



www.bancomundial.org.mx

Agenda de Reformas en México para un **Crecimiento Incluyente y Sostenible**

Resumen México Notas de Política - Diciembre 2012



Agenda de Reformas en México para un Crecimiento Incluyente y Sostenible



Banco Mundial México

Diciembre 2012



oportunidades para todos



Prefacio

Esta Nota presenta un resumen de la próxima agenda de reformas para México desde la perspectiva del Banco Mundial. Condensa los principales mensajes en las notas de política que conforman este compendio. El propósito no es ofrecer respuestas definitivas a las múltiples cuestiones de política que probablemente ocuparán a la nueva administración mexicana o proporcionar un recuento que abarca los avances hechos a la fecha, ni recomendaciones de política. Por el contrario, el propósito es ofrecer una visión de los principales desafíos que enfrenta México en la búsqueda de un crecimiento incluyente y sostenible, así como proponer opciones factibles de política para abordar dichos desafíos.¹ Debido a que su implementación podría ser una tarea apabullante a cualquier gobierno, definir prioridades resulta un aspecto crucial. El análisis en estas notas busca estructurar prioridades de política y una secuencia para su consecución (opciones de política de corto plazo, o logros rápidos en el primer año, y opciones de reforma de mediano plazo cuyos frutos tomarían un poco más de tiempo en aparecer).



Resumen

En su búsqueda por un crecimiento incluyente, México necesita enfrentar cuatro desafíos. Estos desafíos básicos son i) incrementar la productividad; ii) asegurar que los segmentos más pobres de la sociedad se beneficien y puedan contribuir al proceso de crecimiento; iii) combinar los aspectos económicos y ambientales del desarrollo sostenible y iv) fortalecer las finanzas públicas y mejorar la eficiencia del gobierno. La consecución de estos objetivos implica trabajo técnico y el desafío político de enfrentar intereses atrincherados en los sectores público y privado.

Primero, la productividad es esencial para el crecimiento acelerado. No obstante el avance en la estabilidad macroeconómica y financiera, el crecimiento en México no ha convergido con las economías de alto ingreso. Una agenda de reforma que se centre en incrementar la productividad puede colocar a México en una senda de mayor crecimiento a largo plazo. Una agenda como ésta incluye: modernizar y ampliar el sistema financiero; promover la competencia en el mercado y eliminar obstáculos regulatorios para hacer negocios; liberalizar sectores de insumos esenciales como telecomunicaciones y energía; reducir las rigideces del mercado laboral; desarrollar una fuerza de trabajo calificada para responder a las necesidades del siglo XXI y fomentar la innovación.

Segundo, el crecimiento sólo puede ser sostenible con equidad. Reducir la pobreza y desigualdad debe estar en el centro mismo de la agenda de reforma. México ha hecho enormes avances en la reforma de políticas sociales con sus programas sociales insignia que han alcanzado la cobertura universal de

seguro de salud (*Seguro Popular*) y ha fortalecido la protección social para los pobres (*Oportunidades*). A lo largo de la última década el país también ha atestiguado el surgimiento de una creciente clase media. No obstante, México continúa enfrentando altos niveles de pobreza y desigualdad que son una carga para el crecimiento económico. La agenda de la reforma requiere enfocarse en reformas de política social de segunda generación para desarrollar la calificación y la movilidad de la fuerza de trabajo; fortalecer la operación de los programas de protección social existentes y ampliar la cobertura de los sistemas de protección social para incluir a las personas mayores y aquellos que sufren los efectos de choques como desastres naturales y crisis económicas y reducir la vulnerabilidad de la clase media ante la pobreza.

Tercero, una estrategia de crecimiento acompañada por deterioro ambiental es muy probable que termine en el fracaso. La agenda de reforma también debe promover el crecimiento verde, es decir, un crecimiento eficiente, limpio, ambientalmente sostenible y socialmente incluyente. México, un líder mundial en política climática, posee una larga y distinguida historia en la promoción de la sustentabilidad ambiental y gestión del cambio climático. Sin embargo, la vulnerabilidad del país ante dicho cambio sigue teniendo impactos negativos en algunos segmentos de la población, al mismo tiempo que la degradación ambiental implica desafíos para el crecimiento sostenible. En la medida que México siga su proceso de industrialización, la incidencia de la contaminación y las presiones sociales por el uso de agua, energía y recursos forestales se incrementará. Esto exhorta la formulación de una agenda de refor-

ma para un crecimiento verde que reduzca la huella ecológica del crecimiento y promueva una gestión óptima de los activos naturales.

Cuarto, finanzas públicas sanas y un gobierno más eficiente son aspectos cruciales para un crecimiento incluyente y verde. México es un modelo de gestión fiscal prudente y un pionero mundial en gestión de deuda pública y riesgo fiscal. La política fiscal, a través de medidas tributarias y programas de gasto, tiene un papel central que desempeñar en la promoción de la productividad, reducción de la pobreza y desigualdad, así como promover el crecimiento verde. No obstante, la capacidad que tenga la política fiscal para la consecución de estos objetivos se ve restringida por varios factores. Los ingresos fiscales no petroleros son bajos; lo que refleja una base tributaria insuficiente, un sistema tributario complejo, baja confianza de los ciudadanos en el Estado y una débil capacidad administrativa fiscal en el caso de los gobiernos subnacionales, que dependen fuertemente de transferencias del Gobierno Federal. Estos desafíos se agravan debido a las presiones de mediano plazo en la medida que los ingresos petroleros disminuyen y el gasto público vinculado con el envejecimiento de la población se incrementa. Esto demanda una agenda de reforma integral para la modernización fiscal y del sector público que incremente el ingreso fiscal no petrolero, mejore la transparencia y calidad del gasto público y fortalezca la gestión fiscal a nivel subnacional.

Incrementar la productividad

México ha alcanzado un avance económico y social notable en las últimas décadas. El país se ha convertido en un prestatario con una calificación crediticia de grado de inversión y una sólida posición en los mercados de capital. Es un modelo de integración financiera y comercial y de prudente gestión macroeconómica. Asimismo, es pionero en la innovación de programas públicos que han sido replicados en otras partes del mundo (en áreas tan diversas como gestión del riesgo fiscal, asistencia social y cambio climático). La globalización, urbanización y democratización han dado lugar a una emergente clase media que exige un Estado moderno y responsable, es decir, un Estado que no sólo garantice estabilidad macroeconómica sino oportunidades para toda la población.

Sin embargo, al igual que otros países en América Latina, México enfrenta desafíos en la búsqueda

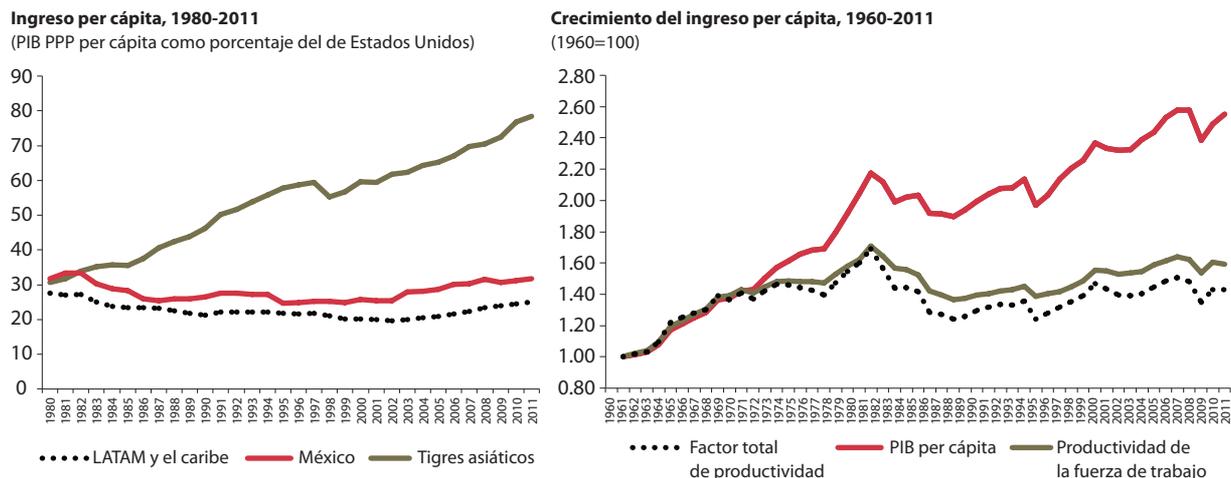
de un crecimiento incluyente. Es un país de contrastes: entidades federativas ricas y pobres, centros urbanos dinámicos y zonas rurales aisladas, pequeñas empresas informales que atienden al mercado interno y grandes empresas que compiten en el exterior, altos ejecutivos con estudios realizados en universidades internacionales y jóvenes que “ni estudian ni trabajan”.

A diferencia de algunas de las principales economías de mercados emergentes, México no ha podido alcanzar a las economías de alto ingreso. En las últimas décadas, México goza de estabilidad macroeconómica y financiera, reformas de política económica orientadas al mercado, apertura al comercio exterior e inversión extranjera, y un “bono demográfico”, con una creciente participación de la población en edad de laborar. Sin embargo, México no ha podido lograr tasas altas de crecimiento, lo que le ha impedido cerrar la brecha con las economías de ingreso alto. En la última década, la economía mexicana creció por debajo de 2 por ciento anual, muy por abajo del promedio regional (4 por ciento). Su ingreso per cápita se ha mantenido en cerca de 30 por ciento del nivel de Estados Unidos². En contraste el ingreso per cápita del este de Asia, que se triplicó en los últimos tres decenios, a la fecha se encuentra en cerca de 60 por ciento del nivel de Estados Unidos (véase Figura 1).

El rezago en el incremento de la productividad en México explica en parte su lenta convergencia de ingreso. El crecimiento del país ha sido impulsado en gran medida por la acumulación de capital y de trabajo, no por el crecimiento de la productividad de la fuerza laboral (producción promedio por trabajador) o por la productividad total de los factores (PTF) (eficiencia combinada de la fuerza laboral y del capital). Mientras las tasas de acumulación de capital físico se encuentran dentro de los rangos razonables en términos internacionales, la productividad de la fuerza laboral y la PTF colapsaron en los años ochenta y desde entonces han permanecido bajos. Esto explica la aportación limitada de la productividad en el crecimiento económico de México en los últimos quince años. En la literatura económica se interpreta a la PTF como una medida de avance tecnológico y explica una participación sustancial de las diferencias de ingreso per cápita entre países³.

La literatura económica proporciona varias explicaciones para el bajo crecimiento de la productividad de México. Un sistema financiero subdesarrollado, rigideces en el mercado laboral, alta

FIGURA 1. Liberar la productividad podría ayudar a acelerar el crecimiento de México y a lograr niveles de ingreso más altos



Fuente: Gráfico izquierdo con base en World Development Indicators del Banco Mundial (Abril 2012). Gráfico derecho con base en las estimaciones del personal del Banco Mundial con datos de Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Versión 7.0

TABLA 1. Fuentes de crecimiento de México (1961–2011), promedio anual del crecimiento del PIB

Periodo	PIB	Trabajo	Capital	PIB por trabajador	PTF	Aportación al crecimiento del PIB		
						Trabajo	Capital	PTF
1961-1981	6.8	4.1	6.9	2.6	4.0	1.6	2.8	2.4
1982-1995	1.3	2.8	2.9	-1.4	-1.5	1.1	1.1	-0.9
1996-2011	3.1	2.2	3.0	0.9	1.7	0.9	1.2	1.0

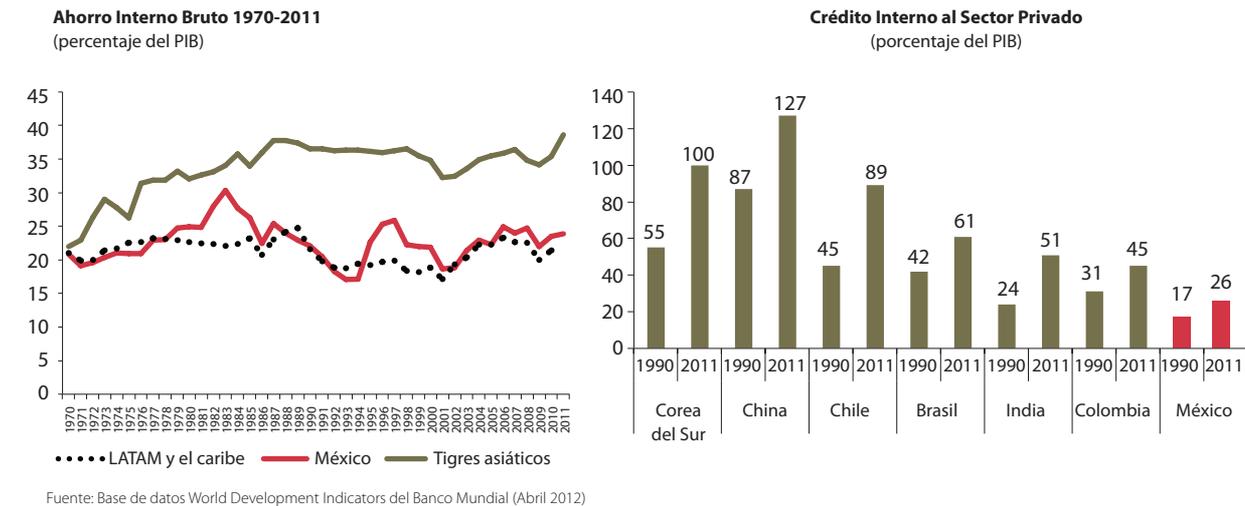
informalidad, escasez de fuerza de trabajo calificada, barreras regulatorias para hacer negocios, débil innovación y competencia limitada, son causas frecuentemente citadas como restricciones al crecimiento de la productividad⁴. Ha sido difícil establecer empíricamente la importancia relativa que tiene cada uno de estos obstáculos para el crecimiento de la productividad. Dada la ausencia de evidencia empírica rigurosa de las restricciones más fuertes al crecimiento, estas notas sostienen que realizar avances en varios de estos obstáculos podría constituir una estrategia razonable para acelerar el crecimiento, particularmente considerando las posibles interacciones entre algunas de estas restricciones. Las siguientes secciones plantean estos retos con mayor detalle.

Profundización y ampliación del sector financiero

Gracias a las reformas aplicadas al sector financiero a lo largo de la última década, México cuenta con un sistema bancario sólido y un conjunto

diversificado de intermediarios financieros. La supervisión del sector financiero ha sido renovada y las evaluaciones de su cumplimiento con estándares de supervisión internacional hacen notar la alta calidad de la regulación financiera actual y del marco de supervisión, especialmente para el sector bancario. Las autoridades han sido proactivas en la adopción de medidas para proteger la estabilidad del sector financiero ante los choques externos y eventos endógenos y siguiendo las lecciones recientes del sector financiero mundial, México se encuentra entre los primeros países en el mundo en crear una instancia formal para que se haga cargo del monitoreo de riesgo sistémico. Asimismo, en años recientes se han hecho esfuerzos sustanciales para mejorar la inclusión financiera mediante la operación de corresponsales bancarios, propiciando el uso de nuevas tecnologías (como los teléfonos móviles) para realizar transacciones financieras, mejorar la infraestructura financiera (registros de garantías y burós de crédito) así como hacer uso de instituciones y recursos públicos para catalizar el financiamiento del sector privado hacia las pequeñas y medianas empresas (Pymes) en lugar

FIGURA 2. Un sector financiero más desarrollado que movilice el ahorro interno y crédito puede incrementar la productividad



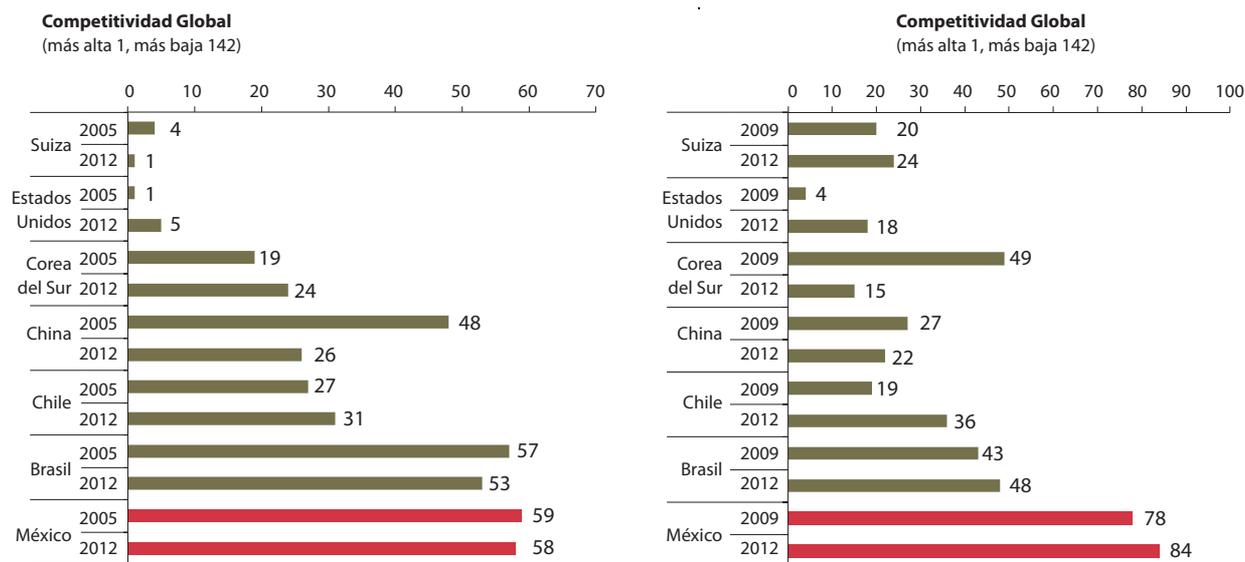
de desplazar la actividad del sector privado (mediante la creación de una plataforma electrónica de factoraje y esquemas públicos de garantías de crédito).

No obstante, el sector financiero en México sigue siendo pequeño para el nivel de desarrollo del país, impidiendo la canalización de ahorro financiero hacia inversiones productivas de largo plazo. El mercado de deuda pública es profundo y líquido, sin embargo, hay pocos emisores en los mercados de bonos privados y activos corporativos. El sistema financiero ha hecho un buen trabajo movilizand o ahorros en años recientes pero sigue rezagado en la toma de riesgo y vencimientos, limitando su contribución al crecimiento. Los préstamos de la banca comercial se enfocan en el crédito al consumo, que tiene márgenes de intermediación más altos. Los inversionistas institucionales, incluyendo los fondos de pensión y fondos mutualistas, mantienen muchos de sus activos en valores de renta fija, en su gran mayoría bonos públicos. Profundizar y ampliar el sistema financiero mexicano puede apoyar el crecimiento y la inversión de las Pymes y los hogares limitados por el crédito, incrementar la productividad y estimular el crecimiento. Mejorar los derechos de los acreedores y los procedimientos de insolvencia también puede mejorar el acceso que las empresas tengan al crédito. Es necesario mantener esfuerzos continuos para fomentar el desarrollo del sector financiero y que sea incluyente, al mismo tiempo que se mantiene la solidez del sistema financiero (véase México nota de política 1).

Promover la competencia y modernizar la regulación para las empresas

Fortalecer la competencia y reducir los costos para hacer negocios son aspectos esenciales para impulsar la productividad. La disponibilidad, calidad y costo de los insumos en el proceso de producción, como capital, trabajo y bienes y servicios intermedios, así como el costo de operar una empresa son cruciales para la productividad de las empresas. En ejercicios de *benchmarking* internacional, incluido el informe *Doing Business* que publica el Banco Mundial, en ocasiones México destaca por el alto costo y/o baja disponibilidad de insumos clave en el proceso de producción (véase México nota de política 2). La alta concentración en sectores clave de la economía y la regulación restrictiva obstaculizan la competencia y el crecimiento de la productividad agregada. El comportamiento monopólico resulta en precios altos, asignación ineficiente de recursos, pérdidas para los consumidores y desincentivos para la innovación y la inversión. De manera similar el peso regulatorio para las empresas también puede incrementar los costos para hacer negocios. Regulaciones nacionales y subnacionales, como las relacionadas con el costo de hacer cumplir los contratos y el tiempo necesario para obtener licencias y permisos, restringe la capacidad de las empresas para hacer negocios, mientras que el comportamiento monopólico refuerza desigualdades al afectar desproporcionadamente a los hogares de bajos ingresos (véase México nota de política 2).

FIGURA 3. Las restricciones a la competencia reducen la productividad y competitividad de la empresa



Fuente: Se reportan los rankings históricos del Índice de Competitividad Global y del Índice de Intensidad de la Competencia. Reporte del Foro Económico Mundial, varios números.

En años recientes, México ha hecho avances para apoyar un ambiente de negocio más competitivo y modernizar las regulaciones para las empresas. Se han hecho y adoptado modificaciones a la Ley Federal de Competencia Económica que han fortalecido el poder de la Comisión Federal de Competencia para investigar comportamientos no competitivos en el mercado, así como para imponer sanciones monetarias y penales más significativas para disuadir que los agentes económicos lleven a cabo dichas prácticas. Con respecto a la modernización de las regulaciones para las empresas, se han hecho avances en lo que se refiere a la declaración y pago de impuestos, la eliminación de requisitos de prueba y certificación redundantes al reconocer la equivalencia de las normas y certificaciones mexicanas con las internacionales, y el desarrollo de una Ventanilla Digital Única que permitirá a las empresas cumplir con todas las regulaciones relacionadas con el comercio internacional a través de una sola plataforma electrónica.

Sin embargo aún queda mucho por hacer para eliminar las barreras a la competencia y reducir los costos de hacer negocios. Las reformas para promover la competencia en el mercado pueden enfocarse en asegurar una aplicación efectiva de la Ley Federal de Competencia Económica y crear una comisión de alto nivel cuyo mandato sea recomendar la eliminación de prácticas que dañan a la competencia en el ámbito subnacional. El costo de hacer

negocios puede ser reducido sustancialmente con reformas encaminadas a simplificar los procedimientos de registro de una empresa, reducir los costos de contratación y despido en el sector formal y asegurar el cumplimiento efectivo y expedito de los contratos.

Como una industria de red, las telecomunicaciones son cruciales para promover la productividad de las empresas. El sector de telecomunicaciones está atravesando por cambios tecnológicos y regulatorios radicales en todo el mundo. En México, la presencia abrumadora de la empresa dominante en el sector ha ocasionado que las mejoras sean menores en comparación con las observadas en otras latitudes. La penetración de los servicios de telecomunicaciones en México sigue mostrando un nivel bajo y un lento crecimiento en comparación con el experimentado en países de la OCDE y países latinoamericanos. En 2010, las tasas de penetración (número de suscriptores por cada 100 habitantes) para telefonía fija, telefonía móvil y servicios de banda ancha en México fueron de 18, 78 y 10 en comparación con 36, 114 y 25 en los países de la OCDE, y 21, 106 y 10.3 en Chile. Esto es atribuible parcialmente a precios altos y baja cobertura de la red en zonas rurales. Recurriendo a la metodología de la OCDE de una canasta representativa del consumo, el precio por uso moderado de servicios de telefonía móvil excede el promedio de la OCDE en cerca de 30 por ciento y los precios para telefonía fija para uso moderado de servicios para los consumidores y empresas exceden el promedio de la

OCDE por 76 y 82 por ciento respectivamente en términos de paridad de poder de compra⁵.

Reformas recientes buscan mejorar la inversión y competitividad en el sector de telecomunicaciones. Sin embargo, se requiere una reforma más ambiciosa para impulsar la productividad. Ejemplo de reformas recientes incluyen las subastas para la renta de una parte de la red de fibra óptica propiedad de la Comisión Federal de Electricidad, que es una empresa pública para la transmisión de datos y para el uso del espectro radial para la telefonía móvil, así como un programa para apoyar la reducción de las tasas de interconexión para la terminación de la telefonía móvil. Es necesaria la intervención regulatoria adicional para facilitar el ingreso al sector de telecomunicaciones. Eliminar restricciones para la propiedad extranjera y desarrollar una política de interconexión integral y transparente son elementos esenciales de la agenda de reforma. En el caso de que tales medidas no consigan incrementar la competencia, a los reguladores del sector se les puede otorgar el poder de subdividir empresas con poder monopólico cuando abusen de su posición dominante en el mercado. Si bien en la práctica resulta difícil aplicar dicho poder, el hecho de que dicha amenaza se encuentre ahí puede inducir a un comportamiento de mayor competencia.

Abrir el sector energético a la participación privada en actividades centrales también puede contribuir al crecimiento de la productividad. El sector energético de México está dominado por empresas de propiedad estatal que, como resultado de haber quedado aisladas de una competencia significativa, han sido lentas para adaptarse e innovar en respuesta a cambiantes condiciones del mercado, prácticas tecnológicas y de gestión. La operación de las empresas estatales generadoras de electricidad está limitada por los controles y topes presupuestarios federales que han derivado en insuficiente inversión, e interferencia política en las políticas de precios y prioridades de inversión. Estas restricciones obstaculizan los prospectos de largo plazo para el suministro de petróleo y gas, así como la construcción de instalaciones de procesamiento, transporte y distribución para satisfacer la creciente demanda interna. De igual manera, precios relativamente altos para el uso de electricidad para los sectores industrial y comercial (en contraste a las tasas subsidiadas para uso residencial y agrícola), así como baja calidad en el suministro del servicio incrementan los costos de hacer negocios. Una reforma energética que promueva mayor eficiencia y

diversificación de fuentes de financiamiento para la inversión permitirá un sector energético más dinámico y un suministro más adecuado de un insumo clave para la producción, y que podría incrementar la productividad de las empresas. La reforma energética va acompañada de reformas de política fiscal y de crecimiento verde. La discusión de la dependencia fiscal de los ingresos petroleros, precios y subsidios de la energía, la promoción de la eficiencia energética y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero se discuten con mayor detalle en este compendio (véase México notas de política 6, 7 y 10).

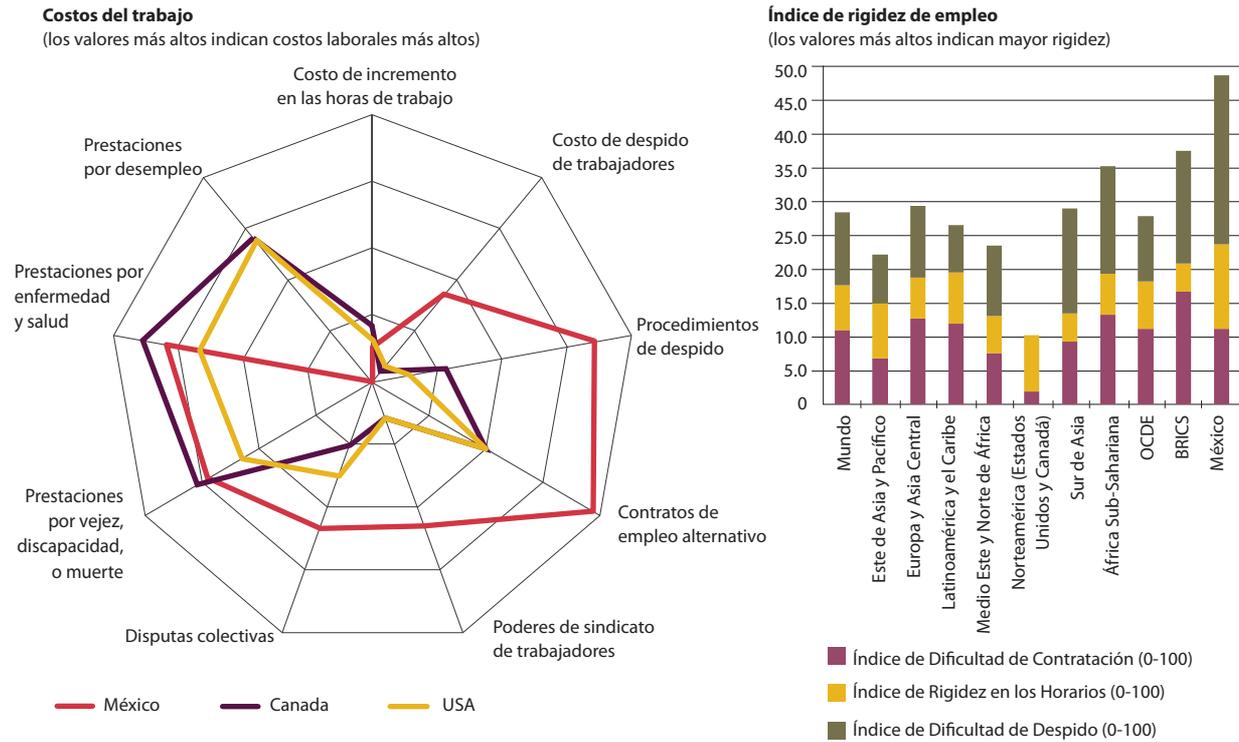
Reducir rigideces en el mercado laboral

Las rigideces en el mercado laboral restringen la asignación eficiente de la fuerza laboral en las empresas e industrias. Rigideces en las regulaciones del mercado laboral no permiten que la fuerza de trabajo mexicana labore eficientemente. El costo de emplear trabajadores en el sector formal sigue siendo alto, debido a regulaciones bastante rígidas del mercado laboral, particularmente en lo que se refiere al despido (véase figura 4). Además, es muy probable que las regulaciones en materia de costos de despido reduzcan la disposición de las empresas a adoptar nuevas tecnologías que mejoren la productividad, por el temor que se tiene en relación con la seguridad del empleo. Mientras la informalidad es parcialmente un reflejo de la etapa de desarrollo donde se encuentra México y de las rigideces en el mercado laboral, el gran número de empresas informales refuerza los bajos niveles de productividad. Salarios bajos en el sector informal reflejan una brecha en la productividad, que resulta de las restricciones crediticias y tecnológicas, acceso limitado a la capacitación laboral y un sesgo contra el crecimiento para seguir ocultando sus actividades. Abordar los obstáculos regulatorios en la contratación y despido de trabajadores, reducir los costos de la formalización y fortalecer el seguro de desempleo podrían mejorar la eficiencia del mercado laboral y mejorar la productividad (véase México nota de política 4).

Promoviendo innovación

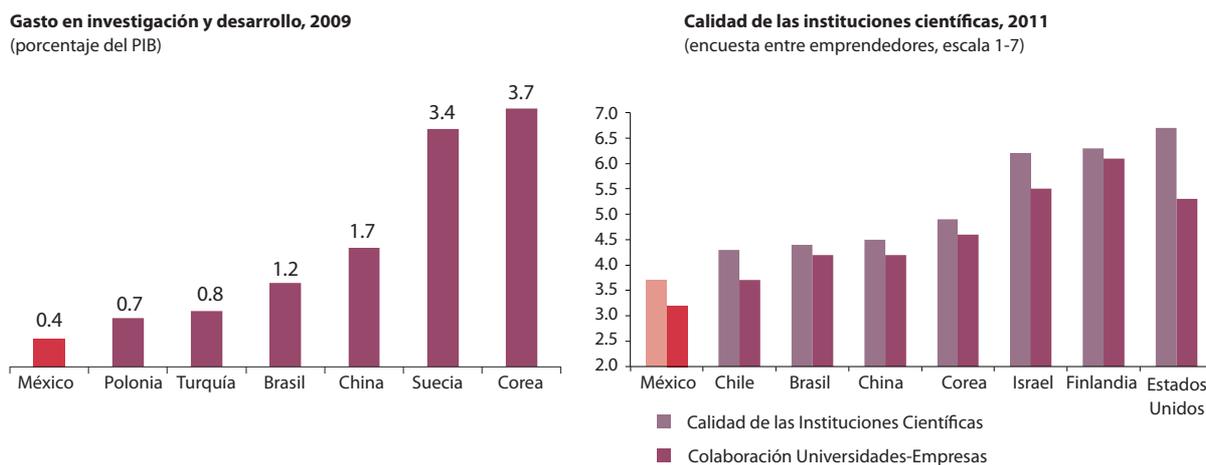
Impulsar la innovación en México es crucial para el crecimiento y la productividad. La evidencia empírica sugiere que el crecimiento sostenido de la

FIGURA 4. Rigideces en el mercado laboral, en particular los costos de despido, siguen siendo altos



Fuente: Botero et al. (2004) para el gráfico izquierdo, y World Bank Doing Business (2012) para el gráfico derecho.

FIGURA 5. Baja inversión en innovación y debilidad de las instituciones científicas obstaculizan la productividad



Fuente: Cálculo del personal Banco Mundial; OCDE, 2009; Policy Note No.3: Fostering Innovation for Productivity and Competitiveness.

productividad depende de la creciente generación y absorción de conocimiento^{6,7} Indicadores intermedios de innovación, como inversión en investigación y desarrollo (I&D), otorgamiento de licencias para uso de tecnología y patentes, sugieren que México sufre de una insuficiencia de innovación. La inversión en I&D sigue siendo relativamente baja en compa-

ración con países con un PIB per cápita similar: 0.4 por ciento del PIB en 2009, muy por debajo de otros mercados emergentes como el de Brasil y China e incluso mucho más rezagado en comparación con innovadores destacados como Corea del Sur y Suecia (véase Figura 5). Adicionalmente México todavía tiene que explotar plenamente las oportunidades que

le brinda su frontera con Estados Unidos, para el avance tecnológico y la productividad. A pesar de la larga historia de ensamblaje de computadoras en México para empresas estadounidenses, hay muy pocas patentes nacionales o evidencia de nuevos emprendimientos o diseminación, como en Corea. La calidad de las instituciones científicas y la colaboración entre universidades y empresas sigue siendo baja en comparación con otros países (véase México nota de política 3).

La agenda de reforma para impulsar innovación busca incrementar I&D público, mejorar la calidad de las instituciones científicas y fortalecer los vínculos entre universidades y empresas. Las reformas de política para promover la innovación iniciaron con el mejoramiento de la Ley de Ciencia y Tecnología en 2002. Estas reformas fueron seguidas por programas que buscaban fomentar en empresas privadas la transferencia de tecnología e I&D. En 2009, las subsecuentes enmiendas a la Ley de Ciencia y Tecnología ampliaron su alcance para incorporar la innovación empresarial como un objetivo de política clave y eliminar restricciones regulatorias a la transferencia tecnológica. Para avanzar, el desafío es fortalecer la capacidad de los centros de investigación públicos para que arraiguen y lleven a cabo actividades de transferencia de tecnología. Se han establecido programas sectoriales para fomentar la investigación aplicada y también se ha incrementado la inversión en capital humano para mejorar la calidad de las instituciones científicas. Se requiere dedicar mayores recursos al financiamiento de I&D, mejorar la calidad de los programas de I&D y desarrollar herramientas de monitoreo y evaluación para valorar su impacto.

Desarrollar las habilidades de los trabajadores y facilitar la colocación en el empleo

México casi ha logrado la educación básica universal, sin embargo, permanece a la zaga de otros países de América Latina y de la OCDE en los que se refiere a la matrícula en educación superior. Si bien 35 por ciento de la fuerza laboral mexicana terminó la educación secundaria, más de 70 por ciento de los trabajadores en países de la OCDE la culminaron (véase la Figura 6). A pesar del incremento de 50 por ciento en la matrícula en educación terciaria en el último decenio, las tasas de matriculación presentes de 30 por ciento van a la zaga del promedio que

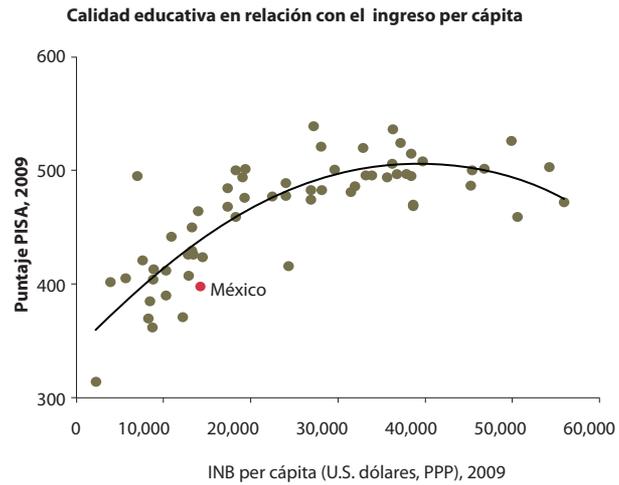
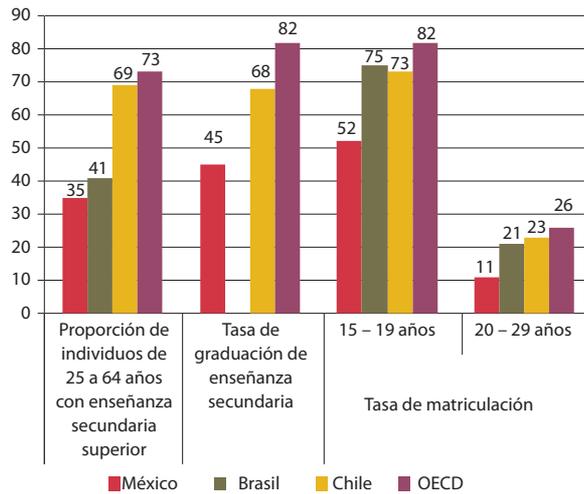
presentan los países de América Latina (37 por ciento). Las tasas de matriculación en los programas de capacitación vocacional en México son la mitad de las de Brasil y Colombia, y tan sólo una quinta parte de las de Turquía y Polonia. Además de mejorar la cobertura de educación y programas de capacitación, México necesita fortalecer la calidad de la educación.

El desempeño de México en pruebas internacionales de habilidades cognitivas ha mejorado en años recientes. Sin embargo, sigue rezagado con respecto a países semejantes de la OCDE y la calidad del sistema de desarrollo de competencias sigue siendo baja. En el último decenio, ha mejorado el desempeño de los estudiantes mexicanos en la prueba internacional de aprendizaje PISA (que mide principalmente habilidades cognitivas). Sin embargo, México sigue a la zaga de países similares. Entre los 14 países con PIB per cápita similar al de México que presentan la prueba PISA, México ocupa la 10ª posición en lectura y la 11ª en la prueba de matemáticas y ciencia (véase Figura 6). Para avanzar, México necesita mejorar su sistema de desarrollo de competencias, tanto en las escuelas como en las instituciones de capacitación, de manera que los trabajadores cuenten con un conjunto amplio de habilidades requeridas para innovar y competir en el mundo.

Las empresas mexicanas reportan deficiencias en habilidades cognitivas, técnicas y socio-emocionales como una restricción a la demanda laboral y la expansión de las empresas. Se promueven crecientemente las habilidades socio-emocionales, como lo refleja la reciente reforma de la educación media superior. Sin embargo no son suficientemente valoradas por el sistema de desarrollo de competencias. Casi un tercio de las empresas consideran que la calificación inadecuada de los trabajadores es un obstáculo para la expansión de la empresa y más de dos quintas partes tienen dificultades para llenar vacantes para trabajos poco calificados (en comparación con el 31 por ciento en promedio en otros países). Mientras los empleadores siguen demandando destrezas cognitivas (operaciones aritméticas, lecto-escritura, resolución de problemas) y técnicas, una encuesta reciente encontró que 40 por ciento de las empresas mexicanas identificaron las destrezas socio-emocionales (como comunicación, relaciones con el cliente y trabajo en equipo) como las más difíciles de encontrar (véase México nota de política 4).

La productividad también se ve limitada por un mecanismo ineficiente de colocación de trabaja-

FIGURA 6. La baja calidad de la educación obstaculiza la innovación y la productividad



Fuente: OCDE, 2011b; Policy Note No.3: Fostering Innovation for Productivity and Competitiveness.

dores en las empresas. Más de la mitad de los trabajadores mexicanos encuentran trabajo a través de familiares, amigos y otros contactos personales. Este mecanismo informal de colocación probablemente resulta en una mala ubicación de habilidades y baja productividad. El gasto público en servicios de intermediación laboral es bajo en México en comparación con otros países de la OCDE. La ausencia de un seguro de desempleo podría ser responsable de una ubicación rápida más que eficiente en un nuevo empleo. Las opciones de reforma para abordar este desafío incluyen una estrategia nacional para desarrollar habilidades pertinentes al mercado laboral; continua reorientación de la educación media superior hacia el mercado laboral; portabilidad de competencias a través de los sistemas educativo, de capacitación y del mercado laboral y facilitar la búsqueda de empleo y colocación mediante el desarrollo de servicios de empleo integrales, incluyendo el seguro de desempleo (véase México nota de política 4).

Reducción de la pobreza y desigualdad

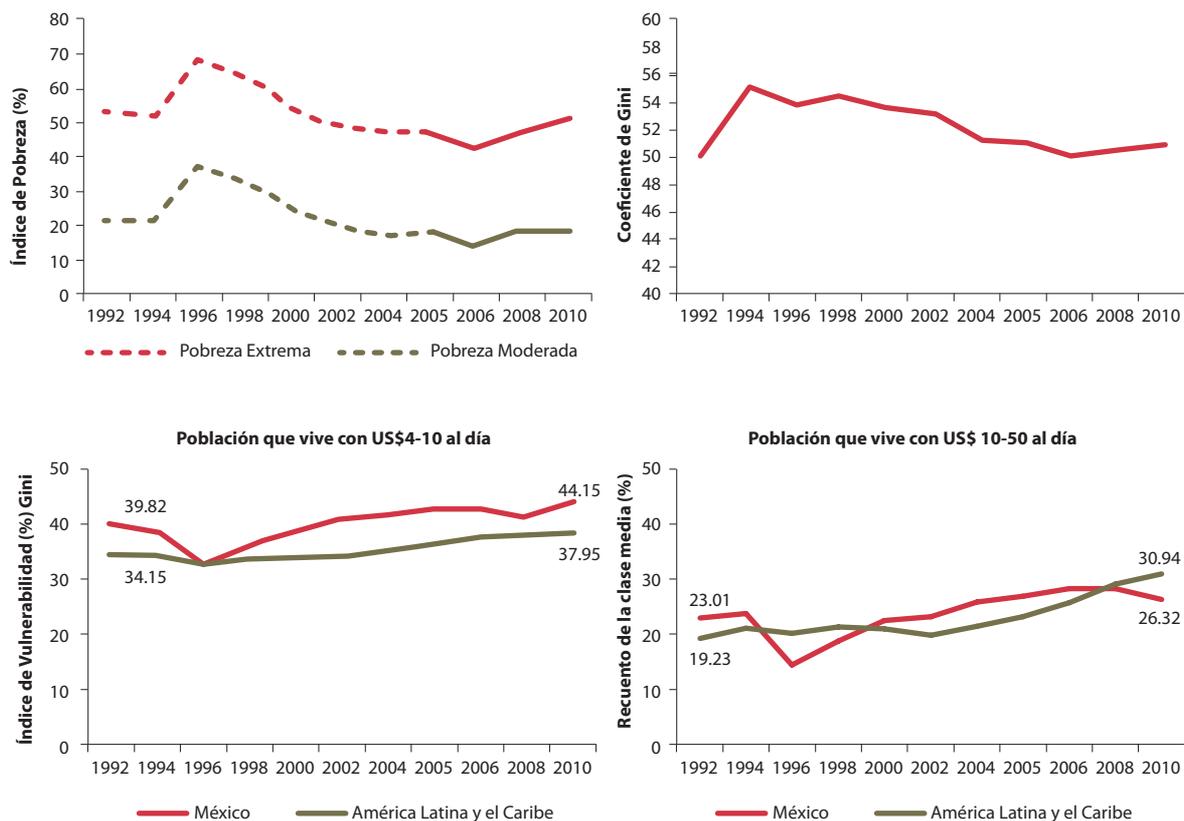
El bajo crecimiento de la productividad está ligado a los altos niveles de pobreza y desigualdad. La desigualdad en las oportunidades de acceso a servicios económicos y sociales esenciales (como educación, crédito e infraestructura) no permite que un segmento amplio de la población mexicana realice plenamente su potencial económico. Esto reduce la

productividad y frena el crecimiento, además de que perpetúa la pobreza y la alta desigualdad en el ingreso. Romper con este ciclo vicioso es difícil y requiere una agenda de reforma integral que se enfoque en objetivos económicos y sociales que sean mutuamente reforzados⁸.

La pobreza en México sigue siendo alta y se ha incrementado en años recientes. Entre 2006 y 2010, la tasa de pobreza moderada se incrementó de 42.7 por ciento a 51.3 por ciento (esto es a 57.7 millones de personas) mientras que la tasa de pobreza extrema pasó de 13.8 por ciento a 19.8 por ciento (21.2 millones de personas, véase Figura 7). El incremento de la pobreza, para 2008 y 2010, interrumpió una tendencia de diez años de reducción de la pobreza. Para 2010 57.7 millones de personas se encontraban en pobreza de patrimonio, 12.2 millones más que en 2006 (véase Figura 7). Hasta 2006 México mantuvo el paso con los países de América Latina y el Caribe en cuanto a reducción de la pobreza. Sin embargo, desde 2008 la economía sufrió una serie de choques —crisis mundial en precios de los alimentos, crisis financiera internacional, la epidemia de influenza AH1N1, desastres naturales y una ola reciente de crímenes relacionados con el tráfico de estupefacientes— que desaceleraron el crecimiento económico.

El reciente incremento en la pobreza se debió en gran medida al incremento de pobreza urbana moderada. Para el año 2010, la pobreza tiene mayor incidencia en las zonas rurales (con 6 hogares pobres de cada 10 en zonas rurales), pero la mayor parte de la población en pobreza se encuentra en las zonas urbanas

FIGURA 7. Incremento en años recientes de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad de la clase media



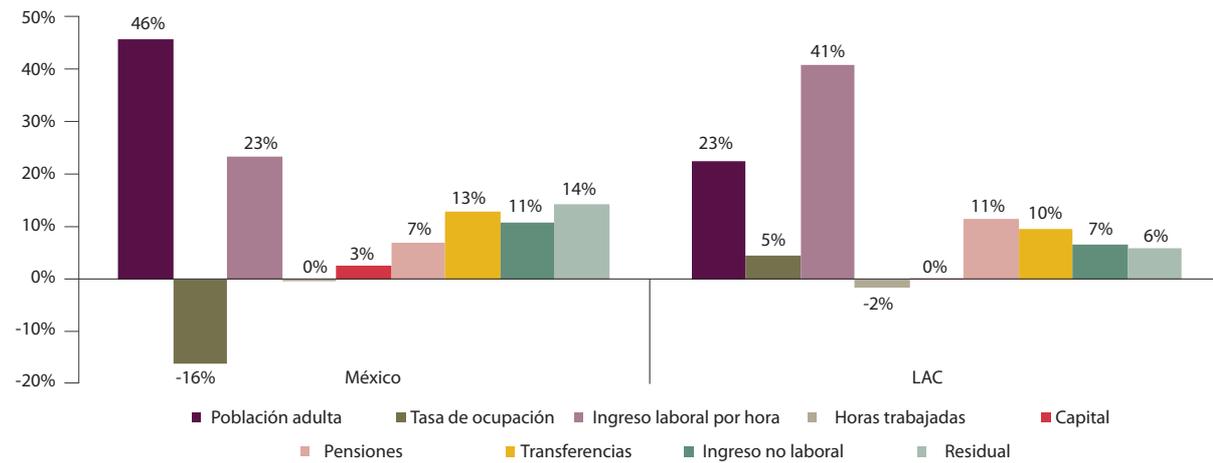
Fuente: para el recuento de la pobreza, CONEVAL (2012). Para el coeficiente Gini, de 1992 a 2006, WDI Banco Mundial (2012); de 2008 a 2010, CONEVAL (2012). Para el recuento de la vulnerabilidad, véase Policy Note No.4: Labor Markets for Inclusive Growth.
 Nota: Los individuos vulnerables quedan definidos por un ingreso per cápita de entre US\$4-10. Individuos de la clase media son aquellos con un ingreso per cápita de entre US\$10-50. El ingreso per cápita queda expresado en precios internacionales (dólares estadounidenses a precios constantes de 2005, en términos de paridad de poder de compra).

(35 millones en zonas urbanas vs 17 millones en zonas rurales, de acuerdo a la medición de pobreza multi-dimensional).⁹ El incremento severo de la pobreza urbana que inició en 2008 se encuentra en el centro mismo del debate de las reformas de la política social y el mercado laboral. Es muy probable que el estancamiento real salarial, el alto desempleo y el subempleo hayan llevado al incremento de la pobreza urbana moderada en el periodo 2008-2010. Al mismo tiempo, los lazos de protección social en las áreas urbanas están menos focalizadas que en las zonas rurales. El Programa de Empleo Temporal se centró básicamente en las zonas rurales y aunque se amplió a las zonas urbanas en 2009 no pudo evitar el incremento de la pobreza urbana. El programa insignia destinado a la protección social, *Oportunidades*, no fue diseñado para ayudar a la población que pudiese caer en la pobreza transitoriamente debido al impacto de la crisis.

La desigualdad y vulnerabilidad de la clase media mexicana también se ha incrementado. A lo

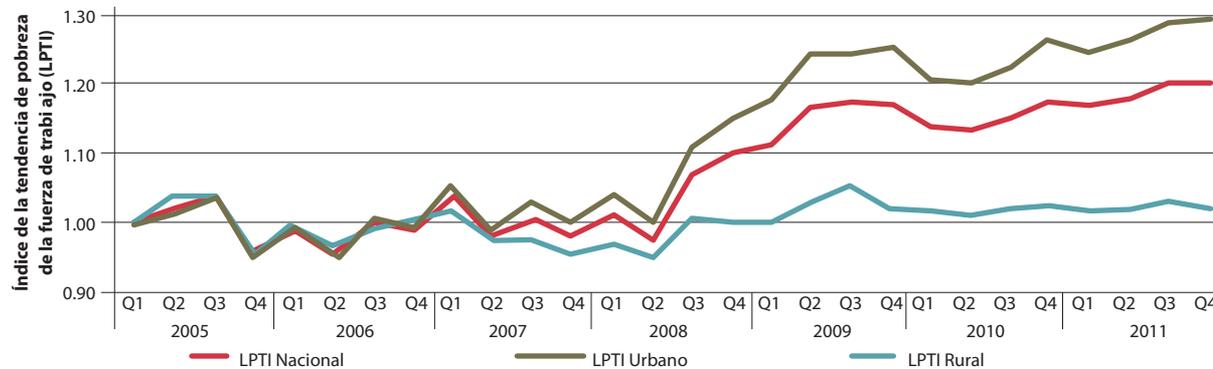
largo del último decenio México ha sido testigo del surgimiento de la clase media del país¹⁰. Sin embargo, la vulnerabilidad de la clase media ante las sacudidas de la crisis y descenso en la movilidad económica se encuentra en el centro de los debates sobre política económica. Después de la reciente crisis económica mundial el crecimiento del ingreso per cápita (2008-2010) fue negativo para todos los deciles de ingreso (por más de 2 puntos porcentuales). Las mayores pérdidas de ingreso las registraron quienes se encuentran en la cúspide y en la base de la distribución del ingreso, siendo los que se encuentran en pobreza moderada los que experimentaron las menores pérdidas. La cobertura limitada de la seguridad social (seguro de desempleo limitado y elevado costo del gasto privado en salud) explica la vulnerabilidad de la clase media mexicana ante la posibilidad de regresar a la pobreza debido al impacto de la crisis. La expansión de los programas sociales, dirigidos a los hogares de ingresos más bajos, no ha ido acompañada de un

FIGURA 8. El ingreso de la fuerza laboral llevó a la reducción de la pobreza en América Latina y en mucho menor medida en México



Fuente: Cálculo del Banco Mundial, Azevedo et al. (2012) con pobreza moderada en US \$4/día PPP 2005. Datos del periodo 2000-2010

FIGURA 9. Un indicador importante de pobreza —seguimiento de individuos con ingresos salariales insuficientes para cubrir la canasta alimentaria básica— se ha ido incrementando



Fuente: CONEVAL, 2012. Datos del periodo 2005-2011

incremento de la seguridad social para aquellos grupos vulnerables con ingresos por encima de la línea de pobreza¹¹.

Las disparidades en el ingreso regional siguen siendo una preocupación. El ingreso per cápita en la entidad federativa más rica fue 6.7 veces la de la más baja en 1950 y 6.1 en 2000. En 2010 la entidad federativa con la pobreza moderada más alta fue Chiapas (78.4 por ciento), seguida de Guerrero y Oaxaca (cada una con 67.2 por ciento), mientras que Nuevo León tuvo la más baja (28.7 por ciento). La disparidad de ingreso entre los municipios mexicanos también es grande. Además, el acceso y la calidad de los servicios suministrados también varía significativamente entre regiones. Las entidades federativas y municipios con mayores tasas de pobreza tienden a ser las más propensas al crimen y/o a desastres na-

turales, y aquellas donde la población se dispersa en lugares montañosos con acceso limitado a servicios sociales básicos.

El incremento en la pobreza y la vulnerabilidad destaca la urgencia de contar con una agenda de reforma enfocada en reducir la desigualdad de oportunidades mediante un crecimiento incluyente. En México, la mayor parte de la reducción de la pobreza en los últimos diez años se debió a factores demográficos (incremento de población adulta). En contraste, para América Latina el incremento en el ingreso de la fuerza laboral fue el principal factor que contribuyó a la reducción de la pobreza (véase Figura 8). Desde 2008, el índice de la tendencia de pobreza de la fuerza de trabajo (un indicador destacado de pobreza que hace un seguimiento del número de individuos que no puede cubrir la canasta alimentaria básica con su

ingreso laboral) se ha ido incrementando, sugiriendo que probablemente la pobreza permanecerá alta. Para reducir la pobreza y desigualdad, la agenda para la reforma en México requiere abordar varios desafíos relacionados entre sí: (i) fallas del mercado laboral que obstaculizan la creación de más y mejores puestos de trabajo; (ii) el impacto que los desastres de origen natural y la crisis económica tiene sobre los pobres; (iii) falta de mecanismos de aseguramiento para reducir la vulnerabilidad de los hogares; y (iv) disparidades regionales reflejadas en oportunidades desiguales en el acceso y calidad de servicios sociales básicos.

Promover los mercados laborales para un crecimiento incluyente

México enfrenta desafíos conforme busca desarrollar un mercado laboral que proteja a los trabajadores, cree más y mejores empleos para los hombres y las mujeres, y mejoren su nivel de vida en el largo plazo. Avanzar hacia la formalización de la fuerza laboral, institucionalización de la protección social universal y mejorar la educación para todos los trabajadores, pueden contribuir a una productividad laboral más alta y crecimiento económico.

El trabajo es la principal fuente de ingreso para la mayoría de la población, particularmente para los hogares de ingreso bajo. La importancia que tiene el ingreso producto del trabajo para los hogares de ingreso bajo refuerza la importancia que tiene promover un mercado laboral dinámico que pueda contribuir a la reducción de la pobreza. Mientras el ingreso producto del trabajo ha sido la principal causa de la reducción de la pobreza y la movilidad ascendente en América Latina, no ha tenido resultados similares en México. Entre 2000 y 2010 sólo contribuyó 23 por ciento a la reducción de la pobreza moderada en México en comparación con 41 por ciento en la región (véase Figura 8). Las disparidades de género en el ingreso producto del trabajo se siguen manteniendo, con las mujeres trabajadoras ganando en promedio 20 por ciento menos que los hombres¹².

El vasto sector informal en México, refuerza la desigualdad. La movilidad entre el empleo formal e informal proporciona un mecanismo de amortiguamiento contra el desempleo durante las bajas en la actividad económica. No obstante, limita la capacidad de gasto público del gobierno y restringe los beneficios de la seguridad social. La prevalencia de la informalidad deja fuera del sistema de seguri-

dad social aproximadamente a la mitad de la fuerza de trabajo, exacerbando con ello las desigualdades. Durante la crisis de 2008, sólo los trabajadores con acceso al sistema formal de pensiones pudieron recurrir a retiros anticipados de las cuentas de ahorro para el retiro como un mecanismo de aseguramiento para responder a sus necesidades de consumo. La fuerza laboral informal también genera presiones fiscales para el gobierno. Por un lado, resulta en una base tributaria limitada, por el otro, el gobierno tiene que financiar un conjunto de programas sociales para no contribuyentes. Los programas que buscan proteger a los trabajadores informales pueden tener implicaciones inesperadas, en la medida que pueden hacer que la informalidad sea más atractiva para quienes inician su integración al mercado de trabajo y llevan a una reubicación de trabajadores hacia actividades de baja productividad. A pesar de la recuperación económica de 2010, las tasas de informalidad han permanecido constantes, con dos de cada tres nuevos trabajadores entrando al mercado de trabajo informal.

Choques económicos recientes se sumaron a las presiones del mercado laboral existentes. La oferta laboral está sobrepasando la demanda laboral. Un crecimiento de la población más alto de lo esperado, un cinco por ciento de incremento en las tasas de participación laboral desde 2005 y un cambio en la emigración a Estados Unidos han incrementado significativamente la oferta laboral. Previo a la crisis de 2008 la economía mexicana podía absorber la oferta laboral, manteniendo un desempleo estable y relativamente bajo. Sin embargo, durante el segundo semestre de 2008 y en 2009 se abrió una brecha entre la oferta y la demanda de la fuerza laboral. Para 2010 el crecimiento del empleo nuevamente se igualó a la oferta laboral, aun cuando la brecha permanece.

La composición de la fuerza laboral ha cambiado hacia puestos de trabajo de menor calidad. La participación de la fuerza laboral en puestos de trabajo en el sector de bienes comercializables declinó desde 2005, aunque se incrementó en los servicios no comerciables; estos últimos caracterizados por baja productividad. No obstante la recuperación económica, los salarios reales han permanecido estancados e incluso han caído; en 2010 se encontraban aún en torno al 90 por ciento de sus niveles de 2008. El número de puestos de trabajo que pagan por debajo de dos salarios mínimos se incrementó durante la crisis y actualmente representa el mayor número de los puestos de trabajo, a diferencia de años previos

cuando eran más comunes los puestos de trabajo entre dos y tres salarios mínimos.

La agenda de reforma debe enfocarse en esfuerzos para incrementar de habilidades de los trabajadores, enfrentar las rigideces del mercado laboral y mejorar la protección social. Debido a la importancia del ingreso producto del trabajo para los hogares de ingreso bajo, deberá fomentarse la inclusión social mediante intervenciones que ayuden a los grupos más vulnerables a adquirir habilidades orientadas al mercado laboral y el acceso al mercado laboral. En términos más generales, el gobierno debe buscar fortalecer el desarrollo de habilidades mediante la educación y servicios de capacitación, mejorar los servicios de intermediación de empleo, enfrentar las rigideces del mercado laboral y promover programas activos del mercado de trabajo. La agenda también necesita fortalecer el sistema de protección social, en particular el seguro de desempleo, para los pobres y los no tan pobres pero vulnerables ante repentinas pérdidas de ingreso en una crisis.

Mejorar la protección social

A pesar de los avances recientes, la protección social enfrenta desafíos importantes de equidad y eficiencia. El sistema de protección social mexicana incluye varios esquemas de aportación a la seguridad social, programas de asistencia social y programas para el mercado laboral. Programas de protección social como el de *Oportunidades* son mundialmente reconocidos como bastante exitosos. Sin embargo, el sistema de protección social en su conjunto sufre de programas fragmentados, con debilidades en su diseño, y con cobertura limitada (véase México nota de política 5).

El sistema de protección social permanece fragmentado. En el seguro de salud los distintos esquemas de aportación y el sistema de protección social en salud operan en paralelo con muy poca coordinación. Cada uno de los esquemas cuenta con sus propias fuentes de financiamiento, paquete de servicios de seguro, estructura administrativa, reservas financieras y red de suministro de servicios; lo cual resulta en grandes ineficiencias. Para los mercados laborales, los programas se traslapan y se duplican. En el ámbito federal, 63 programas y acciones promueven la generación de ingreso y bienestar económico, muchas con las mismas metas y poblaciones objetivo (en su mayoría poblaciones indígenas y rurales).

El sistema de protección social enfrenta debili-

dades en el diseño y la focalización de la población objetivo de los programas. México ha obtenido experiencia en la focalización de los programas de protección social hacia los pobres (*Oportunidades* y *Seguro Popular*). Sin embargo, algunos programas sociales (como el de los subsidios a los energéticos) siguen beneficiando desproporcionadamente a la población más rica, al tiempo que absorben una gran cantidad de recursos. Otros programas son regresivos debido a su diseño, como el Subsidio para el Empleo que sólo cubre a los trabajadores del sector formal (menos de 5 por ciento de los subsidios va al decil de hogares más pobre).

Incluso los programas más exitosos sufren de ineficiencias. Una reforma organizacional y funcional de los esquemas del seguro de salud, particularmente en lo relacionado con la separación de financiamiento y suministro, así como mecanismos de pago de proveedores que permitan compras estratégicas, podría fortalecer el desempeño. Recurrir más a los pagos basados en la producción podría ofrecer incentivos a los proveedores para reducir ineficiencias y mejorar la calidad, particularmente si las adquisiciones se hacen a través de diferentes esquemas y ello se convierte en la norma. El Programa *Oportunidades* se beneficiaría de la revisión de condiciones que originalmente lo motivaron y haciendo los ajustes apropiados, incluyendo mayor enfoque en la promoción de la empleabilidad de los beneficiarios, apoyar a quienes viven en regiones propensas a desastres, eficiencia en las zonas urbanas y mecanismos de intervención en zonas indígenas.

Los vacíos en la cobertura afectan particularmente a la población pobre y vulnerable y a quienes se encuentran en el sector informal. Los servicios de empleo que promueven la empleabilidad e intermediación, tienen cobertura limitada, al mismo tiempo que persisten vacíos en las zonas urbanas y periurbanas. El sistema de pensiones también presenta desafíos. Sólo 7 por ciento de quienes tienen 65 años de edad o más en el decil de la población más pobre reciben una pensión, en comparación con 41 por ciento de los más ricos. La reciente expansión de programas no contributivos —como *70 y más* y *Seguro Popular*— cubren algunos de los vacíos, sin embargo, siguen siendo insuficientes para garantizar plena protección a las personas mayores. Mientras algunos instrumentos pueden proteger los hogares en momentos de emergencia o crisis, el sistema de protección social carece de un rango amplio de mecanismos para mitigar los impactos negativos de los choques económicos.

Promoviendo el crecimiento verde e incluyente

Si bien el crecimiento incluyente es fundamental para la convergencia del ingreso y la reducción de la pobreza, tiene que reconocerse que el medio ambiente y el uso de los recursos naturales constituyen una parte integral de la agenda de reforma en México. Es ampliamente reconocido que el crecimiento económico es un detonador de desarrollo social y humano. Sin embargo, la experiencia internacional ha mostrado que frecuentemente está acompañado por el deterioro del medioambiente local y mundial, al tiempo que impacta negativamente a los miembros de la sociedad más pobres y vulnerables. Esto subraya la importancia de una agenda para un crecimiento verde que mitigue los daños ambientales al tiempo que garantiza un desarrollo sostenible e incluyente¹³.

El crecimiento verde se define como crecimiento eficiente, limpio, ambientalmente sostenible y socialmente incluyente. Si bien es frecuente que al desarrollo sostenible se le trate como un objetivo de largo plazo, el crecimiento verde es la vía más corta hacia ese objetivo de largo plazo, enfocándose en preocupaciones más inmediatas. El enfoque al crecimiento verde se ocupa de las necesidades en el corto plazo (próximos 5-10 años) antes que el mundo quede atrapado en patrones que pudieran ser irreversibles y altamente costosos. Su objetivo es obtener el máximo de las sinergias y de co-beneficio económico¹⁴.

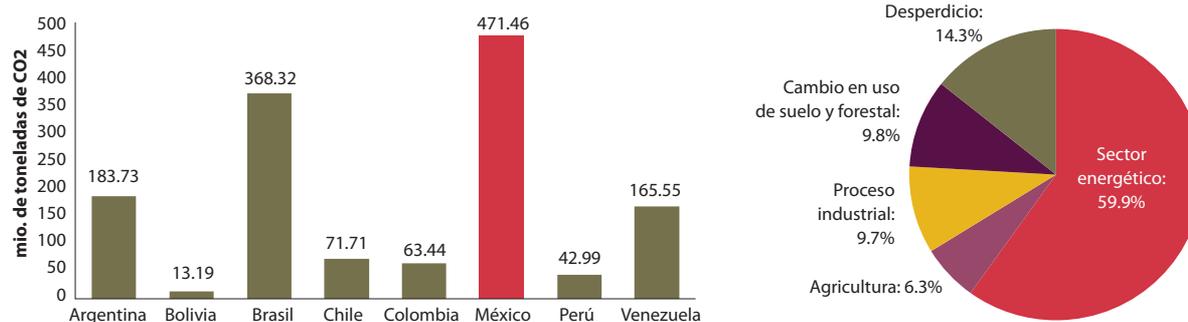
México tiene una larga historia en múltiples aspectos de sostenibilidad ambiental y cambio

climático. Al país se lo reconoce ampliamente como líder mundial en temas de cambio climático y es pionero entre los países en desarrollo en políticas y negociaciones relativas al cambio climático. La estrategia integral del país con respecto al crecimiento económico resistente al cambio climático y con baja intensidad de carbono, es una de las más ambiciosas del mundo.

No obstante, la vulnerabilidad del país ante el cambio climático sigue siendo alta, especialmente en las zonas rurales. México está experimentando periodos más largos de calor, lo que resulta en sequías, lluvias más intensas y huracanes, frecuentes inundaciones y deslizamientos de laderas. El cambio ambiental tiene y seguirá teniendo efectos negativos desproporcionados en los grupos de población pobre e indígena que depende de fuentes de ingreso altamente sensibles al clima. Un estudio del Banco Mundial encontró: "Estimaciones del costo macroeconómico de desastres naturales sugieren que, en promedio, cada uno produce una reducción de 0.6 por ciento en el producto real per cápita. Dado que desde los 1990 dichos efectos ocurren una vez cada tres años, en vez de una vez cada cuatro años como ocurriría en el periodo desde los 50s, el impacto promedio en los países afectados sería de una reducción de 2.0 por ciento en el producto per cápita por década".¹⁵

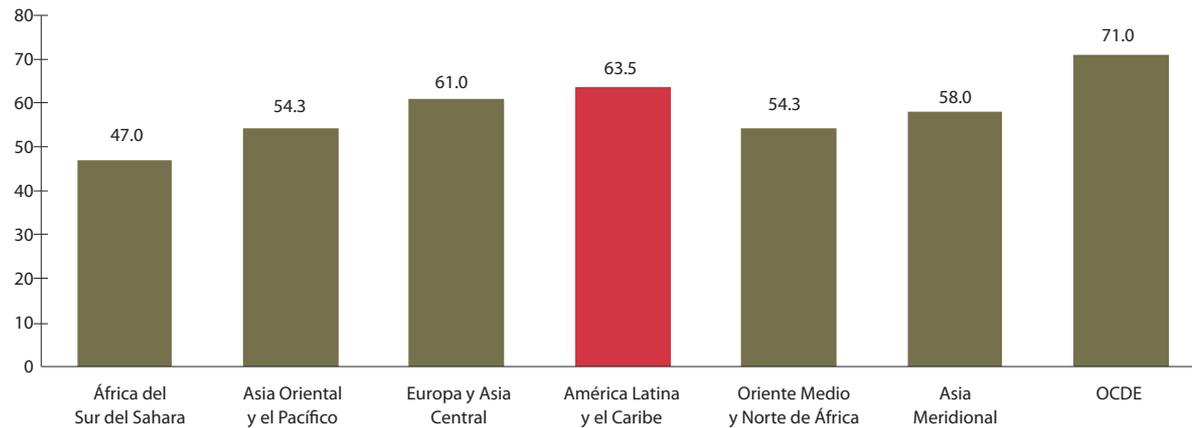
Como uno de los mayores contribuyentes de CO₂ en América Latina, México ha adoptado un ambicioso plan para reducir la emisión de gases de efecto invernadero. México ocupa el lugar número 12 en el mundo como emisor de bióxido de carbono (CO₂, emisiones de 471.46 mio. de toneladas de CO₂)¹⁶ (véase Figura 10). La agenda para el cambio

FIGURA 10. México es uno de los principales países que contribuyen a la emisión mundial de CO₂, principalmente a causa del sector energético

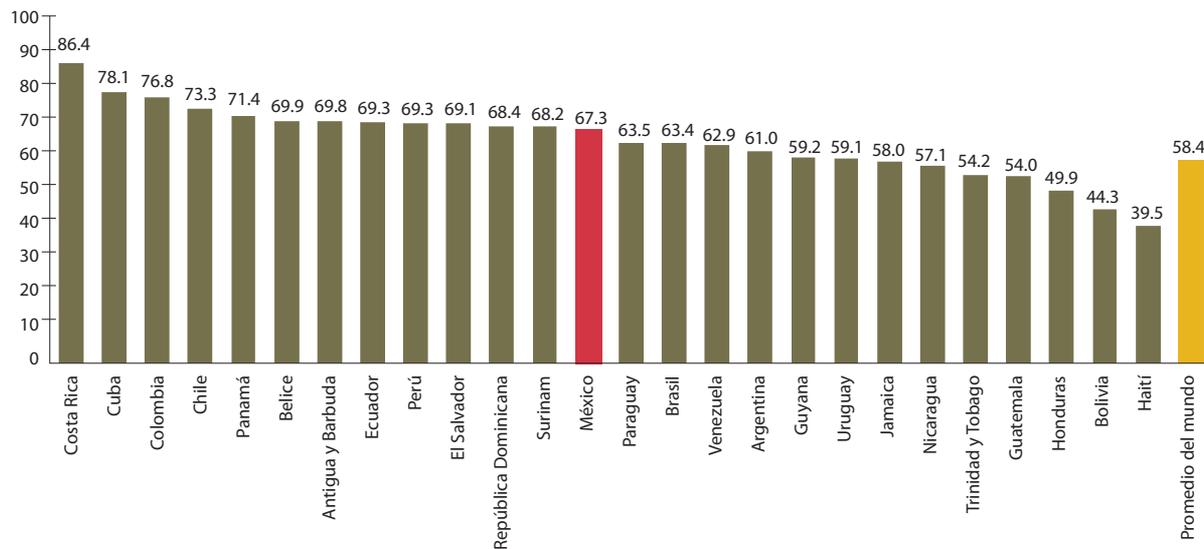


Fuente: Cálculo del Banco Mundial con base en datos de 2006 provenientes del Instituto Nacional de Ecología. Cuarta Comunicación Nacional. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2009 y PNUD Indicadores Ambientales 2007

FIGURA 11. México tiene un desempeño ambiental medio en América Latina



Puntajes del EPI: México y países de América Latina



Fuente: Base de datos del Índice de Desempeño Ambiental (EPI, por sus siglas en inglés) y cálculos del personal de Banco Mundial. Los puntajes más altos indican mejor desempeño ambiental

climático incluye la cooperación con las entidades federativas así como la recientemente aprobada Ley General de Cambio Climático, que exhorta a una reducción de 30 por ciento de CO₂ para 2020 y una reducción de 50 por ciento para 2050 (comparados con los niveles de 2000).

No obstante el desempeño de México en la agenda climática mundial y nacional, las presiones ambientales locales siguen incrementándose. Un indicador agregado que generalmente se utiliza es el Índice de Desempeño Ambiental (EPI, por sus siglas en inglés), que es una sumatoria de 25 medidas distintas de presión ambiental¹⁷. El EPI combina estimaciones de contaminación en aire y agua, agotamiento de recursos y aspectos relacionados con políticas y marcos institucionales. Al igual que con

cualquier medida general, hay problemas con la agregación e interpretación, sin embargo, el EPI es un punto de partida muy útil para evaluar el desempeño de los países con respecto a otros países con similitudes. América Latina tiene un buen desempeño en relación con otras economías en desarrollo, mientras que México tiene un desempeño medio en la región (véase Figura 11).

México ha adoptado reformas innovadoras para promover un crecimiento verde e incluyente. Políticas innovadoras como la Hipoteca Verde han desencadenado fuerzas del mercado en el servicio de la eficiencia ambiental. El programa Hipoteca Verde ofrece créditos para la instalación de paquetes de accesorios de equipo verde (como calentadores solares, focos ahorradores e inodoros y llaves de agua de bajo

consumo). Inicialmente diseñado como un agregado a un crédito hipotecario convencional, el programa Hipoteca Verde ha evolucionado y ahora también se aplica a la remodelación, ampliación y actividades de construcción. El programa inició en 2008 y fue modificado en 2011 en un intento por ampliar las opciones para seleccionar paquetes de accesorios y de esa manera promover patrones de consumo más verdes. Previa a 2011 el paquete del programa era fijo y dependía de las zonas climáticas. A la fecha el beneficiario puede ser comprar una casa con equipo instalado o elegir el equipo a ser instalado en la casa.

Para avanzar, hay dos preocupaciones críticas de política que es necesario abordar para promover un crecimiento más verde e incluyente: reducir la huella ambiental (externalidades) y contar con una gestión de activos naturales bajo presión. En la medida en que México crece y se industrializa también crecerá la incidencia de la contaminación en ausencia de respuestas de una política compensatoria. De igual forma seguirán incrementándose las demandas por recursos naturales de propiedad compartida como agua y bosques, aumentando la necesidad de innovación de políticas y liderazgo.

Un crecimiento más verde requiere reducir la huella ambiental de la economía urbana. En particular, abordar asuntos de política pendientes, relacionados con la planeación del uso de suelo, recolección de desechos, contaminación urbana y eficiencia energética (véase México nota de política 6).

Planeación urbana: México es un país altamente urbanizado. Reducir un desarrollo urbano intensivo en recursos debe llevar a beneficios significativos en la eficiencia y una mejora de las actividades económicas, mejorando así la eficiencia y calidad del crecimiento. La urbanización también tiene externalidades negativas que impactan y afectan adversamente la calidad de vida, la sustentabilidad ambiental y la exposición a desastres de origen natural, principalmente para la población más vulnerable. Enfrentar estas externalidades (de una forma económicamente apropiada) rendirá una eficiencia por partida doble: eficiencia y beneficios económicos en términos de mejorar la gestión del uso del suelo y mayor productividad y resistencia.

La agenda café: Aun cuando México ha desarrollado una buena legislación ambiental y

estrategias de protección relacionadas con la gestión de desechos¹⁸, no han sido adecuadamente implementadas, especialmente en el ámbito local. Sigue habiendo vacíos importantes, incluyendo un número insuficiente de instalaciones para la disposición de desechos sólidos y peligrosos, drenaje municipal y contaminación de ríos por descargas industriales en zonas urbanas y ambientes costeros, sería contaminación de aire, agua y tierra especialmente en los centros urbanos. Los lugares contaminados pueden resultar en impactos a la salud humana muy significativos, frecuentemente asociados con comunidades pobres o marginadas.

Eficiencia energética: El sector energético es uno de los más importantes en la economía mexicana. Primero, los ingresos petroleros contribuyen por lo menos con un tercio del presupuesto federal, aunque la producción y reservas de petróleo han venido declinando constantemente. Segundo, siendo de propiedad pública y financieramente restringido por la asignación de presupuesto federal, el sector energético se ha visto limitado en términos de avance tecnológico, prácticas corporativas y políticas de precios. Tercero, el consumo y producción de energía contribuye en más de 60 por ciento del total de emisiones de gases de efecto invernadero. Mejorar la eficiencia energética podría mejorar la competitividad del país y mitigar la carga fiscal de los subsidios energéticos. Sin embargo, las políticas energéticas tienen implicaciones importantes económicas, ambientales y sociales, de tal forma que poner atención cercana a estos temas, será de alta prioridad para permitir su avance.

Un crecimiento más verde también requiere una gestión óptima del uso de recursos naturales. Avances y desafíos en relación con bosques, gestión de recursos hídricos y del sector energético (véase México Notas de Política 7) incluyen:

Gestión forestal y biodiversidad: Si bien los recursos forestales de México han sido valorados desde hace mucho como fuente de madera, son crecientemente apreciados por el papel que desempeñan para regular el medioambiente. México ocupa el décimo segundo lugar en cobertura forestal en el mundo, con 33 por ciento

de su área territorial clasificada como bosques o “terrenos maderables”¹⁹. La pobreza está muy generalizada en comunidades forestales, debido a la degradación (el problema generalizado de propiedades comunales) así como fallas del mercado que no reconocen el valor de los servicios ambientales que generan los bosques. De esta forma la vigilancia sobre los bosques y la biodiversidad deben seguir ocupando un lugar prominente en la agenda de políticas.

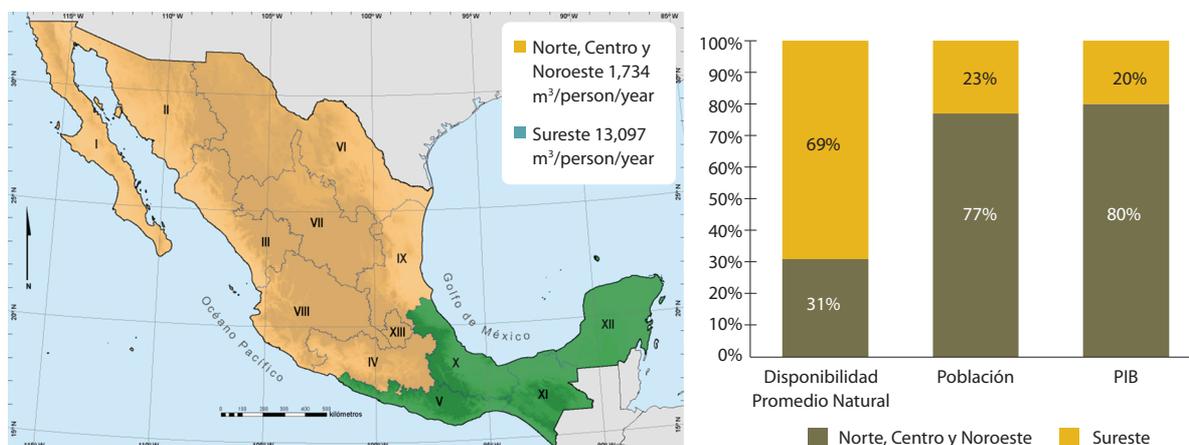
Gestión de recursos hídricos: La reducida disponibilidad de agua y pobre calidad del recurso son dos de los principales factores que afectarán el crecimiento y desarrollo económico en México. Los recursos hídricos en México son escasos y su distribución es heterogénea en el territorio, estando la mayor concentración de suministro en el sur, mientras que la población y la mayor demanda del líquido se encuentran en el norte árido del país (véase Figura 12). Cerca de 63 por ciento del suministro proviene de fuentes de agua superficiales y 37 por ciento de los mantos freáticos²⁰. A pesar de la mejora constante en la gestión de los recursos hídricos en el país, hay amplia evidencia de los costos asociados con una gobernanza deficiente de dichos recursos, que incluye enfermedades, incremento en los costos de fuentes alternas y el costo del subsidio eléctrico implícito a los agricultores mexicanos²¹. Sin embargo, es la extracción no

sostenible de los recursos en mantos freáticos que sigue siendo con mucho el mayor desafío no resuelto en México.

Energía renovable: La posibilidad de que México se convierta en importador neto de petróleo plantea el desafío de transformar radicalmente la composición de la matriz energética. La estructura basada fuertemente en hidrocarburos y la reducción de producción petrolera afecta la configuración del sector de energía eléctrica y otros usos industriales. Mediante la introducción de nuevas tecnologías y cambios regulatorios, el sector de energía eléctrica se ha convertido en el principal impulsor de la demanda de gas natural en México. La diversificación a través de la aplicación del uso de fuentes de recursos renovables es un elemento esencial para el fortalecimiento de la sostenibilidad de largo plazo de la economía mexicana.

Finalmente, se requiere desarrollar un sistema integral de seguimiento y monitoreo de presiones ambientales. El liderazgo de México y sus esfuerzos iniciales para desarrollar cuentas de PIB Verde son pasos en la dirección correcta. Para avanzar, los desafíos que quedan son (i) fortalecer las mediciones disponibles para cada sector (indicadores físicos y económicos de progreso ambiental) y (ii) seguir avanzando sobre la base de las cuentas de PIB Verde para dirigir las políticas económicas y sectoriales.

FIGURA 12. El desafío de la distribución de recursos hídricos en México: la mayor parte del suministro de agua se concentra en el sur mientras que la demanda de agua es mayor en el norte del país más árido



Fuente: Banco Mundial con base en CONAGUA Atlas del Agua 2010

Promoviendo finanzas públicas sólidas y un gobierno eficiente

Finanzas públicas sólidas y un gobierno eficiente son cruciales para alcanzar y sostener una agenda de crecimiento verde e incluyente. Una administración pública moderna es fundamental para ejecutar eficientemente y con efectividad los programas públicos y para recabar los recursos necesarios para financiar dichos programas. Una administración pública eficiente y coordinada con instituciones bien articuladas también tiene que manejar las presiones fiscales de medio plazo, a través de opciones de política consistentes con los recursos disponibles. En algunas áreas (como políticas macroeconómicas y gestión de deuda pública) México ha desarrollado las instituciones y sistemas necesarios. En otras como la gestión del gasto para alcanzar resultados de calidad, se han logrado avances al establecer un marco, pero sigue habiendo desafíos para mejorar la operación de todo el ciclo presupuestario y de políticas. Finalmente, aun cuando se han logrado mejoras en la administración tributaria en años recientes, México enfrenta el desafío de desarrollar un sistema tributario de base amplia que mejore sustancialmente los ingresos públicos para financiar sus esfuerzos de desarrollo sin desalentar la inversión y la generación de empleo en el sector formal.

Mejorando la provisión de servicios y la calidad de gestión del gasto

En años recientes México ha llevado adelante una serie de iniciativas importantes para mejorar la calidad del gasto y la provisión de servicios públicos. Esto incluye: desarrollo de un nuevo marco jurídico para incrementar la eficiencia del gasto, incluyendo el Sistema de Evaluación de Desempeño o SED, que afecta a los tres órdenes de gobierno, que define nuevas políticas y gestión basada en resultados y asignación de presupuesto; fortalecer la disciplina presupuestaria mediante la mejora de la gestión presupuestaria a lo largo del ciclo presupuestario, desde la planeación a la ejecución y de la auditoría a la evaluación; introducción de sistemas de información de gestión financiera (Sistema Integral de Administración Financiera Federal o SIDAFF), cuya implementación se hizo a partir de 2012; el establecimiento de una función especializada para una evaluación integral de políticas del Gobierno Federal seleccionadas y programas en la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público (véase México nota de política 9).

Todas estas iniciativas han rendido beneficios pero requieren de una institucionalización para que México mejore el desempeño del sector público y la calidad de los gastos. La asignación presupuestaria y la gestión financiera que cubran funciones esenciales en el ciclo presupuestario, que va de la planeación a la ejecución y a la evaluación, tradicionalmente se han centrado en el cumplimiento de procesos y controles de insumos. Estas funciones y sistemas necesitan de mejora para proporcionar a los administradores del sector público y los responsables de la toma de decisiones información pertinente, oportuna y de alta calidad sobre insumos y resultados financieros así como de los resultados de los proyectos y programas públicos. Este desafío requiere de acciones en varios frentes: seguir implementando criterios contables modernos y armonizados y políticas de asignación de presupuesto con información basada en desempeño, recurriendo al uso intensivo de tecnologías de la información para la gestión del sector público (e-gobierno), incrementando los estándares de procedimientos administrativos y de adquisiciones, y fortaleciendo la capacidad del Gobierno Federal y de los gobiernos de las entidades federativas para suministrar oportunamente bienes y servicios públicos de alta calidad.

El Sistema de Evaluación y Desempeño encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha orientado el proceso presupuestal hacia un proceso de asignación de presupuesto informado por resultados y desempeño. Para incorporar las dimensiones de resultados y desempeño en la asignación presupuestaria, el nuevo sistema utiliza indicadores de desempeño para los programas del sector público, junto con evaluaciones sistemáticas de las políticas y programas del sector público. Consolidar la asignación de presupuesto con base en el desempeño en los ámbitos del Gobierno Federal y de los gobiernos de las entidades federativas depende de la consolidación del SIDAFF y los sistemas de gestión financiera equivalentes en las entidades federativas, mejorando la calidad de la información de desempeño, institucionalizando la función de evaluación y trabajando con los secretarios del sector para consolidar la cultura de desempeño, implementar las nuevas herramientas y procesos, y ampliar las capacidades para usar dichas herramientas y procesos. Como lo muestra la experiencia en otros países, establecer un sistema de información del desempeño requiere un cambio cultural con un nuevo estilo de gestión basado en incentivos

de desempeño, delegar gestión y un enfoque en insumos, producto y resultados. Además, debido a que la gestión informada en resultados requiere de mecanismos para contabilidad, presentación de informes e información consolidada, se están modernizando y armonizando los sistemas contables.

Completar el programa de armonización contable seguirá siendo un reto para la siguiente administración. Esta tarea, que no es simplemente técnica, requerirá un liderazgo político sólido para asegurar que se implementen los cambios contables y para presentación de informes como base para una gestión de recursos efectiva en el sector público. En el ámbito de las entidades federativas, apoyar los 1,200 municipios más pequeños y menos desarrollados debe ser una prioridad.

A nivel subnacional será importante proporcionar apoyo e incentivos para la implementación de sistemas de gestión financiera en el ámbito de las entidades federativas consistentes con la armonización contable. Para las entidades federativas y los municipios, establecer un sistema de clasificación presupuestaria común, en paralelo con la armonización contable, podría mejorar la transparencia fiscal y apoyar la normalización entre todos los órdenes de gobierno. Un marco contable más transparente y consolidado puede mejorar el monitoreo del gasto y alentar la eficiencia y rendición de cuentas. A lo largo de 2013 será importante incentivar mecanismos para que los gobiernos de las entidades federativas adopten un sistema integrado y apoyen a aquellos dispuestos a avanzar en primer lugar, para implementar los nuevos criterios contables.

Mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos requiere seguir con la reforma del sistema de adquisiciones iniciada en 2009. El sistema de adquisiciones públicas en México tiene un impacto fuerte en la economía del país: las adquisiciones públicas equivalen a 40 por ciento de la asignación presupuestal federal y cerca de 10 por ciento del PIB, y los ahorros estimados de una adquisición efectiva son sustanciales. No es sino hasta recientemente que el sistema de adquisiciones estaba sobre regulado, se enfocaba fuertemente en la función administrativa y se basaba sobre todo en la regulación jurídica. Los principales desafíos son consolidar los sistemas actuales y dirigirse a más áreas. De especial importancia es seguir subrayando los resultados por desempeño. Debido a que el riesgo de desperdicio y corrupción en el sistema de adquisiciones es alto, la reforma y monitoreo del proceso de adquisiciones pueden rendir beneficios sustanciales para la economía y la sociedad.

Gestionando las presiones fiscales de mediano plazo

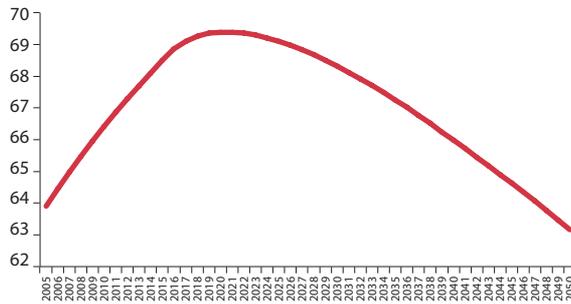
El gasto en salud y pensiones se incrementará en la medida que la población envejezca y experimente una transición epidemiológica. El gasto público relativo al envejecimiento de la población se materializará paralelamente a las demandas para cubrir los vacíos existentes en el sistema de seguridad social y protección social del país (véase México nota de política 10). En las próximas dos décadas se proyecta que de la población total, la participación correspondiente a personas con 65 años de edad o más se duplicará (véase Figura 13). Esta transición demográfica se espera que lleve a un incremento del gasto público en pensiones y provisión de ingreso para personas mayores en cerca de uno por ciento del PIB a lo largo de dicho periodo. De manera similar, el gasto de salud es sujeto de incrementos debido a las transiciones demográfica y epidemiológica del país. Lo más probable es que el gasto total de salud crezca de 6 a 8 por ciento del PIB a lo largo de las dos próximas décadas. Aproximadamente la mitad de este incremento estará a cargo del sector público.

Las finanzas públicas de México dependen fuertemente de los ingresos petroleros, pero los precios altos recientes ocultan una reducción preocupante en la producción de petróleo. La producción de petróleo ha declinado en 25 por ciento después de su punto más alto en 2004. Las estimaciones de reservas y producción de petróleo están rodeadas por un gran margen de incertidumbre y aunque la producción se estabilizase al nivel actual de 2 millones 500 mil barriles al día, en una economía en crecimiento resultará en una caída de ingresos petroleros como porcentaje del PIB. A lo largo de las dos siguientes décadas una estabilización en la producción de petróleo podría representar una reducción de ingresos petroleros como porcentaje del PIB de 3 puntos porcentuales.

La declinación de los ingresos petroleros, incrementos en el mediano plazo de gasto en salud y pensiones así como otros requerimientos de gasto del sector público son una exhortación a fortalecer a la recaudación fiscal La recaudación tributaria federal en México (13.8 por ciento) se encuentra por debajo del promedio de la OCDE (19.2 por ciento). Si se incluyen los impuestos locales y aportaciones de seguridad social, México desciende hasta la última posición entre los países de la OCDE (véase Figura 14). Aun cuando las características generales y tasas estatutarias del sistema tributario mexicano se

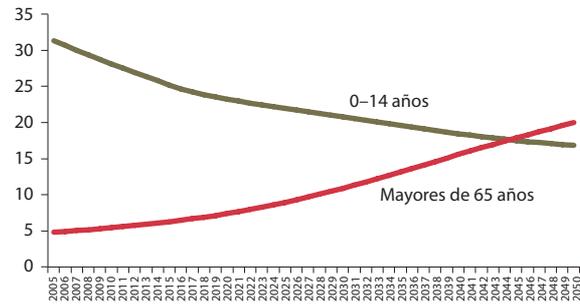
FIGURA 13. Las presiones de mediano plazo sobre el gasto, relacionadas con el envejecimiento de la población, se están incrementando

Edad de la población 15–64 años, 2005–2050
(porcentaje del total de la población)



Fuente: Base de datos World Development Indicators del Banco Mundial (Abril 2012)

Población más joven y más vieja, 2005–2050
(porcentaje de la población total)



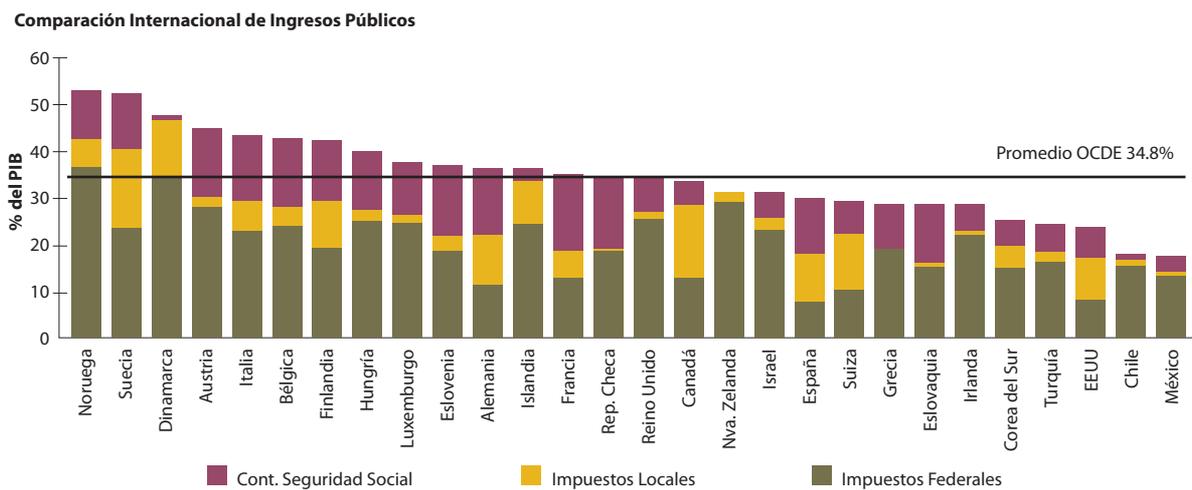
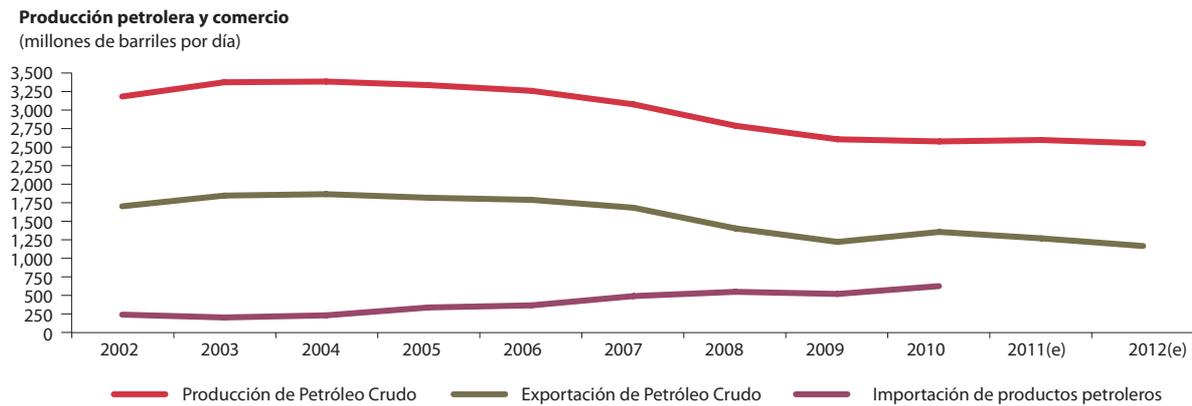
comparan favorablemente con las internacionales, la eficiencia de la recaudación tributaria sigue estando sustancialmente baja en comparación con países similares.

Una economía informal grande, reduce la base tributaria y numerosos brechas fiscales y excepciones obstaculizan la recaudación tributaria y facilita la evasión. El Servicio de Administración Tributaria estima que cerca del 77 por ciento del impuesto sobre la renta (ISR) que se debe de pagar por ingresos no salariales no se paga y que la evasión del impuesto al valor agregado (IVA) es de 35 por ciento. Regímenes fiscales preferenciales para empresas y personas físicas, excepciones al IVA y múltiples tasas complican el sistema tributario y facilitan el incumplimiento. Las excepciones, deducciones y tasas múltiples generan pérdidas de ingreso sustanciales, tienen el mismo efecto en la asignación de presupuesto que el gasto público (como subsidios) y alteran la equidad horizontal y vertical del sistema tributario.

Adoptar una reforma fiscal integral que simplifique el sistema tributario, reforme los subsidios energéticos y amplíe la base tributaria podría incrementar sustancialmente el ingreso. Reducir o retirar gastos tributarios podría ampliar la base tributaria y fortalecer los ingresos. La pérdida de ingresos fiscales debida a estos gastos es enorme y básicamente regresiva. De igual manera reducir los subsidios públicos, especialmente prevalentes en el sector energético, también podrían mejorar los ingresos públicos. Los subsidios a la energía, altamente regresivos en México, ocultan los costos de los recursos. Retirarlos incrementará los ingresos, evita señales de precios distorsionados y ayudan a que México alcance sus metas de mitigación del cambio climático.

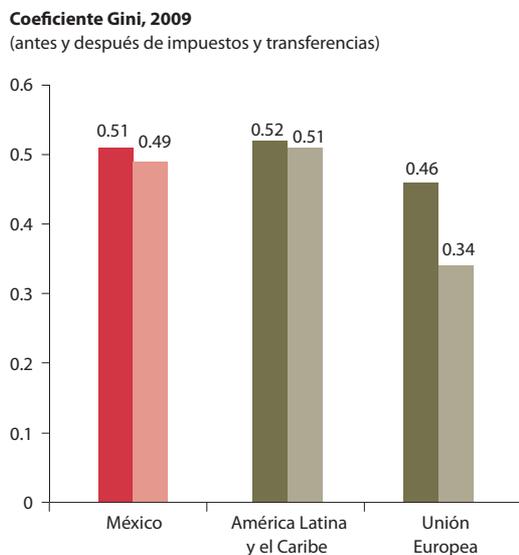
La reforma fiscal también debe buscar mejorar la equidad. El coeficiente Gini en México permanece prácticamente sin alteración antes y después de impuestos, en contraste con los países de la Unión Europea donde los impuestos y las transferencias públicas reducen sustancialmente las desigualdades de ingreso (véase Figura 15). Esto es, parcialmente, resultado de una baja participación de impuestos sobre la renta progresivos en los ingresos tributarios totales. La reforma fiscal debe incluir una evaluación cuidadosa de su impacto distributivo. Sin embargo, la incidencia distributiva de las medidas fiscales individuales deben ser de menor preocupación que la incidencia distributiva general del paquete de impuestos y beneficios. Los subsidios a la energía, las excepciones al IVA y la tasa cero son en efecto subsidios al consumo no focalizados. El monto del subsidio obtenido depende del gasto de los hogares en los productos subsidiados, que tiende a incrementarse con el ingreso. La pérdida de poder adquisitivo para los hogares de ingreso bajo, que genere la ampliación de la base tributaria y el retiro de los subsidios a la energía, habrá que evaluarla paralelamente con un incremento en programas de gasto social focalizado. Eliminar subsidios y regímenes fiscales preferenciales, junto con mecanismos de compensación para los hogares de bajo ingreso, podría llevar a un beneficio neto en la función de redistribución del ingreso del sistema fiscal. Una reforma fiscal que se enfoque en mejorar el impacto redistributivo de los impuestos y transferencias públicas puede mejorar la confianza ciudadana en el Estado, la cual a la fecha está por debajo de otros países de América Latina, lo que refleja la decepción de los contribuyentes con la provisión de servicios públicos (véase Figura 16).

FIGURA 14. Caída de la producción petrolera e ingresos fiscales bajos plantea un desafío para la gestión de los ingresos



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012. Para gráfico derecho, OECD Economic Surveys: México 2011.

FIGURA 15. La política fiscal no tiene mucho impacto redistributivo en México y América Latina

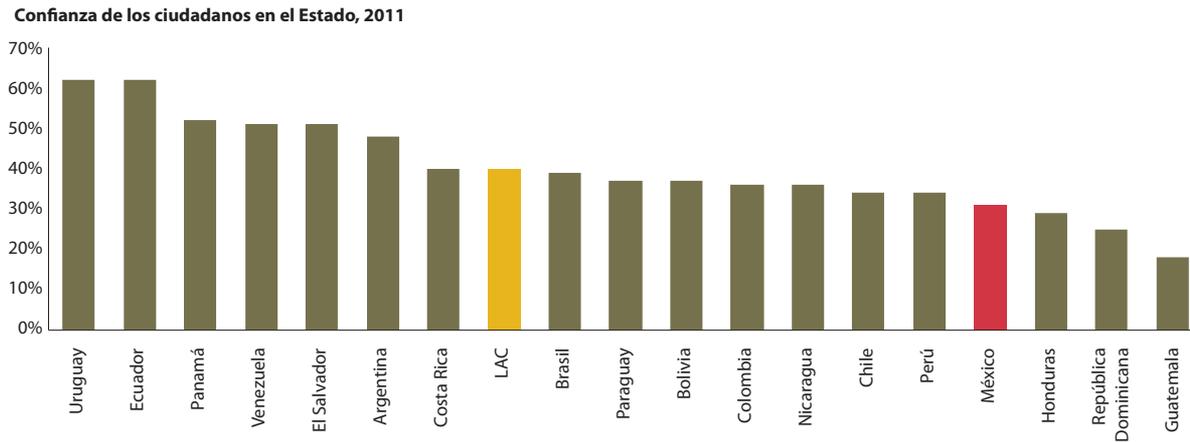


Fuente: OCDE 2009; Scott, 2010.

Mejorar las finanzas públicas en el ámbito subnacional

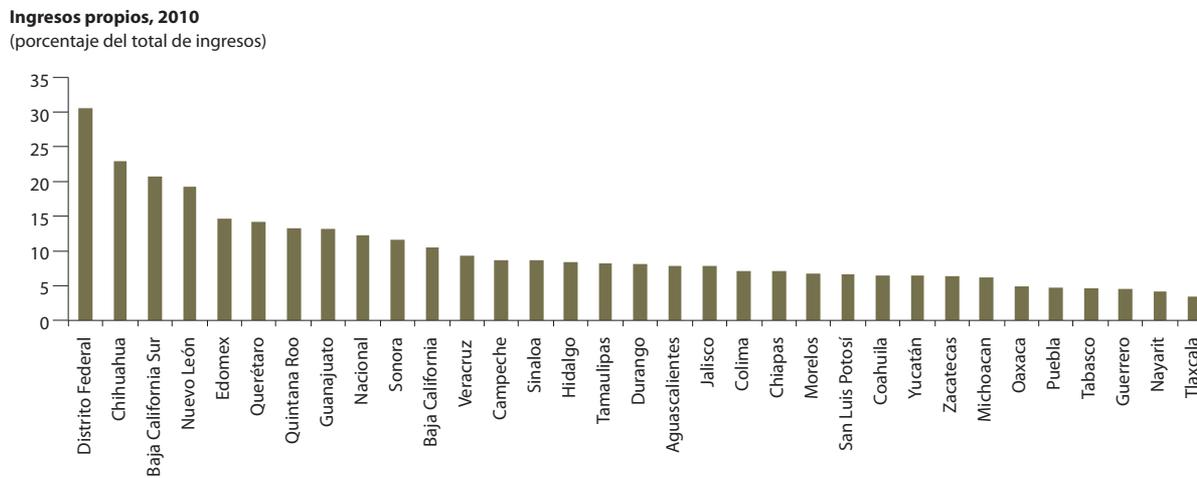
La alta centralización del sistema tributario mexicano ha reducido los incentivos para que los gobiernos de las entidades federativas recauden impuestos. Varios gobiernos a nivel subnacional sufren de capacidad administrativa limitada para cumplir con funciones fiscales administrativas, al tiempo que su dependencia de las transferencias federales sigue siendo muy alto (90 por ciento del ingreso público de las entidades federativas). Estos desequilibrios verticales, combinado con el incremento en transferencias federales discrecionales, han reducido los incentivos para que las entidades federativas incrementen sus ingresos propios. El impuesto predial, por ejemplo, es una fuente importante de ingreso público para los gobiernos subnacionales en los países de la OCDE, sin embargo en México

FIGURA 16. La confianza ciudadana en el Estado permanece baja en México, en comparación con otros países de América Latina

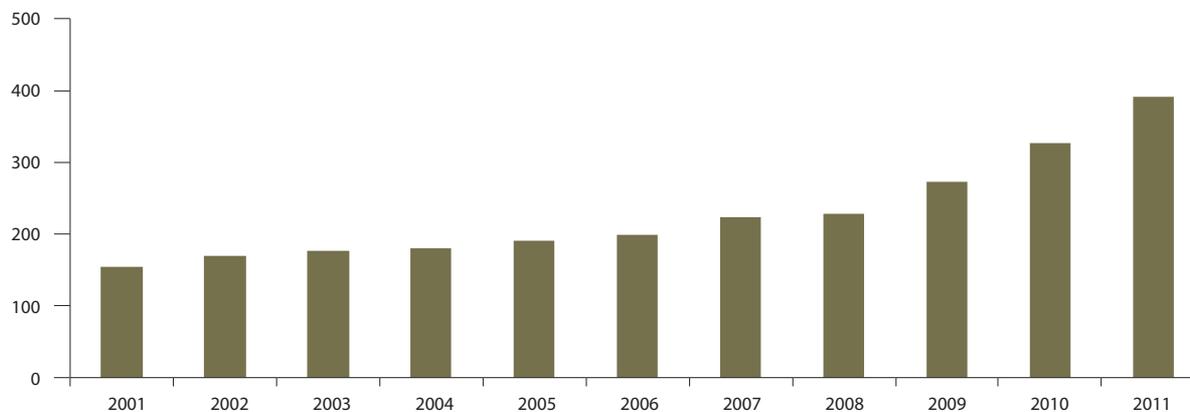


Fuente: Policy Note No. 8 Strengthening Public Revenue and Expenditure Management to Enhance Service Delivery

FIGURA 17. Las finanzas públicas subnacionales enfrentan ingresos fiscales bajos e incremento de deuda pública a partir de 2009



Deuda subnacional
(MX\$ miles de millones, a precios constantes de 2011)



Fuente: Gráfico izquierdo con base en datos provenientes del INEGI (Abril 2012). Gráfica del lado derecho con base en datos provenientes de Estadísticas de Deuda Pública de Estados y Municipios de la SHCP (Abril 2012)



equivale a tan sólo 0.2 por ciento del PIB. Mientras tanto los gastos en el ámbito subnacional continúan creciendo rápidamente y ahora constituyen más de la mitad del gasto público total.

Depender de las transferencias federales incrementa la volatilidad de las finanzas públicas en el ámbito subnacional durante periodos de inestabilidad económica y presiona sobre la deuda pública de las entidades federativas (Véase Figura 17). La ausencia de disciplina fiscal ha llevado a una posición fiscal insostenible en algunas entidades federativas. Esto exhorta a contar con programas de consolidación fiscal que combinen el financiamiento (condicionado a objetivos fiscales y de suministro de servicios) con asistencia técnica para movilizar ingresos de las entidades federativas y mejorar la gestión del gasto. Asimismo, exhorta a contar con mecanismos transparentes para la resolución de crisis en el caso de las entidades federativas que caigan en presiones fiscales (véase México nota de política 11).



* * *

La agenda de reformas que se presenta en este resumen, y que se describe con mayor detalle en el compendio anexo de notas de política (www.bancomundial.org.mx), implica desafíos pero es factible. Propone una agenda para una reforma integrada que busque promover la productividad, reducir la pobreza y la desigualdad, promover el crecimiento verde y fortalecer las finanzas públicas y la eficiencia del gobierno. México tiene una oportunidad única en el próximo sexenio para promover el crecimiento incluyente y sostenible. Sin embargo, ello requerirá definir prioridades y compartir responsabilidades entre el gobierno electo y los ciudadanos.

* * *

Estas notas fueron preparadas por un equipo de economistas del Banco Mundial y especialistas de los diferentes sectores. El equipo estuvo dirigido por Paloma Anós Casero e incluyó a: Arturo Ardila, Pedro Arizti, Tania Begazo, Raja Bentaouet, Diomedes Berroa, Kristyna Bishop, María Eugenia Bonilla, Alessandra Campanaro, Roland Clarke, Andrea Coppola, Aline Coudouel, Wendy Cunningham, Richard Damania, Laurent Debroux, Charles Delfieux, Jozef Draaisma, Svetlana Edmeades, Gerardo Esquivel, Eva Gutiérrez, Ricardo Hernández, Carolina Hoyos, Jane Hwang, Óscar Ishizawa Escudero, Todd Johnson, Theresa Jones, David Kaimowitz, Markuz Kitzmuller, Esperanza Lasagabaster, Marth Licetti, Luis Felipe López Calva, William Maloney, Catalina Marulanda, David Michaud, Robert Montgomery, Edgardo Mosqueira, John Nash, Angélica Núñez, María Catalina Ochoa, Alexandra Ortiz, Stefano Pagiola, Alan D. Poole, Cristian Quijada, Karina Ramírez, Gaudencio Ramos, Rekha Reddy, Paula Restrepo, Graciela Reyes Retana, Carlos Rodríguez Castelar, Luis San Vicente, Jordan Schwartz, Kinnon Scott, Rodrigo Serrano, Francisco Sucre, Guadalupe Toscano, Azul del Villar, Ariel Yépez, Natasha Zamecnik y Javier Zuleta. La nota se enriqueció con los comentarios de los gerentes de sector (Rodrigo Chaves, Lily Chu, Louise Cord, Malcom Cosgrove-Davies, Wambui Gichuri, Maninder Gill, Joana Godinho, Keith Hansen, Arturo Herrera, Ede Jorge Ijjasz-Vásquez, Karin Erika Kemper, Aurelio Menéndez, Laurent Msellati, Reema Nayar, Marialisa Motta, Mansoor Rashid, Ethel Sennhauser, Auguste Tano Kouame y Anna Wellenstein); la Unidad de Gestión de País (Harold Bedoya, Gloria Grandolini, Sabine Hader, Eguiar Lizundia González y Fernanda Zavaleta) y la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) (Roberto Albisetti, Yvy Figueroa y Laura Vila). También refleja los comentarios hechos por revisores internos y externos, incluyendo a: Erik Bloom, Carter Brandon, David Gould, Stephane Hallegatte, Rafael de Hoyos Navarro, Marcelo Selowsky y Augusto de la Torre (Fondo Monetario Internacional). Patricia Chacón-Holt, Beatriz Franco y Rosa María Hernández-Fernández aportaron asistencia invaluable durante el proceso de producción. Bruce Ross-Larson y su equipo en *Communications Development Incorporated* (CDI) proporcionaron asistencia muy útil en la edición.

Notas

- 1 Este compendio no aborda los desafíos económicos ni sociales vinculados con la seguridad ciudadana. Se han iniciado esfuerzos de investigación paralelos que permitan arrojar luz sobre las tendencias en la inseguridad ciudadana y sus implicaciones para un crecimiento incluyente y sostenible en México.
- 2 En términos de paridad de poder de compra ajustado por el PIB per cápita.
- 3 Bosworth y Collins, 2003.
- 4 Hanson, 2010.
- 5 OECD Economic Surveys: México 2011
- 6 Solow (1956), Romer (1990), Grossman & Helpman (1991), Aghion & Howitt (1992), y Aghion & Howitt (2007).
- 7 Evidencia basada en el sector manufacturero de Estados Unidos muestra que el incremento en un punto porcentual en la intensidad de la I&D de una industria incrementa la tasa de crecimiento del producto por trabajador en dicha industria, entre 0.08-0.16 puntos porcentuales, Zachariadis (2003).
- 8 Bourguignon F. y S. Dessus (2009). Equity and Development: Political Economy Considerations. En Levy, S. y M. Walton (Eds.), *No Growth Without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico* (45-69). The International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC.
- 9 CONEVAL. 2011. Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010. Documento obtenido en www.coneval.gob.mx, en Julio 2011.
- 10 El recuento de la clase media queda definido por el número de individuos con un ingreso diario de entre 10 y 50 dólares estadounidenses (en dólares estadounidenses a precios constantes de 2005, en términos de paridad de poder adquisitivo). Caen aproximadamente entre los percentiles 66o. y 98o. en la encuesta de hogares (véase el documento del Banco Mundial titulado *Economic Mobility and the Rise of the Latin America Middle Class*, 2012).
- 11 Torche, F. y L F., López-Calva. 2012. "Stability and Vulnerability of the Latin American Middle Class", de próxima aparición en Katherine Newman, ed. *Dilemmas of the Middle Class around the world*.
- 12 World Development Report. *Gender Equality and Development*. The World Bank, EE.UU. 2012.
- 13 Hallegatte S., G. Heal, M. Fay y Treguer D. *From Growth to Green Growth. A Framework*. Policy Research Working Paper. The World Bank. EE.UU. 2012.
- 14 *Ibid.*
- 15 de la Torre A., P. Fajnzylber y J. Nash. *Low Carbon-High Growth: Latin America & Climate Change*. World Bank. 2009. Page 4.
- 16 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMD), *Environmental Indicators 2007*. PNUMD. 2007
- 17 Hay diversas medidas que identifican y hacen hincapié en distintos aspectos del medioambiente, como agotamiento de recursos, o contaminación, o impactos en la salud y la actividad económica.
- 18 Por ejemplo, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su Reglamento y sus Normas Oficiales Mexicanas; Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012 (SEMARNAT).
- 19 Food and Agriculture Organization (FAO). *Global Forest Resources Assessment 2010*. Roma. Italia. 2010.
- 20 Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). *Atlas del Agua México 2011*. CONAGUA. México. 2011.
- 21 Muñoz C., S. Ávila, L. J. Santamaría, A. Martínez Cruz, A. Guevara y O. Strabidis. *Agriculture Demand for Groundwater in Mexico: Impact of water right enforcement and electricity user-fee on Groundwater level and quality*. Working Paper INE-DGIPEA/0306. INE. México. 2007.

Referencias

- Azevedo, J., G. Inchauste y V. Sanfelice. 2012. "Decomposing the Decline in Income Inequality in Latin America". *Mimeo*. Banco Mundial. 2012. *Doing Business 2012*. World Bank. Washington, D.C.
- _____. 2012. *World Development Indicators Database*. World Bank. Washington, D.C.
- Bosworth B. y S. Collins. 2003. *The Empirics of Growth: An Update*, Brookings Papers on Economic Activity, 2003 (2), 113-179.
- Botero, J.C., S. Djankov, R. LaPorta, F. Lopez-de-Silanes, y A. Shleifer. 2004. "The regulation of labor", *The Quarterly Journal of Economics*, 1339-1382
- CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). 2011. Atlas del Agua en México.
- CONEVAL (El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) 2012. *Poverty Estimates*. Mexico City.

- Hanson, G.H. 2010. "Why isn't Mexico rich?", *Journal of Economic Literature*, 48 (4), 987-1004.
- Heston, A. Summers, R. y B. Aten. (2011, June). "Penn World Table Version 7.0", *Center for International Comparisons of Production, Income and Prices*, University of Pennsylvania, United States.
- INE (Instituto Nacional de Ecología). 2009. "Cuarta Comunicación Nacional". Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2012. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. Distrito Federal, Mexico.
- Levy, S. and M. Walton. 2009. "No Growth Without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico." The International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2011a. *Economic Surveys: Mexico*, Paris, France.
- _____. 2011b. *Education at a Glance, 2011: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- _____. 2009. *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. Paris.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2007. *Indicadores Ambientales*. México.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2012. *Estadísticas de Deuda Pública y Municipios*. Distrito Federal, Mexico.
- Scott, J. 2010. "Gasto Público para la Equidad: Del Estado Excluyente hacia un Estado de Bienestar Universal." Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Distrito Federal, México.
- World Economic Forum. 2011. *Global Competitiveness Report 2011-2012*, Geneva.

Policy Notes

- Policy Note No. 1: Fostering Sound Financial Sector Development
- Policy Note No.2: Toward a More Competitive Business Environment
- Policy Note No.3: Fostering Innovation for Productivity and Competitiveness
- Policy Note No.4: Labor Markets for Inclusive Growth
- Policy Note No.5: Promoting an Integral Social Protection System
- Policy Note No.6 Reducing the Footprint Of Growth
- Policy Note No.7: Using Natural Resources in an Optimal Way
- Policy Note No.8: Managing Medium-Term Fiscal Challenges
- Policy Note No.9: Strengthening Public Revenue and Expenditure Management to Enhance Service Delivery
- Policy Note No.10: Strengthening Subnational Public Finance

