

LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA DE MÉXICO

Un análisis sobre los ejes rectores que necesita la economía mexicana para tener crecimiento y desarrollo económico.

Carlos Sales Sarrapy*

CDMX, 6 de marzo de 2024

RESUMEN

En el transcurso de los últimos años, el crecimiento económico de México ha demostrado ser insuficiente, en gran medida atribuible a una productividad rezagada. En esta **Hoja de Trabajo**, Carlos Sales realiza un análisis sobre la necesidad de crecimiento y desarrollo económico y, para lograrlo, la importancia de incrementar la productividad. El texto enfatiza la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho y promover la competencia económica como pilares fundamentales para impulsar mayor productividad y, por ende, el crecimiento económico. Asimismo, resalta la importancia de establecer políticas económicas articuladas bajo un objetivo central con énfasis en áreas clave de acción como las finanzas públicas, la inversión pública, el servicio civil, el sector salud, la educación, los programas sociales, el sector energético, el emprendedurismo, la innovación y la integración internacional.

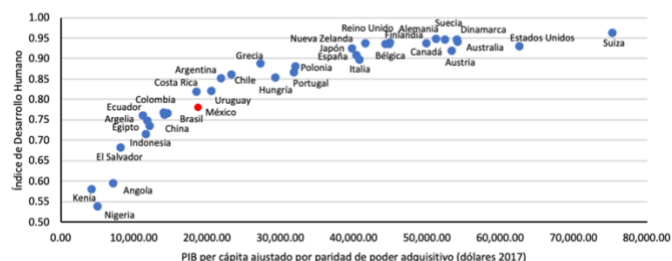
INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico es una condición fundamental y necesaria para lograr el desarrollo económico y social de un país. El crecimiento económico permite generar de manera sostenible empleos bien remunerados. Facilita la inclusión y la movilidad social. Asimismo, genera mayor capacidad a los países para recaudar los recursos que permitan sustentar un sistema de seguridad social que brinde acceso a la población a servicios públicos fundamentales.

Las economías con altos niveles de bienestar y desarrollo social presentan también elevados niveles de PIB per cápita. Existe una alta correlación positiva

entre el Índice de Desarrollo Humano y el PIB per cápita de los países. La mayor reducción de la pobreza en la historia de la humanidad se dio durante las últimas décadas del siglo pasado y la primera del actual debido a una elevada tasa de crecimiento económico principalmente en Asia. En China, la tasa de crecimiento económico entre 1978 y 2021 promedió más de 9 por ciento real anual y más de 800 millones de chinos salieron de la pobreza¹.

Índice de Desarrollo Humano y PIB per cápita ajustado por Paridad de Poder de Compra, 2019



Fuente: Penn World Table V. 10.01,
<https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>

Una de las características más notables de la economía mexicana en las últimas décadas ha sido su baja tasa de crecimiento económico. Entre 1980 y 2019, el PIB per cápita de México solo aumentó 30% en términos reales, muy por debajo de una muestra variada de países.

Crecimiento real del PIB per cápita entre 1980 y 2019 (veces)

País	Veces
China	8.4x
Corea del Sur	7.8x
Irlanda	7.3x
Singapur	4.2x
Taiwán	3.9x
Chile	3.2x
Brasil	2.5x
Costa Rica	2.1x
EE. UU.	2.0x
Colombia	1.8x
México	1.3x

PIB per cápita ajustado por paridad de poder de compra (PPP) en dólares de 2017.

Fuente: Penn World Table V. 10.01,
<https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>

Ello resulta particularmente sorprendente dadas las características fundamentales de nuestra economía,

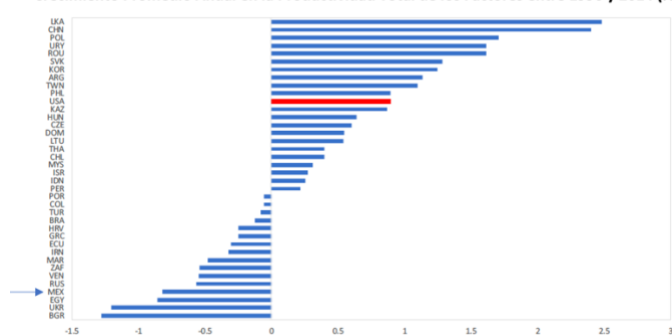
como han sido su favorable demografía durante esos años, abundancia de recursos naturales y cercanía con la economía más grande e innovadora del mundo. Destaca la falta de convergencia en los niveles de PIB per cápita entre México y Estados Unidos. Mientras que en 1980 el PIB per cápita en México representaba alrededor del 44 por ciento del PIB per cápita en Estados Unidos, para 2022 fue de 30 por ciento. En este periodo, numerosos países (principalmente asiáticos) cerraron la brecha de su PIB per cápita con respecto a los países desarrollados.

Los tres factores básicos para generar crecimiento económico son **capital humano, capital físico y la productividad con que sean utilizados**. Como se ha mostrado en diversos estudios, en el caso de México la razón fundamental de nuestro bajo crecimiento económico es el prácticamente nulo y, en ocasiones, negativo crecimiento en productividad durante largos periodos de tiempo. En una comparación de 38 países durante el periodo 1990 a 2014, De Gregorio (2018) muestra que México se encuentra en el cuarto peor lugar, con un crecimiento negativo de la productividad total de los factores de -0.8% promedio anual en el periodo.ⁱⁱ

Un mayor crecimiento de la economía mexicana permitirá generar empleos duraderos y bien remunerados. En una economía que crece existen más oportunidades para las personas de mejorar sus condiciones de empleo y de vida. Un mayor tamaño de la economía permite mayor recaudación fiscal, la cual se requiere para otorgar servicios fundamentales a la población. Por otro lado, con cierta regularidad surge la idea sobre la necesidad de una reforma fiscal recaudatoria para sufragar los gastos del Estado. Sin un crecimiento económico vigoroso, reformas de este tipo serían insuficientes y, muy posiblemente, contraproducentes.

La promoción efectiva del crecimiento económico requiere de una visión integral y adecuadamente articulada de la política económica. El tema es complejo y no existen soluciones simples ni únicas. Recientemente ha cobrado relevancia en la discusión pública la idea de que el financiamiento vía recaudación general de la seguridad social (principalmente del gasto en salud), sería la solución a los problemas de crecimiento y de inclusión de la economía mexicana. Sin embargo, esta medida, en su caso, es tan solo un subconjunto de la discusión sobre la estructura tributaria óptima que debe tener el país.

Crecimiento Promedio Anual en la Productividad Total de los Factores entre 1990 y 2014 (%)



Fuente: De Gregorio (2018)

MÉXICO NECESITA UNA POLÍTICA ECONÓMICA EFECTIVA

Para lograr las metas de desarrollo humano y social que queremos los mexicanos es indispensable y prioritario **aumentar significativa y sosteniblemente el crecimiento económico**. La próxima administración deberá tener como su principal objetivo en materia económica promover un mayor y sostenible crecimiento de la economía.

Casi en el otro extremo conceptual han surgido propuestas que son una lista de medidas puntuales sobre diversos temas. Típicamente en estos casos se trata de propuestas que en lo individual suenan bien pero que carecen de articulación interna, priorización y coherencia.

Una política económica efectiva requiere de un **objetivo prioritario** que determine el diseño y ejecución de la política pública y que permita la consecución de las metas de desarrollo humano y sociales del país.

Varios países que han tenido un desarrollo económico significativo han establecido políticas económicas congruentes con un objetivo central. Las metas específicas, las características de sus economías, el contexto internacional y, por lo tanto, las políticas específicas pueden variar, pero existe un eje articulador de la política económica en su conjunto.

Por ejemplo, así sucedió en Singapur posterior a su independencia en 1965, generando tasas de crecimiento muy elevadas y aumentando de manera notable el nivel de vida de su población. El caso de

mayor relevancia cuantitativa por supuesto es China, donde a partir de 1978 comienza un esfuerzo estructurado y deliberado de generar crecimiento económico que provocó los favorables resultados antes comentados.

En México hemos logrado tener periodos donde se ha diseñado y ejecutado una política económica congruente en torno a un objetivo central. Así sucedió durante el Desarrollo Estabilizador 1958-1970. Del análisis de los objetivos que como país se tenían en esa época, de las circunstancias de la economía mexicana y del contexto internacional en esos años se tomó la decisión de que el eje articulador de la política económica sería generar y mantener la estabilidad económica. Bajo ese eje rector, se diseñaron y se ejecutaron adecuadamente las políticas fiscales, monetaria, de tipo de cambio e industrial. Los resultados fueron muy positivos. Durante el periodo de 1958 a 1970, la economía mexicana creció a una tasa promedio anual de 6.8% real y el PIB per cápita lo hizo a una tasa real de 3.4% anual. México fue el cuarto país a nivel mundial con mayor crecimiento, tan solo superado por Japón, Corea y Singapur. La inflación durante el periodo fue prácticamente la misma que en Estados Unidos con un promedio de 2.5% anual. La combinación de crecimiento y estabilidad generó un aumento importante en el empleo y un incremento en el salario real que promedió 3.5% al año.ⁱⁱⁱ

Las circunstancias y condiciones de la economía mexicana y del contexto internacional son muy diferentes actualmente a las que existían durante el Desarrollo Estabilizador. Sin embargo, es necesario, como se hizo en esa época y como lo han hecho otros países con desarrollo económico exitoso, establecer una política económica de Estado que tenga **un objetivo fundamental y articulador** de las medidas de política pública que se ejecuten. En el México actual el eje rector de la política económica debe ser **la generación de un crecimiento económico vigoroso y sostenible**.

LA PRODUCTIVIDAD COMO OBJETIVO

La variable específica por promover debe ser la **productividad**. El motor que permite un crecimiento económico sostenible y elevado en el largo plazo es el incremento en la productividad. Además, como se mencionó anteriormente, el talón de Aquiles del

crecimiento económico de México ha sido precisamente la falta de crecimiento de la productividad.

Las políticas públicas se deberán diseñar, ejecutar y evaluar a la luz de que tengan un impacto positivo sobre la productividad. Es importante enfatizar que, si bien la productividad es fundamental para el crecimiento económico, también tiene impactos directos muy positivos sobre la movilidad social y la equidad. Una mayor productividad permite generar empleos mejor remunerados. La población, en especial la de menores recursos, se verá beneficiada si los servicios públicos se vuelven más productivos en el sentido de brindar servicios de calidad usando eficientemente los recursos disponibles. Mayor productividad también facilita incrementar el ingreso nacional con una mayor recaudación tributaria y que esta rinda para financiar más programas sociales y de bienestar para la gente.

Evaluar las políticas públicas bajo la métrica de productividad contribuye a concretizar y restar contenido ideológico a las decisiones públicas. Por ejemplo, en la discusión entre la participación del sector público y del sector privado la evaluación mediante implicaciones en productividad puede ser muy útil. Por ejemplo, en segmentos donde se requiera una intensa inversión de capital (siendo que el sector público tiene acceso a capital más barato que el sector privado), sea difícil generar competencia entre diversos agentes y la innovación no sea fundamental es probable que el sector público sea más productivo que el privado. Asimismo, en sectores donde se pueda generar competencia económica, la innovación sea importante y el acceso a financiamiento esté disponible es probable que el sector privado sea más productivo.

Sucede algo análogo respecto a regular o desregular. Por ejemplo, cuando existan externalidades, economía de redes y recursos naturales propiedad de la Nación, una mayor y mejor regulación puede generar resultados de mayor productividad para el país. En ausencia de dichas condiciones, convendrá que la regulación se limite a generar condiciones de competencia adecuadas y con ello se logrará mayor actividad económica y mayor productividad. En términos de niveles de gobierno, cuando el Gobierno Federal sea más productivo que los gobiernos locales en la provisión de algún bien o servicio convendrá que este lo provea, y viceversa.

ESTADO DE DERECHO Y COMPETENCIA COMO PILARES

Existen numerosas medidas de política pública que pueden promover la productividad de la economía mexicana. Sin embargo, **los dos pilares que deben ser el centro del esfuerzo productivo del país y que están interrelacionados entre sí son: Estado de Derecho y competencia económica.**

Respecto al Estado de Derecho, la prioridad fundamental es que el Estado sea capaz de garantizar la paz y la seguridad de los ciudadanos. La criminalidad afecta directamente el bienestar de la población y también genera un impacto muy negativo para la economía. Un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional estima que, si la tasa de homicidios en México se redujera a la media internacional, la tasa de crecimiento económico en nuestro país aumentaría 1.8 puntos porcentuales.^{iv}

La certidumbre sobre las reglas de desempeño de la economía es fundamental no sólo para promover la inversión, sino para que los agentes económicos tomen las decisiones en función de los riesgos y beneficios intrínsecos a la actividad económica y no sujetos a los riesgos de ser víctimas de apropiación por parte de terceros o, análogamente, ver la oportunidad de apropiarse del ingreso o de recursos de terceros. En este sentido, se requiere un Estado fuerte que garantice la seguridad y la integridad física y jurídica de las personas, de sus inversiones y de su trabajo. Se requiere un marco legal claro y que se respete. Es necesario un sistema judicial independiente que resuelva ágilmente y en apego a la legalidad las diferencias entre privados y con el Estado. Para aprovechar las tendencias económicas internacionales es fundamental apeгarse a las reglas de los tratados internacionales celebrados por el país.

La competencia intensa entre agentes económicos, incluidos los entes públicos, es uno de los motores fundamentales de la productividad y de la innovación. La experiencia internacional muestra cómo la mayor competencia económica es el principal factor de incremento en productividad en países que han alcanzado un elevado y sostenible crecimiento económico.^v La competencia impulsa a los individuos y a las empresas a ser mejores y más productivos, promueve la eficiencia y permite la movilización de

recursos hacia los sectores de mayor productividad. Asimismo, la competencia económica es un importante instrumento de redistribución del ingreso. La población de menores recursos es la más afectada por los altos precios y la mala calidad de los bienes y servicios que proveen los monopolios y oligopolios que abundan en nuestro país. Son las élites privilegiadas y los grupos de interés los que tienen acceso a las rentas monopólicas. La OCDE ha estimado que el 30% del consumo de los hogares en México ocurre en mercados poco competitivos. Esta cifra es aún mayor para los hogares más pobres: el decil más pobre de la población gasta aproximadamente 42% de su ingreso en mercados con alta concentración. Ello implica un gasto superior en 40% al que ocurriría en mercados competitivos.^{vi}

Bajo esta perspectiva, no existe una dicotomía entre Estado fuerte y mercado vigoroso. Por el contrario, **un mercado competitivo con piso parejo y reglas claras requiere de un Estado fuerte.** Se trata de un Estado que establezca reglas claras de competencia pareja que no privilegien a los grupos existentes, que permita la entrada y la salida de empresas a los diversos sectores económicos, y que tenga la capacidad de aplicar la ley y de enfrentarse a los poderosos grupos de interés nacionales e internacionales que se benefician de la extracción de rentas monopólicas. Desarrollar y operar un Estado con estas características es más difícil y mucho más importante que un gobierno que se dedique a tratar de proveer bienes y servicios por doquier.

RUBROS CLAVE PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA

El fortalecimiento de la competencia económica para el caso de México implica, no sólo fortalecer a la Comisión Federal de Competencia Económica, sino principalmente que la promoción de la competencia económica sea un eje que permee en toda la política pública.

Al utilizar al crecimiento económico y la productividad como ejes rectores de la política económica se pueden obtener importantes implicaciones respecto a políticas específicas en rubros clave para el desempeño económico del país. Algunos ejemplos:

1. **Finanzas Públicas y Reforma Fiscal.** Las finanzas públicas enfrentan retos importantes. El principal es lograr que el gasto público tenga un uso más eficiente y productivo en términos sociales. También existe un reto de sostenibilidad de las finanzas públicas. Un gasto público más productivo puede ser un factor importante para promover un crecimiento económico más elevado. A su vez, un mayor crecimiento genera mayores ingresos tributarios. Por ejemplo, si la economía crece al 2 por ciento real anual durante 6 años, los ingresos tributarios aumentarían en 12.6 por ciento; pero si el crecimiento en el periodo fuera de 6 por ciento anual, el aumento en los ingresos tributarios sería de 41.9 por ciento.^{vii}

Es necesaria una profunda reestructuración del gasto público en México. Se requiere revisar los principales rubros de gasto y hacerlos más productivos. Ello implica no sólo capacidad analítica y de ejecución sino generar los consensos políticos para poder llevarlo a cabo. Habrá que ser muy claros en el rediseño del gasto y en la comunicación de sus ventajas a la población en general para poder enfrentar a los grupos de interés que actualmente se benefician del mismo y que seguramente se opondrán a las reformas.

En el aspecto recaudatorio, la reducción de la evasión fiscal es muy importante. Además de generar mayor recaudación, el combate a la evasión propicia un piso parejo entre los agentes económicos lo cual, como se ha comentado, promueve la competencia económica.

En caso de que aun con mayor crecimiento económico se requiriese una reforma fiscal recaudatoria, es importante que esta ocurra una vez que se haya avanzado sustancialmente en la eficientización del gasto público. De lo contrario, se corre el riesgo de que los mayores ingresos sean capturados por quienes se benefician del gasto actual y ello haga aún más difícil la reestructura del gasto. Asimismo, mejorar la productividad del gasto público previo a una reforma fiscal permitiría mostrar los beneficios de la actividad del gobierno a la población, lo cual facilitaría la aprobación de los cambios tributarios. En los temas de finanzas públicas, el orden de los factores sí altera el producto.

El aumento de los ingresos públicos debe basarse en generar los menores desincentivos posibles a la productividad y al crecimiento económico. El punto de partida debe ser el aumento de productividad en Pemex. No obstante la transición energética, los combustibles fósiles continuarán usándose por varias décadas.

Llevar a Pemex a niveles de productividad de empresas internacionales tendría impactos muy positivos no sólo sobre los ingresos públicos sino sobre el abasto energético del país. Un buen ejemplo, es Equinor, la empresa petrolera de Noruega que es propiedad del Estado Noruego en 67%. A lo largo de las últimas décadas, la producción de Equinor ha sido relativamente similar a la de Pemex. Sin embargo, su generación de ingreso neto es muy superior. Por ejemplo, en 2022 la contribución neta de Pemex al erario mexicano fue de 0.6% del PIB.^{viii} En ese mismo año, Equinor pagó impuestos por 52,200 millones de dólares y en adición tuvo utilidad neta por 28,700 millones de dólares; es decir, en total tuvo una generación por 80,900 millones de dólares. Esta cifra es equivalente al 5.1% del PIB de México en 2022.

Existen numerosas diferencias operativas entre ambas empresas. Un ejemplo ilustrativo es que Pemex cuenta con 137 mil empleados mientras que Equinor tiene 22 mil empleados.^{ix}

Existen diversas medidas adicionales que tendrían impacto positivo sobre la recaudación y que podrían inclusive mejorar la asignación de recursos. Una de ellas sería la implementación del Impuesto Mínimo Global (Global Minimum Tax) de 15% a empresas multinacionales que acordaron 135 países en el marco de un acuerdo de la OCDE y del G20 en 2021. México es signatario de este acuerdo, pero no ha legislado ni establecido medidas para implementarlo. Otra medida sería el establecimiento de impuestos al carbono de mayor alcance. En la actualidad, el principal impuesto al carbono en México es el IEPS a las gasolinas y al diésel que es de impacto limitado y que enfrenta importantes distorsiones por el subsidio que otorga el Gobierno Federal para regular el precio final de ambos combustibles.

Por otro lado, medidas que se refieran al aumento de tasas de impuestos existentes o a la creación de nuevos impuestos que puedan distorsionar la actividad económica, deben evitarse al máximo posible debido a su negativo impacto sobre productividad y crecimiento económico y, por lo tanto, sobre la recaudación misma. No obstante, existen importantes áreas de mejora en la estructura fiscal de México para reducir distorsiones en la asignación de recursos y en el comportamiento de los agentes económicos.

2. **Inversión Pública.** Durante décadas una parte importante de la inversión pública no se ha destinado a los usos más productivos. No solamente es indispensable una adecuada evaluación costo-beneficio social de cada proyecto en particular, sino que resulta fundamental tener la creatividad y la capacidad de ejecución para diseñar diversos proyectos de inversión que cumplan con los objetivos de crecimiento y sociales planteados, para jerarquizarlos y ejecutar aquellos que tengan mayor beneficio neto social. No basta con que un proyecto tenga un impacto positivo neto en una cierta región o sector, es necesario asegurarse que sea el mejor proyecto para los objetivos específicos que se buscan.

México no ha encontrado todavía en la mayoría de los casos la fórmula adecuada para la participación privada en el desarrollo de la infraestructura pública. En muchos proyectos anteriores y actuales la participación privada implica costos demasiado altos para el erario y/o los usuarios de la infraestructura. La participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura es necesaria, pero se requiere replantear los esquemas de su participación para aprovechar sus ventajas competitivas y no generar costos mayores y extracción de rentas. En particular, dado que la mayoría de los proyectos de infraestructura son intensivos en capital y que el costo del capital para los agentes privados es mayor que para el sector público, se debe buscar que la participación del sector privado sea en aspectos donde las cuestiones operativas y de innovación sean tales que generen eficiencias que la justifiquen.

3. **Servicio Civil.** Un gobierno con alta productividad y eficacia requiere de funcionarios públicos bien preparados, con objetivos claros, que rindan cuentas y que se encuentren bien remunerados. Si bien el tamaño del gobierno y las políticas que lleve a cabo el gobierno deben estar sujetas al debate político, debiera existir un consenso básico respecto a que el servicio civil en el gobierno sea profesional, competente y apartidista.

Las contrataciones y ascensos de funcionarios públicos deben darse de acuerdo con su preparación y capacidad y en consistencia con los resultados de su desempeño. Los sueldos y compensaciones deben ser lo suficientemente competitivos para atraer y mantener talento en el gobierno. Asimismo, deben fijarse objetivos y metas precisas de desempeño y la compensación monetaria debe reflejar el logro de dichos objetivos. No hay peor ahorro en el sector público que reducir los sueldos de los funcionarios públicos arbitrariamente generando baja capacidad de diseño y ejecución de políticas económicas. Una mala decisión de un funcionario puede costar centenas o miles de veces su compensación, y viceversa.

En los rangos altos del servicio civil, además de competencia técnica, es importante que los funcionarios cuenten con capacidades administrativas y de manejo de talento y equipos. La digitalización de las actividades del gobierno debe ser una prioridad. En particular, la tecnología debe aplicarse para facilitar y simplificar trámites al público y para generar mayor transparencia y rendición de cuentas de la actividad de los servidores públicos.

4. **Sector Salud.** Conforme las economías se desarrollan y envejecen, el sector salud aumenta en importancia tanto por su impacto en el bienestar de la población como por su tamaño relativo en la economía. El reto principal de la reestructura en el sector salud no está en su forma de financiamiento sino en generar la estructura organizativa y de incentivos adecuada para los muy diversos agentes que participan en el sector, para lograr los servicios de la mayor calidad posible con un uso eficiente de los insumos disponibles y con la mayor cobertura factible.

Entre muchos otros, se requieren incentivos para que los pacientes realicen actividades de prevención, acudan a los servicios de salud cuando efectivamente los requieran, para que los prestadores de servicio otorguen los tratamientos adecuados sin generar costos excesivos, pero tampoco sin escatimar los servicios. Se requiere una reflexión profunda y analítica sobre la estructura óptima del sistema de salud mexicano partiendo de su situación actual.

5. **Educación.** La educación es una de las políticas públicas más efectivas para generar mejoras en el bienestar de las personas y para que sean más productivas. La educación que más impacto tiene es aquella que se enfoca en la edad más temprana (antes del ingreso a la escuela primaria) y la que se dirige a niñas y niños de menores recursos.

México todavía tiene una amplia población de niños y jóvenes cuyos niveles de vida actuales y futuros mejoraría sustancialmente con mejor educación. Por eso llama la atención que en los últimos años la política social se ha dirigido principalmente a apoyar a las personas de la tercera edad y, más aún, en el debate actual este tema opaca la discusión de políticas de apoyo a niños y jóvenes. Conviene que la política educativa se vuelva más productiva en el sentido que enfatice el logro de resultados concretos, es decir, el aprendizaje de los niños mediante currículums y procesos adecuados y no solamente concentrarse en los insumos disponibles para la educación como serían el número de escuelas y de maestros disponibles.

6. **Programas Sociales.** Respecto a los programas sociales, utilizar el rasero de la productividad puede aumentar su cobertura e impacto. Los datos muestran que en los últimos años la efectividad de los programas sociales se redujo considerablemente. Entre 2018 y 2022, el efecto en reducción de pobreza por cada peso transferido a la gente en programas sociales disminuyó 31%.^x

Para lograr una mayor productividad de los programas sociales, el primer paso es una adecuada definición de objetivos. Entre ellos

pueden estar la identificación de los sectores de los segmentos vulnerables de población a los que se busca apoyar y la meta que se busca lograr con los apoyos como podrían ser salir de la pobreza y lograr la inserción productiva en el mercado laboral de manera que las personas puedan tener un desarrollo propio y digno a lo largo de su vida sin depender indefinidamente de los apoyos gubernamentales.

El segundo paso consiste en el adecuado diseño de los programas sociales de acuerdo con los objetivos buscados. Los mejores programas serán aquellos que, dada una cantidad disponible de recursos, logren en la mayor medida posible las metas establecidas.

Y, finalmente, se requiere la adecuada y eficiente ejecución y evaluación de los programas.

7. **Sector Energía.** La adecuada regulación del sector de energía puede generar aumentos muy sustantivos en el crecimiento económico de México. Nuevamente, el hilo conductor debe ser llevar a cabo aquellas regulaciones y acciones que aumenten la productividad. El sector eléctrico es clave. Diferentes segmentos presentan diversas características y por lo tanto requieren de diversos enfoques regulatorios. La parte de transmisión y distribución de electricidad presenta economía de redes y de escala, por lo que conviene que se mantenga centralizada. Asimismo, representa importantes inversiones de capital. Es adecuado que el sector público tenga un papel preponderante en transmisión y distribución. Por ello, los recursos públicos deben enfocarse en generar disponibilidad suficiente de las redes de transmisión y distribución. Particularmente, la transición hacia energías renovables requiere una red más amplia y flexible.

El resto de los segmentos del sector eléctrico, en particular los relativos a generación, presentan características que los hacen propicios para promover un ambiente competitivo. Se deben disminuir las barreras a la entrada al sector de generación y establecer los incentivos para la generación de las energías más baratas, limpias y eficientes. El despacho de la energía eléctrica es clave. Se debe retomar y fortalecer la

autonomía del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) para propiciar un ambiente competitivo de largo plazo que logre abasto suficiente y a costo adecuado para el desarrollo del país.

El sector de hidrocarburos requiere de una profunda reestructuración. Como se comentó anteriormente, Pemex debe pasar de ser una empresa financieramente inviable a una que genere recursos para la Nación. Las tres líneas prioritarias de acción, nuevamente centradas en la generación de eficiencia y productividad, abarcan exploración y extracción, logística y refinación. En exploración y extracción se deben buscar alianzas con empresas nacionales o extranjeras que tengan experiencia y capital para desarrollar rentablemente campos existentes y nuevos. Esto debe ocurrir tanto con las asignaciones que actualmente tiene Pemex como con los campos por asignar. Resulta fundamental que los términos de selección de las alianzas o socios sean competitivos y bajo esquemas contractuales fuertes que por un lado otorguen certidumbre a los participantes privados y por otro también aseguren términos económicos beneficiosos para el Estado.

En la parte de logística conviene definir aquella infraestructura de transporte y almacenamiento de hidrocarburos que podría ser utilizada por diversos usuarios y no sólo por Pemex. Esta infraestructura habría que segregarla en una empresa pública autónoma que otorgue acceso abierto y en condiciones competitivas a los distintos agentes públicos y privados. El segmento de refinación ha sido durante muchas décadas el “hoyo negro” de las finanzas de Pemex que genera pérdidas multimillonarias. Para aumentar la productividad de las refinerías convendría que Pemex se asociara con operadores internacionales de primer nivel o venderlas. Adicionalmente, es importante una profunda negociación con el sindicato que reduzca privilegios, disminuya costos y genere flexibilidad para el manejo de la empresa.

8. **Emprendedurismo e Innovación.** El emprendedurismo y la innovación tecnológica están transformando y aumentando la productividad de importantes sectores de las

economías a nivel mundial. Observamos nuevas empresas y nuevas tecnologías en sectores clave como son comercio, redes sociales, transporte, sector financiero, logística, salud y educación, entre otros. En México comienzan a manifestarse estas tendencias, pero es necesario ampliarlas y profundizarlas.

Son dos las principales políticas que hay que implementar para lograrlo. Primero, reducir al mínimo las barreras de entrada a nuevos competidores en todos los sectores, en particular en aquellos en los que hay mayores cambios e innovaciones tecnológicas. Segundo, es necesario facilitar la movilidad de recursos productivos, tanto trabajo como capital, entre sectores para que, en aquellos sectores donde las nuevas tecnologías llegaran a no ser complementarias con los factores existentes de producción, los recursos excedentes puedan desplazarse y emplearse productivamente en otras áreas de la economía mexicana. De esta forma la modernización y el cambio tecnológico implicarían aumentos generales en los niveles empleo, de productividad y de salarios.

9. **Integración con la Economía Internacional.**

Durante décadas México se ha ido gradualmente integrando económicamente con Norteamérica. Existen complementariedades importantes entre los tres países que la componen y su adecuado aprovechamiento genera incrementos en productividad y en competitividad de la región en su conjunto.

La atracción de inversión extranjera hacia México requiere de prácticamente todos los puntos antes mencionados: respeto al Estado de Derecho, piso parejo para la competencia con una regulación adecuada, abasto suficiente y competitivo de energía, entre otros.

Por lo pronto, el atractivo principal de México es su cercanía geográfica con Estados Unidos y su todavía competitivo costo de la mano de obra. Para darle mayor profundidad y permanencia a este proceso de integración económica, las ventajas competitivas del país también deben transformarse gradualmente hacia la fortaleza de su marco institucional tanto interno como de

respeto y ejecución de los tratados internacionales y hacia la modernización tecnológica que nos convierta en una potencia media con alta tecnología y alta productividad que permita generar y mantener niveles elevados de empleo bien remunerado.

Este año los mexicanos tomaremos decisiones fundamentales en diversos ámbitos de la vida nacional, incluido el económico, que tendrán impacto por muchos años en nuestro desarrollo como país y como individuos. Es importante que la política económica se conciba bajo una visión de Estado donde el crecimiento económico, fundamentado principalmente en incrementos de la productividad, sea la base para una mayor generación de empleos dignos y bien remunerados, mayor inclusión y movilidad social, y una capacidad recaudatoria

<https://www.worldbank.org/en/country/china/overview#:~:text=20to%20open> Consultado enero 6, 2024.

ⁱⁱ De Gregorio, José. Productivity in Emerging-Market Economies: Slowdown or Stagnation? Peterson Institute for International Economics. Working Paper 18-12. Octubre 2018, p. 24.

ⁱⁱⁱ Ver: Ortiz Mena, Antonio. El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones sobre una Época. Fondo de Cultura Económica. 1998.

^{iv} Blog del Fondo Monetario Internacional, citado por Alejandro Werner en Perspectivas Económicas, Georgetown Americas Institute, Enero 2024.

^v La literatura que muestra un impacto positivo de la competencia sobre la productividad es amplia. Algunos ejemplos:

Bouis, Romain and R Duval. Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond. Economic Department Working Paper no. 835. OECD 2011

Bourlès, Renaud *et. al.*, Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries. National Bureau of Economic Research, Working Paper 16520. Noviembre 2010

suficiente para sostener programas de bienestar para la población bien diseñados y ejecutados.

***CARLOS SALES SARRAPY (@CARLOSLSALES)** ESTUDIÓ LA LICENCIATURA EN ECONOMÍA EN EL ITAM Y ES DOCTOR EN ECONOMÍA POR LA UNIVERSIDAD DE HARVARD. FUE PROFESOR DE FINANZAS PÚBLICAS EN EL ITAM DE 1994 A 2020. ACTUALMENTE ES SOCIO DE TACTIV ASESORES, UNA EMPRESA DE ASESORÍA FINANCIERA Y BANCA DE INVERSIÓN. PREVIAMENTE TRABAJÓ EN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. ES MIEMBRO DEL CONSEJO DE DIRECTIVO DE LA FUNDACIÓN HARVARD EN MÉXICO. FUE FUNDADOR Y MIEMBRO DEL CONSEJO DE ENDEAVOR MÉXICO.

AGRADEZCO EL APOYO EN LA INVESTIGACIÓN DE MARIO RODRÍGUEZ HEREDIA Y CARLOS HERRERA GONZÁLEZ. CUALQUIER ERROR ES RESPONSABILIDAD DEL AUTOR.

Conway, Paul *et. al.*, Regulation, Competition and Productivity Convergence. Economic Department Working Paper no. 509. OECD 2006

Holmes, Thomas y James Schmitz. Competition and Productivity: A Review of Evidence. Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff, Report 439, Febrero 2010

Lewis, William. The Power of Productivity. The University of Chicago Press, 2004

^{vi} OECD Perspectives: Mexico Key Policies for Sustainable Development, Octubre 2010, p. 17.

^{vii} Supone una elasticidad de los ingresos tributarios al PIB de 1.

^{viii} La contribución neta de Pemex al erario se calcula como la suma de todos los derechos y contribuciones pagados por Pemex menos las aportaciones de capital (contabilizadas como ingresos) y subsidios que recibe del gobierno federal y menos su déficit financiero. Fuentes: Pemex y SHCP.

^{ix} Equinor, 2022 Integrated Annual Report y Censo Nacional del Gobierno Federal 2023, INEGI.

^x De la Torre, Rodolfo. Desigualdad, Pobreza y Política Social 2022. Mimeo 2023, p. 6.