroleros; mejorar su tasa de crecimiento; mejorar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia y eficacia del gasto público; y mejorar la rendición de cuentas del gasto a nivel subnacional.

Desde 2006 el gobierno mexicano ha avanzado con la aprobación de una serie de leyes y reformas dirigidas a enfrentar estos retos y mejorar la responsabilidad y transparencia fiscales. Las principales reformas fiscales se describen a continuación:

- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (LFPRH) estableció la regla del presupuesto equilibrado, así como una fórmula para el cálculo de los precios del petróleo, institucionalizó los fondos de estabilización, principalmente para los ingresos excedentes resultantes de la venta de petróleo y modificó el proceso de aprobación del presupuesto en el Congreso.
- Por su parte, la Reforma Fiscal Integral de 2007, un ambicioso paquete de modificaciones, introdujo la reforma fiscal y alteró el marco fiscal entre los estados y el gobierno federal. Esta ley también estableció la referencia para la gestión y la programación del presupuesto con base en el desempeño.
- La nueva Ley del ISSSTE, fechada en 2007, reformó el esquema de

pensiones del sector público y tiene como objetivo crear un sistema de pensiones que sea más sostenible en el largo plazo.

- La Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2008 tiene como propósito establecer la contabilidad por devengados y la armonización de las normas contables y presupuestarias en todos los niveles de gobierno.

Las reformas gubernamentales mejoraron significativamente el marco general fiscal y presupuestario y son un paso importante en la meta de abordar los retos estructurales del presente. Estas reformas son también importantes en términos de alinear más el proceso presupuestario y el marco fiscal mexicano con la nueva realidad política surgida desde la década de 1990.

La implementación de estas reformas es el reto clave que enfrenta el gobierno. Sin embargo, la aprobación de estas leyes no basta para garantizar el cambio. Es de vital importancia avanzar con las iniciativas a todos los niveles de gobierno y no ceder en la presión por reformar. En efecto, se han introducido varias reformas de manera rápida y con calendarios ambiciosos. De aquí que la coordinación y la cooperación entre secretarías de Estado y niveles de gobierno sea un elemento vital.

La iniciativa de presupuesto basado en el desempeño es la piedra angular de los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos. La iniciativa tiene un programa ambicioso que requiere la implementación simultánea del presupuesto con base en el desempeño por parte del gobierno nacional y los gobiernos de los estados. En su primer año de operación, ha logrado importantes avances en el ámbito nacional y cuenta con el apoyo político del más alto nivel. Para que este avance continúe, es importante que se aborden los retos relacionados con la implementación.

Los retos clave consisten en definir las funciones y responsabilidades precisas que corresponden a cada una de las instituciones y mejorar la cooperación y coordinación institucional. Esto requiere establecer con claridad y en detalle, posiblemente en la legislación, quién es responsable por cada aspecto de esta iniciativa de reforma. La organización, el propósito y las funciones de las unidades de evaluación programática de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública y el papel general del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberían establecerse con claridad, minimizando la duplicidad de responsabilidades. Es necesario establecer un consejo coordinador para garantizar la cooperación entre las oficinas de las diversas organizaciones para evitar la duplicación de esfuerzos.

Entre otros retos vale la pena mencionar la necesidad de mejorar la capacidad institucional, en especial en los niveles estatal y municipal a fin

de implementar el presupuesto con base en desempeño y la nueva reforma contable. Otro tema es la compatibilidad del sistema actual de rendición de cuentas y control con un sistema basado en el desempeño. El servicio público mexicano tiene una profunda tradición legalista que subraya la adhesión a reglas y disposiciones y castiga a las personas que no lo hacen. Pasar de este sistema a uno que hace hincapié en el desempeño es un cambio cultural muy importante, además de ser un proceso de largo plazo. Para facilitar este cambio es necesario contar con *i)* la creación de nuevas estructuras de incentivos; *ii)* racionalizar y eliminar el exceso actual de reglas y disposiciones internas; y *iii)* aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en temas de gestión y de personal.

En el caso de México, como en otros países de la OCDE, se prevén tiempos difíciles, lo que destaca aún más la importancia de avanzar con estas reformas y establecer marcos de referencia que fomenten el proceso presupuestario para el mediano y largo plazo y la obtención de valor por el dinero invertido en el gasto público. Durante una crisis, se hace evidente la tentación de abandonar los proyectos de reforma a favor de las soluciones de corto plazo. Sin embargo, además de retos, las crisis también presentan ventanas de oportunidad para el cambio que deben aprovecharse para avanzar con las reformas que tengan el potencial de generar beneficios de largo plazo.

En suma, las reformas recientes representan un paso crucial en el mejoramiento de los marcos presupuestario y fiscal del gobierno mexicano, así como en la creación de un proceso presupuestario más eficiente y transparente y más en línea con las prácticas internacionales. Se requiere de un apoyo político sólido y continuo para garantizar que estas leyes recién aprobadas se conviertan en realidad y se implementen en la práctica a todos los niveles de gobierno. En el futuro será necesario contar con más iniciativas para seguir tratando los temas estructurales de largo plazo.

Las principales recomendaciones que se desprenden de este informe se resumen más adelante y se comentarán en mayor detalle en los capítulos siguientes.

Mejorar la formulación del presupuesto

- **Establecer un marco de gasto de mediano plazo más integral que mejore la planeación y ofrezca mayor estabilidad al marco fiscal del gobierno.** El primer paso en este proceso consiste en generar estimados de mediano plazo para los principales programas en el año base y, por lo menos, tres años más. Estos pronósticos tendrán que vincularse con la planeación sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo en el contexto de las restricciones presupuestarias. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(SHCP) deberá crear y publicar un nivel de acotamiento de servicios corrientes para que funja como punto de referencia en la consideración de los cambios de política en el ejercicio fiscal posterior al de base. Más allá de esto, también debe considerarse la posibilidad de establecer un marco de referencia fijo o flexible para el gasto de mediano plazo.

- **Los topes presupuestarios deberán especificar restricciones limitadas y, dentro de estos límites, otorgar discreción en la asignación de recursos a las secretarías y los administradores de programas en los casos en los que sea posible y con la finalidad de fortalecer el desempeño del programa.** Por ejemplo, podría resultar apropiado especificar un tope presupuestario para cada secretaría, un máximo de empleo y supuestos para ciertos programas de alta relevancia a nivel nacional. La asignación de los recursos tomando en cuenta estas restricciones deberá realizarse a discreción de las secretarías, incluyendo la asignación del personal.
- En la actualidad, el proceso de formulación del presupuesto está sobrecargado en los dos meses previos a su envío al Congreso. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público parece depender de su relación cercana con el personal a cargo del presupuesto en las secretarías de Estado a fin de reducir el número de temas no resueltos a medida que se presentan en los meses previos. Sería deseable modificar las negociaciones presupuestarias entre las secretarías de Estado y la de Hacienda para formalizar las interacciones que se realizan en primavera y a principios del verano.

En este caso se tendría que incluir la comunicación de topes para cada secretaría con la anticipación suficiente para permitir que las secretarías de Estado tengan el margen necesario para sus deliberaciones de política en torno a cómo dar el mejor uso al espacio fiscal disponible.

- **La generación y el empleo de pronósticos a más largo plazo contribuirán a mejorar la sostenibilidad fiscal.** Sería benéfico que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creara estimados a un plazo de entre 20 y 30 años. Esta actividad contribuiría a la planeación para los temas de política fiscal de largo plazo que México tendrá que enfrentar, específicamente el descenso en los ingresos petroleros y el cambio en las características demográficas de la población.
- **Los responsables de la toma de decisiones de inversión deberían considerar la posibilidad de financiar programas de inversión considerables sobre bases multianuales.** Hasta 2008 no fue posible presupuestar de manera adecuada las inversiones de capital

multianuales. La reciente introducción del financiamiento multianual para programas de inversión es una mejora muy positiva. Los encargados de la toma de decisiones deberían utilizar esta nueva autoridad para realizar más ejercicios de planeación y financiamiento multianual para grandes programas de inversión. La Unidad de Inversiones de la SHCP debería llevar a cabo más evaluaciones *ex post* de programas de inversión específicos a fin de determinar la precisión de los planes para los proyectos y la estimación de los costos.

- **Debería considerarse mejorar la presentación del presupuesto.** Esto se puede realizar mediante la reducción del número de datos por clasificación económica que no contribuyen a la gestión presupuestaria y ampliando la información relacionada con los programas. La documentación relacionada con el presupuesto deberá incluir información acerca de los cambios en los programas, tanto los propuestos como los que ya se han implementado.
- **La eficiencia del proceso de formulación del presupuesto ha mejorado con el fortalecimiento del papel coordinador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es necesario continuar en esta línea.** Durante el gobierno actual, ha mejorado el nivel de coordinación del proceso de formulación del presupuesto tanto dentro del poder ejecutivo como en lo correspondiente a la relación con el Congreso. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ejercido el papel principal en el proceso de coordinación.

Esta centralización ha contribuido a hacer cumplir la disciplina presupuestaria, evitando situaciones como las que se presentaron en gobiernos anteriores en las que los secretarios de Estado recurrían al presidente o al Congreso para ampliar los topes presupuestarios establecidos previamente por esta secretaría.

- **La reorganización de la oficina presupuestaria (Subsecretaría de Egresos) contribuirá a una mejor gestión de las cargas de trabajo, para enfocarse más en las iniciativas relacionadas con el desempeño.** La propuesta de crear una tercera dirección general de programación y presupuesto (DGPYP) y una unidad de evaluación aparte es digna de mención, aunque es importante que este cambio organizacional incluya un marco viable para involucrar a los analistas presupuestarios en el sistema de desempeño. Muchas decisiones operativas se delegan hacia los niveles superiores, lo que resulta en cargas de trabajo extremas para los funcionarios más altos. En el caso de las dos DGPYP existentes, el problema de la carga de trabajo se complica con el alto grado de detalle en la supervisión del gasto de las secretarías. La carga de trabajo podría reducirse con la disminución en el nivel de detalle de la supervisión y concentrando más la atención en aspectos de análisis y revisión de los

programas.

Mejorar la función del Congreso

- La introducción de un proceso presupuestario y su gestión basados en el desempeño dará al Congreso más información sobre la evolución de los programas. **Resulta importante que el Congreso se comprometa con esta iniciativa de reforma y se le impulse a utilizar los resultados con base en el desempeño para dar seguimiento a la evolución de las secretarías y los organismos relevantes, utilizando esta información en la discusión de la propuesta de presupuesto.**
- **Como parte del ejercicio actual de consulta pública para las reformas propuestas, resultaría útil establecer un comité asesor informal sobre la reforma presupuestaria.** El comité fungiría como órgano de consulta para obtener puntos de vista del Congreso acerca de las iniciativas de reforma presupuestaria propuestas antes de que se sometan las modificaciones a la consideración de la legislatura. Este comité estaría integrado por la SHCP y por representantes de todos los partidos políticos en el Congreso.
- **El ejecutivo y el Congreso deberán sujetarse a sus limitaciones constitucionales respectivas al elaborar y enmendar la propuesta de presupuesto.** Las diferencias pueden generar conflictos, como el que se llevó ante la Suprema Corte en 2005.
- **La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe considerar la posibilidad de generar información de manera más eficiente y de fácil acceso.** La Auditoría Superior de la Federación realiza cerca de 800 auditorías al año y genera un solo informe al cierre del ejercicio fiscal. Este informe contiene 40 volúmenes y 25 000 páginas. En lugar de generar un solo informe, la institución debería considerar la publicación de resúmenes de informes individuales y presentarlos ante el comité del Congreso que corresponda.
- **El Congreso debe recibir los informes de auditoría y la información relacionada con el desempeño de manera oportuna.** Sería deseable que el Congreso, la Auditoría Superior de la Federación y el ejecutivo mejoraran la organización de sus cargas de trabajo de manera que los informes de desempeño y otros informes relevantes se entreguen de manera oportuna y se utilicen con eficacia en la toma de decisiones.

Mejorar la ejecución del presupuesto

- **Sería deseable analizar las funciones de ejecución del presupuesto para mejorar la discreción y la flexibilidad de los funcionarios a cargo de la gestión de los programas así como de los funcionarios encargados del presupuesto.** Dentro de la oficina presupuestaria (SSE), el análisis sobre el tema deberá centrarse más en el análisis de los programas, poniendo menos énfasis en los controles presupuestarios *ex ante*. Es recomendable fomentar la movilidad del personal dentro de la unidad presupuestaria a fin de minimizar el favoritismo con ciertos programas y de fortalecer las capacidades de análisis. También es recomendable otorgar mayor control a los gerentes de programa en los organismos en cuanto a los detalles de la gestión presupuestaria y la reasignación de recursos dentro de sus programas.
- **Resulta importante generar expectativas realistas en torno a los horizontes temporales y los retos a futuro en la gestión del proceso de implementación de la reforma contable. En este sentido, es importante centrarse en lograr establecer los elementos fundamentales de manera adecuada.** La iniciativa relacionada con la armonización de los sistemas contables para el gobierno central, los estados y los municipios mexicanos y pasar a un sistema de reporte basado en cuentas devengadas plantea un horizonte temporal exigente. Esta es una tarea en extremo complicada que exige paciencia y el tiempo adecuado para su implementación. El énfasis central debería ponerse en el registro adecuado de las operaciones de caja y en establecer un registro de activos antes de adoptar medidas basadas en cuentas devengadas.
- **La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debería mejorar la oportunidad en términos de la presentación ante el Congreso de su informe sobre la revisión de las cuentas públicas.** Las mejores prácticas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria (OCDE, 2002) recomiendan que una institución que funja como auditoría superior presente su opinión sobre las cuentas públicas auditadas ante la legislatura a más tardar seis meses después del cierre del año fiscal. En México, el periodo actual es de 14 meses.
- La Secretaría de la Función Pública tiene oficinas de control interno en cada secretaría de Estado. En el pasado, estas oficinas se han centrado en hacer cumplir las regulaciones gubernamentales y resolver las quejas contra servidores públicos. A pesar de que es necesario cumplir estas funciones, **las oficinas de control interno deberían tender a ocuparse del mejoramiento de los programas más que de realizar auditorías de cumplimiento con la**

legislación que pueden resultar en la sanción de servidores públicos pero no en la mejora del servicio público como tal.

- La Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) de 2003 ha estado vigente por más de cinco años. **La implementación y los resultados de esta ley hasta la fecha deberían ser objeto de una evaluación y análisis externos a fin de generar recomendaciones para su mejoramiento.** La introducción de esta Ley representa un avance importante con respecto al pasado. Sin embargo, se observa toda una serie de renglones en los que queda espacio para mejorarla.
- **Es necesario hacer énfasis en el fortalecimiento de la gestión por desempeño en las funciones de personal, adquisiciones y regulación del gobierno mediante:**
 - La ampliación del reclutamiento, la evaluación y la compensación del personal con base en el desempeño, utilizando incentivos sobre esta medida donde sea posible.
 - La simplificación de las reglas y regulaciones relacionadas con las adquisiciones gubernamentales e intensificar el uso de las compras electrónicas y la contratación externa de servicios comunes. Centrar el análisis de las compras de gobierno en proyectos de mayor escala y más largo plazo.
 - La reducción de la regulación y el papeleo administrativo, ampliando el uso del gobierno electrónico (e-gobierno) para disminuir la burocracia del sistema.

Mejorar la rendición de cuentas de los resultados

La iniciativa más reciente de presupuestación y gestión por desempeño es parte de un esfuerzo de reforma vigente desde hace más de 15 años. En su primer año de implementación, esta iniciativa generó avances importantes y los funcionarios públicos mexicanos de todos los niveles parecen estar al tanto de la misma. Sin embargo, para seguir avanzando es necesario esforzarse para garantizar la continuidad en la implementación de esta iniciativa.

- **Es necesario mejorar de manera significativa la coordinación entre instituciones.** Las funciones y las responsabilidades de las instituciones y las secretarías clave – la de Hacienda y Crédito Público, la de la Función Pública y el CONEVAL – deben definirse con claridad e implementarse en la práctica.
- **Es necesario establecer un consejo coordinador para garantizar la**

cooperación entre las oficinas de las diversas organizaciones y evitar la duplicación de esfuerzos. Este consejo debe incorporar a representantes de alto nivel de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, del CONEVAL y de la Presidencia de la República. La propuesta actual es que este consejo sea encabezado por la SHCP como parte de su mandato legal de coordinar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

- La nueva unidad de evaluación dentro de la SHCP, responsable de operar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), **debería abocarse a la generación de informes e información de manera oportuna para los encargados de la toma de decisiones.**
- **También debe considerarse la posibilidad de continuar y ampliar la aplicación del “sistema de semáforos” utilizado por el CONEVAL para evaluar los resultados del desempeño.** Asimismo, sería útil adoptar el calendario que propone para generar informes de evaluación del desempeño a tiempo para la toma de decisiones clave en el proceso presupuestario.
- **Debe contarse con lineamientos claros acerca de la elaboración y el uso de indicadores.** Las iniciativas recientes han resultado en toda una gama de requerimientos de generación de indicadores para las funciones de planeación, evaluación, gestión y auditoría de los programas. Es necesario contar con señales claras acerca del propósito y la utilización de cada medida o cada categoría de indicador. A fin de evitar las redundancias y la confusión, es necesario que una sola institución tenga la responsabilidad clara por la elaboración de lineamientos y normas para la generación y el uso de los indicadores de desempeño.
- **Con el objeto de intensificar la participación de las secretarías de Estado en el proceso de reforma, debería crearse un puesto de coordinador o administrador del desempeño dentro de la oficina de programación y presupuesto (Oficialía Mayor) en cada secretaría.** Esta persona reportaría directamente al secretario y fungiría como defensor de la reforma en esa secretaría. A la fecha, queda claro que la mayoría de las secretarías han cumplido con lo que exige la ley en términos de la presentación de indicadores. Sin embargo, es necesario hacer más para involucrarlas en el proceso de reforma y fomentar el uso de información basada en el desempeño para mejorar la gestión de sus programas.
- Los esfuerzos iniciales para incluir información sobre desempeño en el proceso de formulación del presupuesto son meritorios. **Para seguir adelante, es importante que se institucionalicen algunas de las prácticas actuales e integrar más la información sobre**

desempeño en los procesos de toma de decisiones. Para lograr esta meta, es necesario que la nueva unidad de evaluación, las DGPyP y la Unidad de Política y Control Presupuestario trabajen en contacto estrecho.

- **Es necesario cambiar la estructura de incentivos para que refleje el nuevo enfoque con base en el desempeño.** El sistema actual hace más énfasis en el cumplimiento que en el desempeño. Al cambiar hacia un enfoque centrado en el desempeño es necesario: *i)* crear nuevas estructuras de incentivos; *ii)* racionalizar y eliminar el exceso actual de reglas y regulaciones internas; *iii)* aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en los temas relacionados con la gestión y el personal.
- **Para avanzar sería útil aplicar un enfoque secuencial y por etapas.** De esta manera, debería ser elaborado un plan de implementación que defina calendarios y etapas, al igual que las medidas que deben tomarse y los puntos de referencia que deben lograrse. Por ejemplo, las posibles etapas y su orden serían:
 - Primero, mejorar la calidad de la información sobre desempeño y de los sistemas de apoyo de las tecnologías de la información (TI) y lograr una mayor integración de la información sobre desempeño dentro del proceso presupuestario y otros procesos de planeación y gestión.
 - Segundo, fortalecer y modernizar la gestión financiera en las secretarías de Estado. En esta etapa se incluye la necesidad de contar con un calendario para la implementación de las reformas relacionadas con la contabilidad por devengados en las secretarías de Estado y la elaboración de información sobre costos.
 - Tercero, cambiar los sistemas de rendición de cuentas y las estructuras de incentivos en todo el gobierno. Un aspecto de esta medida podría centrarse en la utilización de un esquema piloto para poner a prueba la delegación caso por caso de responsabilidades financieras y administrativas a los organismos del Estado.

Nota

1. Los requerimientos financieros del sector público (RFSP) incluyen los costos del paquete de rescate del sector bancario y los PIDIREGAS (proyectos de inversión multianuales).



TRANSPARENCY AND INTEGRITY IN POLITICAL FINANCE

Political finance: a growing deficit of trust in democratic actors and processes

In the current context of economic crisis, citizens are demanding for more transparency in public life. In particular, citizens are voicing their concerns on risks to the independence of political actors and public office holders as well as risks of conflicts of interest, even undue influence and corruption, related to money in the political sphere.

Citizens concerns are growing in particular as various scandals have emerged in the recent years with regards to the financing of parties and candidates during electoral campaigns. In Europe, most citizens believe for instance that their political parties are corrupt or extremely corrupt (see Figure 1). The lack of transparency in political finance is jeopardising the legitimacy and credibility of countries democratic actors and processes.

Recognising the importance of the phenomenon, several international instruments such as the United Nation Convention against Corruption and the Council of Europe 2003 Recommendation on Common Rules Against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns set provisions to curb the influence of money in politics.

Figure 1. Percentage of respondents who view political parties as corrupt or extremely corrupt

Greece	87,9%
Romania	81,7%
Spain	80,8%
Italy	80,8%
Ireland	80,0%
Lithuania	78,1%
Slovenia	76,9%
Portugal	70,9%
Bulgaria	68,8%
UK	66,1%
Latvia	61,9%
Hungary	61,9%
Czech Republic	58,3%
Germany	57,3%
France	53,8%
Finland	51,8%
Poland	47,8%
Switzerland	29,0%
Norway	26,3%
Netherlands	23,4%
Denmark	18,4%



What is at stake?

Considerable funds are mobilised for campaigns worldwide. For example, in the United States 2008 presidential campaign, the total cost of the campaigns for the two final candidates reached USD 747 850 658 for Mr. Obama and USD 269 398 087 for Mr. McCain.

The 2010 mid-term election was estimated to be the most expensive election in history at around USD 4 billion. In comparison, the 2006 mid-term, cost USD 2.6 billion.

In France, significant amounts were also disbursed during the 2007 presidential campaign, reaching EUR 21 175 141 for Mr. Sarkozy and EUR 20 815 003 for Ms. Royal.

What are the main trends in regulating political finance?

From this perspective, countries have been focusing on regulating political finance in order to ensure the transparency, fairness and integrity of electoral processes.

The OECD has examined different models of political finance in Members countries. Irrespective of the model adopted by countries some common policy trends were identified to promote transparency and integrity in party and election financing. The first steps taken by countries were to:

- **Regulating private funding** to ensure the transparency of donations, avoid prejudice to the activities of political parties and ensure the independence of political parties. Certain types of private contributions were banned in most OECD countries including donations from a) foreign states or companies, b) public authorities including state-owned enterprises, and c) anonymous persons. OECD countries are reinforcing control of private funding as new risks are emerging such as third party financing which offers new ways for contributors to distribute their donations and circumvent existing regulations.
- **Increasing public funding** to promote a level playing field between political parties and reduce their dependence on private funding. While different institutional models have been adopted by OECD countries to manage the allocation of direct and indirect public funds, the purpose is to give parties equal access to financial and non-financial state support. This support could either be a direct transfer of money without any restrictions as to the use of the funds or free access to specific state services (transport, state media, and government property). In some countries indirect funding may also refer to tax exemption on contributions made to political parties.
- **Setting spending limit** in order to reduce the overall cost of election and reduce risks of undue influence resulting from strong dependency of candidates or parties on contributors.

However recognising that these regulations were not sufficient to promote transparency and integrity in political finance, countries promoted further transparency in:

- **Disclosing party/candidate financing** to enable to promote public scrutiny, oversight and informed voting by citizens by providing comprehensive, detailed, timely, intelligible and accessible data and information. Disclosure should be promoted for contributions received by parties and candidates as well as for their expenditures.



Disclosing Information: promoting informed voting and building trust

Regulating political funding is necessary to ensure there is no illicit financing and to promote a level playing field for political parties and candidates. However these measures do not prevent risks of undue influence and conflict of interest by candidates and political parties. Additionally, new ways have been developed to circumvent regulations (e.g. third party financing).

Political finance disclosure combined with adequate enforcement capacities have been recognised by international standards as a key policy instruments for promoting effective transparency and integrity in party and campaign financing. Disclosing donations made to parties and candidates also promotes informed voting by citizens who have all the necessary information they need to make informed choices. Information disclosed must be **comprehensive, timely and easily understandable** in order to promote enforcement of sanctions by the relevant authorities on one hand and monitoring by the society at large on the other.

69 % of selected OECD countries require candidates to report on their campaigns finances (see Figure 2), in selected non-OECD countries this percentage reaches 87% (see Figure 3). 91% of selected OECD requires that this information be made public (see Figure 4). However only 22% of them promote full disclosure of the identity of all donors (Figure 6). In selected non-OECD countries only 46% promote this type of disclosure (Figure 7).

Figure 2. Do candidates have to report on their campaigns finances in selected OECD countries?

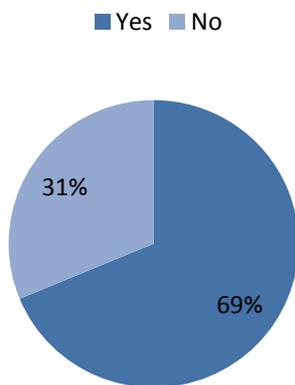
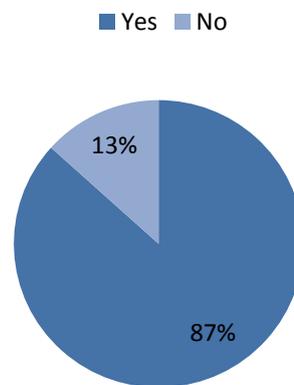


Figure 3. Do candidates have to report on their campaigns finances in selected non-OECD countries ?



Source: Based on International IDEA. 2012. Political Finance Database (<http://www.idea.int/political-finance>). Stockholm, Sweden.



Figure 4. Is information of contributions and expenditures reports from political parties and/or candidates to be made public in selected OECD countries?

■ Yes ■ No ■ Not applicable

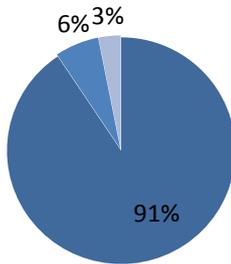
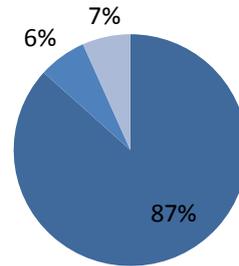


Figure 5. Is information of contributions and expenditures reports from political parties and/or candidates to be made public in selected non-OECD countries?

■ Yes ■ No ■ No data



Source: Based on International IDEA. 2012. Political Finance Database (<http://www.idea.int/political-finance>). Stockholm, Sweden.

Figure 6. Must reports from political parties and/or candidates reveal the identity of donors in selected OECD countries?

■ Yes ■ Sometimes ■ No ■ Not applicable

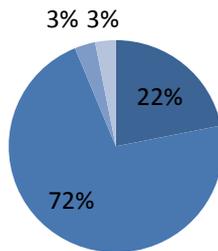
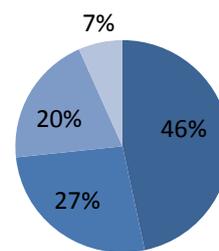


Figure 7. Must reports from political parties and/or candidates reveal the identity of donors in selected non-OECD countries?

■ Yes ■ Sometimes ■ No ■ No data



Source: Based on International IDEA. 2012. Political Finance Database (<http://www.idea.int/political-finance>). Stockholm, Sweden



Supporting evidence based policy making

Political party and election financing regulations are at the crossroads of political and governance issues. In line with OECD efforts to promote integrity in the public sector by mapping governance and corruption risks, the OECD examined the different models of political finance in OECD countries. Given the gaps in implementing political finance regulations and meeting citizen's expectations of transparency and integrity, the OECD continues to support Members and non-members countries in particular to mitigate risks of conflict of interest and corruption in political finance.

The OECD stands ready to provide evidence and lessons learned through comparative analysis of good practices in OECD countries as well as develop guidelines to promote transparency in political financing.

Further reading

Enhancing Transparency and Integrity in Political Financing: a Scoping Paper, OECD (2011)

Deepening Democracy: a Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide, Global Commission on Elections, Democracy and Security, 2012

Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe, Transparency International, 2012

Political Finance Database, International IDEA, 2012