



Estudios territoriales de la OCDE

Morelos, Mexico

Resumen de políticas



Tabla de contenido

Mensaje Clave

Movilizar activos para un crecimiento inclusivo y sostenible.....**3**

Parte 1

La productividad en Morelos ha estado por debajo del potencial.....**4**

La región tiene diversos activos y recursos.....**5**

¿Cuáles son los principales cuellos de botella para el desarrollo en Morelos?.....**8**

Parte 2

Un marco de acción.....**11**

Notas

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados aquí no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de la Organización ni de los gobiernos de sus países miembros.

Este documento, al igual que los datos y mapas en él, han sido realizados sin perjuicio del estatus de cualquier territorio, soberanía ejercida sobre este último, de la delimitación de fronteras y límites internacionales, así como del nombre de cualquier territorio, ciudad o región.

Créditos fotográficos

Ilustración de portada: © Jeffrey Fisher

Página 10 : © Rawpixel/shutterstock.com; Página 11 : © CHOATphotographer/shutterstock.com;

Página 13 : © Lightspring/shutterstock.com; Página 18 : © Kletr/shutterstock.com.

Para mayor información: www.oecd.org/regional

MENSAJE CLAVE |

Movilizar los activos para un crecimiento inclusivo y sostenible

El Estudio Territorial de Morelos examina los desafíos económicos, sociales y ambientales que enfrenta el Estado de Morelos, así como su potencial de desarrollo. Este informe proporciona una serie de recomendaciones para ayudar a la región a desarrollar políticas de crecimiento económico más inclusivas y adoptar un enfoque holístico para el desarrollo territorial, subrayando a su vez la importancia de los mecanismos de gobernanza, así como la necesidad de tener una administración pública eficiente para alcanzar dichos objetivos.

La economía de Morelos es pequeña y está relativamente diversificada. Esta se ha desarrollado por debajo de su potencial, evidenciando un lento crecimiento de la productividad durante la última década. El lento crecimiento de la productividad es una limitante para el crecimiento inclusivo. El crecimiento de la productividad en Morelos ha sido obstaculizado por los bajos niveles de calificación de su población, la inseguridad y la informalidad. Morelos podría capitalizar mejor algunos de sus activos como el turismo, los recursos naturales, su ubicación geográfica y la presencia de los centros de innovación.

A pesar de estos desafíos, el Estado de Morelos está comprometido a impulsar el cambio. Es la primera región de México en establecer un Consejo de Capital Humano, el cual tienen entre sus objetivos: fortalecer la adquisición de habilidades de la fuerza laboral, equilibrar la demanda y oferta laborales, impulsar la innovación y las actividades de emprendimiento y fortalecer las redes para fomentar que las empresas realicen actividades con mayor valor agregado. Dicho Consejo también ejercerá una función de prospectiva estratégica para identificar las oportunidades económicas a futuro con el fin de aprovecharlas plenamente, en particular, a través de la adaptación del capital humano a estas oportunidades. En definitiva, el objetivo central del Consejo de Capital Humano es lograr un crecimiento más inclusivo en la región.

Poder adaptar las políticas públicas a las diferentes dimensiones de la vida de los ciudadanos es fundamental para mejorar los niveles de bienestar en la región. En este sentido, el Estado de Morelos se ha comprometido en varios ejes como la sostenibilidad ambiental, mejorar la prestación de servicios públicos, mejorar la accesibilidad dentro del Estado y de este con otros estados para facilitar la movilidad laboral y los vínculos de las empresas locales con los mercados externos.

El Estado de Morelos tiene muchas cartas en su mano pero necesita jugarlas bien. El Estudio Territorial de Morelos revela que ello implicará sacar el máximo provecho a algunos de sus activos, como el turismo y su riqueza natural, a la vez que buscar fomentar las sinergias entre la educación y capacitación, el mercado laboral y las políticas de innovación.

El Estudio identifica una serie de recomendaciones que buscan apoyar al Estado de Morelos y al Consejo de Capital Humano en la construcción de un marco coherente e integral para el desarrollo del capital humano. El informe propone también mecanismos para promover una colaboración más sólida entre los actores claves del Consejo y entre el gobierno estatal y las autoridades municipales y las de regiones colindantes. Identifica también una serie de acciones para ajustar los mecanismos de gobernanza con el fin de facilitar el intercambio de ideas y la complementariedad.

Finalmente ofrece recomendaciones para mejorar el sistema fiscal a nivel subnacional, mejorar la coordinación de la prestación de servicios públicos y poder formular políticas basadas en evidencia. En conclusión el informe subraya que si bien Morelos goza de activos sólidos, tendrá que movilizarlos mejor para aprovechar plenamente su potencial económico y poder lograr un crecimiento inclusivo y sostenible.



MORELOS
PODER EJECUTIVO

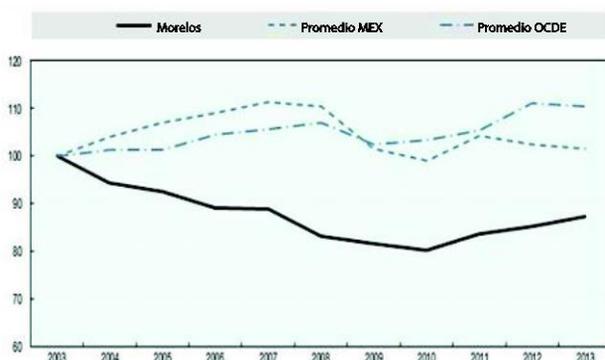
PARTE 1 | La productividad en Morelos ha estado por debajo del potencial

El lento crecimiento de la productividad en Morelos es un desafío crítico

El Estado de Morelos está ubicado entre las regiones del Norte de México -- cuyo nivel de industrialización es el más avanzado del país -- y las regiones del sur, que tienen los niveles más bajos de PIB per cápita y donde la delincuencia y la pobreza son más significativas. El Estado de Morelos es una región líder entre las regiones del sur. Morelos tiene una población de 1.9 millones (2015), cifra que representa el 1.6% de la población nacional. Además es parte de la megalópolis del centro de México, la cual está conformada por varios estados colindantes a la Ciudad de México.

El nivel del PIB per cápita de Morelos indica que se trata de una economía relativamente débil (Gráfico 1). En el año 2013, el PIB per cápita fue de USD \$11.613. Este nivel de desarrollo ha estado prácticamente invariado con respecto al año 2003 (US \$11.737). La productividad laboral disminuyó a una tasa promedio anual del 1.2% en este mismo periodo (Gráfico 2). Morelos no es un caso único en este sentido. Otros estados Mexicanos tuvieron un crecimiento negativo o nulo de su productividad laboral durante el mismo periodo, pudiendo indicar la presencia de cuellos de botella comunes entre las regiones o simplemente una tendencia a nivel nacional.

Gráfico 2. Tendencia de la productividad laboral

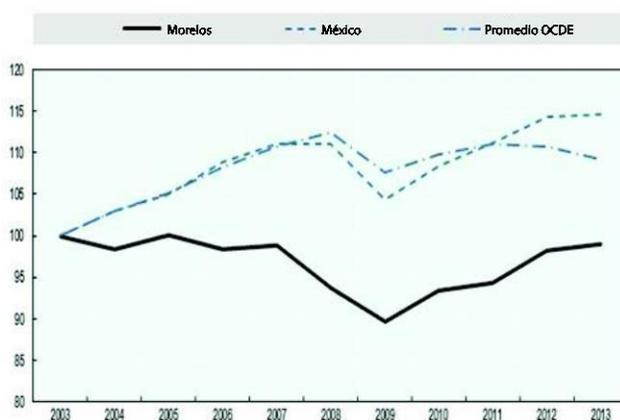


Nota: El VAB se calcula a PPA constante USD 2010, el empleo se mide en el lugar de residencia. El "promedio" se refiere a la tendencia de productividad promedio en todos los estados Mexicanos.

Fuente: Cálculos propios basados en datos de la OCDE(2016b), "Regional economy", Estadísticas regionales de la OCDE(base de datos)

<http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>

Gráfico 1. Tendencia real del PIB per cápita



Nota: El promedio de la OCDE corresponde al promedio del PIB per cápita de las regiones TL2 en 32 países de la OCDE. La tendencia de México corresponde a la tendencia del PIB per cápita nacional. Todas las cifras se evalúan en USD constantes para el año 2010, utilizando la clasificación SNA2008. Los valores se normalizan a 100 para el año 2003.

Fuente: Análisis propio basado en datos de la OCDE (2016b), "Regional economy", Estadísticas Regionales de la OCDE (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Sin embargo, entre las regiones comparables, el desempeño de la productividad de Morelos ha sido significativamente inferior, lo que sugiere la presencia de cuellos de botella específicos en el Estado de Morelos.

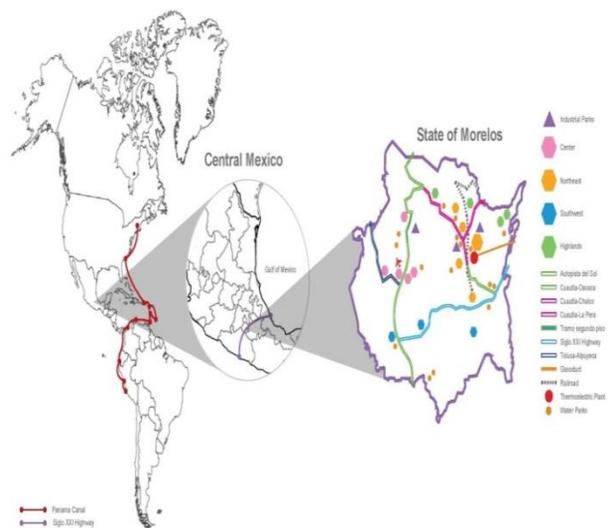
A pesar de esta imagen deprimente, desde el año 2010, la tendencia de la productividad ha empezado a recuperarse, posicionando a Morelos como uno de los estados que se niveló con mayor rapidez durante el periodo entre los años 2010 y 2013. Esta tendencia ha de ser sostenida con el fin de potenciar la competitividad de la región a mediano y largo plazo.

La región tiene una serie de activos y recursos

El estado de Morelos tiene un gran potencial para desarrollar una economía más competitiva e inclusiva a través de la movilización de sus activos

Morelos es un estado pequeño con una ubicación geográfica favorable. Su proximidad a la Ciudad de México es un activo. La Ciudad de México es el mercado interno más grande del país y ofrece oportunidades a las empresas de Morelos para vender bienes y servicios (ej. bienes provenientes de la industria automotriz, otro tipo de productos manufactureros o servicios financieros) y hacer uso de sus instalaciones (ej. el aeropuerto internacional o centros de investigación). La ciudad de México también es un mercado importante para el sector turístico de Morelos (ej. Gastronomía, restauración y hotelería). Además, la región está bien conectada con el Golfo de México y la costa del Océano Pacífico, rutas importantes hacia los mercados internacionales.

El estado también cuenta con un bono demográfico, contando con la presencia de una gran proporción de población joven. La proporción de la población menor de 15 años respecto a la población en edad de trabajar (41.2%) es considerablemente más alta que el promedio de la OCDE (27.5%). Además, la tasa de dependencia de la tercera edad (población mayor de 65 años dividida por la población en edad de trabajar) es de 11.38%, frente a 24.17% en la OCDE. La gran proporción de jóvenes en Morelos representa un importante activo que podría que ser movilizado con políticas públicas adecuadas para que pueda contribuir al futuro desarrollo de la economía regional.

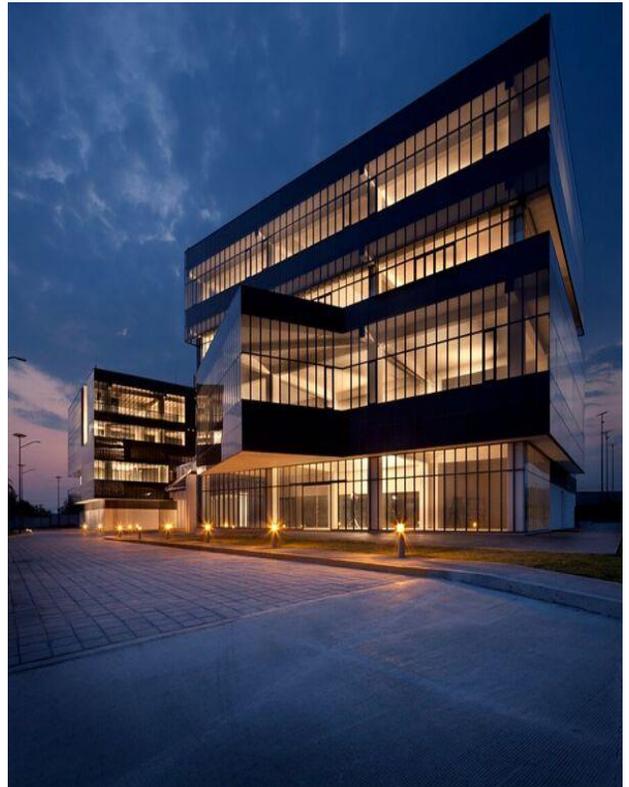


Además, la economía de Morelos está bien diversificada. A pesar de estar relativamente especializada en el sector manufacturero, el Estado cuenta con una presencia significativa de los sectores de servicios, agricultura y el sector público. La proximidad de Morelos al área metropolitana del Valle de México ha favorecido el desarrollo del sector manufacturero, así como el turismo y los servicios relacionados. La especialización en manufactura se ha duplicado desde el año 2003 y la proporción del valor agregado bruto (VAB) aportado por este sector alcanzó el 23.4% en el año 2013. Con las condiciones adecuadas, dicha especialización puede representar un importante recurso para la economía. Cada uno de los cuatro sectores (manufactura, agricultura, servicios y sector público) contribuye a más del 10% del empleo.



Además, el Estado tiene el potencial de convertirse en uno de los centros de innovación del país. Morelos alberga **44 prominentes institutos de investigación, 2 parques científicos y tecnológicos** y el 6% de los investigadores en México. Ello ha contribuido a que Morelos tenga mayor registro de patentes *per cápita* que el promedio nacional. El nivel de patentes *per cápita* en Morelos no sólo supera el promedio nacional, sino que también está por encima de regiones comparables como el Estado de Aguascalientes. Este buen desempeño es particularmente destacable en el contexto mexicano, cuyo rezago en la innovación con respecto a la OCDE es significativo: el gasto en investigación y desarrollo (I&D) en Mexico como proporción del PIB en el año 2012 (0.42%) es muy inferior al promedio de la OCDE (2.34%). Las actividades de I&D tienen implicaciones positivas para el crecimiento de la productividad regional.

Por último, pero no menos importante, **Morelos está dotado de una gran cantidad de atractivos naturales y culturales, así como de condiciones climáticas favorables, factores críticos para el desarrollo del turismo.** La región es un importante mercado de residencias secundarias para los habitantes de la Ciudad de México. Ello presenta un gran potencial para diversificar las actividades económicas. Las áreas rurales y la sostenibilidad ambiental están en el corazón del desarrollo del sector turístico.



Los principales cuellos de botella y retos de Morelos

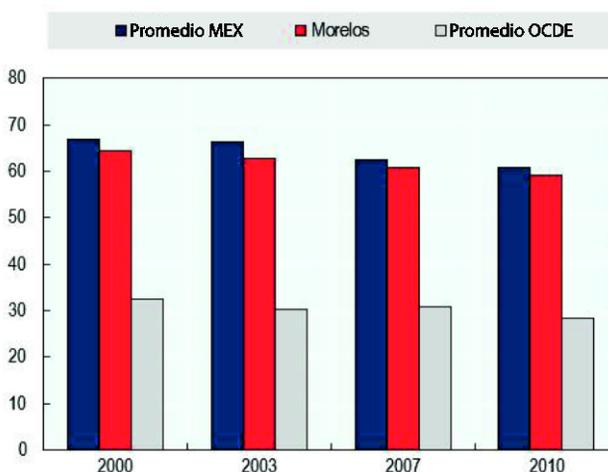
(1) El bajo nivel de habilidades de la mano de obra, así como el de los recién ingresados al mercado laboral son un lastre para el crecimiento de la productividad y el desarrollo de la innovación.

Alrededor de 60% de la fuerza laboral en Morelos tiene un nivel de educación inferior a la educación media superior. Aunque este nivel es comparable al promedio mexicano (60.7%), es considerablemente más alto que el de la OCDE (28.3%) (Gráfico 4). Los bajos niveles de educación son un obstáculo para la productividad laboral y la capacidad de adaptarse a las nuevas condiciones económicas. Por otra parte, los bajos niveles de educación tienden a estar asociados con mayores niveles de informalidad.

En el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA), Morelos está por encima del promedio mexicano, ocupando el noveno lugar entre los 32 estados mexicanos. El PISA ofrece un punto de referencia para comparar el desempeño de estudiantes de 15 años de edad en México (incluyendo Morelos) con estudiantes de una edad similar en otros países de la OCDE. En Morelos, las escuelas de bajo desempeño tienden a ubicarse en los municipios que se encuentran en la periferia de las áreas metropolitanas y en las áreas rurales rezagadas. Del mismo modo, los alumnos que viven en el centro y sur del Estado tienden a tener un desempeño menor al que los que viven en el norte de Morelos.

Para ayudar a reducir la deserción escolar, el Estado de Morelos introdujo en 2014 el programa Beca Salario. Se trata de un programa piloto de becas universales. Si bien la evidencia sugiere que el programa ha tenido una influencia positiva en las tasas de participación en la educación media superior y superior, los esfuerzos también deben centrarse en elevar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en estos niveles educativos.

Gráfico 4. Por debajo del nivel de educación media superior



Nota: Las barras representan la proporción de la fuerza laboral según el nivel educativo. La educación primaria incluye a cualquier persona con educación por debajo de la educación secundaria.

Fuente: Cálculo propio basado en datos de la OCDE(2016b), "Regional economy", Estadísticas regionales de la OCDE (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Una mala experiencia de aprendizaje también se traduce en jóvenes graduados que carecen de las habilidades técnicas y del conocimiento esperado en sus respectivos campos de estudios. Según una encuesta nacional (Encuesta de Competencias Profesionales CIDAC, 2014), el 26% de los empleadores en Morelos no pudieron encontrar un candidato adecuado para sus vacantes a pesar de recibir solicitudes para dichos puestos. Esta incompatibilidad de habilidades plantea preguntas sobre la relevancia de los programas educativos actuales para el mercado de trabajo local.

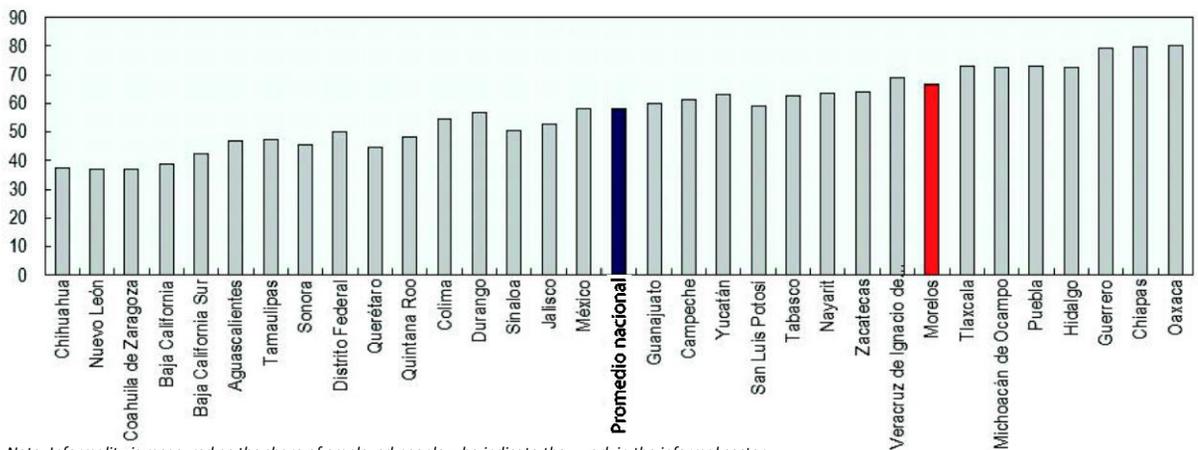


(2) La importancia de la economía informal y la inseguridad representan cuellos de botella adicionales para el crecimiento

(i) Una de las características de Morelos es la presencia del sector informal. La informalidad en la región alcanzó el 66.5% en el año 2014, una cifra significativamente superior al promedio nacional (58.19%) (Gráfico 5). Esto implica menores niveles de bienestar y seguridad para los trabajadores, quienes al ser informales no pueden acceder a la seguridad social, y probablemente tengan que conformarse con tener un empleo inestable y con niveles de remuneración más bajos. La informalidad está más presente en el sector agrícola, en las áreas de baja densidad poblacional y en las que tienen bajos niveles de educación. En cambio, las áreas con mayores tasas de empleo en el sector manufacturero están asociadas con niveles de informalidad más bajos.

(ii) La informalidad representa un cuello de botella para el crecimiento, ya que las empresas tienden a permanecer pequeñas para evitar el pago de impuestos y tener que cumplir con normas laborales. Ello reduce los incentivos para invertir en la producción y adopción de nuevas tecnologías productivas. La informalidad es también un síntoma de problemas estructurales en la economía, tales como la debilidad de las instituciones públicas, la presencia de una mano de obra poca calificada o dificultades del acceso al crédito.

Gráfico 5. El sector informal en Morelos en 2014



Note: Informality is measured as the share of employed people who indicate they work in the informal sector.
Source: Own analysis based on data from INEGI (2016), INEGI data bases, <http://www.inegi.org.mx>

Las deficiencias de Morelos en materia de seguridad siguen socavando el entorno empresarial a pesar de la reducción de los índices de criminalidad en los últimos años. El número de homicidios por cada cien mil habitantes ha disminuido de 31 a 26 y la tasa de extorsión ha disminuido de 34 a 9 por cada cien mil habitantes (Gráfico 6). Asimismo, el robo de automóviles también disminuyó de 59 a 37 por cada cien mil habitantes, del año 2010 al 2015. Aunque los delitos tienden a concentrarse en las principales áreas metropolitanas, toda la región padece de su impacto negativo. En particular, el sector del turismo y los servicios relacionados, como los restaurantes, se han visto gravemente afectados.

Gráfico 6. La inseguridad en Morelos

	Tasa de homicidio doloso		Tasa de secuestro		Tasa de extorsión		Tasa de robo de automóvil	
	Morelos	Nacional	Morelos	Nacional	Morelos	Nacional	Morelos	Nacional
2010	31	18.1	1.55	1.07	33.94	5.35	94.6	53.69
2011	30.43	19.75	1.42	1.24	12.48	3.97	104.37	62.23
2012	46.57	18.57	4.97	1.21	14.05	6.22	103.31	53.3
2013	31.85	15.48	8	1.42	21.34	6.92	93.8	48.07
2014	21.92	13.08	6.06	1.17	18.82	4.82	59.4	40.06
2015	25.78	14.06	1.67	0.87	8.96	4.17	58.84	37.31

(3) Mejorar la accesibilidad a los mercados externos y la conectividad interna ayudará a aprovechar la ventaja geográfica de Morelos

El desarrollo de proyectos de infraestructura es fundamental para que Morelos pueda sacarle provecho a su ubicación geográfica favorable y mejorar su accesibilidad. La proximidad del Estado a la Ciudad de México, el principal mercado interno de México que alberga a 15% de la población nacional, es un importante activo puesto que se trata de una masa crítica de consumidores. La cercanía a la megalópolis ha tenido también importantes efectos indirectos en la región, en particular, ha contribuido a atraer un gran número de empresas gracias a una estructura de costos (mano de obra, servicios, arriendo y uso de suelo) relativamente más bajos en Morelos que en la Ciudad de México, mientras que permite mantener buenas conexiones y una corta distancia con el mercado de la megalópolis. Además, la región está geográficamente bien localizada para acceder a los mercados externos y puede aprovechar su ubicación para ampliar las actividades económicas más allá de las fronteras nacionales. Aunque mirar hacia fuera es importante, Morelos también debe aprovechar las oportunidades del mercado interno y asegurar que la conectividad dentro de la región permita una adecuada conexión entre las áreas remotas y los centros urbanos. Asimismo, la conectividad dentro de las ciudades es fundamental para su desempeño.

El sistema de carreteras es la principal infraestructura de transporte en Morelos. Morelos se ha enfocado en mejorar las conexiones con la Ciudad de México, pero para mejorar la accesibilidad del estado también es fundamental mejorar las conexiones con los estados vecinos y los mercados internacionales. Por la región pasan carreteras federales estratégicas que la conectan al Estado de México vía la carretera de Cuautla-Amecameca, y a la Ciudad de México y al Estado de Guerrero a través de la Autopista del Sol. La red vial también conecta a Morelos con Puebla. Sin embargo, la autopista principal que atraviesa la región a lo largo del eje norte-sur está sobre-cogestionada.

El Estado de Morelos también debe procurar mejorar su red ferroviaria para facilitar el acceso a los mercados y el de sus empresas en las cadenas de valor. Una mejor red ferroviaria contribuiría a mejorar la movilidad de las personas. Se ha aprobado un proyecto ferroviario que conecta Morelos con Veracruz, Puebla y Ciudad de México.

Una buena infraestructura, el acceso a las carreteras y las conexiones con y desde una región permiten a las empresas locales suministrar bienes y servicios a las áreas circundantes a tarifas atractivas. Una mejor accesibilidad debería también contribuir a mejorar la competitividad de las corporaciones multinacionales instaladas en Morelos (por ejemplo, Nissan, Saint Gobain), al permitirles llegar a menor costo a mercados importantes.

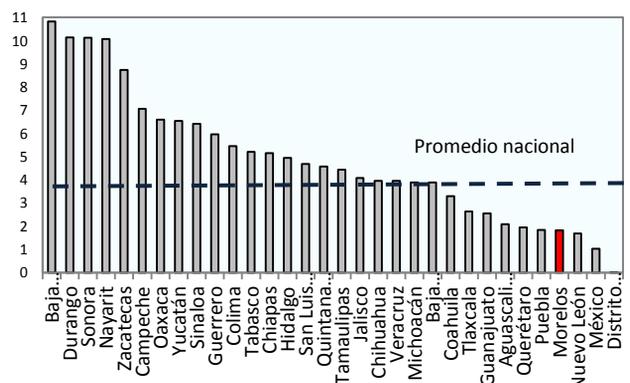
Además, el fortalecimiento de la conectividad dentro de la región también contribuye a mejorar las condiciones para el desarrollo de clusters alrededor de cadenas de suministro.

Una buena conectividad interna es tan importante como estar bien conectado con los mercados fuera de la región. A pesar de tener la cuarta red vial más importante entre estados mexicanos en relación a su territorio, debido a su relativo tamaño pequeño, el Estado de Morelos tiene una red vial insuficiente. De hecho, el número total de kilómetros de carretera en Morelos al sumar las vías federales, estatales, rurales y senderos mejorados en proporción a su población es significativamente menor que el promedio nacional (3.6 km) y sólo superior a la Ciudad de México, el Estado de México y Nuevo León, equivalente aproximadamente a 1.8 kilómetros por cada 1.000 habitantes (Gráfico 7).

En particular, la cantidad total de vías rurales en Morelos está rezagada con respecto a los estándares nacionales teniendo en cuenta su población y superficie. A pesar de ello, en los últimos años, el Estado de Morelos ha puesto en marcha una serie de iniciativas con el objetivo de mejorar y crear nuevas vías rurales. Estos incluyen 109 proyectos durante los años 2013-15.

Por otra parte, la movilidad urbana es un reto importante en las áreas metropolitanas de Morelos, particularmente en Cuernavaca. La baja calidad de la movilidad urbana perjudica el bienestar de la población y el acceso a oportunidades económicas. Ello va de la mano con la baja calidad del aire, un problema exacerbado por la presencia de la autopista que une a la Ciudad de México con Acapulco, y su tráfico de camiones comerciales.

Gráfico 7. Total de kilómetros de carretera por habitante en el año 2014, regiones TL2 de México



Source: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (INEGI) (2015), Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2015 / Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

(5) Asegurar que las distintas áreas de Morelos puedan beneficiarse de los efectos de aglomeración permaneciendo sostenibles y respetuosas del medio ambiente

En Morelos, el 74% de la población vive en áreas predominantemente urbanas, lo cual es significativamente mayor que el promedio nacional y que el promedio de la OCDE. El Estado reconoce tres áreas metropolitanas que abarcan 16 de los 33 municipios del Estado y representan el 80% de su población.

La gobernanza de las áreas metropolitanas en el Estado de Morelos depende de un gran número de actores federales, estatales y municipales. Cada uno de ellos realiza su **planificación y ejecución en compartimentos estanco – silos - teniendo bajos niveles de coordinación en la elaboración y ejecución de la política pública**. Cada ente fija sus propios objetivos, metas, programas, proyectos y acciones. Además, el comité rector de las áreas metropolitanas no integra la participación de la Secretaría de Movilidad y Transporte, actor fundamental para el desarrollo metropolitano. Las políticas de transporte son esenciales con miras a alcanzar tanto objetivos ambientales como de ordenamiento territorial, incluyendo el control de los proyectos de vivienda.

Además, el uso del Fondo Metropolitano **no está vinculado a un plan integral de desarrollo urbano para las áreas metropolitanas** y no ofrece un marco de incentivos para que los diferentes actores trabajen para lograr objetivos comunes a nivel metropolitano. En el sistema actual, cada gobierno local propone sus proyectos prioritarios. Esto crea el riesgo de que parte de los recursos del fondo beneficien los intereses de un municipio específico en un área/sector determinado, en lugar de ser usados para proyectos de alcance metropolitano que planteen soluciones integradas a los retos intersectoriales de las áreas metropolitanas.

En cuanto al ordenamiento territorial y el uso del suelo, han surgido una serie de desafíos derivados de la gestión inadecuada de los aspectos jurídicos relacionados a la venta de terrenos y a ciertas construcciones de viviendas. **Los cuellos de botella para una ejecución cabal de los planes de desarrollo espacial se originan en el sistema de propiedad social de la tierra, en las instituciones federales, pero también a nivel municipal**. Para abordar los desafíos de la tenencia de la tierra y el desarrollo territorial se requiere de una mejor gestión legal de la tierra y de acuerdos con los municipios para asegurar un mayor respeto por los planes de desarrollo ecológico y urbano.



(6) Liberando el potencial de crecimiento de las zonas rurales

En el Estado de Morelos, el desarrollo rural ha sido asociado **con el desarrollo del sector agrícola**. Al adoptar un enfoque principalmente sectorial, centrado en la agricultura, la actual política de desarrollo rural de Morelos carece de una estrategia de largo plazo para la creación de empleo y el desarrollo de negocios en las zonas rurales.

El apoyo que actualmente se brinda para mejorar la producción es unidireccional y no busca mejorar las condiciones macro que permitirían tener un sector rural más productivo y diversificado. **Una política rural efectiva debe contemplar el territorio rural de manera holística**, adaptándose a las condiciones impuestas por una cadena alimentaria competitiva en mercados abiertos y teniendo en cuenta la evolución tecnológica de los materiales y los procesos de producción junto con el aprovechamiento de otras oportunidades en áreas rurales como el sector turístico o el aprovechamiento de las energías renovables. Además, para que la agricultura alcance su potencial, necesita ser más productiva. Esto es cierto para el conjunto de la cadena de valor del sector, que permitiría aumentar su productividad y fomentar un crecimiento económico más inclusivo mejorando a su vez el bienestar de los habitantes rurales.



Del mismo modo, **la política de turismo tiene un claro enfoque sectorial basado** en la promoción de una oferta de productos que permitan al Estado crear una ventaja competitiva en relación a los otros estados mexicanos. Desarrollar un marco territorial integral y establecer una visión a largo plazo para el sector ayudaría a explotar mejor la diversidad de la riqueza y complementarla con las atracciones turísticas existentes. Esto incluye el ecoturismo, el agroturismo, el programa nacional de mercadeo turístico (Programa Pueblos Mágicos), la horticultura y los parques acuáticos. La cercanía de la región a la Ciudad de México juega a su favor, al ofrecer oportunidades de consumidores que toman vacaciones cortas. Sin embargo, **existe una gran necesidad de mejorar la infraestructura básica y los servicios, además de seguir mejorando la seguridad pública para que Morelos pueda aprovechar plenamente estas oportunidades**. El Estado de Morelos enfrenta fuertes desafíos de conectividad que afectan tanto al turismo entrante como a los viajes dentro de la región. La baja calidad de los servicios turísticos, el subdesarrollo de ciertas áreas como destinos turísticos y limitado financiamiento para el desarrollo turístico se suman a los desafíos mencionados.



(7) Capacidad limitada en los gobiernos subnacionales, y falta de coordinación entre los gobiernos subnacionales y regiones colindantes

Es importante aprovechar las sinergias a través del diseño de planes estratégicos de desarrollo, pero también lo es asegurar una coordinación y creación de capacidad efectivas en los diferentes niveles de gobierno que los implementarán, especialmente en una administración pública que sufre de bajos niveles de confianza pública como la de Morelos.

Desde el punto de vista fiscal, la mayor parte de los ingresos propios de los gobiernos locales provienen de los impuestos prediales y de los cobros relacionados con la prestación de servicios públicos. Sin embargo, como en el resto de México, **los ingresos provenientes del servicio de agua potable, recolección de basura y otros servicios son bajos** en Morelos. Estos servicios no sólo están valorados muy por debajo de los precios de mercado, sino que también están sujetos a muchas excepciones y al bajo cumplimiento en los pagos. Además, los altos niveles de informalidad de Morelos (66,5% de la fuerza laboral) reducen la disposición a pagar por estos servicios, creando así un círculo vicioso donde la ausencia de financiamiento hace que la calidad del servicio disminuya.

Además, debido a una alta dependencia a las transferencias, **los estados mexicanos tienen pocos incentivos para incurrir en el costo político de aumentar los impuestos.** Obtener más transferencias es políticamente menos costoso. Por ello, los gobiernos subnacionales tienden a desplazar la culpa y responsabilidades por la falta de recursos al gobierno central. La rendición de cuentas y, por lo tanto, la eficiencia en el gasto público también se ven mermadas por la falta de conexión entre el sistema tributario y el gasto.

menor participación en la recaudación de ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales, con sólo el 6% de sus ingresos provenientes de ingresos propios. Morelos también ocupa el sexto lugar en el ranking de estados con el nivel más bajo de recursos propios per cápita (por debajo del MEX 900), **lo que indica que existe un potencial significativo para mejorar los ingresos del Estado.**

Además de la capacidad técnica y financiera limitada de algunos municipios (especialmente los pequeños) para abordar las políticas públicas, en Morelos **la coordinación con otros municipios y estados colindantes no es generalizada.** Los municipios, en particular los más pequeños y los urbanos, podrían beneficiarse de economías de escala y efectos de red proporcionados por inversiones coordinadas en infraestructuras como carreteras o redes de agua y saneamiento, pero también por agrupar recursos en la prestación de servicios públicos (por ejemplo, la recolección de basura) o en los departamentos de compras. Lo mismo se puede decir de la cooperación interregional. La búsqueda de una mejor coordinación y colaboración estratégica con los estados colindantes puede resultar en posibles mejoras en la prestación de servicios públicos, en un mejor enfoque de desarrollo territorial y en superar las deficiencias de capacidad en el Estado de Morelos.



PARTE 2 | Un marco de acción

El estado de Morelos tiene una serie de ventajas comparativas y activos con los cuales puede generar mayor valor agregado para la economía regional. Una preocupación central para el gobierno de Morelos será asegurar que todos los segmentos de la población puedan beneficiarse del crecimiento económico generado por actividades más intensivas en conocimiento e innovación, oportunidades de formación y mejoramiento, y la explotación de sinergias entre sectores y los efectos de aglomeración resultantes.

El Estudio Territorial de Morelos proporciona un diagnóstico de los principales cuellos de botella que enfrenta la región, así como de su potencial de crecimiento económico. Como resultado de este estudio, se ha diseñado un Marco de Acción para orientar el desarrollo regional sostenible en el estado de Morelos, fundamentado en políticas inclusivas basadas en 12 recomendaciones que pueden apoyar la transición hacia actividades de mayor valor agregado y a la vez mejorar las oportunidades y la calidad de vida de los morelenses.



Mecanismo de gobernanza para

(1) Explotar las complementariedades de las políticas, (2) coordinar mejor las actividades entre los actores privados, públicos, educativos y de la sociedad civil, 3) promover el intercambio de conocimiento y su propagación en todos los eslabones de la cadena de valor y en todo el territorio (vínculos urbano-rurales)

Mejorar las habilidades y las condiciones para lograr una producción de mayor valor agregado

Recomendación 1. *Mejorar la calidad de la educación básica, especialmente en las zonas periurbanas y las comunidades rurales rezagadas, e incrementar la participación en la educación media superior y superior*

Las políticas de educación y de habilidades son la piedra angular del desarrollo económico. Una educación de calidad tiene por objeto garantizar que la futura fuerza de trabajo de un país o de una región desarrolle las habilidades adecuadas para navegar en el mercado laboral, crear innovaciones y contribuir al bienestar de la sociedad. Para mejorar la calidad de su educación y reducir la proporción de estudiantes de bajo rendimiento, junto con las políticas actuales, existe una serie de medidas complementarias que el estado de Morelos puede implementar. Estas incluyen:

1.1 Centralizar la recopilación de información/datos, lo que puede contribuir indirectamente a mejorar la calidad general de la educación y el rendimiento de los estudiantes, a través de la aplicación de políticas públicas basadas en evidencia.

1.2 Establecer medidas que permitan identificar a los estudiantes de bajo rendimiento en etapas tempranas y permitan movilizar al personal especializado de la escuela para que brinden apoyo correctivo. Ello podría mejorar la calidad del aprendizaje, particularmente en las escuelas ubicadas en los municipios periféricos de las áreas metropolitanas y en las áreas rurales rezagadas, donde se encuentra una gran parte de las escuelas de bajo rendimiento.

1.3 Revisar el objetivo de la “universalidad” del programa Beca Salario y llevar a cabo un monitoreo más minucioso del programa para identificar mejor los estudiantes con alto riesgo de abandono por motivos financieros. Los recursos del programa actual son para todos los estudiantes independientemente de su condición socio-económica y riesgo de abandono. De esta manera el programa podría intervenir en las fuentes de los retos y no sus síntomas.

Recomendación 2. *Asegurar que los programas de formación estén más en sintonía con las necesidades y oportunidades de la economía y apunten también al sector informal*

A pesar de ser fundamental, aumentar la participación en la educación no resultará en mejores oportunidades de empleo para los graduados si las calificaciones que los jóvenes adquieren no los equipan con las habilidades y el conocimiento que las empresas necesitan. Se deben de desarrollar medidas para asegurar que la educación y la formación se ajusten a las necesidades del mercado laboral. Esto debe ser definido como un objetivo adicional a los ya establecidos por el gobierno estatal de Morelos, ya que podría tener un impacto importante sobre el desarrollo regional. Equilibrar la oferta y la demanda de habilidades resultaría en una mejora de los niveles de productividad de las empresas y en una estimulación de la demanda de mano de obra calificada. El estado de Morelos podría tomar las siguientes medidas:

2.1 Aumentar la participación del sector privado en la actualización de los programas de educación y formación vocacional y aumentar la provisión de aprendizaje en el trabajo para la juventud, dotando a los jóvenes graduados de mejores herramientas para desempeñarse en el mercado laboral.

2.2 Promover el desarrollo de competencias empresariales en el sistema educativo desde una etapa temprana.

Para apoyar la activación de trabajadores y reducir la informalidad, el estado de Morelos puede:

2.3 Elaborar evaluaciones exhaustivas y monitorear la capacitación dada en el mercado laboral, la integración laboral y el apoyo al emprendimiento, para mejorar el diseño de programas. Ello conllevaría a lograr resultados más sostenibles en el equilibrio de la oferta con la demanda en el mercado laboral.

2.4 Aprovechar mejor el proceso de validación y certificación de conocimientos y habilidades adquiridas tanto formal como informalmente, con el fin de mejorar la posibilidad de la fuerza laboral de acceder a empleos formales. Este proceso ha de ir de la mano de incentivos para que los individuos aumenten su participación en los diferentes niveles de educación.

2.5 Desarrollar mejores estrategias de acercamiento para aquellos que están inactivos, en empleos con bajos niveles de productividad o saliendo de ellos. Este grupo de personas representa una reserva de capacidades latentes no utilizadas.

Recomendación 3. Mejorar la creación, difusión y explotación del conocimiento.

Para obtener resultados significativos en el mercado laboral, las políticas públicas deben, además de buscar mejorar la oferta de habilidades, buscar fomentar la demanda de empleos calificados. En este sentido, **las políticas de innovación son necesarias para que las empresas sean más productivas, más competitivas y creen más y mejores empleos.** Morelos ha realizado importantes inversiones en capital tangible (por ejemplo, creación de infraestructura) e intangible (por ejemplo, inversiones en la educación superior) para fortalecer su capacidad de innovación. A pesar de la presencia de centros de transferencia de tecnología y de un incremento en las inversiones público-privadas, fuera del mundo de la academia, la investigación e innovación son limitadas. Para mejorar la creación, adaptación, absorción de nuevas tecnologías así como fomentar el intercambio de conocimiento entre las empresas, el gobierno de Morelos puede considerar las siguientes medidas:

3.1 Apoyar la creación y crecimiento de empresas innovadoras mediante el desarrollo de estructuras que puedan brindar asesoramiento jurídico y comercial para la comercialización de ideas y productos innovadores.

3.2 Mejorar el acceso al capital para los emprendimientos basados en el conocimiento. La administración pública podría ayudar a las nuevas empresas a acceder a las instituciones financieras, proporcionando orientación y compartiendo parte del riesgo empresarial al brindar garantías para los créditos.

3.3 Reducir la brecha existente entre las instalaciones públicas de investigación y el sector empresarial al promover plataformas de cooperación entre ambas.

Recomendación 4. Fortalecer el Consejo de Capital Humano para promover una fuerza laboral más calificada y una visión integral del desarrollo regional.

El recientemente creado Consejo de Capital Humano del estado de Morelos aspira a desarrollar una estrategia integral para fortalecer las capacidades en la región, alinear mejor la oferta de capacidades con la demanda, apoyar a las empresas a ser más productivas y competitivas, y de este modo, también ayudar a la región a mejorar su perfil de innovación. Con el tiempo, ello debería conducir a aumentar la demanda por trabajadores calificados.

El Consejo es el primer órgano de gobernanza a nivel regional en México, a través del cual se pueden reunir administradores locales, representantes del sector privado e instituciones educativas para elaborar políticas de educación, formación e innovación. **Uno de los desafíos importantes para el Consejo es establecer un marco coherente para el desarrollo del capital humano** basado en un enfoque multidimensional. La OCDE formuló una lista exhaustiva de recomendaciones para ayudar al Consejo a mejorar su actual estructura y enfoque estratégico. Esto incluye:

- 4.1 Definir mejor la misión y funcionamiento operativo del Consejo
- 4.2 Asegurar una composición más variada de representantes sectoriales
- 4.3 Adoptar un enfoque basado en la demanda
- 4.4 La identificación y organización de grupos sectoriales no debería excluir actividades horizontales que permita un intercambio de ideas entre los diferentes sectores
- 4.5 Llegar a un consenso sobre el diseño del programa y la fijación de metas
- 4.6 Realizar operaciones de evaluación y monitoreo periódicamente
- 4.7 Conseguir recursos de los actores del sector privado para asegurar un nivel mínimo de compromiso para acordar programas y proyectos
- 4.8 Desarrollar una visión estratégica.



Revisar los mecanismos de gobernanza para fomentar el intercambio de ideas y la complementariedad de las políticas públicas

Recomendación 5. El ordenamiento territorial requiere de una mejor estrategia de aplicación

El ordenamiento territorial en el estado de Morelos se desarrolla de acuerdo con la estrategia de desarrollo de la región. La estrategia de ordenamiento territorial del Estado busca mantener un **equilibrio que permita un desarrollo sostenible entre la expansión urbana, la consolidación de áreas industriales y turísticas y la preservación de las áreas naturales protegidas**. En materia de ordenamiento territorial, el principal desafío es el cumplimiento de los planes de zonificación estatal y los planes urbanos municipales principalmente debido a problemas de coherencia entre los diferentes planes, la baja capacidad administrativa de los gobiernos municipales en parte responsables de aplicar el ordenamiento estatal y la carencia de instrumentos de cumplimiento cuyo origen está en los marcos jurídicos e institucionales a nivel federal. Para asegurar la implementación de planes coherentes de desarrollo espacial, el estado de Morelos puede tomar las siguientes medidas:

5.1 Incorporar mayores y mejores instrumentos de rendición de cuentas en el sistema de ordenamiento territorial para reducir la discrecionalidad en la aplicación de las políticas públicas y asegurar la continuidad de los planes de desarrollo territorial y urbano.

5.2 Crear un consejo independiente, con competencias técnicas, para asegurar la continuidad, coherencia y aplicación efectiva del ordenamiento territorial a largo plazo. Esto es importante para integrar proyectos de corto plazo en dinámicas y objetivos de largo plazo a nivel del Estado. Por ejemplo en el caso de la planificación urbana, el consejo podría ayudar a alinear los proyectos locales con la visión del desarrollo urbano del estado.

Recomendación 6. Las políticas urbanas deben ser diseñadas e implementadas a nivel metropolitano

La presencia de esquemas de gobernanza metropolitana son muy comunes en la OCDE – más de dos tercios de las áreas metropolitanas tienen este tipo de órganos. Sin embargo, su enfoque de política, alcance y composición son muy diferentes. La gobernanza de las áreas metropolitanas del estado de Morelos depende de un gran número de actores gubernamentales del nivel federal, estatal y municipal. **Una gobernanza eficaz es esencial para reducir los efectos negativos de la fragmentación** que tiende a disminuir la **productividad de las ciudades**. Las áreas metropolitanas del estado de Morelos enfrentan una serie de problemas, que van desde la prestación de servicios básicos hasta la movilidad. El buen desarrollo de las urbes tiene también una influencia sobre la sostenibilidad ambiental de la región. En línea con los esfuerzos del estado de Morelos en la implementación de un enfoque holístico de las políticas de desarrollo urbano a nivel metropolitano, el estado de Morelos puede considerar:

6.1 Integrar la Secretaría de Movilidad y Transporte del estado al organismo coordinador de las áreas metropolitanas para asegurar que las políticas aborden los desafíos metropolitanos de manera armonizada.

6.2 Asegurar que el Fondo Metropolitano responda a un plan integral de desarrollo urbano que priorice las necesidades de las áreas metropolitanas en su conjunto a la vez que contribuya también a prevenir el deterioro del capital natural de Morelos.

Recomendación 7. Preservar el medio ambiente a través de la coordinación e implementación de políticas que busquen mitigar el cambio climático y sus efectos

La dimensión ambiental es importante para Morelos, en particular dado que el capital natural se ha ido deteriorando en las últimas décadas. **La región debe manejar cuidadosamente su transición hacia un patrón de crecimiento sostenible** centrándose en mejorar la movilidad urbana, reducir la contaminación y proteger los recursos naturales - activos claves para la región. Para lograr conjugar eficazmente los objetivos ambientales con el desarrollo urbano, el Estado de Morelos debería enfocarse en las siguientes acciones.

7.1 Diseñar e implementar un plan integral de protección ambiental, que incluya la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, la gestión de residuos y la mejora de la calidad del agua.

7.2 Promover la coordinación y el alineamiento de los programas estatales con los programas ambientales nacionales e internacionales, como la Coalición para el Clima y el Aire Limpio (CCAC).

7.3 Promover la sustitución de los combustibles fósiles por gas para el transporte público, aprovechando el gasoducto recientemente construido y los programas nacionales promovidos por SEMARNAT.

Recomendación 8. *La política rural debe ir más allá de la agricultura y debe desarrollar mayores sinergias con el sector turístico*

La agricultura es importante en el Estado de Morelos por razones históricas, sociales y económicas. En Morelos surgió el principal lema de la revolución agraria mexicana, “tierra y libertad” a principios de la primera década del siglo XX. Sin embargo, el proceso de urbanización de las últimas décadas, ha llevado a la disminución de la contribución del sector agrícola a la economía del Estado. Este fenómeno se debe principalmente al deterioro del medio ambiente, a la disminución de la calidad de la tierra arable y a una disminución de recursos (incluyendo humanos).

El Estado de Morelos necesita **desarrollar una nueva visión de la política rural** para permitir una mayor diversificación de la economía rural que permita crear oportunidades económicas para las comunidades locales más allá del sector agrícola. Diversificar la economía rural es primordial puesto que permitiría crear nuevas fuentes de ingresos para poblaciones que viven de pequeñas producciones agrícolas que no permiten acceder a los grandes mercados de exportación ni realizar economías de escala. Las acciones a considerar en el ámbito de la política rural incluyen:

8.1 Adoptar un enfoque territorial multidimensional que permita el desarrollo de las áreas rurales más allá de la agricultura, a través de la búsqueda de oportunidades en otros sectores de la economía rural que puedan contribuir al crecimiento de dichas áreas. En relación con esto, los recursos financieros deben ser canalizados hacia proyectos de inversión productiva en lugar de buscar compensar la pérdida de ingresos.

8.2 Desarrollar políticas de turismo que permitan la preservación del medio ambiente.

8.3 Elaborar e impartir una formación adecuada para mejorar las habilidades de los trabajadores del sector turístico. **Desarrollar apoyo al emprendimiento turístico.**

Recomendación 9. *La accesibilidad de la región debe fortalecer a) las conexiones a los mercados externos en estados colindantes y las rutas de exportación, y b) la conectividad dentro del Estado*

Morelos ha establecido entre sus prioridades fortalecer su conexión con los principales mercados: Ciudad de México, estados colindantes y mercados de exportación. Mejorar la conectividad contribuye a mejorar la competitividad de las empresas morelenses a través de la disminución de los costos logísticos. Otra prioridad está en mejorar la conectividad entre las diferentes áreas dentro del estado, en particular la de los municipios más pobres y remotos, para lograr un crecimiento más inclusivo. Mejorar la conectividad de las áreas remotas permite mejorar la prestación de servicios públicos así como la atracción de nuevas oportunidades para dichas comunidades. El establecimiento de una estrategia integral de infraestructura en el Estado de Morelos implicaría lo siguiente:

9.1 Seguir invirtiendo en redes ferroviarias y viales para mejorar la accesibilidad de la región y su conexión con la Ciudad de México, los estados colindantes - Puebla, Estado de México y Guerrero, y hacia los mercados de exportación - a través de las costas del Pacífico y Atlántico.

9.2 Mejorar la movilidad urbana teniendo en cuenta la dimensión medioambiental.

9.3 Fortalecer la conectividad dentro del Estado mediante una mejor conexión con los municipios marginados. Estas iniciativas deben integrarse y alinearse con las políticas que busquen mejorar los niveles educativos en dichos municipios, así como su calidad y capacidad administrativa.



Fomentar la cooperación con (y entre) los municipios, así como con otros estados

Recomendación 10. Fomentar la coordinación de la administración estatal con los municipios del Estado y con los estados colindantes.

La administración estatal debería asumir el liderazgo en la coordinación vertical y horizontal con y entre los gobiernos municipales de Morelos para lograr objetivos comunes y mejorar la prestación de servicios públicos. El Estado tiene también un importante rol que jugar en el apoyo a los municipios con menos capacidades técnicas para mejorar la implementación de las políticas públicas. La coordinación horizontal a nivel estatal permitiría también impulsar ciertas industrias en contextos en que sean mutuamente benéficos. Este tipo de coordinación permitiría también reforzar la posición de los estados frente al gobierno federal a la hora de hacer parte de sus necesidades. Morelos debe procurar:

10.1 Fortalecer el papel de las plataformas de cooperación existentes, como el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y desarrollar nuevos convenios y alianzas estratégicas con los gobiernos municipales utilizando instrumentos de coordinación e instrumentos fiscales.

10.2 Buscar alianzas estratégicas con las regiones colindantes sobre políticas industriales (como con el Estado de Puebla con respecto a la industria automotriz) o la prestación de servicios públicos e infraestructura (como la construcción de carreteras y ferrocarriles). La coordinación y cofinanciamiento de los servicios de educación y salud también podría mejorar la calidad y reducir costos, especialmente en las zonas fronterizas.

Recomendación 11. Mejorar los mecanismos de gobernanza y el entorno empresarial.

Mejorar el entorno empresarial y los bajos niveles de eficiencia en la administración pública a través de mecanismos de gobernanza, de mejoras en la calidad de los servidores públicos, y el establecimiento de mayor rendición de cuentas y transparencia. El Estado de Morelos debería considerar adoptar las siguientes medidas:

11.1 Desarrollar una administración de servicio público que pueda concebir y aplicar plenamente la planificación a largo plazo y la formulación de políticas públicas basada en la evidencia y su corolario: el monitoreo y la evaluación de políticas.

11.2 Recuperar la confianza en la administración pública mediante la adopción de la política nacional de transparencia y lucha contra la corrupción, proporcionando información abierta sobre las políticas públicas, en particular sobre el gasto público, y crear una ventanilla única para aclarar las reglas y normas que rigen la mirada de fondos transferidos.

11.3 Fortalecer la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social dotándola con los recursos financieros y humanos adecuados para poder evaluar las políticas públicas en el Estado de Morelos a gran escala.

11.4 Mejorar el entorno empresarial al fortalecer los recursos de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria para que pueda evaluar efectivamente el inventario de regulaciones actual, medir el impacto más amplio de las nuevas regulaciones propuestas y evalúe su costo/beneficio para el entorno empresarial.

Recomendación 12. Mejorar la gestión de los fondos propios, incluyendo las transferencias a los municipios.

Aunque los actuales desequilibrios fiscales verticales son difíciles de corregir, el Estado de Morelos debe implementar políticas para incrementar sus propios ingresos e impulsar los gobiernos locales a aumentar su recaudación. La administración estatal puede, junto con las administraciones locales, tomar medidas para mejorar la gobernanza de su territorio.

12.1 Realizar una auditoría tanto de la base tributaria como de los mecanismos de recaudación tributaria existentes.

12.2 Mejorar los ingresos por concepto de impuesto predial siguiendo una acción en dos etapas: primero actualizar los catastros y luego mejorar la eficacia en la recaudación de impuestos. El Estado debe apoyar a los municipios (especialmente los pequeños) a través de esfuerzos de asistencia técnica para actualizar el catastro. Con respecto a la ejecución de la recaudación, la administración estatal podría, con base en acuerdos contractuales, recaudar impuestos en nombre de los municipios pequeños con baja capacidad.

12.3 Apoyar a los gobiernos locales en el aumento de los ingresos provenientes de la prestación de servicios como el suministro de agua, alumbrado público o recolección de basura. Se debería considerar un período transitorio para reducir la resistencia al aumento de precios y que permita a la vez ir mejorando la calidad del servicio.

12.4 Reformar las fórmulas de transferencia para crear incentivos basados en las necesidades y los resultados de las políticas públicas.

12.5 Adoptar un enfoque orientado a los resultados para la entrega de recursos para inversiones productivas condicionadas a la coordinación entre municipios.



Este documento resume las principales conclusiones de la OCDE(2017), *OECD Territorial Reviews: Morelos, México*, OECD Publishing, Paris.

La publicación completa está disponible en:
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264267817-en>.