


Prosperidad

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



**REFLEXIONES DESDE LA ACADEMIA
PARA EL PROCESO DE PLANEACIÓN
NACIONAL DEL DESARROLLO EN EL
MARCO DE LA
AGENDA 2030**

Autor:

José Alberto Lara Pulido
Centro Transdisciplinar Universitario
para la Sustentabilidad (CENTRUS)

El presente trabajo refleja y es producto de la colaboración con el proyecto Iniciativa Agenda 2030, implementado por la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ por sus siglas en alemán), por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ por sus siglas en alemán). Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente representan la opinión institucional de la GIZ. Se autoriza la reproducción parcial o total, siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite a la fuente de referencia.

Ciudad de México a 15 de noviembre de 2018,

Universidad Iberoamericana

Estos documentos de política son el resultado de una reflexión promovida desde la Universidad Iberoamericana durante 2017 e inicios de 2018 en relación con las transformaciones que requiere México para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. Este trabajo fue coordinado por un grupo de académicos de distintas disciplinas de la Universidad Iberoamericana, en el que también participó un grupo amplio de académicos e investigadores de diversas instituciones de educación superior, quienes enriquecieron y validaron las propuestas de política que aquí se exponen.

En total, se desarrollaron cinco documentos de política que abordan los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, agrupados en los ejes: Personas, Prosperidad, Planeta, Paz y Alianzas. Adicionalmente, se desarrolló un documento integrador que sintetiza las propuestas de política discutidas en los otros cinco. Cada documento describe la importancia de la respectiva temática a partir de elementos teóricos y evidencia empírica. Asimismo, plantea un diagnóstico sobre la situación actual de México y discute las causas que subyacen a dicha situación. Posteriormente, se presentan las mejores prácticas y opciones de solución de las que se tiene evidencia en el mundo. A partir de esto, se desarrollan propuestas de política específicas, estableciendo un vínculo con las causas subyacentes que atienden. Finalmente, se presenta un análisis de barreras, un mapa de actores y metas a alcanzar.

Mediante estos documentos, la Universidad Iberoamericana manifiesta su genuino interés en contribuir a la reflexión nacional en el marco de la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo, reafirmando así su compromiso con la construcción de una sociedad más libre, solidaria, justa, incluyente, productiva y pacífica, que propicie el desarrollo sostenible de México.

Dr. Alejandro Guevara Sanginés
Vicerrector Académico

Índice

I. Resumen ejecutivo.....	8
II. ¿Por qué es importante la prosperidad?.....	13
III. ¿En dónde está México?.....	21
IV. Causas subyacentes.....	25
V. Mejores prácticas internacionales.....	31
VI. Oportunidades y barreras para la transformación.....	37
VII. Metas.....	53
Anexos.....	55
Referencias.....	60



I. Resumen ejecutivo

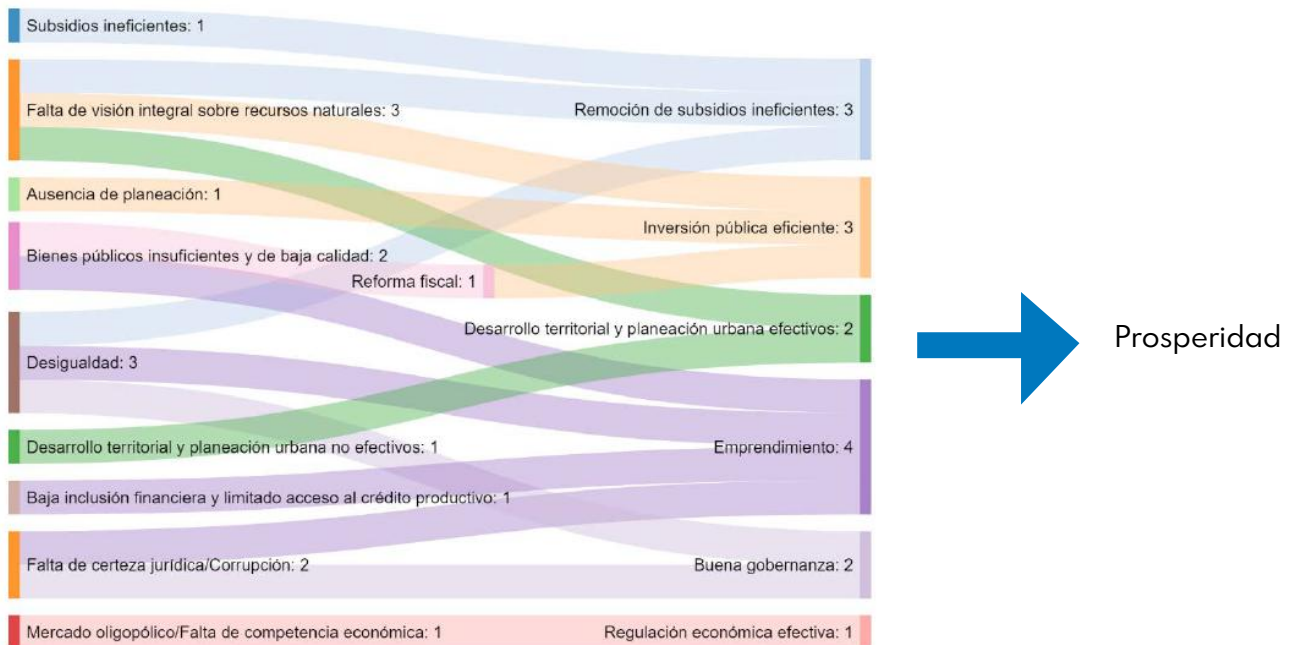
Prosperidad significa crecimiento económico, inclusivo, sostenible y digno. Si bien no hay una receta ingenieril para el crecimiento económico, en este documento identificamos algunos factores que lo favorecen, los cuales son: mantener el estado de derecho, impulsar la regulación económica efectiva, fortalecer el sistema fiscal y su posterior inversión en bienes públicos y transferencias, y favorecer el emprendimiento a partir de facilitar el hacer negocios y elevar la capacidad de agencia de las personas. Adicionalmente, el crecimiento económico debe tener un carácter sostenible para que asegure la prosperidad futura de la sociedad. Esto implica el reconocimiento de los daños ambientales y sociales que provocan algunas actividades económicas, y también reconocer los beneficios que otras generan. Este reconocimiento se operacionaliza en un sistema de precios sociales, en los que se corrigen las fallas de mercado y de gobierno por medio de instrumentos económicos y regulatorios, bajo una óptica de minimización de costos sociales. Además, la Prosperidad requiere respetar los principios básicos de justicia, esto es, garantizando a todos los mexicanos un derecho igual a un vector de libertades básicas, mientras que las desigualdades sociales y económicas deben resolverse beneficiando a los más desfavorecidos y asegurando igualdad de oportunidades.

México tiene una posición relativamente favorable en algunas dimensiones de la prosperidad, específicamente en la cobertura de energía eléctrica, en el desempeño logístico de la infraestructura de comercio y transporte, y en el porcentaje reducido de personas en poblaciones urbanas que viven en tugurios. Sin embargo, hay múltiples dimensiones en las que tiene importantes rezagos. Estas son: la falta de eficiencia en el sector energético, la alta dependencia de fuentes de energía basadas en el petróleo, gas y carbón, altos niveles de empleo vulnerable, bajo crecimiento económico, falta de innovación, profunda desigualdad económica y condiciones de vida no adecuadas en entornos urbanos.



Las causas que subyacen a estos problemas son: la presencia arraigada de subsidios ineficientes en la industria, transporte, energía y agricultura, una falta de visión sostenible sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, la ausencia de planeación a largo plazo, la falta de competencia económica efectiva, la ausencia de certeza jurídica, la corrupción, y en general la falta de un estado de derecho pleno, la provisión insuficiente y de baja calidad de bienes públicos, la inexistencia de una visión territorial en política pública, y una política de desarrollo territorial y urbana no efectiva. En la medida en que estas causas subyacentes se solucionen, México podrá incrementar su prosperidad. En la Figura 1 se presenta el vínculo entre las causas subyacentes identificadas y las soluciones generales que se identificaron.

Figura 1. Causas subyacentes y soluciones



Fuente: Elaboración propia.



Específicamente, ante estas problemáticas, se diseñaron siete ejes estratégicos de atención:

1. Adoptar un sistema de precios sociales mediante la remoción gradual de subsidios ineficientes.
2. Fortalecer las instituciones de regulación económica.
3. Favorecer el emprendimiento a partir de facilitar el hacer negocios y elevar la capacidad de agencia de las personas.
4. Fortalecer la gobernanza.
5. Fortalecer la base fiscal y establecer reglas técnicas para la inversión pública.
6. Fortalecer la inclusión financiera.
7. Fortalecimiento de la política de desarrollo territorial y planeación urbana a partir de una visión integral.

A su vez, estos ejes se traducen en políticas específicas que se describen en la Tabla 1.

Tabla 1. Políticas específicas propuestas

Eje estratégico	Políticas específicas
Remoción de subsidios ineficientes.	Desacoplamiento de los subsidios a partir de compensaciones en efectivo y/o Reorientar los subsidios que están enfocados a incrementar la capacidad productiva (por ejemplo, a bienes de capital) y condicionarlos a resultados de sostenibilidad ambiental deseables.
Fortalecer la regulación económica.	Realizar una evaluación independiente de la reforma de competencia económica que tuvo lugar en 2014 Identificar y eliminar restricciones a la competencia creadas por la normativa administrativa federal. Atribuir a la COFECE la capacidad de emitir opiniones vinculantes en materia de competencia, en torno a las modificaciones que se hagan a Reglamentos de leyes federales. Revisión pública, por parte de las instituciones a cargo de la regulación económica, para introducir la competencia en los procedimientos de contratación gubernamental de proyectos de inversión de gran magnitud. Implementar un programa de incentivos presupuestales a las entidades federativas que logren construir o fortalecer marcos normativos procompetitivos. Ejercer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y locales que atenten contra la libre competencia y concurrencia.



<p>Favorecer el emprendimiento.</p>	<p>Desarrollar una versión efectiva y eficiente del sitio www.tuempresa.gob.mx y que sea liberado al público hasta que se tenga certeza de su correcto funcionamiento.</p> <p>Acelerar la transición a un enfoque digital en los aspectos relacionados con los negocios.</p> <p>Simplificación administrativa en los aspectos relacionados con los negocios.</p>
<p>Fortalecer la gobernanza.</p>	<p><i>Retomar las políticas propuestas en el documento de política "Paz".</i></p>
<p>Fortalecer el sistema fiscal e inversión en bienes públicos.</p>	<p>Modificar la Ley Nacional de Archivos para que la gestión de archivos esté a cargo de un organismo autónomo.</p> <p>Crear una ley nacional de infraestructura que permita planear, desde un punto de vista técnico, las decisiones de inversión de obras de infraestructura que tienen un impacto a largo plazo.</p> <p>Realizar un diagnóstico consultado y vinculante sobre las necesidades de infraestructura a nivel nacional que considere un periodo de 20 a 30 años.</p>
<p>Fortalecer la inclusión financiera.</p>	<p>Elevar la inclusión financiera utilizando la cobertura de los programas sociales, al vincular los apoyos otorgados a cuentas bancarias o transferencias utilizando dispositivos móviles.</p> <p>Utilizar la infraestructura de comunicaciones para servicios bancarios.</p> <p>Dotar a las tiendas de conveniencia de terminales de venta y software de manera gratuita (replicar el programa Tecno-Tienda de la Ciudad de México).</p> <p>Otorgar incentivos fiscales a comercios y empleadores que realicen la mayoría de sus operaciones por medios bancarios.</p> <p>Evaluar la factibilidad de incorporar funcionalidades de servicios bancarios a la credencial de elector.</p>
<p>Fortalecer la política territorial y de planeación urbana.</p>	<p>Adaptar los programas de subsidio a esquemas concurrentes, en donde participen diferentes niveles de gobierno, pero también dependencias de diferentes sectores.</p> <p>Generar economías de escala en la política territorial a partir de un sistema unificado y articulación de política.</p> <p>Realizar intervenciones específicas para reconstruir el tejido social en áreas deterioradas, en colaboración con otros niveles de gobierno.</p> <p>Establecer criterios de compactación de la ciudad y de garantizar el acceso a bienes públicos en los nuevos proyectos de desarrollo de vivienda.</p> <p>Impulsar la innovación a través del financiamiento de la investigación y desarrollar pruebas piloto de ideas innovadoras</p>

Fuente: Elaboración propia.



A partir de las políticas propuestas se planteó un cronograma en términos de indicadores deseables estrechamente relacionados con dichas políticas que se presenta en la tabla 2.

Tabla 2. Cronograma de implementación.

ODS	2020	2022	2024	2026	2028	2030	Alcance (% de logro)
Indicadores de bienes y servicios							
Cero subsidios ineficientes.	10%	30%	100%				100%
Base fiscal duplicada.	10%	20%	40%	60%	80%	100%	100%
Indicadores de resultados							
Indicadores de <i>Doing Business</i> en el percentil 50-75 del Banco Mundial ¹ .	50%	100%					100%
Indicadores de competencia económica en el percentil 75-90 del Banco Mundial ² .	30%	60%	100%				100%
Indicadores de gobierno efectivo en el percentil 75-90 del Banco Mundial ³ .	20%	40%	60%	80%	100%		100%
Coefficiente de Gini reducido en 20%.	10%	20%	40%	60%	80%	100%	100%
Crédito productivo incrementado en 50%.	30%	60%	90%	100%			100%
Reducción de la congestión vehicular en ciudades de más de 1 millón de habitantes en 50%.	10%	20%	40%	60%	80%	100%	100%

Fuente: 1 <http://espanol.doingbusiness.org/rankings>
 2 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>
 3 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>



II. ¿Por qué es importante la prosperidad?

¿Qué es prosperidad?

Prosperidad significa que diversas dimensiones relevantes para la realización del potencial de desarrollo del ser humano se encuentren en un estado favorable. De acuerdo con Ranis, Stewart, & Samman (2006), en este conjunto de dimensiones, se incluye el goce de bienes materiales, bienestar mental, empoderamiento, libertad política, relaciones sociales favorables, bienestar de la comunidad, igualdad, condiciones laborales favorables, opciones de ocio, seguridad política y económica, y condiciones ambientales favorables.

Desde una perspectiva más acotada, la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015) considera algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que están estrechamente relacionados con el concepto de Prosperidad. A saber: el acceso a energía no contaminante y asequible (ODS 7), trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), infraestructura resiliente, industrialización inclusiva e innovación (ODS 9), la reducción de desigualdades (ODS 10) y contar con ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11). De acuerdo con lo anterior, definimos Prosperidad en este contexto como: crecimiento económico, inclusivo, sostenible y digno.

El crecimiento económico y la inclusión

El crecimiento económico es un factor esencial para el desarrollo de un país. Si bien existe una corriente de pensamiento que propone que el mundo tiene límites físicos y, por ende, el crecimiento económico ilimitado no es posible, la historia nos ha enseñado que el ingenio humano traspasa esos límites, evitando lo que alguna vez Malthus aseguraba que sucedería (Baumol, Litan, & Schramm, 2007).



De acuerdo con Baumol et al. (2007), existen dos formas de crecer: (i) por fuerza bruta y (ii) de manera inteligente. El crecimiento por fuerza bruta se refiere, simplemente, a incrementar los insumos de producción. Así, con una tecnología dada, a mayor cantidad de insumos, mayor cantidad de producción. El problema con este enfoque son los rendimientos decrecientes a escala, lo que significa que mayor cantidad de insumos generan más producción, pero a una tasa decreciente. Por su parte, el crecimiento inteligente se refiere al avance tecnológico. La innovación tecnológica permite franquear los rendimientos decrecientes y así siempre producir más con menos recursos. De hecho, Pratt (2015) hace una analogía sobre el avance reciente de la robótica con la explosión cámbrica, que fue un salto evolutivo en los organismos en el que desarrollaron la visión y ello permitió incrementar dramáticamente la eficiencia en la caza y apareamiento. Entonces, el ser humano es capaz de dar saltos evolutivos instantáneos y franquear los límites físicos del mundo y, en particular, actualmente estamos en una fase de este tipo.

No obstante, no existe una receta ingenieril para el crecimiento económico (MacLeod, 2013), esencialmente porque no existe una bala de plata para crecer. La heterogeneidad de condiciones sociales, geográficas y culturales impide establecer una opción única para el crecimiento económico. A pesar de ello, se han identificado hechos estilizados que permiten trazar un rumbo en vías de la Prosperidad.

Para Baumol et al. (2007) son cuatro elementos fundamentales que favorecen el crecimiento económico:

1. La facilidad de hacer negocios, sin procesos burocráticos que requieran tiempo y recursos en exceso.
2. Instituciones que recompensen la actividad emprendedora, para lo cual es esencial un estado de derecho que proteja la propiedad y el cumplimiento de contratos.
3. Instituciones de gobierno que desincentiven el comportamiento criminal y la búsqueda de rentas.
4. Fortalecimiento de la regulación económica y la apertura al comercio para que las grandes empresas que ya están establecidas tengan incentivos a seguir innovando.



Los autores también hacen referencia a otros factores que influyen en el crecimiento económico, tales como los culturales, geográficos y la educación. Sin embargo, mencionan que son factores importantes, mas no determinantes. Para soportar su argumento presentan una serie de ejemplos; mencionan el caso de Suiza, que está rodeada totalmente por montañas y ello no impidió su notable desempeño económico. También Acemoglu & Robinson (2013) mencionan el ejemplo de Nogales, que es una población que se ubica en la frontera entre México y Estados Unidos y que está dividida por una cerca. Los autores indican que hay diferencias muy marcadas en términos económicos entre la parte estadounidense y mexicana, las cuales solo pueden ser atribuidas a las diferencias entre las instituciones que rigen en cada país.

Baumol et al. (2007) argumentan que, si bien el factor cultural es importante, no explica por sí solo el desempeño económico de un país. Al respecto, mencionan que, si este fuera el caso, no estaría explicado el éxito económico de muchos migrantes que salen de su país. Para los autores no es un mero caso de auto-selección (que los que salen de por sí tienen un carácter emprendedor por arriba del promedio) sino que en sus propios países la debilidad de las instituciones son las que impiden el progreso.

Respecto al factor educativo, Baumol et al. (2007) reconocen que tiene un papel importante en generar una economía emprendedora, pero mucho depende del contexto. Ejemplifican este argumento con los países de la ex Unión Soviética y de algunos de Europa del Este, en los que se realizaron esfuerzos enormes por elevar los niveles educativos, pero ello no se tradujo en una economía con un carácter emprendedor.

En definitiva, si bien Baumol et al. (2007) reconocen la influencia de factores estructurales en los que se puede influir solo a largo plazo o incluso no pueden modificarse, defienden que los 4 factores anteriormente señalados son los más importantes y determinantes del crecimiento económico. Al respecto, cabe mencionar que aun cuando los gobernantes busquen realizar transformaciones a largo plazo, es frustrante para ellos estar sujetos a plazos políticos que no van más allá de una década. Esto puede explicar por qué en algunos regímenes relativamente autocráticos del pasado (por ejemplo, en Corea del Sur y Singapur), algunas reformas



a largo plazo fueron muy exitosas (Baumol et al., 2007). Por ello, resultan de particular importancia estos factores en los que es posible incidir en un plazo menor si existe la voluntad política para ello.

Por su parte, para Besley & Persson (2011) los pilares de la Prosperidad son:

1. La capacidad de generar ingresos fiscales.
2. La capacidad de mantener un estado de derecho.
3. La capacidad de evitar el conflicto político.

Una capacidad elevada de generar ingresos fiscales permite realizar transferencias a la población vulnerable e invertir en mayor medida en bienes públicos. Por el contrario, cuando la base fiscal es baja, el gobierno en turno buscará dirigir mayores recursos a los grupos de interés que ostentan el poder y ello incrementará el potencial de violencia en la sociedad. Esto ocurre porque los recursos fiscales son tan bajos que el grupo en poder en turno solo buscará extraer las rentas posibles de dichos recursos.

Respecto a mantener el estado de derecho, los autores hacen referencia a la valía de la libertad. Al respecto, mencionan que en Estados Unidos las personas pueden robar, aceptar sobornos, manejar de manera peligrosa, pero se mantienen las cosas, más o menos, bajo control porque existen sanciones que se aplican, las cuales desincentivan estos comportamientos. En el otro extremo, esta misma libertad permite a las personas expresar sus deseos privados y llevar a cabo proyectos que inciden en el crecimiento económico, porque saben que viven en un entorno en los que el derecho de propiedad y de defenderse ante el daño de otros está protegido. En este sentido, un gobierno debe favorecer la libertad de actuar y procurar instituciones inclusivas. Si este no es el caso, el potencial de violencia se incrementa.

En síntesis, para Besley & Persson (2011) una economía más productiva hará mayores inversiones en fortalecer la capacidad legal y fiscal, las cuales deben estar enfocadas al interés común y basadas en factores redistributivos.

Baumol et al. (2007) mencionan que las críticas al capitalismo y a la visión de crecimiento económico provienen de una visión monolítica de



este sistema económico. Solemos colocar en dos extremos el capitalismo y el comunismo. Sin embargo, para ellos existen diferentes tipos de capitalismo, a saber:

1. El capitalismo guiado por el estado.
2. Capitalismo oligárquico.
3. Capitalismo de grandes empresas.
4. Capitalismo emprendedor.

La característica común de estas 4 categorías es el reconocimiento de la propiedad privada, pero cada uno tiene un efecto muy distinto en el crecimiento económico, lo cual tiene que ver con los mecanismos de innovación y la visión sobre la actividad emprendedora que tiene cada uno de ellos.

En el capitalismo guiado por el Estado, el gobierno trata de dirigir el mercado, frecuentemente apoyando solo a industrias particulares, de las cuales espera que se conviertan en las “ganadoras” para posteriormente extraer las ganancias.

En el capitalismo oligárquico la mayoría de la riqueza y del poder está concentrada en un reducido grupo de individuos y familias. Este sistema puede entenderse como una cleptocracia, en la que no se busca el crecimiento económico per se, sino la extracción de la riqueza por un grupo reducido de individuos.

En el capitalismo de grandes empresas la propiedad de estas está ampliamente dispersa en un número elevado de inversionistas. Cuando la economía está sostenida en este tipo de empresas, la innovación es limitada, porque los inversionistas viven de las ganancias marginales; además, generalmente el gobierno solo apoya a un puñado de estas empresas, basándose en un concepto de orgullo nacional y bajo la creencia de que escalarán la economía nacional para convertirla en un competidor global. En este tipo de sistema, las grandes empresas buscan la protección del Estado ante las cortes y ante las instituciones reguladoras.

Finalmente, el capitalismo emprendedor se basa en un número elevado de empresas que continuamente están buscando innovar para mantener o ganar una posición en el mercado; esto lo hacen generando productos



que frecuentemente transforman el mercado e inciden de manera positiva en la calidad de vida. Este tipo de economía está caracterizada por un premio al tomar un riesgo y dedicar tiempo a ello, además, dicho premio está protegido por el entorno institucional. En este sistema, los emprendedores enfocan su esfuerzo en obtener un “mega-premio” que les signifique millones de dólares en ganancias. Cabe señalar que en este tipo de economías, el emprendedor típico generalmente gana menos que un empleado, pero la recompensa psicológica es un gran aliciente, esto es, ser el propio jefe, orgullo y auto-realización. Además, en un entorno de este tipo, las grandes empresas tienen más incentivos a innovar ante el riesgo de que una empresa de menor tamaño eventualmente las desplace del mercado.

De acuerdo con los autores, el capitalismo oligárquico es característico de América Latina, incluido México. En este sistema el crecimiento económico no es el objetivo central del gobierno y, por el contrario, el principal objetivo es mantener y mejorar la posición económica de unos cuantos. Además, este sistema favorece la desigualdad, el crecimiento lento, la economía informal y la corrupción. Finalmente, este tipo de sistema está presente en economías ricas en recursos naturales.

Para Friedman (2006), una economía de bajo crecimiento y con amplia desigualdad es un caldo de cultivo para la desconfianza de la población e incluso el odio. Para Baumol et al. (2007) la clave para abatir la desigualdad no estriba en cuánto ingreso se distribuye, sino en cuán fácil o difícil es para los individuos escalar económicamente. En este sentido, reducir la desigualdad económica implica mejorar la capacidad de agencia de las personas, para que tengan las oportunidades de realizar sus proyectos individuales.

Recapitulando, a partir de lo expuesto, consideramos que el crecimiento económico inclusivo implica:

1. Proteger el estado de derecho.
2. Mantener una regulación económica efectiva.
3. Fortalecer el sistema fiscal y su posterior inversión en bienes públicos y transferencias.
4. Favorecer el emprendimiento a partir de facilitar el hacer negocios y elevar la capacidad de agencia de las personas.



¿Cómo crecer? Sostenibilidad y dignidad

El crecimiento económico inclusivo será insuficiente para elevar la calidad de la vida de la población si no se realiza en un marco de sostenibilidad. De acuerdo con Stiglitz, Sen, & Fitoussi (2010), los precios de mercado están distorsionados por el hecho de que no existe una compensación por las emisiones de carbono. Estas distorsiones generan que las actividades económicas sean aparentemente más baratas en el corto plazo, a pesar de que en largo plazo implicarán una disminución en la calidad de vida y en el mismo crecimiento económico.

Sin embargo, no solo la falta de reconocimiento de las emisiones de carbono distorsiona los precios, también ocurre lo mismo con otro tipo de contaminantes. Por ejemplo, las emisiones de dióxido de azufre (SO_2) provocan la lluvia ácida en combinación con el agua, pues se convierte en ácido sulfúrico. La exposición a esta sustancia genera importantes daños a la salud. En los años noventa, el gobierno estadounidense estableció un programa para limitar estas emisiones. El programa consistió en asignar derechos de emisión a empresas generadoras de estas emisiones, de tal suerte que la suma de los volúmenes de emisiones de estos derechos estuviese por debajo de un límite aceptable. Además, se permitió el comercio de dichos derechos entre empresas. Este mecanismo incentivaba la innovación tecnológica al menor costo posible. Con este mecanismo se logró detener el problema de la lluvia ácida (Stavins, 1998). Este es un ejemplo de que el reconocimiento del efecto negativo que tiene la actividad económica en términos ambientales no detiene el progreso económico, fomenta la innovación y, a la vez, permite preservar el medio ambiente.

En general, la sostenibilidad implica el reconocimiento de los daños que generan algunas actividades económicas al medio ambiente y a la sociedad. Sin este reconocimiento, se desincentiva la innovación, se degrada el ambiente natural y se generan afectaciones a la salud de las personas. Por el otro lado, también la falta de reconocimiento de los beneficios sociales que generan algunas actividades económicas puede desincentivar algunas actividades deseables. Si no se premian buenos comportamientos, por ejemplo, prácticas agropecuarias sostenibles, entonces se previene la generación de beneficios para la sociedad.



La sostenibilidad implica castigar los males y premiar los bienes. Si en un sistema económico no se realiza este reconocimiento a través de impuestos u otros mecanismos económicos, o incluso regulatorios, los precios estarán distorsionados y, eventualmente, ello se traducirá en la insostenibilidad de la actividad económica.

La sostenibilidad también tiene una perspectiva social. Producir más a cualquier costo es ser prejuicioso para una sociedad. En ausencia de condiciones laborales dignas, en ciudades y comunidades donde las condiciones de vida van en detrimento de la calidad de vida, una sociedad no puede prosperar. Retomando a Rawls (1999), toda persona tiene un derecho igual a un vector de libertades básicas, y las desigualdades sociales y económicas deben resolverse beneficiando a los más desfavorecidos y garantizando igualdad de oportunidades para todos. Cingano (2014) presenta evidencia que indica que la desigualdad tiene un impacto negativo en el crecimiento económico y, por lo tanto, concluye que su abatimiento no solo debiera estar relacionado con objetivos sociales, sino también de desarrollo económico.

La desigualdad en México es un problema persistente y grave. De acuerdo con información del Banco Mundial, en 2014 el país registró un coeficiente de Gini de 48.2, lo cual es un valor alto en comparación con otros de similar grado de desarrollo. De acuerdo con Esquivel Hernández (2015), México está en el lugar 87 de 113 en términos de desigualdad, esto es, 76% de los países considerados tiene menores niveles de desigualdad que el nuestro. Incluso, Del Castillo (2015) argumenta que este coeficiente puede estar seriamente subestimado (por un problema de ingresos subreportados), y concluye que la desigualdad en México puede ser hasta 50% mayor a la estimada.



III. ¿En dónde está México?

En esta sección se presenta un diagnóstico acotado sobre la situación de México sobre los ODS que están considerados en el grupo de Prosperidad. Para cada ODS se presentan indicadores seleccionados que están relacionados con cada objetivo. La idea de este diagnóstico es presentar una visión agregada y gruesa de la posición de México respecto a las dimensiones de Prosperidad.

Energía asequible y no contaminante

Los 3 pilares de la política energética son el acceso, eficiencia y la fuente de producción.

En México, el acceso a la electricidad es de 99%, el cual es significativamente mayor al promedio mundial que asciende a 85%. En el contexto rural ocurre algo similar: el acceso en México es de 98% y en todo el mundo de 73%.¹ Evidentemente, la posición de México respecto de esta dimensión es favorable.

Respecto a la eficiencia, las pérdidas en la distribución de energía eléctrica ascienden a 14%, el cual es superior al promedio mundial que asciende a 8%. Países de América Latina, como Perú, Colombia y Uruguay, tienen pérdidas menores.²

Respecto a la fuente de producción de la electricidad, México produce 81% de esta a partir de petróleo, gas y carbón. El promedio mundial de este indicador asciende a 66%, por lo que México está en una posición desfavorable en esta variable.³

1 <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.ZS>

2 <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.LOSS.ZS>

3 <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.FOSL.ZS>



Trabajo decente y crecimiento económico

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) generó un indicador de empleo vulnerable, que incluye trabajadores familiares no remunerados y trabajadores autónomos como porcentaje del empleo total. Para México este indicador es de 27%, el cual es el más alto de todos los países para los que está disponible el indicador (Dinamarca 6%, Estados Unidos 6%, Francia 8%, Japón 9%, Canadá 11%, Australia 11%, España 11%, Nueva Zelanda 12%, Portugal 13%, Costa Rica 14%).⁴

Respecto al crecimiento económico, el crecimiento del PIB per cápita (a precios constantes), entre 2007 y 2016, México registra una tasa promedio de 0.7%, inferior a la registrada a nivel mundial de 1.3%.⁵

Industria, innovación e infraestructura

Para aproximar el estatus de México en términos de innovación, se usó el número de solicitudes de patentes. Al respecto, México tiene 0.01 solicitudes de patentes por cada 1000 habitantes. En el mundo este indicador asciende a 0.11 patentes por cada 1000 habitantes. Cabe señalar que México comparte con América Latina un rezago importante en esta materia. No obstante, Brasil y Chile están por arriba de México en este indicador.⁶

Otro indicador relevante es un índice de desempeño logístico de la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte. Éste fue construido a partir de una encuesta realizada por el Banco Mundial, que evaluó la calidad del comercio y la infraestructura relacionados con el transporte en una calificación cualitativa, que va del 1 (muy baja) al 5 (muy alta). Al respecto, México obtuvo una calificación de 3.1 en 2016, en tanto en todo el mundo el índice es de 2.9. Por tanto, México tiene una posición relativamente favorable.⁷

Reducción de las desigualdades

El indicador más usado para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini. Para el periodo 2010-2014. México registró un coeficiente promedio

⁴ <https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.VULN.ZS>

⁵ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>

⁶ <https://data.worldbank.org/indicator/IP.PAT.RESL>

⁷ <https://data.worldbank.org/indicator/LP.LPI.OVRL.XQ>



de 48.1%, en tanto en el resto del mundo fue de 38.1%.⁸

Ciudades y comunidades sostenibles

Para este ODS se seleccionaron indicadores relacionados con el porcentaje de población urbana que vive en tugurios, el porcentaje de población urbana expuesta a niveles de concentración de partículas PM 2.5 mayores a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y un índice de congestión vehicular estimado por la empresa TomTom.

En México, 11.1% de la población urbana vivía en tugurios en el año 2014. Para el resto de países donde está disponible este indicador, el promedio asciende a 45%. Cabe señalar que en este promedio solo están considerados países en desarrollo.⁹

En términos de la población expuesta a concentraciones de PM 2.5 mayores a las recomendaciones de la OMS, en México el 100% de la población se encuentra en dicha situación. En todo el mundo este indicador asciende a 92%.¹⁰

De acuerdo con el índice de congestión vehicular, desarrollado por la empresa de productos de navegación, tráfico y mapas TomTom, que considera 390 ciudades alrededor del mundo, la Ciudad de México aparece en el primer lugar de todas con un índice de 66%, seguida de Bangkok (61%) y por Yakarta, con 58%. El promedio de las 390 ciudades consideradas es de 26%. Cada porcentaje se interpreta como el tiempo adicional que se requiere para realizar un viaje comparado con una situación sin tráfico.¹¹

En la tabla 3 se presenta una síntesis de los indicadores descritos. Como se puede observar, solo en 3 de 11 indicadores México tiene un desempeño más favorable que el resto del mundo, lo que implica que México tiene importantes retos para asegurar la Prosperidad de su población.

8 <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI>

9 <https://data.worldbank.org/indicador/EN.POP.SLUM.UR.ZS>

10 <https://data.worldbank.org/indicador/EN.ATM.PM25.MC.ZS>

11 https://www.tomtom.com/en_gb/trafficindex/



Tabla 3. Situación de México

ODS	Indicador	México	Mundo	Semáforo
Energía asequible y no contaminante	Acceso a electricidad	99%	85%	●
	Pérdidas en la distribución	14%	8%	●
	Producción proveniente de petróleo, gas y carbón	81%	66%	●
Trabajo decente y crecimiento económico	Empleo vulnerable	27%	14%*	●
	Crecimiento del PIB per cápita	0.7%	1.3%	●
Industria, innovación e infraestructura	Solicitudes de patentes por cada 1,000 habitantes	0.01	0.11	●
	<i>Índice de desempeño logístico</i>	3.1	2.9	●
Reducción de las desigualdades	Coefficiente de Gini	48%	38%	●
Ciudades y comunidades sostenibles	Población urbana viviendo en tugurios	11%	45%	●
	Población expuesta a concentraciones de PM 2.5 mayores a las recomendadas por la OMS	100%	92%	●
	<i>Índice de congestión</i>	66%	26%	●

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial y de la empresa TomTom. *Costa Rica



IV. Causas subyacentes

Para analizar las causas que subyacen a los retos que tiene México para dar cabal cumplimiento a los ODS relacionados con Prosperidad, se desarrollaron mapas conceptuales para cada uno de ellos, a partir de la metodología de Teoría del Cambio (Weiss, 1995). Esta metodología requiere identificar causas raíz, causas proximales, los problemas ocasionados por dichas causas y sus implicaciones. Estos mapas fueron consultados con expertos de cada tema y se presentan como anexos al presente documento. En esta sección discutimos algunos elementos comunes identificados como causas proximales o subyacentes a los problemas que impiden la Prosperidad. Cabe señalar que consideramos las mismas causas raíz para todos los problemas relacionados con los ODS, mismas que se discuten en un documento aparte.

Subsidios ineficientes. De acuerdo con la (OECD, 2007) los subsidios ineficientes están muy arraigados en los sectores de la industria, agricultura, transporte y energía en todos los países de la OCDE. Este tipo de subsidios representa altos costos para el gobierno y tiene efectos sociales y ambientales negativos. La eliminación gradual de estos subsidios depende, en gran medida, de buenas prácticas en términos de gobernanza.

Los subsidios ineficientes generan una pérdida de bienestar social porque distorsionan los mercados promoviendo la producción por encima de un nivel eficiente. Estos subsidios provocan que se mantengan niveles de producción que tienen un costo de producción por encima del valor que le dan los consumidores, lo cual se conoce en economía como “pérdida irreparable de eficiencia”. Es decir, se invierte algo que genera un beneficio social menor que dicha inversión. Esto incide de manera negativa en el crecimiento económico, porque son recursos que pudieran haberse utilizado para otro tipo de inversiones sociales con rentabilidad positiva y porque limitan los incentivos a la innovación, la cual es un ingrediente esencial del crecimiento económico.



Falta de visión integral sobre recursos naturales. El capital natural es una fuente de servicios para la sociedad, nos provee de alimentos, materias primas, de servicios que permiten sostener los ciclos biológicos e incluso productivos, y de beneficios culturales, tales como la recreación y educación (Mea, 2005). Sin embargo, una visión parcial, que solo se enfoca en una función extractiva de recursos naturales, impide el sostenimiento de dichos servicios.

A largo plazo, un uso insostenible del capital natural disminuye la productividad de actividades económicas (por ejemplo, la disminución de polinizadores incide de manera negativa en los rendimientos agrícolas) y obliga a los productores a incurrir en costos adicionales para mantener el mismo nivel de producción (por ejemplo, obliga a comprar más cantidad de fertilizantes por la disminución en los polinizadores).

En un extremo, el uso no sostenible del capital natural también puede ser fuente de conflictos sociales. Por ejemplo Fisman & Miguel (2006) presentan evidencia acerca de que la escasez de agua eleva la probabilidad de una guerra civil. En un entorno de conflicto e inestabilidad social, el crecimiento económico no puede ocurrir. Por tanto, la falta de una visión integral y sostenible de los recursos naturales incide de manera negativa en la prosperidad.

Ausencia de planeación. Como se comentó anteriormente, la visión de largo plazo del gobierno generalmente es impedida por los tiempos políticos. Esto es un obstáculo para que se transformen las instituciones de tal forma que favorezcan el crecimiento económico. Los planes de desarrollo y programas sectoriales están sujetos a un periodo sexenal, y en el nivel municipal incluso estos periodos abarcan apenas 3 años. La ausencia de esta planeación impide que se generen bienes públicos que pueden ser motores de crecimiento económico a largo plazo.

Existen algunos ejemplos de instrumentos de planeación a largo plazo que generalmente son promovidos por agencias internacionales.

Sin embargo, estos planes no tienen un carácter vinculante, por lo que cuando concluye una administración federal, no existe un vehículo que pueda dar certidumbre a la permanencia de políticas públicas que persigan objetivos a plazos mayores a 6 años. Generalmente, los



planes nacionales de desarrollo proponen ejes estratégicos afines a la administración en turno y pueden cambiar de un sexenio a otro.

Adicionalmente, los proyectos de inversión pública se establecen a partir de un enfoque de arriba hacia abajo. Esto es, se proponen grandes proyectos de infraestructura en los más altos niveles de gobierno y a partir de ahí se desencadenan las actividades necesarias para llevarlos a cabo en los niveles inferiores. Esto implica que los análisis de rentabilidad social se realicen a partir de una decisión ya tomada y no bajo un enfoque de pre-factibilidad. Por el contrario, el proceso de planeación debiera realizarse de abajo hacia arriba, en el que se proponga un conjunto diverso de posibles inversiones públicas, a las que se les aplique un análisis económico de rentabilidad social y se elijan aquellas que generen los mayores beneficios. Cabe mencionar que este proceso no estaría en conflicto con intereses políticos, pues las alternativas que son económicamente rentables pudieran ser sujetas también a un análisis de factibilidad política y/o multicriterio, en el cual se elegirán aquellas que son política, social y económicamente rentables.

Mercado oligopólico/Falta de competencia económica. La concentración de mercado afecta el crecimiento económico, como se expuso anteriormente; en un mercado de grandes empresas la innovación es desincentivada. Como referencia, según información del World Integrated Trade Solution (WITS) del Banco Mundial, el índice de Herfindahl-Hirschman de concentración de mercado ascendió a 0.55 para México en 2015, lo cual contrasta de manera significativa con el de Estados Unidos, que fue de 0.06 para el mismo año.

La ausencia de un entorno de competencia genera ineficiencias económicas, se produce menos de lo que se pudiera producir y a un costo social más alto del que se incurriría en condiciones de competencia. Además, la ausencia de competencia limita la innovación y disminuye la calidad de los bienes y servicios que producen las empresas.

Castellanos, Del Ángel, & Garza-García (2016) indican que la ausencia de competencia es visible en la economía mexicana, particularmente, en los sectores de telecomunicaciones, aviación, medios, alimentos, agroindustria y minería, lo cual tiene efectos negativos sobre la eficiencia económica y, en consecuencia, sobre el crecimiento económico.



En la reciente publicación “Handbook of Emerging Economies” (González, 2014), se establece que México continuará dominado por monopolios y oligopolios sin un contrapeso aparente. Esta estructura ha generado baja productividad, niveles de producción por debajo de la eficiencia, precios altos y capacidad de chantaje de personas con poder.

Falta de certeza jurídica/Corrupción. De acuerdo con el marco establecido en la primera parte de este documento, la falta de certeza jurídica, la corrupción y demás elementos relacionados con el estado de derecho son limitantes al emprendimiento y, en consecuencia, al crecimiento económico.

De acuerdo con Céspedes-Londoño, Jaramillo-Pérez, & Castaño-Yepes (2002):

“Existe amplia evidencia de que al crear instituciones enfocadas en proteger y asegurar, los derechos de propiedad, diseñadas de tal manera que contribuyan a reducir la incertidumbre – promoviendo así la eficiencia económica –, se incrementa la productividad y con ello el crecimiento económico de un país”.

Al respecto, Dougherty (2014) encuentra evidencia en México que indica que cuando el sistema judicial se mejora, se generan importantes efectos positivos en la productividad y crecimiento económico. El autor analiza el desempeño de los sistemas judiciales a nivel estatal y encuentra que si se adoptan mejores prácticas en el sistema judicial, el producto interno bruto puede ser hasta 8% mayor, lo cual proviene de un incremento en la productividad total de los factores y que posiblemente este efecto podría ser mayor si se consideran efectos dinámicos.

Además, González (2014) clasifica a la ausencia de un estado de derecho pleno, la inseguridad y la violencia como la “madre de todos los males”, en el contexto del crecimiento económico. Para el autor, sin estabilidad política y paz social, México continuará comportándose por debajo de su potencial económico.

Desigualdad. La desigualdad, tanto en términos económicos como sociales, es acuciante en México. Sin medidas que permitan revertir esta problemática, se limita el crecimiento económico, pero también se impide



la realización de los derechos sociales y se atenta contra los principios de la justicia.

Como se refirió anteriormente, la desigualdad tiene un impacto negativo causal con el crecimiento económico, lo que obliga a que la política económica debe considerar aspectos de distribución y no de eficiencia solamente.

Adicionalmente, Dougherty (2015) presenta evidencia, a partir de información de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares de México (ENIGH), que indica que las pérdidas sociales por la concentración de mercado en México no solamente son grandes, sino también regresivas. El decil más bajo de ingreso enfrenta pérdidas de bienestar derivadas de problemas de competencia económica que son 25% más elevadas que el decil más alto. Esto es, la falta de competencia económica que, a su vez, es una causa subyacente a la falta de crecimiento económico, también genera desigualdad social, y ésta, al mismo tiempo, incide de manera negativa en el crecimiento económico. Por tanto, la desigualdad y la falta de competencia económica generan una espiral de freno al desarrollo económico.

Baja inclusión financiera y limitado acceso al crédito productivo. Demirgüç-Kunt & Singer (2017) argumentan que la inclusión financiera puede ayudar a reducir la pobreza y la desigualdad al ayudar a las personas a invertir en el futuro, suavizar su consumo y administrar riesgos. En México, Bruhn & Love (2014) encuentran evidencia de que la inclusión financiera incrementa el ingreso de personas de bajos ingresos al permitir el sostenimiento y creación de pequeños negocios y un crecimiento general en los niveles de empleo.

Además, Banerjee, Duflo, Glennerster, & Kinnan (2015) encuentran que la inclusión financiera tiene otros efectos sociales positivos, tales como el empoderamiento de la mujer y el aumento en el nivel de felicidad y confianza, entre otros.

Bienes públicos insuficientes y de baja calidad. Una base fiscal débil y un gasto de gobierno basado fuertemente en el otorgamiento de subsidios a bienes privados impide invertir en bienes públicos que, por definición,



benefician a toda la sociedad. En ausencia de bienes públicos suficientes y de buena calidad, el potencial de violencia aumenta en una sociedad. En este rubro, además de bienes públicos básicos, como la educación y la salud, también está presente la falta de apoyo a investigación aplicada que sea útil para la industria.

La evidencia apunta a que la provisión de bienes públicos, específicamente en los rubros productivos (principalmente, infraestructura y educación), tiene un impacto positivo en el crecimiento económico. La calidad y cantidad de la infraestructura es un factor clave para propiciar la inversión en un país. Además, los países con mejores niveles de gobernanza son más capaces de recolectar más impuestos y gastarlos de manera eficiente y efectiva en dichos bienes públicos. Por el contrario, países con una débil gobernanza tienden a gastar más en rubros no productivos y, generalmente, requieren mayores impuestos para fondear ese gasto (Gray, Lane, & Varoudakis, 2007).

Desarrollo territorial y planeación urbana no efectivos. El desarrollo territorial y la planeación urbana son vehículos fundamentales para la realización de la actividad económica. Estos instrumentos permiten generar crecimiento económico endógeno, prosperidad y empleo, además de atender las necesidades de los grupos más vulnerables (Habitat, 2015).

A nivel federal, es común que se busque adoptar políticas públicas homogéneas para todo el territorio. Esto provoca una ineffectividad de la política pública particularmente en contextos de amplia diversidad, económica, social y ambiental, tal como es el caso de México. De acuerdo con Berdegué, Escobal, & Bebbington (2015) las políticas sectoriales que no consideran aspectos territoriales están condenadas a no cubrir las expectativas y necesidades de desarrollo rural. De acuerdo con los autores, la evidencia apunta a que las políticas territoriales exitosas están orientadas a ampliar las oportunidades políticas y a generar incentivos de los actores que intervienen en el territorio para la acción colectiva de acuerdo con sus formas, ritmos y objetivos propios. En este sentido, la política territorial deberá impulsar la autonomía de los actores sociales.

La ausencia de políticas de desarrollo urbano que promuevan la compactación de las ciudades, la igualdad en el acceso a bienes públicos



de calidad, así como la falta de accesibilidad son factores limitantes al desarrollo. De acuerdo con Lara Pulido, Estrada Díaz, Zentella Gómez, & Guevara Sanginés (2016) los costos sociales de la expansión urbana sin planeación exceden sus beneficios, por lo que políticas encaminadas a la compactación y mejor planeación de la ciudad son costo efectivas.

V. Mejores prácticas internacionales

En esta sección se presenta una recopilación de mejores prácticas internacionales y de lineamientos establecidos por organismos internacionales, que atienden a las causas subyacentes identificadas en la sección anterior. El objetivo de esta recopilación es establecer puntos de referencia validados que permitan delinear políticas más específicas (en la siguiente sección) para atender dichas causas que subyacen a la prosperidad.

Remoción de subsidios ineficientes

Causas subyacentes que atiende:

- Subsidios ineficientes.
- Falta de visión integral sobre recursos naturales (los subsidios ineficientes son una manifestación de la falta de esta visión. El problema no se limita a este aspecto y se atiende de manera más profunda en el documento de política “Planeta”).
- Desigualdad (los subsidios ineficientes tienden a tener un efecto regresivo en la población).

La OCDE (2007) propone 5 formas para la remoción de subsidios:

1. Ampliación del sistema de seguridad social. Esto significa incrementar la cobertura y alcance del sistema de seguridad social para compensar los efectos negativos provocados por la remoción de los subsidios.



2. Remoción gradual. La remoción gradual reduce la oposición ante la remoción de subsidios.
3. Diversificación económica. Se ofrece apoyo para la adopción de actividades productivas alternativas a los afectados por la remoción de subsidios.
4. Compensación. Se compensa, económicamente o en especie, por la remoción de los subsidios.
5. Empaquetamiento con otros cambios estructurales. Se refiere a complementar la remoción de subsidios con otras transformaciones que eleven la eficiencia de los mercados (por ejemplo, favorecer la competencia).

Para asegurar la efectividad de la remoción de subsidios, la OCDE (2007) argumenta que es necesario:

1. Un entorno macroeconómico y social favorable. Esto incluye estabilidad macroeconómica, un sistema de seguridad social fuerte, programas de mercados laborales e inversión en el sistema educativo.
2. Una estrategia clara de terminación de políticas. Por ejemplo, estableciendo periodos concretos y que estos se cumplan para las compensaciones.
3. Objetivos claros y acordados. Establecer claramente el objetivo de la política y determinar quién paga las posibles compensaciones y quién las recibe.
4. Coherencia política. Significa que la remoción de subsidios sea coherente con otras reformas que se realicen.

Regulación económica efectiva

Causas subyacentes que atiende:

- Mercado oligopólico/falta de competencia económica

La OCDE (2014) establece 7 principios para fortalecer la gobernanza de los reguladores:

1. Claridad en el rol del regulador.
2. Prevenir la captura del regulador y mantener la confianza en él.



3. Establecer una estructura independiente y con capacidad efectiva para el trabajo del regulador.
4. Rendición de cuentas y transparencia.
5. Comunicación del regulador con los regulados (evitando la captura del regulador).
6. Fondo suficiente de las instituciones reguladoras.
7. Evaluación del desempeño del regulador.

Emprendimiento

Causas subyacentes que atiende:

- Falta de certeza jurídica/corrupción.
- Baja inclusión financiera y limitado acceso a crédito productivo.
- Bienes públicos insuficientes y de baja calidad (la infraestructura pública suficiente y de calidad es una condición necesaria para que los negocios florezcan).
- Desigualdad (los grupos más vulnerables generalmente tienen poco o nulo acceso a opciones de emprendimiento).

De acuerdo con Banco mundial (2018) algunas prácticas que han resultado exitosas para fomentar los negocios son:

1. Fortalecer el acceso al crédito.
2. Establecer reglas claras para resolver la insolvencia.
3. Vigilar el cumplimiento de contratos.
4. Consolidar los sistemas para la creación de negocios.
5. Proteger a los inversionistas minoritarios.
6. Hacer más eficiente el sistema fiscal.
7. Fortalecer la transparencia.
8. Incrementar la apertura comercial hacia el exterior.
9. Hacer más eficientes los procesos para el registro de la propiedad.
10. Hacer más eficientes los procesos para los permisos de construcción.
11. Mejorar la infraestructura pública.
12. Hacer uso de herramientas informáticas para facilitar los procesos relacionados con la creación, operación y terminación de un negocio.



Buena gobernanza

Causas subyacentes que atiende:

- Falta de certeza jurídica/corrupción.
- Desigualdad.

De acuerdo con la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (UNESCAP, por sus siglas en inglés), la buena gobernanza tiene 8 características principales:

1. Es participativa.
2. Está orientada al consenso.
3. Rinde cuentas.
4. Es transparente.
5. Es activa.
6. Es efectiva y eficiente.
7. Es equitativa e inclusiva.
8. Sigue el estado de derecho.

Reforma fiscal

Causas subyacentes que atiende:

- Bienes públicos insuficientes y de baja calidad (como fuente de financiamiento para proveer bienes públicos).
- Desigualdad.

De acuerdo con la OECD (2017) las buenas prácticas más recientes para el sistema fiscal son:

1. Cambio organizacional, que incluye la integración del sistema fiscal con otras áreas del gobierno, consolidación del trabajo y la reducción del personal en las oficinas fiscales.
2. Invertir fuertemente en sistemas digitales.
3. Interconexión de servicios electrónicos en materia fiscal.
4. Reducir la proporción de impuestos no pagados a través de la administración de sistemas de información, el uso de herramientas analíticas, el uso extensivo del sistema de retenciones, el uso amplio de métodos de pago electrónico y de inversiones en tecnologías de la información.



5. Mejorar la administración de grandes contribuyentes.
6. Mejorar la estimación de la brecha de impuestos, que se define como la diferencia entre lo que se recolecta y lo que se estima que se debería recolectar.
7. Incrementar las oportunidades de corregir las declaraciones de los contribuyentes bajo condiciones específicas.
8. Usar sistemas electrónicos para conciliar las facturas emitidas con las recibidas.

Inversión pública eficiente

Causas subyacentes que atiende:

- Bienes públicos insuficientes y de baja calidad.
- Ausencia de planeación.
- Desigualdad.

De acuerdo con la OCDE la buena gobernanza en la inversión pública se caracteriza por:

1. Una visión estratégica y de largo plazo.
2. Una visión integral desde todos los sectores que componen el gobierno.
3. Un balance de los aspectos políticos, sectoriales, económicos y estratégicos.
4. Regulación económica efectiva.
5. Procesos consultivos para la inversión.
6. Coordinación intersectorial en el gobierno.
7. Rentabilidad social de los proyectos.
8. Evaluación de los proyectos a través de sistemas de monitoreo e instituciones.
9. Inversiones resilientes que puedan adaptarse a circunstancias futuras.

Desarrollo territorial y planeación urbana efectivos

Causas subyacentes que atiende:

- Desarrollo territorial y planeación urbana no efectivos.
- Falta de visión integral sobre recursos naturales.

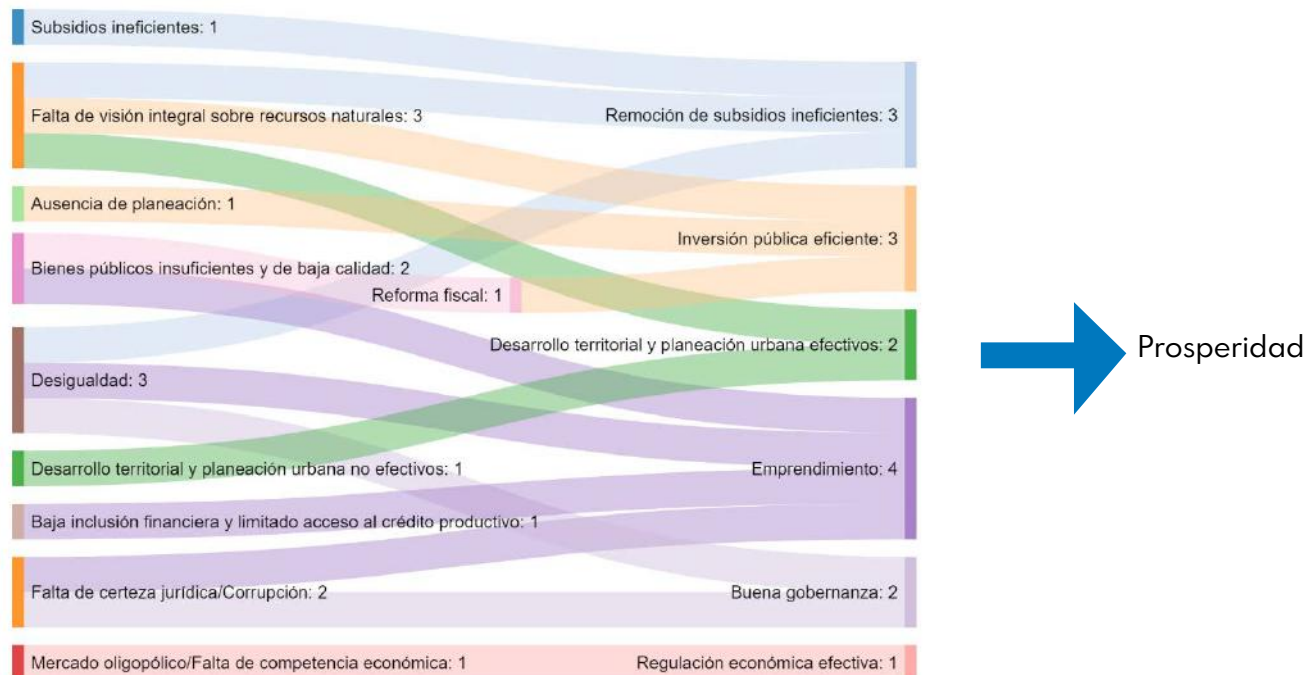


De acuerdo con Habitat (2015) el desarrollo territorial y urbano sostenible puede ser impulsado a través de:

1. La formulación e implementación de una política integrada.
2. El establecimiento de estrategias de renovación transformacional (estimular la regeneración económica, la reconstrucción del tejido social y la mejora medio ambiental de zonas en declive).
3. La planeación y administración basada en el medio ambiente.
4. La planeación de ciudades y regiones compactas y conectadas.
5. La planeación inclusiva y participativa.

En la Figura 2 se presenta una síntesis de las soluciones a las causas subyacentes que impiden la prosperidad. Estas soluciones generales y las buenas prácticas y lineamientos internacionales son el punto de referencia para establecer políticas puntuales, mismas que se discuten en la siguiente sección.

Figura 2. Causas subyacentes y soluciones



Fuente: Elaboración propia



VI. Oportunidades y barreras para la transformación

Políticas públicas propuestas.

A partir de las causas subyacentes, el análisis de los factores que facilitan el crecimiento económico inclusivo, los criterios de sostenibilidad y justicia, así como las mejores prácticas internacionales relacionadas con la prosperidad, se proponen las siguientes políticas públicas:

1. Adopción de un sistema de precios sociales mediante la remoción gradual de subsidios ineficientes.

Se propone la remoción gradual de subsidios ineficientes para elevar la eficiencia económica de la actividad productiva. Se sugiere que sea de manera gradual para minimizar la oposición de grupos de interés. Específicamente, se recomienda la remoción de subsidios de insumos agropecuarios, a la electricidad y a combustibles fósiles. Deberá ponerse especial atención en apoyos que subsidian bienes privados, que no tienen un impacto evidente sobre productividad y que, potencialmente, generan efectos negativos sobre el capital natural. Por ejemplo, los subsidios a fertilizantes tienen estas características, pues son bienes de uso privado, limitan la innovación tecnológica y generan efectos ambientales adversos. Lo mismo ocurre con los subsidios a la energía eléctrica para la extracción de agua con fines agropecuarios, y con los subsidios dirigidos al consumo de diésel y gasolina con fines agropecuarios y pesqueros.

En particular, recomendamos dos opciones de remoción: (i) desacoplamiento de los subsidios a partir de compensaciones en efectivo. Estas compensaciones tienen el objetivo de no afectar el nivel de vida de los productores, pero eliminando, a su vez, la distorsión en precios que causan estos subsidios. Al otorgar una cantidad en efectivo equivalente al monto del subsidio, se amplía el conjunto de opciones de



los productores, pues éstos pueden elegir entre adquirir tecnología para hacer más eficiente su actividad, reducir su nivel de actividad o elegir una actividad alternativa. La esencia de esta propuesta es que se corrijan las distorsiones de mercado de los subsidios, pero se mantiene el nivel de vida de los productores. (ii) Reorientar los subsidios que están enfocados a incrementar la capacidad productiva (por ejemplo, a bienes de capital) y condicionarlos a resultados de sostenibilidad ambiental deseables, por ejemplo, otorgar un subsidio a pesquerías a cambio de mantener un stock de población en un nivel sostenible (Cisneros-Montemayor, Sanjurjo, Munro, Hernández-Trejo, & Sumaila, 2016).

Si bien existen otras opciones de remoción de subsidios (por ejemplo, la recompra por parte del Estado de bienes de capital usados por productores, para limitar una actividad económica que genera efectos ambientales negativos), la evidencia apunta a que no son instrumentos efectivos (Cisneros-Montemayor et al., 2016).

La remoción de estos subsidios también tiene la ventaja de que incrementan los recursos fiscales para fortalecer otras intervenciones públicas, por ejemplo, de combate a la pobreza o de seguridad social. Estas intervenciones se han mostrado efectivas, pero resultan costosas, por lo que una reorientación de los subsidios incrementa el margen de acción del gobierno para su financiamiento.

Cabe señalar que la reciente remoción de subsidios a la gasolina que impulsó la actual administración es coherente con esta propuesta. Esta decisión fue una muestra de que un cambio de tal magnitud es posible, a pesar de la resistencia que tiene por parte de la población, por lo que se juzga que es posible realizar dichas transformaciones en otros ámbitos.

2. Fortalecer las instituciones de regulación económica, de tal suerte que no sean capturadas por las empresas reguladas y con capacidad real de sancionar.

En 2014 se realizó una reforma a la legislación de competencia económica en México. De acuerdo con una evaluación reciente que hizo la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER, 2016), la reforma va en el rumbo correcto, al otorgar mayor autonomía a la Comisión Federal de Competencia (COFECO), sin embargo, es muy pronto para evaluar los efectos que tendrá. En su análisis, la Cofemer también observa que los



procesos de consulta pública en temas de competencia económica son un área de oportunidad que la reforma dejó de lado.

Gamboa (2017), quien analiza el caso de las telecomunicaciones, también coincide en que la reforma va en el rumbo adecuado, sin embargo, apunta que existen todavía problemas de competencia que no se han resuelto. Específicamente, la concentración de mercado (de telecomunicaciones) sigue siendo alta y que, si bien los precios de telefonía móvil han decrecido, no así los de banda ancha; en términos de calidad, lo mismo ocurre, dado que 78% de las conexiones de Internet son de 4 megabits, que es un nivel bajo para las condiciones actuales de la tecnología y de otros mercados.

Encinas-Ferrer (2017), quien analiza la competencia en el sector bancario concluye que las actuales condiciones del mercado bancario desincentivan la inversión productiva y el consumo. Cotler (2016) coincide en este sentido, apuntando que la banca mexicana se caracteriza por “prestar poco, atender una baja proporción de la población adulta y no ser la principal fuente de financiamiento de las empresas”.

En 2014 también se realizó una reforma financiera que tuvo entre sus objetivos elevar la cantidad de información sobre este sector para los consumidores y elevar la inclusión financiera (Cotler, 2016). En este caso, también es pronto para evaluar el impacto que tendrá en el mercado, sin embargo, como menciona González (2014), el sector continúa caracterizándose por condiciones oligopólicas, que se comporta como buscador de rentas, más que una fuente de financiamiento para oportunidades productivas.

Con base en lo anterior, es preciso realizar una evaluación independiente de la reforma de competencia económica efectuada en 2014, que permita identificar los cambios positivos que generó y, en su caso, las áreas de oportunidad para mejorar la legislación de competencia.

Adicionalmente, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) recientemente generó un documento dirigido a los partidos políticos y candidatos a la elección presidencial de 2018 sobre propuestas de política específicas para el periodo 2018-2024 (COFECE, 2017). Dados los resultados favorables que se han documentado derivados de la reciente reforma en materia de competencia económica de 2014, consideramos pertinente retomar dichas propuestas.



En primer lugar, la COFECE propone emitir un decreto del Ejecutivo Federal para identificar y eliminar restricciones a la competencia creadas por la normativa administrativa federal. En esta identificación deberán participar todos los organismos que tengan relación con temas de competencia y se deberá traducir en un listado público con las acciones correctivas necesarias. Dicho listado deberá estar respaldado por las distintas bancadas legislativas y por un compromiso para su cumplimiento.

En segundo lugar, se propone emitir un decreto Federal para que la COFECE tenga la atribución de emitir opiniones vinculantes en materia de competencia, en torno a las modificaciones que se hagan a Reglamentos de leyes federales, las cuales previamente se les habrá realizado un análisis de competencia económica.

En tercer lugar, emitir un decreto del Ejecutivo Federal para ejecutar una revisión pública por parte de las instituciones a cargo de la regulación económica para introducir la competencia en los procedimientos de contratación gubernamental de proyectos de inversión de gran magnitud.

En cuarto lugar, implementar un programa de incentivos presupuestales a las entidades federativas que logren construir o fortalecer marcos normativos procompetitivos. Por ejemplo, si una entidad federativa fortalece su reglamentación estatal en materia de transporte público, de tal suerte que se eleve la competencia y su consecuente aumento en calidad y disminución de precios.

En quinto lugar, otorgar a la COFECE y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) la facultad de ejercer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y locales que atenten contra la libre competencia y concurrencia.

Adicional a lo anterior, la COFECE identifica como sectores prioritarios para atender cuestiones de competencia al financiero, energético, transporte, comercio exterior, compras públicas y salud. Para cada uno de estos sectores la COFECE ha realizado análisis específicos, de los cuales pueden desprenderse políticas con mayor grado de especificidad. Dichos análisis están referidos en (COFECE, 2017).



3. Favorecer el emprendimiento a partir de facilitar el hacer negocios.

De acuerdo con el Banco Mundial (2016), en México hay áreas de oportunidad para mejorar la facilidad de hacer negocios en el país. Estas áreas están relacionadas con el proceso de apertura de una empresa, la obtención de permisos de construcción, el proceso de registro de la propiedad y el cumplimiento de contratos. Un elemento común en estas áreas son las recomendaciones específicas relacionadas con el uso de tecnologías de la información para simplificar procesos. Cabe señalar que estas tecnologías además disminuyen el riesgo de corrupción en procesos de creación, operación y disolución de una empresa. Actualmente, se encuentra en funcionamiento desde 2014 el sitio www.tuempresa.gob.mx, el cual permite realizar los pasos necesarios para la creación de una empresa. También están disponibles tutoriales para su uso. El reporte del Banco Mundial (2016) indica que este sitio ha enfrentado problemas técnicos que disminuyeron de manera abrupta el número de empresas registradas sin una recuperación posterior. El equipo consultor de este reporte intentó seguir el procedimiento para abrir una empresa en este portal, pero no lo consiguió por problemas técnicos,¹² por lo que la observación del Banco Mundial se sostiene. Consideramos que este problema puntual es muy relevante y su solución es relativamente fácil. Por lo anterior, proponemos que se desarrolle una versión efectiva y eficiente de este sitio y que no sea liberado al público hasta que se tenga certeza de su correcto funcionamiento.

Adicionalmente, se recomienda que se acelere la transición a un enfoque digital en los aspectos relacionados con los negocios. En específico, retomando las recomendaciones del Banco Mundial (2016): en lo que se refiere al proceso de apertura de una empresa, adaptar el marco jurídico para dar soporte al uso de tecnologías de información; en lo que respecta al registro de la propiedad, digitalización del Registro Público y

¹² Específicamente, el portal pide información sobre la Firma Electrónica Avanzada (FIEL), pero el portal no muestra un cuadro de diálogo para subir el archivo necesario. Posiblemente, este problema se debe a que el sitio requiera un complemento en Java que no está instalado por defecto en las computadoras más actuales. Cabe señalar que a este complemento se le han asociado riesgos de seguridad, lo cual ha desincentivado su uso. Además, el sitio requiere un explorador específico, lo cual es una práctica en desuso, pues los actuales lenguajes de desarrollo web tienen un enfoque multiplataforma. Finalmente, el explorador envía un mensaje indicando que la información que se está mandando puede ser interceptada por terceros, lo cual también supone un riesgo de seguridad. Por lo anterior, consideramos que este sitio no tiene las condiciones necesarias para operar de manera efectiva ni eficiente.



el cierre de libros físicos; y respecto al cumplimiento de contratos, permitir la presentación de demanda por medios electrónicos e implementar el uso de notificaciones electrónicas.

Adicionalmente, el Banco Mundial recomienda la simplificación administrativa en los aspectos relacionados con los negocios a través de la simplificación y estandarización de trámites, el establecimiento de ventanillas únicas, la estandarización de normativas, y la coordinación de distintos niveles de gobierno para la unificación y simplificación de trámites.

4. Fortalecer la gobernanza.

Como se mencionó con anterioridad, la falta de un estado de derecho pleno es una condición que impide el florecimiento de la actividad productiva. Sin los elementos mínimos que otorguen certeza jurídica y de seguridad a la población, es improbable que la inversión productiva ocurra. En este sentido, se considera que las propuestas específicas que están establecidas en el documento de política “Paz”, que se desarrolló a la par de este documento, son condiciones necesarias para que las otras propuestas relacionadas con la prosperidad sean efectivas.

5. Fortalecer la base fiscal y establecer reglas técnicas para la inversión pública.

Desde un punto de vista de teoría económica, se justifica que el gobierno intervenga en un mercado cuando existen fallas en el mismo. Éstas ocurren en el caso de los bienes públicos, cuando existen monopolios, hay externalidades y existe desigualdad (Parkin & Loría 2010). Prevenir la existencia de monopolios es un aspecto que se atiende en un apartado anterior sobre competencia económica, mientras que la presencia de externalidades se desarrolla de manera más amplia en el documento de política “Planeta”. En este apartado se presentan propuestas que atienden temas de bienes públicos y desigualdad.

De acuerdo con información del Banco Mundial,¹³ la base fiscal de México, como proporción del PIB se ha incrementado de 10.8% a 13.9% de 2014 a 2016, lo cual es un resultado favorable, relacionado con las mejoras en el sistema tributario y mecanismos de fiscalización que se han hecho en el presente sexenio. Sin embargo, este porcentaje todavía se encuentra

¹³ <https://data.worldbank.org/indicador/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=MX-IW-OE>



por debajo del promedio mundial (15%) y de los miembros de la OCDE (15.5%). Una base fiscal más amplia permite al gobierno atender dos necesidades básicas de una sociedad, a saber, la provisión de bienes públicos, y redistribuir el ingreso para reducir desigualdades.

Sin embargo, los mecanismos de fiscalización, la reforma fiscal y simplificación del sistema es solo la parte de la “oferta” de la recaudación. Una sociedad que no percibe que sus impuestos son usados para su beneficio generará descontento y la búsqueda de evadir o eludir las cargas impositivas. Al respecto, Flores-Macías (2016) propone tres vías para que la sociedad esté dispuesta a aceptar un cambio en la política fiscal encaminada a ampliar la base tributaria. Estas vías son: la transparencia y diligencia en el uso de recursos (oversight), etiquetamiento de recursos públicos (earmark), y acotar el tiempo y alcance de las inversiones públicas (sunset).

La transparencia responde al derecho de los ciudadanos de conocer en qué se invierten sus recursos públicos, la diligencia, por su parte, se refiere a que dichos recursos se utilicen con esmero y cuidado en generar un bien a la población. Respecto a la transparencia, el portal <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> concentra información sobre el uso del presupuesto público. Cabe señalar que este sitio cumple con estándares internacionales de datos abiertos y tiene una interface que facilita la consulta de información. Sin embargo, en diciembre pasado, se aprobó por unanimidad en el Senado una propuesta de Ley General de Archivos, la cual ha sido fuertemente cuestionada porque la rendición de cuentas queda en manos de la Secretaría de Gobernación. Por el contrario, proponemos que la rendición de cuentas esté a cargo de un organismo autónomo.

En lo que se respecta a la diligencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene una Unidad de Inversiones, que se encarga de recibir propuestas de inversión pública y aprobar su ejecución a partir de su rentabilidad social. Sin embargo, en la práctica no existe una verdadera planeación de las obras de infraestructura a largo plazo, lo cual es una consecuencia de que los programas sectoriales están acotados a un periodo de 6 años. Al respecto, México carece de una ley de infraestructura que permita dar certidumbre, seguimiento y bases técnicas a las decisiones de inversión pública.



Al estar sujetas las obras de infraestructura a periodos sexenales, se crean incentivos para que los candidatos presidenciales prometan durante sus campañas grandes proyectos, sin que hayan sido objeto de un análisis de rentabilidad social previo y se generan incentivos a que dicho análisis se realice de manera sesgada una vez que ha sido tomada la decisión. Por lo anterior, se propone crear una ley nacional de infraestructura, que permita planear desde un punto de vista técnico, las decisiones de inversión de obras de infraestructura que tienen un impacto a largo plazo.

Adicional a lo anterior, se propone que se realice un diagnóstico sobre las necesidades de infraestructura a nivel nacional, que considere un periodo de 20 a 30 años. Este diagnóstico, en el que deberán participar distintos niveles de gobierno, estará sujeto a procesos de consulta y será público. Una vez identificadas las necesidades de inversión pública y mediante un posterior análisis de rentabilidad social, se etiquetarán recursos para la realización de los proyectos de infraestructura. La propuesta es que la inversión pública deje de ser un instrumento político, para pasar a ser un instrumento técnico de provisión de bienes públicos.

6. Fortalecer la inclusión financiera.

El fortalecimiento de la inclusión financiera se propone como complemento a impulsar el emprendimiento y reducir los niveles de desigualdad. Cuando hablamos de inclusión financiera, nos referimos al acceso a servicios de depósitos y medios de pago, pero también al acceso al crédito.

En México, la población que contaba con algún crédito, ahorro o seguro creció de 2012 a 2016 de 56 a 68 por ciento,¹⁴ lo que equivale a 12.7 millones de personas (alrededor de 10% de la población). En opinión del gobierno federal, este incremento se dio como consecuencia de la reforma financiera y de telecomunicaciones. No obstante, el porcentaje que no tiene acceso a servicios financieros todavía es alto.

El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO/USAID, 2016) propone algunas vías para incrementar la inclusión financiera, a saber: (i) elevar la inclusión financiera utilizando la cobertura de los programas sociales, al vincular los apoyos otorgados a cuentas bancarias o transferencias utilizando dispositivos móviles, (ii) utilizar la infraestructura

¹⁴ <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/21/1100185>



de comunicaciones para servicios bancarios (por ejemplo, a través de mensajes de texto), (iii) adaptar el modelo del Programa Especial de Tecnificación al Microempresario¹⁵ (que consiste en dotar a las tiendas de conveniencia de terminales de venta y software de manera gratuita), de la Ciudad de México, a otros estados y municipios, y (iv) dar incentivos fiscales a comercios y empleadores que realicen la mayoría de sus operaciones por medios bancarios.

Adicional a lo anterior, proponemos que se evalúe la factibilidad y efectividad de incorporar funcionalidades de tarjeta de prepago a la credencial de elector. Esta alternativa ha sido recientemente utilizada por el gobierno nigeriano para elevar la inclusión financiera en el país, en 2014 se lanzó un programa piloto para entregar 13 millones de tarjetas de identidad y una vez concluido el piloto se planea entregar más de 100 millones de tarjetas adicionales.¹⁶

De manera complementaria, las políticas encaminadas a fortalecer la competencia en el sector bancario serán esenciales para que la inclusión financiera crezca.

7. Fortalecimiento de la política de desarrollo territorial y planeación urbana desde una óptica de sostenibilidad

Como se comentó con anterioridad, un enfoque sectorial de la política pública es incompleto, pues debe incorporar el elemento territorial. Además, un enfoque territorial permite elevar la capacidad de agencia de las personas, pues se involucran en el proceso de toma de decisiones. Las propuestas que consideramos al respecto son dos: (i) que el listado de obras de infraestructura que se refirió en el apartado de bienes públicos sea sujeto a un proceso participativo de consulta, de tal suerte que las personas tengan voz y voto en dichos proyectos, y se elijan de acuerdo a las necesidades específicas de los territorios que componen el país; (ii) que se adapten los programas de subsidio a esquemas concurrentes, en donde participen diferentes niveles de gobierno, pero también dependencias de diferentes sectores.

¹⁵ <http://www.seciti.cdmx.gob.mx/proyectos/tecno-tienda>

¹⁶ <https://newsroom.mastercard.com/nea/press-releases/nigerian-national-e-id-card-wins-award-for-financial-inclusion/>



Ejemplos de esta segunda política ya existen a nivel federal, por ejemplo, los fondos concurrentes del Programa de Pago por Servicios Ambientales, a cargo de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), han generado experiencias exitosas, en donde diferentes niveles de gobierno e incluso la sociedad civil y sector privado participan en intervenciones de política pública, adaptadas a contextos locales (Saldaña-Herrera, 2013).

Respecto a la colaboración inter-agencia, recientemente se firmó un acuerdo entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) para preservar los bosques y fortalecer la sostenibilidad del país.¹⁷ Si este acuerdo se traduce en acciones efectivas dentro del territorio, podemos esperar que la integralidad en la política pública se materialice y, eventualmente, eleve la calidad de vida de las personas y su entorno.

Respecto a la planeación urbana, se ha encontrado que la expansión desordenada de las ciudades de México impone costos sociales, como ejemplo, Medina-Ramírez (2012) estima que las externalidades generadas por el uso del automóvil¹⁸ en 5 de las áreas metropolitanas más importantes de México (Valle de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala y León) equivalen a 4% del PIB per cápita. Generalmente, la evidencia apunta a que los costos de la expansión urbana exceden sus beneficios (Lara Pulido et al., 2016). Estos costos se traducen en mayores tiempos de traslado, mayor estrés, mayor exposición a contaminación y, en general, una menor calidad de vida de las personas.

A principios del actual sexenio, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Centro Mario Molina y el Centro de Transporte Sostenible EMBARQ México propusieron 100 ideas para las ciudades de México (CTS EMBARQ/CMM/IMCO, 2013). Posteriormente, dentro del marco de Cooperación Interinstitucional y Territorios Sostenibles (CITÉS) y con la presencia del Centro de Estudios sobre las Redes, los Transportes, el Urbanismo y las Obras Públicas (CERTU, por sus siglas en francés) se delimitaron 7 propuestas para la reforma urbana en

¹⁷ <http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/jalisco/boletines/Paginas/2016BI2002.aspx>

¹⁸ Considera contaminación local, cambio climático, accidentes, congestión y ruido.



México. Estas propuestas son: (i) crear un sistema nacional unificado de planeación del territorio, (ii) implementar un programa de articulación de fondos y políticas federales orientados a promover el desarrollo de proyectos urbanos en zonas intraurbanas, (iii) diseñar un marco integral de fortalecimiento de capacidad institucional metropolitana, (iv) integrar bajo una misma dependencia todos los proyectos y programas de movilidad urbana planeados y financiados por organismos federales, (v) generar un programa nacional e intervención física y social para el mejoramiento de zonas urbanas en deterioro (revitalizar el barrio), (vi) vincular el financiamiento a vivienda a criterios de ubicación y calidad, y (vii) promover el financiamiento de la investigación, desarrollo y pruebas piloto de iniciativas urbanas.

Las primeras 4 propuestas están orientadas a generar economías de escala en la política territorial a partir de un sistema unificado y articulación de políticas. La quinta se refiere a intervenciones específicas para reconstruir el tejido social en áreas deterioradas. La sexta, a incorporar criterios de compactación de la ciudad y de garantizar el acceso a bienes públicos en los nuevos proyectos de desarrollo de vivienda. La séptima, a impulsar la innovación a través del financiamiento de la investigación y desarrollar pruebas piloto de ideas innovadoras.

De manera complementaria, se considera que el fortalecimiento de la competencia económica en materia de transporte, la planeación efectiva y el proceso consultivo en los proyectos de infraestructura, y elevar la gobernanza, los cuales se han desarrollado con anterioridad, son condiciones que favorecen al desarrollo territorial y la planeación urbana efectivos.



La tabla 4 resume las políticas específicas propuestas en esta sección.

Tabla 4. Políticas específicas propuestas

Eje estratégico	Políticas específicas
Remoción de subsidios ineficientes.	<p>Desacoplamiento de los subsidios a partir de compensaciones en efectivo y/o</p> <p>Reorientar los subsidios que están enfocados a incrementar la capacidad productiva (por ejemplo, a bienes de capital) y condicionarlos a resultados de sostenibilidad ambiental deseables.</p>
Fortalecer la regulación económica.	<p>Realizar una evaluación independiente de la reforma de competencia económica que tuvo lugar en 2014.</p> <p>Identificar y eliminar restricciones a la competencia creadas por la normativa administrativa federal.</p> <p>Atribuir a la COFECE la capacidad de emitir opiniones vinculantes en materia de competencia, en torno a las modificaciones que se hagan a Reglamentos de leyes federales.</p> <p>Revisión pública, por parte de las instituciones a cargo de la regulación económica, para introducir la competencia en los procedimientos de contratación gubernamental de proyectos de inversión de gran magnitud.</p> <p>Implementar un programa de incentivos presupuestales a las entidades federativas que logren construir o fortalecer marcos normativos procompetitivos.</p> <p>Ejercer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y locales que atenten contra la libre competencia y concurrencia.</p>
Favorecer el emprendimiento.	<p>Desarrollar una versión efectiva y eficiente del sitio www.tuempresa.gob.mx y que sea liberado al público hasta que se tenga certeza de su correcto funcionamiento.</p> <p>Acelerar la transición a un enfoque digital en los aspectos relacionados con los negocios.</p> <p>Simplificación administrativa en los aspectos relacionados con los negocios.</p>
Fortalecer la gobernanza.	<p><i>Retomar las políticas propuestas en el documento de política "Paz".</i></p>
Fortalecer el sistema fiscal e inversión en bienes públicos.	<p>Modificar la Ley Nacional de Archivos para que la gestión de archivos esté a cargo de un organismo autónomo.</p> <p>Crear una ley nacional de infraestructura que permita planear, desde un punto de vista técnico, las decisiones de inversión de obras de infraestructura que tienen un impacto a largo plazo.</p> <p>Realizar un diagnóstico consultado y vinculante sobre las necesidades de infraestructura a nivel nacional que considere un periodo de 20 a 30 años.</p>



Eje estratégico	Políticas específicas
Fortalecer la inclusión financiera.	<p>Elevar la inclusión financiera utilizando la cobertura de los programas sociales, al vincular los apoyos otorgados a cuentas bancarias o transferencias utilizando dispositivos móviles.</p> <p>Utilizar la infraestructura de comunicaciones para servicios bancarios.</p> <p>Dotar a las tiendas de conveniencia de terminales de venta y software de manera gratuita (replicar el programa Tecno-Tienda de la Ciudad de México).</p> <p>Otorgar incentivos fiscales a comercios y empleadores que realicen la mayoría de sus operaciones por medios bancarios.</p> <p>Evaluar la factibilidad de incorporar funcionalidades de servicios bancarios a la credencial de elector.</p>
Fortalecer la política territorial y de planeación urbana.	<p>Adaptar los programas de subsidio a esquemas concurrentes, en donde participen diferentes niveles de gobierno, pero también dependencias de diferentes sectores.</p> <p>Generar economías de escala en la política territorial a partir de un sistema unificado y articulación de política.</p> <p>Realizar intervenciones específicas para reconstruir el tejido social en áreas deterioradas, en colaboración con otros niveles de gobierno.</p> <p>Establecer criterios de compactación de la ciudad y de garantizar el acceso a bienes públicos en los nuevos proyectos de desarrollo de vivienda.</p> <p>Impulsar la innovación a través del financiamiento de la investigación y desarrollar pruebas piloto de ideas innovadoras</p>

Fuente: Elaboración propia

Análisis de las barreras.

En términos generales, las barreras para la implementación de las políticas propuestas en la sección anterior surgirán cuando exista un actor que se vea afectado en términos de poder o económicos. En la tabla 5 se mencionan las barreras para cada una de las políticas propuestas, las cuales se pueden traducir a actores. Para que dichas barreras no imposibiliten la realización de estas políticas, consideramos que se requiere de: (i) un compromiso político a nivel presidencial sobre la realización de estas políticas, plasmado en los instrumentos de planeación nacional, (ii) un consenso entre las diferentes facciones partidistas sobre la conveniencia de realizar estas acciones y (iii) realizar las reformas o



adiciones legales necesarias para llevarlas a cabo. En pocas palabras, la realización de estas transformaciones requiere el consenso entre los 3 poderes de la nación.

Además, estas políticas requieren el respaldo de la población general. Si la población conoce y se apropia de los beneficios de estas políticas, se reducirán los riesgos de que grupos de interés busquen que no se realicen. Algunas medidas propuestas pueden resultar impopulares, por ejemplo, ampliar la base fiscal o la remoción de subsidios puede generar una fuerte oposición popular, principalmente cuando la población no percibe que dichos recursos serán utilizados con fines de bienestar social. Por ello, se considera que las propuestas orientadas a garantizar un estado de derecho pleno, que incluye el combate a la corrupción, es una condición necesaria para que sea factible implementar estas políticas.

Adicionalmente, proponemos que se sigan fortaleciendo los organismos de evaluación de la política pública. Específicamente, que se continúe trabajando en mejorar los instrumentos de planeación, monitoreo y evaluación de los programas públicos, de tal suerte que dichos instrumentos tengan indicadores que efectivamente reflejen los resultados de la política pública. Al respecto, se considera que ha habido un avance significativo, ya que los programas sociales actualmente cuentan con mejores instrumentos, lo cual ha sido resultado de la adopción de la metodología de marco lógico. Se considera que este proceso debe continuar y fortalecerse. Los indicadores de resultados pueden ser un mecanismo para transmitir a la población los beneficios concretos de las políticas públicas. Se sugiere que estos mecanismos de evaluación también sean aplicados a programas que no necesariamente tienen un objetivo social.



Tabla 5. Análisis de barreras

Política	Barreras
Remoción de subsidios ineficientes.	Oposición de grupos beneficiarios, de las organizaciones que los representan y las que de alguna forma dependen de dichos subsidios (por ejemplo, de los gestores técnicos que tramitan el acceso a subsidios). Es una medida no popular desde el punto de vista electoral.
Fortalecer la regulación económica.	Cabildeo político de grandes empresas para impedir la regulación efectiva.
Favorecer el emprendimiento.	Insuficientes bienes públicos y de mala calidad, así como acceso desigual a los mismos. Falta de certeza jurídica en el cumplimiento de contratos. Aislamiento geográfico. Concentración de mercado que impide la innovación. Corrupción.
Fortalecer la gobernanza.	Crimen organizado. Falta de cohesión social. Desigualdad económica y social. Corrupción.
Fortalecer el sistema fiscal e inversión en bienes públicos.	Informalidad. Falta de coordinación interinstitucional. Plazos políticos. El ejecutivo federal puede no estar dispuesto a restringir su libertad de acción sobre proyectos de infraestructura.
Fortalecer la inclusión financiera.	Mayor rentabilidad del crédito al consumo y a los servicios financieros que del crédito productivo. Concentración el sector bancario ⁴ .
Fortalecer la política territorial, urbana y de transporte.	Falta de recursos públicos. Oposición de desarrolladores inmobiliarios. Dificultad de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y entre dependencias.

Fuente: Elaboración propia



Mapa de actores

En la tabla 6 se presenta un mapa de actores para cada eje estratégico desarrollado en las secciones anteriores. Este diagrama es meramente ilustrativo y puede estar sujeto a discusión, dado que se realizó a partir de una valoración cualitativa y medianamente subjetiva. No obstante, los actores y su posición están justificados en el análisis previo.

Tabla 6. Mapa de actores

Política	Actores a favor	Actores en contra
Remoción de subsidios ineficientes.	Ejecutivo federal. Responsables de la política ambiental. Organismos internacionales.	Beneficiarios de subsidios, organizaciones que los representan. Algunos partidos políticos.
Fortalecer la regulación económica.	Organismos de competencia. Organismos internacionales.	Grandes empresas.
Favorecer el emprendimiento.	Sociedad civil. Población en general.	Mercados oligopólicos Dependencias gubernamentales burocratizados
Fortalecer la gobernanza.	Ejecutivo federal. Población en general. Sociedad civil. Organismos internacionales.	Crimen organizado.
Fortalecer el sistema fiscal e inversión en bienes públicos.	Sociedad civil. Población en general (beneficiarios de bienes públicos).	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (posiblemente). Crimen organizado. Población en general (que paga impuestos).
Fortalecer la inclusión financiera.	Responsables de la política social. Sociedad civil. Organismos internacionales.	Instituciones financieras en condiciones oligopólicas.
Fortalecer la política territorial y de planeación urbana	Ejecutivo federal. Sociedad civil. Población en general.	Gobiernos locales que perciban que perderán margen de acción en inversión pública. Dependencias de gobierno en general, acostumbradas a operar programas de manera burocrática. Monopolios de transporte local.



VII. Metas

En la tabla 7 se presenta un cronograma indicativo para implementar las transformaciones propuestas en términos de indicadores deseables. Se proponen dos tipos de indicadores, algunos de “bienes y servicios”, que corresponden a acciones que están en su mayor parte bajo control del gobierno federal; por otra parte, se proponen indicadores de resultados, que están vinculados a las consecuencias de las políticas propuestas (Aldunate & Córdoba, 2011). Para alcanzar los objetivos de indicadores de resultados se requiere que el gobierno federal realice algunas acciones necesarias, y que los resultados de estas acciones se reflejen en un resultado específico (por ejemplo, la reducción de la desigualdad). El logro de los indicadores de resultados reflejaría cambios tangibles en el rumbo de la política para el logro de la Agenda 2030, mientras los indicadores de bienes y servicios servirían como señales concretas de que se están realizando cambios que son coherentes con las políticas propuestas. Las metas establecidas son indicativas y se formularon a partir de una valoración cualitativa del horizonte temporal que se considera factible para alcanzarlos.

Tabla 7. Cronograma de implementación.

ODS	2020	2022	2024	2026	2028	2030	Alcance (% de logro)
Indicadores de bienes y servicios							
Cero subsidios ineficientes.	10%	30%	100%				100%
Base fiscal duplicada.	10%	20%	40%	60%	80%	100%	100%
Indicadores de resultados							
Indicadores de <i>Doing Business</i> en el percentil 50-75 del Banco Mundial ⁶ .	50%	100%					100%

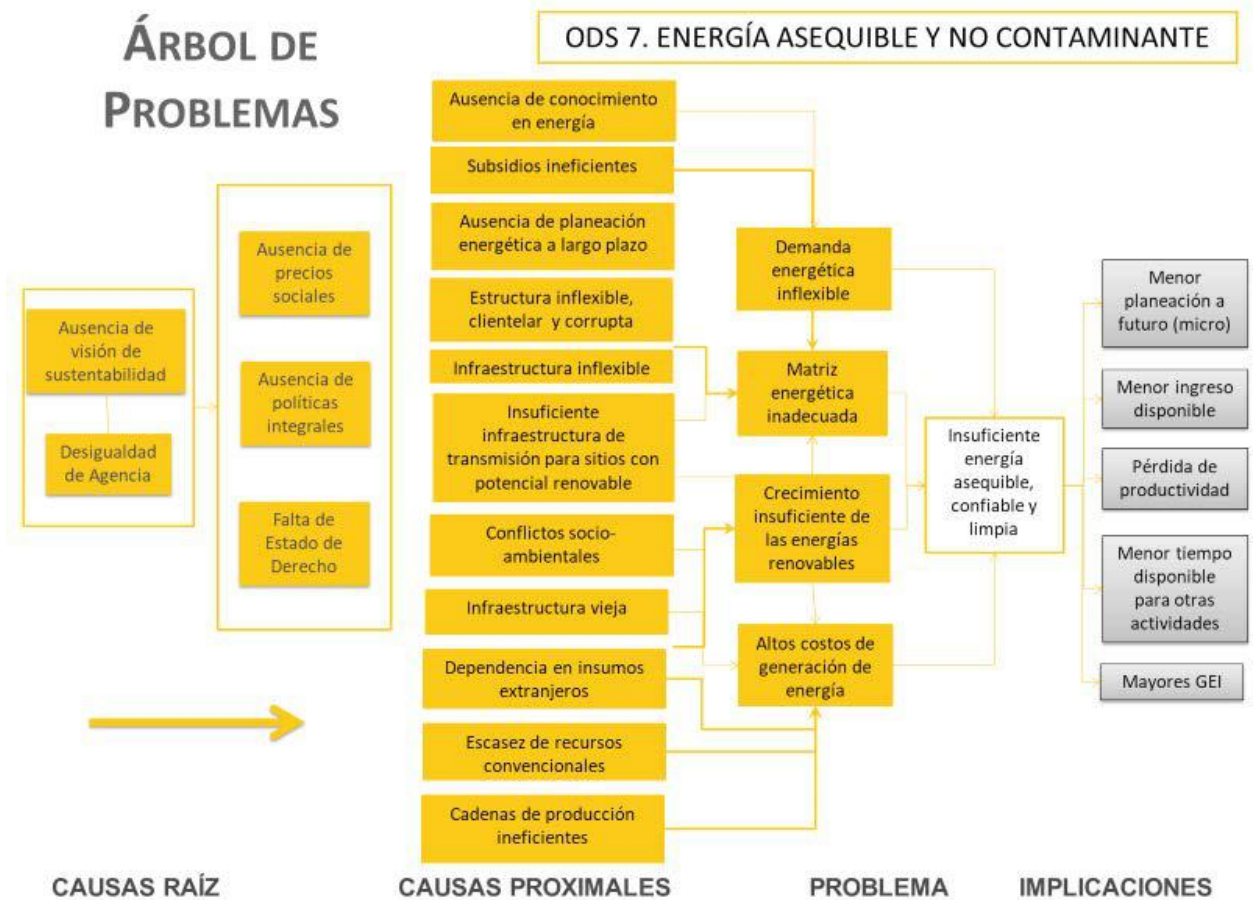


ODS	2020	2022	2024	2026	2028	2030	Alcance (% de logro)
Indicadores de competencia económica en el percentil 75-90 del Banco Mundial ⁶ .	30%	60%	100%				100%
Indicadores de gobierno efectivo en el percentil 75-90 del Banco Mundial ⁷ .	20%	40%	60%	80%	100%		100%
Coefficiente de Gini reducido en 20%.	10%	20%	40%	60%	80%	100%	100%
Crédito productivo incrementado en 50%.	30%	60%	90%	100%			100%
Reducción de la congestión vehicular en ciudades de más de 1 millón de habitantes en 50%.	10%	20%	40%	60%	80%	100%	100%



Anexos

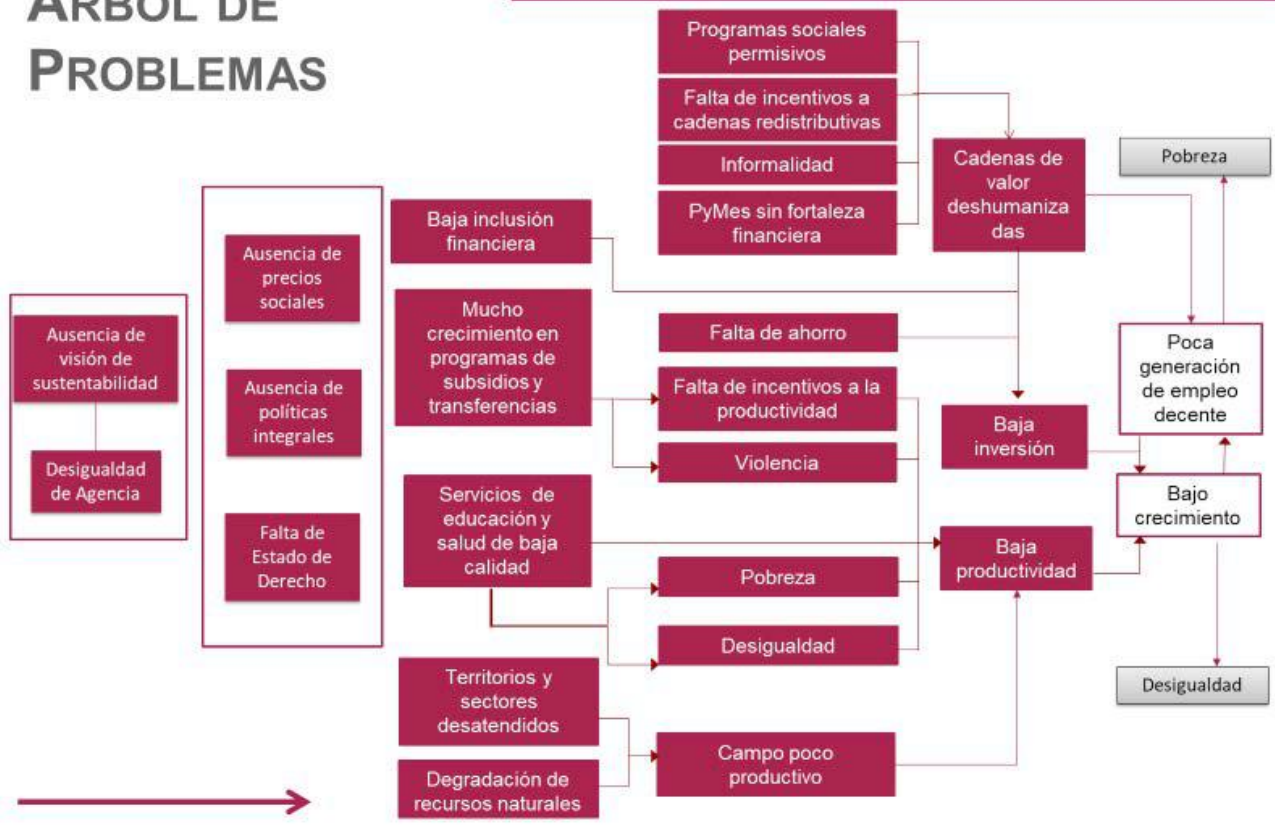
ÁRBOL DE PROBLEMAS





ÁRBOL DE PROBLEMAS

ODS. 8. TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO



CAUSAS RAÍZ

CAUSAS PROXIMALES

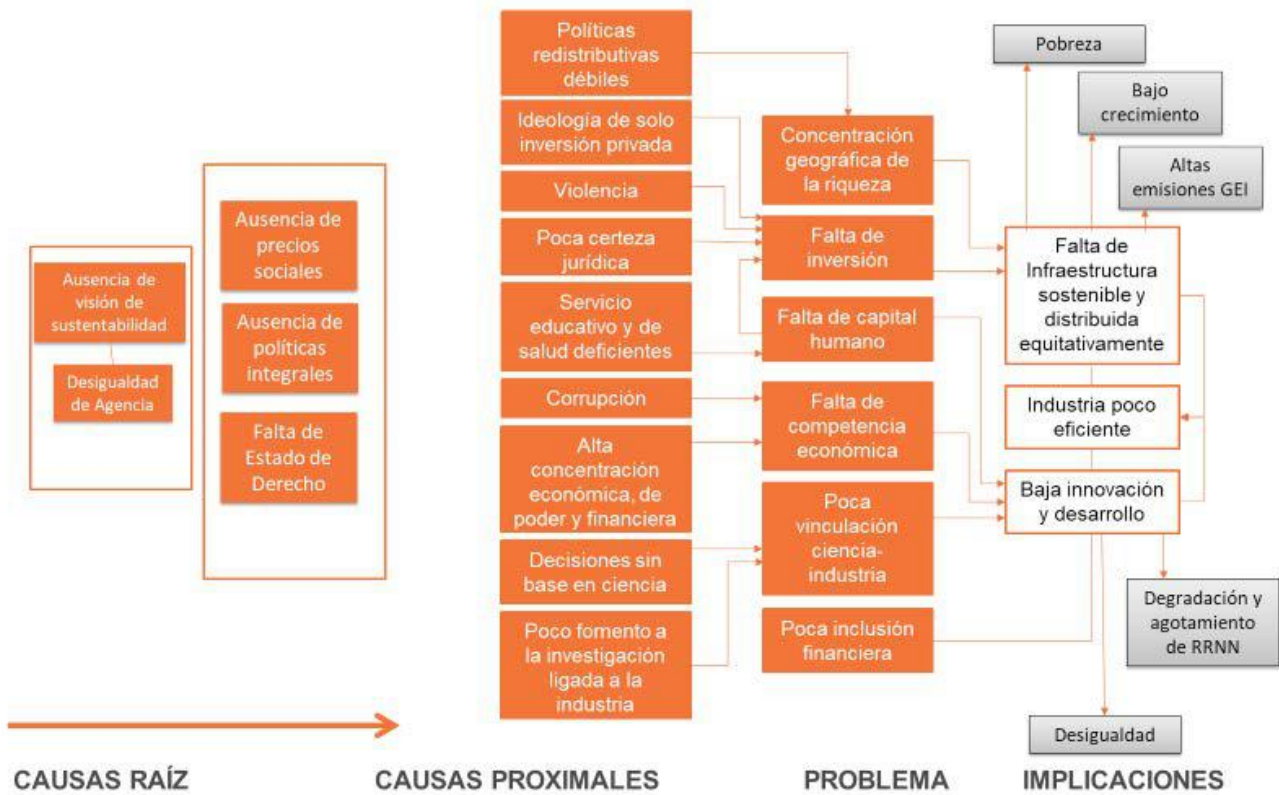
PROBLEMA

IMPLICACIONES



ÁRBOL DE PROBLEMAS

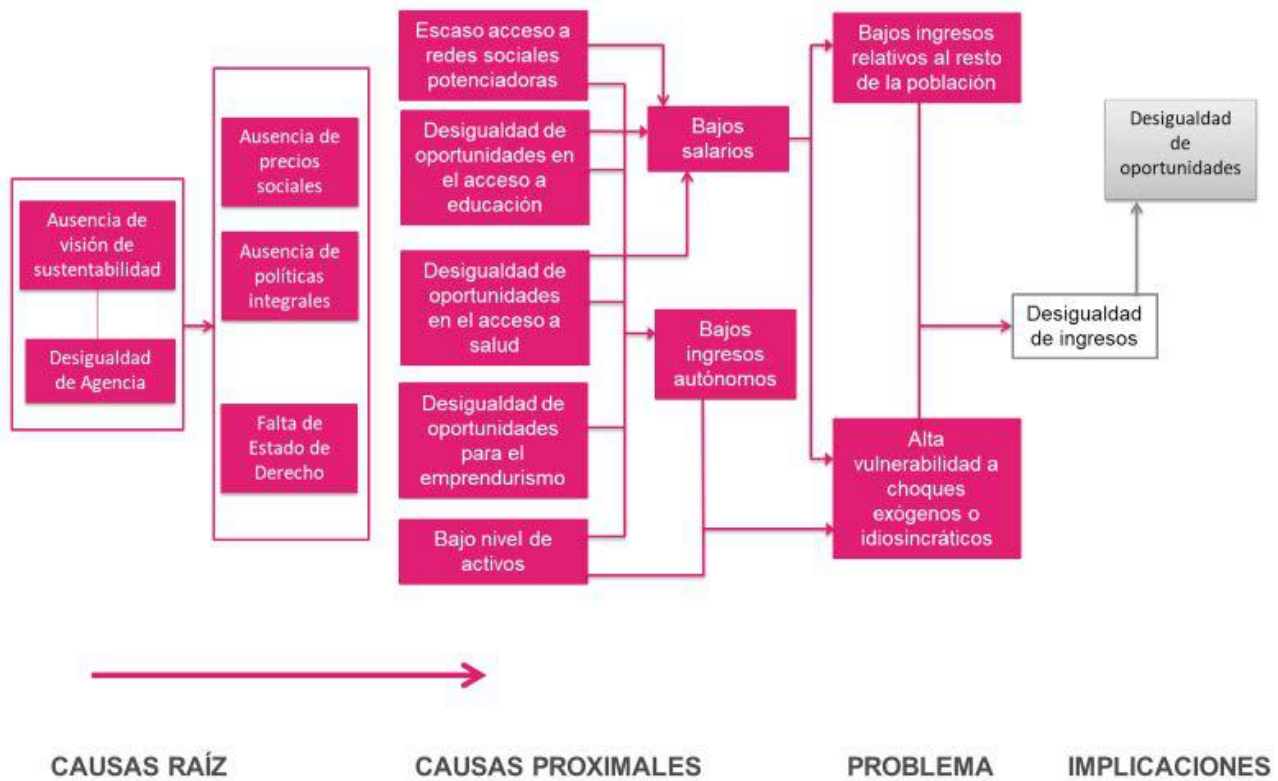
ODS 9. INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA





ÁRBOL DE PROBLEMAS

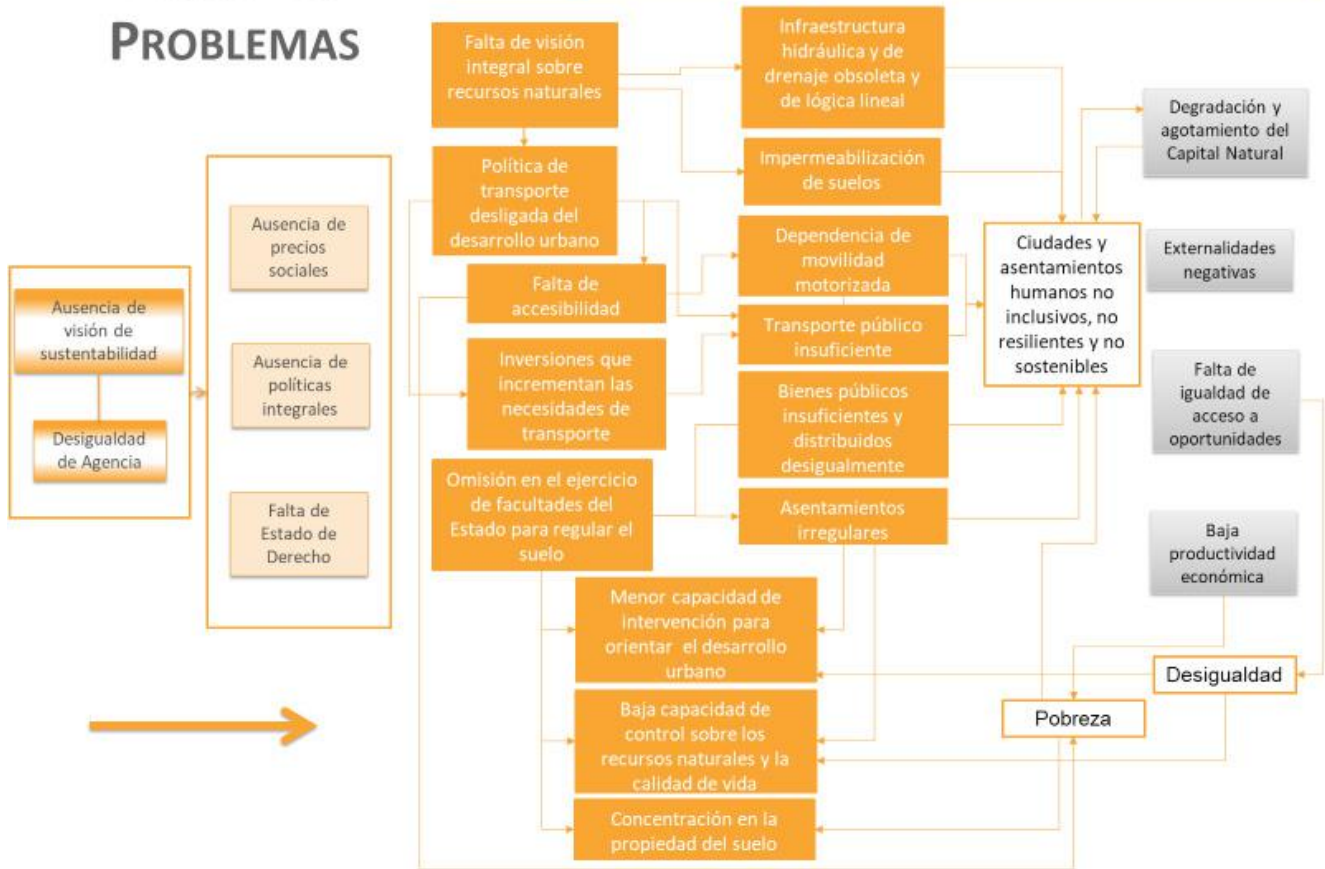
ODS 10. REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES





ÁRBOL DE PROBLEMAS

ODS 11. CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES





Referencias

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Nueva York: Crown Business.

Aldunate, E., & Córdoba, J. (2011). "Formulación de programas con la metodología de marco lógico" de Series manuales Organización de las Naciones Unidas (vol.68), CEPAL, ILPES.

Banco Mundial. (2016). *Doing Business en Mexico 2016, Midiendo la calidad y la eficiencia de la regulación*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: [http://espanol.doing-business.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Subnational-Reports/DB16-Sub-Mexico.pdf](http://espanol.doing-business.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Subnational-Reports/DB16-Sub-Mexico.pdf).

Banco Mundial. (2018). *Doing Business 2018, Reforming to Create Jobs*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

Banerjee, A., Duflo, E., Glennerster, R., & Kinnan, C. (2015). "The miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation". *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), 22- 53.

Baumol, W. J., Litan, R. E., & Schramm, C. J. (2007). *Good capitalism, bad capitalism, and the economics of growth and prosperity*. New Heaven & London: Yale University Press.

Berdegué, J. A., Escobal, J., & Bebbington, A. (2015). "Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions". *World Development*, 73, 129-137. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.018>

Besley, T., & Persson, T. (2011). *Pillars of prosperity: The political economics of development clusters*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Bruhn, M., & Love, I. (2014). "The real impact of improved access to finance: Evidence from Mexico". *The Journal of Finance*, 69(3), 1347-1376.

Castellanos, S. G., Del Ángel, G. A., & Garza-García, J. G. (2016). *Competition and Efficiency in the Mexican Banking Industry: Theory and Empirical Evidence*. Estados Unidos: Palgrave Macmillan.

Céspedes-Londoño, J. E., Jaramillo-Pérez, I., & Castaño-Yepes, R. A. (2002). "Impacto de la reforma del sistema de seguridad social sobre la equidad en los servicios de salud en Colombia". *Cadernos de saúde pública*, 18, 1003-1024.

Cingano, F. (2014). "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth" *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j->

Cisneros-Montemayor, A. M., et al. (2016). "Strategies and rationale for fishery subsidy re-



form”, *Marine Policy*, 69, 229-236.

COFECE. (2017). *Competencia Económica, Plataforma para el crecimiento 2018-2024*. México: COFECE. Disponible en: <https://cofece.mx/wp-content/uploads/2017/12/plataforma-de-crecimiento.pdf>.

COFEMER. (2016). *Impacto de la Reforma en Competencia Económica: Análisis del Marco Regulatorio y Fortaleza Institucional*. México: COFEMER. Disponible en: http://www.cofemer.gob.mx/variados/adjuntos/2016.02.09/Diagnosticos_ASF/2_Stre/7_Diagnostico_COFECE.pdf.

Cotler, P. (2016). “Competition and Efficiency in the Mexican Banking Industry. Theory and Empirical Evidence, de Sara G. Castellanos, Gustavo A. Del Ángel y Jesús G. Garza-García. (Estado Unidos: Palgrave Macmillan, 2016).” *Investigación económica*, 75(297), 169-175.

CTS EMBARQ/CMM/IMCO. (2013). *Reforma Urbana: 100 ideas para las ciudades de México*. México: CTS/CMM/IMCO Disponible en: <http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/Re-forma%20Urbana%20100%20Ideas%20para%20las%20Ciudades%20de%20Mexi-co%20-%20ctsEM.pdf>.

Del Castillo, M. (2015). *La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo*. México DF: CEPAL.

Demirgüç-Kunt, A., & Singer, D. (2017). *Financial inclusion and inclusive growth: a review of recent empirical evidence*. Policy Research working paper no. WPS 8040. Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/403611493134249446/Financial-inclusion-and-inclusive-growth-a-review-of-recent-empirical-evidence>

Dougherty, S. (2015). “Boosting growth and reducing informality in Mexico”. *OECD Economic Department Working Papers* (1188). OCDE Publishing.

Dougherty, S. M. (2014). “Legal reform, contract enforcement and firm size in Mexico”. *Review of International Economics*, 22(4), 825-844.

Encinas-Ferrer, C. (2017). “The Mexican Banking System and Its’ Oligopsonic-Oligopolistic Structure”. *Modern Economy*, 8(03), 378.

Esquivel Hernández, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. México D.F.: OXFAM México. Junio.

Fisman, R., & Miguel, E. (2006). “Cultures of corruption: evidence from diplomatic parking tickets”, *NBER Working Papers* (12312). National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w12312.pdf>

Flores-Macías, G. A. (2016). “Building Support for Taxation in Developing Countries: Experimental Evidence from Mexico”, *World Development*, 105, 13-24. Mayo.

Friedman, B. M. (2006). “The moral consequences of economic growth”, *Society*, 43(2), 15-22.



Gamboa, L. a. (2017). "Telecommunications in Mexico since the 2013 reform: Federal Telecommunications Institute delivers, competition issues remain". The University of Texas at Austin. (Report)

González, F. E. (2014). "Emerging economy kept on a leash by mismatched monopolies" en Looney R. E. (2014) Handbook of Emerging Economies, Nueva York: Routledge.

Gray, C.W., et al. (2007). Fiscal policy and economic growth: lessons for Eastern Europe and Central Asia. Washington, DC: World Bank Publications. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/372621468030613197/Fiscal-policy-and-economic-growth-lessons-for-Eastern-Europe-and-Central-Asia>

Habitat, U. N. (2015). International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices. Nairobi: UN Habitat.

IMCO/USAID. (2016). Reducción de uso de efectivo e inclusión financiera. México: IMCO/USAID Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/2016-Reduccion_uso_efectivo-Documento_completo.pdf.

Lara Pulido, J. A., Estrada Díaz, G., Zentella Gómez, J. C., & Guevara Sanginés, A. (2016). Los costos de la expansión urbana: aproximación a partir de un modelo de precios hedónicos en la Zona Metropolitana del Valle de México, Estudios Demográficos y Urbanos, 32(1), 37-63.

MacLeod, W. B. (2013). "On Economics: A Review of 'Why Nations Fail' by D. Acemoglu and J. Robinson and 'Pillars of Prosperity' by T. Besley and T. Persson", Journal of Economic Literature, 51(1), 116-143.

Mea, M. E. A. (2005). Ecosystems and human well-being: synthesis. Washington, DC: Island Press.

Medina-Ramírez, S. (2012). La importancia de reducción del uso del automóvil: Tendencia de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos. México: ITDP y Embajada Británica en México. Disponible en: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Importancia-de-reduccion-de-uso-del-auto.pdf>

Naciones Unidas. (2015). "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1).

OECD. (2007). Subsidy Reform and Sustainable Development: Political Economy Aspects. París, Francia: OCDE Publishing. Disponible en: www.sourceoecd.org/energy/9789264019362

OECD. (2014). The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>

OECD. (2017). Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, París. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en



- Parkin, M., & Loría, E. (2010). *Microeconomía: Versión para Latinoamérica*. México: Pearson Educación.
- Pratt, G. A. (2015). "Is a Cambrian Explosion Coming for Robotics?" *The Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 51-60.
- Ranis, G., Stewart, F., & Samman, E. (2006). "Human development: beyond the human development index", *Journal of Human Development*, 7(3), 323-358.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard university press.
- Saldaña-Herrera, J. (2013). *Sistematización y documentación de mecanismos locales de pago por servicios ambientales en México*. Guadalajara, México: CONAFOR.
- Stavins, R. N. (1998). "What can we learn from the grand policy experiment? Lessons from SO2 allowance trading", *The Journal of Economic Perspectives*, 12(3) 69-88. Summer.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2010). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Weiss, C. H. (1995). "Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families", *New approaches to evaluating community initiatives*, 1, 65-92.

(Footnotes)

1 Vease: Clasificación de las economías de Banco Mundial en <http://espanol.doingbusiness.org/es/rankings>

2 Vease: Indicador de Gobernanza Mundial de Banco Mundial en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

3 Ibid.

4 Vease: Banco de México. (2013) *Reporte sobre las condiciones de competencia en el mercado de emisión de tarjetas de crédito*. México: Banco de México. Mayo.

5 Op. cit. Clasificación de las economías

6 Op. cit. Indicador de Gobernanza Mundial

7 Ibid.



IBERO

CIUDAD DE MÉXICO ®

Prolongación Paseo de Reforma 880,
Lomas de Santa Fe, México, C.P. 01219,
Ciudad de México.