Estudios económicos de la OCDE

MÉXICO

MAYO 2011



OCDE

Estudios económicos de la OCDE:

México 2011

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN
Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

ASOCIACIÓN MEXICANA DE SECRETARIOS
DE DESARROLLO ECONÓMICO, A.C.

AMSDE

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2011), *Estudios económicos de la OCDE: México 2011*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es

ISBN: 978-92-64-11592-7 (impresa)
ISBN: 978-92-64-11593-4 (PDF)

El Centro de la OCDE en México para América Latina agradece a la
Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C. (AMSDE)
por su importante contribución para la publicación de este estudio en idioma español.

Fotografía de portada: © iStockphoto.com
Traducción: Claudia Esteve y Carmen Navarrete
Edición: Alejandro González Luna
Coordinación editorial para la edición en español: Centro de la OCDE en México

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en www.oecd.org/publishing/corrigenda.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
OECD Economic Surveys: Mexico 2011

© OCDE 2011
La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*.

Índice

Resumen ejecutivo 9

Evaluación y recomendaciones 11

Bibliografía 38
Anexo A1. Avance de la reforma estructural 39

Capítulo 1. **Políticas macroeconómicas y estructurales para estabilizar más la economía** 41

La recesión de 2008-2009 en la perspectiva internacional 42
Las políticas macroeconómicas podrían contribuir más a estabilizar la producción 47
Las reformas estructurales aumentarían la capacidad de la economía para resistir choques 59
Conclusiones 71

Notas 72
Bibliografía 73

Anexo 1.A1. Función de respuesta a la política monetaria 76
Anexo 1.A2. Ecuación de la demanda de divisas extranjeras 78

Capítulo 2. **Reforma fiscal para una economía mexicana más fuerte, más justa y más limpia** 81

Principales desafíos 82
Aumentar la eficiencia del gasto 84
Ampliar la base fiscal 108
Conclusiones 127

Bibliografía 128

Capítulo 3. **Reformas estructurales en las políticas regulatoria, de competencia y de educación para lograr un crecimiento más rápido de la productividad** 131

Mejorar la regulación puede tener un efecto significativo en el crecimiento de la productividad 133
México está haciendo esfuerzos para aligerar la regulación de las empresas 136
México necesita más competencia para estimular el crecimiento y mejorar el bienestar de los consumidores 140
Una mejor educación aumentaría el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos de México 148

Notas 157
Bibliografía 157

Capítulo 4. **Informalidad** 159
Se requiere una estrategia activa para combatir la informalidad 160
La informalidad puede ser un síntoma, pero también una causa de menor productividad 162
Se necesitan reformas para reducir la informalidad y aumentar la productividad 166
Bibliografía 181

Recuadros

1. Principales recomendaciones para apoyar la recuperación y estabilizar más la economía 19
2. Principales recomendaciones para aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto y los impuestos 28
3. Principales recomendaciones para reducir la informalidad 32
4. Principales recomendaciones para simplificar la regulación empresarial 34
5. Principales recomendaciones para fortalecer la competencia 36
6. Principales recomendaciones para mejorar la calidad de la educación 38
1.1. Cálculo del balance presupuestario estructural 52
1.2. El sistema financiero mexicano 59
1.3. Análisis de vector autorregresivo (VAR) de la transmisión de choques externos en México y Canadá 64
1.4. Principales recomendaciones para estabilizar más la economía 72
2.1. Asistencia social en México 88
2.2. Objetivos de México para mitigar el cambio climático y formas de lograrlo 99
2.3. El sistema tributario mexicano 109
2.4. Regímenes fiscales especiales en México 113
2.5. Una reforma amplia. Fortalecimiento de los ingresos fiscales en España 114
2.6. Principales recomendaciones para fortalecer los impuestos y mejorar la eficiencia del gasto 127
3.1. Modelo usado para las simulaciones empíricas 135
3.2. Principales recomendaciones para aumentar la productividad 156
4.1. El mercado laboral formal frente al informal en México 164
4.2. Ayudar a las pequeñas empresas a aumentar la productividad 167
4.3. Fortalecer la protección a los trabajadores desempleados en México 169
4.4. Principales recomendaciones para reducir la informalidad 180

Cuadros

1. Demanda, producción y precios 13
1.A1.1. Funciones de respuesta a la política monetaria 77
1.A2.1. Ecuaciones de la demanda de divisas extranjeras 78
2.1. Gasto en programas con evaluaciones de ingreso y en gasto social público, 2007 91
2.2. Últimas estadísticas fiscales publicadas por la OCDE 108
2.3. Esquema del impuesto sobre la renta (en pesos mexicanos) 109
2.4. Tabla del Subsidio para el Empleo (valores anuales) 109
2.5. Tamaño de los gastos fiscales en relación con ingresos no percibidos 111
2.6. Incidencia fiscal de los gastos fiscales del IVA 117
2.7. Estimaciones de la evasión fiscal en México 123
3.1. Trámites y requisitos onerosos del proceso para abrir una empresa y recomendaciones para su simplificación 140

Gráficas

1. Una recuperación sólida ... 12
2. La brecha del producto se amplió claramente durante la recesión ... 15
3. El crédito bancario y el valor agregado del sector servicios se contrajeron fuertemente ... 17
4. Ingresos tributarios de diversas fuentes en países seleccionados ... 20
5. Balance presupuestario no petrolero ... 21
6. Efectividad del impuesto al valor agregado medida por el cociente de recaudación efectiva del IVA ... 22
7. Subsidio para el empleo por deciles del ingreso ... 24
8. Impuestos sobre la propiedad ... 25
9. Legislación de protección del empleo (LPE) para trabajadores regulares, 2008 ... 32
1.1. La brecha del producto se amplió claramente durante la recesión ... 43
1.2. Contribuciones al crecimiento del PIB durante la crisis ... 45
1.3. La inflación se redujo menos que en Chile ... 46
1.4. El crédito bancario y el valor agregado del sector servicios se contrajeron fuertemente ... 47
1.5. Ingreso real del gobierno y crecimiento del gasto ... 48
1.6. Balance estructural de los RFSP ... 53
1.7. Balance estructural de los RFSP no petroleros ... 54
1.8. Las expectativas inflacionarias continuaron por arriba del margen previsto por el banco central ... 56
1.9. Reservas internacionales en vísperas de la crisis económica mundial ... 57
1.10. La estructura del sector financiero mexicano ... 60
1.11. Crecimiento real con respecto al valor agregado por actividad ... 63
1.12. Impulso-respuestas a choques en la producción industrial estadounidense en México y Canadá ... 65
1.13. Participación de los servicios al consumidor en el total del valor agregado de los servicios ... 67
1.14. La participación de las exportaciones no petroleras a los EUA sigue siendo alta ... 69
2.1. Ingresos tributarios de diversas fuentes en países seleccionados ... 83
2.2. Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias ... 85
2.3. Coeficientes de concentración de determinados programas de gasto ... 86
2.4. Subsidio para el Empleo y trabajadores informales por deciles de distribución del ingreso del trabajo formal ... 92
2.5. Distribución del Subsidio para el Empleo en los deciles del ingreso familiar ... 92
2.6. Recaudación fiscal para la protección del medio ambiente ... 95
2.7. Impuesto a la gasolina y al diésel ... 95
2.8. Distribución de los subsidios a la energía por deciles de ingreso ... 96
2.9. Precios de la electricidad para la industria ... 100
2.10. Opinión empresarial sobre la infraestructura de la electricidad ... 101
2.11. Estimaciones de subsidios agrícolas ... 104
2.12. Efectividad del impuesto al valor agregado medida por el cociente de recaudación efectiva del IVA ... 117
2.13. Ingresos de los gobiernos subnacionales ... 120
2.14. Impuestos sobre la propiedad ... 121
2.15. Evasión fiscal por país ... 123
2.16. Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias por país ... 124
2.17. Número de pagos y tiempo usado en pagar impuestos ... 126
3.1. Brechas en el PIB per cápita y la productividad ... 132

3.2. Componentes de las diferencias persistentes en el ingreso real 133
3.3. Regulación del mercado de productos y costo de abrir una empresa 134
3.4. Índices de precios de las medicinas, 2005 145
3.5. La relación entre el entorno socioeconómico y la competencia en lectura, PISA 2009 150
3.6. Comportamientos reportados por los directores como obstáculos a la instrucción escolar 153
4.1. Informalidad entre los países 161
4.2. Informalidad y desarrollo económico 163
4.3. Legislación para la protección del empleo (LPE) de trabajadores regulares, 2008 168
4.4. Inspecciones laborales 171
4.5. Regulación del mercado de productos y cargas administrativas 172
4.6. Eficacia del gobierno y control de la corrupción 173
4.7. Carga promedio de los pagos obligatorios y carga tributaria promedio 174
4.8. Cargas sociales en México 175

El presente Estudio Económico se publica bajo la responsabilidad del Comité de Revisión de Cuestiones Económicas y Desarrollo de la OCDE, que está a cargo del estudio de la situación económica de los países miembros.

La situación económica y las políticas de México fueron revisadas por el Comité el 21 de febrero de 2011. El informe en borrador fue luego revisado a la luz de los debates y fue aprobado finalmente como informe consensuado de todo el Comité el 8 de marzo de 2011.

Nicola Brandt y Cyrille Schwellnus prepararon el informe en borrador del Secretariado para el Comité, con la colaboración estadística de Roselyne Jamin, bajo la supervisión de Patrick Lenain.

El anterior Estudio Económico de México fue publicado en julio de 2009.

Este libro contiene...



StatLinks

Enlaces que le permiten descargar los archivos en Excel® de los cuadros y de las gráficas.

Busque *StatLinks* en el ángulo inferior derecho de los cuadros o las gráficas de este libro.
Para descargar la hoja de cálculo Excel® correspondiente, sólo escriba el enlace en su navegador de Internet, comenzando con el prefijo ***http://dx.doi.org***
Si está leyendo este libro en formato PDF y su PC está conectada a Internet, sólo haga clic en el enlace. Hallará otros *StatLinks* en más libros publicados por la OCDE.

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE MÉXICO 2011

TERRITORIO

Superficie (km^2)	1 964 375
Superficie agrícola (km^2) (1990)	394 000

Habitantes principales zonas metropolitanas (millones) 2010	
Ciudad de México	20.1
Guadalajara	4.4
Monterrey	4.1

POBLACIÓN

Población (miles) 2010	112 323
Habitantes por km^2	57.2
Crecimiento anual de la población (1990-2010)	1.5

Empleo[1] (miles)	43 678
Agricultura	13.3
Industria	23.9
Servicios	62.1

PRODUCCIÓN

Estructura de la producción (por ciento del total, precios de 2003)	
Agricultura	3.7
Industria	29.8
de la cual: Manufacturas	16.6
Servicios	64.5

PIB (miles de millones de US$)	882.9
PIB per cápita (US$, precios corrientes y PPC corrientes)	14 364
Formación bruta de capital fijo (por ciento del PIB, precios de 2003)	21.8

GOBIERNO

Indicadores del sector público[2] (por ciento del PIB)	
Gasto del sector público	26.0
Ingresos del sector público	23.7
Ingresos petroleros	7.4
Deuda neta del sector público (diciembre)	37.1

Composición del Congreso (julio)	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
PRI	50	237
PAN	33	143
PRD	25	71
Otros	20	49
Total	128	500

COMERCIO EXTERIOR

Exportación de mercancías (por ciento del PIB) 2010	29.2
Principales exportaciones (por ciento del total)	
Manufacturas	82.4
Productos petroleros	14.0
Agricultura	2.9

Importación de mercancía (por ciento del PIB) 2010	29.5
Principales importaciones (por ciento del total)	
Bienes intermedios	76.2
Bienes de capital	10.0
Bienes de consumo	13.7

MONEDA

Unidad monetaria: peso

Unidad monetaria por US$, promedio de cifras diarias:	
Año 2010	12.63
Febrero 2011	12.07

1. Población económicamente activa de acuerdo con los resultados de la Encuesta Trimestral de Empleo Nacional.
2. Gobierno central y empresas públicas.

Resumen ejecutivo

México está viviendo una sólida recuperación luego de la profunda recesión que experimentó como consecuencia de la fuerte desaceleración global, lo que se demuestra en un crecimiento del PIB de 5.5% en 2010 y un estimado de 4.4% para 2011. Aunque se espera observar una desaceleración del crecimiento de las exportaciones después del repunte excepcional de 2010, la fortaleza de la demanda doméstica mantendrá la recuperación en marcha. Varios indicadores del mercado laboral han mejorado, si bien el desempleo está disminuyendo de manera lenta. México empezó ya a retirar el estímulo fiscal vigente desde 2009 y se aumentaron los impuestos para tranquilizar las inquietudes del mercado acerca de las tendencias fiscales. Si la recuperación evoluciona como se espera, el gobierno podrá poner en marcha sus planes para reducir el déficit presupuestario aún más por medio del control del gasto. Puesto que la inflación ha disminuido, la política monetaria está en posibilidades de apoyar la recuperación manteniendo las tasas bajas en el corto plazo.

México estuvo en posibilidad de implementar políticas contracíclicas durante la recesión gracias a las significativas reformas realizadas al marco de política macroeconómica. Sin embargo, sería recomendable que continuara fortaleciendo su marco de política para resistir mejor los choques. Una enmienda a la regla fiscal que exija acumular más activos financieros durante periodos de crecimiento económico y aumento en los precios del petróleo daría al gobierno margen adicional para apoyar a la economía cuando enfrente choques fuertes. Tomar medidas para reducir la rigidez de precios relacionada con los precios administrados y concertados y con los mercados no competitivos daría a la política monetaria más espacio de maniobra y, lo que es aún más importante, contribuiría a lograr una mejor asignación de recursos. Mejorar la competencia y reducir las barreras de entrada a diversos mercados también fomentaría el desarrollo de un sector de servicios al consumidor más estable, atenuando así el impacto de los choques.

México necesita mantener inversiones que fomenten el crecimiento y políticas sociales para acercarse a los estándares de vida promedio de la OCDE y reducir la pobreza. Por ello, debe continuar el esfuerzo significativo realizado a lo largo de los últimos años para fortalecer la recaudación tributaria, en especial con miras a lograr un sistema impositivo más eficiente y con una mayor independencia de los ingresos petroleros. También existe un gran potencial para incrementar los ingresos a nivel subnacional. Estas medidas asegurarían que México pudiera enfrentar presiones de gasto en el futuro. A lo largo de los últimos años, el gobierno mexicano ha realizado esfuerzos significativos para cerrar lagunas tributarias, sobre todo por medio de la adopción de un impuesto mínimo alternativo sobre ingresos empresariales (el impuesto empresarial a tasa única, IETU). Aun así, se requiere realizar esfuerzos adicionales para eliminar los gastos fiscales ineficientes y con ello ampliar la base tributaria, aumentar los ingresos y simplificar el sistema tributario, reduciendo asimismo las oportunidades para la evasión y la elusión fiscal. México se encuentra en un proceso de aumento gradual de los precios de los combustibles fósiles, pero será necesario acelerar este proceso para eliminar los subsidios y el impacto negativo para el medio ambiente asociado a los mismos. Un medio más eficiente para proteger a la población pobre sería una transferencia focalizada en efectivo.

El sector informal mexicano, el cual es amplio para los estándares de la OCDE, representa un freno para el crecimiento de la productividad. Las empresas del sector informal carecen de capacitación, protección jurídica y acceso a crédito, de forma que no participan en la innovación y se mantienen pequeñas. Algunas reformas clave para combatir la informalidad son una mejor educación, mejor regulación y mayores incentivos para formar parte del sector formal, al igual que un cumplimiento más riguroso de las leyes laborales y tributarias. El gobierno debería continuar los esfuerzos por reducir el costo de establecer y operar empresas, y de emplear a trabajadores en el ámbito de la formalidad. También debería fortalecer el valor del paquete obligatorio de seguridad social para trabajadores de salarios bajos, limitando a la vez sus costos por medio de esfuerzos para aumentar la eficiencia.

La débil competencia en muchos sectores y las deficiencias en la educación han representado un freno adicional para la productividad. La OCDE ha cooperado con México en todos estos renglones a fin de establecer una agenda de reformas. La reforma a la ley de competencia, recientemente aprobada por el Congreso, es un paso importante hacia la reducción del poder de mercado de las empresas dominantes en todas las industrias, pues fortalecerá de manera notable el cumplimiento de la ley en materia de competencia económica. La calidad de la enseñanza podría mejorar aún más por medio de estándares de desempeño más exigentes, mejor capacitación docente y mayor profesionalización en el reclutamiento y en la gestión escolar.

Evaluación y recomendaciones

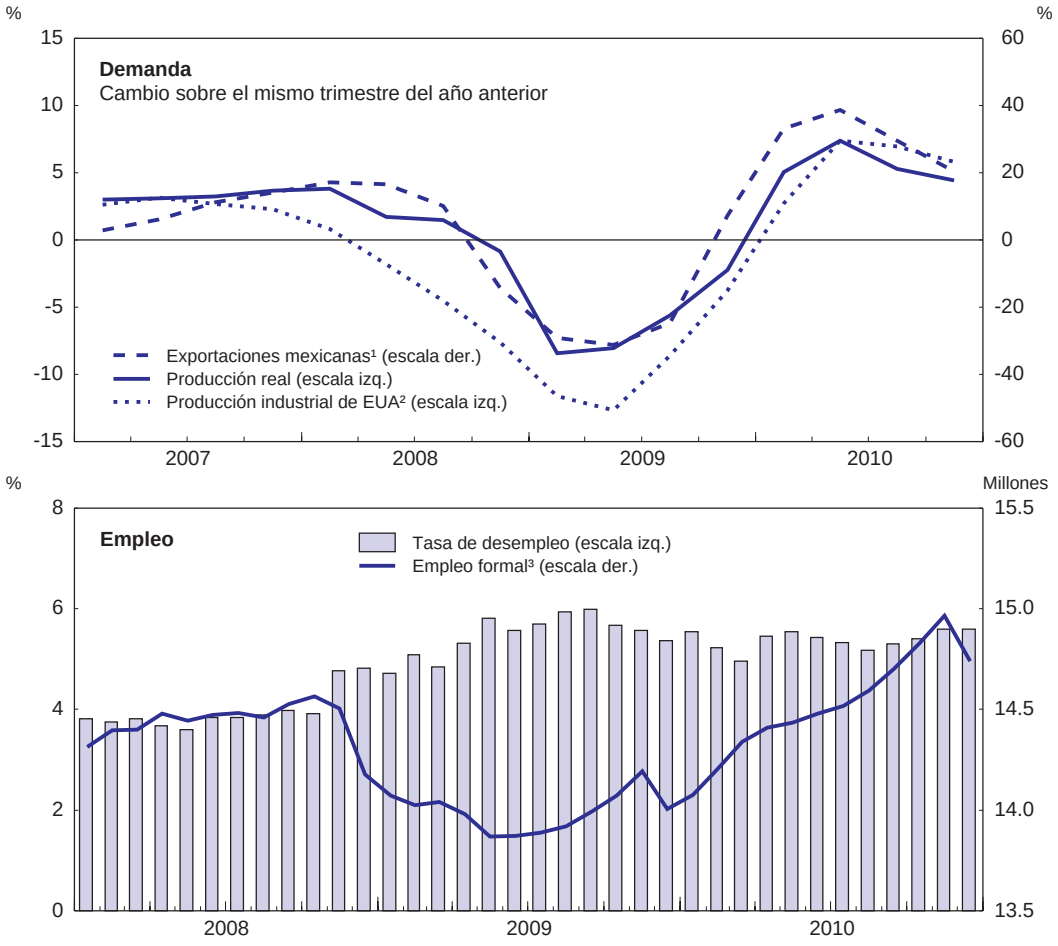
Gracias a las mejoras en el marco de la política macroeconómica y en la supervisión financiera realizadas en el pasado, México logró superar la recesión global de 2008-2009 sin experimentar crisis fiscales o financieras, lo que representa un gran avance en comparación con ocasiones anteriores. La recuperación económica ha evolucionado hasta la fecha a un ritmo sólido. No obstante, ésta fue una recesión profunda y, por consiguiente, se requiere que México continúe preparándose para enfrentar choques futuros valiéndose de medidas estructurales y de política macroeconómica. Los ingresos petroleros —que representan alrededor de una tercera parte de los ingresos presupuestarios— son altamente volátiles, en especial por las fluctuaciones en los precios; por otra parte, las perspectivas en torno a la producción son inciertas, aunque menos que en años anteriores. De ahí la importancia de emprender reformas orientadas a contar con mejores herramientas para amortiguar fluctuaciones fiscales, aumentar la recaudación no petrolera y mejorar la eficiencia del gasto gubernamental. El débil desempeño del crecimiento potencial en México y su lenta convergencia hacia los niveles de vida promedio de la OCDE destacan la necesidad de realizar reformas estructurales para aumentar la productividad, particularmente en un contexto en el que México enfrenta presiones derivadas de la integración a la economía mundial de otras economías emergentes con una combinación de factores productivos intensivos en mano de obra. Las reformas estructurales deberán hacer frente a la volatilidad macroeconómica, a la competencia limitada en un conjunto de sectores y a las debilidades que persisten en el sistema educativo.

Una sólida recuperación en curso

Luego de la profunda recesión de 2009, México está inmerso en una sólida recuperación. El PIB real aumentó 5.5% en 2010, después de disminuir 6% en 2009. La recuperación estuvo encabezada en un principio por el auge de las exportaciones, en particular hacia los Estados Unidos de América, donde México ganó participación de mercado. El consumo y la inversión privados se recuperaron con cierto rezago, pero están creciendo con más fuerza a medida que la confianza de consumidores y empresas ha comenzado a recuperarse.

La tasa de desempleo, que ascendió a 6% en 2009, ha descendido lentamente y sigue siendo superior a los niveles previos a la crisis. Por su parte, la tasa de subempleo ha disminuido de forma constante. El crecimiento del empleo ha aumentado, incluso en el sector formal (Gráfica 1); sin embargo, la crisis trajo consigo cierta disminución en la calidad de los empleos, ya que el crecimiento, particularmente en las primeras etapas de la recuperación, se concentraba en los puestos con salarios más bajos y la participación del sector informal en el empleo aumentó, lo cual es típico de los periodos de recesión. No

Gráfica 1. **Una recuperación sólida**



1. Los datos para las exportaciones se expresan en dólares estadounidenses.
2. Excluye el sector de la construcción.
3. Trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Fuente: OCDE, *Analytical Database*; Banco de México; INEGI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383147

obstante, ha regresado ya a los niveles anteriores a la crisis. El aumento en la participación de la fuerza laboral ha desacelerado la disminución en la tasa de desempleo, misma que se espera regrese, hacia 2012, a los niveles previos a la crisis. Dado que el impacto de la fuerte recesión sobre el empleo en general fue relativamente ligero y transitorio, la productividad laboral disminuyó de forma importante.

Tras el fuerte aumento de la producción en 2010 como reflejo de la salida de la recesión, se estima que el crecimiento se desacelerará ligeramente para asumir un ritmo más sostenible. La demanda interna deberá fortalecerse aún más, aunque esto podría no compensar del todo el menor crecimiento de las exportaciones. Se espera que el crecimiento del PIB alcance un nivel de 4.4% en 2011 y 3.8% en 2012. A causa del acelerado crecimiento de las importaciones, se estima que el déficit en cuenta corriente se ampliará de forma moderada, a pesar de la recuperación en las remesas enviadas por trabajadores en el exterior.

La inflación subyacente disminuyó de forma casi continua durante 2010, mientras que la inflación general ha sido ligeramente más volátil, debido sobre todo a los precios de los alimentos. La inflación se encuentra ahora dentro del intervalo de variabilidad de +/–1 punto porcentual alrededor del objetivo de inflación de 3%. El valor del peso mexicano en términos del dólar estadounidense, que se depreció notablemente con la crisis financiera reflejando fuertes salidas de capital, se fortaleció una vez más durante 2010 aunque sin regresar del todo a su nivel previo a la crisis. La reciente apreciación del tipo de cambio ha contribuido a contener las presiones inflacionarias.

Cuadro 1. **Demanda, producción y precios**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Precios actuales MXN mil millones	Cambios porcentuales, volumen (precios de 2003)				
PIB	11 313	1.5	–6.1	5.5	4.4	3.8
Consumo privado	7 317.8	1.8	–7.1	5.3	4.7	4.1
Consumo gubernamental	1 182.1	1.1	3.5	2.8	0.6	1.5
Formación bruta de capital fijo	2 391.7	5.9	–11.2	2.3	8.6	8.3
Demanda interna final	10 891.6	2.6	–7.0	4.2	5.1	4.7
Inventarios[1]	598.7	–0.3	–1.1	1.0	–0.4	0.0
Demanda interna total	11 490.3	2.3	–8.0	5.2	4.7	4.7
Exportaciones de bienes y servicios	3 159.7	0.7	–14.0	24.5	4.9	8.6
Importaciones de bienes y servicios	3 336.7	3.2	–19.0	22.3	5.6	11.1
Exportaciones netas[1]	–177.0	–0.9	2.2	0.2	–0.3	–1.0
Memorandum items						
Deflactor del PIB	_	6.2	4.1	4.4	4.0	4.1
Índice de precios al consumidor	_	5.1	5.3	4.2	4.3	3.7
Deflactor del consumo privado	_	5.5	7.2	3.0	3.0	3.7
Tasa de desempleo[2]	_	4.0	5.5	5.3	4.6	3.9
Requerimientos financieros sect. púb.[3, 4]	_	–1.1	–5.2	–4.3	–2.9	–2.6
Deuda pública	_	33.3	36.7	36.8	36.6	36.3
Balance de cuenta corriente[4]	_	–1.5	–0.7	–0.5	–1.3	–2.1

1. Aportaciones a los cambios en el PIB real (porcentaje del PIB real para el año anterior), monto observado en la primera columna
2. Con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
3. Gobierno central y empresas públicas.
4. Como porcentaje del PIB.

Fuente: OCDE, proyecciones intermedias de la OCDE.

Podría alcanzarse una mayor consolidación fiscal con el apoyo de la política monetaria

La consolidación fiscal ya está en marcha. Después de haber aplicado un estímulo fiscal en 2009, el gobierno está en proceso de ajustar su postura de política fiscal aumentando los impuestos y conteniendo el crecimiento del gasto. Con estas medidas se redujeron los requerimientos financieros del sector público (RFSP, variable que calcula el déficit combinado del gobierno federal y de sus empresas públicas) de alrededor de 5% del PIB en 2009 a 4.3% del PIB en 2010. El gobierno tiene la intención de limitar el crecimiento del gasto y reducir los RFSP a cerca de 3% del PIB en 2011 y 2.6% en 2012, lo que cerraría el déficit en 2012 con base en la definición del gobierno, que excluye la inversión de PEMEX pero incluye una serie de operaciones financieras. Si la recuperación evoluciona como se proyecta, el gobierno debería

implementar sus planes de consolidación en pleno para evitar erosionar la confianza del mercado en la política fiscal mexicana.

En el largo plazo, se requerirán reformas adicionales en materia tributaria y al sector petrolero para que el presupuesto sea menos dependiente de los ingresos petroleros y de su volatilidad, y se pueda garantizar la sostenibilidad fiscal. A pesar de que la producción de petróleo se estabilizó desde mediados de 2009, la posibilidad de mantener los niveles de producción actuales por un periodo mayor a diez años requeriría de inversiones sustanciales y continuas en exploración de altos costos y el descubrimiento de nuevos yacimientos. En 2008, México puso en marcha una reforma para mejorar el gobierno corporativo de la empresa petrolera propiedad del Estado, PEMEX, que ha intensificado su exploración de nuevos yacimientos. El gobierno ha dado los primeros pasos para hacer más flexibles los mecanismos de contratación de PEMEX de tal forma que funcione más como sus pares en otras partes del mundo. Sin embargo, el pronóstico sigue siendo incierto y, por ello, se requiere contar con una estrategia para fortalecer los ingresos tributarios no petroleros.

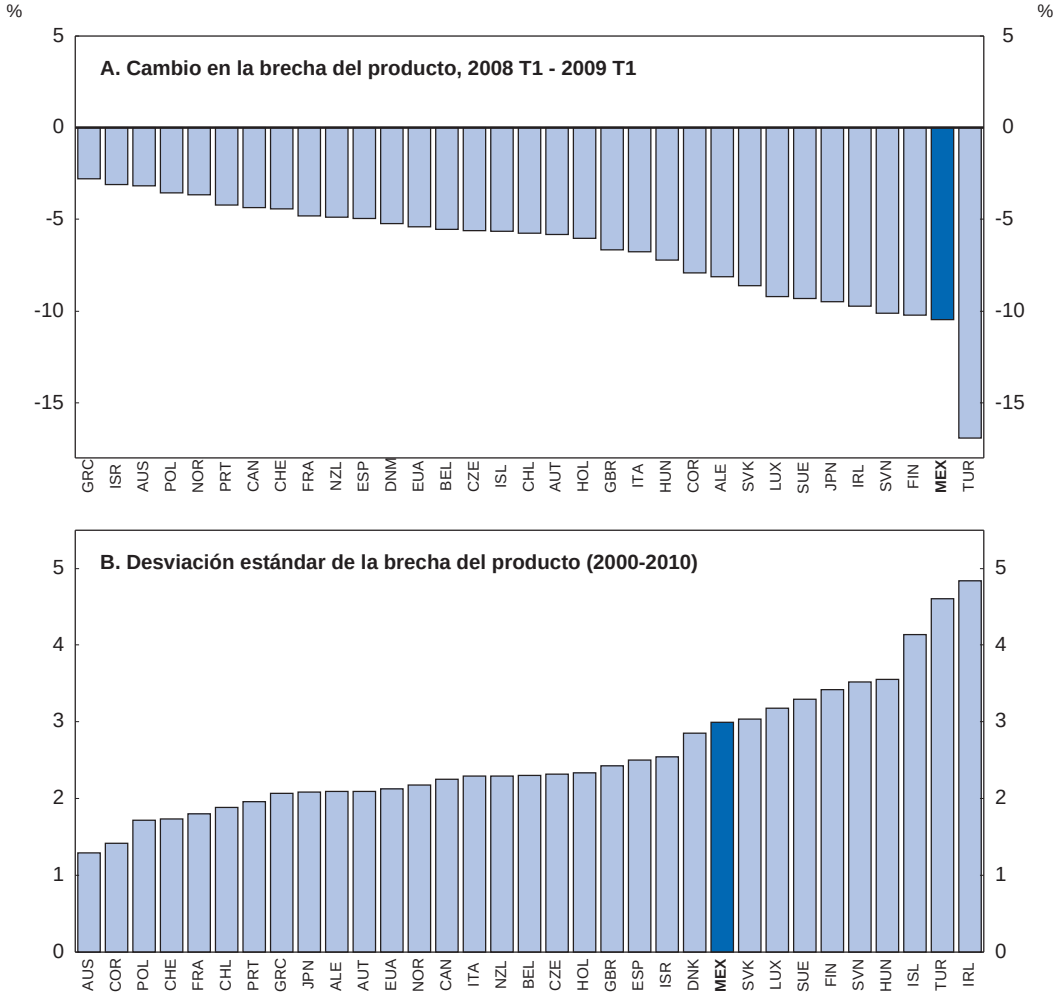
El bajo nivel actual de las tasas de interés es útil para apoyar la recuperación en la demanda interna en el contexto del retiro del estímulo fiscal. Las expectativas inflacionarias de mediano plazo se encuentran razonablemente bien ancladas, aunque se ubican en la mitad superior del intervalo de variabilidad establecido por el banco central, alrededor del objetivo de 3%. Dados los aún sustanciales niveles de capacidad productiva no utilizada, se estima que la inflación se mantendrá dentro del intervalo de variabilidad alrededor del objetivo inflacionario durante 2012. No obstante, es preciso seguir su evolución cuidadosamente, ya que algunos riesgos inflacionarios han resurgido a medida que la recuperación económica se fortalece a un ritmo incluso mayor que el esperado, a la vez que aumentan los precios internacionales de las materias primas. Si el aumento en los precios de las materias primas y la sólida recuperación no siguen traduciéndose en mayores expectativas inflacionarias, el banco central podría esperar para aumentar su tasa de referencia por lo menos hasta mediados de 2011, cuando se espera que la recuperación de la demanda interna sea más firme.

Mejoras estructurales y en la política macroeconómica podrían contribuir a una mayor estabilidad de la economía

Gracias a una mejoría en el marco de política macroeconómica en combinación con una prudente regulación y supervisión del sistema financiero, México logró evitar las crisis fiscales o financieras que experimentaron otros países. Después de la crisis de mediados de los años noventa (la llamada “crisis del Tequila”), México empezó a fortalecer su marco macroeconómico, se fortaleció la supervisión bancaria y se redujo la dependencia del financiamiento externo. En 2001, se puso en funcionamiento un esquema de objetivos de inflación, que redujo la inflación de las tasas de dos dígitos de los años noventa a un promedio de alrededor de 4.5% entre 2003 y 2009, utilizando un tipo de cambio flotante para amortiguar los choques. En 2006, se introdujo la regla de equilibrio presupuestario para mantener la deuda neta del gobierno en un nivel bajo de acuerdo con los estándares de la OCDE (alrededor de 31% del PIB en diciembre de 2010).

No obstante, la volatilidad del producto ha sido más alta en México que en la mayoría de los otros países de la OCDE incluso durante la recesión más reciente (Gráfica 2). La brecha del producto se amplió en 10 puntos porcentuales entre el primer trimestre de 2008 y el primero de 2009, y el PIB real decreció en 6% en 2009, contra una caída promedio

Gráfica 2. **La brecha del producto se amplió claramente durante la recesión**



Fuente: OCDE, *Economic Outlook Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383166

de alrededor de 3.5% en la OCDE. Es posible que factores internos hayan contribuido a la volatilidad del producto en México, que puede representar altos costos para las personas y para el crecimiento económico de largo plazo. Las disrupciones temporales en la producción suelen acompañarse de decrementos en el consumo, especialmente en países como México donde un segmento amplio de la población tiene restricciones de crédito y la red de protección social es débil. Lo anterior genera costos para los individuos, que tienden a preferir una trayectoria de consumo estable y son aversos a episodios de desempleo y pobreza (Reis, 2009). Asimismo, la literatura sugiere que la alta volatilidad del producto puede tener un impacto adverso en el crecimiento económico de largo plazo por medio de efectos de histéresis o de mayor incertidumbre (Ramey y Ramey, 1995; Fatás, 2002; Aghion *et al.*, 2010).

La volatilidad del producto se podría reducir con mejoras adicionales al marco de política fiscal. A pesar de que en 2009 se dio un estímulo fiscal adecuado, México podría fortalecer su margen de maniobra fiscal ahorrando una mayor cantidad de recursos

fiscales durante los periodos de crecimiento económico y de altos precios del petróleo a fin de tener mayor capacidad de respuesta al presentarse choques negativos de gran magnitud. La acumulación de reservas financieras también podría ayudar a prepararse para el envejecimiento de la población mexicana, que aumentará los gastos en salud de los institutos de seguridad social (el IMSS y el ISSSTE) y el esquema de servicios de salud financiado con impuestos para los trabajadores que no están cubiertos por la seguridad social, el Seguro Popular. El gobierno podría considerar la adopción de una regla de balance estructural que contemple la naturaleza cíclica de los impuestos y la recaudación petrolera, como lo hace Chile. Adicionalmente, el gobierno debería presentar la contabilidad gubernamental de acuerdo con los estándares en materia de cuentas nacionales a fin de aumentar las posibilidades de comparación, y continuar los esfuerzos por mejorar la calidad y la oportunidad de las cuentas fiscales de los gobiernos locales de acuerdo con lo planeado.

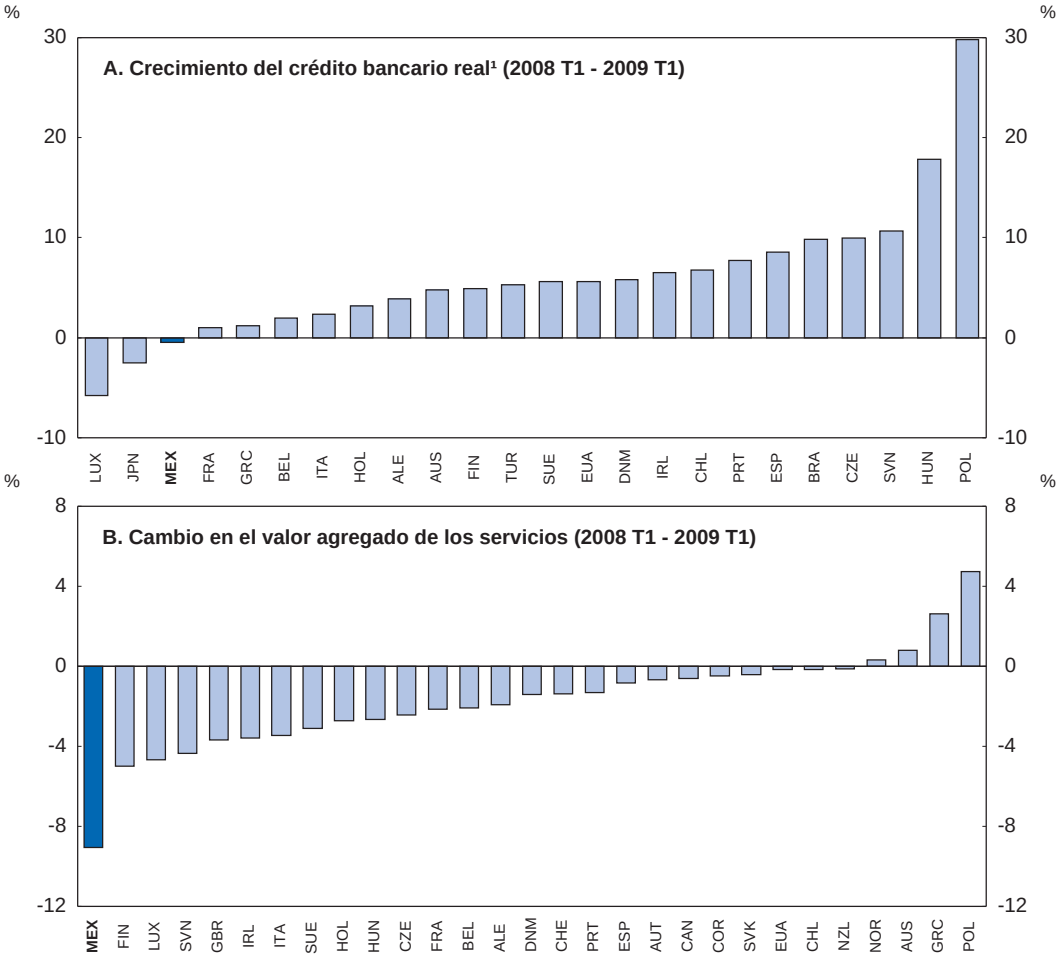
Los superávits presupuestarios acumulados durante los periodos de auge o de altos precios del petróleo deberían acumularse en un fondo de estabilización. La transparencia en el manejo de los ingresos petroleros podría mejorarse con reglas sencillas y transparentes sobre las condiciones para ahorrar y retirar de dicho fondo. Si bien ya existe un sistema de fondos de estabilización en México, las reglas sobre el ahorro y los retiros son complejas y los límites máximos establecidos para estos fondos son bajos, lo cual resultó en la acumulación de menos de 2% del PIB a fines de 2008, a pesar de los altos precios del petróleo. Como primer paso hacia el establecimiento de un fondo de estabilización económica en pleno sentido, la suspensión temporal de los límites sobre los activos acumulados en los fondos de estabilización petrolera de 2010 y 2011 debería hacerse permanente.

La política monetaria tendría mayor margen de maniobra si se aprobaran reformas encaminadas a reducir la persistencia de la inflación. Asimismo, un mayor nivel de activos en divisas aumentaría la flexibilidad para las políticas macroeconómicas. En contraste con otros países, la recesión de 2008-2009 sólo tuvo un impacto menor en la reducción de la inflación mexicana, pues ésta siguió siendo superior al objetivo del banco central y las expectativas cedieron de forma lenta. Una mayor reducción de la inflación luego de la desaceleración habría facilitado por sí misma la recuperación, al impulsar el ingreso real de los consumidores y mejorar la competitividad externa de las empresas mexicanas. En cierta medida, los altos niveles inflacionarios de 2008-2009 se pueden explicar en términos de la considerable depreciación del tipo de cambio, que se transfirió en parte hacia los precios. Sin embargo, la falta de flexibilidad en los mercados laboral y de bienes también podría haber tenido un papel en esta conducta. Por otro lado, durante la crisis financiera de 2009, el sentimiento del mercado hacia México parece haberse visto afectado por el bajo nivel de reservas internacionales en relación con otros mercados emergentes, lo que redujo a su vez la flexibilidad para generar una respuesta de política macroeconómica. Las autoridades están aumentando los activos en moneda extranjera del banco central por medio de un mecanismo basado en reglas preestablecidas y ampliaron la línea de crédito flexible (LCF) de carácter precautorio, contraída con el FMI, originalmente por un año y 47 mil millones de dólares, a una línea por dos años y 73 mil millones de dólares, aprobada en enero de 2011. Tanto el autoaseguramiento mediante la acumulación de reservas como el aseguramiento multilateral a través de acuerdos internacionales refuerzan la confianza de los inversionistas en tiempos de crisis y deberían continuarse según lo planeado.

La implementación de reformas adicionales a la supervisión financiera también contribuiría a la estabilidad macroeconómica (Gráfica 3). Los requerimientos de provisiones para pérdidas de crédito, de carácter procíclico, estimularon el auge en el crédito al

consumo antes de la recesión, con un crecimiento anual del crédito que ascendió a 35% entre 2002 y 2007, y un deterioro constante de los estándares de elegibilidad. Incluso antes de la recesión, los bancos redujeron el crédito al consumo de manera considerable, con lo que contribuyeron al debilitamiento de la demanda interna. Las autoridades ya tomaron las medidas necesarias para hacer menos procíclicos los requerimientos de provisiones para pérdidas de crédito al consumo y están planeando extender el nuevo enfoque a otros segmentos del mercado de crédito. Las autoridades también deberían hacer lo conducente para reducir las características procíclicas del sistema financiero avanzando hacia una regulación y supervisión macroprudenciales. La creación del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero es una disposición bienvenida, que contribuye a una cooperación más estrecha entre las autoridades financieras, lo cual puede facilitar la identificación oportuna de riesgos sistémicos y su prevención. El gobierno debería complementar la

Gráfica 3. **El crédito bancario y el valor agregado del sector servicios se contrajeron fuertemente**



1. Deflactado con el IPC. Derechos de sociedades depositarias (excluyendo al banco central) sobre todos los sectores internos (incluyendo corporaciones financieras, gobiernos estatales y locales, corporaciones públicas no financieras y sector privado).

Fuente: OCDE, *National Accounts Database*; y IFS, *Monetary Statistics Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383185

creación del Consejo con la introducción de requerimientos de capital contracíclicos, como se tiene planeado.

Los bancos de desarrollo ofrecieron un impulso contracíclico al crédito durante la crisis. Sin embargo, el gobierno necesita ahora considerar dar marcha atrás en esta situación excepcional de otorgamiento de crédito dirigido por el Estado. El aumento del crédito directo por medio de bancos de desarrollo propiedad del Estado tiene el riesgo de distorsionar la competencia en situaciones normales (de "no crisis"). La garantía explícita del Estado otorga a la banca de desarrollo pública una ventaja de financiamiento sobre la banca privada, y constituye un pasivo contingente para las finanzas públicas. En particular, debería eliminarse el otorgamiento de crédito directo a los segmentos de mercado que tienen acceso al crédito privado en situaciones normales, como los sectores automotriz, de transporte y turístico. En lugar de ello, en situaciones normales, la banca de desarrollo pública debería concentrarse en el establecimiento de acuerdos de cofinanciamiento con el sector privado, por ejemplo, mediante garantías de crédito. Lo anterior limitaría el riesgo para las finanzas públicas y mejoraría el desarrollo financiero mediante la difusión de la experiencia de la banca de desarrollo hacia el sector privado, por ejemplo, en el tema de financiamiento de infraestructura de largo plazo (Armendáriz de Aghion, 1999; Levy Yeyati *et al*., 2004). La banca de desarrollo está realizando ya un esfuerzo por reducir el crédito directo a medida que se recupera el otorgamiento de préstamos por parte de la banca privada. Estas medidas deberían continuar implementándose.

La modernización del sector servicios para reducir la dependencia de las manufacturas será clave en la disminución de la volatilidad macroeconómica. La actividad suele ser más estable en el sector servicios que en el manufacturero, aunque esto no sucedió en México en parte como reflejo del estrecho vínculo con las manufacturas. Desde una perspectiva internacional, la participación de los servicios ligados directamente a las manufacturas —como el transporte y el comercio al mayoreo— es alta, como consecuencia de las considerables barreras a la entrada en actividades más estables orientadas al consumidor, como las telecomunicaciones, el autotransporte foráneo de pasajeros y la banca al menudeo. Aunque se han tomado ya varias medidas para reducir las barreras a la entrada en estos sectores, las propuestas que se comentan más adelante serían un apoyo adicional para la expansión de un sector servicios moderno orientado al consumidor.

Una mayor diversificación geográfica y de productos de las exportaciones reduciría la vulnerabilidad de México ante cambios abruptos en las condiciones económicas de los Estados Unidos de América. De acuerdo con la OMC, México es ya uno de los países con el mayor número de acuerdos bilaterales de libre comercio. A fines de 2008, México anunció un ambicioso programa de reducción unilateral de aranceles a la importación a realizarse entre 2009 y 2013. Al mejorar la competencia del exterior y disminuir el costo de los bienes intermedios, la reducción unilateral de aranceles contribuirá a mejorar la competitividad de las exportaciones mexicanas. El creciente número de acuerdos bilaterales de libre comercio y, recientemente, las reducciones unilaterales de aranceles han contribuido a generar un proceso de diversificación comercial durante esta década, aunque el proceso podría fortalecerse facilitando más el acceso de los exportadores mexicanos a mercados extranjeros adicionales, incluyendo la negociación de acuerdos de libre comercio a nivel regional. A escala global, los acuerdos regionales de libre comercio son una opción subóptima con respecto a la liberalización del comercio multilateral, ya que el comercio se desvía hasta cierto punto de los países no miembros a los países miembros. Sin embargo,

para las empresas mexicanas los acuerdos bilaterales de libre comercio pondrían más destinos de las exportaciones en igualdad de condiciones con los países socios de México en el TLCAN, lo que reduciría cualquier sesgo remanente de las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos de América y Canadá. En términos de diversificación de riesgo, las negociaciones en curso con Brasil y Corea son especialmente relevantes, ya que presentan a dos economías de crecimiento acelerado cuyos ciclos económicos están sincronizándose de manera cada vez más intensa con China y ganando independencia de los Estados Unidos de América. Con objeto de reducir al mínimo el desvío comercial, el gobierno también podría considerar la opción de negociar acuerdos comerciales regionales en lugar de acuerdos bilaterales.

Recuadro 1. **Principales recomendaciones para apoyar la recuperación y estabilizar más la economía**

- Llevar a cabo íntegramente el plan de consolidación fiscal, a menos que el crecimiento resulte significativamente menor a lo esperado.
- Suponiendo que las expectativas inflacionarias sigan bien ancladas, esperar a aumentar la tasa de interés de referencia por lo menos hasta mediados de 2011.
- Considerar la aplicación de una regla de balance fiscal estructural, ajustando los ingresos a los ciclos económicos y del precio del petróleo.
- Presentar con periodicidad los datos fiscales y las proyecciones presupuestarias de acuerdo con los estándares de cuentas nacionales.
- Hacer permanente la medida temporal que elevó los límites a los activos acumulados en los fondos de estabilización petrolera.
- Continuar de acuerdo con lo planeado con la acumulación de reservas internacionales por medio de un mecanismo basado en reglas preestablecidas.
- En los mercados financieros, evolucionar hacia la aplicación de regulaciones y supervisión macroprudenciales.
- Introducir requerimientos de capital contracíclicos de acuerdo con lo planeado.
- Continuar retirando la política excepcional de otorgamiento de crédito dirigido por el Estado a través de la banca de desarrollo.
- Fomentar una mayor diversificación de las exportaciones por medio de acuerdos multilaterales y regionales.

Se requieren mayores ingresos tributarios para hacer frente a las importantes necesidades de gasto, y a la volatilidad e incertidumbre de los ingresos del petróleo

México tiene importantes necesidades de financiamiento. Con un bajo crecimiento y altos niveles de desigualdad, México necesita invertir en infraestructura y educación para fortalecer su potencial de crecimiento, así como en políticas sociales para reducir la pobreza y la desigualdad. México cuenta con un programa focalizado de transferencias condicionales en efectivo, llamado Oportunidades, que ayuda a los pobres a invertir en capital humano. Este programa ha sido muy exitoso. Sin embargo, con el tiempo sería deseable fortalecer el sistema de asistencia social para complementar a Oportunidades,

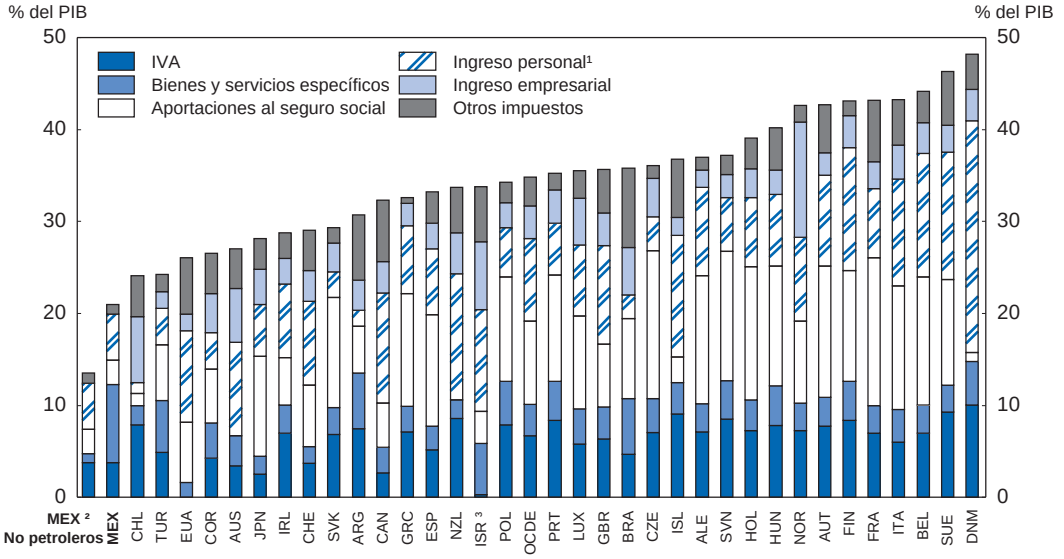
contribuyendo a proteger mejor a las familias mexicanas y a la economía en caso de choques. Asimismo, México está ampliando con rapidez su cobertura del seguro de salud a los trabajadores no afiliados a la seguridad social por medio de un esquema financiado principalmente con impuestos, llamado Seguro Popular.

También existen retos de más largo plazo para la sostenibilidad fiscal relacionados con el envejecimiento de la población y el aumento asociado a los costos de los sistemas de pensiones de los estados, así como para los programas de salud de los institutos federales de seguridad social (el IMSS y el ISSSTE). En la actualidad, el IMSS está utilizando sus reservas financieras para cubrir déficits operativos en sus cuentas de salud, aunque algunos de sus esquemas presentan cuentas superavitarias que potencialmente pueden compensar este faltante. La solución de estos retos requerirá reformas profundas, como la conversión de los sistemas de pensiones de beneficios definidos a sistemas de contribuciones definidas, adoptando un enfoque que acentúe la prevención en los servicios de salud y tomando medidas para aumentar la eficiencia de los organismos de seguridad social. Aun así, se requieren mayores ingresos.

México debería seguir haciendo esfuerzos decididos para aumentar los ingresos tributarios. En un nivel de sólo 20%, la proporción de recaudación tributaria como porcentaje del PIB de México es baja desde una perspectiva internacional (Gráfica 4). Asimismo, más de un tercio de estos ingresos depende del petróleo, que cubre una parte importante del gasto presupuestario, como lo evidencia el balance no petrolero (Gráfica 5). El petróleo agrega

Gráfica 4. **Ingresos tributarios de diversas fuentes en países seleccionados**

2008[1]



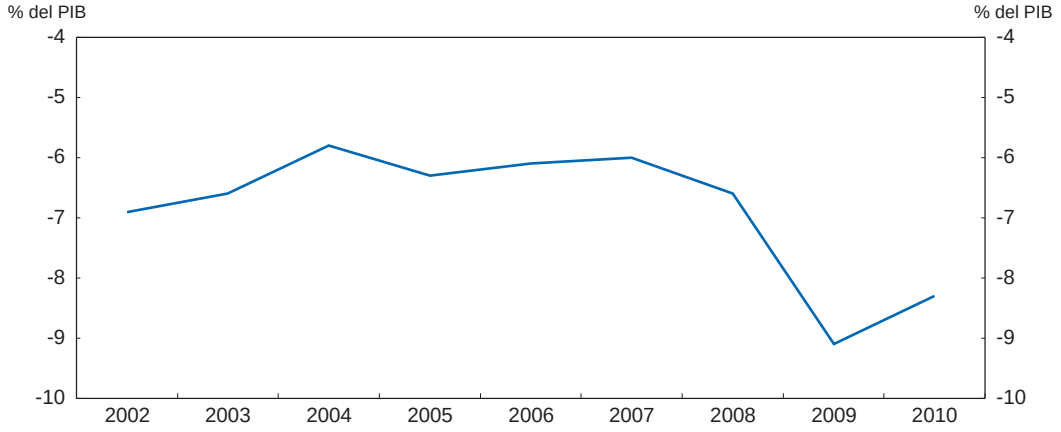
1. 2007 para Australia, Bélgica, Chile, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Japón, Países Bajos, Polonia y promedio de la OCDE. La recaudación del impuesto personal al ingreso incluye impuestos sobre ingresos/utilidades empresariales en México.
2. Excluyendo ingresos petroleros.
3. Los datos estadísticos para Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y las colonias israelíes en Cisjordania de acuerdo con los términos de la ley internacional.

Fuente: OCDE, *Revenue Statistics Database,* Ministerio de Finanzas para Chile y Brasil; Ministerio de Economía y Producción para Argentina; Departamento Central de Estadísticas para Israel.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383204

Gráfica 5. **Balance presupuestario no petrolero**[1]

Requerimientos financieros del sector público



1. Gobierno central y empresas públicas. Ingreso no petrolero menos gasto no petrolero.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383223

volatilidad y está sujeto a una perspectiva incierta. A fin de garantizar la sostenibilidad de mediano plazo en las finanzas públicas, el presupuesto debe ser más independiente de los ingresos petroleros. Existe margen para mejorar la eficiencia del gasto, en particular para avanzar en la reducción de la pobreza, lo que México debe aprovechar. Al mismo tiempo, persistirán las necesidades de gasto. Por ello, México necesita encontrar maneras de fortalecer adicionalmente sus ingresos tributarios, construyendo sobre la base de las recientes reformas fiscales y mejorando la eficiencia de su sistema impositivo, lo que limitaría las distorsiones que resultan de tener tasas impositivas altas.

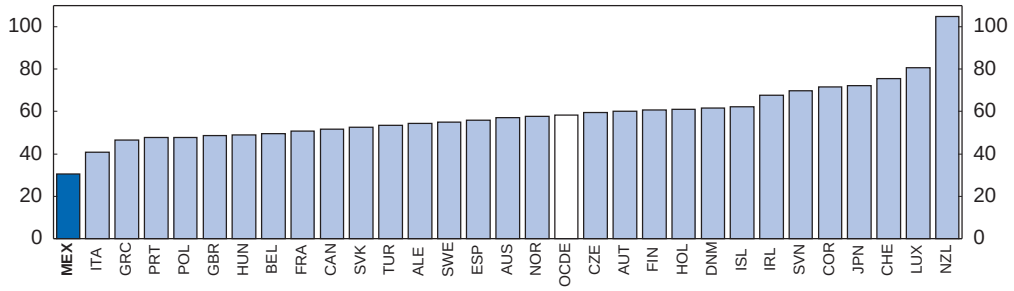
La razón principal de estos bajos ingresos es lo estrecho de su base tributaria. De acuerdo con estimaciones del gobierno, los gastos fiscales representan alrededor de 4% del PIB, lo que equivale a cerca de 20% de los ingresos gubernamentales observados. Además de las pérdidas de ingreso, los gastos fiscales complican el sistema impositivo, dejando un margen amplio para la planeación fiscal e incluso la evasión, como sucede en los casos de la declaración falsa de ingresos en categorías que reciben tratamiento más favorable. La eliminación de gastos fiscales ineficientes ampliaría la base impositiva y simplificaría el sistema, haciéndolo más transparente y sencillo de administrar. Asimismo, es necesario continuar mejorando la ejecución de la normatividad tributaria y el combate a la informalidad, incluyendo la educación y la capacitación para ayudar a los trabajadores y las empresas de baja productividad a tener éxito en la economía formal. También es necesario continuar realizando esfuerzos para reducir los costos de la formalidad y aumentar sus beneficios por medio de servicios gubernamentales de mayor calidad.

Es necesario evaluar los gastos fiscales y los regímenes especiales…

Los costos del gasto fiscal en el IVA son particularmente altos. El esquema actual contempla tasas cero para alimentos y medicinas, y exenciones para renglones como la educación y los servicios médicos, así como tasas reducidas en la frontera. En conjunto, esto reduce los ingresos tributarios en poco menos de 2% del PIB. El alto nivel de gasto

Gráfica 6. **Efectividad del impuesto al valor agregado medida por el cociente de recaudación efectiva del IVA**[1]

2005[2]



1. El cociente de recaudación efectiva del IVA o tasa efectiva del IVA se define como la relación entre el ingreso observado por el impuesto al valor agregado recaudado y el ingreso teórico que resultaría si se aplicara el IVA a la tasa general a todo el consumo final. Esta relación da una idea de la eficiencia del régimen del IVA en un país en comparación con una norma estandarizada. El cálculo para Canadá se refiere sólo al IVA federal y el total de la OCDE es un promedio no ponderado de los datos para los países mostrados.
2. Estimados de 2009 para México y 2007 para Eslovenia.

Fuente: OCDE, *Consumption Tax Trends*; OCDE *Revenue Statistics Database* y Ministerio de Finanzas de Eslovenia.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383242

fiscal también queda demostrado en el cociente de recaudación efectiva del IVA, que mide los ingresos obtenidos por este impuesto como porcentaje de los ingresos que podrían obtenerse al aplicar la tasa vigente del IVA a todo el consumo final. En alrededor de 30%, este cociente, cuya magnitud es un resultado combinado de los gastos fiscales y la evasión, es más bajo en México que en cualquier otro país de la OCDE (Gráfica 6). Los gastos fiscales relacionados con el IVA son ineficientes como mecanismo para reducir la pobreza, pues las familias de mayores ingresos captan la mayor parte de los beneficios en términos absolutos. Sería conveniente eliminar las tasas cero y las exenciones dentro del IVA de manera gradual, y atender las consideraciones sociales mediante transferencias en efectivo focalizadas, pues las familias de menores ingresos gastan una mayor proporción de su ingreso en alimentos. Lo anterior traería consigo mayores ingresos netos, ya que se evitaría el costo de ofrecer beneficios a las familias de mayores ingresos.

Sin embargo, los intentos por ampliar la base tributaria empezando a gravar los productos con tasa cero y los exentos del IVA han demostrado ser políticamente complejos. Las propuestas del gobierno para gravar todos los bienes de consumo mientras que, a la vez, se aumentan las prestaciones en el programa Oportunidades fueron rechazadas por el Congreso. No obstante, dadas las ventajas de un paquete de reforma de esa naturaleza, se justifica continuar los esfuerzos en este sentido. Un sistema de transferencias en efectivo para compensar a los hogares de menores ingresos —por medio de Oportunidades o de esquemas complementarios— sería un instrumento más eficiente para reducir la pobreza que las exenciones del IVA u otros subsidios al consumo, como el dirigido a la electricidad. Estos esquemas protegerían además a las familias contra choques al ingreso.

México debería reevaluar los costos y beneficios de sus numerosos regímenes tributarios especiales para las empresas. Existen regímenes especiales para las empresas maquiladoras, las dedicadas al transporte, las empresas agrícolas, el régimen de pequeños contribuyentes y el intermedio, que se benefician de tasas reducidas, regímenes contables simplificados, depreciación acelerada y otras acepciones de subsidios fiscales. Además de la pérdida directa de ingresos, los regímenes especiales complican las leyes tributarias y

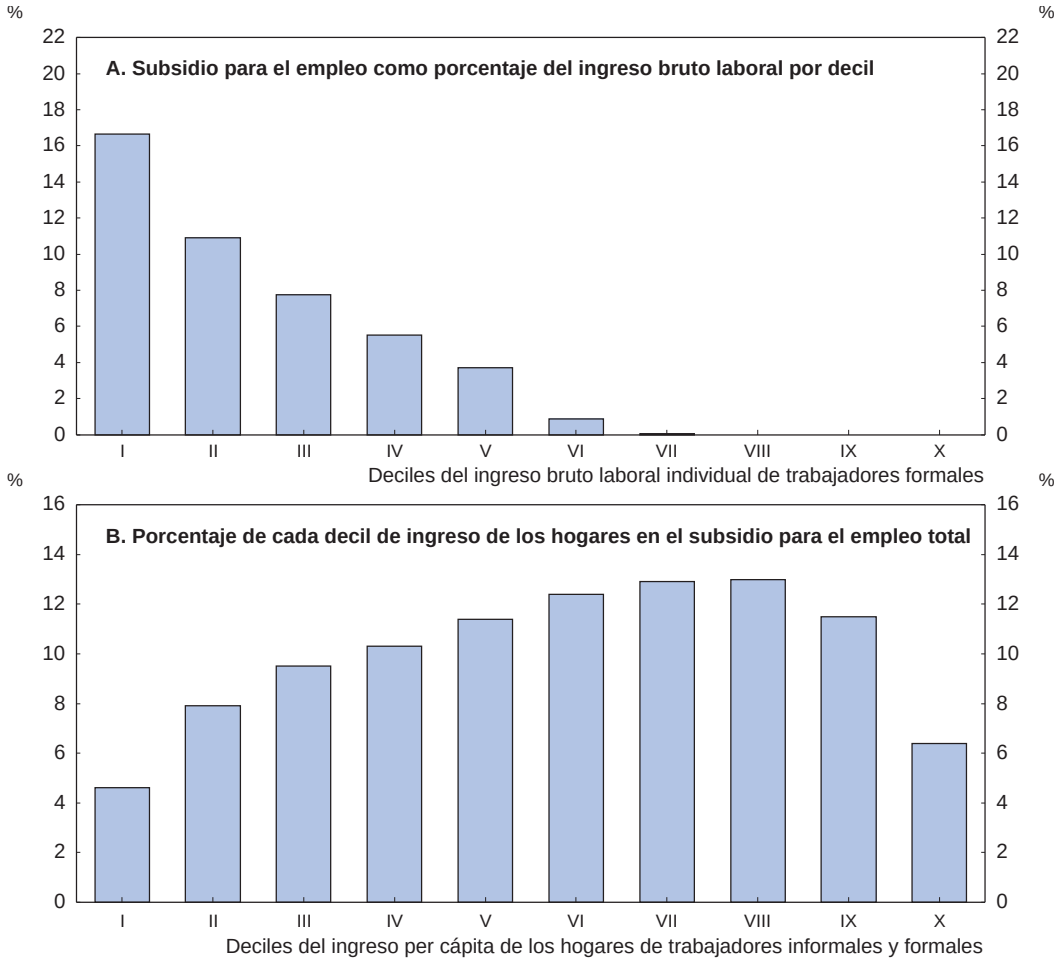
facilitan a las empresas la planeación fiscal o la evasión, mediante la subestimación o la falta de declaración de sus ingresos. Los regímenes especiales también tienen la capacidad de distorsionar la asignación de recursos, desviándolos de sectores o zonas geográficas que no se benefician del mismo tratamiento tributario. Los costos y beneficios de todos los regímenes tributarios especiales para las empresas deberían evaluarse con atención, y sólo mantener aquellos que comprueben su eficiencia. En particular, existen razones para reevaluar el régimen especial para los pequeños contribuyentes (REPECO), que actualmente administran los estados, y reconsiderar su diseño. A pesar de que la exención fiscal en el REPECO es muy generosa, de acuerdo con un estudio reciente (Fuentes *et al.*, 2010), estas empresas evaden 95% de sus obligaciones tributarias, lo que indica que los estados deben intensificar sus esfuerzos recaudatorios. El REPECO también se beneficiaría de un sistema obligatorio de "graduación", como sucedería, por ejemplo, teniendo que reclasificarse después de algunos años en el régimen o sujetándolo a una cláusula de vencimiento.

Por su parte, el subsidio para el empleo amerita una evaluación detallada. Este esquema subsidia alrededor de 60% de la distribución salarial formal con un crédito fiscal decreciente conforme al ingreso laboral individual (Gráfica 7, Panel A). Su objetivo original era ayudar a los trabajadores de salarios bajos pero, si bien la prestación es progresiva respecto al ingreso laboral formal, la participación de la prestación que reciben los pobres es relativamente reducida (Gráfica 7, Panel B). Esto sucede porque el subsidio no está dirigido a los trabajadores más pobres, sino que abarca un espectro relativamente amplio del ingreso laboral formal. Por su diseño, el subsidio no está al alcance de los trabajadores informales, cuyo ingreso se concentra en los salarios más bajos. Asimismo, el subsidio se basa en el ingreso personal, pero trabajadores con salarios relativamente bajos podrían estar viviendo en hogares de altos ingresos. En este sentido, se justifica una evaluación minuciosa del subsidio para determinar si tiene un impacto positivo en el empleo formal y qué tanto contribuye a incrementar la remuneración neta de los trabajadores de bajos ingresos. Esta evaluación podría ser la base de diversas reformas. Por ejemplo, México podría considerar dirigirlo con mayor intensidad a los trabajadores de ingresos más bajos, que son los que tienen más probabilidad de entrar y salir con mayor frecuencia del sector formal. Esta medida contribuiría a fomentar el empleo formal. Otra posibilidad consistiría en dirigir la prestación a la familia en lugar de hacerlo al ingreso individual. Con ello, se elevaría su potencial para limitar la pobreza laboral, pero requeriría de una reorganización complicada y costosa de su gestión. Lo anterior implicaría el debilitamiento de los incentivos para trabajar de quienes perciben el segundo salario en familias cuyo nivel de ingreso se encuentra en el intervalo en el que el subsidio se retira. Este impacto se atenuaría por medio del diseño adecuado, por ejemplo, retirando el subsidio más gradualmente o haciendo que el subsidio dependa sólo del salario del miembro de la familia que recibe el primer ingreso. El gobierno congeló recientemente el subsidio para el empleo en términos nominales. Asimismo, México creó un nuevo programa en 2011, el Programa de Primer Empleo, con la finalidad de estimular el empleo formal; el programa ofrece una deducción adicional del impuesto sobre la renta limitada a tres años para empresas que creen nuevos empleos para trabajadores que no pertenecían anteriormente al sector formal. Este programa deberá evaluarse después de cierto tiempo a fin de verificar si ha tenido el impacto esperado.

Muchos renglones del salario y las prestaciones están parcial o totalmente exentos de impuesto para los trabajadores y se pueden deducir al mismo tiempo de las bases tributarias de las empresas, por ejemplo, en el caso de los salarios para horas extras y los bonos. Estos elementos pueden llegar a sumar hasta 30% del salario promedio de un trabajador (Álvarez Estrada, 2010). Con ello, se generan incentivos para la planeación

Gráfica 7. **Subsidio para el empleo por deciles del ingreso**

2008



Fuente: Cálculos de la OCDE con base en datos de la ENIGH y Scott (2010).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383261

fiscal. Al mismo tiempo, se contribuye a las inequidades horizontales y verticales, pues las empresas pequeñas a menudo no están en posibilidad de ofrecer paquetes salariales complejos con una participación sustancial de prestaciones exentas en la misma medida que las empresas más grandes y las personas de mayor ingreso se benefician más de exenciones que los trabajadores más pobres. Por ello, México debería enfocarse más en gravar todos los renglones salariales a la misma tasa. En los casos en los que se considere justificado un subsidio, como en el de las guarderías, el gobierno podría sopesar otorgar subsidios directos, lo que sería una medida más transparente.

Hasta cierto punto, el tema de las exenciones y las reducciones tributarias para las prestaciones se aborda mediante el impuesto empresarial a tasa única (IETU). El IETU es un impuesto con una tasa única de 17.5% sobre el flujo de caja que entró en vigencia en 2008 con la finalidad de limitar las pérdidas de recaudación resultantes de la planeación tributaria en el sistema impositivo empresarial. Este impuesto debe cubrirse en la medida en que su pago exceda el pasivo tributario empresarial dentro del esquema regular del impuesto al ingreso

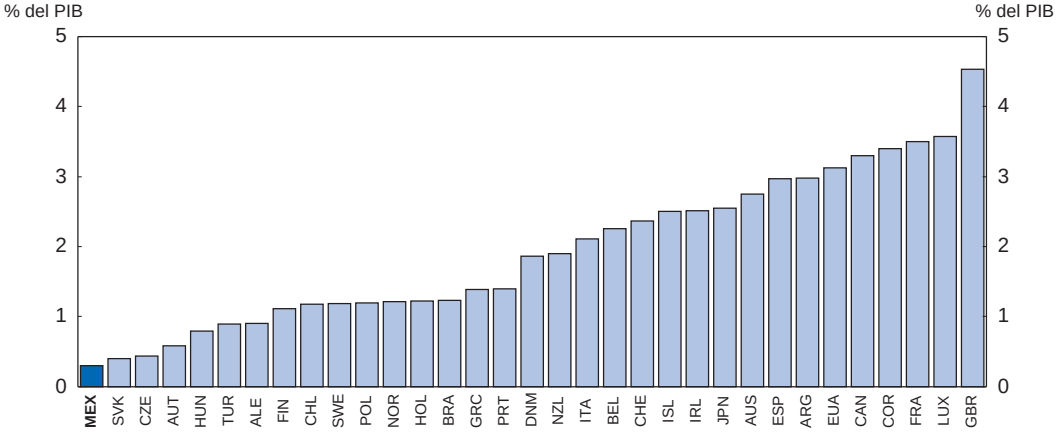
de las empresas. Como el IETU entró en vigencia poco antes de la crisis, resulta prematuro evaluar su potencial pleno. De cualquier modo, ha contribuido a limitar las pérdidas de ingreso resultantes de las lagunas fiscales, cosa que es positiva. Por ello, es necesario mantener el IETU vigente por el momento. Al mismo tiempo, México debería aprovechar la evaluación del IETU ordenada por el Congreso que tendrá que presentarse a mediados de 2011 para desarrollar más las herramientas que amplíen la base tributaria y simplifiquen el sistema. En el largo plazo, sería ideal contar con un sistema tributario empresarial más sencillo. Sin embargo, el IETU sólo resultaría innecesario si México lograra ampliar la base de su sistema tributario empresarial regular de manera significativa. De lo contrario, el IETU debería seguir cumpliendo su importante función en términos de cubrir lagunas tributarias. Mantener solamente el IETU es otra opción que México podría considerar, aunque hacerlo no debería llevar a faltantes de recaudación, lo cual requeriría de una tasa más alta. También deben tomarse en cuenta los complicados costos de transición que se generarían al pasar a un sistema de deducción inmediata de gastos de inversión, como en el IETU, y su reconocimiento en los tratados de doble tributación, que tendría que ser requisito previo, lo cual no está garantizado.

Los impuestos a la propiedad deberían fortalecerse…

Existe un gran potencial para aumentar los ingresos a nivel subnacional. Los gobiernos subnacionales pueden recaudar toda una gama de impuestos, aunque la mayoría, exceptuando el impuesto sobre nómina, tienen una base limitada. Sin embargo, la recaudación es baja porque los gobiernos subnacionales tienen incentivos y capacidad limitados para utilizar sus poderes tributarios, aunque el gobierno ha realizado esfuerzos importantes por mejorar esta situación. Los impuestos a la propiedad, que recaudan los municipios, generan un monto excepcionalmente bajo de ingresos, incluso en comparación con otros países latinoamericanos (Gráfica 8). Sin embargo, los impuestos sobre la propiedad son relativamente eficaces, ya que no son fáciles de evadir. Un problema de estos gravámenes es que los catastros no están actualizados, lo que lleva a la subvaluación de la propiedad. Otro problema es la falta de rigor administrativo y de vigilancia en el

Gráfica 8. **Impuestos sobre la propiedad**

2007



Fuente: OCDE, *Tax Revenue Database* y *Latin American Revenue Statistics*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383280

cumplimiento de la obligación de pago por parte de los gobiernos locales. Ambos temas se relacionan con las limitaciones de capacidad, aunque también con incentivos débiles para recaudar impuestos a la propiedad más altos. En México, los presidentes municipales sólo pueden aspirar a una gestión de tres años, lo cual resulta insuficiente para cosechar los frutos de la implementación de aumentos impositivos impopulares. Los estados podrían poner en marcha programas que ayudaran a los municipios a actualizar sus catastros, como algunos ya lo hacen, ya que puede resultar más fácil que las entidades de mayor tamaño atraigan y capaciten a personal más calificado y establezcan la infraestructura necesaria. También sería más fácil para los presidentes municipales tomar medidas impopulares de aumento de impuestos como parte de un programa a nivel estatal.

…y México debería seguir fomentando las importantes mejoras en la ejecución de la normatividad tributaria

México ha logrado importantes avances en el combate a la evasión fiscal al mejorar la capacidad de la administración fiscal federal. El gobierno debería intensificar estos esfuerzos y ampliarlos a las administraciones fiscales estatales. De acuerdo con estudios comisionados por la administración fiscal federal, entre 2000 y 2008, la evasión del IVA disminuyó de 23% de los ingresos potenciales a 18%. Las campañas de registro, el uso de modelos de riesgo para identificar a contribuyentes con altas probabilidades de evasión y los esfuerzos por reducir los costos de cumplimiento y combatir la corrupción dentro del gobierno han contribuido al éxito de las medidas. México debería perfeccionar y ampliar el uso de los modelos de riesgo, intensificar la capacitación del personal de las administraciones fiscales (en especial en lo relativo a las técnicas de auditoría) y seguir estableciendo trayectorias de desarrollo profesional atractivas y bien pagadas. En el caso de los estados, donde el avance en términos de mejorar la capacidad de las administraciones tributarias es muy desigual, será necesario realizar esfuerzos similares.

Eliminación de los subsidios a la energía

México gasta montos significativos en subsidios a la energía en renglones como electricidad, gasolina, diésel y gas LP que, en conjunto, sumaron más de 1.5% del PIB en promedio por año entre 2005 y 2009. El mecanismo de moderación de fluctuaciones (desliz) de precios para la gasolina y el diésel puede generar ingresos adicionales en los periodos en los que el precio del petróleo desciende, pero resulta en mayores subsidios implícitos en los periodos en que aumenta. Debido al fuerte aumento en los precios del petróleo, desde 2005 los precios de la gasolina en México han sido menores a los observados en sus principales socios comerciales. El país debería establecer un mecanismo que garantice que los precios de la gasolina no se desvíen de su referente internacional y sustituir el mecanismo actual con un impuesto especial al consumo. Los subsidios a la energía son ineficientes como mecanismo para reducir la pobreza ya que gran parte es absorbida por los grupos de mayores ingresos. Asimismo, los subsidios a la energía crean incentivos para consumir más e invertir menos en eficiencia energética, reduciendo la seguridad energética y aumentando las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Esto es incongruente con el ambicioso objetivo de México de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 50% para 2050, en comparación con los niveles de 2000. En tal estrategia no hay lugar para subsidios generalizados al uso de energía.

Una de las metas declaradas por México en torno a su estrategia energética se relaciona con dirigir mejor los subsidios en este terreno y acercar más los precios a los costos. El gobierno empezó a poner en marcha un nuevo esquema de transferencias en efectivo relacionado con Oportunidades para contribuir a que los hogares pobres satisfagan sus necesidades de energía con menos distorsiones que bajo el sistema actual. México también dio inicio a un interesante programa piloto para sustituir los subsidios a la electricidad para irrigación con transferencias directas en efectivo en algunos estados, con lo que se elimina la distorsión en los precios. Sin embargo, el gobierno mexicano necesita hacer más para alinear los precios de la energía con sus costos. A pesar de los esfuerzos para aumentar gradualmente los precios de la gasolina, el diésel y el gas LP, los subsidios siguen vigentes. De hecho, es posible que aumenten aún más con el incremento en los precios internacionales. Poco se ha hecho por eliminar los subsidios a la electricidad.

La eliminación de los subsidios a la energía y las exenciones en el IVA, que en gran parte son captados por los grupos de mayores ingresos, combinadas con un aumento en las transferencias en efectivo focalizadas, ya sea por medio de la expansión de Oportunidades o la introducción de una prestación de asistencia social, sería de utilidad para mejorar aún más la progresividad del sistema mexicano de impuestos y transferencias. A pesar de las mejorías de los últimos años, las transferencias y los impuestos en México apenas disminuyen el coeficiente de Gini, en marcado contraste con el impacto de los sistemas de impuestos y transferencias en la mayoría de los países de la OCDE.

La búsqueda de una mayor eficiencia productiva y, con ello, la reducción de los precios y el aumento de la calidad en el sector eléctrico contribuiría a atenuar el impacto para los consumidores de reducir los subsidios a la electricidad. El gobierno declaró recientemente la extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), una compañía de suministro de electricidad altamente ineficiente, propiedad del Estado, lo que representa un paso en la dirección correcta. Los esfuerzos por mejorar la eficiencia de la empresa del Estado que aún subsiste, y una mayor apertura a la competencia en el sector en el largo plazo, en combinación con una regulación de alta calidad, serían la estrategia adecuada para reducir los precios que pagan los consumidores.

…y más adelante evolucionar hacia el establecimiento de precios a las emisiones de carbono

Una vez que se eliminen los subsidios a la energía, la introducción de un sistema de comercio de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés) o de impuestos generales a la emisión de gases de efecto invernadero sería un enfoque adecuado para empezar a ponerles precio a las emisiones en línea con su costo social. Esto resultaría más sencillo como parte de una iniciativa internacional más amplia. En cierta medida, la participación en los sistemas de comercio de emisiones sería más atractiva para México que el aumento de los impuestos a las emisiones de carbono, ya que abre oportunidades para la obtención de fondos del extranjero que financien las inversiones en eficiencia energética. Si se estableciera un sistema de emisiones en los Estados Unidos de América, sería conveniente para México participar en él. Contando con posibilidades de reducción más baratas que su más avanzado vecino del norte, México podría obtener ingresos de la venta de derechos de emisión a los Estados Unidos de América. Existen algunas ideas para revivir el sistema interno de comercio de emisiones en PEMEX en algún momento y ampliarlo primero al sector eléctrico y, gradualmente, a otras industrias clave. Sin embargo, podría ser necesario complementar

la medida con normas tecnológicas y regulación eficaces, en especial porque estos sectores están dominados por monopolios propiedad del Estado que podrían tener restricciones presupuestarias "blandas". La respuesta a los mayores costos de emisión por medio de menor producción o inversiones en nuevas tecnologías eficientes en términos energéticos será probablemente más débil que en un mercado más competitivo. El establecimiento de impuestos especiales a la gasolina y las fuentes de energía en virtud de su contenido de carbono sería otro primer paso adecuado para la determinación de los precios a las emisiones de carbono en México, y sería un poco más fácil de implementar que un ETS, debido a que ya se encuentra vigente un sistema de recaudación.

Recuadro 2. **Principales recomendaciones para aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto y los impuestos**

- Aumentar las transferencias de efectivo a los pobres, por ejemplo, a través de Oportunidades o mediante la introducción de un esquema de asistencia social.
- Eliminar de forma gradual los subsidios a la energía, así como la tasa cero y las exenciones dentro del IVA.
- Evaluar todos los regímenes tributarios empresariales especiales y conservar sólo aquellos que hayan demostrado su eficacia.
- Fortalecer la ejecución de la normatividad tributaria del régimen de pequeños contribuyentes y considerar el requisito de reclasificación después de algunos años o la aplicación de una cláusula de vigencia.
- Evaluar el subsidio para el empleo y considerar dirigirlo más hacia las personas de menores ingresos.
- Transitar hacia un gravamen a todos los renglones salariales a la misma tasa.
- Evaluar el impuesto empresarial a tasa única (IETU). En el largo plazo, considerar cambiarlo por un impuesto a las empresas más sencillo, pero mantener vigente el IETU, a menos que la base tributaria del sistema regular pueda ampliarse de manera significativa. Considerar el IETU como el único impuesto empresarial sólo si no lleva a faltantes de recaudación.
- Los gobiernos subnacionales deberían aumentar su propia recaudación tributaria. Una manera de lograrlo sería fomentando que los estados implementaran programas para que los municipios actualicen sus catastros.
- Mejorar la administración tributaria por medio del uso ampliado de modelos de riesgo, capacitación, remuneración atractiva y perspectivas profesionales.

Se requiere una estrategia general para combatir la informalidad

Un sector informal grande, como el mexicano, es probablemente a la vez síntoma y causa de la baja productividad. La proporción de trabajadores y empresas en México que no cumplen con las leyes tributarias y laborales es considerable. Las empresas informales son muy pequeñas y poco productivas en comparación con las empresas formales, pero

aún más en comparación con las más grandes (La Porta y Shleifer, 2008). Es probable que los trabajadores y las empresas poco productivas recurran a la informalidad debido a sus dificultades para generar rentabilidad o encontrar empleo en la economía formal dados los costos de la tributación y la regulación. A su vez, la informalidad puede obstaculizar la productividad y el crecimiento de las empresas y las personas que operan en este sector, pues podrían buscar no crecer para ocultar sus actividades y a menudo carecen de acceso a clientes, al financiamiento, la capacitación formal y la protección de los derechos de propiedad. A fin de fortalecer el crecimiento de la productividad, México necesita abordar el tema de la informalidad mediante la reducción de los costos de trabajar en el sector formal y de los obstáculos a la formalización, y a la vez mejorar la capacitación, la educación y la asistencia técnica para que las empresas informales relativamente menos productivas se vuelvan más productivas y crezcan. A la larga, la recaudación tributaria aumentaría también, a medida que la capacidad de las empresas y los trabajadores de baja productividad para generar ingresos se fortalece, aunque, dados sus bajos ingresos, su integración a la red tributaria sin aumentar su productividad no aportaría mucho en el corto plazo. Aumentar el atractivo de los beneficios del empleo formal, en especial el paquete de seguridad social obligatorio, al tiempo que se limitan sus costos por medio de esfuerzos para mejorar la eficiencia, fortalecería los incentivos de los trabajadores a formalizarse.

Reformar la seguridad social para apoyar la formalidad

Los incentivos para operar en el sector formal serían mayores si mejorara la calidad de los servicios de la seguridad social y su valor a los ojos de los trabajadores. En general, los impuestos al trabajo en México son moderados. Si bien las cuotas sociales —derivadas de una aportación fija base al sistema de salud— son regresivas y representan una carga más fuerte para los salarios más bajos, su impacto se compensa con el subsidio para el empleo. El nuevo Programa de Primer Empleo ofrece la reducción de costos para las empresas que contraten trabajadores inscritos por primera vez ante los organismos federales de seguridad social. No obstante, existen varias características del sistema mexicano que podrían incidir negativamente en el empleo formal. Destacadamente, los trabajadores del campo y los que perciben bajos salarios tienen motivos para valorar ciertas prestaciones de seguridad social por debajo de su costo, lo que reduce los incentivos para contribuir al sistema:

- Pocos trabajadores que perciben salarios bajos logran mantener sus empleos formales durante el tiempo suficiente para ganar el derecho a una pensión mínima, reduciendo el valor percibido de las aportaciones al sistema de pensiones.
- Hasta hace poco, los servicios de salud mediante seguros sólo estaban al alcance de los trabajadores formales, financiados por medio de aportaciones a la seguridad social. Aun así, el nuevo sistema de servicios de salud financiado principalmente mediante impuestos (el Seguro Popular) permite a los trabajadores que no están afiliados a la seguridad social tener acceso a los servicios de salud sin pagar aportaciones si pertenecen a los cuatro deciles más bajos de la distribución del ingreso. Ésta es una medida bienvenida desde una perspectiva de salud pública, aunque el cambio hacia un sistema de salud más integrado aumentaría la eficiencia y evitaría los desincentivos a la formalización que podrían derivarse de las diferencias en esquemas de financiamiento. A pesar de que la calidad de los servicios de salud de la seguridad

social sigue siendo en general mayor, no queda claro si vale la pena pagar aportaciones sociales por cada trabajador que percibe salarios bajos. Sus aportaciones sociales son altas en relación con su ingreso, reduciendo sustancialmente sus posibilidades de consumo. Es más, en las regiones rurales la capacidad del sistema de salud de la seguridad social es mucho menor, reduciendo su valor para los trabajadores del campo, que tienden a recibir salarios relativamente menores.

- El acceso a los créditos hipotecarios que otorga el organismo de vivienda de la seguridad social (INFONAVIT) se basa en un sistema de puntos que incluye aspectos como el ahorro, el ingreso, la edad y la antigüedad en el empleo que se relacionan con la capacidad de pago del trabajador, lo que favorece a los empleados de mayores ingresos. Esto reduce el valor de las prestaciones hipotecarias para los trabajadores de menores ingresos, aunque recientemente el gobierno ha realizado esfuerzos fructíferos para mejorar su acceso a estos créditos.
- Las instalaciones recreativas y las guarderías se concentran en las zonas urbanas, reduciendo el valor de estos servicios para los trabajadores del campo, quienes a menudo perciben ingresos bajos.

Esfuerzos por reestructurar el paquete de seguridad social para aumentar su atractivo para los trabajadores del campo o aquellos con ingresos bajos podrían aumentar los incentivos para entrar al sector formal (OCDE, 2008).

Como primer paso, México debería considerar la eliminación de los subsidios hipotecarios, las actividades recreativas y las guarderías del paquete obligatorio de seguridad social y fusionarlas con programas equivalentes financiados con impuestos para la población general, mientras que reevalúa la población objetivo a la cual debería dirigirlos. Es posible que esta medida aumente el valor del paquete de seguridad social para los trabajadores rurales y de bajos ingresos, ya que no tendrán que pagar por servicios a los que no tienen acceso. El gobierno contempla ya la posibilidad de eximir de parte de las aportaciones a estos servicios a los jornaleros agrícolas y los trabajadores de la construcción que tienen acceso limitado a tales servicios; sin embargo, la reestructuración del paquete para todos los trabajadores generaría beneficios adicionales. En particular, una prestación de servicios más integral mejoraría la eficiencia de los programas debido a que permitiría al gobierno basar estos programas en una estrategia general, evitando redundancias y mejorando la focalización. Asimismo, estas medidas podrían contribuir a reducir las cargas sociales o a llevar más fondos hacia las cuentas de pensiones, que resultan más accesibles y, por ende, más valiosas para una proporción mayor de trabajadores. El gobierno tiene planeado trasladar parte del financiamiento del fondo de vivienda de seguridad social a las cuentas de pensiones de los trabajadores, medida que sería bienvenida y podría utilizarse como oportunidad para considerar si el financiamiento de los subsidios hipotecarios por medio de aportaciones sociales es de verdad la mejor opción.

La consolidación de, por lo menos, un paquete de servicios de salud básico, que en la actualidad es distinto para los trabajadores del sector público y el privado y los formales e informales, y su transición hacia un financiamiento integrado fomentaría la eficiencia y evitaría la distorsión de los incentivos entre el empleo formal e informal. La prestación de servicios integrados tiene el potencial de mejorar la calidad, ya que la capacidad se compartiría y los estándares quedarían alineados entre los diferentes sistemas de salud. El gobierno ya ha comenzado este esfuerzo con la coordinación de la compra de medicinas de patente, lo que ha contribuido a generar ahorros significativos. Estas medidas podrían evolucionar de manera gradual hacia la integración plena de un seguro básico de servicios

de salud que abarque los diferentes sistemas. El esquema de financiamiento para el seguro básico de salud debería unificarse para evitar los desincentivos a la formalización, que pueden surgir debido a que el paquete de servicios de salud para los trabajadores informales es más barato que para los trabajadores formales. Una opción consistiría en pasar a un sistema de salud integrado que contenga los servicios del sistema de seguridad actual, pero financiado mediante impuestos. El cambio hacia el financiamiento mediante impuestos podría reducir las aportaciones sociales de cerca de 40% a alrededor de 16.5% para los trabajadores que perciben el salario mínimo. Aunque esto requeriría el aumento de otros impuestos, la carga promedio de financiamiento probablemente se reduciría pues la base tributaria es mayor que la de seguridad social. Sin embargo, mientras el gobierno no sea capaz de recaudar los ingresos tributarios adicionales que se requieren para lograr esta meta, deberá limitar el financiamiento por medio de impuestos a un paquete de servicios de salud muy básico que sólo cubra una serie de enfermedades por las que se incurre en gastos catastróficos. Como alternativa, el paquete básico de salud podría financiarse mediante cuotas de las que podrían estar exentas las familias de más bajos ingresos. Sin embargo, este esquema de financiamiento tendría entonces que ser el mismo para los trabajadores formales o, de lo contrario, los servicios de salud seguirían siendo más costosos para ellos. Los servicios que van más allá de este paquete básico podrían financiarse mediante cuotas o aportaciones sociales de los trabajadores formales. La estrategia actual del gobierno, que consiste en ampliar la cobertura del paquete de salud a los trabajadores informales a la vez que aumenta el alcance del paquete, sin ayuda de una reforma tributaria o el aumento de la cobertura de las aportaciones, podría llevar a problemas de financiamiento. Asimismo, no resuelve el problema en torno a que el Seguro Popular sigue siendo menos costoso para los trabajadores individuales que el paquete de la seguridad social.

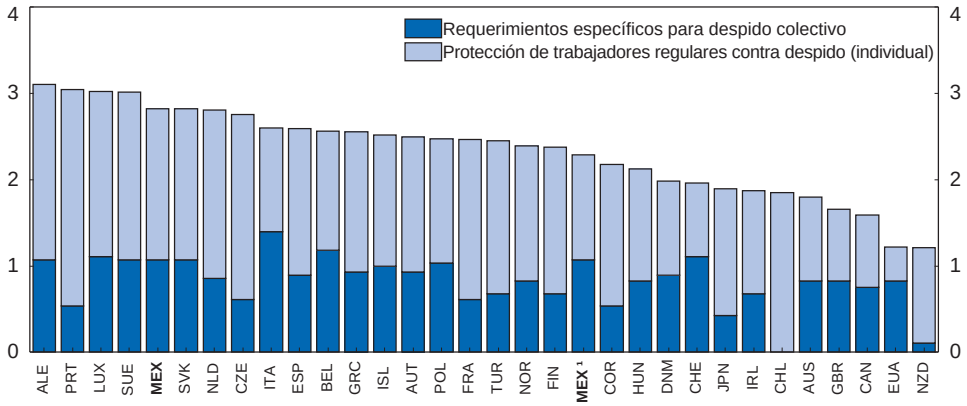
Reducción de la carga regulatoria

Una posibilidad adicional para que México reduzca el costo del empleo formal sería la de disminuir la inflexibilidad de las regulaciones para el empleo formal. Las regulaciones correspondientes a las relaciones laborales regulares son relativamente estrictas en comparación con la mayoría de los países de la OCDE (Gráfica 9). Los juicios laborales son complejos, largos y costosos. Al mismo tiempo, existen pocas restricciones al empleo temporal, lo que facilita que las empresas utilicen la subcontratación y el *outsourcing* a través de agencias de empleo temporal como medio para contar con trabajadores menos costosos y a menudo informales, lo que sucede con frecuencia. La reciente propuesta de reforma laboral para limitar la acumulación actualmente indefinida de salarios caídos durante juicios laborales a seis meses es una medida bienvenida, pues reduciría los costos de despido y la incertidumbre que los rodea. La propuesta de introducción de periodos de prueba y de capacitación que van de uno a seis meses también es útil. Esto podría ayudar a aumentar los incentivos para que los empleadores consideren la contratación de trabajadores menos calificados y experimentados para empleos formales, especialmente los trabajadores jóvenes. La reforma disminuiría de forma significativa la inflexibilidad de la legislación de protección del empleo en México y aumentaría la certidumbre legal en términos de la contratación y el despido de trabajadores (Gráfica 9).

Entre los pasos adicionales que México debería considerar se encuentra la reducción del ámbito de aplicación del litigio por despido injustificado al simplificar los procedimientos para despedir trabajadores sobre la base de un desempeño inaceptable reiterado y por reducción de plantilla. Sin embargo, podría ser necesario fortalecer los periodos de notificación y el pago

Gráfica 9. **Legislación de protección del empleo (LPE) para trabajadores regulares, 2008**

Escala de 0 (menos restricciones) a 6 (restricciones máximas)



1. Estimaciones para la LPE después de implementar la reforma propuesta.

Fuente: OCDE, *OECD Indicators on Employment Protection Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383299

de indemnización en el caso de los despidos legales para hacer la reforma más aceptable, pues en la actualidad son muy reducidos, al menos para los trabajadores con antigüedad considerable. Otra posibilidad consistiría en fortalecer los esquemas que protegieran más a los trabajadores contra las pérdidas de ingreso resultantes del desempleo. Esto incluiría el componente de desempleo en las cuentas de pensión individuales o esquemas alternativos, como una prestación de asistencia social. La propuesta de reforma también obligaría a las empresas que utilizan servicios de contratación externa o la subcontratación a verificar que el subcontratista cumpla con las leyes laborales y de seguridad social. Con ello se complementaría una disposición similar que se presentó en la ley de seguridad social de 2009, con aumentos en las multas. Ésta es una medida sensata para evitar que las empresas utilicen la contratación externa para eludir el cumplimiento de las leyes laborales, aunque podría ser necesario fortalecer la capacidad de las inspecciones en este renglón para verificar su ejecución (OCDE, 2008).

Recuadro 3. **Principales recomendaciones para reducir la informalidad**

- Para reducir el costo general de la seguridad social, mejorar la eficiencia y fomentar la formalidad, sustraer el subsidio hipotecario, las actividades recreativas y las guarderías del paquete obligatorio de seguridad social y fusionarlos con los programas equivalentes financiados con impuestos.
- Aumentar la integración de los diferentes sistemas de servicios de salud. Transitar hacia un financiamiento integrado de un seguro básico universal de servicios de salud, ya sea por medio de impuestos o de cuotas.
- Aprobar e implementar en pleno la reforma laboral propuesta.
- Considerar la simplificación de los procedimientos de despido de trabajadores por motivos de desempeño inaceptable o de reducción de plantilla.

México ha logrado un avance significativo en la simplificación de los procedimientos para abrir un negocio, pero debería considerar una mayor simplificación del entorno regulatorio. El país está esforzándose por reducir el tiempo, el costo y los requisitos para cubrir las formalidades que implica la apertura de un negocio, destacando la puesta en marcha en 2002 del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), que simplificó los procedimientos a nivel municipal, reduciendo a la mitad (a 72 horas) el tiempo de inscripción para empresas de bajo riesgo. Una manera de llevar adelante la reforma consistiría en integrar la iniciativa con *tuempresa.gob.mx*, una ventanilla única electrónica desarrollada con apoyo de la OCDE para facilitar el cumplimiento de las regulaciones y los procedimientos federales de apertura de empresas. La investigación de la OCDE sugiere que *tuempresa.gob.mx* contribuye a reducir los costos para los empresarios que implica el cumplimiento de las formalidades de apertura de 16% a alrededor de 5.5% del PIB per cápita. Sin embargo, aún no es el mecanismo más ampliamente utilizado para abrir una empresa. Una publicidad e interconexión más eficaces con los portales estatales y municipales para la apertura de empresas contribuiría a difundir esta ventanilla única electrónica. La Secretaría de Economía y los gobiernos subnacionales deberían colaborar en la interconexión de los portales estatales y municipales para la apertura de empresas con *tuempresa.gob.mx*, y atraer una amplia variedad de interesados para apoyar la plataforma. Con el tiempo, el gobierno tiene planeado integrar un conjunto más amplio de procedimientos a *tuempresa.gob.mx*, incluyendo los relacionados con empresas que ya están en operación. Ésta es una medida bienvenida.

México está inmerso en un proceso de evaluación regulatoria llamado Base Cero, apoyado por la OCDE, para identificar y simplificar las regulaciones onerosas. A la fecha ya se ha simplificado un primer conjunto de cinco procedimientos para exportadores y empresas de reciente creación. El gobierno sumó recientemente procedimientos simplificados de declaración de impuestos y tiene planeado poner en marcha medidas adicionales en el contexto de los impuestos, el comercio exterior y las regulaciones técnicas, que también contribuirán a que México fomente el uso de tecnología. Los ahorros totales proyectados podrían alcanzar los 20 mil millones de pesos. Asimismo, la OCDE ha contribuido con México a fortalecer la focalización de su análisis de impacto regulatorio (AIR) para nuevas regulaciones, permitiendo a los funcionarios responsables concentrar sus recursos en el análisis de las más costosas. Con ello se abre la oportunidad para desarrollar una versión más sencilla del AIR para las regulaciones de bajo impacto, liberando recursos y fortaleciendo la capacidad de México para mejorar las regulaciones donde impliquen costos y riesgos significativos. Dados los beneficios de la iniciativa Base Cero, el gobierno debería considerar ampliar su alcance hacia un conjunto mayor de procesos económicos de alto impacto. México debería trabajar también para facilitar la implementación de un nuevo marco de AIR mediante una mejor capacitación de su personal.

Es necesario simplificar y mejorar la regulación a nivel estatal y municipal, incluyendo también los esfuerzos por reducir la duplicación entre diferentes niveles de gobierno. La OCDE colaboró con la Secretaría de Economía y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) para identificar las regulaciones particularmente onerosas a nivel subnacional y propuso una agenda de reforma para nueve estados mexicanos. También elaboró una *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales*, como en el caso de la apertura de empresas, los permisos de construcción, el registro de la propiedad y las adquisiciones gubernamentales. El gobierno federal debería alentar a los estados y municipios a aplicar el manual, dar seguimiento a los resultados y coordinar la regulación entre los diversos niveles de gobierno.

Recuadro 4. **Principales recomendaciones para simplificar la regulación empresarial**

- Colaborar con los gobiernos subnacionales para interconectar la ventanilla única federal con los portales de Internet de los estados y municipios para la apertura de empresas.
- Ampliar el alcance de la iniciativa de evaluación regulatoria (Base Cero) a otras regulaciones con impacto alto en la productividad empresarial. Implementar los cambios sugeridos en el análisis de impacto regulatorio.
- Fomentar que los estados y municipios apliquen la *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales*. Coordinar la regulación en todos los niveles de gobierno.

México necesita mejorar la competencia…

La competencia en el mercado de productos es débil en muchos sectores mexicanos, lo cual a menudo daña la eficiencia, la productividad y el bienestar del consumidor. Existen monopolios del Estado en la distribución de electricidad y la producción de petróleo, pero la concentración es alta en muchos otros sectores. Un análisis realizado en conjunto por la autoridad mexicana para la competencia (la Comisión Federal de Competencia, CFC) y la OCDE sugiere que las familias mexicanas gastan, en promedio, cerca de una tercera parte de su presupuesto en bienes producidos en mercados monopólicos o altamente oligopólicos, y que la proporción es aún más alta para las familias de más bajos ingresos. En una serie de sectores, las regulaciones contribuyen a que las empresas dominantes eviten la entrada de nuevas empresas o que los competidores existentes ejerzan una competencia eficaz. México ha puesto en marcha un proyecto supervisado por la Secretaría de Economía para identificar los obstáculos a la competencia y proponer reformas basadas en un análisis conjunto de la CFC y la OCDE. Un mayor nivel de competencia llevaría a las empresas dominantes a reducir sus precios, ser más eficientes e innovar, aumentando el crecimiento de la productividad agregada y fomentando el bienestar del consumidor.

El Presidente presentó una reforma a la ley de competencia que fue recientemente aprobada por el Congreso. Esta reforma aplica las mejores prácticas de la OCDE para aumentar la posibilidad de que la autoridad de competencia detecte empresas que abusen del poder de mercado a la vez que aumenta el costo del abuso. La reforma ahora permite las visitas sorpresivas a las empresas involucradas, lo que aumenta la probabilidad de encontrar evidencia útil; también amplía el ámbito de las sanciones a la posibilidad de entablar juicios penales contra las personas que realicen actividades de colusión. En lugar de un monto fijo (anteriormente de alrededor de 7 millones de dólares estadounidenses), las multas máximas pueden ascender hasta 10% del ingreso de la empresa, lo que permitirá disuadir significativamente a las empresas grandes. Esto fortalecerá el marco de competencia y el desempeño económico en México.

Es necesario analizar la regulación en varios sectores para mejorar el funcionamiento de la competencia. Muchos de estos sectores generan insumos importantes para el resto de la economía y el aumento de la eficiencia tendría un impacto potencial altamente benéfico para la productividad agregada.

- En el *transporte aéreo*, el acceso equitativo a lugares de despegue y aterrizaje en el aeropuerto de la Ciudad de México, que opera a plena capacidad, sería clave para

garantizar la competencia abierta. La asignación actual no es transparente y se basa en gran parte en derechos de antigüedad, además de estar controlada por un comité en el que se encuentran representadas solamente las empresas dominantes. Las cláusulas de antigüedad tendrán que limitarse para permitir la subasta eficiente de un gran porcentaje de lugares. México también debería considerar la eliminación del requisito de concesiones por rutas específicas, permitiendo que las aerolíneas operen en cualquier ruta siempre y cuando cumplan con los requisitos de seguridad y notificación.

- En el caso del *autotransporte foráneo de pasajeros* es necesario simplificar las restricciones para obtener permisos, y asegurar el acceso no discriminatorio a las instalaciones esenciales. En la actualidad, el regulador debe basar su decisión de otorgamiento de permisos para nuevas empresas en estudios de demanda e inversión. Este requisito debería eliminarse y limitar las restricciones de entrada a una nueva empresa a criterios de seguridad. En los casos en los que las terminales de autobuses constituyan una instalación esencial, como sucede cuando la construcción de una nueva terminal no es viable económicamente o no se obtiene el permiso de un gobierno local, el regulador deberá garantizar el acceso competitivo.
- La concentración de mercado en la *banca al menudeo* es alta, en parte por los altos costos que representaba para los clientes cambiar de banco. Siguiendo las recomendaciones de la CFC y la OCDE, México aprobó una nueva ley que exige a los bancos proporcionar información transparente sobre los costos de cambio de banco. Ahora se permite que los bancos intercambien órdenes de pago para nuevos clientes. El acceso de los nuevos bancos a las instalaciones esenciales, como la infraestructura de red de tarjetas, el sistema de pagos al menudeo y los burós de crédito, ha sido simplificado facilitando la entrada de nuevos integrantes al mercado. Ahora se requiere que el banco central adopte criterios de eficiencia claros en su determinación de las comisiones de cambio para las tarjetas de débito y crédito. Estos cambios legales están siendo implementados y el gobierno debería asegurar que la transición proceda tan pronto como sea posible.
- Los precios de los medicamentos en México son excepcionalmente altos, en parte como reflejo de la débil competencia en el *sector farmacéutico*. Éste es un problema para la salud y las finanzas públicas. El aumento de la transparencia en los procedimientos de adquisiciones públicas será clave para fortalecer la competencia en el sector farmacéutico. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Federal de Competencia (CFC) y la OCDE acordaron colaborar para fomentar este cambio. A partir de 2011, el IMSS realizará todas sus compras, incluyendo las de medicamentos, por medio de subastas en reversa, que limitarán en gran medida el margen para la corrupción y reducirán las posibilidades de colusión entre empresas farmacéuticas. La competencia en este sector también podría fortalecerse al simplificar las estrictas restricciones para la venta de medicamentos genéricos. El gobierno está inmerso en una serie de esfuerzos en este sentido, entre los que destaca un proceso para renovar todos los procedimientos de registro que concluirán este año, dejando sólo a los genéricos que cumplan con los requisitos de bioequivalencia; la realización de campañas informativas y de promoción para fomentar la prescripción y el uso adecuado de los medicamentos genéricos; y una revisión del marco conceptual de la propiedad intelectual para detectar renglones de posible mejoría. México debería eliminar a la brevedad el requisito a las empresas extranjeras de operar una planta o un laboratorio en el país para poder vender medicamentos genéricos. Asimismo, el país debería exigir que los médicos sólo receten medicamentos por el nombre genérico del compuesto, permitiendo a los pacientes elegir la opción menos costosa en la farmacia. También se debería exigir que las farmacias vendan medicamentos genéricos.

- Los precios de *las telecomunicaciones* son muy superiores al promedio de la OCDE en algunos renglones. Los precios por el uso moderado de servicios de telefonía móvil exceden el promedio de la OCDE en 30% y los precios por el uso moderado de líneas fijas residenciales y empresariales superan los promedios de la OCDE en 67% y 82%, respectivamente. Un paso importante en el fomento de una mayor competencia se presentó por medio de las diversas concesiones de la red de fibra óptica de la compañía de electricidad del Estado otorgadas a competidores del operador dominante de la concesión en el sector de telecomunicaciones, junto con la subasta de nuevas frecuencias del espectro radioeléctrico. Con ello se permitirá la competencia en infraestructura en el sector de telecomunicaciones. Sin embargo, deberían continuar los esfuerzos por aumentar la competencia y la vigilancia en el cumplimiento de la regulación. En la mitad de las 400 áreas de servicio local (ASL) del país, sólo el operador dominante, Telmex, cuenta con la infraestructura necesaria para realizar llamadas de línea fija a clientes y cobra tarifas excepcionalmente altas por el servicio. El regulador, la COFETEL, falló en 2008 que este cobro debía alinearse con los costos de terminación, reduciéndolo a cerca de 15% del valor actual. Sin embargo, el fallo se sujetó a un procedimiento de amparo desde entonces, por lo que no se ha aplicado. Las tarifas de interconexión son también altas para la telefonía móvil, pero el regulador no tiene autoridad para regular estas tarifas *ex-ante* para todos los casos. Así, sólo tiene la facultad de proponer cambios en casos específicos cuando surge una disputa legal entre operadores. En seguimiento a una queja por parte de varios competidores, la CFC recientemente impuso una multa de mil millones de dólares estadounidenses al operador dominante en el mercado de telefonía móvil por prácticas monopólicas relacionadas con las tarifas de interconexión. El gobierno debería considerar

Recuadro 5. **Principales recomendaciones para fortalecer la competencia**

- Limitar los derechos de antigüedad en la asignación de espacio en los aeropuertos congestionados para garantizar una asignación eficiente, por ejemplo, por medio de las subastas. Revisar el requisito de concesiones por rutas específicas, permitiendo que las aerolíneas operen en cualquier ruta siempre y cuando cumplan con los requisitos de seguridad y notificación.
- Simplificar las restricciones para la obtención de permisos para el autotransporte foráneo de pasajeros y garantizar el acceso no discriminatorio a las instalaciones esenciales.
- Implementar en pleno los cambios legales para facilitar el acceso a los servicios bancarios y el acceso de los bancos a las instalaciones esenciales.
- Poner en marcha tan pronto como sea posible la eliminación del requisito de que las empresas extranjeras operen una planta o un laboratorio en el país para que se les permita vender medicamentos genéricos. Exigir a los médicos que receten medicamentos sólo por el nombre de su compuesto genérico y a las farmacias que vendan productos genéricos.
- Fusionar las áreas de servicio local de telefonía. Autorizar a la COFETEL a regular la interconexión *ex-ante*, declarar cuellos de botella e instalaciones esenciales para todos los segmentos del sector y establecer condiciones de acceso no discriminatorio a estas instalaciones. Permitir el acceso desagregado a infraestructura esencial cuando esto fomente la competencia, siempre que no socave los incentivos para invertir. Establecer las tarifas de interconexión con base en los costos incrementales de largo plazo.

la fusión de las áreas de servicio local para tener menos áreas no competitivas. Por su parte, se debería autorizar al regulador del sector, la COFETEL, a regular la interconexión *ex-ante*, declarar cuellos de botella e instalaciones esenciales para todos los segmentos del sector y establecer condiciones de acceso no discriminatorio a estas instalaciones. También se debería incluir en la legislación la posibilidad del acceso independiente a infraestructura esencial cuando fomente la competencia, siempre que no socave los incentivos para invertir. Las tarifas asociadas con la interconexión y el acceso a la infraestructura esencial deberían basarse en costos incrementales de largo plazo.

…y la calidad del sistema educativo

A fin de fortalecer la productividad y hacer posible el trabajo y la producción de más ciudadanos en la economía formal, México necesita mejorar su sistema educativo. La OCDE ha trabajado con México para hacer frente a las debilidades clave de su sistema escolar de educación básica. Aunque México ha invertido sustancialmente en educación a lo largo de los últimos años y la matrícula ha crecido de modo significativo, en particular en las escuelas primarias, la matrícula en la educación secundaria está muy lejos de los estándares de la OCDE, como también lo están los resultados medidos de acuerdo con los resultados de la prueba PISA. Una debilidad clave es la preparación de los maestros y sus directores. Como base de la estrategia educativa, México debería elaborar una serie de estándares a nivel nacional que definan las competencias que los maestros deben poseer para mejorar los resultados de aprendizaje de sus estudiantes. La educación magisterial inicial debe mejorar, y un primer paso para lograrlo sería establecer estándares rigurosos de acreditación para todas las instituciones de capacitación docente. México debería mejorar aún más su nuevo procedimiento de certificación (el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes), garantizando que sólo los maestros preparados puedan ingresar a la carrera magisterial. Todos los puestos docentes deberán estar abiertos a la competencia y el nombramiento de los directores debería profesionalizarse. También sería útil contar con periodos de prueba con tutoría de alta calidad para los maestros recién egresados que los apoye en el logro de su potencial y evalúe sus aptitudes.

Con base en los estándares a desarrollar, México debería crear e introducir de forma gradual un sistema de evaluación de maestros. Cuando el sistema esté establecido y sea plenamente aceptado, remunerará la excelencia y orientará a los maestros hacia la capacitación profesional. Sin embargo, existen dos requisitos previos para que esta meta se logre. El desarrollo profesional se encuentra disperso actualmente entre una amplia gama de prestadores de servicios, que a menudo no atienden las necesidades de los maestros. Con el tiempo, el desarrollo profesional debería alinearse a los estándares de desempeño docente con controles de calidad para los prestadores de servicios, aumentando su importancia para las necesidades escolares. En segundo lugar, México deberá esforzarse por desarrollar un equipo de maestros y directores tutores para realizar las evaluaciones.

Es necesario fortalecer el financiamiento y la autonomía escolar. Aunque el gasto agregado en educación es comparable al que se dedica en los países de la OCDE, las escuelas prácticamente no tienen autonomía ni fondos a su disposición. Más de 90% de los recursos se dedican a la remuneración del personal. Otros fondos se asignan sólo a un número limitado de escuelas por medio de más de 200 programas federales y estatales distintos. Muchas de las escuelas más pequeñas y pobres no reciben financiamiento por parte de los programas actuales porque no tienen la capacidad administrativa para cumplir con el proceso de solicitud o con los requisitos de reporte. La revisión de las fórmulas de financiamiento estatal y el reemplazo de la multitud de programas especiales de financiamiento por una

sola subvención mejoraría la equidad del financiamiento y reduciría el diferencial de logros entre las escuelas más aventajadas y las menos privilegiadas. El financiamiento para mantener las instalaciones escolares se podría delegar a nivel escolar y una vez que se haya creado un equipo de directores preparado, deberían tener una mayor participación en las decisiones clave relacionadas con sus escuelas, incluyendo la contratación y la remuneración de los maestros.

Recuadro 6. **Principales recomendaciones para mejorar la calidad de la educación**

- Definir estándares de desempeño docente a nivel nacional, así como estándares de acreditación para las instituciones de capacitación docente a fin de mejorar la educación inicial de los maestros. Mejorar el nuevo examen de certificación docente y abrir a la competencia todos los puestos de enseñanza. Profesionalizar el nombramiento de los directores.
- Introducir gradualmente un sistema de evaluación docente.
- Reasignar recursos para ofrecer a las escuelas financiamiento predecible.
- Profesionalizar la capacitación y la selección de directores para que asuman mayores responsabilidades en la contratación y la remuneración de los maestros.

Bibliografía

Aghion, P., G.-M. Angeletos, A. Banerjee y K. Manova (2010), "Credit constraints and the composition of investment", *Journal of Monetary Economics*, vol. 57, pp. 246-265.

Armendáriz de Aghion, B. (1999), "Development banking", *Journal of Development Economics*, vol. 58, pp. 83-100.

Álvarez Estrada (2010), "México: la tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos", en J.P. Jiménez, J.C. Gómez Sabaini y A. Podestá (eds.), *Evasión y equidad en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Fatás, A. (2002), "The effects of business cycles on growth", en N. Loyaza y R. Soto (eds.), *Economic growth: Sources, trends and cycles*, Banco Central de Chile, Santiago, Chile.

Fuentes Castro H., A. Zamudio Carrillo y S. Barajas (2010), "Evasión global de impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio no petrolero", Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, Centro de Estudios Estratégicos; *www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_17752.html*.

La Porta, R. y Andrei Shleifer (2008), "The unofficial economy and economic development", *Broookings Papers on Economic Activity*, pp. 275-352.

OCDE (2008), *OECD Employment Outlook*, París.

Ramey, G. y V. Ramey (1995), "Cross country evidence on the link between volatility and growth", *American Economic Review*, vol. 85, pp. 1138-1151.

Reis, R. (2009), "The time-series properties of aggregate consumption: Implications for the costs of fluctuations", *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, pp. 722-753.

Scott, J. (2010), "Gasto público para la equidad: del Estado truncado hacia el Estado de bienestar universal", artículo para *México Evalúa*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México.

Levy Yeyati, E., A. Micco y U. Panizza (2004), "Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks", *Inter-American Development Bank Working Paper*, No. 517, Washington, D.C.

ANEXO A1

Avance de la reforma estructural

En el siguiente cuadro se analizan las recientes medidas tomadas a partir de las recomendaciones de *Estudios* anteriores. Las recomendaciones nuevas que aparecen en el presente *Estudio* se enlistan en los capítulos correspondientes.

Recomendaciones	Medidas tomadas desde el Estudio anterior (julio de 2009)
A. Política macroeconómica	
Evitar estímulos adicionales en vista de que el déficit podría ser mayor al esperado en 2009 y al probable deterioro de la perspectiva fiscal en 2010.	El gobierno comenzó la consolidación fiscal en 2010.
Permitir que los estabilizadores automáticos actúen libremente en 2009-2010; reducir los ahorros acumulados en el fondo de estabilización petrolera.	El gobierno se desvió temporalmente de la regla de equilibrio presupuestario en 2009-2010 para permitir la libre actuación de los estabilizadores automáticos; el déficit resultante fue financiado en parte con el fondo de estabilización petrolera.
Cambiar el gasto en el paquete de estímulo fiscal hacia medidas focalizadas, como apoyos al ingreso de los pobres o subsidios al empleo.	Los apoyos al ingreso por medio del programa de transferencias condicionadas de Oportunidades se ampliaron en 2009.
Proteger los programas sociales en el presupuesto.	Se continuó ampliando la cobertura del seguro de salud por medio del Seguro Popular, un programa que no considera aportaciones.
Empezar a reportar las cuentas fiscales a la OCDE en formato ADB.	Las cuentas fiscales para los años 2003-2008 se presentaron a la OCDE en formato de cuentas nacionales.
Continuar relajando la política monetaria si se deteriora la perspectiva de actividad económica, siempre que las expectativas estén bajo control.	La política monetaria mantuvo una postura expansiva durante 2009 y 2010.
Apoyar el crédito con medidas de liquidez y garantías generales para la banca de desarrollo.	Las garantías de crédito y los préstamos directos de la banca de desarrollo se ampliaron sustancialmente en 2009.
Dar seguimiento a las carteras de los bancos y los riesgos de refinanciamiento de las empresas con créditos externos.	El banco central intervino en el mercado de divisas para suministrar liquidez cambiaria.
B. Economía petrolera	
Sustituir la regla de equilibrio presupuestario nominal por un límite al déficit estructural no petrolero.	No se tomaron medidas.
Evaluar con regularidad el límite para el déficit estructural no petrolero a fin de estabilizar la posición financiera neta del sector público.	No se tomaron medidas.
Reportar los subsidios a la energía y el costo de oportunidad de la nivelación de precios como gasto en lugar de como impuesto negativo.	No se tomaron medidas.
Establecer un mecanismo que vincule los precios de la gasolina con sus referentes internacionales.	Los precios de la gasolina se incrementaron periódicamente para reflejar el aumento del precio del petróleo en los mercados internacionales.
Sustituir el IEPS a los combustibles con un impuesto especial al consumo.	No se tomaron medidas.
Seguir adelante con la reforma tributaria para hacer al presupuesto menos dependiente de los ingresos petroleros por medio de la ampliación de la base tributaria.	Se incrementó la tasa general del IVA de 15% a 16% a principios de 2010, y las tasas máximas marginales del impuesto al ingreso personal y a las empresas aumentaron temporalmente a 30%. La tasa del impuesto sobre depósitos en efectivo aumentó a 3%. Se incrementó el impuesto especial sobre la venta de cigarros.
Continuar con la reforma de PEMEX para aumentar los incentivos a la participación del sector privado en la exploración, el transporte y la refinación.	En diciembre de 2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró constitucional la Ley de Petróleos Mexicanos y su Reglamento.

Recomendaciones	Medidas tomadas desde el Estudio anterior (julio de 2009)
C. Aumentar la eficiencia del gasto en salud y educación	
A. Salud	
Alcanzar la cobertura universal de servicios de salud por medio del Seguro Popular.	La cobertura de servicios de salud se amplió significativamente, con cerca de 90% de la población que se proyectaba abarcar cubierta por esquemas de seguro público para 2011.
Debatir sobre hacer obligatorio el seguro en salud para evitar la selección adversa de personas menos saludables; reducir la fragmentación del sistema al pasar a una división clara entre prestadores de servicios y aseguradores; permitir que los aseguradores establezcan contratos con cualquier prestador.	Los acuerdos de prestación de servicios entre los diferentes proveedores /aseguradores se están implementando de forma paulatina, incluyendo servicios altamente especializados y servicios obstétricos de emergencia.
Establecer un sistema de gestión de reclamaciones unificado para reducir los costos administrativos.	Se están estableciendo acuerdos entre instituciones públicas sobre la definición de tarifas y mecanismos de compensación. El Seguro Popular está mejorando su sistema de gestión de reclamaciones para las intervenciones costosas.
Crear un padrón centralizado de afiliados para reducir duplicación entre aseguradores e intensificar esfuerzos para llegar a la población objetivo del Seguro Popular.	Se desarrolló una metodología común para elaborar un padrón centralizado. Se espera verificar las listas para los aseguradores-prestadores de servicios para 2011.
B. Educación	
Implementar el concurso nacional de entrada a la carrera magisterial para mejorar la preparación profesional de los nuevos maestros; introducir medidas de recertificación voluntaria para los maestros con plaza; convertir el programa Carrera Magisterial en un esquema integral de incentivos con un enfoque centrado en el desempeño docente.	Se aumentó el número de puestos sujetos al Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes; se está implementando un esquema de incentivos centrado en el desempeño, bajo el Programa de Estímulos a la Calidad Docente.
Fortalecer la autonomía de las escuelas en decisiones de presupuesto y personal; acompañar esta medida con pasos para avanzar en la rendición de cuentas, incluyendo un examen de salida del primer ciclo de la educación secundaria; consolidar la extensa variedad de esquemas de evaluación.	Los resultados del examen de desempeño estudiantil (ENLACE) por escuela ya están disponibles en línea. La Secretaría de Educación Pública elabora un esquema de evaluación de valor agregado y un calendario para todas las evaluaciones que se realizarán en 2011.
Canalizar nuevos fondos, principalmente para infraestructura, material educativo y capacitación docente.	Se dio mantenimiento a alrededor de 26 000 escuelas. Se equipó con computadoras a cerca de 55 000 maestros, directores y personal relacionado.
Mejorar índices de eficiencia terminal en el primer ciclo de secundaria y matrícula en media superior al ampliar Jóvenes con Oportunidades.	Entre 2009 y 2010, Oportunidades dio 1.8 millones de becas mensuales a estudiantes de bajos ingresos para aumentar los índices de eficiencia terminal.
D. Acelerar el crecimiento y la recuperación económica	
Aumentar la competencia en las principales industrias de redes (electricidad, gas, agua, telecomunicaciones y transportes) con medidas regulatorias.	La red de fibra óptica del monopolio de generación eléctrica propiedad del Estado se abrió a un competidor del operador dominante de la concesión en el sector de telecomunicaciones. Asimismo, México subastó 70 MHz del espectro radioeléctrico para beneficiar a los competidores del operador dominante de la concesión en el sector de las telecomunicaciones.
Reducir las barreras a la inversión interna y externa; mejorar los vínculos comerciales con Asia para diversificar el comercio.	Las negociaciones del tratado de libre comercio con Corea ya iniciaron. La reducción unilateral de aranceles comenzada en 2008 continuó vigente.
Aumentar la competencia mediante la reducción de barreras a la entrada en telecomunicaciones.	La red de fibra óptica del monopolio de generación eléctrica propiedad del Estado se abrió a un competidor del operador dominante de la concesión en el sector de telecomunicaciones. Asimismo, México subastó 70 MHz del espectro radioeléctrico para beneficiar a los competidores del operador dominante de la concesión en el sector de las telecomunicaciones.
Concentrarse en los sectores que presenten resultados rápidos como la educación y las redes de transporte (vial, férreo y portuario).	México ha trabajado con la OCDE para avanzar en la reforma de políticas educativas.
Seguir aumentando el gasto en infraestructura siempre y cuando lo permitan las limitaciones de capacidad.	Se ha incrementado adicionalmente el gasto en infraestructura.

Capítulo 1

Políticas macroeconómicas y estructurales para estabilizar más la economía

Las mejoras en el marco de la política macroeconómica a lo largo de las dos últimas décadas y una regulación prudente del sistema financiero han contribuido a reducir la volatilidad de la producción en México en comparación con otros países de la OCDE. La fuerte recesión de 2008-2009 demostró que, a pesar de todo, la volatilidad del producto se ha mantenido alta. La regla fiscal contribuyó a equilibrar el presupuesto federal y a mantener un nivel bajo de deuda pública, al tiempo que mejoró la credibilidad fiscal, pero debe fortalecerse para permitir la acumulación de una mayor reserva de activos financieros a fin de reaccionar ante choques inesperados. Aunque la producción se contrajo abruptamente a principios de 2009, la inflación observada y la esperada se mantuvieron por encima del objetivo, en parte porque la rigidez de los mercados laboral y de productos limita la flexibilidad de los precios. Esto restringió la respuesta de la política monetaria. El sistema bancario soportó bien la recesión de 2008-2009, pero la contracción del crédito bancario fue más fuerte que en otros países de la OCDE, como resultado en cierta medida de un ciclo de expansión y contracción del crédito al consumo que precedió a la recesión. Mientras en otros países de la OCDE el sector servicios estabiliza la producción, en México éste contribuye a su volatilidad. Dicha volatilidad refleja parcialmente el predominio de los servicios con fuertes vínculos con la industria manufacturera, mientras siguen sin desarrollarse servicios al consumidor modernos y más estables. La volatilidad del producto podría reducirse aún más modificando la regla fiscal para acumular mayores reservas de activos financieros durante los periodos de expansión económica o de precios altos del petróleo, y tomando medidas para aumentar la flexibilidad de los precios. México también debe adoptar las convenciones estadísticas internacionalmente aceptadas

para sus cuentas presupuestales a fin de que sean más fácilmente comparables con las de otros países. Sería recomendable tomar medidas encaminadas a una regulación y supervisión macroprudencial para reducir el carácter procíclico del sistema financiero. Por último, deben reducirse las barreras de entrada a los servicios para fomentar el desarrollo de un sector de servicios al consumidor moderno.

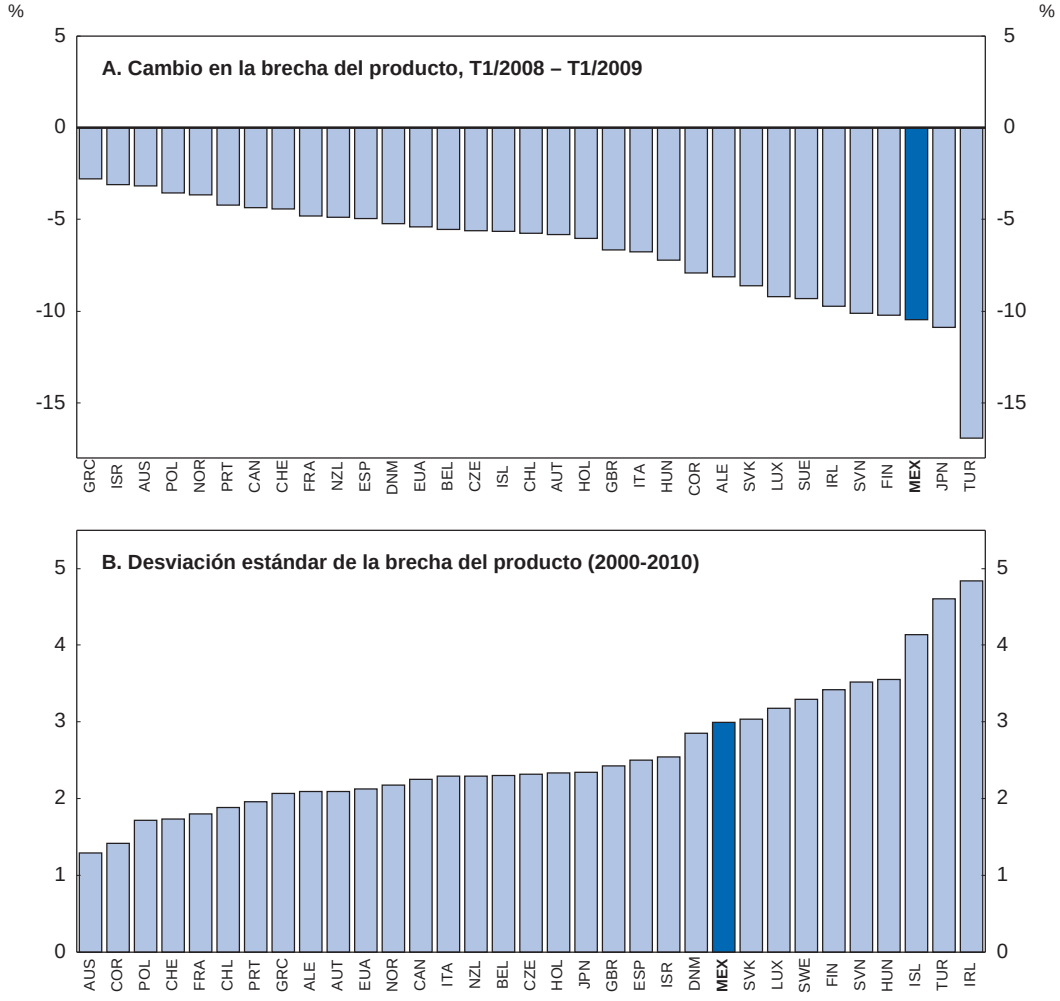
Gracias a un marco de política macroeconómica fortalecido y a una regulación prudente del sistema financiero, México no sufrió el tipo de crisis fiscales y financieras que experimentaron otros países de la OCDE durante la crisis mundial de 2008-2009. Las mejoras en el marco de la política macroeconómica han contribuido a reducir la volatilidad de la producción en México en comparación con otros países de la OCDE. Sin embargo, la volatilidad del producto en México sigue siendo alta (Gráfica 1.1). Esto puede tener costos considerables para los individuos y el crecimiento económico de largo plazo. Las interrupciones temporales en la producción a menudo se acompañan de caídas temporales en el consumo, sobre todo en países como México, donde una proporción importante de la población tiene restricciones de crédito y la red de protección social es débil.

Esto genera costos para los individuos quienes suelen preferir una trayectoria de consumo estable y son adversos a periodos de desempleo y pobreza (Reis, 2009). Además, la literatura sugiere que la alta volatilidad del producto tiene consecuencias negativas sobre el crecimiento económico de largo plazo mediante efectos de histéresis o a través de mayor incertidumbre (Ramey y Ramey, 1995; Fatás, 2002; Aghion *et al.*, 2010). En este capítulo se analizan las fuentes de volatilidad en la producción de México y se recomiendan reformas para aumentar los márgenes de respuesta fiscales; ampliar la capacidad de maniobra del banco central; reducir el carácter procíclico del sistema financiero, y contribuir al desarrollo de un sector de servicios orientado al consumidor que sea más estable.

La recesión de 2008-2009 en la perspectiva internacional

Hasta cierto punto, la intensidad de la recesión de 2008-2009 refleja la concurrencia de varios choques negativos importantes. La recesión de 2008-2009 golpeó a México en primer lugar a través del canal del comercio, las exportaciones disminuyeron abruptamente cuando el comercio mundial se desplomó en el segundo semestre de 2008. El volumen de las exportaciones fue aproximadamente 20% menor en el primer trimestre de 2009 que un año antes. La fuerte caída de las exportaciones se debió principalmente a la especialización de México en la industria manufacturera (aproximadamente 80% de las exportaciones totales) y a sus estrechos vínculos comerciales con los Estados Unidos de América (80% de las exportaciones van a ese país), que experimentaron una caída particularmente fuerte durante la crisis financiera y económica mundial de 2008-2009. La fuga generalizada hacia destinos seguros, que perjudicó los activos de economías emergentes durante la crisis mundial de 2008-2009, dio lugar a un aumento en los diferenciales de bonos soberanos y a

Gráfica 1.1. **La brecha del producto se amplió claramente durante la recesión**



Fuente: OCDE, *OECD Economic Outlook Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383318

un endurecimiento sustancial de las condiciones financieras. Por último, México también se vio afectado por la caída de las remesas de los migrantes en los Estados Unidos de América y el brote de influenza A(H1N1), en abril de 2009.

Pese a la fuerte caída de las exportaciones, los factores externos no pueden explicar por sí solos la magnitud de la recesión en México. La contribución de las exportaciones al crecimiento del PIB entre el primer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2009 fue cercano al promedio de la OCDE (Gráfica 1.2). El efecto del ingreso tampoco puede explicar la intensidad de la recesión, ya que los términos de intercambio disminuyeron menos que en otros países. Aunque México es un importante exportador de petróleo (alrededor de 15% de las exportaciones totales), los términos de intercambio sólo se redujeron en alrededor de 5.5% entre el primer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2009. Esto se compara con una disminución de aproximadamente 12.5% en Canadá, por ejemplo. La razón de la suavidad relativa de la disminución es que la participación de las importaciones de manufactura en las exportaciones totales es relativamente alta, y México es a la vez exportador de crudo

e importador de petróleo refinado. Además, los efectos de menores precios del petróleo sobre la economía real tienden a transmitirse a través de la política fiscal en México, pero el presupuesto de 2009 se protegió contra las caídas abruptas en el precio del petróleo mediante una estrategia inteligente de cobertura de precios del petróleo.

La contribución de la demanda interna en la caída del PIB fue importante en la perspectiva internacional (véase Gráfica 1.2, sección B), lo que indica que el choque en las exportaciones se propagó al resto de la economía. Sin embargo, cuando la contribución de la demanda interna se normaliza por el choque en las exportaciones, el efecto indirecto no fue más fuerte que en otras economías dedicadas a las exportaciones (véase Gráfica 1.2, sección C). El consumo privado se contrajo más que en otros países que experimentaron choques similares en las exportaciones. En México, el consumo privado cayó 9% entre el primer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2009, mientras que apenas si disminuyó en Canadá, por ejemplo, que tuvo un choque comparable en las exportaciones, aunque México reaccionó mejor que otros mercados emergentes al controlar la magnitud del choque.

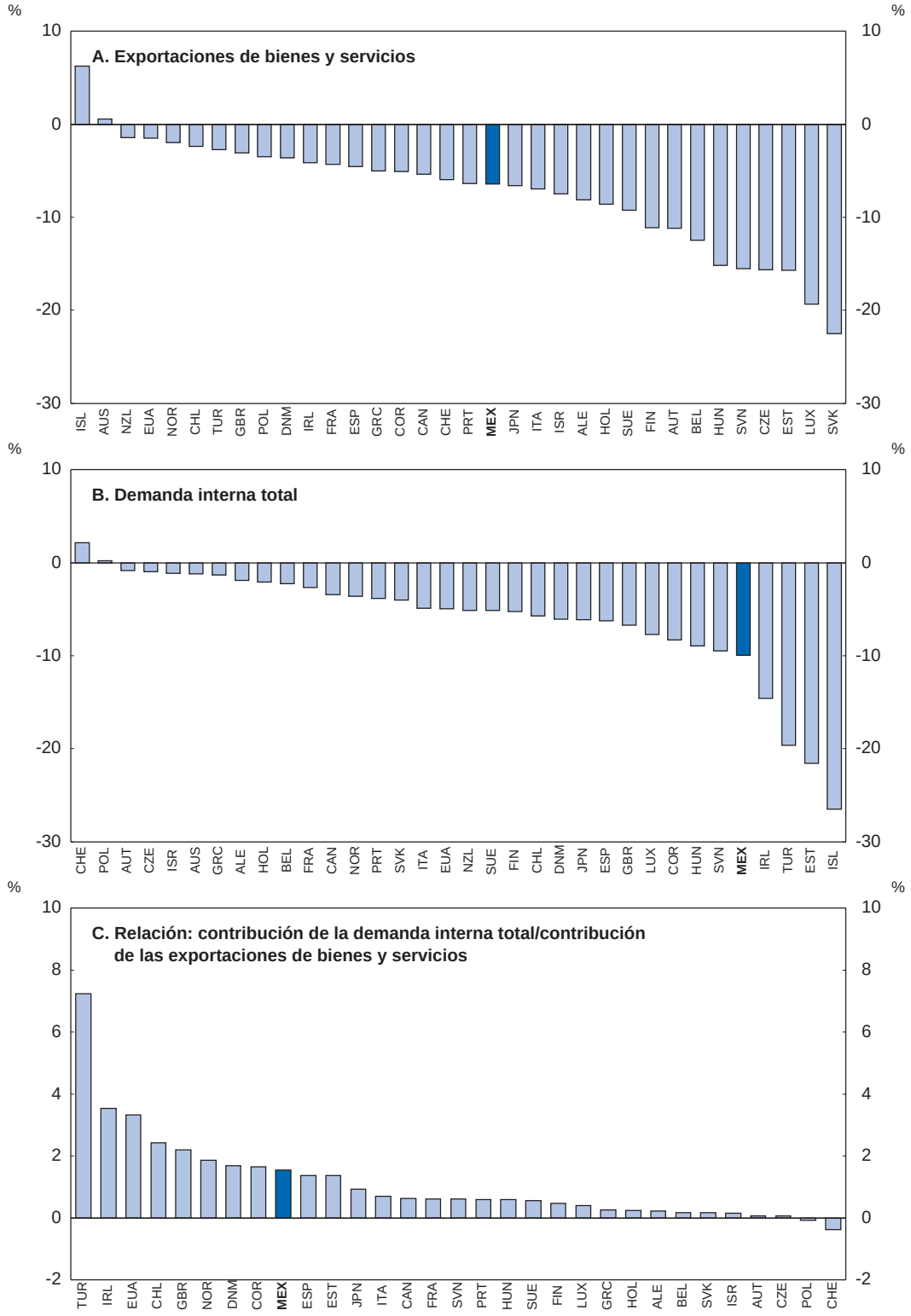
La disminución en las remesas de los migrantes y el brote de la influenza A(H1N1) contribuyeron a que bajara el consumo privado, pero la magnitud de esos efectos fue moderada. En términos de dólares estadounidenses, las remesas de los migrantes tuvieron una disminución de 5% en el primer trimestre de 2009 en relación con el año anterior, tras haber registrado altas tasas de crecimiento positivas en los años anteriores. Sin embargo, debido a la fuerte depreciación de la moneda, las remesas siguieron registrando tasas positivas de crecimiento anual en pesos mexicanos a lo largo del primer semestre de 2009. Por otra parte, las remesas son pequeñas respecto al tamaño de la economía mexicana (alrededor de 2.5% del PIB). El brote de influenza A(H1N1) ocurrió en abril de 2009, lo que contribuyó a un consumo privado débil en el segundo trimestre de 2009.

Aunque en general la respuesta de la política macroeconómica fue apropiada, sigue habiendo margen para aumentar más la flexibilidad con que las políticas macroeconómicas pueden responder a choques fuertes. La red de protección social es limitada y los estabilizadores fiscales automáticos son débiles, dando lugar posiblemente a aumentos importantes en los ahorros preventivos. En 2009 pudo haberse aplicado una intervención fiscal contracíclica más extensa si los márgenes fiscales hubieran sido más amplios. El banco central redujo la tasa de referencia durante la recesión de 2008-2009, pero las expectativas inflacionarias superiores al objetivo establecido pueden haber limitado una respuesta de la política monetaria incluso más fuerte.

La fuerte depreciación del peso contribuyó a una inflación persistentemente alta, pero la falta de flexibilidad en los mercados laborales y de productos también pudo haber influido. El peso se depreció alrededor de 20% en términos de dólares estadounidenses durante el segundo semestre de 2008. Los importadores de productos manufacturados trasladan la depreciación monetaria a los precios al consumidor hasta cierto punto, pero ante una amplia capacidad excedente el grado de transferencia a los precios debería ser limitado. El análisis empírico realizado para el *Estudio económico de la OCDE: México 2009* (OCDE, 2009) mostró que el grado de transferencia a los precios del tipo de cambio disminuyó durante el periodo 1990-2008 y se volvió estadísticamente no significativo después de la adopción de un esquema de objetivos de inflación en el año 2001. Además, debido a la naturaleza global de la recesión de 2008-2009, los precios en moneda extranjera en los mercados mundiales bajaron, lo que debería haber compensado parte de la depreciación del peso mexicano. De hecho, la inflación de bienes comerciables en Chile bajó rápidamente durante la recesión de 2008-2009, pese a una depreciación monetaria

Gráfica 1.2. **Contribuciones al crecimiento del PIB durante la crisis**

2008 T1-2009 T1



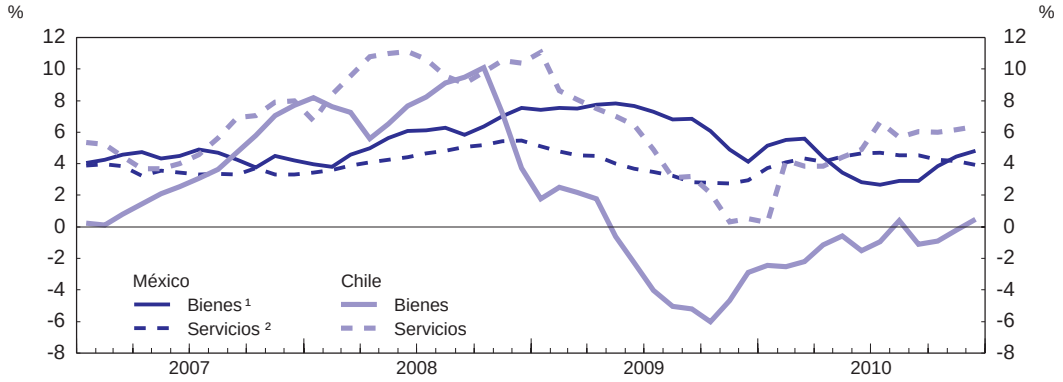
Fuente: OCDE, *National Accounts Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383337

semejante (18% entre septiembre y diciembre de 2008, Gráfica 1.3). La transferencia a los precios del tipo de cambio en el sector servicios es probable que sea limitada, ya que los servicios siguen siendo no comerciables en su gran mayoría. Sin embargo, la inflación en el sector servicios bajó mucho más lentamente en México que en Chile (Gráfica 1.3). En cierta medida, eso puede reflejar que la depreciación del tipo de cambio se percibió en México como permanente, pero también pudo haber influido un mayor grado de rigidez en los precios.

Gráfica 1.3. **La inflación se redujo menos que en Chile**

Cambio porcentual interanual



1. Incluye alimentos procesados, bebidas, tabaco y otros productos.
2. Nueva definición. Incluye vivienda, educación y otros servicios.

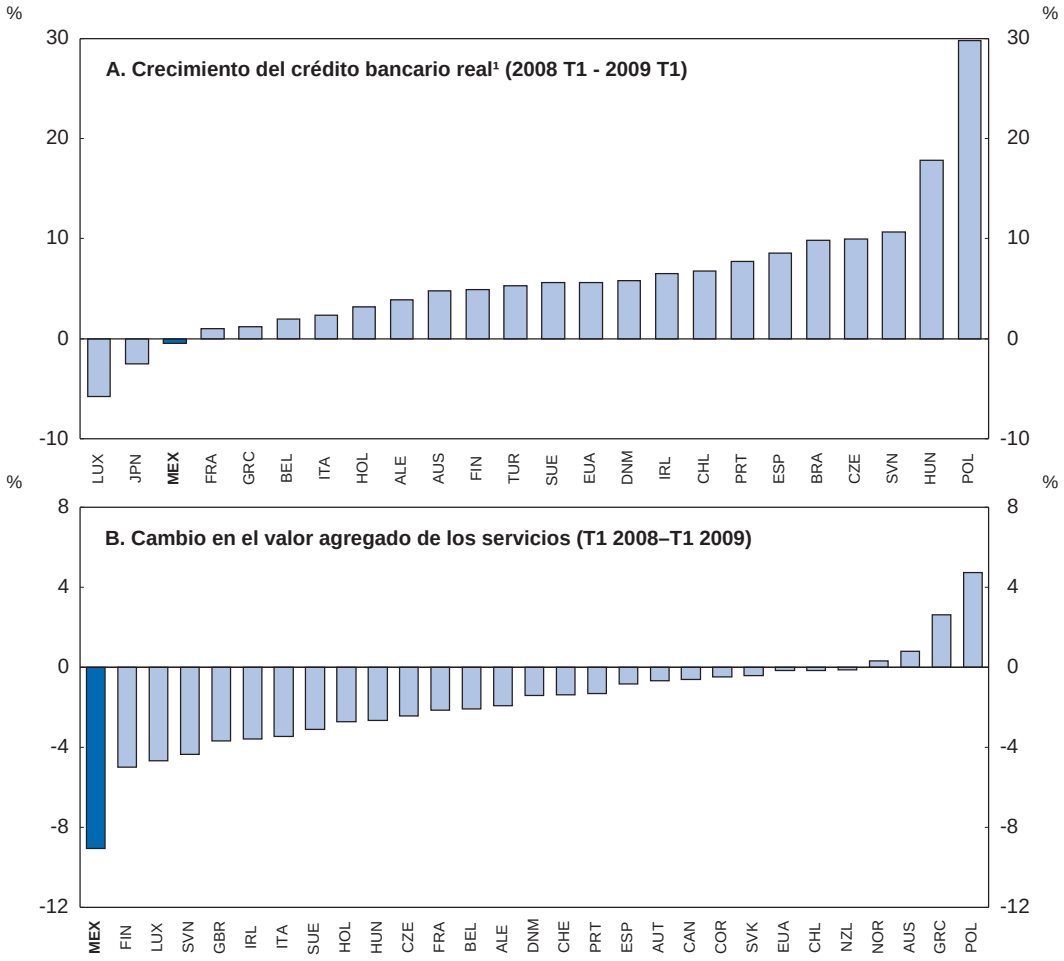
Fuente: Banco de México y Banco Central de Chile.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383356

La contracción del crédito bancario doméstico contribuyó a propagar el choque de las exportaciones al resto de la economía y a la caída en el consumo privado, pero la contracción del crédito comenzó antes de la recesión. El crédito bancario ya estaba a la baja cuando la crisis internacional afectó a México en el segundo semestre de 2008, en especial los préstamos a los consumidores. El total de los préstamos bancarios creció a tasas elevadas (alrededor de 20% en términos reales) hasta el primer trimestre de 2008. El ajuste del crédito al consumo fue especialmente fuerte: su tasa de crecimiento anual se redujo de alrededor de 30% en 2007 a –9% en el segundo trimestre de 2008. El hecho de que la contracción del crédito al consumo precediera al brusco desplome del consumo privado indica que no fue la menor demanda de los consumidores lo que principalmente causó la caída del crédito al consumo, sino el endurecimiento de las condiciones de crédito ya que los estándares para la apertura de créditos al consumo se hicieron más estrictos en 2007. Esto, a su vez, pudo haber afectado la capacidad de los consumidores para estabilizar su consumo durante el ciclo. En total, el crédito bancario se contrajo 0.5% en términos reales entre el primer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2009 (Gráfica 1.4).

Los fuertes vínculos entre los sectores de servicios y manufacturero de México también contribuyeron a la rápida propagación del choque de las exportaciones en la economía en general. El valor agregado de los servicios se contrajo en aproximadamente 9% entre el primer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2009 (véase Gráfica 1.4). La razón es que el sector servicios está dominado por el transporte y el comercio al mayoreo, sectores que dependen en gran medida de la producción manufacturera.

Gráfica 1.4. **El crédito bancario y el valor agregado del sector servicios se contrajeron fuertemente**



1. Deflactado por el IPC. Derechos de sociedades depositarias (salvo el banco central) sobre todos los sectores internos (incluidas las instituciones financieras, los gobiernos estatales y locales, las empresas públicas no financieras y el sector privado).

Fuente: OCDE, *National Accounts Database*; e IFS, *Monetary Statistics Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383375

En parte debido a las barreras de entrada, los servicios al consumidor más estables representan una fracción mucho menor del valor agregado que en la mayoría de los demás países de la OCDE.

Las políticas macroeconómicas podrían contribuir más a estabilizar la producción

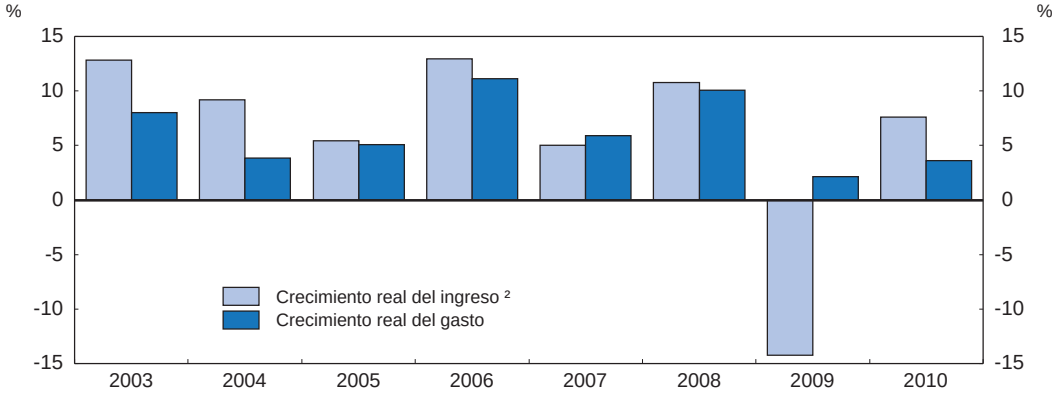
Es necesario modificar la regla de equilibrio presupuestario para acumular márgenes fiscales más grandes

La regla de equilibrio presupuestario que guía la política fiscal de México, vigente desde 2007, dio lugar a un ahorro fiscal bajo a pesar de los elevados precios del petróleo durante 2007 y 2008. Según la Ley de Responsabilidad Hacendaria, el gobierno tiene como

objetivo un presupuesto equilibrado para el sector público presupuestario, que incluye empresas públicas pero excluye a los gobiernos estatales y locales. La regla de equilibrio presupuestario ha sido útil para establecer una disciplina fiscal y lograr la viabilidad fiscal a largo plazo. El presupuesto se equilibró en los años anteriores a la recesión y la deuda pública neta, de alrededor de 30% del PIB, es inferior a la media de la OCDE de aproximadamente 60% del PIB. Pero, *a priori,* las reglas de equilibrio presupuestario son procíclicas, ya que implican un gasto público elevado cuando la actividad económica y los ingresos son boyantes, y restricción del gasto cuando la actividad económica y los ingresos son débiles. En México, la Ley de Responsabilidad Hacendaria permite al gobierno ahorrar los ingresos superiores a los del presupuesto en un sistema de fondos de estabilización, y una cláusula de circunstancias excepcionales permite manejar un déficit presupuestario si un evento negativo afecta la economía. Por consiguiente, aunque hubo una relación estrecha entre los ingresos y los gastos en los años anteriores a la recesión (Gráfica 1.5), esto se debió en parte a una reforma fiscal efectuada en 2008, y la política fue contracíclicla en 2009 y 2010. Los ahorros fiscales acumulados en los fondos de estabilización petrolera ascendieron a menos de 2% del PIB a finales de 2008, pese a un auge en los precios del petróleo sin precedentes. Estimaciones del balance estructural sugieren que la postura fiscal se deterioró en 2008, a pesar de los ingresos petroleros extraordinariamente elevados (Gráfica 1.6).

La cláusula de circunstancias excepcionales de la Ley de Responsabilidad Hacendaria y las operaciones de cobertura de los ingresos petroleros en los mercados financieros permitieron al gobierno manejar un estímulo fiscal contracíclico en 2009, el cual empezó a retirar gradualmente en 2010 conforme se recuperaba la economía. En los últimos años, el gobierno ha limitado la volatilidad de los ingresos mediante la cobertura de los ingresos petroleros comprando opciones de venta en los mercados financieros. Las opciones de venta proporcionan al gobierno un precio del petróleo similar al del presupuesto, incluso cuando los precios del petróleo están muy por debajo del precio presupuestado, como sucedió durante 2009. De hecho, en 2009 la cláusula de circunstancias excepcionales y la cobertura de los precios del petróleo proporcionaron un amortiguamiento muy oportuno para el gasto del gobierno: aunque los ingresos petroleros y los no petroleros disminuyeron

Gráfica 1.5. **Ingreso real del gobierno y crecimiento del gasto**[1]



1. Deflactado usando el IPC.
2. Después de haber deducido los ingresos no recurrentes y las operaciones de financiamiento.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383394

de manera abrupta (alrededor de 21% y 11%, respectivamente), el gasto público real siguió creciendo, si bien a un ritmo más lento (aproximadamente 2%) que antes de la desaceleración económica (véase Gráfica 1.5).

Podría lograrse estabilizar más la producción modificando el sistema tributario para acumular una reserva más grande de activos financieros, en épocas de expansión económica. Ello haría que la posición fiscal fuera más simétrica durante el ciclo económico. Los superávits del presupuesto general en periodos de crecimiento económico darían por resultado la acumulación de activos financieros, que se utilizarían para financiar los déficits del presupuesto general en épocas de desaceleración económica. Villafuerte *et al.* (2010) encuentran que en América Latina los países que aplicaron políticas fiscales más prudentes durante los años de auge de 2003-2008 fueron capaces de implementar políticas más expansivas durante la contracción económica de 2009. De manera parecida, Sutherland *et al.* (2010) hallaron que los países de la OCDE que gozaban de una situación presupuestaria más favorable en vísperas de la recesión de 2008-2009 pudieron dirigir políticas contracíclicas más fuertes durante la depresión económica.

El gobierno debe pensar en acumular una reserva de activos financieros no sólo en periodos de recuperación sino durante el ciclo económico en su conjunto, para asegurarse contra riesgos mayores. O bien, podría lograrse una disminución más rápida de la deuda. Eso requeriría tomar medidas para aumentar la recaudación fiscal o mejorar la eficiencia del gasto (Capítulo 2). Aunque una proporción relativamente grande de la recaudación proviene del impuesto sobre la renta a personas morales y los ingresos del IVA —que en general responden fuertemente a variaciones en el ciclo económico (Girouard y André, 2005)—, la baja recaudación fiscal total de los rubros no petroleros como porcentaje del PIB limita el tamaño de los estabilizadores fiscales automáticos. Una regla informal es que los estabilizadores fiscales automáticos son iguales al porcentaje de la recaudación fiscal en el PIB multiplicada por la brecha del producto (Baunsgaard y Symansky, 2009). En México, la proporción de la recaudación fiscal de rubros no petroleros con respecto al PIB ronda el 12%. Por ende, una regla fiscal que permita a los estabilizadores fiscales automáticos operar libremente sólo tendría efectos estabilizadores débiles en México. Por tanto, se necesitaría un marco fiscal prudente para no limitarse a la simple operación de los estabilizadores automáticos. Dicho marco también garantizaría la acumulación de una reserva de activos financieros durante el ciclo económico, que a su vez podría usarse en caso de contingencias mayores a futuro, como una recesión especialmente fuerte o un desastre natural.

La acumulación de una reserva de activos financieros durante el ciclo económico también sería conveniente a fin de estar preparados para los retos fiscales de más largo plazo. Aunque la producción de petróleo se ha estabilizado a últimas fechas y el balance de riesgos en la producción de petróleo ha mejorado, los ingresos petroleros siguen siendo sensibles a los volátiles precios internacionales del petróleo. De cualquier manera, la relación ingresos petroleros-PIB necesariamente habrá de disminuir en algún momento. Además, mantener la producción de petróleo en el nivel actual exigiría fuertes inversiones, ya que los yacimientos petrolíferos existentes maduran y la explotación de nuevas reservas —mediante la perforación en aguas profundas, por ejemplo— se hace más costosa. Proponerse la acumulación de una reserva de activos financieros durante el ciclo económico contribuiría a que el presupuesto fuera más independiente de los ingresos petroleros y facilitaría la transición hacia una economía no petrolera.

Aunque los sistemas federales de pensiones para los trabajadores del sector privado (IMSS), los del sector público (ISSSTE) y de la compañía estatal de electricidad (CFE) se

han transformado en planes de aportaciones definidas financiados con capital, sigue siendo necesaria una reforma al sistema de pensiones de PEMEX y muchos estados operan sistemas de pensiones para su personal basados en prestaciones definidas, sin fondos suficientes. Por otra parte, a últimas fechas varias entidades estatales han introducido un pilar no contributivo en sus sistemas de pensión, financiado con impuestos, y hay más estados listos para seguir el ejemplo. El gobierno federal debería trabajar con los estados para coordinar la conversión de los sistemas de prestaciones definidas existentes a los esquemas que predominan en el nivel federal. Si el gobierno decide introducir una pensión básica financiada con impuestos para trabajadores que han hecho aportaciones a sus cuentas de pensión pero que sólo han alcanzado un saldo bajo, su diseño debe unificarse en todas las entidades y asegurar que siga habiendo incentivos fuertes para contribuir a los planes federales de aportaciones definidas predominantes. Si bien estas medidas minimizarían los riesgos fiscales del envejecimiento de la población, el gobierno debe considerar la acumulación de activos financieros durante el ciclo económico aumentando los impuestos o mejorando la eficiencia del gasto para facilitar la transición demográfica. Se proyecta que la proporción de la población mayor de 60 años se duplique de alrededor de 8.5% en 2010 a aproximadamente 17% en 2030, y que llegue a 30% en 2030 (CONAPO, 2006).

La expansión prevista del seguro de salud no contributivo —Seguro Popular— también exigirá reservar activos financieros durante el ciclo económico aumentando la recaudación fiscal o mejorando la eficiencia del gasto. El gobierno está en camino de cubrir a 100 millones de los 112 millones de habitantes con seguro de salud para 2011, una mejora importante comparada con la cobertura de 50% antes de 2004. La mayor cobertura se ha logrado mediante la expansión del Seguro Popular, un programa de seguro de salud financiado con impuestos destinado a los trabajadores sin seguridad social, que cubría alrededor de 44 millones de mexicanos en 2010. Sin embargo, sólo aproximadamente 2% de los 44 millones de personas afiliadas al Seguro Popular pagan una cuota. Por otra parte, los esfuerzos para homologar la provisión de servicios de salud mediante el Seguro Popular y los diferentes programas de seguridad social han resultado en la ampliación del paquete original del Seguro Popular. Para minimizar los riesgos fiscales, un enfoque mejor sería definir un paquete de seguro de salud muy básico que estuviera al alcance de toda la población. Este paquete básico podría financiarse con impuestos o con cuotas, que se les eximirían a las familias de más bajos ingresos. Los servicios que no se encuentren en este paquete básico estarían financiados con cargas sociales para los trabajadores con empleo formal o con cuotas extras. Si bien esto sería más fácil de financiar que la tentativa de dar cobertura a todas las personas sin seguridad social con un paquete financiado con impuestos que se aproxime al paquete de salud de seguridad social, sería prudente reservar activos financieros durante el ciclo económico para garantizar la viabilidad del programa a largo plazo.

Para fortalecer la acumulación de activos y estabilizar aún más la producción, el gobierno debe pensar en aprobar una regla fiscal estructural. Una opción sería expresar los ingresos públicos totales en cifras netas, extrayendo el componente cíclico de los impuestos y los ingresos no tributarios (petroleros), como lo hace Chile. Se consideraría cíclica la parte de los ingresos públicos que se debe, en el primer caso, a desviaciones de la producción real de la potencial y, en el segundo, a desviaciones del precio observado del petróleo con respecto a su precio "estructural". O bien, el gobierno podría excluir por completo los ingresos petroleros del cálculo del balance presupuestario estructural, como lo hace Noruega. La estimación del precio del petróleo "estructural" está sujeta a una fuerte incertidumbre, ya que el proceso estocástico que la describe dificulta la identificación de

una tendencia a mediano plazo. Pero incluso si se excluye el ingreso petrolero del cálculo del balance estructural, el gobierno necesitaría calcular los precios y volúmenes de la producción petrolera a largo plazo para establecer el objetivo de balance estructural no petrolero de tal manera que sea consistente con la viabilidad fiscal a largo plazo.[1] Dada la incertidumbre sobre los volúmenes de producción de petróleo a largo plazo en México, la opción de política más adecuada parece ser la aprobación de una regla fiscal estructural que incluya los ingresos petroleros.

Con un objetivo de balance estructural constante, el gasto del gobierno sería estable a lo largo de los ciclos económico y del precio del petróleo, ya que los ingresos estructurales crecerían a la par de la producción potencial y de los precios del petróleo a mediano plazo, independientemente de que hubiera fluctuaciones repentinas en las condiciones económicas. Esto reduciría la volatilidad económica y sería preferible a la "cláusula de circunstancias excepcionales" porque la regla de balance estructural sería simétrica a lo largo del ciclo: se ahorraría el superávit del presupuesto general durante los buenos tiempos para gastarlos en los malos tiempos.

Establecer un objetivo de superávit estructural se traduciría en ahorros fiscales durante un ciclo económico normal. En Chile, por ejemplo, el gobierno estableció un objetivo anual de superávit estructural de 1% del PIB entre 2001 y 2007, lo que dio lugar a la acumulación de una reserva importante de activos financieros (alrededor de 20% del PIB a finales de 2008).

México ha instituido ya un sistema de fondos de estabilización, que podría acomodar superávits del presupuesto general a partir de una regla fiscal estructural de ese tipo. Reglas sencillas y transparentes para el ahorro y el retiro de esos fondos fomentarían la transparencia de la administración de los ingresos petroleros. Aunque la Ley de Responsabilidad Hacendaria establece una regla transparente para calcular el precio del petróleo en el presupuesto, las reglas para ahorrar los ingresos excedentes respecto a este precio han sido demasiado complejas y el límite máximo de los activos acumulados ha sido bajo (OCDE, 2009). Por consiguiente, a finales de 2008 estos fondos habían acumulado menos de 2% del PIB, a pesar de un auge sin precedentes en los precios del petróleo. El límite máximo a los activos acumulados en los fondos de estabilización petrolera se ha suprimido temporalmente para 2010 y 2011. Como mínimo, este límite máximo debe eliminarse de forma permanente para asegurar que los elevados precios del petróleo produzcan una reserva de activos financieros para contingencias futuras.

La presentación de las cuentas presupuestarias de acuerdo con los estándares de las cuentas nacionales podría mejorar la posibilidad de compararlas con otros países y facilitar la aplicación de una regla fiscal estructural. Las operaciones de financiamiento están incluidas en la definición actual de déficit presupuestario en México. Se facilitaría la evaluación de la posición cíclica, si México comenzara a utilizar un esquema de contabilidad nacional más estándar (Recuadro 1.1). Si el gobierno presentara las cuentas presupuestarias conforme a las convenciones de cuentas nacionales, las operaciones de financiamiento puro —incluidas las transferencias hacia los fondos de estabilización petrolera y las provenientes de ellos— serían tratadas como tales. Las autoridades ya han comenzado a avanzar en esta dirección, en virtud de que a finales de 2008 se aprobó una nueva ley de contabilidad gubernamental que busca establecer convenciones internacionales. El gobierno espera que un conjunto detallado de información general sobre las cuentas públicas esté disponible para 2013. El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) presentó un conjunto preliminar de información sobre las cuentas públicas en línea con las convenciones de cuentas nacionales que abarca hasta 2008. Estas cuentas deben presentarse de manera

sistemática. Para facilitar la comunicación, durante el periodo de transición la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe explicar de dónde proceden las diferencias respecto a su propia presentación.

Incluso después de llevar la contabilidad gubernamental a los estándares de cuentas nacionales, calcular los balances presupuestarios estructurales sigue siendo un reto considerable. El ajuste de la recaudación fiscal durante el ciclo económico requiere la estimación de la producción potencial. La descomposición de la producción observada en una tendencia y un componente cíclico es desafiante en particular para los países emergentes, ya que los choques económicos a menudo han resultado ser muy persistentes (Aguiar y Gopinath, 2007). De manera análoga, calcular los precios del petróleo tendenciales —lo que es necesario para valorar los ingresos petroleros cíclicos o para establecer un objetivo viable de balance estructural no petrolero— es una tarea de enormes proporciones. Por último, tendrían que calcularse la elasticidad de la recaudación fiscal respecto a la brecha del producto y la de los ingresos petroleros respecto al precio del petróleo a fin de aplicar los ajustes estructurales. El Recuadro 1.1 ofrece un ejemplo sencillo de un cálculo del balance presupuestario estructural de ese tipo. Dadas las enormes incertidumbres de estimación, el gobierno puede considerar la posibilidad de delegar el cálculo de estos parámetros a comités de expertos independientes. La experiencia de Chile en este esquema ha sido favorable (Ffrench-Davis, 2010; Corbo *et al.*, 2010). Los comités de expertos o formas

Recuadro 1.1. **Cálculo del balance presupuestario estructural**

Aunque se necesitarán otras mejoras para calcular con más precisión la elasticidad de los ingresos fiscales respecto a los ciclos económicos y a los precios del petróleo, y para identificar el ingreso transitorio y las operaciones de financiamiento en la información fiscal oficial mexicana, los siguientes cálculos ejemplifican cómo podría calcularse el balance presupuestario estructural para México. En términos algebraicos, el balance presupuestario estructural podría representarse como:

$$CAB = T(Y^* / Y)^{\eta_T} + R(P^* / P)^{\eta_R} - G \quad , (1)$$

donde T es el ingreso no petrolero, Y^* el PIB potencial, Y el PIB real, η_t la elasticidad del ingreso fiscal no petrolero para la brecha del producto, R el ingreso petrolero, P^* el precio "estructural" del pretróleo, P el precio observado del petróleo y η_R la elasticidad de los ingresos del petróleo para el diferencial entre el precio estructural y el precio real del petróleo. Se asume que el gasto (G) debe ser acíclico, dada la falta de solidez de los estabilizadores fiscales automáticos en el lado del gasto en México.

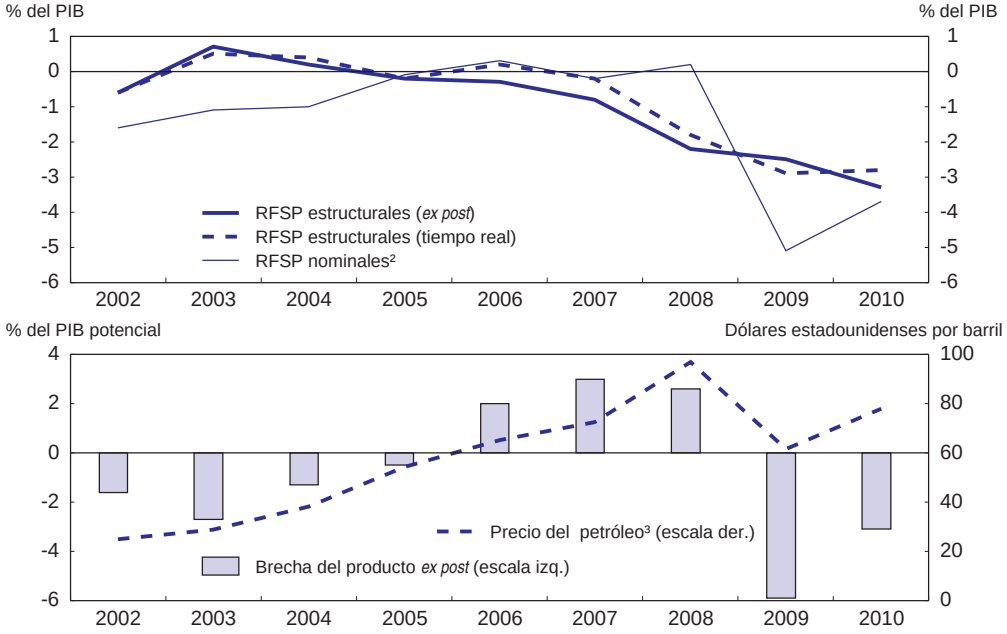
Daude *et al*. (2010) siguen la metodología oficial de la OCDE (Girouard y André, 2005) en el cálculo de la elasticidad de los ingresos fiscales para la brecha del producto. Encuentran que la semielasticidad del equilibrio presupuestario con respecto a la brecha del producto (en porcentaje del PIB) es de alrededor de 0.12, misma que se utiliza para estos cálculos. Ésta corresponde a la relación de ingresos no petroleros a PIB, como lo sugiere una regla general comúnmente utilizada (Baunsgaard y Symansky, 2009). La brecha del producto proviene de *OECD Economic Outlook Database*. Para distinguir entre la postura fiscal intencional y *ex post* del gobierno, los cálculos se realizan utilizando, en primer lugar, la brecha del producto en tiempo real proyectada para el siguiente año en las

Recuadro 1.1. **Cálculo del balance presupuestario estructural** (*cont.*)

ediciones de otoño de *Economic Outlook* y, para el segundo caso, la brecha del producto *ex post* calculada en el *OECD Economic Outlook 88* (otoño, 2010). Esto también se controla parcialmente por el aumento en el error de medición en la brecha del producto causado por la recesión internacional de 2008-2009. El diferencial entre el precio del petróleo observado y el "estructural" se obtiene mediante el filtro de Hodrick-Prescott.

Una salvedad importante para estos cálculos de balance estructural es que la información fiscal oficial mexicana dificulta identificar el ingreso estrictamente transitorio, como las entradas importantes de una cobertura de los precios del petróleo en 2009. Además, algunos tipos de operaciones de financiamiento se reportan como ingreso. Esto complica el cálculo de los ingresos estructurales. En los cálculos antes citados, *i*) el ingreso no petrolero se ajusta por tanto con los ingresos no recurrentes, de acuerdo con la información fiscal oficial mexicana, y *ii*) el ingreso petrolero se ajusta por las transferencias netas al fondo de estabilización petrolera. Por consiguiente, los balances presupuestarios indicados en la Gráfica 1.6 son semejantes a la definición de los requerimientos financieros del sector público (RFSP) en la información fiscal oficial mexicana. Aunque estos ajustes corrigen hasta cierto punto los ingresos no transitorios y las operaciones de financiamiento, sería preferible que se tomaran medidas para aplicar las convenciones de cuentas nacionales para la presentación de los datos presupuetarios, como se comenta anteriormente. Esto facilitaría mucho el cálculo del balance presupuestario estructural.

Gráfica 1.6. **Balance estructural de los RFSP**[1]



1. Requerimientos financieros del sector público para el gobierno central y las empresas públicas.
2. Definido aquí como el balance presupuestario tras deducir el ingreso no recurrente y las transferencias (netas) para el fondo de estabilización petrolera. Esto difiere un tanto de la definición de los RFSP en la información fiscal oficial mexicana.
3. Precio de contado del Brent.

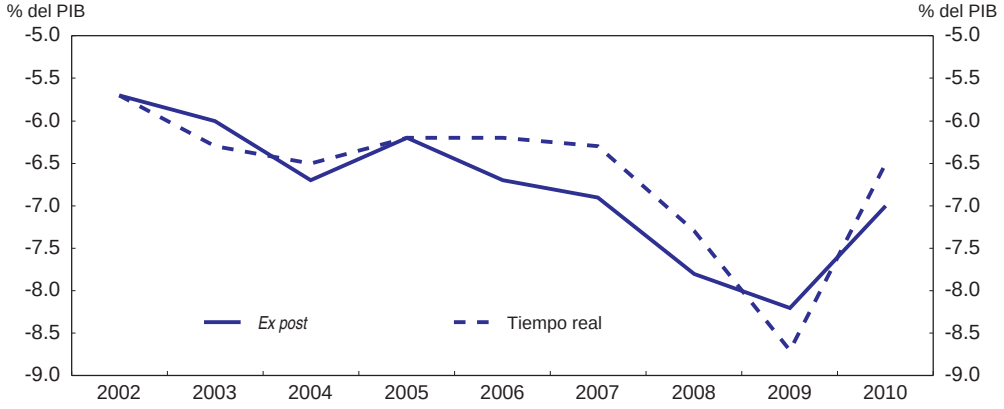
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *OECD Economic Outlook Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383413

Recuadro 1.1. **Cálculo del balance presupuestario estructural** (*cont.*)

La Gráfica 1.6 muestra que el balance estructural de los RFSP disminuyó un poco en los años previos a la recesión de 2008-2009, pese a la recuperación de la recessión en el lapso 2001-2003. Esto reflejó principalmente ingresos petroleros estructurales a la baja debido a los volúmenes decrecientes de la producción de petróleo y a un mayor gasto, incluyendo los programas sociales. Si el gobierno hubiera mantenido el balance estructural de los RFSP en su nivel de 2003 (alrededor de 0.5% del PIB), habría acumulado ahorros fiscales considerables durante este periodo. La Gráfica 1.7 muestra que el balance estructural no petrolero de los RFSP (definido como el ingreso no petrolero estructural menos el gasto total neto del gasto relacionado con el petróleo) ascendía a alrededor de 8% del PIB en 2009 (Gráfica 1.7), que es similar a la cifra reportada por el FMI (2011, Cuadro 2).

Gráfica 1.7. **Balance estructural de los RFSP no petroleros**[1]



1. Gobierno central y empresas públicas. Definido aquí como ingreso no petrolero estructural – gasto total + gasto relacionado con el petróleo.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *OECD Economic Outlook Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383432

sencillas y reproducibles de calcular los parámetros estructurales contribuirían a una mayor transparencia, que es de fundamental importancia para aumentar la credibilidad de la nueva regla fiscal.

Las reglas fiscales estructurales simplemente permiten que los estabilizadores fiscales automáticos funcionen de manera libre. Para lograr una flexibilidad suficiente en el caso de choques negativos fuertes, quizá sea necesario que la regla fiscal incluya una cláusula de circunstancias excepcionales. Según una encuesta realizada por el FMI en 2009, sólo alrededor de la mitad de los países con algún tipo de regla fiscal pudieron adoptar un impulso fiscal contracíclico durante la recesión de 2008-2009 en el marco de su regla fiscal en vigor (Ter-Minassian, 2010). Esto destaca la importancia de incluir una cláusula de circunstancias excepcionales en la regla fiscal, similar a la existente actualmente, que podría ser activada por condiciones transparentes y definidas previamente o por la decisión de un comité independiente; por ejemplo, en el caso de una recesión especialmente fuerte o un desastre natural. Para mantener la credibilidad de la regla fiscal, la cláusula

de circunstancias excepcionales debe especificar cómo volver a la regla, una vez que la situación de emergencia haya sido superada (FMI, 2009).

A fin de evitar una posible pérdida de la credibilidad ganada con esfuerzo, será decisivo elegir el momento oportuno para introducir la regla fiscal estructural. Introducir una regla fiscal estructural durante una depresión económica podría interpretarse como un relajamiento de la disciplina fiscal, ya que el ajuste cíclico puede hacer que el balance presupuestario estructural luzca mejor que el equilibrio presupuestario general (véase Recuadro 1.1). Para empezar, el gobierno podría publicar periódicamente las cifras estimadas del balance presupuestario estructural sin dejar de cumplir al mismo tiempo con la regla del presupuesto general equilibrado durante cierto tiempo. Entonces podría hacerse el cambio a una regla de balance presupuestario estructural durante un periodo de expansión económica cuando no está en riesgo el debilitamiento de la credibilidad fiscal.

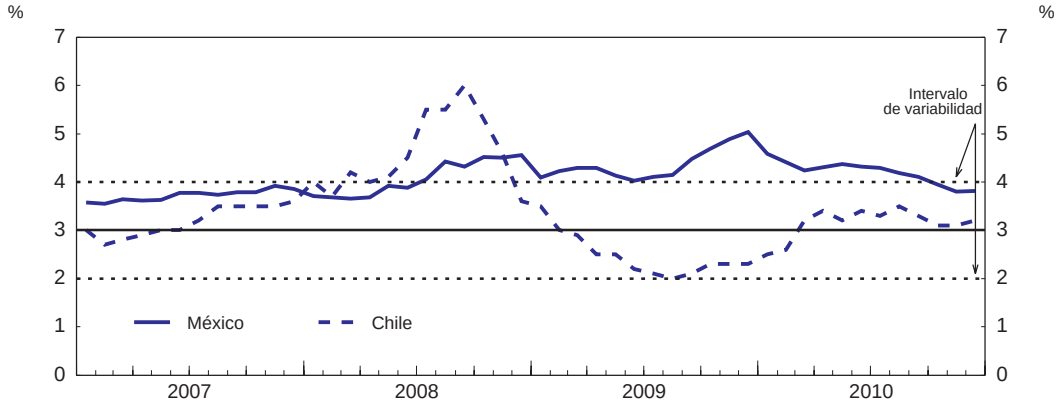
Las reformas para fortalecer los mecanismos de apoyo a la población de bajos ingresos (Capítulo 2) pueden aumentar la estabilización fiscal automática que, en el mediano plazo, de todas maneras seguirá siendo más débil que en la mayoría de los demás países de la OCDE. La estabilización fiscal automática se produce a través de un gasto público relativamente rígido con una elasticidad de los ingresos fiscales respecto a la producción de aproximadamente 1; los instrumentos de aseguramiento social (por ejemplo, el seguro de desempleo) y el carácter progresivo de los impuestos sobre la renta (Blanchard *et al.,* 2010). Mejorar los mecanismos para apoyar a la población de bajos ingresos o a los trabajadores que pierdan su empleo, como se propone en el Capítulo 2, reforzaría la estabilización automática mediante el segundo canal.[2] Dicho fortalecimiento de la red de protección social puede ser especialmente eficaz para estabilizar la economía al reducir los ahorros preventivos de los hogares con restricciones de crédito en periodos de recesión (Cerda y Vergara, 2007). Pero, en el mediano plazo, la relación ingresos fiscales-PIB y el tamaño de los instrumentos de aseguramiento social seguirán siendo considerablemente menores que en la media de la OCDE, limitando así la fuerza de los estabilizadores fiscales automáticos.

Deben tomarse medidas para facilitar la conducción de la política monetaria

El esquema de la política monetaria es cercano a las mejores prácticas internacionales, pero las expectativas inflacionarias se han mantenido persistentemente en el extremo superior del intervalo de variabilidad del banco central en torno a su objetivo inflacionario de 3% (+/–1 punto porcentual). El banco central se convirtió en una entidad autónoma en 1994 y las autoridades empezaron a usar oficialmente objetivos de inflación en 2001 bajo un régimen de tipo de cambio flexible, que se adoptó en 1995. Eso ha contribuido a reducir la inflación de los precios al consumidor de cifras de dos dígitos en la década de 1990 a alrededor de 4.5% entre 2003 y 2009. Durante la recesión de 2008-2009, el banco central reaccionó a la contracción de la actividad económica bajando la tasa de referencia de 8.25% a 4.5% entre enero y julio de 2009. Sin embargo, a diferencia de otros países de la OCDE, el aumento acelerado de la capacidad no utilizada en el segundo semestre de 2008 y en el primero de 2009 sólo tuvo un efecto menor sobre la inflación y las expectativas inflacionarias (Gráfica 1.8). Por sí misma, una desaceleración más rápida de la inflación de los precios habría atenuado la contracción de la demanda interna al reforzar los ingresos reales de los consumidores y fortalecer la competitividad de las empresas mexicanas en el exterior. Por otra parte, le habría dado al banco central más margen de maniobra.

Gráfica 1.8. **Las expectativas inflacionarias continuaron por arriba del margen previsto por el banco central**[1]

Cambio porcentual interanual



1. Un año por adelantado.

Fuente: Banco de México y Banco Central de Chile.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383451

En México, los precios de los servicios muestran un grado especialmente alto de rigidez e inflexibilidad a la baja. A partir de microdatos de precios de bienes y servicios personales en puntos de venta específicos durante el periodo 2002-2009, Ysusi (2009) muestra que los precios de los bienes cambian con relativa frecuencia. Alrededor de 35% de los precios en el IPC en las categorías de "alimentos procesados" y "otras mercancías" cambian mensualmente, y los precios de las frutas y hortalizas frescas (85%) y de la carne (64%) cambian incluso con mayor frecuencia. En cambio, los precios de los servicios cambian con mucha menor frecuencia, pues sólo entre 10% y 15% de los precios de los servicios tienen modificaciones cada mes. Aunque los precios en todos los países en general son más rígidos en los servicios que en la manufactura, el grado de rigidez de los precios en los servicios parece ser especialmente alto en México, incluso mayor que en Brasil (Gouvea, 2007). Por otra parte, la disminución de precios es muy poco frecuente. Sólo 2% de los precios de la vivienda, 1% de los precios de la educación y 4% de otros precios de servicios (particularmente al menudeo, hoteles y restaurantes, transportes y telecomunicaciones) bajan cada mes contra aproximadamente 14% de los precios de los alimentos procesados y de otras mercancías.

La eficacia de la política monetaria podría mejorarse eliminando las rigideces en el mercado de productos. Cournède *et al.* (2005) muestran que la regulación restrictiva en los mercados laboral y de productos retrasa la reacción de la inflación a los cambios en la brecha del producto en una muestra de países de la OCDE. Según el índice de la OCDE denominado regulación del mercado de productos (RMP), la regulación del mercado de productos en México se encuentra entre las más restrictivas de la OCDE. La regulación de la entrada a las industrias en red, en especial en el sector servicios, podría flexibilizarse para aumentar la competencia. En el Capítulo 3 se discuten propuestas específicas. También sería conveniente revisar los mecanismos para establecer los precios administrados y concertados, especialmente de la gasolina. En México, la participación de los precios administrados (electricidad, gas natural, gasolina) y regulados (incluidas las telecomunicaciones y el tranporte público) en el IPC es de alrededor de 15%.

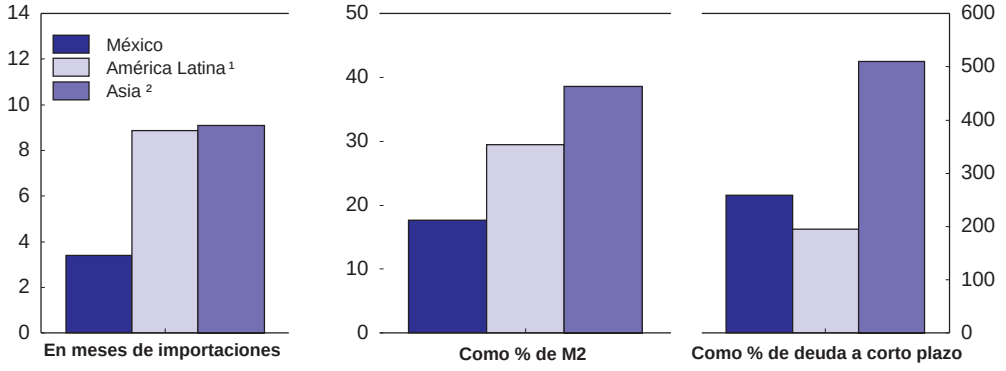
Deben tomarse medidas para anclar con mayor firmeza las expectativas inflacionarias al objetivo del banco central de 3%. Las rigideces en los mercados de productos fueron un

elemento que limitó el margen de maniobra del banco central al reducir la respuesta de la inflación a la caída de la demanda. Pero México también entró en la crisis con expectativas e inflación de precios superiores al objetivo del banco central. Si bien la inflación estaba por encima del objetivo en muchas economías emergentes y de la OCDE a mediados de 2008 a causa del incremento mundial en los precios de las materias primas, en México la inflación promedio durante el periodo 2003-2008, de aproximadamente 4.3%, estaba por encima de la meta de inflación del banco central (3%, con intervalo de variabilidad porcentual +/–1).[3] La estimación de una función de respuesta retrospectiva de la política monetaria para el periodo 2001-2008 indica que el banco central reacciona de manera contundente a los cambios en la inflación, aumentando la tasa de interés nominal en alrededor de 3 puntos porcentuales en el largo plazo en respuesta a una desviación de un punto porcentual de la inflación respecto a su objetivo (Anexo 1.A1). Esto es comparable con las cifras estimadas por Moura y Carvalho (2010). Las cifras estimadas en el Anexo 1.A1 indican además que al controlar la brecha de inflación, el banco central no responde a la brecha del producto. De acuerdo con la columna (2) del Cuadro 1.A1.1, este resultado es impulsado por la falta de una respuesta sistemática de las tasas de interés cuando la brecha del producto está en los dos tercios superiores de su distribución a lo largo del periodo en cuestión mientras que el banco central parece reducir la tasa de interés en respuesta a las disminuciones en la brecha del producto cuando ésta se ubica en el tercio más bajo de su distribución.[4] Sin embargo, estos resultados deben interpretarse con cautela, porque provienen de la estimación de formas reducidas simples, porque el periodo de muestreo es relativamente corto y porque las cifras estimadas de la brecha del producto son inciertas.

El nivel de los activos en moneda extranjera en México antes de la recesión de 2008-2009 era adecuado de acuerdo con las reglas generales convencionales, pero menor al de otros países emergentes. Los activos en moneda extranjera en la forma de reservas del banco central cubrían 3.4 meses de importaciones contra 9 en otros países emergentes de América Latina (Gráfica 1.9). Sin embargo, esto no tiene tanta importancia como en otros países, considerando el ajuste automático de las importaciones de bienes intermedios que se observa cuando disminuyen las exportaciones no petroleras. Según la llamada regla "Greenspan-Guidotti", que requiere que los activos en moneda extranjera cubran la deuda externa de corto plazo, la

Gráfica 1.9. **Reservas internacionales en vísperas de la crisis económica mundial**

Finales de 2007



1. Media aritmética de Brasil, Chile, Colombia.
2. Media aritmética de China, Indonesia, Corea, Malasia, Tailandia y Singapur.

Fuente: BIS-FMI-OCDE-Banco Mundial, *JEDH Database.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383470

cobertura de divisas de México en cierto modo era excesiva y más alta que en otros países emergentes de América Latina: las reservas internacionales cubrían aproximadamente 260% de la deuda externa a corto plazo contra 200% en una serie de países emergentes de América Latina a finales de 2007. Obstfeld *et al*. (2010) sostienen que la regla "Greenspan-Guidotti" se centra demasiado en los episodios de "alto repentino" durante los cuales las entradas de capital cesan de pronto. En cambio, un banco central preocupado por limitar la depreciación de la moneda tomaría en cuenta la posibilidad de los episodios de fuga de capital repentina. Los autores referidos sostienen que el total de los pasivos domésticos del sector bancario, independientemente de la denominación de la moneda, deben ser, por consiguiente, el determinante para la acumulación de activos en moneda extranjera. Al adoptar el punto de vista de Obstfeld *et al*. (2010) sobre la acumulación de reservas internacionales calculando la relación reservas internacionales-base monetaria amplia (M2), se observa que el nivel de reservas internacionales de México (18%) era inferior al de otros países emergentes de América Latina (30%). La estimación de una ecuación clásica de la demanda de divisas indica que, en 2007, el nivel de reservas internacionales de México era inferior a la media condicional en otros países (alrededor de 60%) una vez tomadas en cuenta varias características específicas del país, como el régimen cambiario o la apertura financiera (Anexo 1.A2). Cabe señalar que los resultados de este ejercicio no permiten inferir un nivel óptimo de reservas, y la media condicional, en cierto grado, puede estar impulsada por los países que acumulan reservas por razones ajenas a motivos preventivos.

Un nivel relativamente bajo de activos en moneda extranjera también pudo haber inhibido la respuesta de la política macroeconómica a la fuerte contracción de la producción. Durante la recesión de 2008-2009, los inversionistas en los mercados emergentes trasladaron progresivamente sus portafolios hacia activos en países avanzados que se consideraban más seguros, contribuyendo así a la depreciación de la moneda en los mercados emergentes. Si bien la "huida a la calidad" era una preocupación en una amplia gama de mercados emergentes, en México esas preocupaciones se agravaron por la opinión de los inversionistas en el sentido de que el nivel de activos en moneda extranjera disponible era moderado. En conjunción con un panorama incierto de la producción de petróleo y perspectivas débiles para la demanda externa en los años subsecuentes, esto pudo haber contruibido al aumento en las primas de riesgo en México, que fue más grande que en muchos otros mercados emergentes. Esto limitó el margen de maniobra de las políticas macroeconómicas. Al usar datos sobre una serie de países avanzados y emergentes, Obstfeld *et al*. (2009) muestran que los países con mayores activos en moneda extranjera en general tuvieron tipos de cambio más estables durante la recesión de 2008-2009.

El banco central ha acumulado reservas extras en moneda extranjera, incluso mediante la conversión a pesos de los ingresos en divisas de PEMEX, y otro mecanismo basado en reglas preestablecidas que se introdujo en febrero de 2010. En noviembre, el nivel de reservas internacionales había aumentado en unos 20 mil millones de dólares estadounidenses. Por otra parte, suprimir los límites máximos para los activos acumulados en los fondos de estabilización petrolera, así como introducir una regla fiscal estructural también darían lugar a una acumulación más rápida de activos en moneda extranjera, lo cual podría usarse para futuras contingencias. Los modelos de reservas óptimas (Jeanne y Rancière, 2006) indican que los costos de oportunidad de mantener las reservas pueden ser considerables. Por tanto, deben explorarse otros mecanismos multilaterales de aseguramiento. En especial, las autoridades deberían considerar la cobertura conjunta de riesgos mediante acuerdos con otros bancos centrales (Becker *et al*., 2007) y el seguro a través del FMI si los mecanismos para miembros con fundamentos sólidos se ponen a su disposición en forma permanente. México ha sido un

precursor en este ámbito, y en enero de 2011 el país amplió su línea de crédito flexible (LCF) de carácter preventivo a un año por 47 mil millones de dólares estadounidenses, a una línea de dos años por 73 mil millones de dólares estadounidenses. Tanto el autoseguramiento mediante la acumulación de reservas como el aseguramiento multilateral a través de los acuerdos internacionales reafirmarán la confianza de los inversionistas en tiempos de crisis.

Las reformas estructurales aumentarían la capacidad de la economía para resistir choques

Deben tomarse medidas para reducir el carácter procíclico del sistema financiero

El sistema financiero mexicano sorteó la recesión de 2008-2009 relativamente bien, pero la desaceleración del crédito fue más pronunciada que en otros países emergentes de América Latina y de la OCDE. Hasta cierto punto, la capacidad de recuperación del sistema financiero mexicano (véase Recuadro 1.2 para una perspectiva general) refleja las mejoras en la supervisión y la regulación prudencial después de la "crisis del Tequila" de 1994: los requerimientos mínimos de capital son congruentes con los estándares internacionales, el seguro de depósito bancario se ha transformado de una garantía general a un sistema con cobertura limitada, y la estructura institucional para la supervisión financiera se ha modernizado (Consejo de Estabilidad Financiera, 2010). La fuerte rentabilidad de los bancos mexicanos antes de la recesión de 2008-2009 condujo a la acumulación de grandes reservas

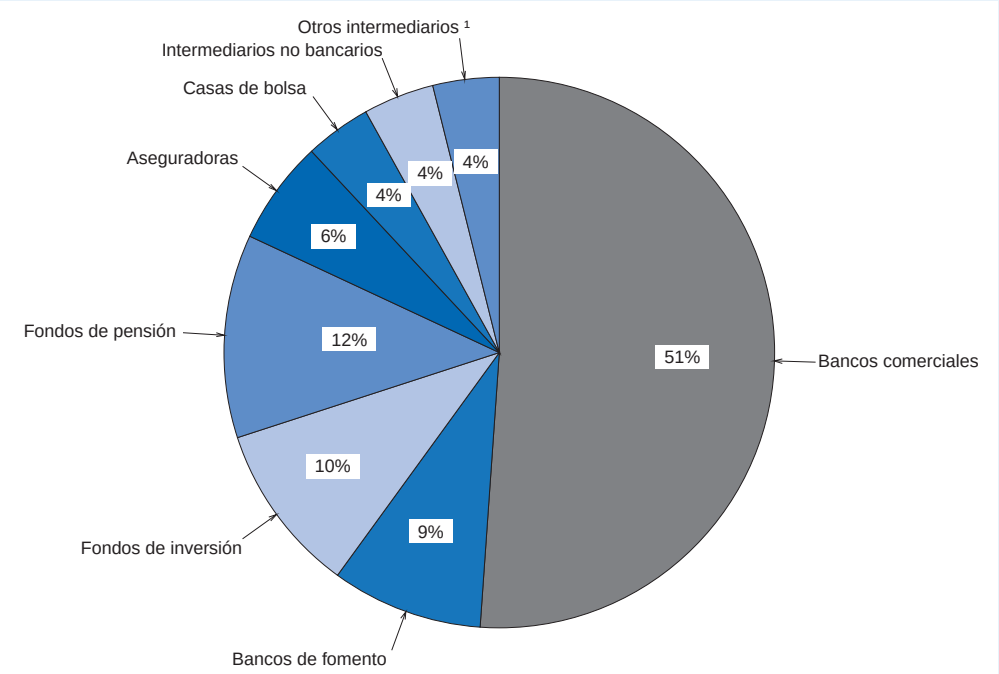
Recuadro 1.2. **El sistema financiero mexicano**

El sistema financiero mexicano cuenta con una diversidad considerable, pero está dominado por importantes grupos extranjeros. Incluye bancos comerciales, fondos de pensión, bancos de fomento de propiedad pública, bancos de inversión e intermediarios financieros no bancarios, entre otras instituciones (Gráfica 1.10). Los grupos extranjeros están presentes en la mayoría de las líneas del negocio financiero y dominan el segmento de la banca comercial, lo que representa alrededor de 70% de todos los activos bancarios. El segmento de la banca comercial también está muy concentrado, las tres instituciones más importantes representan alrededor de 55% del total de los activos. Los intermediarios financieros no bancarios no reciben depósitos y están integrados por las Sofoles —que se especializan en una sola línea de negocios, como las hipotecas— y las Sofomes —que pueden participar en múltiples líneas de negocio—. Las instituciones de microcrédito y de ahorro y préstamo (Sociedades Financieras Populares y las Cooperativas de Ahorro y Préstamo) son pequeñas desde el punto de vista de los activos del sistema en su conjunto, pero importantes en cuanto a la mejora del acceso a los mercados financieros para los segmentos de población con servicios insuficientes. Los bancos de fomento facilitan el acceso al crédito a las empresas y familias que no cuentan con suficientes servicios, además, proporcionan financiamiento y garantías a instituciones financieras privadas. Los bancos comerciales, de inversión y de fomento son supervisados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); las aseguradoras, por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), y los fondos de jubilación, por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es responsable del desarrollo general y de la estabilidad del sistema financiero. Entre las funciones del banco central está la de velar por la estabilidad del sistema financiero. Las Sofoles y las Sofomes con vínculos patrimoniales con bancos comerciales en la actualidad son supervisadas por la CNBV, pero las demás instituciones quedan fuera del perímetro normativo.

Recuadro 1.2. **El sistema financiero mexicano** *(cont.)*

Gráfica 1.10. **La estructura del sector financiero mexicano**

Como porcentaje de los activos totales, diciembre de 2009



1. Incluye las empresass de arrendamiento financiero, factoraje, ahorro y préstamos, cooperativas de crédito y afianzadoras.

Fuente: Banco de México.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383489

y márgenes adicionales de capital, que también apuntalaron la capacidad de los bancos mexicanos para absorber pérdidas. Por consiguiente, el apoyo oficial al sistema financiero fue limitado y consistió principalmente en proporcionar liquidez. A pesar de la estabilidad sistémica, la desaceleración en el crecimiento del crédito en México fue más pronunciada que en otros países emergentes y desarrollados (véase Gráfica 1.4).

Las mejoras continuas en la supervisión y la regulación financieras serán especialmente importantes para mantener la estabilidad financiera mientras se siguen desarrollando los mercados financieros. La profundización y modernización de los mercados financieros mexicanos puede traer beneficios en términos de crecimiento (Rajan y Zingales, 1998). En especial, las pequeñas y medianas empresas, incluso en el sector servicios, se beneficiarían de un mejor acceso al crédito, como se explica más adelante.

La contracción relativamente fuerte del crédito en México en comparación con otros países emergentes o de la OCDE durante la recesión de 2008-2009 se relacionó, en parte, con una caída en el crédito al consumo. Aunque la desaceleración del crédito en cierta medida pudo haber reflejado una disminución en la demanda de crédito debido a la agudeza de la recesión en México, es evidente que también contribuyeron los estándares de crédito más estrictos. El crédito al consumo empezó a contraerse en 2007, mucho antes de la caída del consumo privado. Además, otros países que sufrieron fuertes contracciones en el consumo privado sólo experimentaron desaceleraciones leves del crecimiento del

crédito. En México, el crédito se expandió a una tasa anual promedio de cerca de 20% (en términos reales) entre 2005 y 2007, principalmente a causa de una rápida expansión del crédito al consumo. La expansión estuvo acompañada de un deterioro en los estándares de elegibilidad de crédito, lo cual llevó a un fuerte aumento de créditos morosos y de los requerimientos de provisión para pérdidas de crédito cuando se dio el punto de inflexión en el ciclo económico.[5] Esas pérdidas fueron manejables para los bancos gracias a las amplias reservas y los márgenes adicionales de capital acumulados antes de 2007, pero probablemente inhibieron el crédito bancario total.[6] En todos los países hay información empírica contundente de que la magnitud de la contracción del crédito durante la crisis mundial económica y financiera de 2008-2009 se relacionó positivamente con el tamaño de la expansión previa a la crisis (Aisen y Franken, 2010).

El desarrollo de un marco macroprudencial facilitaría la detección de vulnerabilidades sistémicas en periodos de alza y la adopción oportuna de medidas correctivas. El gobierno está instituyendo un Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, que es una medida positiva para una coordinación más estrecha entre las autoridades financieras.[7] El mandato del Consejo es identificar los riesgos sistémicos y recomendar políticas a los supervisores. Con el tiempo, sería útil establecer normas transparentes sobre el intercambio de información y poner en claro cuáles son los derechos y las obligaciones de los supervisores sectoriales frente a las recomendaciones del Consejo. En el corto plazo, hay posibilidades de mejorar la cooperación entre la autoridad bancaria (CNBV) y el banco central respecto a las pruebas de estrés del sector bancario: pese a una mejor comunicación sobre los resultados, las pruebas de estrés de los bancos siguen diseñándose por separado en la CNBV y el banco central.

Existe margen para seguir creando instrumentos regulatorios contracíclicos y mejorar el procedimiento de quiebra bancaria. La CNBV ha cambiado ya de un esquema de pérdidas incurridas a uno de pérdidas esperadas en los requerimientos de provisión para préstamos incobrables de crédito al consumo. La CNBV planea adoptar un esquema de pérdidas esperadas para préstamos hipotecarios y para préstamos a empresas y municipios durante los próximos años. Al suponer que la probabilidad de incumplimiento es independiente del ciclo económico, el nuevo enfoque reduciría el carácter procíclico de los requerimientos de provisión para pérdidas de crédito y mejoraría los estándares de elegibilidad en las fases de expansión. La CNBV también tiene previsto introducir un requerimiento de capital contracíclico además de los requerimientos mínimos de capital actuales. Ésta es una medida positiva para reducir más el carácter procíclico del crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la CNBV, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y el Banco de México también están trabajando en una propuesta de ley para mejorar el procedimiento de quiebra bancaria, lo que incluye proporcionar mayor certidumbre jurídica a los depositantes y simplificar los trámites para la liquidación de activos. Ello limitaría los riesgos sistémicos y los costos fiscales de las quiebras bancarias.

El gobierno debería considerar la posibilidad de introducir al perímetro normativo a los intermediarios financieros no bancarios importantes y mejorar la información sobre todos los intermediarios no bancarios. Las Sofoles y las Sofomes se financian principalmente a través de préstamos bancarios (80%) y la emisión de papel comercial en la Bolsa Mexicana de Valores. Durante la recesión de 2008-2009, la solvencia financiera de estas instituciones se deterioró de manera notable. El financiamiento se redujo temporalmente mientras los préstamos morosos aumentaban, debido en parte a que se dio prioridad a empresas y familias sin acceso al sistema bancario formal, lo que dio por resultado un mayor riesgo crediticio. Aunque las Sofoles y las Sofomes representan sólo alrededor de 3% de todos los

activos del sistema financiero, la exposición a estas instituciones a través de préstamos o de vínculos patrimoniales es probable que haya frenado los préstamos de bancos comerciales. Hasta ahora sólo las Sofoles y las Sofomes con vínculos patrimoniales con los bancos comerciales son reglamentadas y supervisadas por la CNBV. El gobierno está considerando instituir un régimen voluntario en el que puedan inscribirse otras Sofoles y Sofomes; además, quizá sea necesario establecer estándares regulatorios más estrictos en parte del sector. Una nueva ley ha fortalecido la regulación de las cooperativas de ahorro y préstamo, incluso mediante la creación de un nuevo fondo privado de seguro de depósito bancario para proteger los ahorros de los afiliados, y la supervisión mediante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).

El gobierno debería considerar adoptar estándares más estrictos para los préstamos de instituciones relacionadas entre sí a fin de reducir el riesgo de contagio financiero a través de bancos de propiedad extranjera. Cetorelli y Goldberg (2010) aportan evidencia respecto a que los choques desfavorables al financiamiento de los bancos matrices de países desarrollados afectan a sus filiales en los países emergentes. El contagio del banco matriz a la filial se produce al aumentar el endeudamiento de las filiales en el exterior para paliar la escasez de recursos. Esta transferencia interna de capital puede reducir la oferta de crédito por parte de la filial extranjera si ésta no tiene acceso a fuentes de financiamiento compensatorio. En México, el regulador del sector bancario observó mayores flujos de liquidez entre los bancos matrices y sus filiales extranjeras durante la recesión de 2008-2009, pero no eran de una magnitud que representara una amenaza sistémica. Aunque el comportamiento crediticio de los bancos extranjeros no difiere considerablemente del de los bancos nacionales, el gobierno debe pensar en aplicar normas más estrictas a los préstamos de instituciones relacionadas entre sí para evitar las salidas de liquidez que reducen la oferta de préstamos de la filial mexicana cuando el banco extranjero está bajo presión. En la actualidad el límite máximo para los préstamos de instituciones relacionadas entre sí es de 50% del capital de la filial mexicana. Debe calibrarse cuidadosamente la reducción de ese límite máximo, ya que los beneficios en cuanto a una mayor resistencia a choques por parte del sistema financiero deben sopesarse contra la disminución de incentivos a la inversión para los bancos extranjeros.

El gobierno también debería considerar el fortalecimiento de la autonomía técnica y presupuestaria de la entidad de supervisión bancaria. El papel relativamente importante de los bancos públicos de desarrollo en el sistema bancario mexicano podría justificar que se limitara la influencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer el presupuesto de la CNBV (Consejo de Estabilidad Financiera, 2010). En la actualidad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fija el presupuesto de la CNBV, lo que puede ser una limitación para que ésta tome decisiones de manera independiente, aunque no hay pruebas de que la Secretaría ejerza presión sobre la CNBV, y la falta de problemas en el sistema financiero durante la reciente crisis financiera internacional indica que la regulación y la supervisión fueron adecuadas.

El financiamiento de los bancos públicos de desarrollo ofreció un impulso contracíclico al crédito durante la crisis, pero ahora el gobierno debe pensar en retirar los préstamos excepcionales. Al igual que en otros países latinoamericanos (FMI, 2010), los bancos públicos de desarrollo aumentaron vertiginosamente los empréstitos cuando el sistema financiero privado se paralizó en forma parcial, con los préstamos incrementándose en alrededor de 40% en términos reales entre septiembre de 2008 y diciembre de 2009 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010). Los bancos públicos de desarrollo están sujetos a las mismas reglas que los bancos comerciales privados, y son supervisados por la entidad supervisora bancaria. Pero el mayor financiamiento de los bancos públicos de desarrollo puede, aun así, distorsionar la competencia en situaciones normales, de "no crisis", posiblemente con costos altos de

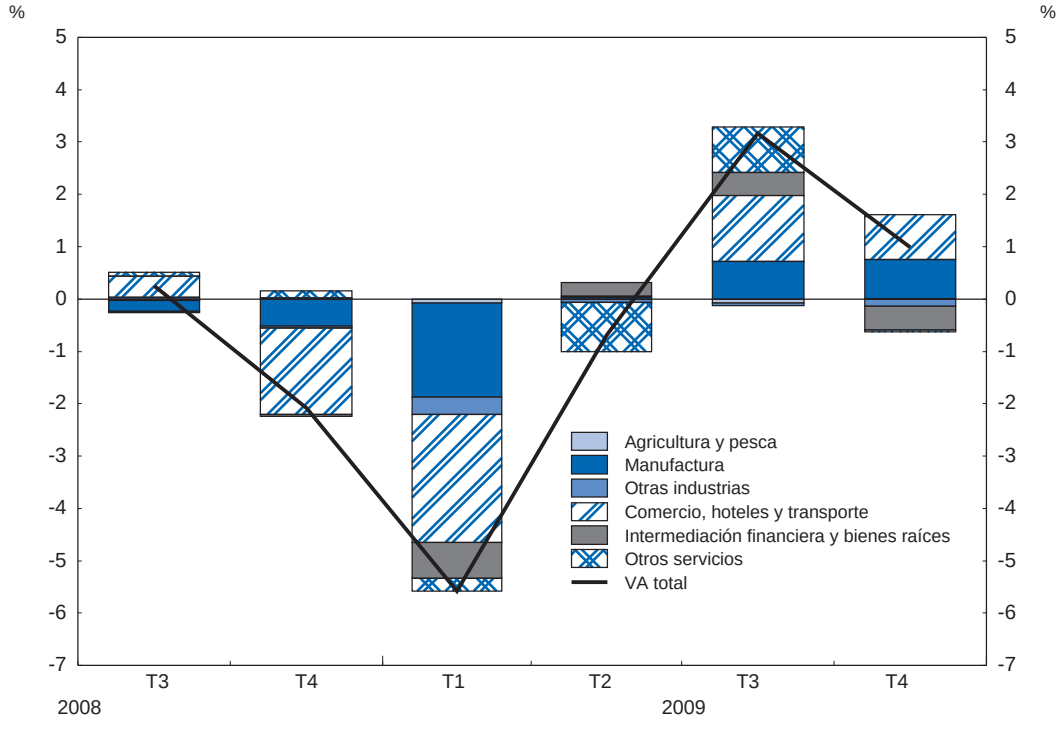
eficiencia ya que la garantía explícita del Estado de los bancos públicos de desarrollo les da una ventaja en términos de financiamiento sobre los bancos privados y es un pasivo contingente para las finanzas públicas (Prasad, 2010). Por tanto, la banca de desarrollo debería retirar paulatinamente las operaciones de préstamos excepcionales. En especial, debería ponerse fin a los préstamos directos a los segmentos del mercado que tienen acceso al crédito privado en situaciones normales, como los sectores automotriz, turístico y del transporte. Sin embargo, estas operaciones sólo representaron 5% del saldo total de los bancos de desarrollo en 2009. En cambio, en situaciones normales, los bancos públicos de desarrollo deben centrarse en acuerdos de cofinanciamiento con el sector privado; por ejemplo, a través de garantías de crédito, como ya lo han hecho en el pasado. Esto limitaría los riesgos para las finanzas públicas y mejoraría el desarrollo financiero a través de la diseminación de los conocimientos especializados de los bancos de desarrollo al sector privado, por ejemplo, en el área de finanzas para infraestructura a largo plazo (Armendáriz de Aghion, 1999; Levy Yeyati *et al.*, 2004).

Deben tomarse medidas para alentar el desarrollo de un sector de servicios al consumidor moderno

Reducir la sensibilidad del sector servicios a los choques externos será decisivo para aminorar la volatilidad macroeconómica, ya que el sector representa más de 60% del PIB. De hecho, durante la recesión de 2008-2009, la baja en el valor agregado de las manufacturas sólo representó un tercio de la baja en el PIB total (Gráfica 1.11). La baja de 6% en el valor agregado de los servicios en el primer trimestre de 2009 representó los dos

Gráfica 1.11. **Crecimiento real con respecto al valor agregado por actividad**

Del trimestre anterior, tasas simples



Fuente: OCDE, *National Accounts Database.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383508

tercios restantes. En Canadá, donde el tamaño del sector manufacturero y la dependencia de las exportaciones de los Estados Unidos de América son similares, el sector servicios se mantuvo mucho mejor, lo cual contribuyó a una recesión más leve.

El análisis empírico demuestra que sólo una parte de la fuerte sincronización del ciclo económico entre México y los Estados Unidos de América se debe a vínculos de la exportación de manufacturas. Es bien sabido que el ciclo económico mexicano está muy sincronizado con la situación económica en los EUA, lo que generalmente se atribuye a esos vínculos (Chiquiar y Ramos-Francia, 2004, 2008; Sosa, 2008). En efecto, las fluctuaciones en la producción industrial de los Estados Unidos de América provocan una respuesta amplificada del valor agregado de las manufacturas mexicanas (Recuadro 1.3). Un aumento de un punto porcentual en la producción industrial de los EUA lleva a un aumento del PIB manufacturero mexicano de un punto porcentual en el mismo trimestre y a un incremento porcentual de más de un punto en el siguiente trimestre.[8] Pero el análisis empírico también muestra que la sensibilidad del sector servicios mexicano a la situación en los EUA contribuye a la sincronización del ciclo económico. Durante el periodo 1996-2009, el valor agregado de los servicios mexicanos respondió al aumento de un punto porcentual en la producción industrial de los EUA con un aumento de 0.7 puntos porcentuales en el mismo trimestre y un aumento de 1.1 puntos porcentuales en el trimestre inmediatamente después del choque (Gráfica 1.12). Empezando en el segundo trimestre después del choque, el efecto se debilita paulatinamente. Por el contrario, el valor agregado de los servicios de Canadá no responde inmediatamente a los choques en la producción industrial de los EUA, y la reacción en el trimestre inmediatamente posterior al choque es mucho más débil que en México: la respuesta a un aumento de un punto porcentual en la producción industrial de los EUA es de alrededor de 0.35 puntos porcentuales.

Recuadro 1.3. **Análisis de vector autorregresivo (VAR) de la transmisión de choques externos en México y Canadá**

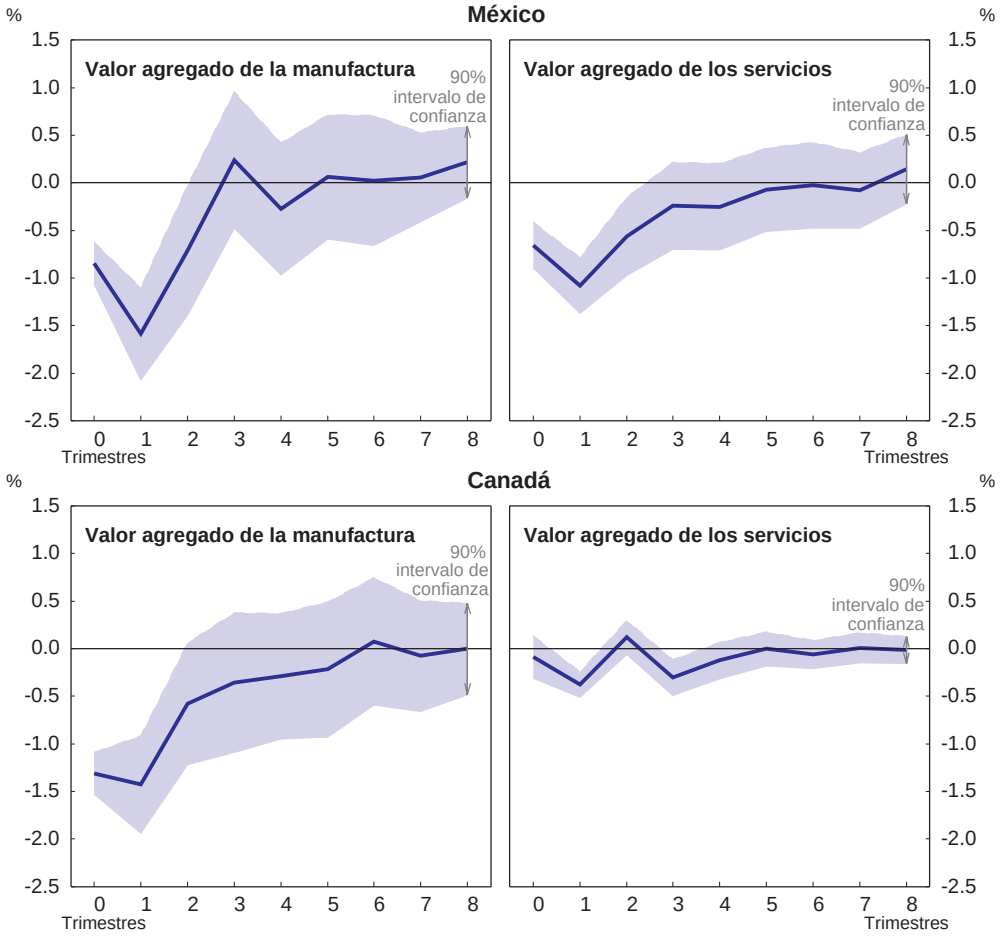
- **Motivación:** Ambos países tienen vínculos semejantes con los Estados Unidos de América a través del comercio, la IED y el sistema financiero.
- **Especificación :**
  - La muestra abarca el periodo T1/1996 – T4/2009. La cantidad de rezagos incluidos se determina usando el criterio de Akaike, que indica una longitud óptima de rezago de cuatro trimestres. Una raíz unitaria en la serie de tiempo para el valor agregado de los servicios y manufactura mexicanos no puede rechazarse usando una prueba simple Dickey-Fuller Aumentada. Por tanto, todas las variables son diferenciadas en primer orden para evitar resultados de regresión espurios.*
  - Las funciones de impulso-respuesta que se muestran en la Gráfica 1.2 corresponden a la estimación de un modelo VAR con un bloque exógeno, que incluye la producción industrial de los Estados Unidos de América, el valor agregado de la manufactura mexicana y el valor agregado de los servicios mexicanos. La restricción de exogeneidad de bloque impuesta es que el desempeño de los sectores mexicanos de manufactura y servicios no repercute en la producción industrial de los EUA, lo cual se logra fijando en cero los coeficientes en los rezagos del valor agregado de la manufactura y servicios

Recuadro 1.3. **Análisis de vector autorregresivo (VAR) de la transmisión de choques externos en México y Canadá** *(cont.)*

mexicanos en la ecuación de la producción industrial de los Estados Unidos de América. La identificación de las funciones impulso-respuesta requiere, además, imponer limitaciones a la correlación contemporánea entre los choques. Esto se logra mediante la descomposición sencilla de Cholesky que se muestra a continuación. La producción industrial de los EUA puede repercutir contemporáneamente en el valor agregado de la manufactura y los servicios mexicanos, y el valor agregado de la manufactura mexicana puede influir en el valor agregado de los servicios, pero no al revés. Las pruebas de causalidad de Granger confirman la plausibilidad de estos supuestos.

Gráfica 1.12. **Impulso-respuestas a choques en la producción industrial estadounidense en México y Canadá**[1]

Choque negativo de 1% para la producción industrial de los EUA



1. Impulso-respuestas estimadas a partir de una variable exógena-bloque como la producción industrial de los EUA, el valor agregado de la manufactura y el valor agregado de los servicios durante el periodo T1/1996 – T4/2009.

Fuente: INEGI; Estadísticas de Canadá; OCDE, *Economic Outlook Database*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383527

Recuadro 1.3. **Análisis de vector autorregresivo (VAR) de la transmisión de choques externos en México y Canadá** *(cont.)*

- **Robustez**: Las funciones impulso-respuesta antes mostradas son robustas a varios cambios en la especificación del modelo.
  - Inclusión de otros factores determinantes del valor agregado de las manufacturas y los servicios: el tipo de cambio efectivo, los precios del petróleo, la tasa de interés real en los EUA.
  - El uso de una variable de choque de los EUA diferente: PIB de los EUA, demanda de las importaciones de los EUA, consumo privado de los EUA.
  - El uso de una muestra diferente: excluir la recesión de 2008-2009 de la muestra limitándola al periodo T1/1996-T4/2008.
  - El uso de un conjunto diferente de restricciones estructurales sobre la matriz varianza-covarianza entre los choques en vez de una descomposición simple de Cholesky: restringir la transmisión directa de choques de los EUA sobre el valor agregado de los servicios mexicanos a cero. Esto produce una respuesta 40% menor del valor agregado de los servicios mexicanos al choque de los EUA que, en líneas generales, coincide con la respuesta directa estimada en el modelo sin restricciones.
- **Conclusión**: Aunque la respuesta del sector manufacturero a los choques de los EUA es similar en México y Canadá, el sector servicios canadiense parece estar mejor protegido.

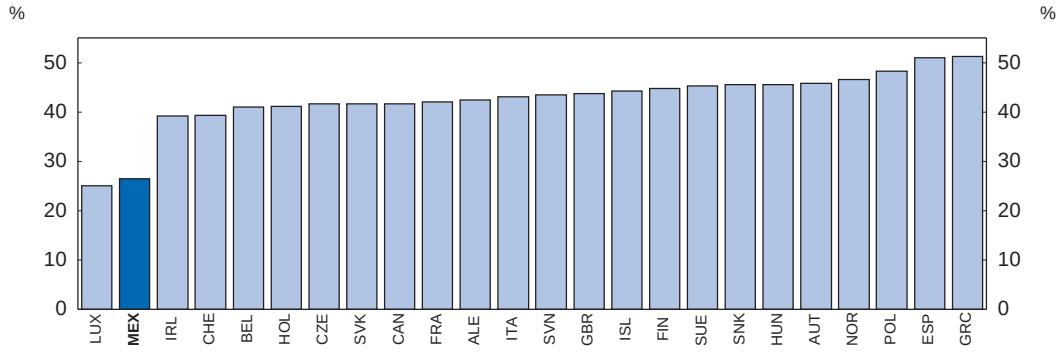
* Una raíz unitaria para la producción industrial de los EUA durante el periodo de muestra es rechazada a un nivel de significancia de 1%, lo que excluye la cointegración y la estimación de un Modelo de Vector de Corrección del Error (VECM, por sus siglas en inglés).

En México, las fuertes relaciones entre la industria manufacturera y los servicios agregan volatilidad a la economía. La sensibilidad del valor agregado de los servicios mexicanos a las fluctuaciones en las condiciones económicas de los EUA parece estar impulsada en parte por vínculos más fuertes entre los sectores manufacturero y de servicios. Esto puede verse a partir de la respuesta del sector de los servicios mexicanos a un choque en el sector manufacturero: un aumento de un punto porcentual en el valor agregado manufacturero mexicano se traduce en un aumento inmediato de 0.4 puntos porcentuales en el valor agregado de los servicios mexicanos, contra una respuesta estadísticamente no significativa de los servicios a la industria manufacturera en Canadá. Esto es así porque el sector servicios de México se orienta hacia actividades que son muy dependientes de la industria manufacturera, tales como el transporte y el comercio al mayoreo. En cambio, en Canadá y en casi todos los demás países de la OCDE la parte que corresponde a los servicios al consumidor es mucho mayor (Gráfica 1.13).

Flexibilizar las regulaciones del sector servicios que limitan la competencia estimularía el desarrollo de un sector de servicios al consumidor más moderno. Según el indicador ECTR de la OCDE, que mide la regulación en sectores de servicios específicos (energía, comunicaciones y transporte), México se encuentra entre los países con la regulación más restrictiva en la OCDE.[9] En el Capítulo 3 se muestra que hay fuertes barreras a la entrada en una amplia variedad de sectores de servicios, incluidas las telecomunicaciones, el transporte de pasajeros y la banca de menudeo. A pesar de las importantes mejoras alcanzadas, quizá sea necesario tomar más medidas para promover una mayor competencia y crecimiento en

Gráfica 1.13. **Participación de los servicios al consumidor en el total del valor agregado de los servicios**[1]

2008[2]



1. Los servicios al consumidor se definen como los servicios totales menos el comercio al por mayor, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, las finanzas, los seguros, los bienes inmuebles y los servicios empresariales.
2. 2007 para Irlanda, Bélgica, Canadá, Alemania, Reino Unido, Suecia, Hungría, Noruega y Polonia.

Fuente: OCDE, *STAN Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383546

estos sectores. Flexibilizar estas regulaciones de acuerdo con lo mencionado en el Capítulo 3 estimularía el crecimiento de la productividad y haría la composición de los servicios de México más parecida a la observada en otros países de la OCDE.

Las restricciones de crédito también han contribuido al subdesarrollo relativo del sector interno de servicios al consumidor en México. Tornell *et al.* (2004), por ejemplo, encuentran que las restricciones de crédito afectan al sector servicios mexicano en forma especialmente grave. Después de la "crisis del Tequila" de 1994, las condiciones financieras restrictivas frenaron la inversión y el crecimiento del sector servicios, mientras que el sector manufacturero se benefició del financiamiento extranjero, incluyendo la IED. Aunque el crédito empezó a expandirse con vigor a partir de 2003, esa expansión se desaceleró, al principio, a causa de problemas relacionados con préstamos al consumo y luego durante la recesión.

Existe un margen para fortalecer los derechos de los acreedores. La ley de quiebras se reformó en el año 2000 y México ahora ocupa una posición relativamente alta en relación con otros mercados emergentes en la facilidad para cerrar un negocio.[10] Sin embargo, varias características de la economía mexicana siguen dificultando que los acreedores recuperen la posesión de bienes en garantía. Para la recuperación de bienes físicos es necesario que existan registros de la propiedad y un sistema judicial que prevea la adecuada aplicación de la ley. En México, los registros de propiedad son inadecuados: las personas que consultan los archivos tienen acceso a los expedientes originales, lo cual les permite modificar la información; muchas ventas de bienes no se registran ante las autoridades; hay múltiples propietarios de un mismo bien, y el registro público de la propiedad no está enlazado con el del impuesto predial, lo que limita los incentivos de los municipios para actualizarlo (Haber, 2009). Con el fin de reducir este problema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó en 2010 un padrón de garantías de crédito, el Registro Único de Garantías Mobiliarias (RUG). Adicionalmente, cuando los banqueros proceden a ejecutar la hipoteca, la recuperación de la garantía puede demorarse por largos periodos a través de la emisión de amparos (procedimientos de apelación constitucional).

Actualmente, se encuentra en curso un proyecto para instituir tribunales comerciales especializados que podrían reducir este problema.

Los bienes en garantía y el respeto a los derechos de los acreedores son en particular importantes para el crédito empresarial. Los préstamos empresariales dependen considerablemente más del sistema jurídico y de la aplicación de la ley que el microcrédito y los préstamos al consumo, que a menudo absorben el riesgo crediticio en los márgenes de interés. Cierto tipo de bienes en garantía implicados en los préstamos empresariales (por ejemplo, cuentas por cobrar, maquinaria y equipo, inventarios) son más difíciles de identificar (como las cuentas por cobrar), cuentan con mercados secundarios menos eficientes (como maquinaria y equipo específicos a una empresa) y pierden valor con mayor rapidez (por ejemplo, los inventarios de materias primas) que las propiedades inmobiliarias o los bienes de consumo duradero, como los automóviles. Además, los burós de crédito tienen mayores dificultades para dar seguimiento al historial de crédito de las empresas que al de las personas, sobre todo en una economía donde el sector informal es grande. La evolución del crédito en los años previos a la recesión de 2008-2009 es congruente con esta visión, ya que el acceso al crédito siguió siendo difícil para las empresas, mientras que otras formas de crédito vivieron un auge. El crédito comercial creció 1.4% en promedio en términos reales entre 2002 y 2007, en tanto que el crédito al consumo se expandió a una tasa real promedio de 35%. En un estudio de empresas en 54 países, Beck *et al*. (2005) encuentran que la fracción de empresas que reporta restricciones de financiamiento graves es más alta en México que en el resto de los países estudiados. Como las empresas mexicanas en el sector comerciable de la economía al menudo tienen acceso a recursos del exterior —mediante bancos, clientes o proveedores (FMI y Banco Mundial, 2006)—, la debilidad de los derechos de los acreedores puede afectar al sector servicios en forma especialmente severa. Para apoyar el desarrollo de un sector interno de servicios al consumidor que sea menos dependiente de la manufactura, el gobierno debe aplicar con diligencia las medidas previstas para consolidar los derechos de los acreedores modernizando el registro público de la propiedad. También debe apoyar medidas que aseguren que la recuperación de bienes en garantía no se demore indebidamente a través del otorgamiento de amparos.

Reforzar la competencia en el sector bancario podría contribuir a facilitar el acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas del sector servicios, pero las cuestiones de estabilidad financiera deben considerarse adecuadamente. En los últimos años, varias reformas han aumentado la transparencia y la protección al consumidor en el sector bancario mexicano (Chiquiar y Ramos-Francia, 2009). En el Capítulo 3 se analiza cómo los costos que representan para el consumidor el cambiar de banco podrían reducirse aún más para aumentar la competencia. El gobierno también ha tomado medidas para reforzar la competencia del lado de la oferta. Entre otras medidas, los requisitos mínimos de capital para los nuevos participantes se redujeron y se autorizaron instituciones financieras no bancarias, incluidos los bancos de nicho y los corresponsales bancarios. Las autoridades también han liberalizado el acceso al sistema de pagos interbancarios, que liquida las transacciones entre instituciones financieras. Sin embargo, sigue habiendo acceso discriminatorio a los sistemas de pagos al menudeo. Estos sistemas liquidan las transacciones entre particulares y empresas, sobre todo cheques, tarjetas de pago y transferencias electrónicas. Los grandes bancos con redes extensas pueden hacer que el acceso de competidores más pequeños o de nuevos participantes a sus sistemas de pago sea costoso al cobrar comisiones altas. Por tanto, las autoridades deben seguir aumentando el acceso a los sistemas de pago al menudeo para todos los bancos, lo que aumentaría la competencia y probablemente reduciría las comisiones y el costo del crédito

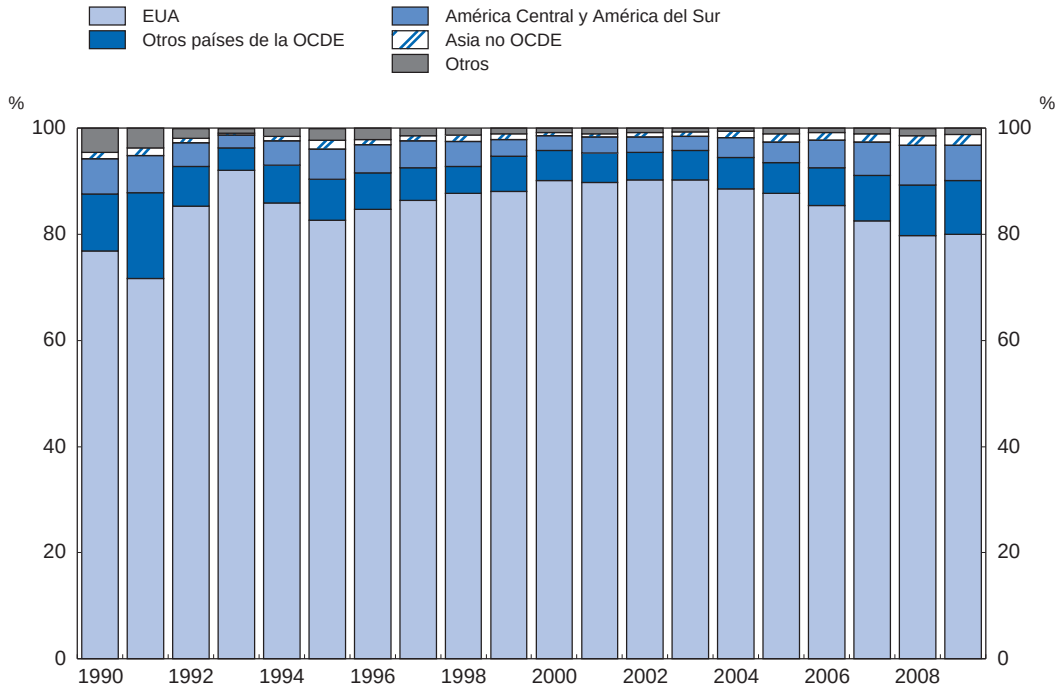
para empresas y consumidores por igual. Al mismo tiempo, las autoridades deben poner cuidado en mantener la estabilidad del sistema financiero. Aunque no hay una respuesta clara a la pregunta de si en general hay un intercambio entre competencia y estabilidad financiera (Beck, 2008), las dificultades de las instituciones financieras no bancarias durante la recesión de 2008-2009 muestran que puede generarse tensión entre los objetivos de la profundización financiera y la estabilidad financiera.

La política comercial podría facilitar el acceso de los exportadores a una gama más amplia de mercados extranjeros

Las exportaciones han aumentado marcadamente durante los dos últimos decenios y están dirigidas principalmente a los EUA y a la manufactura, en especial el ensamblaje de exportaciones. Sin embargo, durante la última década ha habido un importante proceso de diversificación de las exportaciones, que ha resultado en una participación de las exportaciones no petroleras que van a los EUA menor a la de antes de que entrara en vigor el TLCAN, en 1994. No obstante, alrededor de 80% de las exportaciones mexicanas van a los Estados Unidos de América (Gráfica 1.14) y aproximadamente 50% de las exportaciones de manufactura son producidas por las llamadas maquiladoras o plantas de ensamblaje de exportaciones (Hanson, 2010). Estas plantas importan sus insumos principalmente del extranjero (sobre todo de los EUA), los arman en productos finales y los vuelven a exportar a los EUA.

Gráfica 1.14. **La participación de las exportaciones no petroleras a los EUA sigue siendo alta**

Como porcentaje de las exportaciones no petroleras totales



Fuente: OCDE, *International Trade by Commodity Statistics Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383565

El patrón de especialización de las exportaciones de México está condicionado en buena parte por la geografía y la ventaja comparativa. Dados el tamaño y la proximidad del mercado de los EUA, no es sorprendente que el grueso de las exportaciones mexicanas vaya a ese país (Feenstra, 2003). Los países en las primeras etapas de desarrollo económico también tienden a especializarse en exportaciones de valor agregado relativamente bajo (Newfarmer *et al.*, 2009). La mayoría de los países asiáticos industrializados empezaron su desarrollo industrial por medio del ensamblaje de exportaciones, pero más adelante pasaron a la fabricación de equipo original y al desarrollo de marcas propias. México todavía no hace esta transición.

El predominio de los EUA en las exportaciones mexicanas y la especialización en el ensamblaje de exportaciones contribuyen a la volatilidad del producto. La transmisión de las fluctuaciones económicas en los EUA hacia México es fuerte: la evidencia empírica indica que los choques en la producción de los EUA se amplifican en México (véase Recuadro 1.3). Durante la recesión de 2008-2009 el PIB de los Estados Unidos de América disminuyó 4% del nivel máximo al mínimo, mientras el PIB mexicano cayó 8.5%. Bergin *et al.* (2009) encuentran que incluso entre sectores manufactureros definidos con una menor agregación, la volatilidad del valor agregado en México es el doble que en los EUA. Una de las razones puede ser que las empresas subcontratan en México etapas de producción particularmente volátiles, como el ensamblaje, mientras mantienen las menos volátiles en los EUA, como la casa matriz y las actividades directivas.

Las políticas que refuerzan la especialización comercial de México deberían revisarse. Haddad *et al.* (2010) observan que las exportaciones más diversificadas en cuanto a productos y geografía protegen a los países contra los choques externos. Para el caso mexicano, esto implica fortalecer los vínculos de las exportaciones con una gama más amplia de países, y es probable que la transición del ensamblaje de exportaciones a las actividades de productividad superior reduzca la vulnerabilidad a los choques desfavorables de los EUA. Esto podría lograrse promoviendo el acceso de los exportadores mexicanos a más mercados extranjeros en condiciones similares a las de los Estados Unidos de América y eliminar los obstáculos a las exportaciones en una amplia variedad de sectores, como la minería, la energía y los servicios.

A finales de 2008, México anunció una ambiciosa reducción unilateral de aranceles a las importaciones para el periodo 2009-2013. Se espera que esta reducción unilateral de aranceles reduzca la tarifa industrial promedio de 10.4% en 2008 a 4.3% en 2013. Al aumentar la competencia y reducir el costo de los bienes intermedios, la reducción unilateral de aranceles ayudará a mejorar la competitividad de las exportaciones mexicanas. Pero lograr una mayor diversificación geográfica también exigirá aumentar el acceso de los exportadores mexicanos a una variedad más amplia de mercados extranjeros.

Actualmente los exportadores mexicanos gozan de acceso libre de aranceles a los EUA y Canadá gracias al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). México también ha suscrito acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y una serie de países de América Latina. De hecho, esos acuerdos pueden haber contribuido a la caída en la participación de las exportaciones que van a los EUA, de alrededor de 90% a principios de la década de 2000 a aproximadamente 80% en 2009 (véase Gráfica 1.14). A escala mundial, los acuerdos bilaterales de libre comercio son una segunda mejor alternativa frente a la liberalización comercial multilateral ya que, hasta cierto punto, el comercio se desvía de países no miembros a países miembros (Carrère, 2006). Pero, para las empresas mexicanas, los acuerdos bilaterales de libre comercio pondrían más destinos de las exportaciones en

igualdad de condiciones con los países socios de México en el TLCAN, lo que reduciría el sesgo de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos de América y Canadá. La reducción en la participación de las exportaciones mexicanas que van a los EUA indica que este efecto ya ha disminuido considerablemente. En cuanto a la diversificación de riesgos, las negociaciones en curso con Brasil y Corea son especialmente relevantes, ya que representan dos economías de rápido crecimiento cuyos ciclos económicos se están sincronizando cada vez más con China e independizándose de los Estados Unidos de América. Para minimizar el desvío del comercio, el gobierno también podría considerar la alternativa de negociar con bloques comerciales regionales en vez de hacerlo con países individuales. Por ejemplo, el gobierno podría considerar la posibilidad de entablar negociaciones con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Aumentar la competitividad en la minería, la energía y los servicios contribuiría mucho a diversificar las exportaciones. El potencial de las exportaciones de México en energía y minería es grande, pero la regulación inadecuada y los conflictos laborales han impedido que se explote plenamente. En energía, hay margen para mejorar la productividad de los monopolios de propiedad estatal PEMEX (petróleo) y CFE (electricidad), principalmente mediante la plena aplicación de los contratos que permiten a PEMEX pagar a los contratistas conforme a resultados, y tomar medidas encaminadas para la separación de la propiedad entre la generación y la transmisión de electricidad, con una empresa independiente, de propiedad estatal, operadora del sistema que opere la red de transmisión (OCDE, 2007).

En minería, el segundo yacimiento de cobre más grande del mundo se vio obstruido por un conflicto laboral durante varios años, hasta mediados de 2010. Las exportaciones de servicios como porcentaje del total de exportaciones son bajas en México. Esto refleja en parte la incomerciabilidad inherente de algunos servicios, pero el hecho de que el porcentaje de las exportaciones de servicios (alrededor de 6% del total de exportaciones en 2008) esté muy por debajo del promedio de la OCDE (23%) indica que hay oportunidades para mejorar. Algunos países ricos en minerales han hecho una transición exitosa de exportadores de minerales puros a servicios que tienen que ver con los mismos, como la exploración y la ingeniería. Por ejemplo, en el Reino Unido, la mayor intensidad en la exportación de servicios se encuentra entre las empresas petroleras y mineras (Breinlich y Criscuolo, 2010). Los principales exportadores de minerales, Australia, Brasil, Canadá y Noruega, se hallan entre los diez mayores exportadores de servicios de ingeniería. Sin embargo, los servicios aún no están cubiertos en las disposiciones de la OMC. Al tiempo que se sigue negociando activamente la liberalización comercial de los servicios a nivel multilateral, las autoridades deben garantizar que los acuerdos de libre comercio incluyan compromisos importantes en los servicios.

Conclusiones

El hecho de que no ocurriera una crisis bancaria o fiscal pese al fuerte choque de la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009 es testimonio de la mejora en las políticas macroeconómicas y del mercado financiero en las dos últimas décadas. Sin embargo, otras reformas, en las políticas macroeconómicas y estructurales, contribuirían a reducir aún más la volatilidad del producto. Modificar la regla fiscal a fin de dejar margen para acumular una reserva más grande de activos financieros durante expansiones económicas o periodos de precios altos del petróleo mientras se toman medidas para reducir la falta de flexibilidad en los precios sería útil en este sentido. En las políticas del mercado financiero, el plan del gobierno de encaminarse hacia una supervisión y regulación macroprudenciales

ayudará a reducir el carácter procíclico del sistema financiero. Aumentar la competencia y reducir las barreras de entrada a los servicios, que ahora representan la mayor parte del valor agregado mexicano, impulsará el desarrollo de un sector servicios al consumidor moderno y menos volátil. Ya está en marcha un proceso de diversificación geográfica del comercio, pero reducir más las barreras para una variedad más amplia de mercados de exportación puede contribuir a diversificar las exportaciones y a reducir la dependencia de un socio único en materia de exportación.

Recuadro 1.4. **Principales recomendaciones para estabilizar más la economía**

- Considerar la adopción de una regla fiscal estructural para acumular reservas de activos financieros durante las expansiones económicas y los periodos de altos precios del petróleo, y prepararse para retos fiscales de largo plazo. Hacer que la eliminación de topes a los activos financieros acumulados en los fondos de estabilización petrolera sea permanente.
- Presentar la contabilidad gubernamental según los estándares de cuentas nacionales para mejorar la posibilidad de compararlas internacionalmente.
- Continuar con la acumulación de reservas internacionales mediante un mecanismo basado en reglas preestablecidas conforme a lo previsto.
- Facilitar la conducción de la política monetaria reduciendo las rigideces de los precios en los mercados laboral y de productos, y tomar medidas para anclar las expectativas inflacionarias al objetivo de inflación de 3%.
- Tomar medidas para una supervisión y regulación macroprudenciales que reduzcan el carácter procíclico del sistema financiero.
- Aprobar requerimientos mínimos de capital contracíclicos según lo previsto.
- Continuar la salida de los préstamos excepcionales por parte de los bancos públicos de desarrollo para evitar que se distorsione la competencia en la banca.
- Apoyar el desarrollo de un sector de servicios moderno orientado al consumidor reduciendo las barreras de entrada en los servicios.
- Apoyar la diversificación de las exportaciones facilitando el acceso de las empresas mexicanas a una variedad más amplia de mercados extranjeros, incluso mediante la promoción de acuerdos comerciales regionales y la eliminación de los obstáculos para la exportación de los sectores de energía, minería y servicios.

Notas

1. Para reducir al mínimo la relevancia del estimado de precios y volúmenes estimados de producción de petróleo en la regla de balance estructural no petrolero, el gobierno podría complementar la regla mediante un objetivo de activos netos. El objetivo de balance estructural no petrolero se ajustaría en forma periódica para hacerlo compatible con el objetivo de activos netos.
2. Para ello sería necesario ajustar el gasto para el ciclo económico conforme a una regla fiscal estructural, ya que de lo contrario todas las fluctuaciones en el gasto serían consideradas estructurales, lo que exige compensar los cambios en los ingresos estructurales.
3. Esto puede deberse en parte a los sobresaltos provocados por el alza de costos a lo largo del periodo, incluyendo un aumento en las tarifas eléctricas en 2002 y la reforma fiscal de 2007 que entró en vigor en 2008.

4. La diferencia entre el coeficiente en el periodo de interacción (brecha del producto * brecha del producto baja) y el vigente (brecha del producto * brecha del producto media) no es estadísticamente significativa. La diferencia entre el coeficiente en el periodo de interacción (brecha del producto * brecha del producto baja) y el vigente (brecha del producto * brecha del producto alta) es estadísticamente significativa al nivel de 10%.
5. La relación créditos morosos y requerimientos de provisión para créditos incobrables/consumo total llegó a 25% en noviembre de 2009.
6. En el nivel más alto del auge de crédito al consumo a finales de 2007, el crédito al consumo representaba un porcentaje importante de los activos bancarios (alrededor de 10%) y del crédito bancario total (aproximadamente 25%).
7. El Consejo estará presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e incluirá a representantes del banco central, la CNBV, la CNSF, la CONSAR y el IPAB.
8. Una razón puede ser que México se especializa principalmente en las etapas volátiles de la producción, como el montaje, mientras que las actividades menos cíclicas —departamentos administrativos, la matriz e I+D— siguen llevándose a cabo en los EUA (Bergin *et al.*, 2007, 2009).
9. El indicador ETCR de la OCDE abarca los sectores de telecomunicaciones, electricidad, gas, correos, ferrocarril, transporte aéreo de pasajeros y fletes por carretera.
10. En la edición de los indicadores de 2011 del World Bank Doing Business (Banco Mundial, 2010), México ocupa el lugar 23 entre 183 países en facilidad para cerrar un negocio.

Bibliografía

Aguiar, M. y G. Gopinath (2007), "Emerging market business cycles: The cycle is the trend", *Journal of Political Economy*, Vol. 115, pp. 69-102.

Aghion, P., G.-M. Angeletos, A. Banerjee y K. Manova (2010), "Credit constraints and the composition of investment", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 57, pp. 246-265.

Aisen, A. y M. Franken (2010), "Bank credit during the 2008 financial crisis: A cross-country comparison", *IMF Working Paper* WP/10/47, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Armendáriz de Aghion, B. (1999), "Development banking", *Journal of Development Economics*, Vol. 58, pp. 83-100.

Banco de México (2009), "Informe sobre la inflación. Abril-junio de 2009", México, D.F.

Banco Mundial (2010), *Doing Business 2011: Making a difference for entrepreneurs*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Baunsgaard, T. y Steven A. Symansky (2009), "Automatic fiscal stabilizers: How can they be enhanced without increasing the size of government?", *IMF Staff Position Note* SPN/09/23, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Beck, T. (2008), "Bank competition and financial stability: Friends or foes?", *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4656, Washington, D.C.

Beck, T., A. Demirguc-Kunt y V. Maksimovic (2005), "Financial and legal constraints to growth: Does firm size matter?", *Journal of Finance*, Vol. 60, pp. 137-177.

Becker, T., O. Jeanne, P. Mauro, J. Ostry y R. Rancière (2007), "Country insurance: The role of domestic policies", *IMF Occasional Paper* No. 254, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Bergin, P., R. Feenstra y G. Hanson (2007), "Outsourcing and volatility", *NBER Working Paper* No. 13144, Cambridge, MA.

Bergin, P., R. Feenstra y G. Hanson (2009), "Offshoring and volatility: Evidence from Mexico's maquiladora industry", *American Economic Review*, Vol. 99, pp. 1664-1671.

Blanchard, O., G. Dell'Ariccia y P. Mauro, (2010), "Rethinking macroeconomic policy", *IMF Staff Position Note* SPN/10/03, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Breinlich, H. y C. Criscuolo (2010), "International trade in services: A portrait of exporters and importers", *CEPR Discussion Paper* No. 7837, CEPR, Londres.

Carrère, C. (2006), "Revisiting the effects of regional trade agreements on trade flows with proper specification of the gravity model", *European Economic Review*, Vol. 50, pp. 223-247.

Cerda R. y R. Vergara (2007), "Unemployment insurance in Chile: Does it stabilize the business cycle?", *Journal of Policy Modelling*, Vol. 29, pp. 473-488.

Cetorelli, N. y L. Goldberg (2010), "Global banks and international shock transmission: Evidence from the crisis", *NBER Working Paper* No. 15974, Cambridge, MA.

Chiquiar, D. y M. Ramos-Francia (2004), "Bilateral trade and business cycle synchronization: Evidence from Mexico and United States manufacturing industries", *Banco de México Working Paper* No. 2004-05, México, D.F.

Chiquiar, D. y M. Ramos-Francia (2008), "A note on Mexico and US manufacturing industries' longterm relationship", *Banco de México Working Paper* No. 2008-08, México, D.F.

Chiquiar, D. y M. Ramos-Francia (2009), "Competitiveness and growth of the Mexican economy", *Banco de México Working Paper* No. 2009-11, México, D.F.

CONAPO (2006), *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, Consejo Nacional de Población, México, D.F.

Corbo, V., R. Caballero, M. Marcel, F. Rosende, K. Schmidt-Hebbel, R. Vergara y J. Vial (2010), *Primer informe. Comité asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile*, Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile.

Cournède, B., A. Janovskaia y P. van den Noord (2005), "Sources of inflation persistence in the Euro area", *OECD Economics Department Working Paper* No. 435, OCDE, París.

Daude, C., A. Melguizo y A. Neut, "Fiscal policy in Latin America: Countercylical and sustainable at last?", *OECD Development Centre Working Paper* No. 291, OCDE, París.

Edwards, S. (2007) (ed.), "Capital controls, sudden stops, and current account reversals", en: *Capital controls and capital flows in emerging economies: Policies, practices, and consequences*, University of Chicago Press, Chicago.

Fatás, A. (2002), "The effects of business cycles on growth", en: N. Loyaza y R. Soto (eds.), *Economic growth: Sources, trends and cycles*, Banco Central de Chile, Santiago de Chile.

Feenstra, R. (2003), *Advanced international trade: Theory and evidence*, Princeton University Press.

Financial Stability Board (2010), "Country review review of Mexico", septiembre de 2010.

Fondo Monetario Internacional (2009), "Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances", *IMF Staff Paper*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Fondo Monetario Internacional (2010a), *Regional economic outlook: Western hemisphere*, Washington, D.C., mayo de 2010.

Fondo Monetario Internacional (2011), "Mexico: Arrangement under the Flexible Credit Line and cancellation of the current arrangement – Staff Report; Staff Supplement; and press release on the executive board discussion", Washington, D.C.

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2006), "Financial sector assessment – Mexico", Washington, D.C., diciembre de 2006.

Ffrench-Davis, R. (2010), "Latin America: The structural fiscal balance policy in Chile: A move toward counter- cyclical macroeconomics", *Journal of Globalization and Development* 1(1), Article 14, Berkeley Electronic Press, Berkeley.

Girouard, N. y C. André (2005), "Measuring cyclically adjusted budget balances for OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper* No. 434, OCDE, París.

Gouvea, S. (2007), "Price rigidity in Brazil: Evidence from CPI micro data", material mimeográfico, Banco Central de Brasil.

Haddad, M., J. Lim y C. Saborowski (2010), "Trade openness reduces growth volatility when countries are well diversified", *Policy Research Working Paper* No. 5222, Banco Mundial, Washington, D.C.

Hanson, G. (2010), "Why isn't Mexico rich?", *NBER Working Paper 16470*, Cambridge, MA.

Jeanne, O. y R. Rancière (2006), "The optimal level of international reserves for emerging market countries: Formulas and applications", *IMF Working Paper* 06/229, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Levy Yeyati, E., A. Micco y U. Panizza (2004), "Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks", *Inter-American Development Bank Working Paper* No. 517, Washington, D.C.

Moura, M. y A. de Carvalho (2010), "What can Taylor rules say about monetary policy in Latin America?", *Journal of Macroeconomics,* Vol. 32, pp. 392-404.

Newfarmer, R., W. Shaw y P. Walkenhorst (eds.) (2009), *Breaking into New Markets*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Obstfeld M., J. Shambaugh y A.M. Taylor (2009), "Financial instability, reserves, and central bank swap lines in the panic of 2008", *American Economic Review: Papers and Proceedings,* Vol. 99, pp. 480-486.

Obstfeld, M., J. Shambaugh y A. M. Taylor (2010), "Financial stability, the trilemma, and international reserves", *American Economic Journal: Macroeconomics,* Vol. 2, pp. 57-94.

OCDE (2007), *OECD Economic Surveys – Mexico*, OCDE, París, septiembre de 2007.

OCDE (2009), *OECD Economic Surveys – Mexico*, OCDE, París, julio de 2009.

Prasad, E. (2010), "Financial sector regulation and reforms in emerging markets: An overview", *NBER Working Paper* No. 16428, Cambridge, MA.

Rajan, R. y L. Zingales (1998), "Financial dependence and growth", *American Economic Review,* Vol. 88, pp. 559-586.

Ramey, G. y V. Ramey (1995), "Cross-country evidence on the link between volatility and growth", *American Economic Review*, Vol. 85, pp. 1138-1151.

Reis, R. (2009), "The time-series properties of aggregate consumption: Implications for the costs of fluctuations", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 7, pp. 722-753.

Sosa, S. (2008), "External shocks and business cycle fluctuations in Mexico: How important are US factors?", *IMF Working Paper* WP/08/100, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Sutherland, D., P. Hoeller, B. Égert y O. Röhn (2010), "Counter-cyclical economic policy", *OECD Economics Department Working Paper* No. 760, OCDE, París.

Taylor, J. (1993), "Discretion *versus* policy rules in practice", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy,* Vol. 39, pp. 195-214.

Ter-Minassian, T. (2010), "Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper", presentado en el seminario IDB *Preconditions for establishing fiscal rules based on structural fiscal balances*, Washington, D.C, junio.

Tornell, A., M. Westermann y L. Martínez (2004), "NAFTA and Mexico's less-than-stellar performance", *NBER Working Paper* No. 10289, Cambridge, MA.

Villafuerte, M., P. López-Murphy y R. Ossowski (2010), "Riding the roller coaster: Fiscal policies of nonrenewable resource exporters in Latin America and the Caribbean", *IMF Working Paper* 10/251, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Ysusi, C. (2009), "Consumer price behavior in Mexico under inflation targeting: A microdata approach", *Banco de México Working Paper* No. 2010-09, México, D.F.

ANEXO 1.A1

Función de respuesta a la política monetaria

En este anexo se estiman las funciones de respuesta simple a la política monetaria, en retrospectiva. Para centrarse en el periodo posterior a la adopción formal, por parte del banco central, de las metas de inflación pero previo a la recesión de 2008-2009, la muestra incluye datos mensuales desde enero de 2001 hasta septiembre de 2008. Las siguientes especificaciones se estimaron mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO):

$$r_t = \beta^0 + \rho r_{t-1} + \beta^{\pi}(\pi_t - \pi_t^*) + \beta^{y} y_t + \varepsilon_t, \quad (1)$$

$$r_t = \beta^0 + \rho r_{t-1} + \beta^{\pi}(\pi_t - \pi_t^*) + \beta^{ylow}(y_t < y^{low}) y_t + \beta^{ymed}(y^{low} \le y_t \le y^{hi}) y_t + \beta^{yhi}(y^{hi} < y_t) y_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

r_t es la tasa de interés normativa nominal, π_t la inflación en el precio a los consumidores en el transcurso de los últimos 12 meses, y_t la brecha del producto, π_t^* la meta de inflación, ε_t el residuo de la regresión, y los términos ρ y β son los coeficientes que deben estimarse.* La inflación de los precios al consumidor se ajusta estacionalmente usando el programa X12 de la Oficina del Censo de los EUA. La brecha del producto se calcula como la desviación del logaritmo del Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE), ajustado estacionalmente, de su tendencia de largo plazo (obtenida mediante un filtro de Hodrick-Prescott). Los datos sobre la tasa de interés normativa y la inflación de precios al consumidor se obtienen del Banco de México, y el Indicador Global de la Actividad Económica, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La especificación (1) es una función estándar de respuesta a la política monetaria, donde el banco central responde tanto a los choques a la inflación como a la producción. El retraso de la tasa normativa se incluye para explicar el ajuste de la tasa de interés. En el Cuadro 1.A1.1 se reportan las respuestas de largo plazo de las tasas de interés a los cambios en la inflación y la brecha del producto. En la columna (1) del Cuadro 1.A1.1 se muestra que el banco central aumenta la tasa normativa nominal aproximadamente en tres puntos porcentuales en respuesta a una desviación de un punto porcentual de la meta, cumpliendo así el principio de Taylor (1993). El coeficiente sobre la brecha del producto no es estadísticamente significativo. Estos resultados son comparables con los obtenidos por Moura y Carvalho (2010) para especificaciones similares.

En la especificación (2) se estima la respuesta del banco central a los cambios en la brecha del producto en distintos niveles de la brecha del producto. Específicamente, se estima la respuesta de la tasa de interés de la brecha del producto "baja" (inferiores al

* Los coeficientes reportados en el Cuadro 1.A1.1 son los coeficientes de respuesta a largo plazo β (1 – ρ).

percentil 33), "media" (entre los percentiles 33 y 66) y "alta" (superiores al percentil 66). En la columna (2) del Cuadro 1.A1.1 se muestra que el banco central reduce la tasa de interés en respuesta a la brecha del producto más negativa, cuando la brecha del producto es baja: el coeficiente sobre la interacción entre la brecha del producto y una variable del indicador para la brecha del producto "baja" es positiva y estadísticamente significativa. Sin embargo, el banco central no parece responder a los cambios en la brecha del producto, cuando está en el intervalo "medio" o "alto", ya que los coeficientes sobre los periodos restantes de la interacción no son estadísticamente significativos.

En general, los resultados de la estimación de estas funciones de respuesta a la política monetaria indican que el banco central responde de manera contundente a las desviaciones de la inflación respecto a su meta. Si bien la respuesta de la tasa de interés a los cambios en la brecha del producto parece ser débil en general, da la impresión de haber cierto relajamiento de la postura monetaria cuando la brecha del producto se torna marcadamente negativa. Aunque los resultados son sólidos para algunas variaciones en el periodo de muestreo y especificación, inclusive al desagregar la brecha del producto en quintiles en lugar de terciles, hay que investigar más a fondo para probar si se mantienen en un escenario más general. En especial, las funciones antes descritas de respuesta a la política monetaria no permiten sacar conclusiones sobre las preferencias del banco central, que requerirían el establecimiento de un modelo general de equilibrio completo.

Cuadro 1.A1.1. **Funciones de respuesta a la política monetaria**[1]

Variable dependiente	Tasa de interés normativa	
	(1)	(2)
Brecha de inflación	2.983 (1.270)**	2.602 (1.053)**
Brecha del producto	0.424 (0.356)	
Brecha del producto* (Brecha del producto baja)		1.539 (0.744)**
Brecha del producto* (Brecha del producto media)		0.230 (1.311)
Brecha del producto* (Brecha del producto alta)		–0.268 (0.482)
N	93	93
R^2	0.95	0.95

** estadísticamente significativo a 5%, * a 10%. Errores estándar entre paréntesis.

1. Las especificaciones incluyen el primer retraso en la tasa de interés normativa y una constante. Coeficientes de respuesta de largo plazo.

ANEXO 1.A2

Ecuación de la demanda de divisas extranjeras

En este anexo se estima una ecuación simple de demanda de divisas extranjeras siguiendo la misma línea de Obstfeld *et al*. (2010) para una muestra de las ecuaciones avanzadas y emergentes del periodo 1995-2010. En términos algebraicos, la ecuación estimada puede representarse como:

$$\ln(Res/GDP) = /\beta_0 + /\beta_1 {}^{*}TradeOpen + /\beta_2{}^{*}AD + /\beta_3{}^{*}SoftPeg + /\beta_4{}^{*}Peg + /\beta_5{}^{*}FinOpen + /\beta_6{}^{*}\ln(M2/GDP) + \varepsilon, \quad (1)$$

donde *Res/GDP* es la relación reservas/PIB (IMF IFS), *TradeOpen* la relación comercio/PIB (World Bank WDI), *AD* una variable ficticia para los países avanzados (Obstfeld *et al*., 2010), *SoftPeg* y *Peg* variables ficticias para el régimen de tipo de cambio (Obstfeld *et al*., 2010), *FinOpen* una medida de la apertura financiera (Edwards, 2007) y *M2/GDP* es la relación M2/PIB (IMF IFS). Las literales β son los coeficientes que hay que estimar y ε es el residuo de la regresión. Los subíndices de país y tiempo se han descartado para simplificar la notación. Los resultados de estimar las variaciones de la ecuación (1) por agrupaciones de MCO se reportan en el Cuadro 1.A2.1.

Cuadro 1.A2.1. **Ecuaciones de la demanda de divisas extranjeras**

Variable dependiente	ln(Res/GDP)		
	(1)	(2)	(3)
ln(TradeOpen)	0.682***	0.634***	0.424***
	(0.045)	(0.047)	(0.050)
AD	–0.786***	–0.957***	–1.199***
	(0.058)	(0.075)	(0.074)
SoftPeg	0.140**	0.140**	0.239***
	(0.060)	(0.058)	(0.055)
Peg	0.297***	0.300***	0.265***
	(0.080)	(0.079)	(0.074)
FinOpen		0.488***	0.897***
		(0.155)	(0.151)
ln(M2/GDP)			0.407***
			(0.043)
Constante	–4.800***	–4.924***	–5.960***
	(0.186)	(0.184)	(0.200)
N	534	532	519
R^2	0.57	0.59	0.66

** estadísticamente significativo a 5%; *** a 1%. Errores estándar entre paréntesis.

La columna (1) excluye *FinOpen* y *M2/GDP* de la ecuación de estimación. Todos los coeficientes tienen el signo esperado y la ecuación explica alrededor de 57% de la variación en las relaciones reservas/PIB. Incluir *FinOpen* y *M2/GDP* en las columnas (2) y (3) mejora el ajuste de la ecuación y muestra que los países más desarrollados y más abiertos financieramente acumulan mayores previsiones de reservas en divisas extranjeras.

La relación de reservas observadas/previstas para México se encuentra de manera consistente en alrededor de 55% para 2007 y aproximadamente 70% para 2010 en todas las especificaciones de las columnas (1)-(3). Sin embargo, esto no debe interpretarse como un diferencial respecto a un nivel óptimo de reservas precautorias, puesto que algunos países de la muestra pueden tener reservas acumuladas por razones que van más allá de motivos precautorios.

Capítulo 2

Reforma fiscal para una economía mexicana más fuerte, más justa y más limpia

Con un crecimiento moderado y elevada desigualdad, México necesita inversiones en infraestructura, educación y políticas sociales. México ha aumentado el gasto en todas estas áreas, que se financió fácilmente gracias a las reformas fiscales de 2007 y 2009, así como a los elevados precios del petróleo en los últimos años. Los ingresos petroleros —que representan alrededor de un tercio de los ingresos presupuestarios— son muy volátiles, sobre todo por los movimientos en los precios, y las perspectivas de producción son inciertas aunque menos que en años pasados. México tiene los ingresos fiscales más bajos como proporción del PIB en la OCDE y en gran parte de América Latina, incluso si se consideran los ingresos derivados del petróleo. El gobierno debe aumentar la eficiencia de su gasto público. México gasta sumas importantes en subsidios a la energía que, en gran medida, son captados por los grupos con mayores ingresos. Por otra parte, estos subsidios no coinciden con las ambiciosas metas de México respecto a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Dichos subsidios deben retirarse gradualmente en consonancia con las metas del gobierno. En cambio, ampliar las transferencias en efectivo a los pobres sería mucho más eficiente para combatir la pobreza y ayudar a los ciudadanos y la economía en su conjunto a moderar los choques en el ingreso. El gasto agrícola debe reestructurarse para financiar más inversión en bienes públicos y menos apoyo a los productores, el cual ha resultado infructuoso para aumentar la productividad agrícola. La ampliación de la base impositiva retirando algunos de los gastos fiscales más distorsionantes sería una contribución importante para fortalecer los ingresos. Esto también ayudaría a simplificar el sistema fiscal, reduciendo tanto los gastos de cumplimiento como las oportunidades de evasión y defraudación fiscal. Los esfuerzos por mejorar la ejecución de la normatividad tributaria deben continuar.

Principales desafíos

Con un crecimiento moderado y elevada desigualdad, México necesita mantener los niveles recientemente incrementados de inversión en infraestructura, educación y salud pública a fin de aumentar su capacidad productiva, y en políticas sociales para reducir la pobreza y la desigualdad. El gasto de inversión pública en infraestructura y educación ha aumentado en los últimos años y en términos totales es comparable con el de los demás países de la OCDE, pero el gasto por alumno sigue siendo bajo si se equipara con otros países de la OCDE, incluso cuando se ajusta por el PIB per cápita. México ha desarrollado un innovador programa de transferencias condicionales en efectivo, llamado Oportunidades, para ayudar a la gente pobre a invertir en su salud y educación. Dicho programa ha sido muy exitoso; sin embargo, la cobertura sigue siendo limitada en las áreas urbanas y, por consiguiente, México necesita trabajar más a fondo para fortalecer su sistema de seguridad social, incluyendo una mejor protección a la ciudadanía contra los choques en el ingreso, como en el caso de la pérdida del empleo. Además, México hace esfuerzos importantes para ampliar la cobertura del seguro básico de salud a toda la población mediante el Seguro Popular, un programa financiado en buena medida con impuestos, dirigido a la gente que no tiene acceso a la seguridad social. Algunos estados y el gobierno federal han empezado a introducir pilares de pensión no contributivos para algunos grupos de pensionados.

También existen desafíos en cuanto a la viabilidad fiscal a más largo plazo relacionados con el envejecimiento de la población y el consecuente aumento en los costos de los sistemas de pensiones con prestaciones definidas de los estados, y de los programas de servicios de salud de los institutos federales de seguridad social (el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE). Actualmente, el IMSS está reduciendo sus reservas financieras para cubrir los déficits operativos de sus cuentas de salud, aunque algunos de sus programas presentan cuentas superavitarias que potencialmente podrían compensar este faltante. La solución de estos retos requerirá reformas profundas, tales como la conversión de los sistemas de pensiones de beneficios definidos restantes en sistemas de contribuciones definidas, la adopción de un enfoque que acentúe la prevención en los servicios de salud y de medidas para que las instituciones de seguridad social sean más eficientes. Sin embargo, también es necesario contar con mayores ingresos, ya sea a través de impuestos o de aportaciones más altas.

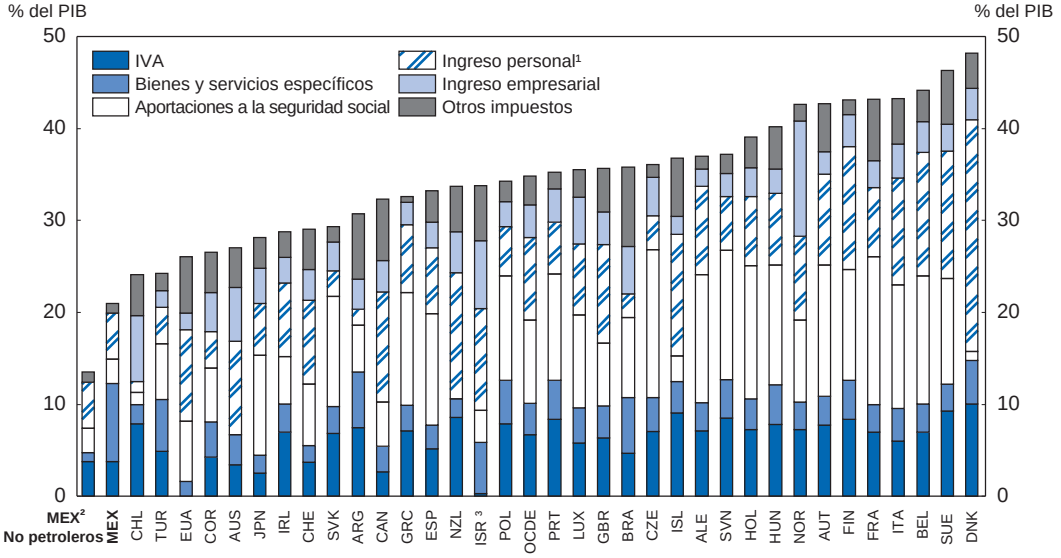
No deben dejarse pasar las oportunidades para aumentar la eficiencia del gasto. México gasta cantidades considerables en subsidios a la energía, pero éstos son ineficientes cuando se trata de reducir la pobreza, ya que una gran parte es captada por los grupos con mayores ingresos. Al mismo tiempo, tales subsidios son nocivos para el medio ambiente ya que fomentan el consumo excesivo y aumentan las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Esto es contrario a las ambiciosas metas de México en el combate al cambio climático. Por ello, los subsidios a la energía deben retirarse. El gobierno ha reducido paulatinamente los subsidios a la gasolina y el diésel a lo largo de 2010 y esto es muy positivo. Proteger a los pobres mediante transferencias en efectivo focalizadas, por ejemplo, ampliando

Oportunidades o —con el tiempo— estableciendo una prestación de asistencia social, sería mucho más eficiente que los subsidios a la energía. La segunda alternativa sería muy difícil de administrar y es algo que debe considerarse en el más largo plazo. Si bien un sistema de este tipo no vendría sin costo, medidas para aumentar la eficiencia del gasto (como retirar los subsidios a la energía) y fortalecer los ingresos fiscales (como ampliar la base tributaria del IVA) podrían contribuir a financiarlo. El sistema de impuestos y transferencias también se volvería más progresivo si estos instrumentos se sustituyeran por una transferencia en efectivo focalizada. Entre otras áreas en las que México puede aumentar la eficiencia del gasto público está la agricultura, donde los gastos están orientados a los productores más grandes con poco efecto positivo en la productividad total. México está haciendo ya esfuerzos por aumentar la eficienca del gasto en la administración pública, al reducir la duplicación de estructuras y programas y reducir el número de procedimientos.

Con objeto de asegurar un financiamiento sostenible para las inversiones que aumentan el crecimiento y las políticas sociales, es necesario que México fortalezca sus ingresos fiscales, que son inferiores a los del resto de los países de la OCDE y de gran parte de América Latina (Gráfica 2.1). Más de un tercio de estos ingresos dependen de la producción petrolera. El petróleo introduce volatilidad y está sujeto a un panorama incierto, aunque la producción parece haberse estabilizado recientemente y México ha aumentado la flexibilidad de los arreglos contractuales de PEMEX. México ha realizado ya importantes esfuerzos para aumentar los ingresos fiscales en los últimos años, y gracias a las reformas emprendidas desde 2007 los ingresos estructurales pueden haber aumentado

Gráfica 2.1. **Ingresos tributarios de diversas fuentes en países seleccionados**

2008



1. La recaudación del impuesto sobre la renta personal al ingreso incluye impuestos sobre ingresos/utilidades empresariales en México.
2. Excluyendo ingresos petroleros.
3. Los datos estadísticos para Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes bajo su responsabilidad. El uso de esos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y las colonias israelíes en Cisjordania de acuerdo con los términos de la ley internacional.

Fuente: OCDE, *Revenue Statistics Database*; Ministerio de Finanzas para Brasil; Ministerio de Economía y Producción para Argentina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383584

en 2 puntos porcentuales del PIB, de acuerdo con estimaciones del gobierno. Sin embargo, es preciso realizar mejoras adicionales para reducir la volatilidad de los ingresos y financiar de manera sostenible los ambiciosos planes de México para aumentar el crecimiento económico, reducir la pobreza y asegurar una cobertura más completa de la población en cuanto a pensiones y servicios de salud.

Los ingresos fiscales son bajos, sobre todo porque el sistema tributario es complejo con muchos regímenes especiales y gastos fiscales costosos que disminuyen la base impositiva. Esto también aumenta las oportunidades de evasión y defraudación fiscal, que siguen siendo altas pese a los importantes adelantos logrados recientemente. Por tanto, serán importantes las políticas para ampliar la base tributaria eliminando los gastos fiscales ineficientes y los regímenes especiales para simplificar el sistema. También es necesario redoblar los esfuerzos en el combate a la informalidad y la defraudación fiscal. A largo plazo, es necesaria una estrategia de crecimiento de amplio alcance para consolidar la productividad, sobre todo en el extremo inferior de la distribución. Esto aumentaría la capacidad de las empresas y los trabajadores con baja productividad para trabajar en el sector formal y generar un ingreso lo suficientemente alto que contribuya a los ingresos fiscales. Las políticas para fortalecer la productividad se presentan en el Capítulo 3, mientras que las políticas para combatir la informalidad se exponen en el Capítulo 4.

Este capítulo está estructurado de la siguiente forma: en la primera parte se exponen medios para aumentar la eficiencia del gasto, incluyendo la sustitución de subsidios a la energía por transferencias en efectivo focalizadas, y la orientación del gasto agrícola hacia bienes públicos productivos. También se analizan las perspectivas para aplicar un sistema de comercio de emisiones de carbono (ETS por sus siglas en inglés) o introducir impuestos generales a las emisiones de carbono tras retirar los subsidios a la energía. En la segunda parte se analizan los gastos fiscales y los regímenes especiales para evaluar si algunos de ellos deben limitarse o reducirse con objeto de ampliar la base tributaria y simplificar el sistema. También se exponen estrategias para aumentar la recaudación de impuestos en los gobiernos subnacionales. De ahí en adelante se exponen políticas para combatir la evasión fiscal.

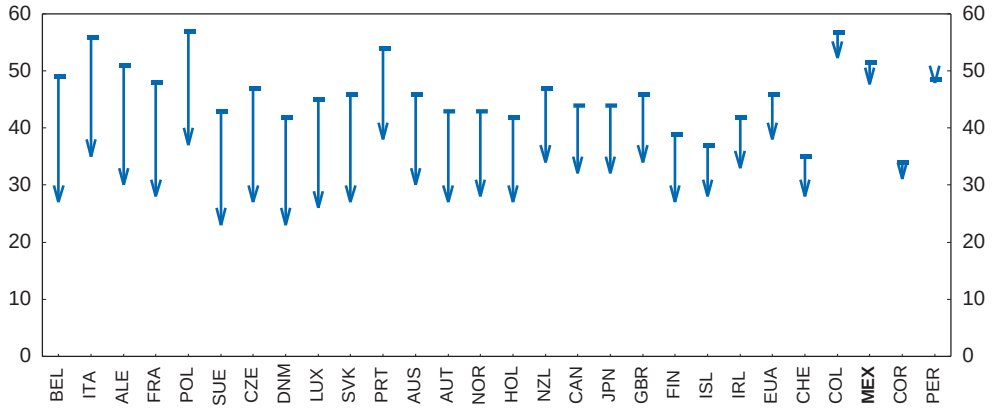
Aumentar la eficiencia del gasto

México debe proponerse que el sistema de impuestos y transferencias sea más progresivo

Aunque la desigualdad en los ingresos ha disminuido en los últimos años, el efecto del sistema de impuestos y transferencias de México sobre la desigualdad sigue siendo mucho más débil que en otros países de la OCDE. A pesar de que ha disminuido en los últimos años, la desigualdad sigue siendo alta para los estándares internacionales. Si bien los impuestos reducen la desigualdad en los ingresos de manera bastante considerable en casi todos los países de la OCDE, el coeficiente de Gini en México antes y después de impuestos es casi el mismo. Ello se debe principalmente a la baja proporción de impuestos progresivos sobre la renta en los ingresos fiscales totales (véase Gráfica 2.1). La informalidad es un factor que contribuye a este fenómeno, pues en un contexto de alta informalidad es en alguna medida más fácil cobrar impuestos indirectos, dado que las empresas informales en algunos casos necesitarán comprar insumos de empresas que cumplen con el pago de impuestos. Los bajos ingresos de gran parte de la población también dificultan aumentar los ingresos por el impuesto sobre la renta. En México, los dos deciles de ingresos más ricos pagan casi 80% de los impuestos sobre la renta y a causa de una deducción fiscal laboral, los tres primeros

Gráfica 2.2. **Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias**

A mediados de la década de los años 2000[1]



1. 2008 para México, 2003 para Colombia y 2004 para Perú.

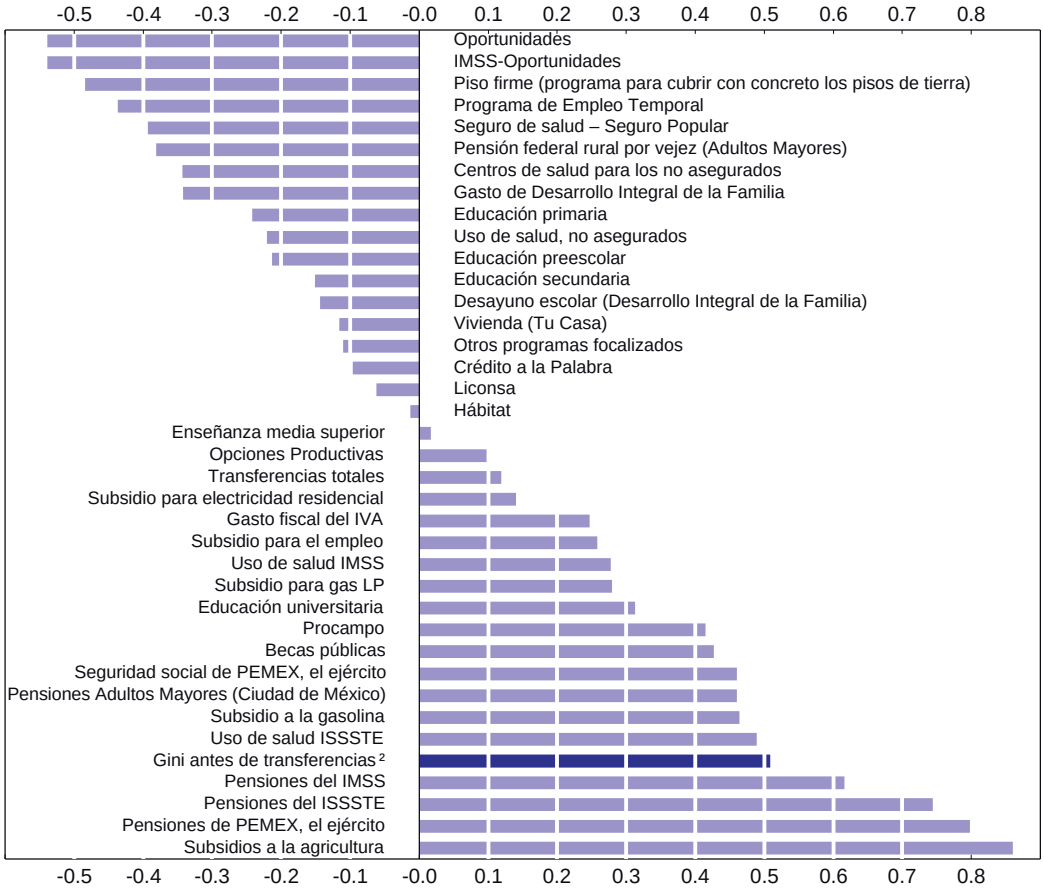
Fuente: OCDE, *Income Distribution Database* y *Latin American Economic Outlook 2009*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383603

deciles de ingreso pagan impuestos sobre la renta negativos en promedio. Algunos autores sostienen que es casi imposible redistribuir el ingreso por medio del sistema fiscal en países con una elevada desigualdad, y que, en cambio, alcanzar metas distributivas a través del gasto sería más eficiente (Engel *et al.*, 1999). En casi todas las economías de la OCDE el efecto de las transferencias en efectivo en el coeficiente de Gini es más fuerte que el de los impuestos, con un efecto total de más de 10 puntos porcentuales (Gráfica 2.2). La disminución de la desigualdad en México durante los últimos años le debe mucho al mayor y mejor dirigido gasto social (Esquivel *et al.*, 2010). Sin embargo, el efecto de las transferencias en la distribución del ingreso en México es mucho menor que en otras partes de la OCDE (Gráfica 2.2). Esto es semejante en otros países latinoamericanos, reflejando en parte su débil capacidad de recaudación fiscal, lo cual no permite transferencias grandes (Goñi *et al.*, 2008).

México ha mejorado la focalización del gasto social, pero es deseable avanzar más en este sentido. Algunas transferencias en efectivo en México están bien focalizadas y son muy progresivas, como Oportunidades, el Seguro Popular —un programa de salud financiado con impuestos para ciudadanos sin acceso a la seguridad social— y la pensión federal no contributiva para personas de la tercera edad de las zonas rurales, Adultos Mayores (Gráfica 2.3). No debe confundirse este último programa con el programa de la Ciudad de México de pensiones no contributivas, del mismo nombre. Debido a que para este último no hay estudio socioeconómico de los beneficiarios, es menos progresivo que el programa federal para adultos mayores de las zonas rurales (Gráfica 2.3). Sin embargo, el efecto de los programas más progresivos se ve compensado por otros que tienen por objetivo ayudar a los pobres, pero de hecho destinan más gasto a los hogares con mayores ingresos. Esto es cierto para los programas de seguridad social, ya que éstos sólo cubren a los trabajadores formales que en general tienen ingresos más altos que la gran proporción de trabajadores informales en México. La proporción del gasto dedicada a los individuos de mayores ingresos es especialmente alta para los trabajadores públicos afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y para los empleados de PEMEX, la empresa petrolera de propiedad estatal, que suelen tener sueldos relativamente altos. Los esfuerzos de México por ampliar la cobertura de servicios de salud

Gráfica 2.3. **Coficientes de concentración de determinados programas de gasto**[1]



1. Un coeficiente de concentración negativo implica que una mayor parte del gasto va a los deciles de menores ingresos en lugar de a los deciles de mayores ingresos y viceversa.
2. Los programas con un coeficiente de concentración mayor que el de Gini empeoran la distribución del ingreso.

Fuente: Scott (2010).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383622

a todos los trabajadores a través del Seguro Popular y para crear pilares de pensiones no contributivos están ayudando a hacer más progresivo el gasto en pensiones y servicios de salud. Sin embargo, los subsidios a la energía, incluidos los del gas LP, la gasolina y la electricidad que supuestamente son para ayudar a los hogares con menores ingresos, son captados por individuos con mayores ingresos y, por ende, son ineficientes como herramienta para combatir la pobreza. Un argumento similar es válido para algunos gastos fiscales, en especial los que pertenecen al sistema del IVA (Gráfica 2.3). Al igual que los subsidios a la energía, las exenciones del IVA son en realidad subsidios al consumo sin fines específicos y, por tanto, dependen del gasto de las familias en productos subvencionados, lo que tiende a aumentar con el ingreso. En 2008, estos subsidios al consumo representaron cerca de 5% del PIB, comparado con 0.7% del PIB para Oportunidades, el Seguro Popular y la pensión por vejez en las zonas rurales (Scott, 2010). Varios programas agrícolas empeoran la desigualdad —por ejemplo, el apoyo a los productores y los subsidios para la comercialización—, ya que la proporción del gasto que va a los grupos de mayores ingresos es incluso superior que su participación en los ingresos antes de la transferencia. Otros

programas, como Procampo, son progresivos respecto al ingreso, aunque en términos absolutos éste sigue destinando más gasto a los grupos con mayores ingresos que a los de menores ingresos. Reestructurar el gasto social para destinar una parte más grande de éste a programas dirigidos a los pobres ayudaría a que el sistema de impuestos y transferencias sea más progresivo y reducir así la pobreza y la desigualdad.

Una manera particularmente fácil de lograrlo sería retirar algunas de las partidas del gasto menos eficientes y en vez de ello gastar más en los programas bien focalizados. Por ejemplo, aumentar las transferencias en efectivo de Oportunidades sería una forma de compensar a los hogares con menores ingresos por el retiro de los subsidios al consumo, como los subsidios a la energía o los gastos fiscales en el IVA. Ampliar la cobertura de Oportunidades también es una meta importante. En 2008, cerca de 40% de los dos primeros deciles de la población no estaba cubierto con el programa Oportunidades, mientras que 70% de los que sí tenían cobertura no pertenecían al 20% más pobre así definido (Scott, 2010). La cobertura de los hogares con bajos ingresos es muy incompleta, en especial en las áreas urbanas, aunque el gobierno está haciendo esfuerzos importantes para mejorar en este sentido.

A más largo plazo, una opción sería complementar Oportunidades con una prestación de asistencia social que se base en un estudio socioeconómico anual directo, como los que se llevan a cabo en los países de la OCDE, aunque eso sería muy complejo desde el punto de vista administrativo. Oportunidades se diseñó como un programa con transferencias en efectivo relativamente reducidas, condicionadas a la asistencia escolar de los estudiantes y a revisiones médicas para que, en el largo plazo, los pobres desarrollen su capital humano. Ha sido muy exitoso. Quizá no sea la mejor solución agregarle más componentes, como proporcionar seguro contra pérdidas de ingreso repentinas, lo que en cierto modo sería más fácil de hacer con una prestación de tipo asistencia social. Complementar Oportunidades con una prestación de este tipo podría ser, por lo tanto, una opción atractiva a fin de destinar más dinero a las transferencias en efectivo focalizadas que ayudarían a combatir la pobreza, proporcionar un seguro contra choques al ingreso y hacer más progresivo el sistema de impuestos y transferencias. En un principio podría limitarse a las áreas urbanas, donde la cobertura de Oportunidades es muy incompleta y donde sería más fácil ponerla en práctica, ya que la alfabetización y el acceso a los servicios bancarios son mayores que en las áreas rurales. Por otra parte, no sería demasiado complicado montar una infraestructura administrativa que ayudara a las personas a solicitar la prestación, ya que podría vincularse con los centros que asesoran a la gente para presentar su declaración de impuestos que están instalándose en todo el país. La ampliación de Oportunidades en las zonas urbanas depende de que la gente solicite la prestación, porque los pobres están mucho más dispersos que en las áreas rurales. En este sentido, la complejidad extra de introducir una prestación de asistencia social que debería solicitar la gente a partir de las declaraciones de ingresos, como se indica en el Recuadro 2.1, sería menor que en las áreas rurales. Sin embargo, los costos del cumplimiento de las obligaciones fiscales aumentarían para la gran mayoría de los trabajadores, cuyos impuestos son retenidos y declarados por los patrones, sin necesidad de que el trabajador declare impuestos (Recuadro 2.1).

Si tiene éxito, la prestación podría ofrecerse más adelante a los trabajadores rurales como un complemento de Oportunidades en la medida en que la prestación social es mayor, pero su aplicación en las zonas rurales sería mucho más difícil considerando los bajos niveles de alfabetización y de acceso a los servicios bancarios. Requeriría la instalación de una infraestructura administrativa de apoyo para que la gente solicitara la prestación y para pagar en efectivo, si fuera necesario. Esto sería muy ambicioso, costoso y exigiría

Recuadro 2.1. **Asistencia social en México**

Introducir una prestación de asistencia social basada en declaraciones de ingreso anual y en controles estrictos protegería a las familias contra la pobreza y los choques al ingreso, ya que serían elegibles para la prestación en cuanto sus ingresos descendieran por debajo de determinado umbral. Esto exigiría medidas para la disponibilidad inmediata de la prestación a las familias que sufran y declaren una caída abrupta de ingresos, por ejemplo, tras perder el empleo. Oportunidades comprende transferencias en efectivo, pero en realidad no protege a todos los hogares contra la pobreza y los choques al ingreso, como los causados por el desempleo. La cobertura no sólo sigue siendo incompleta, sino que la focalización se basa en indicadores indirectos, como las pertenencias de las familias y el tamaño y la calidad de la casa, que se revisan durante las entrevistas. Las actualizaciones no tienen la suficiente frecuencia para asegurar que las entradas y salidas de la pobreza se tomen en cuenta a tiempo para que la transferencia proteja a los hogares contra las pérdidas repentinas de ingreso (Mason *et al*., 2008).

Introducir una prestación de asistencia social a partir de las declaraciones de ingresos no es tarea fácil en un país con una informalidad elevada en comparación con los estándares de la OCDE, y la deficiente alfabetización en grandes núcleos de la población. Es por ello que éste es un proyecto que puede desarrollarse a más largo plazo. Debería introducirse paso a paso, empezando en las áreas urbanas donde la formalidad y la alfabetización son mayores. En un contexto de alta informalidad y alfabetización deficiente, la realización de un estudio socioeconómico representativo tendría un papel importante en asegurar que las prestaciones en efectivo realmente lleguen a los pobres. Por esta razón Oportunidades no debe abandonarse, si ha de introducirse una prestación de tipo asistencia social. En especial, en las áreas rurales es un instrumento importante para asegurar que las transferencias en efectivo lleguen en realidad a los pobres.

No obstante, desarrollar un sistema de asistencia social con base en las declaraciones de ingreso anual para complementar Oportunidades sería una ocasión propicia para crear un seguro más eficaz contra los riesgos del ingreso, al abarcar también a los individuos que caen en la pobreza a causa de un choque a sus ingresos. Aunque a los trabajadores en México se les permite hacer retiros de sus cuentas de pensión durante periodos de desempleo, esto es limitado, ya que pueden retirar menos de 90 días de su último sueldo sólo cada cinco años. El sistema podría ampliarse. Al mismo tiempo, el sistema de pensiones también necesita fortalecerse para asegurar un ingreso por jubilación adecuado. Muchos de los trabajadores de más bajos ingresos a menudo se mueven dentro y fuera del empleo formal, y nunca logran ahorrar lo suficiente para obtener una pensión mínima. Para los trabajadores de ingresos medianos, en muchos casos los ahorros también son muy bajos como para asegurar un ingreso por jubilación adecuado. Puesto que ampliar el sistema lo suficiente para garantizar a la vez un ingreso por jubilación adecuado y un seguro contra el desempleo exigirá un financiamiento adicional cuantioso, México puede considerar también alternativas, como la prestación de asistencia social explicada en este recuadro.

Una prestación de asistencia social podría coadyuvar a reducir la pobreza en México y contribuir a amortiguar los choques macroeconómicos, al ayudar a los individuos a suavizar su consumo. La asistencia social también podría ayudar a evitar conductas de adaptación ineficientes a los choques al ingreso con efectos secundarios potencialmente negativos a largo plazo en la inversión y la productividad, como sacar a los niños de la escuela. La

por consiguiente un horizonte de tiempo mucho más prolongado para su aplicación. Empero, una prestación de este tipo podría ayudar a ampliar la base de contribuyentes si se administrara a través del sistema fiscal (Recuadro 2.1) y podría proporcionar incentivos a los trabajadores para que se formalizaran, aunque eso exigirá invertir en capacidad para su administración y ejecución. Una evaluación socioeconómica anual directa basada en las declaraciones de ingresos también ofrece ventajas, porque ayudaría a crear una prestación en efectivo que podría proteger mejor a las familias contra los choques al ingreso que lo que permite Oportunidades, pues no fue diseñado para este propósito, aunque serían necesarias medidas especiales para que los trabajadores dispusieran de manera inmediata de la prestación cuando tuvieran caídas repentinas en sus ingresos, como perder el empleo. Sin embargo, se necesitaría contar con fuertes controles para evitar que la gente declarara ingresos menores a los reales y trabajara en el sector informal al tiempo que recibe las prestaciones.

Recuadro 2.1. **Asistencia social en México** *(cont.)*

investigación para México muestra que los niños pobres tienen probabilidades de dejar la escuela como respuesta a los choques al ingreso, por ejemplo el desempleo de los padres, y eso tiene efectos duraderos en la asistencia escolar. Se ha demostrado que Oportunidades modera este efecto en parte o —según algunas cifras estimadas— casi completamente (De Janvry *et al*., 2006). Sin embargo, las transferencias de Oportunidades sólo están disponibles para personas lo suficientemente pobres como para estar en el grupo beneficiario antes de experimentar un choque al ingreso. No cubre a los que caen en la pobreza a causa de esto, o al menos no lo suficientemente rápido, y una prestación de asistencia social donde el estudio socioeconómico se basa en las declaraciones de ingreso podría mejorar esto.

Administrar el proyecto a través del sistema tributario podría ayudar a mejorar la cobertura en comparación con Oportunidades e integrar a más trabajadores a la economía formal, pero eso implicaría mayores costos de cumplimiento y de observancia de la ley. El sistema podría administrarse a través del sistema tributario como un crédito fiscal reembolsable. Esto representaría una oportunidad de aumentar los incentivos para que las personas declaren el impuesto sobre la renta y presionen en sus fuentes de empleo para legalizar su situación. Si bien los trabajadores ya declaran sus ingresos en forma individual por su cuenta o a través de sus fuentes de empleo, la reforma exigiría encaminarse a declaraciones conjuntas del impuesto sobre la renta por familia a fin de tener una evaluación socioeconómica adecuada para la prestación. Esto sería una reforma de gran alcance, llevaría cierto tiempo aplicarla y sería administrativamente ardua. Sin embargo, es probable que promueva la aplicación de la ley, entre otras cosas porque permitiría ampliar la base de datos de contribuyentes. Los costos de cumplimiento para los trabajadores, cuyo ingreso actualmente es declarado por medio de sus empleadores, aumentarían. Pero exigirles declarar sus ingresos para ellos y sus familias permitiría cotejar mejor contra las declaraciones de impuestos y seguridad social presentadas por sus fuentes de empleo, a partir de una base de datos más amplia. Ello ayudaría a mejorar la aplicación de la ley aunque la autoridad fiscal necesitaría aumentar considerablemente su personal y mejorar aún más su formación para administrar la prestación de una asistencia social, combatir el abuso y ayudar a la gente con alfabetización deficiente a solicitarla. Sin embargo, esto podría contribuir a mejorar la cobertura de la población con prestaciones en efectivo a fin de combatir la pobreza, reducir la informalidad y ampliar la base de contribuyentes. Tales

Ampliar las transferencias en efectivo focalizadas, como Oportunidades o una prestación de tipo asistencia social, será costoso, pero las medidas para fortalecer los ingresos fiscales y aumentar la eficiencia del gasto propuestas en este capítulo ayudarían a financiarlo. El programa podría realizarse por etapas en forma gradual, primero en las áreas urbanas, y debe evaluarse minuciosamente al principio para corregir su diseño de ser necesario. Retirar los subsidios a la energía, las exenciones al IVA y las tasas cero comentadas más adelante debe liberar recursos suficientes para financiar este aumento en prestaciones. Un cálculo de los ahorros totales sería de alrededor de 2.5%–3% del PIB. Esto debería bastar para que México pudiera financiar un sistema de asistencia social, ya que los países de la OCDE gastan en promedio 2% del PIB en apoyos al ingreso por evaluación socioeconómica y este cálculo incluye las transferencias en efectivo para familias, el gasto basado en evaluación socioeconómica para los desempleados, los ancianos y los discapacitados. Aunque en los últimos años ha

Recuadro 2.1. **Asistencia social en México** *(cont.)*

beneficios podrían justificar plenamente la inversión requerida en capacidad para la aplicación de la ley. Con objeto de asegurar que el sistema se convierta en un fuerte incentivo para que los trabajadores se integren a la formalidad, tendría sentido que las prestaciones estuvieran disponibles sólo después de haber declarado ingresos positivos durante cierto tiempo. De cualquier manera, será necesaria la vigilancia estricta del cumplimiento de la ley para contrarrestar la subdeclaración de ingresos y a los trabajadores que combinen el recibo de la prestación con trabajo no declarado.

Usar un crédito al impuesto sobre la renta como prestación de asistencia social requeriría que se pusiera a disposición de los hogares, independientemente de su situación laboral. La investigación para los EUA muestra que un impuesto negativo que es independiente de la categoría de empleo aumentaría los ingresos de los trabajadores con bajos salarios más que una deducción fiscal laboral, ya que esta última aumenta la oferta de mano de obra de los trabajadores con bajos salarios, haciendo disminuir así los salarios (Rothstein, 2009). La desventaja de un impuesto sobre la renta negativo, independiente del empleo, es que desalienta el trabajo pero eso podría reducirse complementando el crédito fiscal para los hogares cuyos miembros trabajan para mejorar los incentivos al empleo. En la actualidad, México tiene un crédito fiscal laboral, el subsidio para el empleo, y una versión de éste podría usarse como complemento. Al igual que el Crédito Fiscal por Ingreso Devengado de los Estados Unidos de América, el crédito fiscal podría aumentar con el ingreso devengado hasta un límite máximo y luego podría retirarse paulatinamente. Sin embargo, puesto que también funciona como prestación de asistencia social, el crédito fiscal en México podría ser positivo para las familias sin ingreso del empleo formal, similar a la nueva *Revenue de Solidarité Active* (RSA) de Francia. Los complementos para los trabajadores con bajos salarios aumentarían los incentivos para tratar de obtener una situación de empleo formal. Sin embargo, los efectos positivos sobre el empleo se contrarrestan con los efectos positivos sobre el ingreso de los trabajadores con bajos salarios. Si los trabajadores aumentan su oferta de mano de obra en respuesta a una deducción fiscal laboral en el contexto de una demanda de mano de obra menos que perfectamente elástica, los salarios siempre caerán en cierta medida. Con el tiempo sería importante establecer un programa eficaz de asesoría para la búsqueda de empleo con medidas de activación para los desempleados que reciban la prestación de asistencia social con objeto de contrarrestar los menores incentivos de búsqueda de empleo.

aumentado considerablemente, el gasto en programas sociales en México sigue siendo bajo comparado con los países de la OCDE, y también lo es el gasto en transferencias en efectivo basadas en evaluaciones de ingreso (Cuadro 2.1). Mayores prestaciones —administradas a través de Oportunidades o de otros programas— exigirán crear un eficaz programa de asesoría para la búsqueda de empleo con medidas de activación para los desempleados que reciben estas prestaciones a fin de contrarrestar los menores incentivos al trabajo relacionados con dichas prestaciones.

Cuadro 2.1. **Gasto en programas con evaluaciones de ingreso y en gasto social público, 2007**

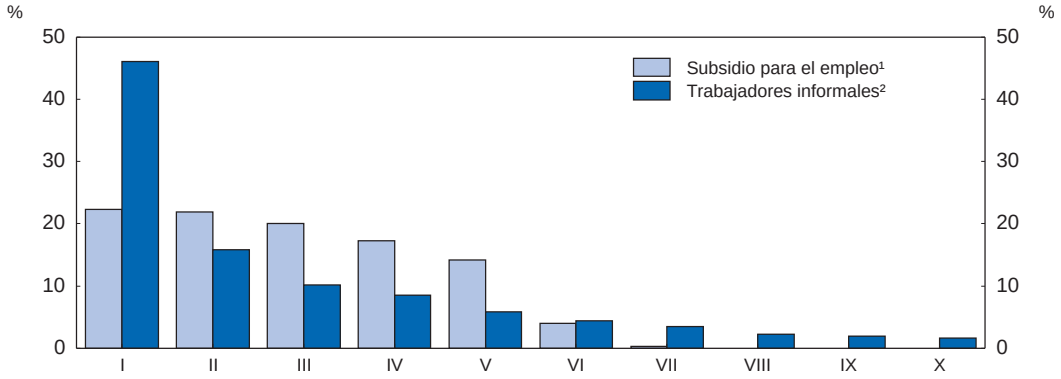
	Programas por ingreso evaluado como % del PIB	Gasto social público como % del PIB
Australia	5.6	16.0
Canadá	3.7	16.9
Corea	0.8	7.5
España	2.6	21.6
Estados Unidos de América	1.2	16.2
Finlandia	1.4	24.9
Grecia	2.2	21.3
Irlanda	4.3	16.3
Italia	1.2	24.9
Japón	0.6	18.7
México	**0.8**	**7.2**
Nueva Zelanda	3.3	18.4
Países Bajos	3.6	20.1
Polonia	0.9	20.0
Portugal	2.7	22.5
Promedio de la OCDE	2.1	19.3
Reino Unido	5.0	20.5
República Eslovaca	1.0	15.7
Suecia	1.1	27.3
Suiza	1.7	18.5
Turquía	0.5	10.5

Nota: Se incluyen las siguientes partidas de gasto por ingreso evaluado: gasto en "otras contingencias – otras áreas de política social" como en la *Base de datos sobre gasto social de la OCDE* (SOCX), gasto por ingreso evaluado en los desempleados (por ejemplo, pagos de ayuda por desempleo para Alemania), pagos de apoyo por ingreso evaluado a ancianos y discapacitados (por ejemplo, Bélgica y Reino Unido), otros pagos por ingreso evaluado (transferencias de efectivo a las familias), pero no incluyen subsidios específicos para la vivienda, gasto en Políticas Activas del Mercado Laboral, o apoyo médico por ingreso evaluado.
Fuente: Cálculos del Secretariado de la OCDE a partir de la *Base de datos sobre gasto social de la OCDE*. (*www.oecd.org/els/social/expenditure*).

El crédito fiscal laboral en México puede complementar las transferencias en efectivo a los pobres, pero debe revisarse

El Subsidio para el Empleo de México puede ayudar a fortalecer el empleo formal por sí mismo o en combinación con la prestación de asistencia social propuesta (véase Recuadro 2.1). El recién aprobado Programa de Primer Empleo, que concede deducciones fiscales extras a las empresas que contraten trabajadores que se registran por vez primera en la seguridad social, se propone cumplir con el mismo objetivo. Sin embargo, la eficiencia de estos programas debe revisarse. Quizá sea necesario reconsiderar algunas características de su diseño. El Subsidio para el Empleo es una deducción fiscal laboral que disminuye con el ingreso salarial individual. Para los ingresos más bajos, esto da por resultado adeudos

Gráfica 2.4. **Subsidio para el Empleo y trabajadores informales por deciles de distribución del ingreso del trabajo formal**



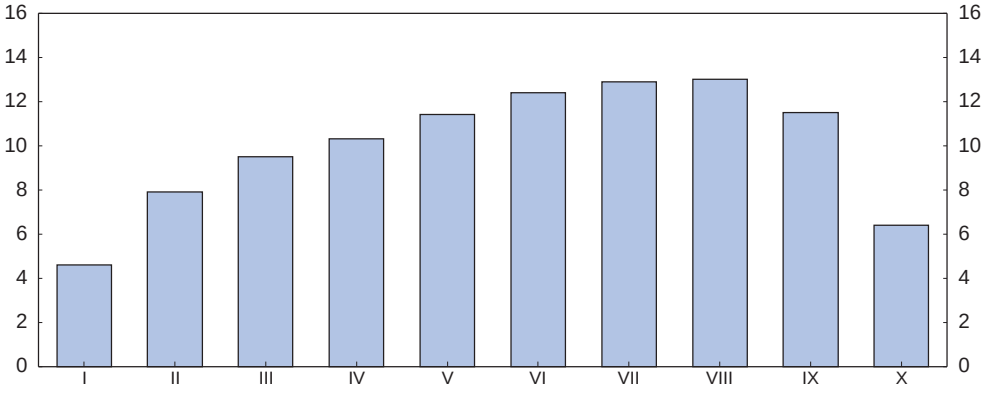
1. Participación de cada decil en el subsidio total.
2. Participación de los trabajadores informales con ingresos que corresponden a la escala de cada decil de ingreso del trabajo formal.

Fuente: Datos de la ENIGH.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383641

Gráfica 2.5. **Distribución del Subsidio para el Empleo en los deciles del ingreso familiar**

2008, como porcentaje del total



Fuente: Scott (2010).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383660

tributarios negativos. En principio, el crédito fiscal podría ayudar a aumentar el ingreso de los trabajadores o a reducir los costos laborales para los empleadores dependiendo de la incidencia fiscal. Esto tiene la capacidad de reforzar el empleo formal, ya que lo haría más atractivo para los empleados mediante un mayor ingreso o para los empleadores a través de costos laborales más bajos. Si bien la deducción fiscal laboral es claramente progresiva respecto al ingreso del trabajo formal (Gráfica 2.4), no está bien focalizada hacia los ingresos más bajos, ya que subsidia aproximadamente a más de 60% de la distribución del ingreso del trabajo formal. Sin embargo, la mayor parte de los trabajadores informales se concentra en los ingresos laborales más bajos, con más de 60% clasificándose en los dos deciles más bajos de la distribución del ingreso del trabajo formal. La deducción fiscal laboral tampoco es muy eficaz como mecanismo para reducir la pobreza, lo que se demuestra por su distribución entre los deciles de ingreso familiar (Gráfica 2.5). Esto se debe a que el subsidio está dirigido a los trabajadores formales, quienes suelen tener salarios más

altos que sus pares en el sector informal, y el rango del ingreso subsidiado es bastante grande. Además, los trabajadores formales pueden vivir en familias relativamente ricas cuando otros miembros de la familia tienen salarios más altos u otras fuentes de ingreso. En México, más de 20% de los trabajadores con un salario que está entre el 30% más bajo dentro de la distribución de salarios formales vive en hogares que están entre el 30% más rico respecto al ingreso familiar per cápita.

México debe valorar la deducción fiscal laboral para evaluar en qué medida reduce la pobreza en el trabajo y promueve el empleo formal. El gobierno podría considerar concentrar más la deducción fiscal laboral en los ingresos más bajos para aumentar el efecto positivo en el empleo formal. Concentrar el subsidio en los dos deciles más bajos de la distribución de los salarios formales permitiría duplicarlo para cada trabajador y todavía ahorrar 10% del subsidio total.

Como otra opción, el gobierno también podría pensar en hacer que el crédito fiscal estuviera subordinado al ingreso familiar para enfocarlo mejor en las familias trabajadoras pobres. Sin embargo, esto sería administrativamente mucho más complicado ya que exigiría una transición hacia las declaraciones de impuesto sobre la renta por familia. Por otro lado, las deducciones fiscales laborales con base en el ingreso familiar han demostrado que reducen la pobreza en otros países de la OCDE (Immervoll y Pearson, 2009). Sin embargo, esto sería a costa de debilitar los incentivos al empleo para los trabajadores que perciben el segundo salario en las familias cuyo nivel de ingreso se encuentra en el intervalo en el que el subsidio se retira, pero hay formas de solucionarlo.

La investigación sobre las deducciones fiscales laborales en los países de la OCDE ha demostrado que estas prestaciones claramente aumentaron el empleo entre las familias monoparentales y entre quienes perciben el salario principal familiar, al tiempo que reducen las horas trabajadas y, en algunos casos, las tasas de empleo entre los trabajadores que perciben el segundo salario del hogar (Immervoll y Pearson, 2009). Sin embargo, este impacto negativo del empleo se compensa con el efecto positivo sobre otros grupos. De cualquier manera, el efecto negativo en los trabajadores que perciben el segundo salario del hogar puede atenuarse. El nivel de ingreso a partir del cual el subsidio se retira podría aumentarse y podría retirarse el subsidio más gradualmente para los hogares en los cuales varias personas peciben salario. Alternativamente, el crédito fiscal complementario para cada miembro del hogar con empleo formal podría depender solamente del ingreso del miembro que perciba el salario más alto. Si bien esto podría diluir la focalización del crédito fiscal hacia las familias de más bajos ingresos, siendo por tanto también más costoso, mejoraría los incentivos al empleo. En el extremo, el crédito fiscal podría seguir dependiendo del ingreso individual de los trabajadores solamente sin evaluación socioeconómica respecto a otras fuentes de ingreso o salarios de otros miembros de la familia, como el Subsidio para el Empleo. Esto debilitaría la focalización en las familias de bajos ingresos, pero reduciría los incentivos negativos al trabajo para los trabajadores que perciban el segundo salario del hogar.

Debe reestructurarse la ayuda para que las familias de bajos ingresos enfrenten mejor los costos de la energía

México gasta grandes sumas en subsidios a la energía. Los subsidios a la electricidad, gasolina, diésel y gas LP fueron mayores en alrededor de 1.5% del PIB en promedio por año durante el periodo 2005-2009, según cifras estimadas por el gobierno (Secretaría de Energía, 2010). Los subsidios a la electricidad en México se encuentran entre los más

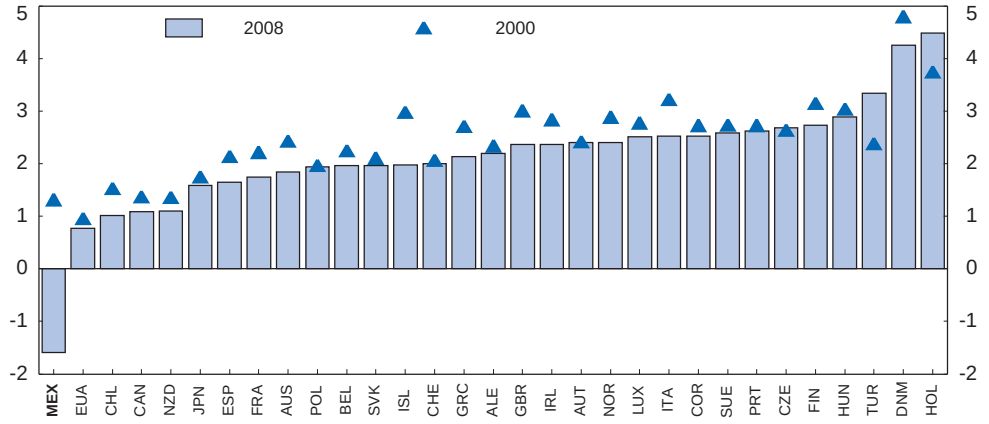
grandes del mundo en términos absolutos, con costos de suministro superiores al precio promedio de la electricidad residencial en alrededor de 250%. Su costo es más del doble del presupuesto de la inversión federal para electricidad (Komives *et al.*, 2008). El subsidio se ha incrementado en las últimas décadas conforme se han agregado numerosas tarifas de verano, otorgando subsidios mayores a volúmenes más grandes en las regiones más cálidas, a un esquema de por sí complejo con base en tarifas por bloques crecientes que ofrecen subsidios más grandes a los consumidores con volúmenes más bajos. Sólo los consumidores con los volúmenes más altos no reciben subsidios, pero este grupo se ha reducido con el tiempo debido a la introducción de tarifas de verano subsidiadas adicionales en regiones cálidas y a la reclasificación de los consumidores. También hay cuantiosos subsidios a la electricidad para el sector agrícola, en especial un subsidio de más de dos tercios del costo de la electricidad para los agricultores que bombean agua para riego. Los subsidios a los combustibles fósiles también son considerables, aunque el gobierno ha trabajado recientemente para reducirlos. Un mecanismo de moderación de fluctuaciones (desliz) de precios para la gasolina y el diésel, que ajusta los precios internos con un rezago respecto a las fluctuaciones de los precios internacionales, puede dar por resultado subsidios implícitos importantes en periodos de alza de los precios del petróleo. En 2008, el subsidio equivalía a cinco veces el programa Oportunidades. También hay exenciones para los combustibles marinos.

En México los ingresos de los impuestos ambientales son bajos, lo que en parte se relaciona con los subsidios a la gasolina y el diésel. En 2008, México tenía ingresos negativos considerables por los impuestos ambientales, aunque éstos han disminuido desde entonces en términos absolutos en parte gracias a los esfuerzos por alinear mejor los precios internos de los combutibles fósiles con los costos de oportunidad internacionales (Gráfica 2.6). Esto se debe a que los subsidios a la gasolina y al diésel se registran como un impuesto negativo al consumo en la contabilidad fiscal de México. Los ingresos por impuesto al consumo para la gasolina y el diésel siguen siendo negativos, aunque en menor medida que en 2008, pues el gobierno aumentó gradualmente los precios al consumidor durante 2010. Esta medida es muy bienvenida. Los impuestos indirectos a la gasolina y el diésel pueden ser positivos si los precios internacionales de los combustibles se mantienen estables o a la baja, pero incluso entonces siguen siendo reducidos en la comparación internacional (Gráfica 2.7).

Los subsidios a la energía son ineficientes como mecanismo para disminuir la pobreza, porque una gran parte de ellos es captada por los grupos con mayores ingresos. La porción del subsidio a la electricidad que reciben los dos deciles de ingreso en el extremo superior es considerablemente mayor que lo que reciben los tres deciles de ingreso en el extremo inferior, aunque los subsidios más grandes se otorgan a los consumidores de menor volumen (Gráfica 2.8). Esto se debe a los mayores volúmenes usados por los consumidores más ricos más que a compensar el menor subsidio por kilovatio hora. El subsidio que beneficia a los grupos con mayores ingresos aumenta con el tamaño del subsidio de verano, ya que implica mayores subsidios por volúmenes más grandes (Komives *et al.*, 2008). Un argumento similar es válido para la gasolina y el diésel, ya que la porción de los deciles de mayor ingreso en el consumo total de estos combustibles es mucho más grande que para los deciles de menor ingreso (Gráfica 2.8). Los subsidios a la electricidad agrícola son muy regresivos, pues son más grandes para los agricultores con concesiones para bombear agua de riego, que son a su vez la parte de la población rural con una mejor situación económica. El coeficiente de Gini para los subsidios agrícolas se estima en 0.9, una cifra muy próxima a la desigualdad máxima, que sería 1 (Guevara-Sanguinés, 2006).

Gráfica 2.6. **Recaudación fiscal para la protección del medio ambiente**

Como porcentaje del PIB

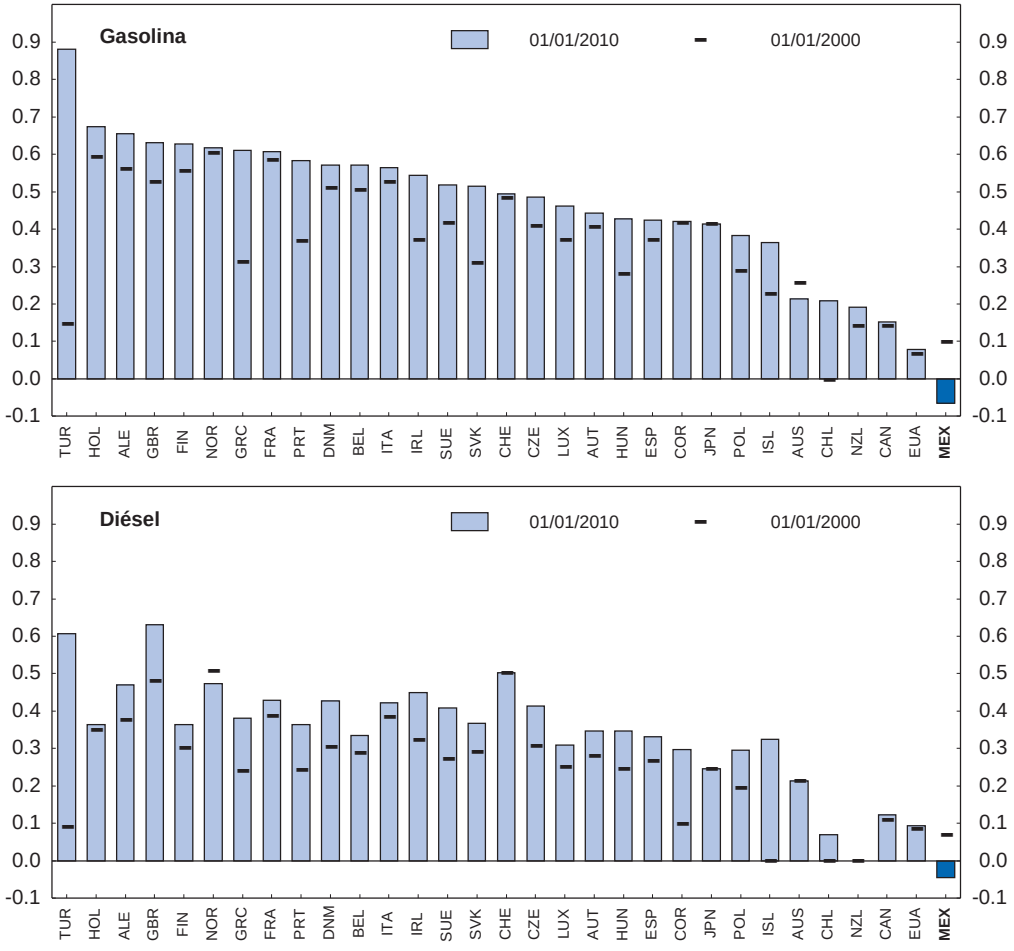


Fuente: Base de datos OCDE/EEA sobre instrumentos usados para la política ambiental.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383679

Gráfica 2.7. **Impuesto a la gasolina y al diésel**

Euros por litro[1]



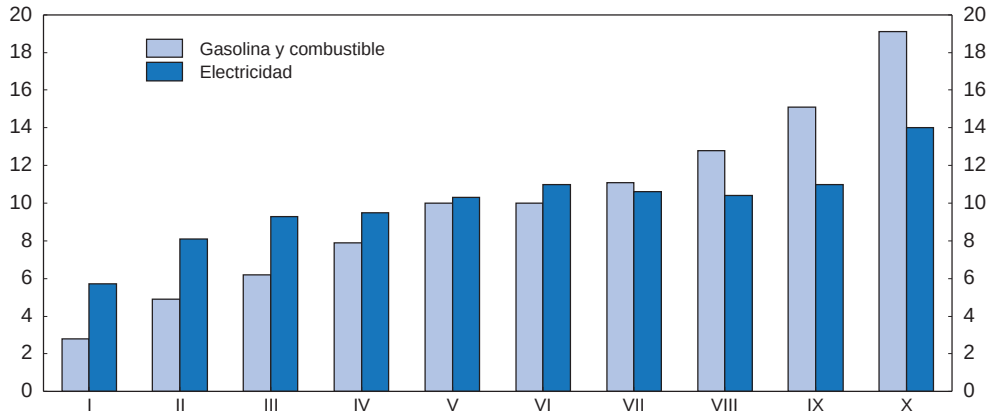
1. Usando tipos de cambio de 2009.

Fuente: Base de datos OCDE/EEA sobre instrumentos usados para la política ambiental.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383698

Gráfica 2.8. **Distribución de los subsidios a la energía por deciles de ingreso**

Como porcentaje del total, 2008



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010), *Distribución del pago de impuestos y recepción de l gasto público por deciles de hogares y personas*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383717

Los subsidios a la energía crean incentivos para consumir más energía e invertir menos en eficiencia energética, con efectos nocivos para el medio ambiente. Los precios de mercado para la energía generalmente no reflejan el costo social del consumo de energía, en especial las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y sus efectos en el cambio climático. Serían necesarios impuestos sobre el consumo de energía u otras formas de fijación de precios, como los sistemas de comercio de emisiones (ETS), para internalizar dichos efectos. Subsidiar la energía va, en contraste, en la dirección equivocada, con muchos más efectos secundarios no deseables para el medio ambiente. En México, los subsidios a la electricidad agrícola bajan artificialmente los precios para bombear agua de riego, lo que representa cerca de 80% del uso del agua del país. Esto ha dado lugar a una explotación excesiva de los mantos freáticos. De hecho, 100 de los 282 principales acuíferos de México están sobreexplotados (Comisión Nacional del Agua, 2010). Las consecuencias incluyen escasez de agua que pone en riesgo el suministro a hogares y agricultores, aumentando los costos de suministro, el desecado de tierras húmedas y ríos, con la subsecuente pérdida de ecosistemas acuáticos y la introducción de metales salinos y pesados en los mantos freáticos, con alteraciones graves para la producción agrícola y los medios de vida de los agricultores. El subsidio hace poco rentable la inversión en rociadores más eficientes o riego por goteo. La investigación muestra que disminuir el subsidio a sólo un tercio de los costos de electricidad daría por resultado una reducción de 19% en la extracción de agua (Guevara-Sanguinés, 2006; Muñoz *et al.,* 2006). Aunque la demanda del agua de riego es relativamente inelástica, esto bastaría para volver a equilibrar algunos acuíferos y ganar tiempo para otros. Del mismo modo, los subsidios a los precios de la electricidad residencial llevan a un mayor consumo de energía. De hecho, el consumo aumenta con el tamaño del subsidio de verano.

México está haciendo esfuerzos importantes para reducir las emisiones de GEI. Eliminar los subsidios será decisivo para asegurar congruencia de política pública. El gobierno promueve las energías renovables y las inversiones en eficiencia energética en las empresas paraestatales de petróleo y electricidad, así como en los sectores industrial, residencial, comercial y público. También hay subsidios a los hogares que invierten en

equipo y electrodomésticos de bajo consumo energético (Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos para el Ahorro de Energía), incluyendo refrigeradores y aire acondicionado. Además, existe un nuevo programa que se propone sustituir los focos incandescentes por lámparas fluorescentes que fue anunciado el pasado mes de diciembre junto con nuevos reglamentos para retirar paulatinamente la venta de focos ineficientes en los próximos años. Promover los electrodomésticos de bajo consumo ayuda a bajar los costos de los subsidios a la energía al reducir la demanda. Sin embargo, promover equipo y electrodomésticos de bajo consumo a través de subsidios mientras al mismo tiempo se subsidia el consumo de energía es costoso. Los subsidios a la energía también reducen los incentivos para empezar a usar electrodomésticos que ahorren energía. Eliminar los subsidios a la electricidad e introducir precios a las emisiones de carbono gradualmente sería más barato, desde el punto de vista fiscal. También sería más eficiente en cuanto a asegurar que los hogares aprovechen primero las estrategias de mitigación más baratas. Éstas quizá no siempre coinciden con las medidas que el gobierno ha elegido subsidiar, aunque un análisis costo-beneficio realizado por el gobierno indica que los beneficios netos de los programas actuales son bastante altos. Una política de ese tipo podría complementarse con subsidios para que los hogares de menores ingresos inviertan en electrodomésticos de bajo consumo energético, si esto es necesario para disminuir las restricciones de crédito. Por consiguiente, el gobierno debería redoblar sus esfuerzos para disminuir los subsidios a la demanda de energía al tiempo que promueve los electrodomésticos de bajo consumo.

Una mejor focalización de los subsidios a la energía es una de las metas declaradas de México en su estrategia energética y se ha avanzado, pero la aplicación sigue siendo políticamente difícil. Una meta de la Estrategia Nacional de Energía es encaminarse paulatinamente a esquemas de precios de la energía que reflejen los costos de oportunidad del consumo y, simultáneamente, proteger a los consumidores de menores recursos con subsidios mejor focalizados. El gobierno ha implantado un nuevo programa de transferencias en efectivo asociado a Oportunidades diseñado para ayudar a las familias pobres a cubrir sus necesidades energéticas. Sin embargo, es necesario redoblar los esfuerzos para que los precios de la energía estén más alineados a los costos. El gobierno ha aumentado con regularidad los precios de la gasolina y el diésel durante 2010 y esto ha sido muy positivo, aunque siguen siendo inferiores a sus costos de oportunidad. El retiro de los subsidios a la energía no es más rápido debido en parte a las dificultades para concitar apoyo político para aumentar los precios de la energía. La tentativa de 2002 de reducir los subsidios a la electricidad para los consumidores de alto volumen es testimonio de esto. Dio lugar a la introducción de una tarifa de verano aún más subsidiada y a una reclasificación de millones de consumidores hacia esquemas tarifarios más altamente subsidiados.

Sustituir los subsidios a la energía por transferencias en efectivo focalizadas a los hogares de menores ingresos, ya sea como una ampliación de Oportunidades o como una prestación de tipo asistencia social, aumentaría la eficiencia del gasto y ayudaría a México a alcanzar sus ambiciosas metas de mitigación del cambio climático. Considerando que los hogares con mayores ingresos actualmente captan la mayor parte de los subsidios a la energía, retirarlos y sustituirlos por transferencias en efectivo focalizadas que compensen plenamente a los hogares más pobres de hecho daría lugar a ahorros fiscales. Además, las transferencias en efectivo son mejores que los subsidios al consumo porque evitan distorsionar las señales de los precios. En el caso de los subsidios a la energía esto es de particular importancia, porque los precios artificialmente bajos llevan a un aumento en el consumo, cuando lo que se requiere para limitar las emisiones de gases de efecto

invernadero es disminuir el consumo. Con sus esfuerzos de mitigación al cambio climático, México está asumiendo un liderazgo entre los países no incluidos en el Anexo I del Protocolo de Kioto, que no se han comprometido con metas explícitas de reducción de emisiones. México fue sede de la conferencia de las partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático realizada en diciembre de 2010 y ha formulado ambiciosas metas propias para la reducción de emisiones (Recuadro 2.2). Las metas son aspiracionales y dependen de la ayuda financiera y tecnológica de los países desarrollados, de acuerdo con la estrategia de cambio climático del gobierno. Retirar por completo los subsidios a la energía sería una primera medida fundamental para establecer a México con más firmeza como un país emergente líder en la mitigación del cambio climático. Estudios de simulación de la OCDE muestran que suprimir los subsidios a la energía en los países en desarrollo sería una contribución importante para la reducción mundial de la emisión de gases de efecto invernadero (OCDE, 2009b).

Por tanto, las oportunidades para reducir paulatinamente los subsidios a la energía no deben desaprovecharse. En el caso de la gasolina y el diésel, podría eliminarse el mecanismo de suavización de precios o al menos acelerarse para garantizar una rápida convergencia con los precios de referencia internacionales. Asegurar que los precios al menudeo nacionales nunca sean inferiores a los precios de referencia internacionales contribuiría en cierta medida a acercar los precios de los combustibles a los costos sociales, aunque eliminar la diferencia exigiría impuestos sobre la energía más altos. Si bien el gobierno había anunciado aumentos sistemáticos a los precios en 2010, esto puede cambiarse en cualquier momento. Introducir una norma sobre cómo ajustar los precios al menudeo a los precios de referencia internacionales aislaría mejor el mecanismo de las presiones políticas. Introducir esta norma en tiempos de precios decrecientes de la energía haría la maniobra políticamente más fácil, pero de todas formas es necesario. Esto aumentaría la sensibilidad de los ingresos públicos a las fluctuaciones en los precios internacionales de la energía de acuerdo con la contabilidad fiscal de México, ya que los subsidios a la energía se registran como ingresos negativos. México podría pensar en acompañar un mecanismo de este tipo con una cobertura más grande de los precios del petróleo o, idealmente, con mayores ahorros en el fondo de estabilización. A su vez, los subsidios a la electricidad podrían suprimirse ajustando paulatinamente las tarifas en línea con los costos de producción, incluyendo un margen de utilidad. Los altos subsidios a la electricidad se deben en parte a los altos costos del suministro de electricidad. México ha aumentado la eficiencia del sector eléctrico, pero avanzar más en este sentido será una medida importante para reducir los subsidios en el sector. También limitaría el impacto de menores subsidios en los consumidores.

Medidas complementarias podrían reducir el efecto en los consumidores de menores subsidios a la energía

Si los subsidios a la energía se reducen gradualmente, podrían tomarse algunas medidas que disminuyeran su efecto en los consumidores, para que la reforma sea más aceptable. Éstas podrían incluir la modernización del sistema de transporte público o subsidios que ayuden a los hogares de bajos y medianos ingresos a usar materiales aislantes en sus casas e invertir en equipo y electrodomésticos de bajo consumo energético, a la par de los programas que ya están aplicándose en México. Estas medidas tendrían efectos benéficos adicionales en la reducción de emisiones, al tiempo que se aligera la carga, para los hogares, de precios más altos de la electricidad.

Recuadro 2.2. **Objetivos de México para mitigar el cambio climático y formas de lograrlo**

Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero lo suficiente para limitar los aumentos de temperatura en el futuro requiere que tanto los países desarrollados como los emergentes tomen medidas importantes al respecto. En su Programa Especial de Cambio Climático (PECC), México anunció la meta aspiracional de reducir en 50% las emisiones de gases de efecto invernadero antes de 2050, en comparación con 2000. Esto es muy ambicioso. México fue el primer país no incluido en el Anexo I en fijarse una meta de ese tipo y ha desempeñado un papel importante tendiendo puentes entre los países incluidos en dicho anexo y los que no figuran en él, en las negociaciones de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Dichos esfuerzos son muy encomiables.

Un estudio (Johnson *et al.*, 2009) indica que un número importante de proyectos de mitigación, como un mejor uso del potencial del transporte público o la cogeneración en PEMEX, que ayudarían a México a reducir sus emisiones de carbono tienen beneficios financieros netos incluso si no se considera la reducción de externalidades ambientales. Algunos de estos proyectos con un valor presente neto positivo están implementándose, pero otros no. Las razones incluyen obstáculos administrativos y barreras regulatorias. Por ejemplo, no todos los proyectos con un rendimiento neto positivo y un fuerte efecto sobre la reducción de emisiones están avanzando en PEMEX. Esto se debe a que las inversiones en exploración a menudo tienen rendimientos esperados mayores, las reglas de control interno para la inversión siguen siendo complejas y el gobierno quiere evitar aumentos desmedidos en la deuda de PEMEX, dado que la empresa ya está muy endeudada. El gobierno corporativo y la capacidad de gestión quizá también necesitan reforzarse para facilitar que PEMEX participe en todos los proyectos rentables de eficiencia energética.

En términos generales, los proyectos de mitigación que ayudarían a México a lograr sus metas de reducción de emisiones pueden dividirse en tres categorías principales. Una parte de 30% de la reducción de emisiones respecto a los valores iniciales que necesitarán alcanzarse en 2030 para continuar según lo planeado con las metas de atenuación del cambio climático, puede obtenerse realizando proyectos con valor presente neto positivo, lo que podría ser factible si se eliminan los obstáculos administrativos y de reglamentación. Otra parte podría lograrse con proyectos que tienen un valor presente neto positivo pero fuertes costos de inversión iniciales que requerirían cierta ayuda financiera de países más desarrollados. Esto podría provenir de un mecanismo de financiamiento de respuesta rápida que se está preparando como parte de las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Por último, hay un grupo de proyectos con valor presente neto negativo reducido o costos netos a los precios actuales de la energía. Para que estos proyectos se vuelvan rentables, sería necesario fijar el precio de las emisiones a la par de su costo social a través de un mercado de carbono, que podría implicar derechos de emisión negociables o impuestos a las emisiones de carbono. En especial, estos últimos tienen sentido sólo cuando se retiren los subsidios actuales a la energía.

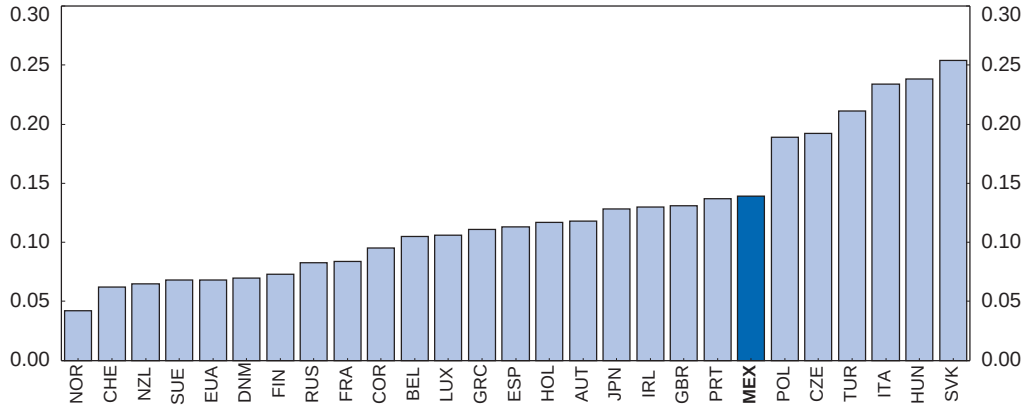
Un estudio encomendado por el gobierno señala elevados costos de no hacer nada en esta materia. En un escenario, estos costos alcanzan 6% del PIB actual (basándose en una tasa de descuento de 4%) que se calcula en el triple de los costos de mitigación (Galindo, 2008).

Aumentar la eficiencia del sector eléctrico también sería otro paso importante para aligerar la carga de menores subidios en las familias, al reducir los precios de la electricidad. Recientemente el gobierno declaró la extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), una empresa de electricidad muy ineficiente, de propiedad estatal. Ésta requería considerables subsidios directos del gobierno federal cada año para cubrir pérdidas de operación cada vez mayores, incluidos compromisos por pensiones muy generosas y subsidios a los clientes. Los apagones eran frecuentes y las pérdidas en la distribución de energía considerables, relacionadas en muchos casos con el robo de energía. La otra compañía del Estado, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), se ha hecho cargo de los clientes de LyFC, lo cual debe ayudar a conseguir incrementos de eficiencia. Esto ya ha ayudado a reducir el tiempo que deben esperar los clientes en la Ciudad de México para tener servicio de electricidad, de un promedio de diez a cuatro meses (Banco Mundial, 2010). La CFE es más eficiente y ha logrado avanzar más en los últimos años. Ha invertido en nueva capacidad de generación y modernizó su red de transmisión al tiempo que reformó su alguna vez demasiado generoso sistema de pensiones para homologarlo con los sistemas de aportaciones definidas financiados con capital que predominan en el sector privado y la administración federal.

Sin embargo, es posible avanzar más. Esto se comprueba con los precios no subsidiados de la electricidad que se proporciona a la industria, los cuales son más altos que en la mayoría de los países de la OCDE, lo que limita la competitividad del país (Gráfica 2.9). Si bien hasta cierto punto eso se debe al hecho de que México necesita generar la mayor parte de su electricidad mediante hidrocarburos o carbón a causa de sus características geográficas, las empresas siguen percibiendo a la infraestructura energética como inadecuada (Gráfica 2.10). El gobierno podría trabajar más para mejorar el gobierno corporativo y la gestión de la CFE, por ejemplo, estableciendo metas a partir de indicadores de desempeño y usando como parámetros compañías internacionales de electricidad que sean eficientes. A más largo plazo, el gobierno podría tomar medidas para introducir más competencia en la generación de electricidad, por ejemplo, siguiendo la estrategia resumida en la edición de 2007 de *Estudios Económicos de la OCDE: México*, lo que implicaría establecer a cabalidad un mercado al mayoreo con un operador del sistema independiente sin interés en los activos generadores, que ajustaría la oferta y la demanda.

Gráfica 2.9. **Precios de la electricidad para la industria**

Dólares estadounidense por KWh, usando PPC, 2009 [1]

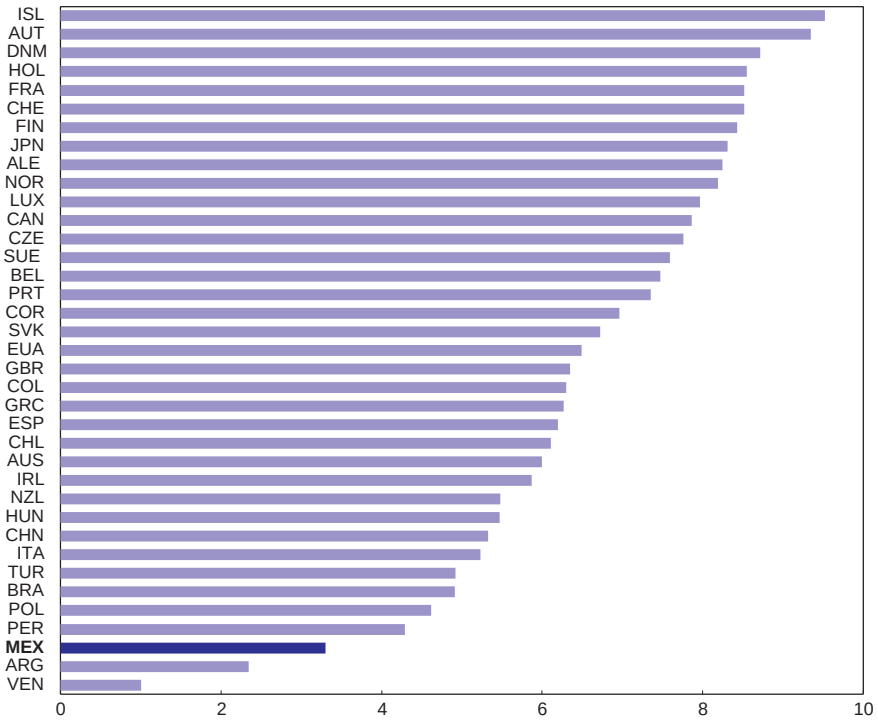


1. 2008 para Austria, Bélgica, Nueva Zelanda y España.

Fuente: AIE, *Base de datos Energy Prices and Taxes*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383736

Gráfica 2.10. **Opinión empresarial sobre la infraestructura de la electricidad**[1]



1. "¿La infraestructura energética es adecuada y eficiente?" El valor 10 indica la percepción más positiva.

Fuente: IMD, *World Competitiveness Yearbook 2010*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383755

México también debería considerar un sistema de comercio de emisiones o impuestos ambientales más altos

Una vez que se eliminen los subsidios a la energía, introducir un sistema de comercio de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés) o impuestos generales a las emisiones de GEI sería un enfoque adecuado para empezar a ponerles precio a las emisiones en línea con sus costos sociales. En cierta medida, la participación en los sistemas de comercio de emisiones puede ser más atractiva para México que aumentar los impuestos a las emisiones de carbono, ya que abre la posibilidad de obtener recursos del exterior para financiar inversiones en eficiencia energética. Por otra parte, es más fácil aplicar impuestos porque ya existe una infraestructura para esto. México participa ya en los esfuerzos mundiales para reducir las emisiones a través del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (CDM, por sus siglas en inglés), del Protocolo de Kioto. Aunque a las emisiones en México no se les fija un límite, como en otros países no incluidos en el Anexo 1, México puede obtener créditos por proyectos que lleven a la reducción de emisiones de GEI. A dichos créditos se les denomina reducciones certificadas de emisiones (CERs, por sus siglas en inglés). Estos créditos pueden venderse a los países que tengan compromisos de reducción de emisiones. Si bien esto no genera reducciones adicionales de emisiones por parte del país que compra el crédito, ayuda a los países con compromisos de reducción de emisiones a alcanzar sus metas al aprovechar las posibilidades de disminución más baratas en los países no incluidos en el Anexo 1. Al mismo tiempo, los países no incluidos en el Anexo I obtienen financiamiento para participar en las reducciones mundiales de emisiones. Tres cuartas partes de todos los proyectos del CDM se ubican en cuatro países: China, India,

Brasil y México. Sin embargo, los proyectos del CDM en México han creado menos créditos de lo esperado. Muchos directores de proyecto encuentran tedioso y difícil demostrar que su proyecto es una inversión adicional que no se hubiera hecho en ausencia del mecanismo. Aunque México representa alrededor de 4.5% de todos los proyectos registrados del MDL, su participación en las reducciones certificadas de emisiones es sólo 1.6% de las CERs.* El futuro incierto del MDL y del Protocolo de Kioto en general también han aumentado el escepticismo del mercado respecto a este mecanismo. Otra oportunidad que podría surgir en algún momento sería un sistema de comercio de emisiones de América del Norte. Aun cuando la perspectiva de un sistema nacional de comercio de emisiones en los Estados Unidos de América se ha vuelto más lejana, hay mejores posibilidades de que surjan otros sistemas de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión en América del Norte.

De instituirse un sistema de comercio de emisiones en los Estados Unidos de América, puede convenirle a México participar en él. En especial, al tener posibilidades de disminución más baratas que los EUA, México podría vender derechos de emisión a su vecino del norte. Eso ayudaría a financiar las inversiones en la reducción de emisiones. A falta de políticas federales, algunas regiones de los Estados Unidos de América y Canadá han desarrollado sus propios programas. Esto incluye la llamada Western Climate Initiative, en la que algunos estados del norte de México ya participan como observadores. México ha adquirido cierta experiencia a partir de un sistema interno de comercio de emisiones en PEMEX. Esto podría reactivarse y ampliarse primero al sector eléctrico y luego, en forma paulatina, a otras industrias clave. El gobierno ha incluido la introducción de un mercado nacional del carbono para el año 2011, como una meta de su programa nacional de cambio climático. El programa menciona tanto impuestos como programas para el comercio de emisiones, como instrumentos que habrán de estudiarse. Sin embargo, estos planes enfrentan desafíos. En México, los sectores de la electricidad y el petróleo están dominados por monopolios propiedad del Estado, que pueden tener restricciones presupuestarias "blandas". Sus incentivos para reducir la producción en respuesta a los costos de emisiones más altos serían menores que en un mercado competitivo, y esto también puede aplicar a sus incentivos para invertir en nuevas tecnologías que ahorren energía. Por tanto, los precios a las emisiones del carbono podrían ir acompañados de una regulación y estándares de tecnología, a menos que México permitiera más competencia en estos sectores. Además, la presencia de los gobiernos estatales, municipales y el federal en la formulación de políticas para la protección del medio ambiente agrega otro nivel de complejidad a la aplicación de la ley. Es muy probable que el sector privado oponga resistencia a las medidas que puedan afectar la competitividad respecto a China. Por último, elaborar inventarios de emisiones de GEI empresariales no ha sido una práctica común en el sector privado y tampoco la verificación por parte de terceros, pese a la experiencia del gobierno en los inventarios de emisiones de GEI nacionales.

Otra opción serían los impuestos sobre las emisiones. En la actualidad hay dos impuestos sobre los automóviles y otros vehículos que podrían servir para fines ambientales, pero existen mejores opciones. Uno es el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), el segundo es el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (ISTUV). El ISAN es un impuesto sobre el valor de los nuevos automóviles, incluyendo los importados. Esto puede aumentar los incentivos para comprar automóviles usados, que

* Datos de *www.cdmpipeline.org*.

potencialmente pueden ser más contaminantes. Una solución sería subordinar el ISAN a estándares técnicos, en particular a los niveles de contaminación. El ISTUV grava tanto vehículos viejos como vehículos nuevos en función de su valor y en algunos casos de su peso. El impuesto se ha reducido para los automóviles nuevos a nivel federal y se derogará para todos los vehículos en 2012, pero los estados tienen derecho a cobrarlo y algunos lo hacen. Es probable que otros aprueben la legislación al respecto antes de 2012. De cualquier manera, ninguno de estos impuestos aproxima bien las emisiones y, por consiguiente, no son un mecanismo muy eficiente para la fijación de precios a las emisiones de carbono.

Un impuesto a la gasolina y el diésel conforme al contenido de carbono, combinado con estándares obligatorios de tecnología, puede ser una buena opción. Esto se acerca a un impuesto sobre las emisiones de automóviles (Goulder y Parry, 2008). Para alcanzar la misma reducción de emisiones, un impuesto combinado con un estándar de tecnología puede ser menor que sin él. Esto puede ser deseable al menos al principio, ya que siempre es difícil aplicar nuevos impuestos, y empezar con una tasa alta no lo hace más fácil. Según un estudio reciente del Banco Mundial sobre las estrategias de bajo costo para proteger el medio ambiente, las inspecciones de vehículos en la frontera que restringieran la importación de automóviles usados con emisiones que rebasen ciertos estándares —junto con una inspección vehicular y programas de mantenimiento en las grandes ciudades, incluyendo restricciones a los vehículos más antiguos— podrían traer consigo importantes reducciones de emisiones (Johnson *et al.*, 2009).

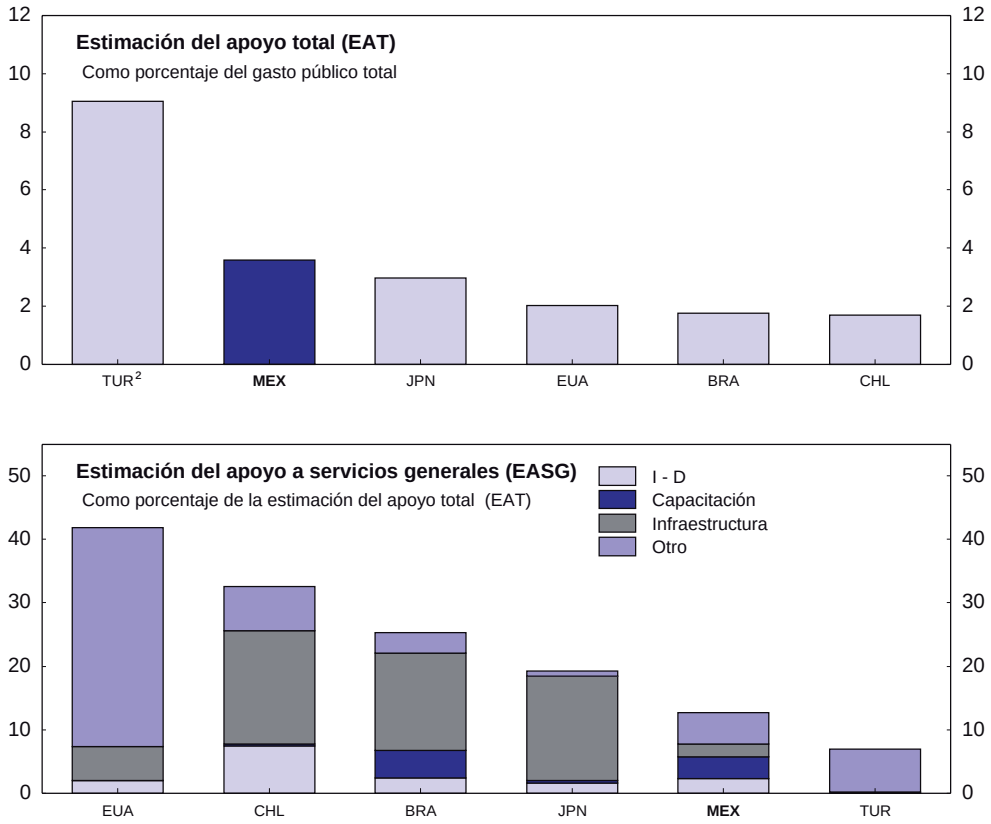
Hay margen para aumentar la eficiencia del gasto agrícola

En el gasto agrícola pueden obtenerse importantes incrementos de eficiencia. Si bien el gasto público en agricultura como proporción del PIB agrícola es alto en México en comparación con otros países latinoamericanos (Banco Mundial, 2009) y de la OCDE (Gráfica 2.11), las tasas de crecimiento de la productividad son comparativamente bajas (Ávila y Evenson, 2004). Esto indica que el impacto del gasto público en la productividad agrícola es bajo. Además, una parte importante del gasto agrícola no es compatible con las metas de México para el cambio climático, como los subsidios a la electricidad para bombear agua del subsuelo y el programa de Ingreso Objetivo, un programa que apoya los precios dirigido a cultivos en su mayoría de poco valor y en algunos casos intensivos en agua, que usan los escasos recursos hídricos. Ambos programas distorsionan los patrones de producción, apartándolos del uso eficiente de recursos y de la ventaja comparativa (Banco Mundial, 2009). Tales programas también contradicen los objetivos de otros programas de gasto, incluyendo los que se proponen aumentar la eficiencia del uso del agua de riego. Esto revela una falta de planificación estratégica en las políticas agrícolas.

La baja productividad del gasto agropecuario en México probablemente se relaciona con una baja participación del gasto en bienes públicos productivos, tales como infraestructura, capacitación e investigación y desarrollo. Esto se comprueba con la baja participación del gasto en servicios generales —que incluye el gasto en investigación y capacitación, así como en infraestructura— en el apoyo total al sector agrícola (Gráfica 2.11). Lo anterior también incluye el apoyo a los productores —que en México, como proporción de los ingresos agrícolas brutos, está muy por debajo del promedio de la OCDE—, además del costo al contribuyente de los subsidios al consumo menos los aranceles de importación. Dentro de la categoría de gasto agrícola, más de 80% de los

Gráfica 2.11. **Estimaciones de subsidios agrícolas**[1]

Promedio 2005-2008



1. La estimación del apoyo total es el valor monetario anual de todas las transferencias brutas, basadas en políticas de los contribuyentes y los consumidores para apoyar al sector agrícola; la estimación del apoyo a servicios generales es el valor monetario anual de los servicios generales para los productores agrícolas conjuntamente, incluyendo investigación y desarrollo y capacitación.
2. 2006-2008.

Fuente: Base de datos de la OCDE, *Producer and Consumer Support Estimates*, 1986-2009.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383774

fondos se destinan a bienes privados, como los ingresos y el apoyo a los precios (Banco Mundial, 2009). Sería conveniente redirigir parte del gasto menos eficiente en actividades productivas hacia bienes públicos, como el mejoramiento y manejo del riego, el drenaje e infraestructura del transporte, la investigación y capacitación. La investigación indica que aumentar la proporción del gasto agrícola en bienes públicos en lugar de privados tiene un efecto significativamente positivo en el ingreso agrícola per cápita (López y Galinato, 2007).

El gasto que genera externalidades negativas graves —como los subsidios a la electricidad y el programa Ingreso Objetivo— es elevado y debe retirarse en forma gradual (Banco Mundial, 2009). Los efectos negativos de los subsidios a la electricidad ya se han expuesto. Ingreso Objetivo es un programa de pagos compensatorios que proporciona subsidios iguales a la diferencia entre el precio de mercado y una referencia, que supuestamente asegura un ingreso justo a los agricultores que producen dichos productos. Si bien tales medidas de apoyo a los precios pueden ser justificables en situaciones de

emergencia, se usan como un sistema de apoyo permanente en México que abarca diez cultivos básicos (sobre todo cereales) en determinados estados. Se ha demostrado que Ingreso Objetivo distorsiona mucho la producción hacia los cultivos apoyados, que no están entre los más rentables, en tanto que a menudo requieren un alto consumo de agua. Ingreso Objetivo también crea incentivos para la producción excesiva, ya que las transferencias dependen del nivel de producción, aunque sujetas a ciertos límites. Por consiguiente, el subsidio tiende a reducir la productividad y dañar el medio ambiente. El gobierno debería considerar poner fin a Ingreso Objetivo y a los subsidios a la electricidad y aplicar dichos fondos a usos que distorsionen menos y sean más productivos, por ejemplo, a inversiones en infraestructura rural, capacitación y educación. De hecho, las nuevas reglas de operación de la Secretaría de Agricultura fortalecerían el gasto en esas partidas. La Secretaría también le ha comisionado a la OCDE evaluar las herramientas de transferencia de tecnología y fortalecimiento de las capacidades en el sector agrícola mexicano. A pesar de que el gasto destinado a Ingreso Objetivo ha disminuido considerablemente desde 2007, eso ha sido un efecto automático de los mayores precios internacionales. Los ahorros se han usado en gran medida para adquirir coberturas de los mismos productos en los mercados de futuros. Sería preferible aprovechar la oportunidad para reducir significativamente el apoyo a los precios, mientras los precios internacionales son altos, y mantener esas reducciones del gasto de apoyo a los precios aun cuando los precios internacionales bajen. Durante un periodo de transición, los beneficiarios podrían recibir transferencias en efectivo como una medida de compensación temporal, pero éstas deben retirarse pronto, por ejemplo, a través de un calendario de pagos que disminuya paulatinamente con el tiempo. Ambos subsidios son captados en gran medida por los productores con mayores ingresos, ya que el 10% más rico recibe 60% de los subsidios a la electricidad y el 90% de un grupo de programas denominado Apoyos a la Comercialización, que incluye a Ingreso Objetivo (Scott, 2010). En la Gráfica 2.3 también se muestra que los subsidios agrícolas, que incluyen el programa Ingreso Objetivo, son regresivos. Por esta razón, no hay motivos para apoyar a los beneficiarios con transferencias en efectivo durante mucho tiempo. El ejemplo de otro programa de apoyo agrícola, Procampo, muestra que es importante volver a evaluar las transferencias compensatorias disociadas de la producción después de cierto tiempo.

Procampo asigna transferencias por una suma fija a los propietarios de tierra que habían cultivado determinados cultivos antes del TLCAN para compensarlos por la eliminación de los programas de apoyo directo a los precios, conforme a la menor protección comercial. Más adelante, el programa se modificó para hacerlo más fácilmente accesible a los agricultores de subsistencia pobres, y aumentar las transferencias a este grupo para hacerlo más progresivo. Las transferencias por una suma fija han sido muy celebradas ya que están disociadas de la producción y los precios y, por consiguiente, distorsionan menos que el apoyo a los precios. Sin embargo, si el objetivo primordial de las transferencias es compensar a los agricultores por el retiro del apoyo a los precios, es poco probable que sean apropiadas para alcanzar otras metas y su razón de ser debe volverse a evaluar después de cierto tiempo. Procampo se diseñó originalmente para durar 15 años después de la introducción del TLCAN y amortiguar sus repercusiones, pero aunque ese periodo terminó en 2010, en la actualidad no hay planes para retirarlo antes de 2012. En términos generales, las transferencias en efectivo tendrían el propósito de servir como un mecanismo para disminuir la pobreza, pero como tal, Procampo no está bien focalizado. Al estar ligado a la propiedad de la tierra, excluye a un importante grupo objetivo —la gente de zonas rurales sin tierra— al tiempo que incluye a grandes agricultores comerciales. Procampo

destina beneficios a pequeños agricultores de subsistencia y, por ende, es menos regresivo que otros programas de subsidios agrícolas en gran escala (véase Gráfica 2.3). No obstante, una tercera parte de los beneficios van al decil rural más rico y 23% va a sólo 2.6% de los agricultores que están en el decil más rico de la distribución del ingreso nacional (OCDE, 2006). En contraste, los pequeños agricultores de subsistencia con menos de 2 hectáreas de tierra obtienen sólo 13% de los beneficios. Estudios más recientes confirman el hallazgo de que Procampo es captado en gran parte por unos pocos productores relativamente adinerados (Banco Mundial, 2009). Se supone que Procampo permitiría la conversión de la tierra para usarla en actividades con mayores rendimientos. Sin embargo, a diez años de su introducción casi la mitad de los beneficiarios —productores en pequeña y gran escala por igual— declaran ignorar que se les permitía usar su tierra para plantar cualquier cultivo, mientras que sólo un poco más de 5% reportó que habían hecho esa conversión (OCDE, 2006). Puesto que Procampo ha cumplido con el objetivo de amortiguar las repercusiones del TLCAN, es momento de volver a evaluar el programa. A menos que pueda rediseñarse para que cumpla otros fines, el programa ya debería retirarse para destinar esos recursos a un uso más productivo.

En términos generales, es probable que el gasto agrícola sea más regresivo de lo que indica el análisis de los programas individuales, ya que es posible que los grandes agricultores comerciales acumulen transferencias y subsidios de diferentes programas. En la actualidad no se dispone de una base de datos integrada que permita al gobierno analizar los efectos de una acumulación de ese tipo; sin embargo, el gobierno está trabajando para crear dicha base de datos. Esto es positivo, ya que ayudaría a evaluar mejor el efecto redistributivo del gasto agrícola y podría usarse para limitar la cantidad total de apoyos que pueden recibir los agricultores individuales. Como una primera medida para retirar los programas más ineficientes, podría fijárseles un límite al total de subsidios y transferencias que los agricultores individuales o las empresas pueden recibir, a partir de la nueva base de datos. Procampo ya limita la transferencia que los agricultores individuales pueden recibir como un programa individual.

También es necesario hacer una evaluación minuciosa y a largo plazo de la repercusión de los programas agrícolas y de su interacción para proporcionar una mejor planificación estratégica del gasto agrícola. Aunque el Programa Especial Concurrente (PEC) originalmente estaba previsto para funcionar como un mecanismo de planificación de ese tipo, a la fecha es poco más que un anexo del presupuesto donde se muestra el gasto agrícola y rural (Banco Mundial, 2009). Esto se debe en parte a la complejidad de la tarea, ya que el PEC contiene más de 90 programas ejecutados por 13 diferentes secretarías más los gobiernos subnacionales. Quizá sea posible cierta racionalización en la asignación de políticas agrícolas a distintas secretarías. Otro asunto es que la Secretaría de Agricultura preside la comisión que se supone dirige los recursos dentro del PEC. Para una secretaría sin autoridad sobre otros miembros de la comisión, ésta es una tarea formidable. Asignar la presidencia de la comisión a una secretaría más fuerte, como la Oficina de la Presidencia de la República o la Secretaría de Hacienda, que es responsable de inspeccionar la eficacia y la calidad del gasto público y tiene cierta autoridad para obtener la suspensión de los programas de gasto, podría ayudar en este sentido. Las secretarías de Hacienda y de Agricultura han logrado cierto progreso encomiable usando indicadores presupuestarios de desempeño para identificar los programas especialmente ineficaces o redundantes, lo cual ha ayudado a suspender algunos de ellos. Dichos esfuerzos son positivos y deben continuarse. Un segundo elemento consistiría en reestructurar las responsabilidades del gasto en desarrollo rural y agrícola para conseguir incrementos de

eficiencia y hacer menos pesada la tarea. Las evaluaciones son obligatorias, pero a menudo se hacen anualmente y pocas van más allá de comprobar la coherencia y revisar si el gasto ha llegado a su población objetivo. Se necesitan más evaluaciones de las repercusiones durante periodos más prolongados. Esto también debería abarcar evaluaciones del PEC en su conjunto, ya que los subprogramas a veces tienen efectos que se contrarrestan entre sí. México le ha comisionado a la OCDE preparar un estudio minucioso de los arreglos institucionales que rigen el diseño, la ejecución y la evaluación de la política agrícola, mismo que proporcionará recomendaciones sobre arreglos alternativos. Éstos darían por resultado una atribución más clara de responsabilidades y aumentarían la eficiencia, la eficacia, la transparencia, la coherencia y la estabilidad en la administración pública de la política agrícola en México.

El gobierno trabaja para reducir sus costos operativos y de personal

El gobierno también ha emprendido un programa para reducir los costos operativos y de personal de la administración federal. Las medidas incluyen la centralización y reducción de las compras gubernamentales de material y de la contratación de servicios y de personal, así como el congelamiento de los salarios para los empleados públicos de menor rango. Para los empleados públicos de nivel superior ha habido congelación de sueldos desde 2003, y en 2006 se aplicó un recorte salarial de 15% junto con la eliminación de puestos. El gobierno también se propone identificar y eliminar la duplicación de tareas y servicios al interior de las secretarías y a lo ancho del gobierno. Varios programas subsecuentes de reducción de gastos han generado un ahorro acumulado de 145 mil millones de pesos en precios de 2010, aproximadamente 1.25% del PIB. Un programa adicional se propone reducir el gasto en salarios y el operativo en 40 mil millones de pesos durante el periodo 2010-2012. Algunas de las medidas de ahorro corresponden a la eliminación de puestos, incrementos de eficiencia en la operación del gobierno y en las compras y, por tanto, son permanentes. Los recursos se reasignarán a inversión en infraestructura pública y a programas sociales, de acuerdo con el gobierno.

Los esfuerzos para aumentar la eficiencia de la administración pública son loables y deben continuar; al mismo tiempo, el gobierno debería evitar los recortes del gasto que pudieran afectar la calidad de sus servicios. La oportunidad de obtener ahorros eliminando la duplicación de programas, tareas y servicios no debe dejarse pasar, y sigue habiendo un amplio potencial de llegar más lejos en esta dirección. Por ejemplo, dos secretarías son responsables de las políticas agrícolas, la de Agricultura y la de la Reforma Agraria, y muchas otras secretarías operan algunos programas de gasto agrícola y rural. Las dos secretarías ligadas a la agricultura podrían sin duda fusionarse y llevar la responsabilidad de la mayoría o de todas las políticas agrícolas y rurales con el objeto de que consigan incrementos de eficiencia. Hay varias secretarías menores, como la de Turismo y la de la Función Pública, que podrían integrarse en otras secretarías. El gobierno propuso varias de estas fusiones como parte de la reforma fiscal de 2009, pero no fueron aprobadas por el Congreso. La búsqueda de integración y racionalización de las tareas y estructuras administrativas al interior y entre las secretarías debe continuar. Al mismo tiempo, el gobierno debe ser cuidadoso para evitar los recortes del gasto que pongan en riesgo la calidad de su personal o de los servicios que prestan. Sería conveniente asignar el ahorro de los gastos administrativos y operativos a otras áreas con altos beneficios sociales, de las cuales hay muchas en México, en lugar de recortar el gasto general.

Ampliar la base fiscal

Deben conservarse sólo los gastos fiscales eficaces y eficientes

Las recientes reformas fiscales, incluyendo el aumento de la tasa del IVA, la introducción del impuesto empresarial a tasa única (IETU) y un impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) junto con un aumento temporal de la tasa del impuesto sobre la renta a personas morales y la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de las personas físicas (Recuadro 2.3), han ayudado a fortalecer los ingresos fiscales estructurales de México en aproximadamente 2 puntos porcentuales del PIB, según cifras estimadas por el gobierno. Sin embargo, México tiene necesidades importantes en materia de gasto relacionadas con sus esfuerzos por invertir más en capacidad productiva y mantener esos niveles superiores de gasto en infraestructura, al tiempo que también consolida sus políticas sociales. Es probable que el financiamiento de las pensiones y los servicios de salud plantee dificultades a largo plazo; por consiguiente, será necesario realizar esfuerzos adicionales para fortalecer los ingresos fiscales en el mediano plazo. Esto también reduciría la dependencia fiscal de México de los ingresos del petróleo, cuya volatilidad se vincula principalmente con las fluctuaciones de precios y están sujetos a la incertidumbre sobre los niveles de producción a largo plazo, aunque menos que en el pasado. La reforma fiscal debe centrarse principalmente en ampliar la base impositiva, ya que esto también ayudará a hacer más eficiente al sistema tributario. La mayoría de las tasas impositivas en México son similares a las de los países de la OCDE. Sólo la tasa máxima del impuesto sobre la renta de las personas físicas en México es menor que en casi cualquier lugar en la OCDE (Cuadro 2.2). México probablemente podría contemplar mayores tasas impositivas para los ingresos más altos, pero, en general, el nivel de las tasas no puede explicar los ingresos fiscales bajos.

Los gastos fiscales pueden ser costosos en términos de ingreso no percibido y crear oportunidades para la evasión y la planificación fiscal, ya que los contribuyentes pueden

Cuadro 2.2. **Últimas estadísticas fiscales publicadas por la OCDE**

	% DE LA RECAUDACIÓN FISCAL TOTAL					Tasa máxima por ley del impuesto sobre la renta personal en promedio en	Tasa máxima del impuesto sobre la renta empresarial en enero 1	Tasa estándar del IVA
	Relación impuestos/PIB	Impuesto sobre la renta personal	Impuesto sobre la renta empresarial	Contribución de la seguridad social	Impuestos al consumo			
	2009 (provisional)	2008	2008	2007	2008	2010	2010	2010
México	**21**[1]		**28**	**13**	**59**	**30.0**	**30.0**	**16.0**
Alemania	37	26	5	38	29	47.5	30.2	19.0
Australia	27[1]	38	22	0	27	46.5	30.0	10.0
Canadá	31	37	10	15	24	46.4	29.5	5.0
Chile	18		46	6	51	40.0	17.0	19.0
Corea	26	15	16	22	32	38.5	24.2	10.0
Dinamarca	48	52	7	2	32	44.3	25.0	25.0
Estados Unidos	24	38	7	25	18	41.9	39.2	–
Francia	42	17	7	37	24	45.8	34.4	19.6
Grecia	29	15	8	38	35	45.0	24.0	19.0
Japón	28[1]	20	14	39	18	50.0	39.5	5.0
Reino Unido	34	30	10	19	29	50.0	28.0	17.5
Suecia	46	30	6	25	28	56.0	26.3	25.0
Suiza	30	31	11	23	22	41.7	21.2	7.6
Turquía	25	17	7	25	45	35.7	20.0	18.0
Promedio OCDE	*35*[1]	*25*	*10*	*25*	*32*	*43.4*	*25.8*	*18.0*

1. Información para 2008.

Fuente: Taxing Wages (OCDE, 2009); *OECD Tax Database*.

Recuadro 2.3. **El sistema tributario mexicano**

El impuesto sobre la renta (ISR) aplica a empresas e individuos. Las empresas pagan una tasa fija de 30%. Los individuos tienen una tasa progresiva con una tasa de impuestos marginal máxima de 30% (Cuadro 2.3). La tasa se aumentó temporalmente de 28% durante el periodo 2010-2012 y bajará a 29% en 2013. Las empresas no constituidas en sociedad pagan impuesto sobre la renta personal sobre sus flujos de efectivo conforme a un esquema progresivo, pero las inversiones se amortizan a la par que en las empresas constituidas en sociedad.

Cuadro 2.3. **Esquema del impuesto sobre la renta (en pesos mexicanos)**

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Tasa marginal
0.01	5 952.85	0.00	1.92
5 952.86	50 524.92	114.24	6.40
50 524.93	88 793.04	2 966.76	10.88
88 793.05	103 218.00	7 130.88	16.00
103 218.01	123 580.20	9 438.60	17.92
123 580.21	249 243.48	13 087.44	21.36
249 243.49	392 841.96	39 929.04	23.52
392 841.97	Y mayor	73 703.40	30.00

Fuente: Sitio web del SAT.

También hay un crédito fiscal para empleados asalariados denominado Subsidio para el Empleo con el siguiente esquema.

Cuadro 2.4. **Tabla del Subsidio para el Empleo (valores anuales)**

Límite inferior	Límite superior	Crédito fiscal (MXN)
0	21 227.52	4 884.24
21 227.53	31 840.56	4 881.96
31 840.57	41 674.08	4 879.44
41 674.09	42 454.44	4 713.24
42 454.45	53 353.80	4 589.52
53 353.81	56 606.16	4 250.76
56 606.17	64 025.04	3 898.44
64 025.05	74 696.04	3 535.56
74 696.05	85 366.80	3 042.48
85 366.81	88 587.96	2 611.32
88 587.97	Y mayor	No elegible

Fuente: CEFP (2010).

El impuesto empresarial a tasa única (IETU) es sobre los flujos de efectivo con un crédito por salarios y cargas para la seguridad social. Sin embargo, el crédito no aplica a las prestaciones. Es un impuesto mínimo alternativo a una tasa impositiva de 17.5%. El impuesto sobre la renta es acreditable contra el IETU. Entró en vigor el 1º de enero de 2008, como una forma de limitar la planificación fiscal relacionada con las numerosas exenciones permitidas por el ISR.

PEMEX, la empresa petrolera paraestatal, está sujeta a un impuesto sobre la renta modificado respecto a sus actividades de manufactura, como refinación. Por otra parte, PEMEX paga varios cargos relacionados con actividades donde obtiene rentas, tales como la extracción de gas y petróleo, especificadas en la Ley Federal de Derechos.

Recuadro 2.3. **El sistema tributario mexicano** *(cont.)*

El impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) entró en vigor el 1º de julio de 2008. El IDE se grava a una tasa de 3% sobre las cantidades superiores a 15 000 pesos. Es acreditable contra el impuesto sobre la renta.

El impuesto al valor agregado (IVA) de 16% se grava sobre los insumos gravables de bienes y servicios, así como sobre las importaciones hacia México de bienes y servicios gravables. Las exportaciones, los alimentos, las medicinas y algunos otros bienes tienen tasa cero. Algunas transacciones específicas, como servicios médicos y educativos, están exentas.

Impuestos específicos al consumo (impuesto especial sobre producción y servicios, IEPS) se gravan sobre bienes y servicios específicos. Los impuestos se gravan conforme a un sistema de valor agregado, hasta el nivel de mayoreo. Las ventas al consumidor final normalmente no están sujetas a impuesto. Los cigarrillos, la gasolina y el diésel se gravan sólo a nivel del productor o del importador. El IEPS sobre la gasolina y el diésel tiene dos elementos: el primero es un impuesto fijo por litro establecido por los estados, y el segundo corresponde a la diferencia entre los precios nacionales al menudeo, que establece el gobierno, y el precio de referencia internacional. Esta segunda parte puede ser negativa, cuando los precios de referencia internacionales suben rápidamente, porque el gobierno ajusta los precios nacionales al menudeo lentamente.

Un impuesto especial al consumo (impuesto sobre automóviles nuevos, ISAN) se aplica a los automóviles nuevos. Para los automóviles con capacidad máxima de 15 pasajeros, las tasas son progresivas y varían, de acuerdo con el precio de transferencia promedio, de 2% a 17%. La tasa para camiones con capacidad máxima de 4 250 kg, remolques y semirremolques es 5%.

Los estados y el Distrito Federal recaudan un impuesto sobre la nómina pagada por servicios de personal asalariado, generalmente a una tasa fija de 2%, aplicada sobre la cantidad bruta de salarios pagados por los empleadores a los trabajadores. Algunos estados pueden aplicar tasas entre 1% y 2.5%, y pueden conceder exenciones como una medida para promover la creación de empleos en regiones menos desarrolladas.

Tanto empleadores como trabajadores están obligados a hacer aportaciones bimestrales al sistema de seguridad social: al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para el sector privado, y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para el sector público. Además de pagar sus propias contribuciones, los empleadores deben retener y pagar las cuotas de sus trabajadores. Las cuotas se calculan sobre los ingresos del empleado. Los empleadores también están obligados a aportar una cantidad equivalente a 5% de los ingresos diarios del trabajador al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para financiar la construcción de viviendas de interés social. Empleadores y trabajadores deben contribuir a un sistema de pensiones de aportaciones definidas financiado con capital, administrado por proveedores privados. En total, las cargas sociales y los pagos obligatorios al seguro privado ascienden aproximadamente a 20% de los salarios brutos, más una contribución de base fija para servicios de salud de 20% del salario mínimo.

Los bienes raíces están sujetos a tributación municipal anual, el impuesto predial; la tasa fluctúa entre 0.05% y 1.2%. La adquisición de bienes raíces está sujeta a tributación municipal anual, habitualmente a tasas que van de 1% a 5%.

declarar falsamente sus ingresos conforme a una categoría fiscalmente preferencial. También provocan distorsiones al aumentar la demanda de bienes y servicios que gozan de ventajas fiscales. Si bien los gastos fiscales pueden ser un instrumento de política válido en algunos casos, deben usarse sólo si su eficacia y eficiencia están bien acreditadas.

Las pérdidas de ingresos a causa de los gastos fiscales se calculan en aproximadamente 20% de los ingresos fiscales del gobierno (alrededor de 4% del PIB), de acuerdo con la Secretaría de Hacienda (Cuadro 2.5). Hace poco el gobierno empezó a extraer una cifra estimada de evasión fiscal del cálculo de los gastos fiscales, para reflejar mejor la recaudación adicional que sería razonable esperar al ampliar la base impositiva. Esto es lo que explica en gran parte la disminución en la cifra estimada de gastos fiscales después de 2009. Como las empresas pagan IETU o el impuesto sobre la renta, las estimaciones de gastos fiscales dentro de estos dos regímenes se ponderan con su participación en los ingresos totales del impuesto sobre la renta cuando se suman al total. Ésta es una medida aproximada para eliminar la doble contabilidad. Para las empresas que pagan IETU, los gastos fiscales en los regímenes ordinarios de impuesto empresarial no están disponibles y no deben considerarse. De hecho, el IETU cierra esas lagunas hasta cierto punto.

Proporcionar un presupuesto de gastos fiscales es encomiable, pero el gobierno mexicano podría ir más lejos. Complementar el presupuesto con evaluaciones minuciosas de la eficiencia y la eficacia de algunos gastos fiscales individuales cada año sería útil. Ayudaría a los legisladores y al público en general a evaluar qué gastos fiscales funcionan bien y valen los ingresos no percibidos, y qué gastos podrían reducirse o sustituirse por instrumentos más eficientes y transparentes, como el gasto directo, para alcanzar el mismo objetivo. De hecho, algunos gastos fiscales como las tasas cero y las exenciones en el IVA se han analizado en forma extensa. Sin embargo, para otros, incluyendo algunos regímenes especiales para sectores específicos o tamaños de empresa, el crédito fiscal para los empleados o las tasas cero y reducidas para las prestaciones no hay evaluaciones completas disponibles.

Cuadro 2.5. **Tamaño de los gastos fiscales en relación con ingresos no percibidos**

En porcentaje del PIB a menos que se indique de otro modo

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impuesto sobre la renta	2.85	2.65	3.64	2.85	2.64	2.09	2.30	1.76
a) ISR a personas morales	1.35	1.38	2.32	1.71	1.27	1.31	1.44	1.09
b) ISR a personas físicas	1.49	1.27	1.32	1.14	1.37	0.77	0.85	0.66
Impuesto empresarial a tasa única						0.79	0.75	0.55
IVA	1.65	1.66	1.72	1.68	1.88	1.73	1.91	1.51
Impuestos específicos al consumo	0.71	0.27	0.16	0.16	0.42	1.64	1.12	0.56
Diferentes exenciones fiscales	0.32	0.17	0.21	0.14	0.24	0.11	0.12	0.06
Total	5.52	4.75	5.72	4.84	5.19	5.47	5.32	3.79
Total en % de ingresos fiscales	32	28	32	27	29	27	32	

Fuente: Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Hacienda, *Presupuesto de gastos fiscales*.

Los regímenes fiscales especiales deben reconsiderarse

México tiene una cantidad importante de regímenes especiales que dan trato impositivo preferencial a las empresas de ensamblaje de exportaciones (maquila), las agrícolas y las dedicadas al transporte, así como a pequeñas y medianas empresas (Recuadro 2.4). Si bien las pérdidas fiscales relacionadas con esos regímenes especiales no son demasiado grandes según el presupuesto de gastos fiscales de México (alrededor de 0.5% del PIB

en 2009), su costo total no se limita a esto. En primer lugar, el presupuesto de gastos fiscales no contabiliza en su totalidad las pérdidas de ingresos respectivas, sobre todo para el régimen que beneficia a las maquilas. En segundo, los regímenes especiales y otros gastos fiscales complican el sistema tributario y pueden facilitar que las empresas lleven a cabo planificación o evasión de impuestos, al declarar de manera incompleta o incorrecta sus ingresos, aumentando los costos en términos de ingresos no percibidos. También pueden llevar a distorsiones al desviar una cantidad ineficientemente elevada de recursos a sectores que se benefician del trato fiscal preferencial. Teniendo en cuenta las desventajas de la dependencia de México del sector altamente volátil de ensamblaje de exportaciones descritas en el Capítulo 1, parece cuestionable que haya una justificación para subsidiar a las maquiladoras con un régimen fiscal especial. El propósito original del régimen de maquiladoras era evitar la doble tributación para las empresas extranjeras que subcontrataban actividades de ensamblaje en México. En la medida en que ahora esto se toma en cuenta en los tratados de doble tributación, México debe revisar el régimen de maquiladoras y pensar en retirarlo con el tiempo. En términos más generales, los costos y los beneficios de todos los regímenes fiscales especiales deben evaluarse cuidadosamente y sólo conservar aquellos que han probado su eficiencia.

Puede haber una justificación para los regímenes fiscales especiales para las empresas pequeñas y poco productivas, sobre todo en países con alta informalidad, porque una buena parte de los costos del cumplimiento de las obligaciones fiscales son esencialmente fijos y, por tanto, más difíciles de soportar para esas empresas (OCDE, 2009a). Ésta es una justificación para los procedimientos simplificados de declaración fiscal para las pequeñas empresas, por ejemplo, al gravar los ingresos previstos aligerando así la carga contable. La baja productividad de las pequeñas empresas informales también puede justificar los regímenes fiscales simplificados, con algunas reducciones en la carga tributaria para permitirles sobrevivir una vez que legalicen su situación. Es probable que esto sea un tema relevante en México, donde muchas empresas pequeñas e informales son mucho menos productivas que las formales y en especial que sus contrapartes de mayor tamaño, como se expone en el Capítulo 4. Por ello, ofrecer un régimen simplificado con una carga tributaria reducida puede ayudar a integrar a esas empresas en el conjunto de sujetos, bienes y actividades que pagan impuestos. Sin la exención fiscal podrían elegir seguir en la informalidad, porque su carga fiscal no les permitiría sobrevivir. Por otra parte, también hay una razón para limitar el tiempo durante el cual las empresas pueden beneficiarse de una carga tributaria reducida, porque apoyar a empresas improductivas que no pueden mejorar su rendimiento durante un periodo prolongado probablemente distorsionará la asignación de recursos, bajará la productividad agregada y, por consiguiente, los ingresos fiscales. Sin embargo, hay que encontrar un equilibrio en un país como México, donde muchos trabajadores con pocas habilidades simplemente no pueden mejorar su productividad lo suficiente como para hallar empleo en el sector formal. Por tanto, obligar a las empresas a graduarse de los regímenes fiscales simplificados después de varios años debe combinarse con alguna asesoría técnica para ayudarlos a cumplir con la regulación y legislación fiscal y laboral, a fin de evitar un alto costo en cuanto a actividad y empleo perdidos. La exención fiscal en los regímenes especiales debe calibrarse cuidadosamente para asegurar que los ingresos de la integración de más empresas pequeñas en el conjunto de sujetos, bienes y actividades que pagan impuestos sean mayores que las pérdidas debido a las menores tasas o a los procedimientos simplificados. También es necesaria la efectiva ejecución de la normatividad tributaria para asegurar que por lo menos la carga tributaria reducida se recaude efectivamente.

Existen algunas dudas de que el régimen especial para las pequeñas empresas en México sea eficaz para combatir la evasión de impuestos; al mismo tiempo, el régimen es costoso. El régimen especial mexicano para las pequeñas empresas, denominado régimen para pequeños contribuyentes (REPECO), es bastante generoso con una elevada exención tributaria y tasas bajas (Recuadro 2.4). Aun así, las empresas que se benefician del REPECO evaden 95% de sus obligaciones tributarias (Fuentes *et al.*, 2010), lo que indica que este régimen no es muy eficaz para combatir la evasión de impuestos.

Recuadro 2.4. **Regímenes fiscales especiales en México**

Las pequeñas empresas con ingresos hasta de aproximadamente 150 000 dólares estadounidenses se benefician de un régimen especial, el régimen para pequeños contribuyentes (REPECO). Los ingresos de hasta cuatro salarios mínimos están exentos de impuestos y arriba de eso hay una tasa impositiva de sólo 2% sobre ingresos previstos. Cada mes se paga una cantidad fija de MX$ 100 como IVA. Los estados que han suscrito un acuerdo de colaboración con el gobierno federal sobre la recaudación de impuestos pueden cobrar el REPECO, estimando el ingreso sujeto a impuestos de las pequeñas empresas y estableciendo cuotas fijas que han de pagarse con base en el mismo, cada mes.

Hay un régimen intermedio para las empresas no constituidas en sociedad con ingresos justo por encima de dicho umbral y hasta cuatro millones de pesos (aproximadamente 300 000 dólares estadounidenses). Estas empresas se benefician de la contabilidad de flujos y, por consiguiente, de la deducción inmediata de gastos de capital. El umbral para la deducción inmediata de gastos de capital es considerablemente mayor (MX$10 millones) para algunas empresas agrícolas y de transporte.

Los profesionales y los empresarios no constituidos en sociedad pueden presentar declaraciones basándose en la contabilidad de flujos, pero con reglas de amortización equivalentes a las de las empresas que presentan declaraciones basadas en la contabilidad acumulada.

También existen regímenes fiscales especiales para las empresas de los sectores agrícola y de transporte, y para las empresas de ensamblaje de exportaciones (maquiladoras). Los empresarios agrícolas disfrutan de la deducción inmediata o acelerada de los gastos de capital, incluida la tierra, de una exención tributaria especial de 20 salarios mínimos por cada socio de las empresas agrícolas constituidas en sociedad hasta un límite máximo, y de una reducción de más de 30% de sus obligaciones tributarias. Algunas empresas de transporte no constituidas en sociedad pueden deducir de 10% a 15% de sus ingresos de su base gravable. Las maquiladoras pagan impuestos sobre una fracción de sus activos o sus costos de operación más gastos, en vez de hacerlo sobre sus utilidades. Además, hace un par de años su base gravable se redujo más a través de una exención de impuestos, y su tasa de IVA es cero al igual que para todas las exportaciones.

No obstante, la exención fiscal proporcionada a las pequeñas empresas puede generar beneficios en cuanto a una mayor integración en la economía formal. España tuvo cierto éxito con una unidad especializada de la autoridad fiscal con el objeto de atender a los contribuyentes en su régimen especial para pequeñas empresas, realizar auditorías fiscales, y al mismo tiempo proporcionar apoyo técnico a las empresas para que cumplieran

con las normas fiscales. Las instituciones financieras, las asociaciones comerciales y los gobiernos subnacionales también participan en este tipo de apoyo (Junquera y Pérez, 2001; IADB, 2005). Junto con mayores esfuerzos en materia de aplicación de la ley, incluyendo la creación de un órgano especial y de tribunales para combatir la evasión de impuestos (Recuadro 2.5), estas medidas han ayudado a España a aumentar los ingresos fiscales procedentes de las pequeñas empresas en más de 70% (Farrell, 2004; Capp *et al.*, 2005). Como a veces es difícil verificar los ingresos, algunos países —entre ellos España— han tenido éxito al usar características físicas, por ejemplo, cantidad de empleados o consumo de energía para determinar las obligaciones tributarias de las pequeñas empresas (OCDE, 2009a; Farrell, 2004).

Recientemente se transfirió a los estados la administración tributaria de las empresas sujetas al REPECO, por lo que es importante que las entidades fortalezcan su capacidad de ejecución de la normatividad tributaria. La recaudación de impuestos en el segmento del REPECO de hecho ha aumentado un poco desde que los estados asumieron esa responsabilidad, pero la evasión sigue siendo considerable. A los estados se les permite retener los ingresos extras que obtienen al auditar a las empresas sujetas al REPECO, como un incentivo para aumentar el uso de sus atribuciones en la ejecución de la normatividad tributaria, y esta medida ha tenido cierto éxito. México deberá tomar medidas adicionales para mejorar la capacidad estatal de ejecución de la normatividad tributaria, por ejemplo, ofreciendo capacitación conjunta tanto al personal a nivel federal como a nivel estatal en técnicas de auditoría. También será importante que los distintos niveles de gobierno y los órganos de la seguridad social sigan esforzándose en compartir y comparar fuentes de

Recuadro 2.5. **Una reforma amplia. Fortalecimiento de los ingresos fiscales en España**

España aumentó sus ingresos fiscales de 15% a cerca de 35% del PIB entre 1970 y 2000. En la década de los ochenta, los ingresos fiscales aumentaron 10 puntos porcentuales del PIB. Un enfoque general, incluyendo una política impositiva, la administración tributaria y una reforma de la seguridad social contribuyeron a este éxito. Parece que también influyó una mejora importante en la disposición de la ciudadanía para pagar impuestos, lo que puede relacionarse con una mayor calidad en los servicios públicos y un sistema tributario considerado más justo que el que existía antes de la reforma.

Antes de que España emprendiera una serie de reformas en 1977, su sistema tributario estaba fragmentado con muchos regímenes y tratamientos especiales, además de la baja contribución de los impuestos personales sobre la renta a la recaudación total. Sólo 1% de la población estaba sujeta a un impuesto "general" sobre la renta, mientras un sistema cedular de tributación predominaba, el cual gravaba distintos tipos de ingresos con tasas diferentes. En cambio, la participación de las aportaciones sociales era elevada, recaudando ingresos equivalentes a 10% del PIB. Abundaban las oportunidades para evadir impuestos, en especial para los individuos de altos ingresos, y la evasión implicaba poco riesgo porque no era un delito penal, las multas eran bajas y la administración tributaria centralizada tenía poco personal en comparación con sus contrapartes internacionales. Tomando en cuenta la evasión fiscal generalizada entre los individuos con mayores ingresos, es probable que el sistema fiscal español haya sido, en general, regresivo (Onrubia, 2006; Martínez-Vázquez y Torgler, 2005).

Recuadro 2.5. **Una reforma amplia. Fortalecimiento de los ingresos fiscales en España** *(cont.)*

En la década de los ochenta, España emprendió reformas de amplio alcance, como la introducción del IVA y de un impuesto general sobre la renta personal, centrándose en la equidad vertical y en la progresividad, así como un impuesto empresarial sin los tratamientos ni regímenes especiales que habían caracterizado al sistema anterior.

Un esfuerzo mayúsculo para modernizar la administración tributaria siguió a esas reformas con la descentralización de la entidad recaudadora de impuestos, un aumento importante de personal, actualización de las carreras profesionales de los funcionarios del fisco, servicios automatizados y mejor asistencia a los contribuyentes. Por consiguiente, la cantidad de contribuyentes se multiplicó casi por 40 entre 1977 y 2003: de 400 000 a 15.5 millones (Onrubia, 2006). Más tarde, la administración tributaria se convirtió en un órgano semiautónomo, concediendole cierta independencia adicional de gestión, la evasión se convirtió en un delito penal y se instituyeron tribunales especiales responsables de la evasión de impuestos.

Al mismo tiempo, el sistema de servicios de salud se reestructuró. A mediados de la década de los ochenta, España convirtió su sistema de servicios de salud de seguridad social —que era financiado con cargas sociales y estaba limitado a los aportantes— en un sistema de servicios de salud nacional abierto a todo mundo. La cobertura aumentó de manera asombrosa, en consecuencia. El financiamiento fue cambiando poco a poco de cargas sociales a impuestos generales. Hay ciertos indicios de que esta mejora en la cobertura de los servicios de salud tuvo un efecto positivo en la disposición de la ciudadanía para pagar impuestos.

Durante el periodo de reformas, aproximadamente de 1980 a 1995, la disposición para pagar impuestos aumentó considerablemente, la cantidad de gente que afirmaba que la evasión de impuestos "nunca se justificaba" aumentó de 50% a 70% (Martínez-Vázquez y Torgler, 2009). En 2007 llegaba a 65%. Una mejor calidad de los servicios sociales, incluyendo un sistema de servicios de salud menos fragmentado con una cobertura más amplia, y una mayor percepción sobre la justicia del sistema tributario pudieron haber contribuido a este progreso. Según datos de encuestas y experimentos de laboratorio, la eficiencia del gobierno, la calidad de los servicios públicos y la percepción sobre la justicia de la administración tributaria influyen de manera positiva en la disposición para pagar los impuestos y acatar la ley (Cummings *et al*., 2007).

datos, ya que el acatamiento de la ley puede aumentarse mediante el cotejo sistemático de la información de varias fuentes, como los registros de la seguridad social, las declaraciones de impuestos e información de los bancos. La administración tributaria federal, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), usa ya técnicas de cotejo, pero esto puede desarrollarse más a fondo. El personal de las administraciones tributarias en los estados puede requerir capacitación extra para usar estas herramientas con eficacia.

Hay motivos para considerar la reestructuración de la carga tributaria en las pequeñas empresas. La relativamente alta exención tributaria de los empresarios sujetos al REPECO aumenta sus incentivos para no declarar la totalidad de trabajadores, porque no pueden deducir las aportaciones sociales de su base tributaria, que alcanza casi 40% del ingreso salarial para los trabajadores de más bajos ingresos. Esto crea incentivos para que las empresas

cuenten con los servicios de trabajadores independientes o no declarados. Los trabajadores también enfrentan el incentivo del autoempleo o de trabajar como comisionistas en la medida en que no valoran plenamente los beneficios relacionados con la seguridad social, que puede ser un problema en México, como se expone en el Capítulo 4. Éstas son razones para considerar si parte de la carga del financiamiento de la seguridad social puede trasladarse de los ingresos del trabajo formal a otras bases gravables, incluyendo por lo menos en cierta medida los ingresos de los propietarios de las pequeñas empresas. Desde 2008, las empresas sujetas al REPECO tienen que pagar el IETU (Recuadro 2.3) y esto debería haber aumentado su carga tributaria en la mayoría de los casos, ya que la tasa es mayor y no hay exención fiscal. Ésta es una buena oportunidad para evaluar cuánta exención fiscal se necesita para las pequeñas empresas, a fin de promover la integración en la economía formal.

Por ende, sería deseable una evaluación minuciosa para revalorar las características del REPECO. Dicha evalución debe incluir en sus consideraciones si la exención fiscal otorgada a las pequeñas empresas es mayor de la necesaria, y el cómo instituir un mecanismo de graduación eficaz. Por ejemplo, México podría exigir una recalificación mediante una auditoría cada cinco o diez años, o incluso limitar completamente el periodo de elegibilidad. México podría considerar la derogación del régimen intermedio (véase Recuadro 2.4), ya que un régimen especial bien diseñado para las pequeñas empresas, con apoyos y un mecanismo de graduación eficaces debería bastar. La justificación para tener varios regímenes especiales para distintos tamaños de empresas, en cambio, es poco clara. También valdría la pena considerar créditos fiscales suficientemente altos o desgravaciones en el marco del sistema tributario ordinario que permitan acomodar a las empresas pequeñas menos productivas, y derogar los regímenes especiales en su conjunto.

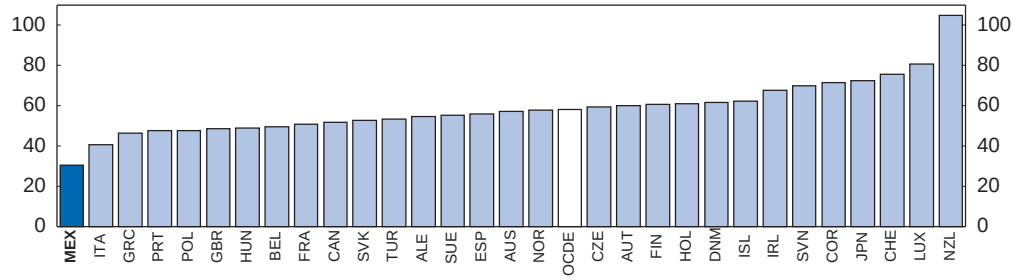
La base tributaria del IVA debe ampliarse con compensaciones para los hogares de menores ingresos

Los gastos fiscales en el IVA incluyen bienes con tasa cero, bienes exentos y tasas reducidas en las regiones fronterizas. Según estimaciones del gobierno, esto genera ingresos fiscales no percibidos equivalentes a 2% del PIB (Cuadro 2.5) o en alrededor de 1.5% cuando se toma en cuenta la evasión fiscal. Dalsgaard (2000) calcula que los ingresos no percibidos relacionados con el IVA tasa cero sólo en alimentos ascienden a 1.8% del PIB, que es alrededor de medio punto porcentual del PIB mayor que la cifra estimada por la Secretaría de Hacienda. Fuentes *et al.* (2010) encuentran un valor incluso superior a 2.2% para esta categoría, y calculan gastos fiscales totales en el régimen del IVA de 5.4%. Estos estudios se basan en las cuentas nacionales, no en microdatos. Sin embargo, no consideran ajustes para explicar el consumo que no se grava, como la producción en el hogar, partes del consumo público y la evasión de impuestos. Tomar en cuenta estas partidas reduciría sus estimaciones y las ajustaría más con las del gobierno. El cociente de recaudación efectiva del IVA o tasa efectiva del IVA, que mide los ingresos observados del IVA como porcentaje de los ingresos potenciales que podrían obtenerse si se aplicara la tasa general de IVA a la totalidad del consumo final, es de alrededor de 30% en México, más baja que en cualquier otro país de la OCDE (Gráfica 2.12). Este cociente es una medida combinada del tamaño de los gastos fiscales y de la evasión e indica de manera implícita que, conjuntamente, representan alrededor de 7% del PIB.

Las menores tasas del IVA aplicadas en las regiones fronterizas, aunque menos costosas —con ingresos no percibidos calculados en 0.13% del PIB— pueden implicar distorsiones importantes. La justificación inicial para las tasas reducidas en la frontera era disminuir

Gráfica 2.12. **Efectividad del impuesto al valor agregado medida por el cociente de recaudación efectiva del IVA**[1]

2005[2]



1. El cociente de recaudación efectiva del IVA o tasa efectiva del IVA se define como la relación entre el ingreso observado por el impuesto al valor agregado (IVA) recaudado y el ingreso teórico que resultaría si se aplicara el IVA a la tasa general de todo el consumo final. Esta relación da una idea de la eficiencia del régimen del IVA en un país en comparación con una norma estandarizada. El cálculo para Canadá se refiere sólo al IVA federal, y el agregado de la OCDE es un promedio no ponderado de los datos para los países mostrados.
2. Estimaciones de 2009 para México y 2007 para Eslovenia.

Fuente: OCDE, *Consumption Tax Trends*; *OECD Revenue Statistics Database* y Ministerio de Finanzas de Eslovenia.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383793

los incentivos para las compras fronterizas en los Estados Unidos de América, donde los impuestos sobre las ventas al menudeo son más bajos que las tasas del IVA mexicanas. La zona preferencial al principio cubría un territorio que se adentraba veinte kilómetros en el país, a partir de la frontera. Sin embargo, con el tiempo se ha ampliado para incluir estados completos. Un estudio reciente encontró indicios moderados de que el valor agregado es 12%–15% más alto en las zonas inicialmente favorecidas por este gasto fiscal, indicando que puede haber afectado la distribución de la actividad económica dentro del país (Davis, 2010). Sería conveniente que México reconsiderara la tasa reducida del IVA en las regiones fronterizas.

La justificación para las exenciones fiscales y las tasas cero en el sistema del IVA es limitar el impacto regresivo del IVA. De hecho, la proporción del gasto fiscal en el ingreso de los hogares es mayor para los hogares con menores ingresos, aunque esto es menos pronunciado para los bienes exentos que para los que tienen tasa cero (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. **Incidencia fiscal de los gastos fiscales del IVA**

Decil	IVA tasa cero (alimentos y medicinas)		IVA exento (pagos de vivienda y educación y servicios médicos)	
	Participación en el gasto fiscal (%)	en % del ingreso familiar	Participación en el gasto fiscal (%)	en % del ingreso familiar
I	6.9	34.9	3.5	15.6
II	8.3	22.6	5.2	12.7
III	9.3	17.7	6.6	11.2
IV	9.6	14.5	7.5	10.1
V	10.0	12.3	7.9	8.6
VI	10.0	9.7	8.7	7.6
VII	10.5	8.2	9.7	6.8
VIII	10.3	6.3	11.4	6.3
IX	11.2	4.8	14.9	5.7
X	14.0	2.1	24.6	3.3
Nacional		6.5		5.8

Fuente: Basado en el CEFP (2010).

Sin embargo, las exenciones y las tasas cero en el IVA son ineficientes como medidas para reducir la pobreza. Si bien son progresivas en tanto que los beneficios constituyen una mayor porción de los ingresos de los hogares con bajos ingresos, los hogares con mayores ingresos captan la mayor parte del beneficio en términos absolutos (véase Cuadro 2.6). Es decir, de forma similar a los subsidios a la energía, están focalizados de manera deficiente. Por tanto, sería deseable sustituir las tasas cero y las exenciones en el sistema del IVA por transferencias en efectivo focalizadas a las familias pobres, como la prestación de asistencia social propuesta anteriormente. Dalsgaard (2000) calcula que gravar los alimentos con la tasa ordinaria del IVA podría generar ingresos fiscales adicionales que corresponden a 1.8% del PIB, mientras que compensar plenamente a los dos deciles de ingresos más bajos costaría sólo alrededor de 0.25% del PIB. En cambio, si México quisiera recaudar alrededor de 1.5% extra del PIB en ingresos del IVA al aumentar la tasa ordinaria del IVA sin ampliar la base gravable, mientras compensa a los dos deciles de ingreso más bajos, requeriría incrementar la tasa del IVA en cerca de 8 puntos porcentuales (Banco Mundial, 2007).

Pese a las ventajas obvias, los intentos por ampliar la base del IVA acompañadas de compensaciones para los pobres han fracasado hasta la fecha, y quizá no haya una estrategia de éxito fácil. En 2009, el gobierno propuso una reforma para introducir un impuesto de 2% al consumo, incluyendo alimentos y medicinas, al tiempo que aumentaba los beneficios del programa Oportunidades. El Congreso la rechazó y decidió en lugar de ello, aumentar el IVA de 15 a 16%, manteniendo la estructura de bienes exentos y con tasa cero. Las transferencias de Oportunidades se incrementaron para compensar a los pobres por ese aumento, incluida la ampliación de la cobertura a las áreas urbanas. En ocasiones se han discutido propuestas que impondrían la tasa completa del IVA a casi todos los productos alimentarios al tiempo que excluyen un conjunto de alimentos básicos que forman una parte importante de la canasta de consumo de las familias con menores ingresos. Esta medida amortiguaría el efecto regresivo de una ampliación de la base del IVA. Sin embargo, negociar el conjunto de alimentos básicos que deben excluirse representa un reto, y la definición de una canasta de ese tipo podría dar lugar a problemas jurídicos importantes en los tribunales. Ampliar la base del IVA, al tiempo que se compensa a los pobres con transferencias de efectivo, evitaría caer en un toma y daca político. Empezar con una tasa reducida sobre bienes exentos o con tasa cero sería una medida transicional prudente. La experiencia anterior ha demostrado que no es fácil llevar a cabo una reforma de ese tipo, pero considerando sus ventajas se justifica continuar esfuerzos. La única estrategia que en un momento dado podría rendir frutos puede ser la perseverancia para explicar los beneficios de ampliar la base del IVA, y los esfuerzos reiterados para lanzar nuevas reformas que paulatinamente retirarían las tasas cero y las exenciones del IVA.

El gobierno debe tomar medidas para gravar los elementos salariales exentos

Gravar todos los elementos salariales con la misma tasa sería una medida importante para ampliar la base del impuesto sobre la renta, simplificar el sistema y garantizar la equidad horizontal. Muchos elementos salariales y prestaciones están exentos total o parcialmente de impuestos para los trabajadores. Eso incluye salarios sobre horas extras, gratificaciones, ingresos de fondos de ahorro subvencionados por el empleador, así como becas financiadas por el empleador, vales de despensa subvencionados por el empleador, guarderías, actividades deportivas y culturales y reembolsos de gastos médicos. Las correspondientes pérdidas de ingresos sólo por impuestos sobre la renta sobre salarios

ascienden a alrededor de 0.5% del PIB, según cálculos del gobierno. Otras pérdidas fiscales que ocurren porque a las empresas se les permite deducir esos elementos de su base tributaria no están cuantificadas. Las prestaciones exentas de impuestos total o parcialmente pueden llegar hasta 30% de los salarios promedio de los trabajadores (Álvarez Estrada, 2010). Estas exenciones son difíciles de justificar y dejan un amplio margen para la planificación fiscal. Al mismo tiempo contribuyen a las desigualdades horizontales porque las empresas más pequeñas en muchos casos no pueden ofrecer paquetes salariales complejos con una contribución considerable de prestaciones libres de impuestos en la misma medida en que lo hacen las empresas más grandes. Desigualdades verticales surgen porque sólo los individuos con ingresos más altos que pagan impuestos pueden beneficiarse de esas medidas. Habría motivos para que México considerara tomar medidas para gravar más de estas prestaciones en la misma forma que los elementos salariales "ordinarios", con objeto de limitar la planificación fiscal. Las soluciones intermedias incluirían gravar todas las prestaciones que controla el empleador, como en Australia; o rechazar la deducción de esas prestaciones contra las ganancias empresariales, como en Hungría (Webb, 2001). México adoptó una solución similar en su régimen del impuesto empresarial a tasa única, que se explica en la siguiente sección. En los casos en que los subsidios podrían considerarse justificados, como pudieran ser las guarderías, el gobierno podría considerar más bien los subsidios directos, ya que eso sería más transparente.

La decisión sobre el modelo futuro de impuestos empresariales exige una evaluación minuciosa del impuesto empresarial a tasa única

El gobierno introdujo un impuesto mínimo alternativo en 2008 (impuesto empresarial a tasa única, IETU) para limitar las pérdidas de ingresos generadas por la planificación fiscal en el sistema de impuestos empresariales (véase Recuadro 2.3). El IETU debe pagarse en la medida en que exceda las obligaciones fiscales con base en los impuestos empresariales de los esquemas ordinarios de impuesto sobre la renta a personas físicas y morales. Aunque hay un crédito fiscal para los salarios y las aportaciones a la seguridad social, que de hecho deja a ambos sin gravar, éste no aplica a los elementos salariales exentos de impuestos. Esto limita considerablemente las oportunidades de planificación fiscal. El impuesto empresarial a tasa única se introdujo, en parte, porque la alternativa de eliminar los gastos fiscales no era factible políticamente.

Como el IETU se introdujo poco antes de la crisis, es demasiado pronto para evaluar todo su potencial. De cualquier manera, ha ayudado a limitar las pérdidas de ingresos por lagunas tributarias, lo que es positivo. En consecuencia, el IETU debe mantenerse por el momento. Al mismo tiempo, México debería aprovechar la evaluación del IETU ordenada por el Congreso prevista para mediados de 2011, para desarrollar más las herramientas que amplíen la base tributaria y simplifiquen el sistema. La desventaja del sistema actual es que las empresas y los empresarios tienen que presentar dos tipos de impuestos empresariales al mismo tiempo, aunque debe notarse que esto no es una novedad en México, ya que el IETU tiene un predecesor que fue el impuesto al activo. No obstante, a largo plazo, sería ideal tener un sistema de impuestos empresariales más sencillo. Sin embargo, el IETU sólo resultaría innecesario si México lograra ampliar la base de su sistema tributario empresarial regular de manera significativa. De lo contrario, el IETU debe seguir desempeñando su importante función de subsanar lagunas tributarias. Retener sólo el IETU es otra opción que México podría considerar, aunque hacerlo no debería llevar a faltantes de recaudación, lo que podría requerir una tasa más alta. También deben tomarse

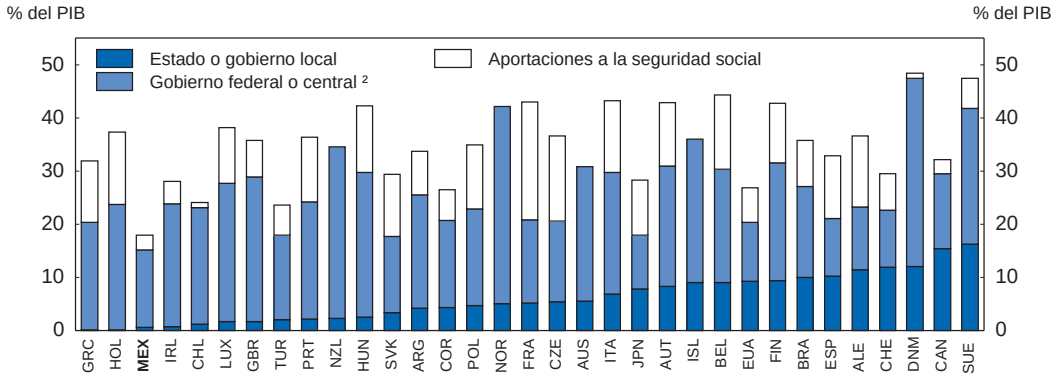
en cuenta los complicados costos de transición que se generarían al pasar a un sistema de deducción inmediata de gastos de inversión, como en el IETU, y su reconocimiento en los tratados de doble tributación sería un requisito previo, lo cual no está garantizado. Conservar ambos sistemas es otra alternativa, pero los beneficios tendrían que sopesarse contra la complejidad para los contribuyentes de presentar dos distintos tipos de impuestos empresariales. Las autoridades manifestaron que el atractivo del IETU en cuanto a subsanar lagunas tributarias radica en su coexistencia con los sistemas tradicionales de impuestos empresariales, porque la mayoría de las medidas de planificación fiscal son atractivas sólo bajo uno de los dos regímenes, pero no bajo el otro, lo que hace menos probable la acumulación de oportunidades de planificación fiscal.

Aumentar los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales en México

Aun cuando los gobiernos subnacionales en México tienen pocas potestades tributarias, no las han explotado plenamente, debido en parte a la limitada capacidad y bajos incentivos para utilizarlas. Esto ha dado lugar a ingresos fiscales bajos a nivel subnacional. Un problema radica en que resulta más fácil para los estados presionar para obtener transferencias más altas del gobierno federal, que cargar con los costos políticos de aumentar ellos mismos los impuestos. En 2007, la participación de los estados y los municipios en los ingresos fiscales totales representaba sólo 2% y 1%, respectivamente (Gráfica 2.13), y los ingresos propios cubren sólo una pequeña parte del gasto de los gobiernos subnacionales. El resto es cubierto por transferencias del gobierno federal, que son administradas a través de distintos fondos. Los impuestos sobre la nómina representan la mayor parte de los ingresos propios de los estados. Aunque fáciles de recaudar, no son ideales, principalmente porque incrementan el costo de la mano de obra formal (OCDE, 2005). Las tentativas anteriores de permitir a los estados imponer un impuesto al consumo o una sobretasa a los impuestos sobre la renta se abandonaron, porque no se usaron. Esto probablemente se relaciona con la capacidad limitada para recaudar impuestos e incentivos débiles, ya que es más fácil para los estados presionar para obtener transferencias federales más altas que redoblar sus esfuerzos para recaudar impuestos. En fechas más recientes, se instituyó un impuesto al consumo estatal

Gráfica 2.13. **Ingresos de los gobiernos subnacionales**

Como porcentaje del PIB, 2008[1]



1. 2007 para Australia, Chile, Grecia, Japón, México, Países Bajos y Polonia.
2. Incluyendo impuestos supranacionales.

Fuente: OCDE, *Revenue Statistics Database* y *Latin American Revenue Statistics*.

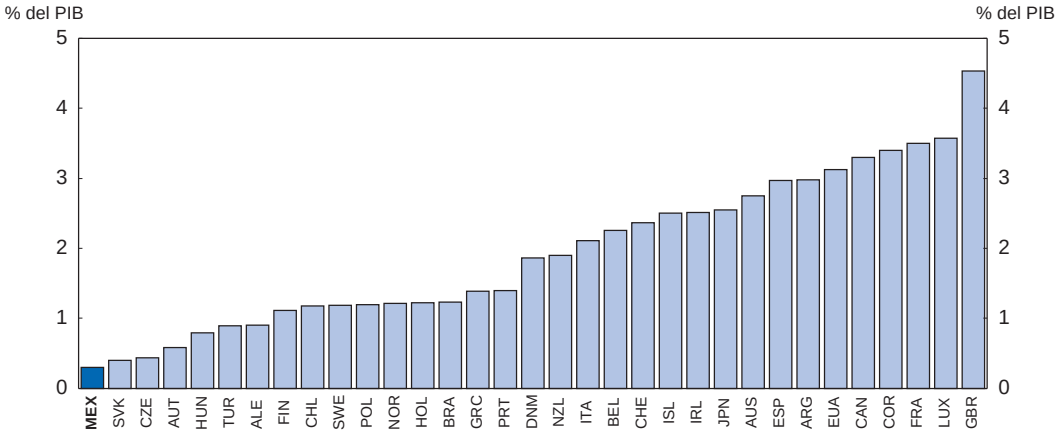
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383812

sobre la gasolina y a los estados se les otorgó el derecho de imponer impuestos sobre las ventas de bienes que ya están sujetos a impuestos especiales al consumo federales. Sin embargo, salvo por el impuesto sobre la nómina, estos impuestos tienen una base más bien estrecha. Por otra parte, la mayoría de los estados no aprovechan plenamente estas oportunidades.

Los municipios recaudan impuestos sobre los bienes raíces, pero los ingresos son excepcionalmente bajos incluso en comparación con sus homólogos latinoamericanos (Gráfica 2.14). Un problema radica en los registros catastrales anticuados, lo que lleva a subvalorar los bienes inmuebles. Otro es la laxa administración y ejecución de la normatividad tributaria a nivel local. Ambos problemas se relacionan con la capacidad limitada, pero también con incentivos débiles para recaudar impuestos prediales más altos. Los presidentes municipales en México sólo pueden postularse para un periodo único de tres años, que es insuficiente para obtener los beneficios de tomar medidas impopulares para incrementar los impuestos prediales. Recientemente, el gobierno federal presentó una reforma política que permitiría la reelección de los presidentes municipales. Esto contribuiría mucho a mejorar esos incentivos.

Gráfica 2.14. **Impuestos sobre la propiedad**

2007



Fuente: OCDE, *Tax Revenue Database* y *Latin American Revenue Statistics*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383831

Una posibilidad para fortalecer los impuestos prediales es que los municipios participen en los programas estatales para actualizar los registros catastrales. Algunos municipios en México son excepcionalmente pequeños y carecen de personal bien capacitado. Sería más fácil que los estados contrataran y prepararan al personal y que proporcionaran la infraestructura necesaria para actualizar los registros catastrales. También sería más fácil que los presidentes municipales se involucraran en los impopulares incrementos de impuestos si éstos formaran parte de un programa estatal. Ampliar el mandato de tres años de los presidentes municipales, como lo propuso el gobierno federal, o derogar la disposición sobre no reelección también podría ayudar, aunque el problema de la capacidad deficiente seguiría siendo una dificultad en muchos municipios. Aumentar los impuestos a los bienes raíces también sería una opción relativamente eficaz. En principio, es relativamente fácil vigilar el cumplimiento de este impuesto, porque los impuestos a los bienes raíces son difíciles de evadir. Por otra parte, con un umbral de exención suficientemente alto, sería

posible lograr un esquema progresivo y cobrar impuestos a los hogares con altos ingresos, lo cual es importante en un país con fuerte desigualdad.

El gobierno central ha hecho un esfuerzo por aumentar la capacidad y los incentivos de los estados a fin de que recauden sus propios impuestos, pero los esquemas son relativamente complicados y algunos implican riesgos. Los incentivos para recaudar impuestos a nivel estatal se aumentaron en el pasado haciendo más estricta la normatividad para el endeudamiento subnacional, suspendiendo las transferencias extraordinarias a los estados y proporcionando información sobre los proyectos de inversión federales, incluyendo aquéllos con fuertes repercusiones locales. Sin embargo, las transferencias federales han seguido aumentando con el tiempo y eso debilita los incentivos para que los estados usen su propia potestad tributaria y cubran una mayor parte de su gasto. Por otra parte, las fórmulas para los diferentes fondos que distribuyen las transferencias federales no etiquetadas a los estados ahora incluyen tanto el nivel como el incremento en la recaudación de impuestos de los gobiernos subnacionales. La intención de esto es premiar los esfuerzos de los estados por recaudar impuestos. Un fondo distribuye dinero a los estados basándose en su recaudación fiscal dentro del régimen REPECO y en el valor de los bienes confiscados en la frontera. Autorizar a los estados para que auditen los impuestos federales y conserven la mayor parte de las ganancias también ha tenido cierto éxito. Además, el gobierno federal ha introducido ciertos incentivos para que sea más atractivo para los presidentes municipales recaudar impuestos más altos, como la posibilidad de bursatilizar futuros ingresos fiscales mediante un banco de desarrollo. Sin embargo, canalizar diversos incentivos a través de fondos diferentes es complicado y no es transparente, aunque es más fácil que emprender otras reformas al federalismo fiscal de mayor alcance. Por otra parte, permitir que los estados bursatilicen los ingresos fiscales futuros puede causar sorpresas desagradables ulteriores respecto a la viabilidad de las finanzas estatales, si no se cumplen las expectativas de los futuros aumentos en los ingresos.

A largo plazo, podrían contemplarse reformas más ambiciosas en el ámbito del federalismo fiscal, que combinen la equiparación fiscal con incentivos fuertes pero sencillos. Incrementos adicionales en las transferencias federales deben limitarse, de modo que los estados tengan un incentivo para recaudar más de sus propios ingresos para compensar el faltante. Otorgar potestades tributarias para bases fiscales más amplias a los estados —por ejemplo, vía sobretasas a los impuestos sobre la renta o al IVA— tendría, en ese caso, mayor éxito. Esto tiene que combinarse con un mecanismo de equiparación fiscal transparente y funcional, que asegure que los estados pobres tengan los recursos necesarios para fortalecer su potencial de crecimiento lo suficiente como para emparejarse. Al mismo tiempo, permitir que los estados se beneficien de ingresos más altos en el margen, a través de sus propios esfuerzos por recaudar impuestos, sería un mecanismo de incentivos eficiente para persuadir a los estados de mejorar su potencial de crecimiento y la ejecución de la normatividad fiscal. Esto separaría el aspecto redistributivo de los incentivos orientados a aumentar la eficiencia, lo que ha resultado exitoso en otros países de la OCDE (Bloechliger *et al.,* 2007), como Canadá, Suiza y España, y es probable que funcione mejor que usar las fórmulas de distintos fondos de transferencias para crear incentivos similares.

Progresar más en la lucha contra la evasión de impuestos

Ha habido una mejora importante en la recaudación de impuestos en los últimos años, y continuar con estos esfuerzos ayudaría a fortalecer los ingresos fiscales de México. En el Cuadro 2.7 se indica que la evasión de impuestos total ha disminuido de cerca de 40% de los ingresos potenciales a poco más de 20%. Los factores que han contribuido a la reducción de la

Cuadro 2.7. **Estimaciones de la evasión fiscal en México**

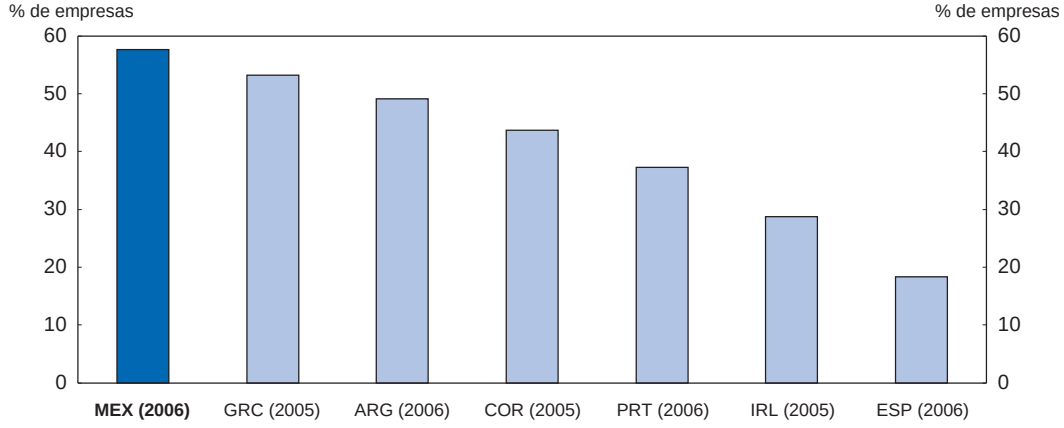
Impuesto	2000		2008	
	Como % de ingresos potenciales	Como % del PIB	Como % de ingresos potenciales	Como % del PIB
Valor agregado	23.22	0.97	17.7	0.81
ISR personal – profesionales y empresarios en el régimen para pequeñas empresas (REPECO)	86.19	0.24	95.7	0.19
ISR personal – profesionales y empresarios fuera del REPECO	84.48	0.53	77.2	0.54
ISR personal – ingresos por arrendamiento	93.53	0.41	80.7	0.34
ISR personal – empleados asalariados	31.38	0.77	15	0.37
Ingresos empresariales (ISR-PM)	48.26	1.55	13.4	0.32
Total	**39.61**	**4.57**	**23.3**	**2.6**

Fuente: Fuentes *et al.* (2010).

evasión fiscal observada en los últimos años incluyen las campañas de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) realiza junto con las administraciones estatales, el uso de modelos de riesgo para identificar a los contribuyentes con altas probabilidades de evasión, y los esfuerzos para disminuir los costos de cumplimiento y combatir la corrupción al interior de la administración. Desde luego que es posible avanzar más, ya que los ingresos no percibidos a causa de la evasión fiscal siguen correspondiendo a más de 20% de los ingresos potenciales. Es difícil hacer comparaciones internacionales, porque los estudios sobre evasión de impuestos son escasos. Sin embargo, según un estudio de la década de los noventa (Nam *et al.,* 2001), la evasión del IVA fue menor en casi todos los países europeos en ese periodo que hoy en México. Cinco de cada diez países tenían tasas de evasión por debajo de 5% de los ingresos potenciales y sólo Italia (35%) tenía una tasa de evasión más alta que México en la actualidad, mientras que España, Bélgica y Grecia tenían tasas de evasión de alrededor de 20%, similares a la de México. Al mismo tiempo, datos de encuestas indican que la evasión fiscal sigue siendo un problema mucho más pronunciado en México que en casi todos los demás países de la OCDE (Gráfica 2.15).

Gráfica 2.15. **Evasión fiscal por país**

Como % de las empresas, expresando que una empresa típica reporta menos de 100% de las ventas para efectos fiscales



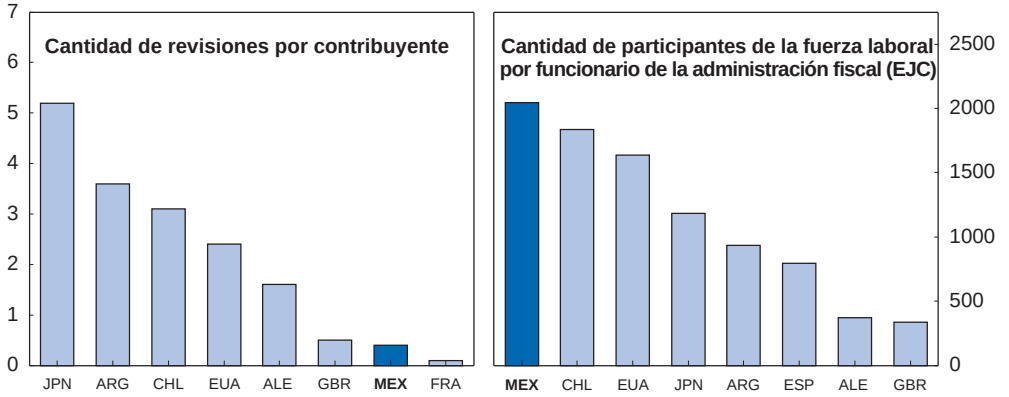
Fuente: Banco Mundial, Enterprise Surveys.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383850

La autoridad encargada de la administración tributaria, el SAT, ha tomado varias medidas para aumentar la eficiencia de sus actividades de auditoría y estos esfuerzos deben continuar. Los modelos de riesgo han aumentado la capacidad del SAT para identificar a los contribuyentes con una alta probabilidad de evasión, lo que ha ayudado a aumentar la eficacia de las auditorías. En 2010 se recuperaron 47% de los costos de auditoría, en comparación con 26% en 2004. La recaudación fiscal adicional relacionada con las auditorías casi se ha duplicado desde entonces. Suponiendo que las auditorías más eficaces den por resultado un mejor cumplimiento, los ingresos totales probablemente son incluso mayores. Sin embargo, según datos de la OCDE sobre administración tributaria, el riesgo para los evasores de ser sometidos a una verificación es bajo en comparaciones internacionales, y lo mismo sucede con las multas. El porcentaje de contribuyentes cuyas declaraciones son revisadas cada año es relativamente bajo (Gráfica 2.16), aunque las comparaciones entre países deben interpretarse con cautela, ya que las definiciones de lo que constituye una verificación pueden diferir de un país a otro. Al mismo tiempo, la cantidad de personas económicamente activas en relación con el personal de auditoría fiscal parece bastante grande en México, aunque debe hacerse notar que sólo se reporta personal federal en la Gráfica 2.16. El límite máximo de las multas administrativas de 75% de los impuestos evadidos es bajo en comparación con muchos países de la OCDE, donde a menudo éste rebasa la cantidad de los impuestos evadidos, en algunos casos considerablemente (OCDE, 2008). México debe considerar aumentar su personal de auditoría fiscal y las multas. Sin embargo, lo que será incluso más importante es perfeccionar y ampliar el uso de los modelos de riesgo, intensificar la capacitación, sobre todo en técnicas de auditoría, y seguir promoviendo trayectorias profesionales y remuneraciones atractivas para personal calificado de la administración tributaria. Los estados, donde los avances en el mejoramiento de la capacidad de la administración tributaria es muy disparejo, tendrán que participar en esfuerzos similares. México debería organizar capacitaciones conjuntas para personal de la administración tributaria estatal y federal, ya que frecuentemente tienen que trabajar en conjunto. El ejemplo de España (véase Recuadro 2.5) muestra que una administración tributaria descentralizada y calificada es decisiva para aumentar la recaudación fiscal.

Gráfica 2.16. **Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias por país**

2007



Fuente: OCDE, Centro de Administración y Política Fiscal, Administración Fiscal en la OCDE y en países seleccionados que no pertenecen a la OCDE. Países: Comparative Information Series (2008).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383869

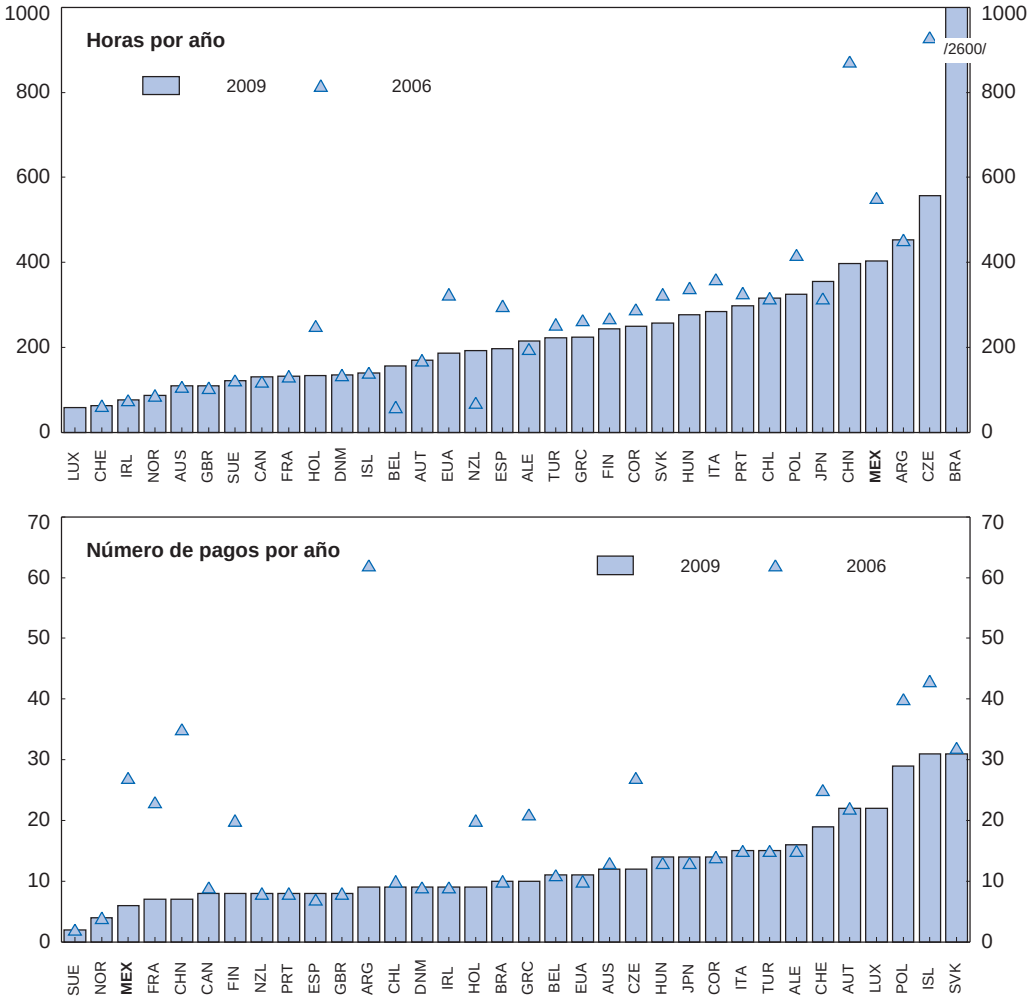
El SAT realiza campañas de inscripción junto con las autoridades tributarias estatales para ampliar la base de contribuyentes registrados. La intención es incluir a los empleados y empresarios del sector informal en la base de contribuyentes, y actualizar los datos de los trabajadores que están en el sector formal. La base de contribuyentes registrados ha aumentado en más del triple desde 2003 y correspondía a 62% de la población económicamente activa en 2009. La mayor parte del incremento corresponde a los empleados asalariados que han sido incluidos en la base de constribuyentes sólo desde 2004. Sin embargo, la cantidad de empresarios que trabajan por cuenta propia también se ha incrementado en más de 30%. Un registro de contribuyentes ampliado y actualizado, incluyendo a los empleados asalariados, ayuda a reducir la informalidad y facilita el cotejo con otras fuentes de datos, por ejemplo, el registro de la seguridad social del IMSS y el ISSSTE. Estos esfuerzos importantes deben continuar.

El nuevo impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), que se introdujo recientemente en México, ha ayudado a actualizar el registro de contribuyentes y a promover las auditorías. El IDE es un impuesto retenido en el origen que grava depósitos en efectivo, su tasa aumentó de 2% a 3% en 2010, y es completamente acreditable contra otros impuestos federales. Se reembolsará incluso si excede otras obligaciones tributarias. El principal atractivo de este impuesto es que facilita las auditorías fiscales, ya que las personas que no acreditan el IDE contra otras obligaciones tributarias es probable que evadan impuestos. El IDE también conlleva un incentivo para registrar o corregir datos obsoletos en el registro de contribuyentes, para poder acreditarlo contra otros impuestos. Por consiguiente, cerca de 400 000 contribuyentes han corregido sus datos de contribuyentes registrados. Sin embargo, el gobierno debe supervisar detenidamente si este impuesto lleva a conductas de elusión en cuanto a que los ciudadanos recurran a pagos en efectivo y a acumular efectivo fuera de los bancos. También debe ser cauteloso para disminuir al mínimo las disrupciones a la economía formal, continuando los esfuerzos para ofrecer reembolsos rápidos.

Durante mucho tiempo se ha considerado que los costos de cumplimiento son demasiado altos, pero el país está logrando avances importantes al respecto. México ha reducido mucho la cantidad de pagos por año que las empresas tienen que hacer (Gráfica 2.17) y ha facilitado el cumplimiento mediante las declaraciones de impuestos vía electrónica para impuestos sobre la nómina, predial y el pago de contribuciones a la seguridad social que recientemente se puso al día para hacer aún más amigable su uso. En 2009, 92% de las declaraciones de impuestos anuales se presentaron electrónicamente, en comparación con 9% en 2003. Sin embargo, el tiempo dedicado a la declaración de impuestos sigue siendo relativamente alto, según los últimos datos del Banco Mundial (Gráfica 2.17). Esto se debe en parte al nuevo impuesto empresarial a tasa única, que implica que hay que presentar declaraciones para dos tipos distintos de impuestos sobre los ingresos empresariales. Recientemente, México tomó otras medidas importantes para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Para el IETU, el gobierno pasó de una declaración mensual a una anual, y las declaraciones mensuales del IVA ya no tendrán que complementarse con una declaración anual. Ya no será necesario que un contador certificado apruebe los balances de las empresas para efectos de impuestos o de la seguridad social. Del mismo modo, ya no es necesaria la aprobación de un contador certificado para obtener los reembolsos del IDE. De este modo, el sistema se basará mucho más en la autoevaluación que antes. Según los indicadores Doing Business del Banco Mundial, esto ha ayudado a reducir el tiempo promedio anual que las empresas dedican a presentar los impuestos, de 517 a 404 horas. Estos esfuerzos son muy encomiables.

México también debe esforzarse por gastar el dinero de los impuestos de manera eficiente, conforme a las preferencias de los ciudadanos, para aumentar así su disposición en el pago de impuestos, que es un tanto débil en comparación con otros países

Gráfica 2.17. **Número de pagos y tiempo usado en pagar impuestos**



Fuente: Banco Mundial, *Doing Business* 2006 y 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383888

latinoamericanos. Según datos de encuestas obtenidos del *Latinobarómetro*, 60% de los mexicanos cree que la evasión de impuestos nunca es justificable, en comparación con 85% de los argentinos, 80% de los colombianos y 66% en América Latina en conjunto. Esto parece relacionarse hasta cierto punto con la percepción de que el dinero público no se gasta bien. El porcentaje de mexicanos que respondieron que la gente evade impuestos porque cree que están mal gastados fue de 35% en 2004, comparado con 18% en Chile y 27% en Brasil. Sin embargo, representa un adelanto importante comparado con el de finales de la década de los noventa, cuando este porcentaje fue mayor a 50% en México. Esto puede deberse a los esfuerzos de México por aumentar el valor de sus servicios públicos, incluyendo políticas sociales más eficaces, y por aumentar la rendición de cuentas en materia fiscal mediante la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2006, la introducción de presupuestación sujeta a resultados, así como las evaluaciones de los distintos programas de gasto. México debe continuar esforzándose para hacer que los servicios públicos sean más valiosos para los ciudadanos y para aumentar su transparencia fiscal.

Conclusiones

Casi ninguna de las reformas expuestas en este capítulo es fácil de llevar a cabo. Sin embargo, aunque políticamente es difícil, México necesita seguir trabajando en ampliar su base tributaria y en simplificar más el sistema tributario para reducir la elusión y la evasión de impuestos, y en hacer que el sistema de impuestos y transferencias sea más progresivo

Recuadro 2.6. **Principales recomendaciones para fortalecer los impuestos y mejorar la eficiencia del gasto**

- Retirar en forma gradual las tasas cero y las exenciones del IVA y los subsidios a la energía. Eliminar o acelerar el mecanismo de suavización de fluctuaciones de precios para la gasolina y el diésel. Ajustar los subsidios a la electricidad paulatinamente para que excedan los costos de producción por un margen de utilidad razonable.
- Aumentar las transferencias en efectivo focalizadas a los pobres, por ejemplo, a través de Oportunidades o mediante la introducción de un esquema de asistencia social.
- Eliminar de forma gradual los subsidios a la energía, así como la tasa cero y las exenciones dentro del IVA.
- Después de eliminar los subsidios a la energía, considerar la introducción de impuestos generales a las emisiones de gases de efecto invernadero o un sistema de comercio de emisiones.
- Suprimir gradualmente los programas de Ingreso Objetivo y Procampo y redirigir parte de los recursos al gasto en bienes públicos productivos. Como paso intermedio, considerar la posibilidad de limitar la cantidad de subsidios totales que pueden recibir los agricultores individuales.
- Continuar con los esfuerzos para racionalizar los programas de gasto agrícola.
- Continuar con los esfuerzos por aumentar la eficiencia del gasto en la administración pública, pero evitar los recortes de gasto que pudieran afectar la calidad de los servicios.
- Evaluar todos los regímenes tributarios empresariales especiales y conservar sólo aquellos que hayan demostrado su eficacia.
- Evaluar el régimen fiscal para pequeños contribuyentes (REPECOS), incluyendo si la exención fiscal es mayor de lo necesario para integrar a las pequeñas empresas en el conjunto de sujetos, bienes y actividades que pagan impuestos. Fortalecer la ejecución de la normatividad tributaria y considerar la recalificación después de varios años o una cláusula de vigencia.
- Evaluar el subsidio para el empleo y considerar dirigirlo más hacia las personas de menores ingresos.
- Transitar hacia un gravamen a todos los renglones salariales a la misma tasa.
- Evaluar el impuesto empresarial a tasa única (IETU). En el largo plazo, considerar cambiarlo por un impuesto a las empresas más sencillo, pero mantener vigente el IETU, a menos que la base tributaria del sistema regular pueda ampliarse de manera significativa. Alentar a los estados para que emprendan programas a fin de que los municipios actualicen los registros catastrales.
- Limitar el crecimiento de las transferencias a los estados y emprender una reforma de mayor alcance al federalismo fiscal con un mecanismo de equiparación fiscal eficiente, así como el otorgamiento de bases gravables más grandes a los estados.
- Mejorar la administración tributaria por medio del uso ampliado de modelos de riesgo, capacitación, y remuneraciones y trayectorias profesionales atractivas.

y eficiente. Sustituir los subsidios al consumo ineficientes, incluyendo los de la energía, por transferencias en efectivo mejor focalizadas ha resultado difícil en el pasado. Sin embargo, el país se beneficiaría mucho de una reforma de ese tipo en términos de una mayor eficacia para proteger a los pobres y al medio ambiente. Por consiguiente, los esfuerzos para llevar a cabo esa reforma no deben interrumpirse.

Bibliografía

Adema, W. y M. Ladaique (2009), "How expensive is the social welfare state? Gross and net indicators in the *OECD Social Expenditure Database* (SOCX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. 92, OCDE, París.

Álvarez Estrada (2010), "México: la tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos", en J.P. Jiménez, J.C. Gómez Sabaini y A. Podestá (eds.), *Evasión y equidad en América Latina,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Ávila, A.F. y R.E. Evenson (2004), "Total factor productivity growth in agriculture: The role of technological capital", en R.E. Evenson, P. Pingali y T.P. Schultz (eds.), *Handbook of Agricultural Economics*. Elsevier, Amsterdam.

Bloechliger, H.-J., O. Merk, C. Charbit y L. Mizell (2007), "Fiscal equalisation in OECD countries", OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government *Working Paper* No. 4, OCDE, París.

Banco Mundial, (2007), *Informality: Exit and Exclusion*. *Latin American and Caribbean Region*, Washington, D.C.

Banco Mundial (2009), "Agriculture and rural development public expenditure review", *Report* No. 51902- MX, Banco Mundial, Washington, D.C.

Banco Mundial (2010). *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Banco Mundial, Washington, D.C. De Brauw A. y Hoddinott J. (2008), "Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico", *IFPRI Discussion Paper*, No. 757, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Capp, J., H.-P. Elstrodt y W.B. Jones (2005), "Reining in Brazil's informal economy", *McKinsey Quarterly*, No. 1, *www.mckinseyquarterly.com/PDFDownload.aspx?ar=1566*.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2010), "Diagnóstico del sistema fiscal mexicano", Palacio Legislativo de San Lázaro, México.

Comisión Nacional del Agua (2010), "Atlas del agua", *www.conagua.gob.mx/atlas/*.

Cummings, R., J. Martínez-Vázquez, M. McKee y B. Torgler (2006), "The effects of tax morale on tax compliance: Experimental and survey evidence", *Berkeley Program in Law and Economics*, *Working Paper Series*, No. 12, Berkeley, Cal., *http://escholarship.org/uc/item/8sh2w9fp*.

Dalsgaard, T. (2000), "The tax system in Mexico: A need for strengthening the revenue-raising capacity", *OECD Economics Department Working Papers,* No. 233, OCDE, París.

Davis, L. (2010), "The effects of preferential VAT rates near international borders: Evidence from Mexico", *Working Paper*, University of California, Berkeley, Cal.

Duflo E, (2004), "Grandmothers and granddaughters: Old age pensions and intra-household allocations in South Africa", *The World Bank Economic Review,* Vol. 17, No 1, pp. 1-25.

Engel, E.M.R.A., A. Galetovic y C.E. Raddatz (1999), "Taxes and income distribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, Vol. 59, No. 1, pp. 155-92.

Esquivel, G., N. Lustig y J. Scott (2010), "Mexico – a decade of falling inequality – market forces or state action?", en L. López-Calva y N. Lustig (eds.), *Declining Inequality in Latin America – a Decade of Progress?,* The Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Farrell, D. (2004), "The hidden dangers of the informal economy", *McKinsey Quarterly* No. 3, *www.mckinseyquarterly.com/Economic_Studies/Productivity_Performance/The_hidden_dangers_of_the_informal_economy_1448*.

Fuentes Castro H., A. Zamudio Carrillo y S. Barajas (2010), "Evasión global de impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio no petrolero", Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, Centro de Estudios Estratégicos, *www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_17752.html*.

Galindo, L. (2008), "La economía del cambio climático en México", *Synthesis Report*, Federal Government,

Ciudad de México, *www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/publicaciones/Publicaciones/Sintesis 2009cambioclimatico.pdf*.

Goñi, E., H. López y L. Servén (2008), "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4487, Banco Mundial, Washington, D.C.

Goulder, L. e I. Parry (2008), "Instrument choice in environmental policy", *Review of Environmental Economics and Policy*, Vol. 2, No. 2, pp. 152-174.

Guevara-Sanguinés, A. (2006), "Water subsidies and aquifer depletion in Mexico's arid regions", *Human Development Report Office Occasional Paper* No. 26, UNDP, Nueva York, N.Y.

IADB (2005), "Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica", *http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=862057*.

Immervoll, H. y M. Pearson (2009), "A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 81, OCDE, París.

De Janvry, A., F. Finan, E. Sadoulet y R. Vakis (2006), "Can conditional cash transfer programs serve as safety nets in keeping children at school and from working when exposed to shocks?", *Journal of Development Economics*, Vol. 79, No. 2, pp. 349-373.

Johnson, T., C. Alatorre, Z. Romo y F. Liu (2009), "Low-carbon development for Mexico", The World Bank, Washington, D.C.

Junquera, R. y J. Pérez (2001), "Regímenes especiales para las pequeñas y medianas empresas en América Latina", *Documento* No. 18, Instituto de Estudios Fiscales, España.

Komives, K., T. Johnson, J. Halpern, J. Aburto y J. Scott (2009), "Residential electricity subsidies in Mexico: Exploring options for reform and for enhancing the impact on the poor", *World Bank Working Paper*, No. 160, Banco Mundial, Washington, D.C.

López, R. y G. Galinato (2007), "Should governments stop subsidies to private goods? Evidence from rural Latin America", *Journal of Public Economics,* Vol. 91, pp. 1071-1094.

Martínez-Vázquez, J. y B. Torgler (2009), "The evolution of tax morale in modern Spain", *Journal of Economic Issues,* Vol. 43, pp. 1-28.

Mason, A., J. Saavedra, M. Escobar, G. López-Acevedo y M. Rubio Sánchez (2008), "Strengthening social protection in Mexico – Recent progress, future challenges", in *Mexico 2006-2012: Creating the Foundations for Equitable Growth,* Banco Mundial, Washington, D.C.

Muñoz Piña C., S. Ávila Forcada, L. Jaramillo Mosqueira, J. Sainz Santamaría, A. Martínez Cruz, A. Guevara Sanguinés y O. Stabridis Arana (2006), "Agriculture demand for groundwater in Mexico: Impact of water right enforcement and electricity user-fee on groundwater level and quality", *INE-DGPEA Working Paper*, No. 3, Instituto Nacional de Ecología, Ciudad de México.

Nam, C., R. Parsche y B. Schaden (2001), "Measurement of value added tax evasion in selected EU countries on the basis of National Accounts Data", *CESifo Working Paper*, No. 431, CESifo, Munich.

OCDE (2005), *OECD Economic Surveys – Mexico*, OCDE, París.

OCDE (2006), *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico – Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, OCDE, París.

OCDE (2008), "Tax administration in OECD and selected non-OECD Countries: Comparative Information Series", Centre for Tax Policy and Administration, OCDE, París.

OCDE (2009a), "Taxation of SMEs", *OECD Tax Policy Studies,* No. 18. OCDE, París.

OCDE (2009b), *The Economics of Climate Change Mitigation*, OCDE, París.

Onrubia, J. (2006), "The reform of the tax administration in Spain", *International Studies Program Working Paper* No. 12. Georgia State University, Atlanta.

Rothstein, J. (2010), "Is the EITC as good as an NIT? Conditional cash transfers and tax incidence", *American Economic Journal: Economic Policy,* Vol. 2, pp. 177-208.

Secretaría de Energía (2010), *Estrategia nacional de energía*, Ciudad de México.

Scott, J. (2010), "Gasto público para la equidad: del estado truncado hacia el estado de bienestar universal", *Working Paper* for *México Evalúa*, Ciudad de México.

Torgler (2005), "Tax morale in Latin America", *Public Choice*, Vol. 122, pp. 133-157.

Webb (2001), "Challenges and prospects for tax reform", en M. Giugale, O. Lafourcade y V. Nguyen (eds.), *Mexico – A Comprehensive Development Agenda for the New Era,* Banco Mundial, Washington, D.C.

Capítulo 3

Reformas estructurales en las políticas regulatoria, de competencia y de educación para lograr un crecimiento más rápido de la productividad

El crecimiento de la productividad ha sido insuficiente en las últimas dos décadas para que los niveles de vida de los mexicanos puedan convergir con el promedio de la OCDE. Reformas estructurales en las áreas de regulación de los negocios, de políticas de competencia y de educación serán decisivas para estimular la productividad y promover el proceso de convergencia. La OCDE ha trabajado con México en todas estas áreas para desarrollar estrategias de reforma. Los esfuerzos por reducir la carga regulatoria de las empresas, incluyendo las de nueva creación, deben continuar. También es necesario coordinar mejor los esfuerzos en marcha de simplificación administrativa a nivel federal y estatal. La recientemente aprobada reforma a ley de competencia fortalecerá la aplicación de la ley a las prácticas monopólicas. Deberán suprimirse las restricciones excesivas a la entrada y expansión de industrias de redes claves para acrecentar la productividad en segmentos potencialmente competitivos. Será necesaria una educación de mayor calidad y un acceso más equitativo a la misma para ayudar a los mexicanos a desarrollar plenamente su potencial de productividad. Un factor decisivo para esto será contar con mejores maestros. Se necesitan estándares claros de desempeño de los maestros a fin de mejorar su educación inicial y desarrollo profesional, así como idear un sistema de evaluación docente que guíe su trayectoria profesional y los ayude a cultivar su potencial. El financiamiento escolar actual es complicado y disparejo, lo que conduce a desigualdades. Dado que el gasto total en educación es comparable con los niveles de la OCDE, México debería trabajar para obtener incrementos de eficiencia en el sector y crear un sistema que provea un financiamiento más predecible para todas las escuelas.

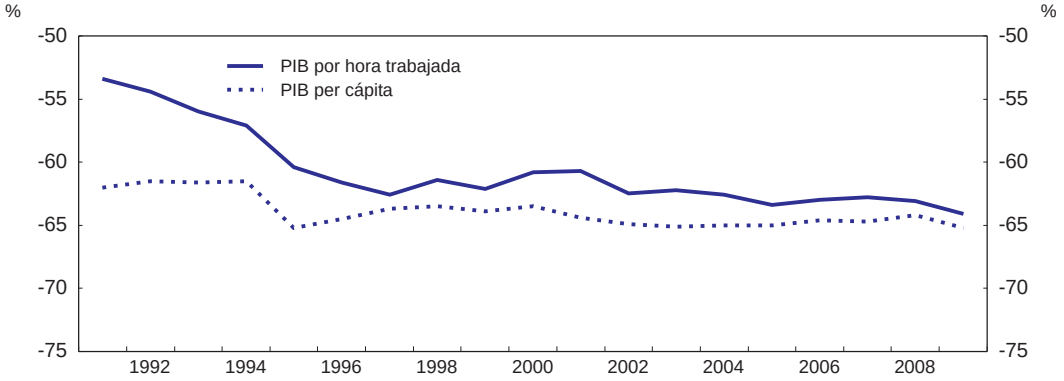
Fortalecer el crecimiento de la productividad es uno de los principales retos de México. El crecimiento real del PIB per cápita en el transcurso de los últimos 20 años ha sido decepcionante, en parte relacionado con las crisis pasadas y la creciente competencia de países con factores productivos similares. El crecimiento de 1.2% fue inferior al promedio de América Latina y el Caribe en alrededor de 1.5%, y mucho más bajo que el de los países en vías de desarrollo del Este de Asia y el Pacífico, donde el crecimiento del PIB per cápita fue de 7.3% anual en promedio. Durante este periodo el crecimiento del PIB per cápita de México no fue suficiente para aproximarse al ingreso de los países más ricos de la OCDE (Gráfica 3.1). La brecha del PIB per cápita de México respecto al tercio de países más ricos de la OCDE se debe principalmente a la baja productividad del trabajo (Gráfica 3.2), que fue insuficiente para conducir a una convergencia.

El fortalecimiento de la productividad requerirá una estrategia de amplio alcance. Un elemento importante será una competencia más intensa en el mercado de productos a través de la aplicación de la ley de competencia y una regulación de alta calidad que les asegure a todos los emprendedores un acceso equitativo a los mercados a costos razonables. México necesita trabajar más en limitar los costos para que las empresas operen en la economía formal, en particular en su carga regulatoria (Capítulo 4). El país necesita asimismo un sistema de educación y capacitación más eficaz que les permita a los individuos educados alcanzar su potencial pleno y fortalecer su productividad. Esto también ayudaría a reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos, particularmente si México trabaja para mejorar el acceso equitativo a la educación de alta calidad.

La OCDE apoya actualmente a México en varias de estas áreas. Los expertos en competencia de la OCDE han realizado análisis conjuntamente con el órgano regulador de la competencia en México, la Comisión Federal de Competencia (CFC), para identificar

Gráfica 3.1. **Brechas en el PIB per cápita y la productividad**

Brecha respecto a la mitad superior de los países de la OCDE[1]



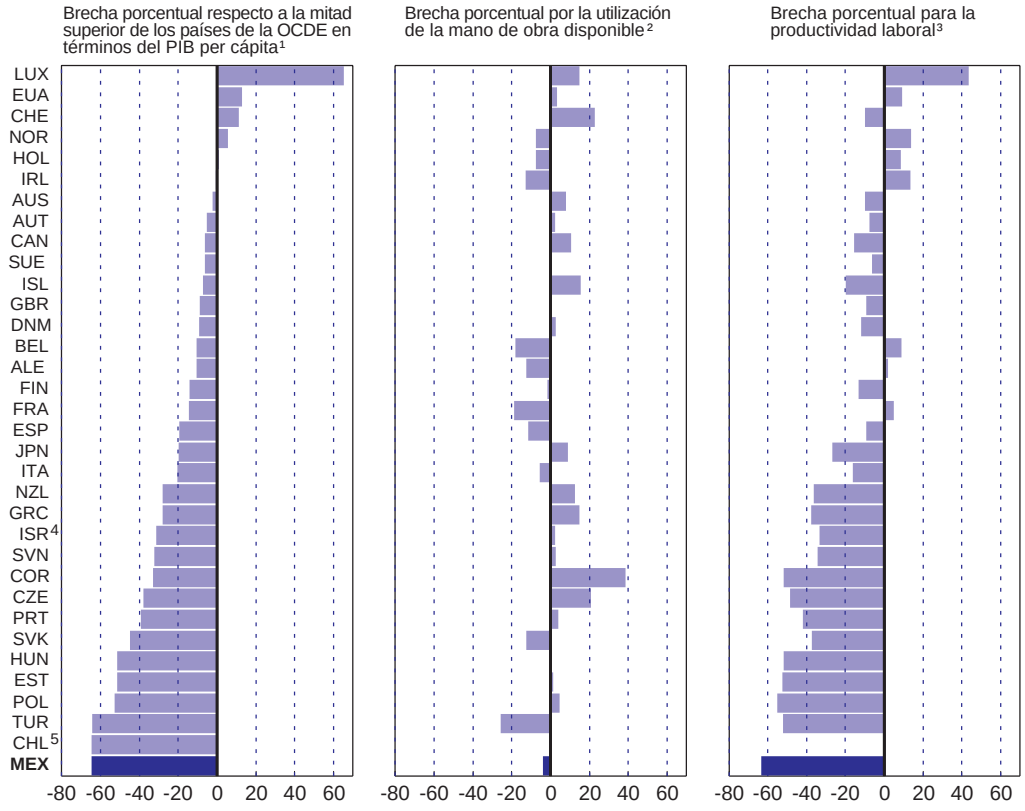
1. Brecha porcentual respecto al promedio aritmético de los 17 países de la OCDE más importantes en cuanto al PIB per cápita y al PIB por hora trabajada (en PPC constantes de 2005).

Fuente: OCDE, *Going for Growth 2011*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383907

Gráfica 3.2. **Componentes de las diferencias persistentes en el ingreso real**

2009



1. Respecto a los 17 países más importantes de la OCDE en cuanto al PIB per cápita, basado en paridades de poder de compra (PPC) de 2009 (2008 para Chile, Israel y Eslovenia).
2. La utilización de la mano de obra disponible se mide como el número total de horas trabajadas dividida entre la población.
3. La productividad del trabajo se mide como PIB por hora trabajada.
4. Los datos estadísticos para Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes bajo su responsabilidad. El uso de esos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y las colonias israelíes en Cisjordania de acuerdo con los términos de la ley internacional.
5. La información de horas trabajadas no está disponible para Chile.

Fuente: OCDE, *Going for Growth 2011*.

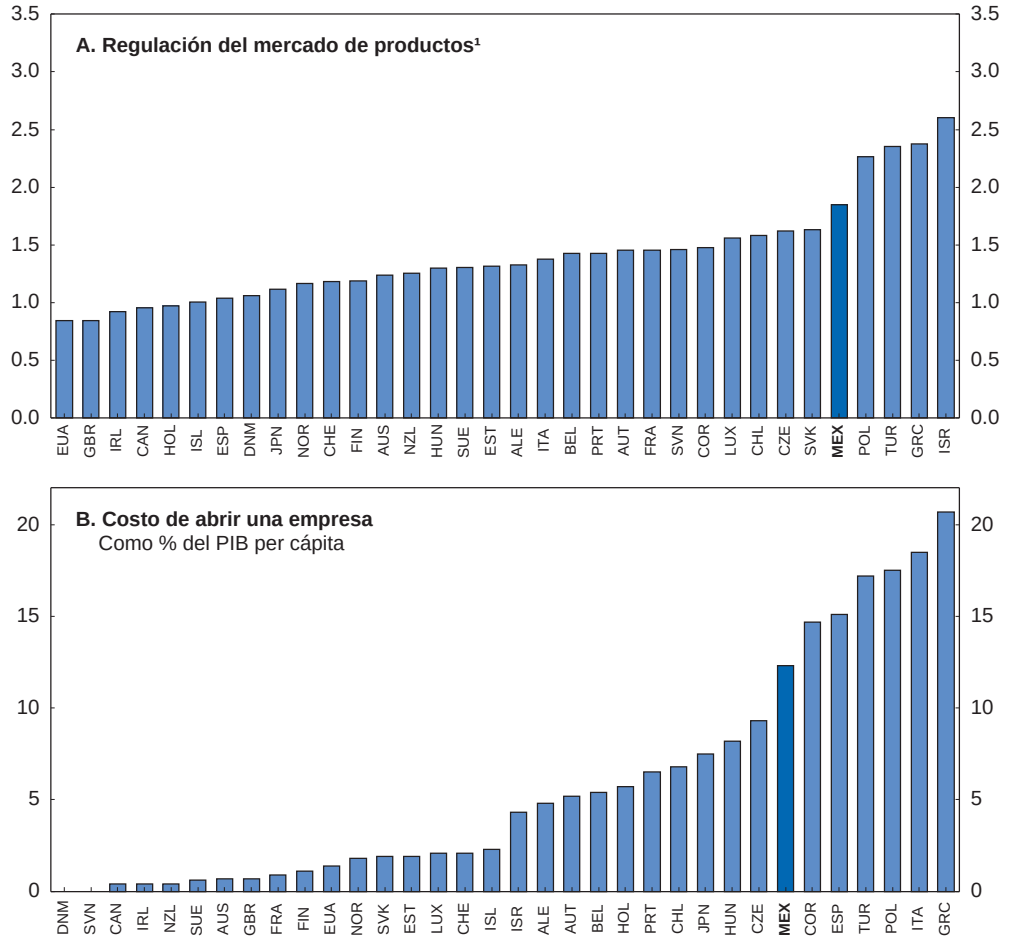
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383926

las barreras a la competencia y proponer reformas. Los expertos en regulación de la OCDE han trabajado con la Secretaría de Economía y los gobiernos subnacionales para desarrollar herramientas que ayuden a reducir los costos de la regulación de los negocios, al tiempo que aseguran la coherencia y modernización entre los diferentes niveles de gobierno. Los expertos en educación de la OCDE han trabajado con la Secretaría de Educación Pública para formular una estrategia de reforma que mejore la calidad de las escuelas mexicanas. En este capítulo se resumen los avances que México y la OCDE han logrado juntos y se sugieren reformas que podrían ayudar aún más a avanzar esta agenda.

Mejorar la regulación puede tener un efecto significativo en el crecimiento de la productividad

La investigación de la OCDE sugiere que permitir más competencia y reducir los costos de la regulación de los negocios podría ayudar a México a incrementar su productividad

Gráfica 3.3. **Regulación del mercado de productos y costo de abrir una empresa**



1. Indicador general, la escala del indicador es de 0 a 6 desde lo menos hasta lo más restrictivo para la competencia.

Fuente: OCDE, *Product Market Regulation Database*; Banco Mundial, *Doing Business 2011*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383945

en forma considerable. El indicador de la OCDE de regulación del mercado de productos (RMP) muestra que la regulación es relativamente restrictiva en México (Gráfica 3.3, véase también Woelfl *et al*., 2009). Esto se debe principalmente a las barreras a la entrada, a la inversión o la propiedad extranjera en las industrias de servicios y de redes, incluyendo las telecomunicaciones, el transporte y la electricidad. Las cargas regulatorias de las empresas siguen siendo importantes, a pesar de los notables adelantos que ha habido en los últimos años. Simulaciones de la OCDE (véase Recuadro 3.1, para detalles sobre la metodología) sugieren que si México homologara su regulación con las mejores prácticas de la OCDE, la productividad del trabajo podría ser hasta 18% más elevada en 10 años. Podría ser 9% más alta en el escenario de una reforma más moderada, mediante la cual México equiparara el puntaje del indicador RMP con el promedio de Bélgica, Francia, Italia y Portugal. Un desglose del efecto de los distintos esfuerzos de reforma señala que las reformas en las industrias de redes podrían producir ganancias en productividad especialmente elevadas. Las reformas de largo alcance en estos sectores, incluyendo la separación completa

Recuadro 3.1. **Modelo usado para las simulaciones empíricas**

Los efectos en la productividad laboral de las reformas regulatorias simuladas se calculan por separado para cada sector, y luego se suman a un promedio ponderado de toda la economía. La ecuación de estimación utilizada en el modelo empírico es la siguiente:

$$\Delta \ln LP_{ijt} = \delta(\Delta \ln LP_{jt}^{\text{líder}}) + \sigma \text{prodgap}_{ijt-1} + y_1 PMR_{ijt}^{\text{ict}} + y_2 PMR_{ijt}^{\text{non-ict}}$$
$$+ \alpha(PMR_{ijt-1} * \text{prodgap}_{ijt-1}) + \text{variables indicadoras de país/industria}$$
$$+ \text{variables ficticias de tiempo} + \varepsilon_{ijt}$$
$$\text{con } \varepsilon \sim N(0, \Sigma).$$

En esta ecuación, los índices i, j y t denotan a los países, las industrias y los años, respectivamente; LP se refiere a la productividad del trabajo; prodgap es la "brecha de productividad"—que se mide como la diferencia (logarítmica) entre el nivel de productividad de un sector dado en cada país y el del líder en productividad— y RPM es el indicador de los efectos de una regulación anticompetitiva del mercado de productos. Se incluyen los efectos fijos para cada combinación de país-industria a fin de incorporar el efecto de los factores no variantes en el tiempo no observados que afectan el crecimiento de la productividad en un sector o país en particular (v. gr., dotaciones naturales o ubicación). Se incluyen tambien variables indicadoras de tiempo para controlar los choques en la productividad mundial en cualquier año dado.

Las simulaciones se realizan en dos pasos. Primero, se definen los cambios simulados en políticas públicas a nivel de indicadores de regulación específica por sector, para cada sector no manufacturero. Estos cambios en las medidas que reglamentan el sector servicios se traducen en las correspondientes repercusiones para cada sector de la economía, incluyendo los sectores manufactureros, basándose en las relaciones insumo-producto, entre los distintos sectores de la economía. Este enfoque capta la idea de que un sector que depende de manera relativamente importante de los insumos de un determinado sector no manufacturero tiene probabilidades de que los cambios que ocurran en dicho sector lo afecten profundamente. Esas repercusiones se miden con los indicadores a los que Conway y Nicoletti (2006) se refieren como indicadores del impacto de la regulación.

En un segundo paso, las consecuencias de esta reforma sobre el crecimiento de la productividad del trabajo se simulan para cada sector de la economía utilizando un modelo dinámico empírico. De manera más precisa, se obtiene un cálculo de las consecuencias de la reforma al comparar las predicciones del modelo en los resultados de la productividad del trabajo, tanto con las reformas regulatorias hipotéticas como sin ellas. En el modelo empírico, el crecimiento de la productividad del trabajo en un sector y país dados depende de su capacidad para mantenerse al ritmo del crecimiento del mismo sector en el país con el mayor nivel de productividad laboral (el líder en productividad) ya sea mediante la innovación o aprovechando las transferencias de tecnología. Las perspectivas de alcanzar al líder en productividad se ven afectadas por el entorno normativo de los países seguidores. En particular, Aghion y Griffith (2005) hacen hincapié en el papel desempeñado por las instituciones que promueven (o dificultan) la rivalidad entre empresas, la entrada de nuevas empresas o ambas, al aumentar (o frenar) los incentivos para aumentar la productividad. En el modelo aquí presentado, los indicadores de la OCDE de regulación anticompetitiva antes descritos representan a dichas instituciones.

de la propiedad de la infraestructura esencial de los segmentos competitivos, traería consigo beneficios en productividad equivalentes al doble de los producidos por reformas regulatorias administrativas, como la simplificación de los trámites para abrir una empresa. Estas estimaciones —en particular los valores exactos— deben interpretarse con cierta cautela. No obstante, dan un sentido del orden de magnitud de las mejoras en productividad que México podría lograr al comprometerse en una reforma administrativa y de competencia.

En México, la competencia en las industrias de redes está limitada, ya sea por restricciones sobre la inversión extranjera y privada, como en el caso de la producción de gas y la distribución de electricidad, en los cuales una sola empresa estatal tiene poder monopólico en la industria, o por el abrumador dominio del operador dominante del mercado privado de las telecomunicaciones. El ejercicio de simulación indica que las consecuencias sobre la productividad del trabajo serían particularmente grandes si se llevaran a cabo reformas de fondo en una diversidad de sectores. Al mismo tiempo, las reformas de largo alcance en estos sectores son difíciles políticamente, en particular porque hay poderosos intereses establecidos que pretenden conservar el *status quo*. Por tanto, es muy importante comunicar de manera convincente los beneficios de las reformas estructurales.

México ha buscado reformas en las industrias de redes por mucho tiempo, cosechando éxitos y fracasos. La privatización de los aeropuertos ha aumentado la competencia en el sector, aunque todavía hay barreras a la entrada que vale la pena abordar. La extinción de Luz y Fuerza del Centro —una empresa estatal muy ineficiente— ha contribuido a mejorar la eficiencia del sector eléctrico. Esto ha ayudado a reducir el tiempo que deben esperar los clientes en la Ciudad de México para tener servicio de electricidad, desde un promedio de diez a cuatro meses (Banco Mundial, 2010). La concesión de las redes de fibra óptica con cobertura nacional junto con nuevas asignaciones del espectro radioeléctrico permitirán mayor competencia en la provisión de infraestructura en el sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, las reformas de más largo alcance en los sectores de la electricidad, el gas y las telecomunicaciones han sido limitadas por la necesidad de movilizar a las grandes mayorías políticas para cambiar la Constitución o —en el sector de las telecomunicaciones— por debilidades regulatorias y judiciales enfrentadas a poderosos intereses establecidos. El efecto de las reformas para aligerar las cargas administrativas no es tan elevado, pero aun así podrían ayudar a mejorar en forma significativa el deficiente desempeño en productividad de México. Al mismo tiempo, las reformas administrativas son mucho más fáciles de realizar que las reformas de fondo de las industrias de redes, puesto que no se requieren cambios legislativos y los intereses creados que presentarían la resistencia al cambio son mucho menos poderosos que en las industrias de redes.

México está haciendo esfuerzos para aligerar la regulación de las empresas

El gobierno se encuentra en proceso de simplificación de trámites para abrir una nueva empresa

México ha logrado avances sustanciales en materia de reforma regulatoria. La regulación ahora está sujeta a controles de calidad y se han introducido mecanismos más transparentes para lograr una regulación de alta calidad. La apertura del mercado y la competencia son metas explícitas del esquema de reforma regulatoria. La evaluación del impacto regulatorio (EIR) —un análisis integral de los efectos, costos y beneficios de la regulación— ha sido un requisito obligatorio de las nuevas regulaciones propuestas desde el año 2000. Asimismo, la mayoría de las entidades federativas cuentan con una comisión descentralizada o un departamento dentro de una secretaría —generalmente la Secretaría

de Economía— que se encarga de mejorar la regulación. Gracias principalmente a los esfuerzos por aligerar las cargas regulatorias administrativas para las nuevas empresas, México ha ascendido seis lugares en la última clasificación del Banco Mundial del ambiente de negocios de los países (*Doing Business*) y fue el único país de la OCDE que figuró entre los diez que "han mejorado más" (Banco Mundial, 2010).

No obstante estos adelantos, debe hacerse más para mejorar la regulación de las empresas y reducir su complejidad. El costo de abrir una nueva empresa medido como porcentaje del PIB per cápita sigue siendo comparativamente elevado, más del doble del promedio de los países de la OCDE. Los indicadores del Foro Económico Mundial de calidad regulatoria señalan, asimismo, que México necesita hacer más para homologar su calidad regulatoria con algunos de los países más ricos de la OCDE (Foro Económico Mundial, 2009). Los elevados costos de entrada incrementan la informalidad e inhiben el cambio estructural, la competencia y la innovacción, obstaculizando por ende el crecimiento de la productividad.

Con el apoyo de la OCDE, México ha emprendido varias iniciativas para reducir las cargas regulatorias innecesarias, en especial para las nuevas empresas, e incrementar la calidad de la regulación. La introducción de la ventanilla única electrónica *tuempresa.gob.mx,* en agosto de 2009, fue una medida decisiva para reducir el costo de abrir una nueva empresa. El portal les permite a los emprendedores cumplir en buena medida, por vía electrónica, con todos los trámites federales exigidos para registrar una nueva empresa, simplificando considerablemente un proceso que anteriormente no sólo implicaba tarifas altas, cargos e impuestos, sino que también consumía mucho tiempo. El gobierno planea integrar un conjunto más amplio de trámites a *tuempresa.gob.mx*, lo cual sería una medida positiva para reducir la carga regulatoria de las empresas que ya están en operación.

La investigación de la OCDE sugiere que la reducción de costos que los emprendedores podrán lograr al constituir su empresa a través de *tuempresa.gob.mx* es sustancial (OCDE, 2009). Los cálculos de la OCDE muestran que el costo de constituir una nueva empresa podría reducirse en dos tercios. Los resultados del informe más reciente de *Doing Business*, del Banco Mundial, confirman los efectos benéficos de *tuempresa.gob.mx*: el número de días requeridos para constituir una empresa nueva disminuyó de 13 a 8 y la cantidad de trámites se redujo de 8 a 6 tras la introducción de la ventanilla única electrónica. Estos adelantos ayudaron a México a saltar 23 lugares en la clasificación de "Constitución de una empresa" (Banco Mundial, 2010).

Sin embargo, debe hacerse más para incrementar el uso de la ventanilla única electrónica. En diciembre de 2010, eran 25 437 ciudadanos los que habían logrado realizar sus trámites de constitución usando el portal, un promedio de 1 590 usuarios al mes. A la fecha, el gobierno ha promovido el portal mediante folletos y otros materiales informativos para interesados específicos, por ejemplo, grupos de negocios y universidades, así como en discursos. También se necesitarán campañas más extensas en los medios. El gobierno debe empezar a participar en campañas mediáticas con mayor cobertura que den a conocer este portal de ventanilla única electrónica a una amplia gama de emprendedores potenciales. Una segunda razón del bajo uso del portal es el apoyo insuficiente de algunos grupos de interés, como los gobiernos subnacionales y las notarías. Por tanto, la Secretaría de Economía debe participar más con aliados estratégicos, como los gobiernos subnacionales y las notarías, para obtener su apoyo a la ventanilla única electrónica.

También es necesario fortalecer la coordinación con los niveles subnacionales de gobierno para maximizar el efecto de los esfuerzos de simplificación de trámites en la constitución de una nueva empresa. Dado que muchos de los trámites requeridos para abrir empresas ocurren a nivel municipal, los municipios han seguido un programa para simplificarlos denominado Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). El sistema

permite que las empresas de bajo riesgo empiecen operaciones a las 72 horas de haberse inscrito y hay indicios de que esto ha inducido a más empresas a registrarse, como se explica en el Capítulo 4. Los estados y los municipios deben colaborar con la Secretaría de Economía para que *tuempresa.gob.mx* opere en sus jurisdicciones y deben abrir portales para constituir empresas a nivel estatal y municipal en los que se realicen los trámites actualmente agrupados bajo el SARE interconectados con *tuempresa.gob.mx*. El manejo de los trámites electrónicos para empezar y constituir una empresa simplificaría mucho el proceso y podría ayudar incluso a reducir las oportunidades de corrupción, puesto que se evitaría el contacto directo entre empresarios y funcionarios públicos. Esto podría ayudar a fortalecer el efecto positivo sobre la formalidad y la productividad ya que la corrupción reduce el valor de la formalidad, al tiempo que incrementa sus costos, reduciendo así los incentivos para integrarse a la economía formal, como se explica más adelante (véase Capítulo 4). Los gobiernos subnacionales también deben comprometerse a promover el portal y aumentar su utilización. Las autoridades subnacionales y federales habrán de procurar interconectar *tuempresa.gob.mx* con los portales estatales y municipales de apertura de empresas.

Se ha establecido la revisión regulatoria Base Cero a fin de aumentar la calidad de la regulación en México

En enero de 2010, el Presidente Calderón anunció un proceso de revisión regulatoria para actualizar el acervo completo de reglamentos federales. El objetivo es mejorar y simplificar la regulación para favorecer la productividad y facilitar la asimilación de tecnología, de manera que se fortalezca la innovación como una de las bases del crecimiento económico. Cada secretaría identificó los trámites y la normatividad que consideró que valía la pena revisar. En la segunda etapa, la normatividad se evaluó según: *i)* su incidencia, es decir, el número de veces que una empresa tiene que cumplir con la norma; *ii)* el costo administrativo propio del cumplimiento de la norma, y *iii)* los ahorros que podría generar la reducción de costos de transacción, ya sea mediante la eliminación o la simplificación de la regulación. Varios países de la OCDE, como Canadá y Corea, han realizado ejercicios similares. Gracias a un liderazgo político fuerte y a las consultas con el sector empresarial para identificar las normas que necesitan reformarse, se aligeró la carga regulatoria.

Ya se ha simplificado una serie de trámites para exportadores, importadores, el sector agropecuario y ganadero, las nuevas empresas y los contribuyentes gracias a esta iniciativa. El registro de marcas comerciales y la presentación de planes y programas de capacitación se incorporarán al portal *tuempresa.gob.mx*, de manera que esos trámites también se completen vía electrónica. El plan para el periodo 2010-2011 es simplificar los trámites relacionados con el comercio exterior, los impuestos, las compras del gobierno y el desarrollo de infraestructura, la flexibilidad laboral, la constitución de empresas, el desarrollo de vivienda y el acceso al financiamiento. Los ahorros proyectados ascienden a aproximadamente 35 mil millones de pesos.

Además, México está homologando su normatividad técnica (NOM) con la de los Estados Unidos de América y Canadá como parte de la iniciativa Base Cero. El objetivo principal es eliminar las duplicaciones en materia de certificación. En el futuro, el apego a los estándares internacionales implicará automáticamente apegarse a las NOM. Esto también podría facilitar la asimilación de tecnología y promover la competencia en la industria de la estandarización.

A pesar de las ambiciosas metas del programa Base Cero y sus resultados iniciales positivos, la iniciativa podría beneficiarse de adoptar un enfoque más integral para el ejercicio de revisión, extendiendo su alcance a una gama más amplia de procesos y

trámites de alto impacto económico que apliquen en las distintas etapas de la vida de una empresa. Fortalecer las consultas con los interesados pertinentes, particularmente con las empresas, también podría ayudar a incrementar el efecto de la simplificación y abordar los trámites más gravosos. Además, medir y comunicar los resultados a los principales interesados y al público en general ayudaría a lograr más apoyo a favor de la iniciativa. El gobierno también debería dejar en claro a los interesados que estos ejercicios necesitan llevarse a cabo periódicamente, de modo que se capitalicen más ganancias y que la normatividad evolucione para abordar las necesidades cambiantes. El gobierno federal también podría pensar en promover la idea de realizar ejercicios de revisión similares en los niveles subnacionales, como en el estado de Baja California.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) también está cooperando con la OCDE para mejorar su sistema de evaluación del impacto regulatorio (EIR). El sistema anterior se volvió gravoso para las secretarías y departamentos, puesto que estaban obligados a realizar una EIR completa aun cuando las normas propuestas sólo tuvieran efectos y costos menores. La OCDE brindó asesoría basándose en las mejores prácticas internacionales, incluidas las de Australia, Canadá e Irlanda, para reformar el sistema de EIR de México. Tras la reforma, la COFEMER puede concentrar sus recursos en las regulaciones que representan mayores costos y cargas, no teniendo la obligación de realizar una EIR completa al introducir trámites o procedimientos de bajo costo. Se introdujo una calculadora de costos electrónica para clasificar las iniciativas de regulación como de alto o bajo impacto y se simplificó la plantilla para evaluar la normatividad de bajo impacto, reduciendo el tiempo que los funcionarios tienen que dedicar a este ejercicio. La COFEMER deberá apoyar la puesta en marcha del sistema actualizado de EIR capacitando en su uso al personal de las secretarías y dependencias, por vía electrónica. La COFEMER ha tomado las primeras medidas al publicar las pautas sobre cómo redactar las EIR.

Los gobiernos subnacionales necesitan involucrarse en los esfuerzos de reforma

La falta de coordinación horizontal y vertical de la regulación en todos los niveles del gobierno puede conducir a duplicaciones, traslapes y hasta inconsistencias, incrementando el costo de la misma y reduciendo la transparencia. En México, los gobiernos subnacionales tienen amplia potestad normativa. Las autoridades federales, estatales y municipales tienen la capacidad de diseñar, aplicar y hacer cumplir sus propias normas. En algunos casos, se definen los límites para cada nivel de gobierno pero, en muchos otros, hay traslapes. Junto con los esfuerzos a nivel nacional, es necesario comprometer a los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) en el programa de la reforma regulatoria. Muchos de los trámites más onerosos son administrados a nivel subnacional. Aunque algunos de los 32 gobiernos estatales han adoptado esquemas de reforma regulatoria y utilizan herramientas innovadoras, como el gobierno electrónico (e-gobierno), el grado de avance y compromiso varía considerablemente de un estado a otro (García Villarreal, 2010).

La Secretaría de Economía y la OCDE, junto con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), realizaron un proyecto con objeto de reducir la carga regulatoria y aumentar la competitividad a nivel subnacional. El proyecto identificó los trámites más onerosos para el sector empresarial de cada estado participante, señalando las etapas más costosas y tardadas, así como los requisitos para tramitar permisos y licencias. A partir de esto, la OCDE y el IMCO emitieron recomendaciones de reformas específicas. En el Cuadro 3.1 se dan ejemplos de esto. La OCDE también ofreció recomendaciones para lograr avances, basándose en un estudio de las mejores prácticas en tres estados mexicanos y en tres provincias de otros países de la OCDE.[1] Estos esfuerzos sirvieron de insumo para

Cuadro 3.1. **Trámites y requisitos onerosos del proceso para abrir una empresa y recomendaciones para su simplificación**

Problema	Recomendación
La información sobre los requisitos para completar distintos trámites es inaccesible, lo cual crea confusión en los usuarios y abre la puerta a la corrupción.	Usar todos los medios posibles para que la información sobre los trámites y requisitos sea más accesible y transparente para el usuario. En la medida de lo posible, aprovechar los medios electrónicos (portal, chat, etc.).
La falta de coordinación entre oficinas diferentes (por ejemplo, oficinas municipales de desarrollo urbano y oficinas estatales del catastro) crea duplicaciones y obstruye la posibilidad de simplificar y consolidar trámites.	Crear una base de datos compartida que permita comunicación inmediata y se actualice entre oficinas y evite el requisito de que los ciudadanos presenten documentación original ante diferentes entidades del gobierno.
Las etapas en las cuales participan los notarios públicos representan una porción importante de los costos totales de empezar un negocio.	Aprovechar herramientas electrónicas para aligerar y reducir los costos de las etapas en las que participen los notarios públicos. La Secretaría de Economía ya ha diseñado herramientas, como el sistema para el registro inmediato de empresas (RIE), a fin de alcanzar estos objetivos.
El registro para el impuesto sobre la nómina estatal (ISN) es gravoso y exige que el empresario acuda personalmente a las oficinas de Hacienda.	Permitir el registro electrónico creando portales en los estados para la constitución de empresas e interconectándolos con *tuempresa.gob.mx*.

redactar una "Guía para la mejora regulatoria de estados y municipios".[2] El gobierno federal debería alentar a los estados y municipios para que apliquen las recomendaciones de la Guía, mismas que ayudarán a mejorar sus prácticas regulatorias en el corto plazo, fomentar mayor conciencia sobre el tema y crear una oportunidad para que la normatividad pueda planearse en forma sistemática en el largo plazo.

Si bien es importante que los niveles subnacionales de gobierno formulen sus propios esquemas normativos, dado que ellos están frecuentemente más cerca del ámbito de su aplicación, la coordinación entre múltiples niveles seguirá siendo decisiva. Los estados y municipios deberán trabajar en la aplicación de una reforma regulatoria para reducir la brecha entre los que ya han avanzado y los que apenas comienzan. El gobierno federal debe involucrar a los gobiernos subnacionales en el programa de reforma regulatoria para crear entornos empresariales regionales dinámicos.

México necesita más competencia para estimular el crecimiento y mejorar el bienestar de los consumidores

Pese a los adelantos de los últimos años, todavía hay margen para mejorar el funcionamiento de la competencia en México. Estudios anteriores de la OCDE y la Comisión Federal de Competencia (CFC), autoridad mexicana en temas de competencia, encontraron altos niveles de concentración y competencia débil en muchos sectores de la economía mexicana. Mejorar el funcionamiento de la competencia, incluyendo las reformas sectoriales que facilitarían la entrada de nuevas firmas y el crecimiento en los sectores de redes, será un factor clave para alcanzar tasas más altas de crecimiento en productividad, como lo indica el ejercicio de simulación (véase Cuadro 3.1). Esto se debe a que la competencia disciplina a los gerentes y ayuda así a reducir costos al tiempo que refuerza los incentivos a la innovación y la adopción de nueva tecnología. La competencia también puede conducir a niveles de empleo más altos (Nicoletti y Scarpetta, 2005) y aumentar la capacidad de recuperación ante choques económicos (Duval *et al.*, 2007).

Una competencia más fuerte, además, aumentaría el bienestar de los consumidores, particularmente de los individuos de bajos ingresos. Un estudio conjunto de la OCDE y la CFC encontró que 31% del promedio del gasto de los hogares mexicanos se destina a productos elaborados en mercados monopólicos o altamente oligopólicos (CFC, 2009; Urzúa, 2009). El porcentaje es incluso mayor para los hogares de bajos ingresos, 38% para el decil de menores ingresos en comparación con sólo 24% del decil más rico.

La reciente reforma a la ley de competencia es un importante avance

Una ruta clave para incrementar la competencia es a través de la enérgica aplicación de una ley de competencia bien diseñada. La aplicación ha evolucionado rápidamente en México desde la promulgación de la primera ley de competencia en 1993. Desde entonces, la ley ha sido modificada en diversas ocasiones, la más reciente en 2006. Entre otras enmiendas, la reforma de 2006 le permitió a la CFC crear un programa de indulgencia bastante respetado. Esto reduce las sanciones para las empresas que presenten pruebas de operaciones anticompetitivas, fortaleciendo así los incentivos para que los miembros de cárteles cooperen con las autoridades. Además, las enmiendas le permitieron a la CFC imponer remedios estructurales tales como órdenes de desinversión, en los casos de monopolios; fortalecieron y simplificaron los trámites relacionados con consideraciones de eficiencia, notificación de fusiones, e incluyeron otras conductas que podrían constituir prácticas monopólicas relevantes. La CFC ha madurado y se ha convertido en un organismo con credibilidad, bastante respetado y con niveles de independencia relativamente fuertes, un atributo considerado esencial para que las autoridades de competencia eviten los alegatos especiales.

No obstante, la versión 2006 de la ley carecía de algunas herramientas importantes para garantizar su ejecución. El Congreso de la Unión aprobó recientemente, y ha entrado ya en vigor, una reforma para subsanar esas lagunas. La reforma dota de mayores facultades a la CFC para recabar información, establece sanciones máximas considerables, suficientes para desalentar las infracciones, incrementa la eficiencia de las investigaciones y aumenta la transparencia y previsibilidad de los trámites de la CFC. Un defecto de la situación anterior era que la CFC debía anunciar sus visitas a oficinas con anticipación y sólo podía buscar información solicitada anteriormente. La nueva ley permite ya las visitas no anunciadas, incrementando notablemente la probabilidad de recabar pruebas útiles de los sospechosos. Las sanciones anteriormente se determinaban conforme un múltiplo del salario mínimo, lo cual producía multas máximas de aproximadamente siete millones de dólares estadounidenses. Las ganancias provenientes de conductas ilícitas a menudo pueden exceder mucho esta cifra. Por consiguiente, los niveles de multa anteriores no lograban disuadir el comportamiento anticompetitivo grave. La nueva reforma incrementa las multas máximas a 10% del ingreso en México de las compañías, asegurando así que las multas realmente tengan un valor disuasivo. La reforma también amplía el alcance para el enjuiciamiento penal de los individuos implicados en actividades anticompetitivas y aumenta la eficiencia operativa al permitir arreglos entre la CFC y las empresas que estén siendo investigadas. Anteriormente, no podía haber arreglos antes de que finalizara una investigación, demorando el proceso y obligando a la inversión de recursos aun cuando ambas partes esperaran un resultado similar de la investigación. La reforma fortalecerá el cumplimiento y aumentará la previsibilidad y transparencia.

Un tema clave abordado en forma parcial por la ley, que la OCDE había identificado anteriormente como digno de reformarse, es el modo en que se manejan los amparos. Los juicios de amparo son similares a la figura de *habeas corpus* de otros países y están establecidos por la Constitución para brindar protección a las personas contra actos del gobierno. Puede solicitarlo cualquiera de las partes sobre bases muy amplias, incluyendo que una ley es anticonstitucional o que el acto de una dependencia no está respaldado por pruebas sustanciales o que está fundado en un razonamiento ilógico o contrario a los principios generales de derecho. Las investigaciones y los casos de la CFC, como los de los órganos regulatorios, rutinariamente son objeto de múltiples amparos que conducen a órdenes judiciales que suspenden los procedimientos de la CFC. A veces, esas apelaciones pueden

demorar o minar innecesariamente las acciones y decisiones de la CFC y de otros organismos regulatorios que, en caso contrario, tendrían un efecto benéfico en la competencia. Pueden pasar años antes de que un tribunal emita una decisión inapelable sobre si una ley o un reglamento puede o no ser aplicado. Los amparos son útiles para frenar el uso arbitrario del poder del gobierno, pero su eficiencia podría mejorarse. Acumular conocimientos especializados sobre asuntos económicos dentro del sistema judicial de México sería benéfico. Los jueces que ven casos de amparo algunas veces no están familiarizados con la ley de competencia ni con los asuntos de regulación económica. La nueva ley prevé que las apelaciones a las resoluciones de la CFC ahora se envíen a tribunales especializados en la ley de competencia. Esto podría reducir el tiempo que demoran los procedimientos y aumentar la calidad de las decisiones de los tribunales, aunque crear estos nuevos tribunales puede llevar tiempo y exigir más cambios jurídicos. Los amparos todavía estarán disponibles para las empresas afectadas por las decisiones de la CFC. Anteriormente, la CFC también organizaba muchos seminarios para los magistrados mexicanos, jueces y su personal, sobre la ley de competencia y temas regulatorios desde 2006. Entre los oradores han figurado jueces de los Estados Unidos de América y de Europa, así como procuradores de competencia de otras jurisdicciones. Desde 2004, el porcentaje de juicios de amparo ganados por agentes económicos ha caído de más de 50% a menos de 20%.

Reformas a reglamentos específicos por sector

La nueva enmienda a la ley de competencia es un paso importante hacia una competencia más fuerte en la economía mexicana, pero también se necesitan medidas específicas para cada sector. En particular, tendrán que eliminarse las restricciones excesivas a la entrada de nuevas empresas en las industrias de redes, así como frenar las prácticas anticompetitivas en el sector farmacéutico.

Sector de las líneas aéreas y los aeropuertos

El sector de las líneas aéreas en México se liberalizó por vez primera a principios de la década de los noventa, pero la crisis financiera a mediados de dicha década detuvo el proceso, ya que el gobierno tuvo que rescatar a las dos principales líneas aéreas, Aeroméxico y Mexicana de Aviación, convirtiéndose en su principal accionista. No fue sino hasta mediados de la década de 2001-2010 cuando se dio un segundo proceso de liberalización con la entrada de media docena de líneas de bajo costo. Aunque la reciente declaración de quiebra por parte de Mexicana de Aviación indica que las aerolíneas de servicio completo pueden experimentar dificultades para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, es una señal positiva que el gobierno no haya intervenido para rescatar a la empresa, sino que haya dejado que el mercado desempeñe su papel.

La competencia en el sector de las aerolíneas generalmente se considera un éxito, pero todavía pueden lograrse mejoras adicionales. El crecimiento promedio de pasajeros nacionales fue de 5.4% desde 1989 hasta 2008, y el nivel de concentración en el sector (medido con el índice de Herfindahl-Hirschman) cayó en más de la mitad entre 1989 y 2008. Un análisis conjunto CFC/OCDE (Ros, 2010) muestra que las tarifas son aproximadamente 30% más bajas en promedio en las rutas en que opera alguna línea de bajo costo. El principal impedimento a la competencia en la industria aérea mexicana lo constituyen las condiciones para entrar al Aeropuerto de la Ciudad de México. Los turnos o lugares para despegar y aterrizar no sólo se asignan de manera ineficiente, sino que también son difíciles de obtener para los nuevos participantes. Según un análisis conjunto de la OCDE/CFC (Ros, 2010), esto ha hecho que la capacidad del Aeropuerto de la Ciudad de México esté

subutilizada y que las tarifas sean entre 40% y 80% más altas que en rutas comparables en cualquier otra parte de México.

Una mejor asignación de turnos en el Aeropuerto de la Ciudad de México exigiría abandonar el mecanismo de asignación actualmente en vigor, que se basa en la protección de derechos adquiridos, pone restricciones artificiales al desarrollo de un mercado secundario para lugares asignados, y que es controlado por un comité compuesto principalmente por las líneas aéreas que ya operan en el aeropuerto. En este sentido, las condiciones del aeropuerto mejorarían considerablemente si la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) no sólo aplicara un mecanismo basado en el mercado —como las subastas— para asignar sistemáticamente los turnos en las horas en que la demanda excede la capacidad existente, sino que también permitiera el desarrollo de un mercado secundario más dinámico y transparente para este bien escaso. Se necesita autorizar la subasta y reventa de lugares asignados para permitir la entrada exitosa y la expansión de las líneas aéreas. En este caso, además, sería aconsejable aplicar límites de acumulación para evitar distorsiones a la competencia efectiva y delegar también la coordinación del nuevo sistema a un organismo independiente. Aunque el Aeropuerto de la Ciudad de México tiene facultades para subastar turnos o lugares en las horas saturadas desde 2005, esto aún no se ha realizado. Lo anterior puede atribuirse al hecho de que la definición administrativa de saturación que usan no incorpora la demanda de turnos por parte de las líneas aéreas. Además, el aeropuerto jamás ha publicado las reglas que regirían dichas subastas. La salida del mercado de varias líneas aéreas pequeñas, y más recientemente de Mexicana de Aviación, ofrece una oportunidad excepcional para pasar inmediatamente a la subasta de turnos en las horas saturadas y así mejorar la eficiencia y competencia de la industria del transporte aéreo del país.

La asignación de espacio en el Aeropuerto de la Ciudad de México no es el único reto de la industria. A pesar de la entrada importante que ha habido en los últimos años, la SCT todavía tiene muchas reglas vigentes que potencialmente limitan nuevas entradas y la expansión. La excesiva restricción en la concesión específica por ruta es un problema. Las líneas aéreas actualmente necesitan una concesión específica por ruta que estipule las horas de operación de vuelos y requiere servicio sin interrupciones largas. Asimismo, la SCT cuenta con discrecionalidad para asignar concesiones y aprobar nuevas rutas e itinerarios. En este contexto, son relativamente pocas las compañías que tienen concesiones. Dado que no es claro que las concesiones sean necesarias, siempre y cuando se sigan las reglas de seguridad, tal parece que la necesidad legal de una concesión podría eliminarse para cualquier línea aérea cuyas aeronaves, procedimientos de seguridad y licencias de sus pilotos cumplan con los requisitos de seguridad vigentes. Alternativamente, si México opta por mantener el sistema de concesiones, algunas reformas ayudarían a fortalecer la competencia. Primero, las concesiones deben permitirles a las líneas prestar servicios en cualquier ruta, siempre y cuando mantengan sus requerimientos de notificaciones de seguridad para cada ruta. Segundo, las aerolíneas deberían tener libertad para cambiar sus horarios mediante una simple notificación. Tercero, el gobierno debería eliminar las reglas mediante las cuales las líneas aéreas pierden su derecho a una ruta tras la omisión en iniciar los servicios dentro de los 90 días siguientes a la autorización de la misma o tras haber interrumpido el servicio por 180 días.

Sector bancario

El sector de la banca de primer piso en México está sumamente concentrado y los márgenes de intereses son elevados. De acuerdo con Chiquiar y Ramos-Francia (2009), los márgenes de intereses son elevados en la perspectiva internacional. Respecto a las cuentas

de depósito, dos empresas comparten casi 50% del mercado. En relación con las tarjetas de crédito/débito, en 2007, los cuatro bancos más grandes de México eran responsables de entre 85% y 90% de las transacciones con tarjetas de crédito y débito, cifra que no ha cambiado mucho desde 2002 (Castellanos *et al.*, 2008). Las cifras comparables correspondientes a los dos principales bancos son de entre 60% y 70%. Un estudio de mercado de la CFC/OCDE encontró que 95% de los entrevistados que tenían por lo menos un producto bancario jamás habían cambiado de banco. Esto se compara con porcentajes de cambio de 13%-30% para diferentes productos bancarios en el Reino Unido en un periodo de cinco años, por ejemplo, esos porcentajes son más bajos que en cualquier otra parte de la Unión Europea, por lo menos para cuentas corrientes personales (Office of Fair Trading, 2008). Los porcentajes de cambio bajos podrían relacionarse con el alto costo de cambiar de institución bancaria, aunque también podrían relacionarse con la inercia.

México ha emprendido una serie de acciones que podrían reducir el costo percibido y real de cambiarse. La OCDE recomendó que el gobierno les exija a los bancos brindar información transparente a sus clientes para que puedan evaluar fácilmente los costos de cambiar de banco. El banco al que el cliente se mude debería poder cambiar domiciliaciones de pago a solicitud del cliente. Para asegurar que los bancos nuevos puedan fácilmente empezar y expandirse, se recomendó que el acceso a la infraestructura bancaria en copropiedad como la infraestructura de redes de tarjetas bancarias y el buró de crédito estén a disposición en condiciones mínimas. A fin de asegurar que los bancos más pequeños tengan oportunidad de expansión, se recomendó que los requisitos previos para abrir nuevas sucursales sean menores.

Dichas recomendaciones ya han sido incorporadas al marco jurídico y normativo, lo cual es un progreso decisivo para la competencia en el sector bancario mexicano. Estos cambios jurídicos ya están aplicándose y el gobierno deberá asegurar que esto avance con la mayor celeridad posible para aumentar la competencia bancaria en México.

Sector del autotransporte foráneo de pasajeros

El servicio de autobuses foráneos de pasajeros se ha ofrecido en un entorno liberalizado desde la década de los noventa, pero todavía es posible lograr mejoras en la estructura competitiva. Esto beneficiaría a los consumidores, especialmente a los grupos de bajos ingresos, que representan gran parte de la demanda del transporte de autobuses foráneos de pasajeros en México. Aunque hay más de 1 800 empresas con permisos para operar el servicio de autobuses foráneos de pasajeros en México, la mayoría de esas empresas cuentan con menos de cinco autobuses y prestan servicios en muy pocas rutas. Muchas de esas empresas son parte de los cuatro grupos principales de operadores privados de México, que son propietarios de autobuses y coordinan las operaciones de los autobuses en México. En muchas rutas, estos grupos no ofrecen servicios competitivos. En las rutas de baja demanda, esto puede estar determinado por la estructura de costos de la industria. Sin embargo, los cambios en la regulación podrían mejorar la competencia en varios casos con efectos benéficos. El análisis de la OCDE/CFC para los servicios de primera clase sugiere que la presencia de competidores induciría a las empresas a reducir sus precios en no menos de 10%. Si el mercado se abre a la competencia, la posibilidad de nuevos entrantes podría bastar para que se diera una reducción en los precios de la misma magnitud (CFC y OCDE, 2010).

Las barreras regulatorias excesivamente restrictivas a la entrada o la expansión, como las limitaciones innecesarias para la obtención de permisos, deberían flexibilizarse y las autoridades tendrían que asegurar el acceso sin discriminación a las terminales de autobuses. Sería valioso que el gobierno facilitara el proceso de obtención de permisos para prestar el

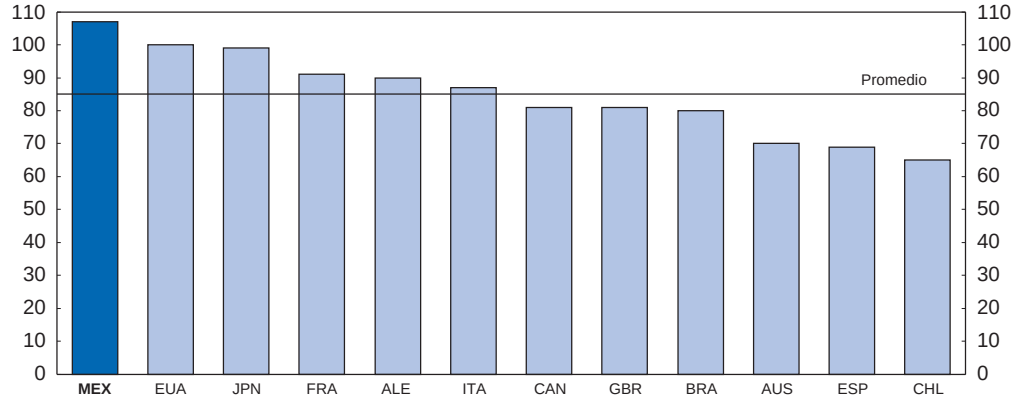
servicio de transporte de autobuses foráneos de pasajeros. Actualmente, se requiere que la autoridad regulatoria use estudios de demanda e inversión para fundamentar la decisión de permitir la entrada de otras empresas al mercado. Esto genera altos costos de entrada y pone al Estado en el papel de planificador de la oferta. Es probable que sea más eficiente dejar que operen las fuerzas del mercado. Por consiguiente, debería eliminarse el requisito de que la autoridad regulatoria basara sus decisiones en estudios de demanda e inversión, para permitir la entrada de nuevas empresas. Además, en algunos casos el acceso a las terminales de autobuses existentes podría ser esencial para la entrada de competidores. En tales casos, podría considerarse imponer condiciones de acceso a las terminales que sean propiedad de una compañía. El acceso puede ser esencial cuando la construcción de una terminal nueva no es económicamente factible o es denegada por el gobierno local.

Sector farmacéutico

En el sector farmacéutico, fortalecer la competencia ayudaría a bajar los precios excepcionalmente elevados. Los precios de las medicinas en México son los más altos en una muestra de 12 países (Gráfica 3.4). Al mismo tiempo el gasto "de bolsillo" —es decir, los gastos que no cubren los planes de seguro— es especialmente elevado y corresponde a 81% del gasto total en fármacos (OCDE, 2010e). Por ende, el consumo per cápita de México en fármacos es el más bajo de la OCDE. En un país con fuertes desigualdades de ingreso y altas tasas de pobreza, asegurar el acceso a servicios médicos de alta calidad para todos exige realizar esfuerzos especiales.

Gráfica 3.4. **Índices de precios de las medicinas, 2005**[1]

EUA = 100, tipo de cambio nominal



1. Precio al público.

Fuente: Danzon, P., y M. Furukawa (2008), "International Prices and Availability of Pharmaceuticals in 2005", *Health Affairs*, Vol. 27, Núm. 1, pp. 221-233.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383964

Contar con procedimientos más transparentes para las adquisiciones públicas y la flexibilización de las restricciones gubernamentales sobre los fármacos genéricos ayudaría a fortalecer la competencia en el sector farmacéutico. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el órgano regulador en materia de competencia (CFC) y la OCDE acordaron colaborar para promover la competencia en las adquisiciones públicas. A partir de 2011, el IMSS realizará todas sus compras, incluyendo medicinas, mediante subastas en reversa que limitarán en gran medida las oportunidades para la corrupción y harán que

la colusión entre las compañías farmacéuticas sea más difícil. Una razón de la falta de competencia es la restricción del gobierno sobre los fármacos genéricos que dificulta la entrada de empresas. Hasta hace poco, por ejemplo, las empresas que vendían genéricos estaban obligadas a operar una planta o un laboratorio en México. Este requisito ya se ha suprimido, lo cual podría contribuir al incremento de la penetración del mercado de genéricos desde su bajo nivel actual. Sin embargo, la nueva ley todavía necesita ponerse en vigor homologando las reglas administrativas con ella. El gobierno deberá procurar aplicar la nueva ley lo más rápido posible. Los genéricos sin marca representan menos de 17% del mercado de fármacos, en tanto que en los Estados Unidos de América la cifra correspondiente es de 66.5%.

Para promover más competencia en los fármacos genéricos, México podría facilitar la acreditación de productores interesados en participar en el mercado mexicano. Serviría que el gobierno pudiera emitir criterios concernientes a los aspectos sustanciales de los litigios más frecuentes relacionados con las patentes farmacéuticas, específicamente la legalidad de las extensiones de las patentes en trámite y el otorgamiento de patentes para compuestos farmacológicos y dosis adaptadas. Esto dificultaría más que las empresas dominantes buscaran una extensión excesiva de sus patentes a través de acciones legales y aumentaría la certidumbre legal, al tiempo que reduciría las barreras a la entrada para los productores de genéricos. Incrementar la demanda de genéricos entre los consumidores también es importante. Las campañas publicitarias para crear mayor conciencia entre los consumidores sobre la calidad de los genéricos también pueden ser útiles.

La colusión entre oferentes en las licitaciones ha sido un problema en el mercado de los fármacos genéricos, y el gobierno ha empezado a tomar medidas. Una investigación de la CFC identificó que estaba muy difundida la manipulación de licitaciones entre los fabricantes y los compradores de genéricos del Estado. Sin embargo, tras el cambio del proceso de licitación por parte del gobierno en 2005 y 2006 para hacer más difícil que las empresas se dividan el mercado e incrementar el suministro internacional, los precios de los 20 medicamentos genéricos de más venta disminuyeron en un promedio de 19% (Estrada y Vázquez, 2011). Las multas contra la colusión en licitaciones son relativamente pequeñas dado el máximo legal tan bajo que prevalecía de las multas en comparación con los estándares internacionales, lo que muestra la importancia de haber incrementado los niveles máximos de las multas mediante enmiendas a la ley de competencia de México. Un escándalo reportado por los medios en noviembre de 2010 sugiere que la colusión entre oferentes en licitaciones sigue siendo un problema para la política pública del gobierno en el sector farmacéutico.

Al igual que en otros países, los médicos suelen recibir generosos incentivos y beneficios de las empresas farmacéuticas por recetar sus productos. Como mínimo, debería exigirse a las empresas farmacéuticas transparentar los gastos y prácticas de mercado que dirigen a los médicos. México también podría considerar imponer restricciones al tipo y tamaño de los incentivos que se permita dar a los médicos, como "obsequios" y gastos para participar en seminarios. Muchos países de la OCDE ponen límites estrictos a las transferencias de valor entre las empresas farmacéuticas y los médicos. El objetivo de estos límites es evitar que los médicos receten medicinas basándose en los incentivos que reciben de los productores en lugar de hacerlo considerando su eficacia médica y su eficiencia de costos. Otra opción es exigir a los médicos que receten medicamentos únicamente por el compuesto genérico, permitiendo que los pacientes elijan la opción más barata en la farmacia. A las farmacias se les debe exigir que ofrezcan genéricos. Actualmente, los médicos todavía pueden recetar medicamentos por su nombre de marca y entonces las farmacias están obligadas a surtir la marca recetada.

El gobierno tiene actualmente varias campañas para promover los genéricos, lo cual comprende un proceso para renovar todos los procedimientos de registro de medicamentos que habrá de concluir este año, dejando sólo a los genéricos que cumplan con los requisitos de bioequivalencia; además de campañas informativas y promocionales para ahondar en el uso y receta adecuados de genéricos, así como una verdadera modificación del marco conceptual de la propiedad intelecual para evaluar sus áreas de mejora.

Sector de las telecomunicaciones

Las telecomunicaciones fijas y móviles siguen siendo un problema, en particular las condiciones de interconexión que determinan cuánto cuesta transferir llamadas entre redes (CFC y OCDE, 2009). El crecimiento en los servicios de línea fija ha sido muy limitado, ya que los consumidores están cambiando a la telefonía inalámbrica y por cable. No obstante, el acceso per cápita de México a los servicios de telecomunicaciones (de línea fija, inalámbricos y por módem de cable) está significativamente por debajo del promedio de la OCDE. Esto es en parte debido a los altos precios: según datos de la OCDE, los precios mexicanos por el uso moderado de servicios de telefonía móvil exceden el promedio de la OCDE en aproximadamente 30% y los precios de líneas fijas por uso moderado de servicios al consumidor y comerciales exceden los promedios de la OCDE en 67% y 82%, respectivamente, en términos de paridad del poder de compra. En 2009 y 2010, la CFC emitió cinco declaraciones de poder de mercado sustancial confiriéndole al órgano regulador de las telecomunicaciones, COFETEL, la autoridad para imponer regulaciones a las empresas correspondientes. De acuerdo con un estudio de la CFC-OCDE, si los precios telefónicos promedio en México estuvieran al nivel del promedio de la OCDE, los beneficios para los consumidores equivaldrían a un total de 15 mil millones de dólares estadounidenses anualmente.

Hay margen para mejorar la regulación de la interconexión entre redes, tanto en líneas fijas como en telefonía móvil. La COFETEL ha hecho público un plan de interconexión que exige tarifas de interconexión basadas en modelos de costos. Ésta es una buena propuesta y es compatible con la usada en otros países de la OCDE. La creación de modelos de costos incrementales de largo plazo, y la determinación de los parámetros relevantes deberá basarse en una metodología transparente y sujetarse a auditorías por expertos independientes.

En telefonía fija, Telmex establece un cargo llamado "tasa de reventa de larga distancia" por conectar llamadas a áreas locales de llamada donde tiene monopolio. La COFETEL ha sostenido desde 2001 que el servicio de reventa de servicios de larga distancia es un servicio de interconexión y por tanto está sujeto a la regulación de interconexiones que daría tasas mucho más bajas, y dictaminó en 2008 que la tasa debería bajar a aproximadamente 15% de su valor actual. Sin embargo, este dictamen está sujeto a un juicio de amparo que aún no se resuelve. Como mínimo, el gobierno podría considerar la fusión de áreas de servicio local (ASLs) para que haya menos áreas no competitivas.

Las condiciones de interconexión en telefonía móvil también son problemáticas. Tanto la SCT como un juez han decidido que las tasas de interconexión móvil deberían ser considerablemente más bajas que las tasas actuales. La resolución establece una tasa para 2010 de 0.42 pesos por minuto en comparación con la tasa actual de un peso por minuto. Sin embargo, el regulador no tiene autoridad para reglamentar las tarifas de interconexión de la telefonía móvil *ex-ante* en todos los casos. Sólo puede proponer cambios para casos específicos cuando surge una controversia legal entre los operadores. El órgano regulador de las telecomunicaciones, COFETEL, debería estar autorizado para reglamentar las

tarifas de interconexión *ex-ante*, a fin de promover la competencia entre los operadores y el crecimiento del sector. Como seguimiento a la queja de varios competidores, la CFC impuso recientemente una multa de mil millones de dólares a la empresa dominante en el mercado de telefonía celular por prácticas monopólicas relacionadas con cargos de interconexión.

El órgano regulador de las telecomunicaciones, COFETEL, debería estar autorizado para declarar cuellos de botella e instalaciones esenciales, y para establecer condiciones no discriminatorias de acceso a dichas instalaciones. Deberían establecerse reglas de acceso de manera clara y precisa mediante la legislación para evitar las ineficientes revisiones judiciales. Además, la legislación deberá incluir la posibilidad de acceso desagregado a la infraestructura esencial cuando ésta promueva la competencia y no afecte los incentivos a la inversión. El acceso desagregado crearía acceso a partes de la red del operador dominante, permitiendo que los competidores crezcan sin que ellos mismos tengan que construir una red completa. Un caso específico es el acceso desagregado al bucle local (la conexión entre la central telefónica y un hogar). Por ejemplo, la capacidad del bucle local podría rentarse a proveedores que ofrezcan servicios de línea de abonado digital (DSL, por sus siglas en inglés). Al establecer acceso desagregado a partes de la red del operador dominante, las autoridades deberán asegurar que éste conserve suficientes incentivos para mantener la red y que los proyectos viables para construir nueva infraestructura no se pongan en riesgo. Sería conveniente establecer en la ley que las tarifas de interconexión y las tarifas relacionadas con el acceso desagregado a la red se regularán basándose en los costos incrementales de largo plazo.

Por último, el monopolio estatal eléctrico, la Comisión Federal de Electricidad, CFE, es dueña de una red de fibra óptica y abrir parte de su capacidad a los competidores de la compañía de telecomunicaciones dominante en el mercado tiene posibilidades de estimular significativamente la competencia en el sector. La red ya se ha abierto a los competidores, lo cual es un importante avance. Las tarifas deberían basarse en una metodología de costos incrementales de largo plazo. La reciente subasta del espectro de banda ancha puede contribuir aún más a que el sector de las telecomunicaciones sea más competitivo.

Una mejor educación aumentaría el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos de México

La educación puede mejorar el bienestar en varios aspectos

México ha incrementado considerablemente sus inversiones en educación y en el número de niños que asisten a la escuela, pero se necesitan más esfuerzos para mejorar la calidad y la equidad de la educación. El gasto en educación pública como proporción del PIB ha crecido en el transcurso de los últimos años a 4.8%, que se acerca al promedio de la OCDE de 5.2% (OCDE, 2010a). Considerando que el gasto público en general es relativamente bajo en México, esto se traduce en la más alta participación del gasto en educación en el gasto público total en la OCDE. Sin embargo, debido al tamaño de la población joven de México, la cantidad gastada por estudiante es baja en comparación con los estándares internacionales incluso ajustado por el PIB per cápita de México: como proporción del PIB per cápita, México gasta 15% por estudiante de primaria en comparación con un promedio de la OCDE de 20%; 16% por estudiante de secundaria en comparación con el promedio de la OCDE de 24% (OCDE, 2010a). En cuanto al número de niños que asisten a la escuela y el nivel en que egresan, México ha logrado avances significativos en las últimas décadas en un contexto de presupuestos restrictivos, gran diversidad lingüística, una migración

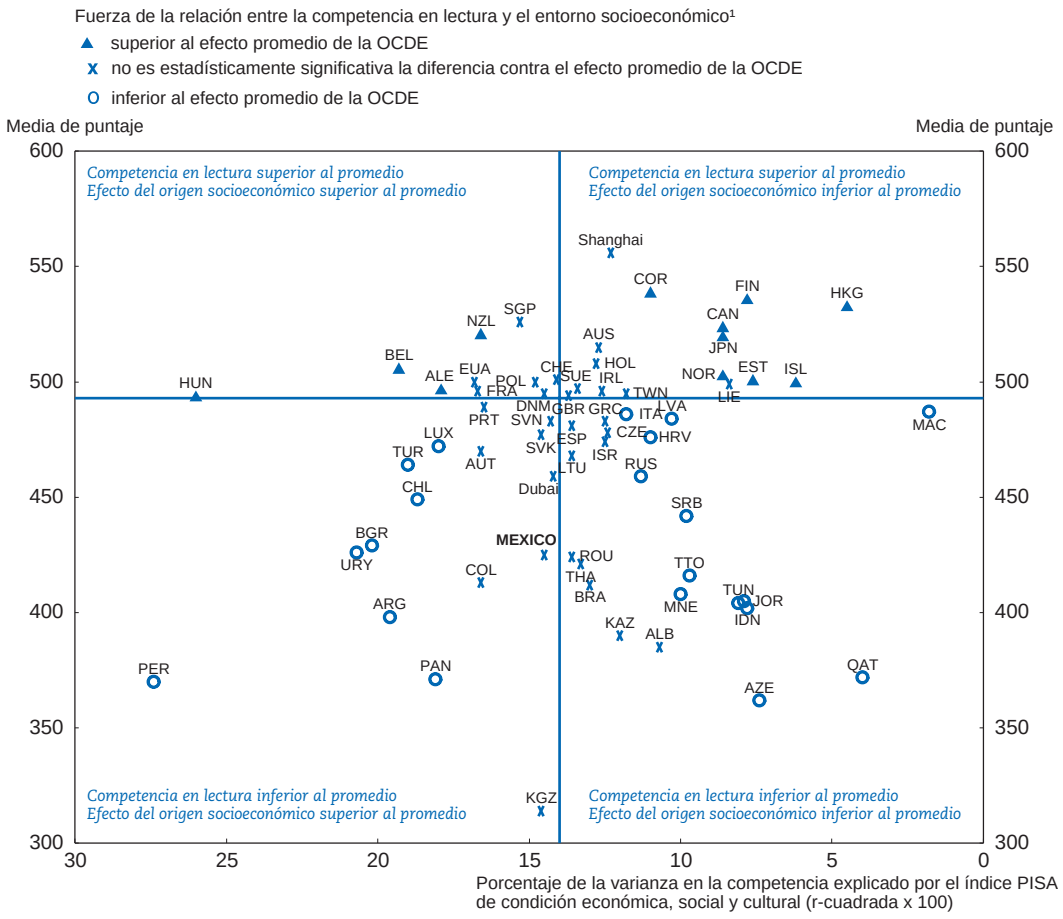
interna y transfronteriza considerable y una importante proporción de la población —actualmente 15%— que vive con menos de 2 dólares estadounidenses al día. La actual tasa de matriculación de niños entre las edades de 5 y 14 es casi universal (Aguerrondo, *et al.*, 2009; OCDE, 2010a). La proporción de egresados del nivel medio superior ha aumentado de 33% en el año 2000 a 44% en el 2008; disminuyendo la brecha en este nivel académico entre México y otros países de la OCDE, aunque sigue siendo considerable. En México, sólo 51.6% de los jóvenes entre 15 y 19 años están matriculados en la educación formal en comparación con el promedio de la OCDE de 81.5%. Más aún, los resultados del Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) muestran que los estudiantes mexicanos están lejos de alcanzar resultados semejantes a los de sus similares en la OCDE (Gráfica 3.5). El efecto del entorno socioeconómico sobre los resultados es fuerte, lo que indica que se necesita un acceso más equitativo a la educación de alta calidad.

Fortalecer la calidad de la educación y asegurar un acceso más equitativo aumentaría la productividad, el crecimiento económico y el desarrollo. Estudios recientes han confirmado que las habilidades cognitivas de la población tienen un efecto positivo fuerte en los ingresos de los individuos, la distribución de los ingresos y el crecimiento económico (Hanushek y Wößmann, 2007). De hecho, es más fuerte que el efecto del número de años de escolaridad que los individuos han alcanzado. La proporción de individuos que dominan las capacidades básicas de lectura y la proporción de estudiantes de alto desempeño tienen efectos independientes significativos en el crecimiento de acuerdo con estos autores (Hanushek y Wößmann, 2009). Sus estimaciones también indican que el efecto de los estudiantes de alto desempeño es mayor en los países más pobres. Hacer que la educación de alta calidad esté disponible también asegurará que los niños, que de lo contrario estarían en riesgo de convertirse en trabajadores de baja productividad, sean más capaces de desarrollar su pleno potencial. En el largo plazo, esto le ayudaría a México a aumentar la productividad de sus trabajadores, en especial en el extremo inferior de la distribución, y ayudaría así a más ciudadanos a participar con éxito en la economía formal. También se ha demostrado que una educación de mayor calidad con resultados más equitativos mejora la salud pública, fortalece la cohesión social y reduce la delincuencia (Wilkinson y Pickett, 2010; Field *et al.*, 2007; Lyche, 2010). En la Gráfica 3.5 se muestra que algunos países son capaces de lograr buenos resultados de aprendizaje en promedio con un nivel alto de equidad en la educación secundaria. Esto indica que más niños pueden desarrollar sus habilidades a su potencial máximo en la escuela, siempre y cuando se tengan instituidas las políticas públicas correctas.

El sistema educativo de México enfrenta varios retos. Muchas escuelas y sus maestros operan en condiciones muy difíciles. La calidad de la enseñanza y del liderazgo, así como las estructuras de apoyo, son débiles en muchas escuelas. En algunas regiones hay un gran ausentismo y retraso en el arribo de los maestros, lo que reduce las horas efectivas de enseñanza. Muchos maestros enseñan en una escuela en las mañanas y en otro plantel por las tardes, o tienen un empleo de diferente tipo además de la docencia. En muchas áreas rurales o aisladas, enseñan en pequeñas escuelas en las que hay pocas oportunidades para el trabajo en equipo y el aprendizaje mutuo. Existen inquietudes importantes sobre la calidad de la capacitación, la selección y la asignación de maestros a las escuelas; las carreras profesionales de los maestros, y la calidad del apoyo para las escuelas y docentes por parte de los directores de las escuelas, los supervisores y quienes dirigen y administran el sistema.

Existen ya algunas buenas señales de avance; por ejemplo, México ha mostrado un avance significativo en los últimos años en cuanto al aprovechamiento de los estudiantes

Gráfica 3.5. **La relación entre el entorno socioeconómico y la competencia en lectura, PISA 2009**



1. Por ejemplo, todos los países del cuadrante superior derecho combinan una competencia superior al promedio en lectura del estudiante con una alta equidad (medida por el bajo efecto del origen socioeconómico del estudiante sobre los resultados). Por otro lado, un grupo de países en el cuadrante izquierdo inferior combinan una competencia en lectura inferior al promedio con una baja equidad (fuerte efecto del origen socioeconómico sobre los resultados). La media de la OCDE utilizada en esta gráfica es el promedio aritmético de todos los países de la OCDE.

Fuente: OCDE (2010d), *PISA 2009 Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes*, Vol. 2: *Analysis*, OCDE, París.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932383983

y a la matrícula de niños de 15 años. Los resultados de la evaluación PISA entre 2003 y 2009 muestran un adelanto particularmente en matemáticas, haciendo que México sea el país con el mayor incremento (33 puntos) en su media de puntaje. Por consiguiente, parece que México está en la senda correcta. De persistir estas tendencias, México podrá alcanzar su meta de desempeño en 2012. México ha hecho esfuerzos considerables por desarrollar pruebas de rendimiento escolar (ENLACE, EXCALE y PISA).

Para redoblar los esfuerzos de México por mejorar la educación de su generación joven, México y la OCDE establecieron un acuerdo de colaboración entre 2008 y 2010 para formular estrategias que aumenten la calidad y la equidad de la educación. La principal prioridad del acuerdo fue el establecimiento de estrategias para mejorar la calidad de la profesión docente y de la gestión escolar, el liderazgo de los directores, la participación social, los incentivos y estímulos. Las principales recomendaciones y estrategias que la

OCDE ha preparado con México durante esta colaboración se explican resumidamente en los párrafos siguientes. Las recomendaciones se centran en la educación básica, porque sin fuertes avances en esta área, los esfuerzos por mejorar otras partes del sistema educativo y de capacitación serían inútiles. Las recomendaciones pueden extenderse fácilmente al nivel medio superior (Recuaddro 3.2).

Los estándares de desempeño docente deben dirigir las reformas para mejorar la enseñanza y la dirección de las escuelas

La reforma más importante que México podría hacer para mejorar los resultados de la educación de sus jóvenes es construir un buen sistema que reclute, prepare, evalúe y desarrolle los mejores maestros para todas las escuelas. Junto con la enseñanza, la calidad del liderazgo y la gestión escolar son prerrequisitos importantes para ayudar a que los estudiantes aprendan en la escuela. En la actualidad los maestros y los directores no cuentan con una educación inicial ni capacitación idónea. Los mecanismos para asignar a los maestros a puestos y escuelas han mejorado en los últimos años en algunos estados, con la introducción del nuevo examen de acreditación de los docentes. Aunque esto va por el rumbo correcto, estos mecanismos todavía no son suficientes y por ende necesitan desarrollarse más. Actualmente la capacitación y designación para puestos de dirección no son compatibles con lo que necesitan las escuelas para ayudar a los estudiantes a mejorar sus resultados. Las reformas para mejorar la educación inicial de los maestros, su desarrollo profesional y para promover su evaluación deberán guiarse por estándares claros de desempeño docente que aún son inexistentes.

México debe formular y usar un conjunto coherente de estándares nacionales que defina las competencias de los maestros y directores de escuela, necesarios para ayudar a sus alumnos a alcanzar su pleno potencial de aprendizaje. Una primera estrategia para mejorar la calidad y la equidad de las escuelas y el aprendizaje de los estudiantes es una clara definición de las funciones y responsabilidades de los maestros y los directores escolares. Los estándares de desempeño docente también requerirán de una definición clara de los conocimientos y las habilidades que se espera que adquieran los estudiantes en cada materia en los diferentes grados escolares. Recientemente, el gobierno empezó a realizar trabajos pertinentes sobre los estándares de enseñanza en las aulas, estándares escolares y pautas para los planes de estudio. Durante el año escolar 2008-2009 se llevó a cabo un proyecto piloto sobre los "Estándares para la Educación Básica" en 480 escuelas primarias y 128 escuelas secundarias. Éstos se formularon observando a los maestros mexicanos en las escuelas con buenos resultados. Esto parece ser un enfoque interesante y un buen inicio. Ahora será importante que los maestros se involucren más en la elaboración de dichos estándares y aporten su retroalimentación. Además, los estados que quizá ya han formulado sus propios conjuntos de estándares de enseñanza deberán participar en este proceso, así como los posibles usuarios de los estándares para distintos propósitos como capacitación o evaluación.

Un desafío será atraer a los mejor calificados a la profesión de la docencia. Si la docencia ha de adquirir la categoría de profesión respetada en México, el primer paso deberá ser mejorar el nivel de los solicitantes a las instituciones iniciales de enseñanza docente, en especial, pero no exclusivamente las escuelas Normales. Un modo de lograr esto es aumentando los requisitos de ingreso a los programas de preparación inicial de docentes (PID) o instituir un examen de admisión nacional y otras herramientas de evaluación de las personas que quieran prepararse para convertirse en maestros. Hay casi dos veces más solicitantes que buscan inscribirse en las escuelas Normales que puestos de maestros que

ocupar posteriormente. Una falla al preseleccionar a los candidatos antes de que ingresen a la capacitación docente puede provocar ineficiencias, puesto que algunos descubrirán que nunca podrán ejercer la profesión sólo después de años de estudio. Además, permitir que sólo los mejores candidatos ingresen a la enseñanza de la labor docente podría incrementar la calidad de la instrucción en las Normales y mejorar la reputación de la profesión docente.

Las Normales y otras instituciones que desarrollan programas de preparación inicial de docentes (PID) necesitan mejorarse sustancialmente si han de seguir siendo el principal vehículo para la preparación de sus maestros. El primer paso deberá consistir en establecer un conjunto de estándares de acreditación rigurosos para todas las Normales y para otras instituciones de capacitación de maestros.

México ha comenzado a profesionalizar los nombramientos de maestros con su nuevo examen de acreditación de maestros (Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes). Este examen pretende identificar a los maestros capaces de entre aquellos que deseen entrar a la profesión por primera vez, maestros sin asignación permanente y maestros que pretendan contar con un segundo puesto permanente (doble plaza). La participación exitosa en el examen es el requisito previo para obtener una plaza permanente. México deberá desarrollar aún más y mejorar el nuevo examen de acreditación de maestros. Actualmente el examen se limita a una prueba de opción múltiple de dos horas. Enriquecer su contenido, por ejemplo, agregando escritura de ensayos y trabajos orales, podría mejorar el examen como instrumento para identificar a los candidatos capaces. El examen deberá usarse para asegurar que sólo los candidatos a maestros con un nivel mínimo de competencias sean admitidos a la profesión. Aquellos que no alcancen ese nivel deberán tener acceso a más capacitación, como los cursos de nivelación que México ha creado, que son también un instrumento positivo para apoyar a los maestros en funciones. El gobierno federal también deberá trabajar para convencer a los estados que se hayan rehusado a adoptar el examen de acreditación de maestros a que se unan a la iniciativa posteriormente. México deberá continuar con sus esfuerzos para crear un mecanismo de acreditación similar para los puestos de director de escuela.

México no cuenta con un programa oficial de inducción para maestros principiantes que los ayude a aprender su profesión con el apoyo de maestros mentores. Tampoco hay periodo de prueba para los maestros antes de obtener una plaza permanente. Sin embargo, se ha demostrado que los primeros años de práctica son esenciales para la calidad de la enseñanza en años posteriores (Hobson *et al.*, 2009; Larsen *et al.*, 2005), y hay inquietudes respecto a la educación inicial de los maestros y la selección inicial de maestros en México (OCDE, 2010c). Es importante introducir un periodo oficial de inducción con apoyo sustancial para todos los maestros principiantes (incluyendo a aquellos que no tengan plazas permanentes) y un periodo de prueba para maestros principiantes para que demuestren en la práctica que son capaces en efecto de facilitar el aprendizaje de los alumnos. Esto permitiría a las escuelas conservar sólo a aquellos maestros que cumplan con los estándares de desempeño nacionales que aún están por definirse. Sin embargo, los maestros en el periodo de prueba necesitarán tener acceso a una mentoría de alta calidad y apoyo cuando se les exija cumplir con esos estándares. Por tanto, un requisito previo para la evaluación de los maestros jóvenes que ayude a identificar a los candidatos competentes es contar con un grupo de directores y maestros mentores adecuadamente calificados.

Para mejorar el reclutamiento de maestros, las plazas —incluidas las vacantes para maestros en servicio— deberían abrirse a concurso. Si bien las plazas nuevas actualmente sí se cubren mediante el exámen del concurso nacional, la mayoría de las vacantes para

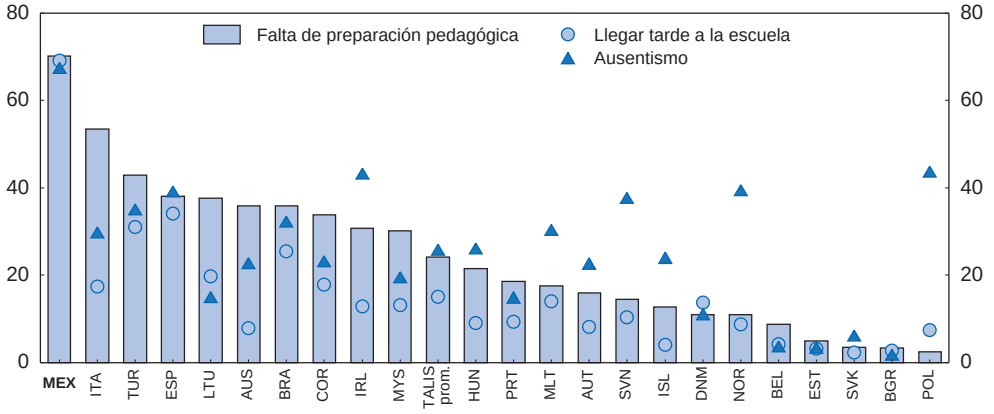
los maestros en servicio son asignadas a través de comisiones mixtas integradas por representantes de las autoridades educativas estatales y los sindicatos. El tiempo de espera es el principal criterio que incrementa las oportunidades de los maestros de obtener la plaza deseada. Un adelanto para empatar mejor a los maestros con las escuelas sería abrir todas las plazas vacantes a concurso y mejorar sus criterios de selección, incluso tomando en cuenta los resultados de los exámenes del concurso de oposición. Además, se debería permitir a las escuelas elegir entre candidatos preseleccionados.

Deben existir procedimientos objetivos que permitan encontrar candidatos idóneos para directores escolares, que tomen en cuenta pruebas, cartera de trabajos y experiencia comprobada. Los nombramientos de directores deberán realizarse a partir de una preselección de candidatos que cumplan con los requisitos y estándares establecidos para dirigir una escuela. Deberá ser responsabilidad de los estados asegurar que cada escuela sea dirigida por un director debidamente calificado y capacitado. Los estados deberán convocar a una comisión de nombramientos para decidir qué candidato será mejor para la escuela y sus necesidades. Es conveniente que la comunidad escolar participe en la selección del director, posiblemente a través de representantes de los padres de familia o del consejo escolar.

La calidad del desarrollo profesional y su pertinencia para los maestros y las escuelas necesita mejorar, y los incentivos para impulsar la superación profesional deberán coincidir más con los resultados deseados. Entre los países que participaron en TALIS, una encuesta de opinión de maestros, México tiene el porcentaje más alto de maestros que reportan que les habría gustado recibir más capacitación profesional de la que recibieron —más de 80%—, lo que indica que los maestros no se sienten bien preparados para cumplir con su trabajo. TALIS también muestra que el porcentaje de maestros mexicanos cuyo director de escuela reporta una falta de maestros competentes como un factor que obstaculiza el aprendizaje de los alumnos es casi el doble del promedio de los demás países participantes (Gráfica 3.6). Muchos maestros se financian ellos mismos los cursos que les interesan aparte de los que les ofrecen el gobierno federal y los estados, lo cual indica que la oferta de cursos no siempre corresponde a sus necesidades. De hecho, el porcentaje de maestros

Gráfica 3.6. **Comportamientos reportados por los directores como obstáculos a la instrucción escolar**

2007-2008



Fuente: OCDE (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932384002

mexicanos que tuvieron que pagar el costo entero de su formación profesional es más del doble del promedio de todos los países incluidos en TALIS, 19%, en comparación con un promedio de 8%. La oferta actual de desarrollo profesional está dispersa entre una gama de diferentes proveedores y organizaciones, y los maestros dicen que los cursos que les ofrecen tal vez no son relevantes para sus necesidades. Las opciones de desarrollo deberían diversificarse y hacerse más congruentes y aplicables a las necesidades de las escuelas. Los esfuerzos actuales para hacer que el Catálogo Nacional de Formación sea más relevante deberían continuarse.

Los directores también deberían recibir capacitación centrada en su función como líderes de la instrucción antes de asumir los deberes de su puesto. Organizar programas de inducción para los directores y asegurar una capacitación interna apropiada deberán ayudarles a estar a la altura de su tarea. Preparar estándares nacionales de liderazgo escolar abrirá la posibilidad de evaluar a los directores basándose en criterios claros. México debe pensar en otorgar puntos de capacitación a los directores, tomando en cuenta si su capacitación se ajusta a sus necesidades. El nuevo Catálogo Nacional de Formación incluye una importante sección de cursos impartidos por diferentes instituciones, que se centran en el liderazgo y la gestión escolar en 2010, lo cual es una mejora.

Un sistema de evaluación de maestros basado en estándares es una necesidad urgente en México. Según diferentes estudios, los actuales mecanismos de promoción para educadores, la carrera magisterial y en menor medida el programa de adelanto profesional (Escalafón), quizá no sean eficaces para evaluar el desempeño de los maestros (Nieto de Pascual Pola, 2009; Santibáñez, 2002; Guevara y González, 2004). Ello indica que México no cuenta con un sistema de evaluación adecuado para los maestros en servicio ni medios para identificar y recompensar a los maestros sobresalientes. Tampoco se identifica a los maestros mal preparados y, por tanto, a menudo permanecen en las aulas. Esto puede contribuir a la percepción negativa de los maestros y, además, a debilitar los resultados de los alumnos. México debe trabajar en un programa de evaluación de maestros que se base en los estándares nacionales por desarrollar. En sus primeros años, éste deberá ayudar principalmente a que los maestros avancen hacia metas personales con oportunidades adecuadas de apoyo profesional. Una vez puesto en marcha, y existiendo consenso sobre sus reglas, el sistema podrá ser utilizado para recompensar a los maestros excelentes y apoyar a los maestros de menor desempeño, guiándolos en su desarrollo profesional. Los maestros que persistan en un desempeño deficiente deberían ser excluidos del sistema educativo (OCDE, 2010c; OCDE, por publicarse). Sin embargo, cualquier programa nuevo de evaluación de maestros deberá introducirse lenta y cuidadosamente. Deberá aplicarse primero en las escuelas donde se haya identificado y capacitado a directores competentes y maestros mentores. Además, hay importantes esfuerzos locales y estatales para evaluar y calificar la educación. Actualmente, la Secretaría de Educación Pública (SEP) está preparando un sistema de evaluación basándose en medidas de valor agregado para tener más pruebas documentadas sobre lo que una escuela aporta específicamente al desarrollo de sus alumnos. El gobierno también trabaja en establecer un calendario único para todas las evaluaciones de alumnos y maestros en 2011. Como lo recomendó la OCDE, el gobierno está negociando una iniciativa de evaluación universal de los maestros con el sindicato de maestros para mejorar el desarrollo profesional y garantizar la preparación continua, así como una propuesta para reformar el escalafón profesional (Carrera Magistral), que pondría énfasis en la importancia del desempeño de los docentes. Actualmente se está aplicando un esquema de incentivos que se basa en el desempeño de los maestros.

Los fondos para las escuelas necesitan volverse más predecibles y equitativos, y debe incrementarse la autonomía de las escuelas

A pesar de contar con niveles adecuados de gasto total en educación, muchas escuelas operan con escasos recursos que necesitan distribuirse mejor entre ellas. Más de 90% de los recursos se dedican a remunerar al personal. Otros fondos se destinan sólo a un número limitado de planteles por solicitud a través de más de 200 distintos programas federales y estatales. Muchas de las escuelas más pequeñas y más pobres no reciben fondos conforme a los programas actuales porque no tienen la capacidad administrativa para realizar los trámites de solicitud o para manejar los requerimientos de presentación de informes. Actualmente, 50% de las escuelas más favorecidas reciben la mayoría de los recursos de los programas, mientras que las escuelas ubicadas en zonas de menores ingresos tienen una infraestructura pública deficiente y, con frecuencia, maestros menos calificados. La asignación actual de recursos deja poco margen para mejoras en la infraestructura escolar. En la práctica, en muchas escuelas los padres de los alumnos necesitan contribuir con el financiamiento para materiales profesionales e infraestructura escolar, a menudo a través de tiendas escolares administradas por las asociaciones de padres de familia. Por tanto, un tema fundamental es la distribución de los recursos financieros del sistema, que debería basarse más en las necesidades. Sería preferible que existiera un fondo más predcible para materiales escolares y programas específicos para todas las escuelas.

Modificar las fórmulas de asignación de fondos estatales y sustituir la multitud de programas especiales de financiamiento escolar por una única subvención para mejoras aumentaría la equidad en la distribución de fondos y reduciría la brecha del nivel académico entre las escuelas favorecidas y las marginadas. En las fórmulas de financiamiento estatal, las escuelas que atienden a las áreas más desfavorecidas podrían recibir proporcionalmente más dinero por estudiante. Además, una única subvención flexible que recibieran todas las escuelas podría configurarse para responder de manera más precisa a las necesidades y prioridades de los planteles que la gama actual de programas especiales de financiamiento. La subvención deberá ser administrada por el estado, el cual se convertiría en el órgano que encomiende la educación a las escuelas.

México tiene uno de los más bajos niveles de autonomía en las escuelas de todos los países de la OCDE, donde los directores tienen poca o nula autonomía para decidir cómo dirigir su plantel, incluyendo la contratación de maestros. Los directores escolares son fundamentales para establecer una cultura y capacidad escolar favorables para un mejor rendimiento de los alumnos (Pont *et al.,* 2008). Para profesionalizar a los directores y sentar una base sobre la cual rindan cuentas, los directores escolares necesitan contar con mayor autonomía para tomar decisiones. Sin embargo, en México, donde la capacidad y la formación en liderazgo para los directores de escuela aún están por desarrollarse, es importante primero fortalecer sus capacidades. Por una parte, podrían explorarse proyectos piloto entre los municipios o grupos de planteles para proporcionar más autonomía, facultades financieras y gestión local. Por otra, es necesario diseñar estructuras de apoyo que les permitan a las escuelas ser autónomas. En los sistemas escolares que cuenten con directores adecuadamente preparados, estándares y reglas claras para los planteles y medidas de apoyo para asegurar resultados equitativos, un grado considerable de autonomía escolar podría ser una solución viable (OCDE, 2010c).

Para fortalecer la rendición de cuentas y crear mayor conciencia sobre el valor de la educación, México ha adoptado una política que exige que todo plantel instituya un consejo de participación social, a fin de aumentar el compromiso con los padres de familia y la comunidad. Para cumplir con sus tareas adecuadamente, con el tiempo, estos consejos necesitan ejercer cierta influencia sobre asuntos importantes, por ejemplo: la selección del personal y los recursos de la escuela, el diseño del plan de estudios y otras medidas de organización del plantel.

Recuadro 3.2. **Principales recomendaciones para aumentar la productividad**

- Colaborar con los gobiernos subnacionales para interconectar la ventanilla única federal con los portales de Internet de los estados y municipios para la apertura de empresas. Comprometer a socios estratégicos, como los notarios y los gobiernos subnacionales, para apoyar dicho portal y darlo a conocer más ampliamente al público mediante campañas en los medios.
- Considerar la ampliación de la iniciativa Base Cero a un conjunto mayor de procesos económicos que tengan un fuerte efecto en la productividad, no sólo a los de la fase de apertura.
- Implementar el nuevo esquema de evaluación de impacto regulatorio.
- Fomentar que los estados y municipios apliquen la Guía para la mejora regulatoria de estados y municipios. Coordinar la regulación en todos los niveles de gobierno.
- Establecer tribunales especializados en juicios de amparo en materia de economía para llevar los casos de las dependencias que se encargan de temas económicos.
- Limitar la protección de derechos adquiridos de los espacios en los aeropuertos, para asegurar subastas justas y eficientes. Considerar la derogación del requisito de concesiones específicas por ruta y permitir que las líneas aéreas operen siempre y cuando cumplan con los requisitos de notificaciones de seguridad.
- Simplificar las restricciones para la obtención de permisos para el autotransporte foráneo de pasajeros y garantizar el acceso no discriminatorio a las instalaciones esenciales. En particular, eliminar el requisito de que el regulador base su decisión respecto a la entrada de una nueva empresa en estudios de demanda e inversión.
- Dar cumplimiento efectivo a los cambios jurídicos para facilitar el acceso a los servicios bancarios y facilitar el acceso de los bancos a instalaciones esenciales.
- Poner en marcha, tan pronto como sea posible, la eliminación del requisito de que las empresas operen una planta o un laboratorio en el país para que se les permita vender medicamentos genéricos. Exigir a los médicos que receten medicamentos sólo por el nombre de su compuesto genérico.
- Fusionar las áreas de servicio local de telefonía. Autorizar a la COFETEL a regular la interconexión *ex-ante*, declarar cuellos de botella e instalaciones esenciales para todos los segmentos del sector y establecer condiciones de acceso no discriminatorio a estas instalaciones. Permitir el acceso desagregado a infraestructura esencial cuando esto fomente la competencia y no afecte los incentivos para invertir. Establecer las tarifas de interconexión con base en los costos incrementales de largo plazo.

Recuadro 3.2. **Principales recomendaciones para aumentar la productividad** (*cont.*)

- Definir estándares de desempeño docente a nivel nacional, así como estándares de acreditación para las instituciones de capacitación docente a fin de mejorar la educación inicial de los maestros. Mejorar el nuevo examen de certificación docente y abrir a la competencia todos los puestos de enseñanza. Profesionalizar el nombramiento de los directores.
- Profesionalizar la capacitación y la selección de directores para que asuman mayores responsabilidades en la contratación y la remuneración de los maestros.
- Introducir gradualmente un sistema de evaluación docente.
- Brindar a las escuelas financiamiento predecible, en particular a través de una asignación más eficiente de los recursos, por ejemplo, modificando las fórmulas para la asignación de fondos estatales, y sustituyendo la multitud de programas especiales de financiamiento escolar con una sola subvención para mejoras.

Notas

1. Este informe puede consultarse en: www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_34141_44973455_1_1_1_1,00.html.
2. El juego de herramientas puede consultarse en: www.oecd.org/document/14/0,3746,en_2649_34141_46967374_ 1_1_1_1,00.html.

Bibliografía

Aghion, P. y R. Griffith (2005), *Competition and Growth*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Aguerrondo, I., F. Benavides y B. Pont (2009), *School Management and Teacher Professionalization in Mexico: Context, Challenges and Preliminary Policy Orientations*, OCDE, París.

Castellanos, S. *et al.* (2008), "Interchange fees for bank payment card transactions at point of sales in Mexico", *copia mimeografiada*, Banco de México.

Comisión Federal de Competencia (CFC) (2009), "Competencia y distribución del ingreso", *Comisión Federal de Competencia*, México, D.F.

CFC y OCDE (2009), "Recomendaciones para promover un marco regulatorio más favorable a la competencia en la interconexión entre redes de telecomunicaciones", *Comisión Federal de Competencia*, México, D.F.

CFC y OCDE (2010), "Regulación y competencia en el autotransporte foráneo de pasajeros", *Comisión Federal de Competencia*, México, D.F.

Chiquiar, D. y M. Ramos-Francia (2009) "Competitiveness and growth of the Mexican economy", *Bank of Mexico Working Paper,* Vol. 11.

Conway, P. y G. Nicoletti (2006), "Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: Measurement and highlights", *OECD Economics Department Working Papers,* No. 530.

Duval, R., J. Elmeskov y L. Vogel (2007), "Structural policies and economic resilience to shocks", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 567, OCDE.

Estrada, E. y S. Vázquez (2011), "Bid-rigging in public procurement of generic drugs in Mexico", manuscrito, *Comisión Federal de Competencia*, México, D.F.

Field, S., M. Kuczera y B. Pont (2007), *No more failures: Ten steps to equity in education*, Education and Training Policy, OCDE.

Foro Económico Mundial (2009), *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Ginebra.

Hanushek, E. y L. Wößmann (2007), "The role of education quality in economic growth", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4122, febrero de 2007.

Hanushek, E. y L. Wößmann (2009), "Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation", *IZA Discussion Paper* No. 4575, noviembre de 2009.

Hobson, A. J. *et al.* (2009), "Mentoring beginning teachers: What we know and what we don't", *Teaching and Teacher Education: An International Journal of Research and Studies*, Vol. 25, No. 1, pp. 207-216.

García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), "Successful practices and policies to promote regulatory reform and entrepreneurship at the subnational level", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, OCDE Publishing, *www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_34141_44973455_1_1_1_1,00.html*.

Guevara, M.R. y L.E. González (2004), "Reporte sobre la situación en México", *Analytical Paper*, OCDE, París.

Hopkins, D. *et al.* (2008), "Reflections on the performance of the Mexican education system", *Analytical Paper*, *OECD*, París, *www.oecd.org/edu/calidadeducativa*.

Larsen, M., C. Lock y M. Lee (2005), "Professional certification and entry-to-practice assessments: A report for the teaching policy and standards branch", *Ontario Ministry of Education*, Ontario, Canadá.

Lyche, C. (2010), "Preventing drop-out: policies that work", paper prepared for the OECD activity overcoming school failure: Policies that work, OCDE, París.

Matthews, P. *et al.* (2008), *Policy Measures Implemented in the First Cycle of Compulsory Education in Portugal (International Evaluation)*, Ministry of Education, Lisboa.

Nicoletti, G. y S. Scarpetta (2005), "Product market reforms and employment in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 472, OCDE.

Nieto de Pascual Pola, D.M. (2009), "Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México" *(comisionado por la Universidad Iberoamericana para la OCDE), Analytical Paper*, OECD, París.

OCDE (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, París.

OCDE (2008), *PISA 2006: Vol. 2: Data*, PISA, OCDE Publishing.

OCDE (2009), "Tuempresa.gob.mx: A one-stop shop for quick and easy business start-ups in Mexico", *www.oecd.org/dataoecd/55/36/43863212.pdf*.

OCDE (2010a), *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, OCDE Publishing.

OCDE (2010b), *Improving Health and Social Cohesion through Education*, Educational Research and Innovation, OCDE Publishing.

OCDE (2010c), *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*, OCDE Publishing.

OCDE (2010d), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*, PISA, OCDE Publishing.

OCDE (2010e), *Value for Money in Health Spending*, *OECD Health Policy Studies*, OCDE Publishing.

OCDE (de próxima aparición), *Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for Mexico*, OCDE Publishing.

Office of Fair Trading (2008), *Personal Current Accounts in the UK, www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/financial_products/OFT1005.pdf*.

Pont, B., D. Nusche y H. Moorman (2008), *Improving School Leadership: Volume 1: Policies and Practices,* OCDE, París.

Ros, A. (2010), "The determinants of pricing in the Mexican domestic airline sector and the impact of competition and airport congestion", *Working Paper*, 23 de abril de 2010, OECD-CFC Competition Assessment Project.

Santibáñez, L. (2002), "¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del magisterio", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos,* Vol. 32, No. 2, pp. 9-41.

Urzúa, C. (2009), "Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en México", *Finanzas Públicas* Vol. 1, No. 1, pp. 79-118.

Wilkinson, R. y K. Pickett (2010), *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Penguin, Londres.

Banco Mundial (2010), *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs,* Washington, D.C.

Woelfl *et al.* (2009), "Ten years of product market reform in OECD Countries – Insights from a revised PMR indicator", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 695.

Capítulo 4

Informalidad

En México existe un sector informal relativamente grande para los estándares de la OCDE. Si bien en parte esto es un síntoma del desarrollo limitado y la baja productividad, en cierta medida también es su causa, ya que las empresas informales permanecen pequeñas para ocultar sus actividades y tienen acceso limitado a los servicios del gobierno que incrementan la productividad, como la protección de los derechos de propiedad y la capacitación. Es necesaria una estrategia general de largo plazo que tenga como centro la educación para que México alcance su potencial de productividad y combata la informalidad. Reducir los costos de la formalidad, a la vez que se amplían sus beneficios y se aumenta el costo del incumplimiento de las leyes tributarias y laborales, será una parte importante de esta estrategia. Esto incluiría leyes laborales más flexibles, una mayor reducción de la carga regulatoria para las empresas, replantear el paquete de seguridad social de manera que aumente su atractivo para los trabajadores con bajos salarios y limitar los costos haciendo la prestación de servicios más eficiente.

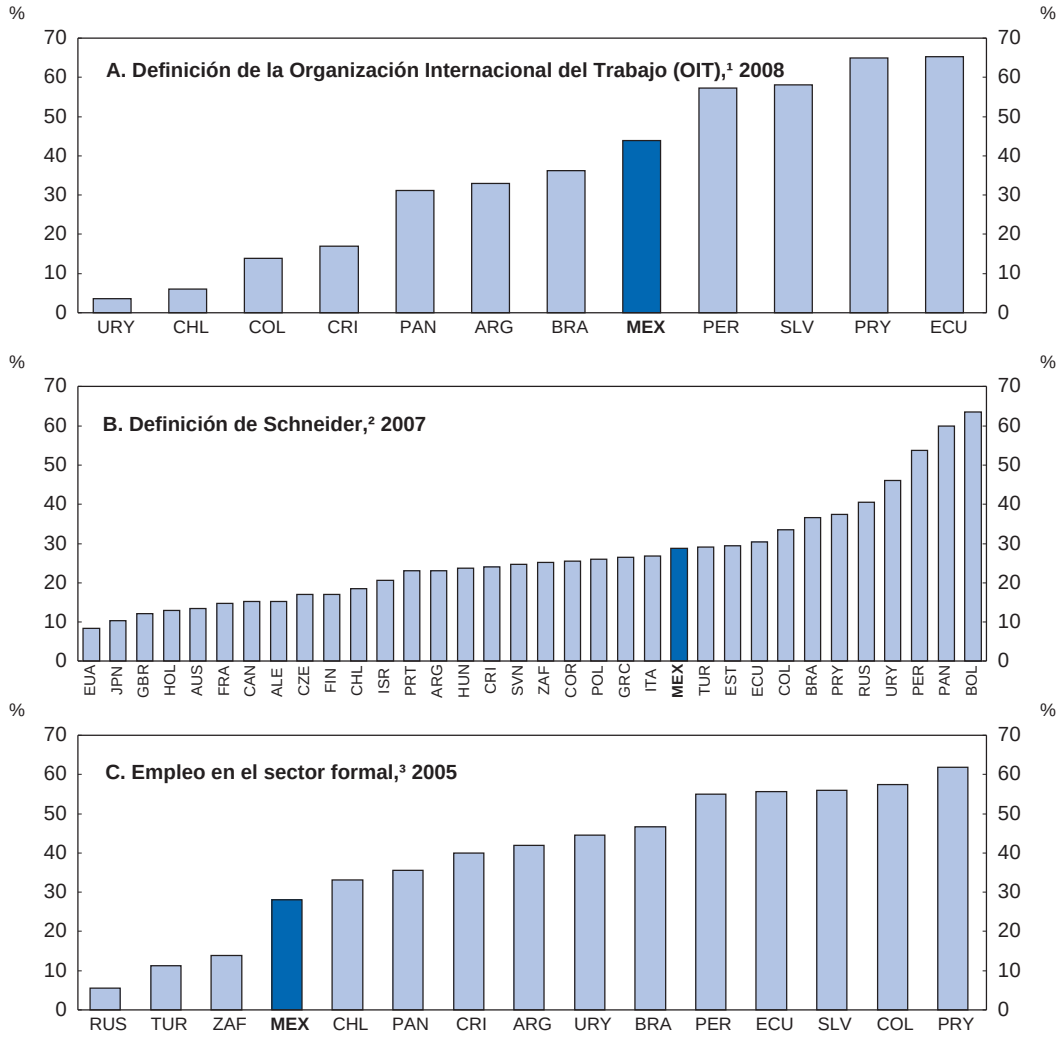
Se requiere una estrategia activa para combatir la informalidad

En México existe un sector informal relativamente grande para los estándares de la OCDE (Gráfica 4.1, Panel B). Muchas empresas no están registradas ni cumplen con las leyes tributarias o las regulaciones. Sin embargo, es importante hacer notar que hay diferentes grados de informalidad. Una empresa puede ser completamente informal cuando no declara su actividad o a sus trabajadores, y tampoco cumple con ninguna de las leyes o reglamentos que se aplican en su actividad. Pero una empresa también puede estar registrada, y aun estar evadiendo impuestos en cierta medida y declarando a sólo una parte, pero no a todos sus trabajadores. Por último, una empresa puede cumplir con la mayoría de las leyes fiscales y laborales pero preferir recurrir a trabajadores independientes por honorarios en lugar de empleados asalariados para evitar cumplir con la seguridad social y pagar lo correspondiente. En México, una parte importante de la población no está cubierta por una pensión ni tiene prestaciones de atención médica, ya sea porque trabaja por su cuenta o porque son empleados asalariados no declarados (Gráfica 4.1, Panel A).

En virtud de los distintos grados de informalidad y los diversos aspectos relacionados con ella, hay muchas medidas de la informalidad y las estimaciones de la parte del empleo o de la producción informal pueden variar mucho, dependiendo de la medida que se elija. Aunque no hay nada ilegal en el autoempleo como tal, a los trabajadores independientes en ocasiones se les clasifica como informales, precisamente porque no están cubiertos por la seguridad social, pero también porque de hecho muchos de ellos no cumplen las leyes laborales ni fiscales, al menos en países en desarrollo y emergentes donde el sector informal es extenso. Alcaraz *et al.* (2008) corrigen la medida que relaciona el empleo informal con la falta de cobertura en los servicios de salud y las pensiones relacionados con el trabajo (Gráfica 4.1, Panel A) al eliminar a los trabajadores independientes que están registrados ante las autoridades fiscales o locales o con una asociación empresarial. Esta corrección reduce la estadística para México en aproximadamente 10 puntos porcentuales a alrededor de 43%. La estadística para otros países en esta gráfica no se ha corregido e incluye a los trabajadores independientes registrados. La Gráfica 4.1, Panel C, muestra la proporción de empleados en las empresas informales. En las definiciones de la mayoría de los países esta medición no incluye a empleados no registrados en empresas más grandes o registradas. Por tanto, esta medida es generalmente más baja que la medida de empleo informal en el Panel A. Si bien la informalidad es en buena medida un síntoma de desarrollo económico limitado y de baja productividad, también puede reforzar el bajo crecimiento de la productividad llevando a un ciclo vicioso. Es por este motivo que se requieren políticas para apoyar la formalidad. Una sólida educación y capacitación serían elementos importantes de una estrategia para combatir la informalidad, ya que esto ayudaría a que más gente desarrollara su potencial máximo de productividad y de ese modo prosperara en la economía formal. Las políticas públicas para fortalecer la educación se exponen en el Capítulo 3. En este capítulo se analizan primero los riesgos que representa un sector informal para la productividad. Luego se examinan las políticas que pueden ayudar a promover la formalidad reduciendo sus costos y fortaleciendo sus beneficios, al tiempo que aumentan los costos para la

Gráfica 4.1. **Informalidad entre los países**

Definición de Schneider,[1] 2007



1. Definición de la OIT. Población urbana sin cobertura de salud, pensión o ambas en 2008. En el caso de México, esta medida se corrigió restando a los trabajadores independientes registrados ante las autoridades locales o fiscales o con asociaciones empresariales, como en Alcaraz *et al.* (2008).
2. La definición de Schneider de la economía fantasma usa un modelo MIMIC (Múltiples Indicadores Múltiples Causas) para calcular econométricamente la economía fantasma con una ecuación estructural con una variable latente. Es un intento por calcular toda la producción legal de tipo comercial de bienes y servicios que se ocultan deliberadamente a las autoridades públicas para evitar pagar impuestos sobre la renta, aportaciones a la seguridad social, acatar los estándares jurídicos del mercado laboral y los trámites administrativos. Aunque el método se basa en premisas sólidas y los resultados por tanto se interpretan con cautela, éste es el único indicador de la economía informal que permite hacer una comparación entre un amplio conjunto de países.
3. El indicador cuenta a los individuos como informales, quienes están empleados en una empresa no constituida en el sector no agrícola, con menos de cinco empleados, que no está registrada. La definición de algunos países, entre ellos México, difiere de la definición unificada que sugiere la Organización Internacional del Trabajo y, por tanto, la información no es estrictamente comparable. 2005 o el año más próximo.

Fuente: OIT (2009), *Labour Overview – Latin America and the Caribean*; Schneider, F., A. Buehn y C. Montenegro (2010), "New Estimates for the Shadow Economies all over the World", *International Economic Journal*, 24:4; OIT, *Key Indicators in the Labour Market*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932384021

informalidad a través de una aplicación de la ley más estricta. Las medidas que aumentan los beneficios de la formalidad haciendo más atractivo el paquete de seguridad social para los trabajadores con bajos salarios se exponen en la parte final del capítulo.

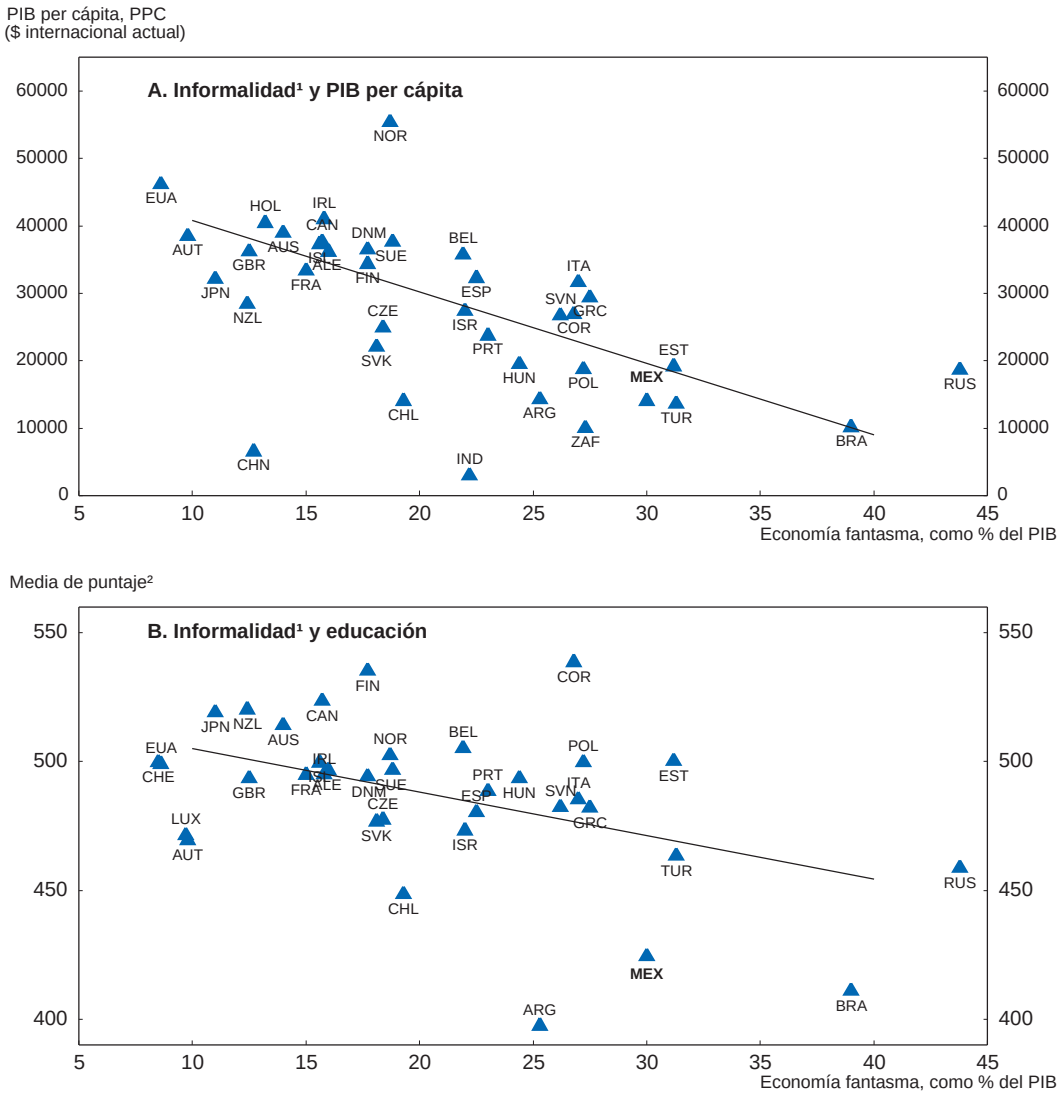
La informalidad puede ser un síntoma, pero también una causa de menor productividad

El tamaño de la economía informal se relaciona estrechamente con el desarrollo económico, en especial con el ingreso per cápita y —en menor medida— con los resultados del aprendizaje, medido por PISA (Gráfica 4.2). Una explicación es que los trabajadores relativamente improductivos, de los cuales hay más en los países menos desarrollados, tienen dificultades para producir rentablemente o hallar empleo en la economía formal considerando los costos de los impuestos y la reglamentación. Esto se respalda en la evidencia de que las empresas informales son muy pequeñas e improductivas comparadas incluso con las empresas formales más pequeñas, pero, sobre todo, si se comparan con las empresas formales más grandes (La Porta y Shleifer, 2008). Los mismos autores encuentran que las empresas formales son dirigidas por gerentes con mucho mejor preparación académica. Un segundo factor importante en los países menos desarrollados es la limitada capacidad para asegurar el cumplimiento de la ley. Los organismos encargados de hacer cumplir las leyes laborales y tributarias en los países más pobres con frecuencia son administrados de manera menos eficiente que en los países ricos o carecen de suficiente personal calificado. En muchos casos hay problemas de corrupción. Si bien esto sugiere que la informalidad puede desaparecer con el tiempo conforme un país se desarrolle y pueda aumentar su capacidad para asegurar el cumplimiento de la ley, hay razones para considerar que la informalidad es un problema en sí mismo que amerita medidas específicas, y probablemente no sólo sea un síntoma sino también una causa de la menor productividad —obstaculizando el desarrollo económico— y se relaciona con problemas sociales.

Los trabajadores en lo individual a veces pueden elegir un trabajo informal en vez de uno formal (Recuadro 4.1) y renunciar deliberadamente a la cobertura de la seguridad social, porque encuentran beneficios que no son lo suficientemente valiosos considerando los costos o bien porque no pueden permitirse asegurarse contra riesgos en el ingreso y en salud, por ejemplo, si lo que ganan apenas satisface sus necesidades básicas. Sin embargo, esto puede desembocar en resultados negativos desde un punto de vista social, como la pobreza generalizada en la vejez y una salud pública deficiente, vulnerando así la productividad. Sin asistencia social ni un seguro de desempleo eficaz, los trabajadores sin ahorros que resulten afectados por un choque en sus ingresos pueden verse obligados a sacar a sus hijos de la escuela, lo que tendría efectos negativos en su educación y en la capacidad de desarrollar su potencial de productividad. La baja cobertura también puede aumentar el costo de la seguridad social para los que sí contribuyen, ya que ellos tienen que proveer los recursos para los que no tienen esa protección mediante programas financiados con impuestos o porque la cobertura conjunta de riesgos es más deficiente con menos aportantes. Esto puede traer consigo menos beneficios netos para los aportantes y, por ende, incentivos más fuertes para continuar en la informalidad.

Las empresas informales usan y congestionan la infraestructura pública sin aportar recursos para construirla y mantenerla, ya que la evasión fiscal entre las empresas informales es generalizada. Según Encuestas de Empresas del Banco Mundial, las empresas informales en distintos países en desarrollo consideran que las empresas representativas de su sector evaden alrededor de 75% de sus obligaciones tributarias, comparado con 22%-35% en función del tamaño de la empresa, en una muestra de empresas

Gráfica 4.2. **Informalidad y desarrollo económico**



1. La definición de Schneider de la economía fantasma usa un modelo MIMIC (Múltiples Indicadores Múltiples Causas) para calcular econométricamente la economía fantasma con una ecuación estructural con una variable latente. Es un intento por calcular toda la producción legal de tipo comercial de bienes y servicios que se ocultan deliberadamente a las autoridades públicas para evitar pagar impuestos sobre la renta, aportaciones a la seguridad social, acatar los estándares jurídicos del mercado laboral y los trámites administrativos. Aunque el método se basa en premisas sólidas y los resultados por tanto se interpretan con cautela, éste es el único indicador de la economía informal que permite hacer una comparación entre un amplio conjunto de países.
2. Puntaje promedio en lectura, matemáticas y ciencias.

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators 2009*; y Schneider, F., A. Buehn and C. Montenegro (2010), "New Estimates for the Shadow Economies all over the World", *International Economic Journal*, 24: 4, 443-461; OCDE, PISA 2009 Results.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932384040

formales (La Porta y Shleifer, 2008). La evasión fiscal limita la capacidad para gastar en inversiones públicas en infraestructura y educación. Sin embargo, estas inversiones son necesarias para sentar las bases de un crecimiento más vigoroso de la productividad y, por consiguiente, también de una mayor capacidad para que las empresas y los trabajadores participen en la economía formal y paguen impuestos.

Recuadro 4.1. **El mercado laboral formal frente al informal en México**

Evidencia empírica sobre el mercado laboral informal muestra que una cantidad considerable de trabajadores cambia frecuentemente entre los sectores formal e informal en ambos sentidos, lo cual sugiere que algunos trabajadores pueden elegir la informalidad voluntariamente dadas sus oportunidades y limitaciones financieras (Maloney, 1999; Pagés y Stampini, 2009), aunque la información disponible no es concluyente sobre la importancia relativa de la informalidad voluntaria. La expansión relativa del sector informal en recesiones se explica casi totalmente por los menores porcentajes de obtención de trabajo en el sector formal, lo que en los países más ricos de la OCDE es el principal factor que explica el aumento del desempleo en recesiones (Bosch y Maloney, 2008). Sin embargo, al comparar las probabilidades de cambiar entre distintas situaciones laborales con un parámetro de referencia que se observaría de no haber ninguna fragmentación, Pagés y Stampini (2009) sí encuentran evidencia de que los trabajadores prefieren los trabajos formales a los informales: la probabilidad de pasar del sector informal al formal excede el parámetro, aunque se acerca a éste para los movimientos en sentido inverso.

En el caso de México, hay pruebas de que los empleados en el sector informal sufren un castigo en sus sueldos, lo que en cierta medida puede ser indicativo de una brecha en la productividad. Al observar a los trabajadores que cambian entre los sectores formal e informal, Alcaraz *et al*. (2008) encuentran que los sueldos del sector formal son 13% más altos en promedio que los del sector informal para el mismo trabajador. Bargain y Kwenda (2010) hallan en buena parte el mismo castigo a los sueldos de los empleados asalariados, mientras que el autoempleo se relaciona con una prima de ingresos de aproximadamente 15%, en promedio, en comparación con el empleo asalariado en el sector formal según sus hallazgos, aunque es negativa en el 15% inferior de la distribución de ingresos. Pagés y Stampini (2009) encuentran un menor castigo a los sueldos del trabajo informal frente al trabajo formal asalariado, de alrededor de 5% para los trabajadores poco calificados y 10% para los trabajadores calificados, aunque la prima salarial del autoempleo es positiva sólo para los trabajadores poco calificados. Nótese que los mayores ingresos de los trabajadores independientes no necesariamente implican mayor productividad o utilidad, ya que la valoración de los beneficios de la seguridad social que únicamente están disponibles para los trabajadores asalariados formales necesitaría tomarse en cuenta. Además, puede haber una prima por riesgo para el autoempleo. Considerando que la evidencia de un diferencial salarial positivo en el trabajo asalariado formal comparado con el trabajo asalariado informal es bastante robusta, esto puede tomarse en cierta medida como indicación de un diferencial de productividad entre los sectores formal e informal, ya que la valoración de beneficios y el menor riesgo tendrían que agregarse a los salarios más altos del sector formal.

La informalidad vulnera la productividad de las empresas que conforman este sector. En primer lugar, la necesidad de ocultar sus actividades limita su crecimiento, lo que por otra parte puede inhibir la integración vertical y horizontal eficiente, así como el crecimiento interno de las empresas. En sectores con rendimientos crecientes a escala, esto dificulta el crecimiento de la productividad. Sin embargo, las empresas informales tienden a ubicarse en industrias donde las pérdidas de eficiencia son limitadas, ayudado por el hecho de que la demanda de bienes intensivos en capital es menor en los países menos desarrollados (Banco Mundial, 2007). Lo que probablemente es más importante, sin embargo, es que un tamaño reducido

de la empresa puede dificultar el acceso al financiamiento y, por tanto, a las posibilidades de invertir en equipo moderno. La información mexicana sobre microempresas y pequeñas empresas muestra que alrededor de 10% de las pequeñas empresas reportan haber recibido crédito de una institución financiera formal o de fuentes informales (Fajnzylber *et al.,* 2006). Las pequeñas empresas también tienen mucho menos probabilidades de adoptar nuevas tecnologías (López Acevedo, 2002) o de invertir en capacitación para sus empleados que las empresas más grandes (Banco Mundial, 2006), lo que posiblemente afecte su productividad de forma negativa. Se ha demostrado que las inversiones realizadas por las empresas mexicanas en capacitación de personal tienen un efecto positivo en la productividad (López Acevedo *et al.,* 2005). Este efecto es especialmente fuerte para la capacitación externa formal. En parte, el hecho de que la capacitación sea menos frecuente en las empresas más pequeñas bien puede relacionarse con que las empresas informales, en especial, tienen acceso muy limitado a la capacitación patrocinada por el gobierno o por las asociaciones empresariales.

Además, la capacidad de las empresas informales para interactuar de manera eficiente con proveedores, clientes y el gobierno es limitada ya que carecen no sólo de acceso al financiamiento sino también a servicios públicos, como la aplicación de los derechos de propiedad y los programas de capacitación del gobierno, lo que debería aumentar la eficiencia de la producción. Aunque la pérdida de ventas por robo es elevada en los países en desarrollo en comparación con los industrializados, datos del Banco Mundial indican que las empresas informales gastan mucho en seguridad y en pagar protección a gángsters, pero recurren poco a la policía, ya que denuncian menos de 15% de los casos. En cambio, las denuncias aumentan rápidamente con el tamaño de la empresa. Las empresas formales, en especial las grandes, tienen también más probabilidades de usar los tribunales para resolver controversias de pago que las informales (La Porta y Shleifer, 2008).

La informalidad también puede perjudicar el crecimiento agregado de la productividad mediante los efectos de una competencia injusta. Si bien las empresas informales tienden a ser pequeñas y menos productivas, evadir impuestos y eludir la regulación empresarial les ayuda a reducir sus costos. Si esto compensa su desventaja en productividad, les permite conseguir una participación en el mercado de sus competidores formales más productivos (Farrell, 2004; OCDE, 2007b) en formas ineficientes y retardar el proceso de destrucción creativa de empresas improductivas (Banco Mundial, 2007), disminuyendo así la productividad agregada. Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial señalan que cerca de 20% de las empresas mexicanas identifican las prácticas informales y anticompetitivas como el principal obstáculo para hacer negocios (Banco Mundial, 2006). Este porcentaje es mayor entre las empresas más grandes, lo cual puede sugerir que esta percepción se debe en parte a las empresas informales que explotan su ventaja competitiva relacionada con la evasión de impuestos y la elusión de la reglamentación. Sin embargo, nótese que la preocupación también puede referirse a una conducta anticompetitiva de los competidores formales, ya que la pregunta del estudio no hace una diferencia entre informalidad y prácticas anticompetitivas de las empresas formales. Además, no es raro que las empresas formales e informales estén vinculadas, por ejemplo, a través de arreglos de subcontratación. Éste parece ser un fenómeno generalizado en México y recientemente el gobierno reaccionó con una iniciativa de ley para combatir la práctica de empresas que usan subcontratistas para evitar las leyes laborales, como se expone más adelante. A causa de estos vínculos no siempre es posible distinguir los efectos de la informalidad en las empresas formales e informales.

Las distorsiones que aumentan el sector informal pueden distorsionar la asignación de mano de obra y de capital en la economía con un efecto negativo sobre la productividad agregada. Éste puede ser el caso, por ejemplo, si una causa de la informalidad es que los trabajadores

valoran en menos de su costo los beneficios de la seguridad social (véase Levy, 2008). Esto crea un diferencial entre el costo de la mano de obra (sueldos y beneficios de la seguridad social) y su productividad marginal en el sector formal, cuando los trabajadores intentan cambiar al sector informal. Como resultado habría un número de trabajadores informales y sueldos ineficientemente altos, y la productividad marginal en este sector bajaría, al tiempo que aumenta en el sector formal. La productividad agregada sería menor que en el caso eficiente, ya que la productividad marginal diferiría entre ambos sectores. Los sueldos más altos en el sector formal también reducirían la rentabilidad del capital en ese sector, creando incentivos para inversiones ineficientemente altas en el sector informal. Un argumento similar sería relevante si los beneficios de registrar una empresa se valuaran por debajo de sus costos, por ejemplo, porque el sistema judicial fuera ineficiente y hubiera una corrupción generalizada. Como las empresas y los trabajadores intentan evitar el costo de integrarse a la economía formal, una cantidad ineficientemente grande de recursos se emplearía en el sector informal, los cuales podrían producir rendimientos más altos en el sector formal.

La relación entre la alta informalidad y la menor productividad ha sido establecida empíricamente, aunque la causalidad no siempre es clara. Estimaciones a nivel de empresa demuestran que las empresas que reportan haber empezado a operar sin haberse inscrito presentan una producción promedio mucho menor por trabajador, incluso después de controlar el tamaño de la empresa, el tiempo en el negocio, el sector y la región (Banco Mundial, 2007). En México esta diferencia asciende a 30%. Además, cada aumento de 10 puntos porcentuales en las tasas de evasión de impuestos y de la seguridad social en un sector o una región se relaciona con una reducción en la productividad de la mano de obra y total de los factores de 7% y 10%, respectivamente, en un panel de países latinoamericanos y del Caribe (Banco Mundial, 2007). Fajnzylber *et al.* (2006) encuentran que las microempresas que reportan impuestos muestran niveles más altos de ganancias, incluso después de controlar el empleo, el tamaño y el acervo de capital.

Se necesitan reformas para reducir la informalidad y aumentar la productividad

Se requiere una estrategia amplia y de largo plazo para combatir la informalidad. Un elemento será la aplicación más enérgica de la ley. Esto es especialmente importante en relación a la mano de obra informal que trabaja para empresas formales con relativamente buen desempeño, por ejemplo, a través de convenios de subcontratación u omitiendo declarar trabajadores. Sin embargo, como muchos trabajadores y empresas que operan en el sector informal son menos productivos, podrían no sobrevivir en el sector formal considerando sus costos y beneficios. Por consiguiente, una estrategia para combatir la informalidad también debe comprender medidas que reduzcan los costos de integrarse a la economía formal —por ejemplo, los costos de cumplimiento con la regulación— y fortalecer sus beneficios, incluyendo la calidad de los servicios públicos cuando se trata de proteger los derechos de propiedad, pero también los servicios de salud y educación. Esto facilitaría a las empresas relativamente improductivas sobrevivir en el sector formal. De hecho, muchas de estas medidas probablemente ayudarían a que los trabajadores y las empresas, formales e informales, fueran más productivos. Si estas medidas se complementaran con apoyo extra para que las empresas improductivas pequeñas aumentaran su eficiencia, como asistencia técnica para acatar las leyes laborales y tributarias (Recuadro 4.2), educación y capacitación, esto debería ayudar a incrementar el desempeño de las empresas y la productividad del trabajo en toda la economía. Una estrategia para combatir la informalidad también debe

Recuadro 4.2. **Ayudar a las pequeñas empresas a aumentar la productividad**

Establecer centros de desarrollo empresarial puede servir para dar asesoría e impartir capacitación básica a las empresas más pequeñas a fin de fomentar su productividad. La evidencia sugiere que las asociaciones empresariales y la capacitación tienen un papel positivo en la rentabilidad de las pequeñas empresas en México (Fajnzylber *et al.*, 2009).

La capacitación y la ayuda técnica, incluyendo el acatamiento de la regulación y las leyes tributarias, pueden promover la integración a la economía formal. En Sudáfrica, un programa que ofrece capacitación a las empresas informales pequeñas coordinado por productores de bienes de inversión es un ejemplo interesante (Kenyon, 2007). Los organizadores ofrecen un paquete de capacitación y crédito condicionado a su integración a la economía formal para ayudar a ampliar su propio mercado.

El apoyo de las asociaciones empresariales también facilitó que empresas del norte de Italia se integraran a la economía formal. Estas asociaciones proporcionaron asistencia técnica para cumplir con las normas impositivas, al principio. Más tarde, ayudaron con la certificación del mercado de productos y el acceso a recursos financieros. Asociaciones empresariales españolas proporcionan una ayuda similar, en coordinación con las autoridades tributarias. Este programa está focalizado a las empresas pequeñas inscritas en el régimen fiscal especial.

México ha desarrollado esta clase de servicios a través de su programa México Emprende, con información en Internet y algunos centros de negocios que atienden a microempresas, así como empresas medianas y pequeñas en todo el país.

incluir esfuerzos considerables por mejorar la calidad de la educación básica y de los adultos, así como la capacitación, ya que uno de los factores clave de la informalidad es la baja productividad de las empresas y los trabajadores que operan en este sector.

Disminuir los obstáculos regulatorios y simplificar los procedimientos

Simplificar y facilitar el acatamiento de la regulación debe ayudar a que todos los agentes de la economía aumenten su productividad, al tiempo que se fortalece la integración a la economía formal. La regulación demasiado onerosa hace costoso para las empresas integrarse a la formalidad, pero también puede poner trabas a la competencia y, por ende, a la productividad en la economía en general. Esto puede ser un factor que limite la integración a la economía formal en México, ya que se percibe que la regulación laboral y los trámites para dar de alta una empresa son algo rigurosos, pese a los importantes adelantos logrados recientemente.

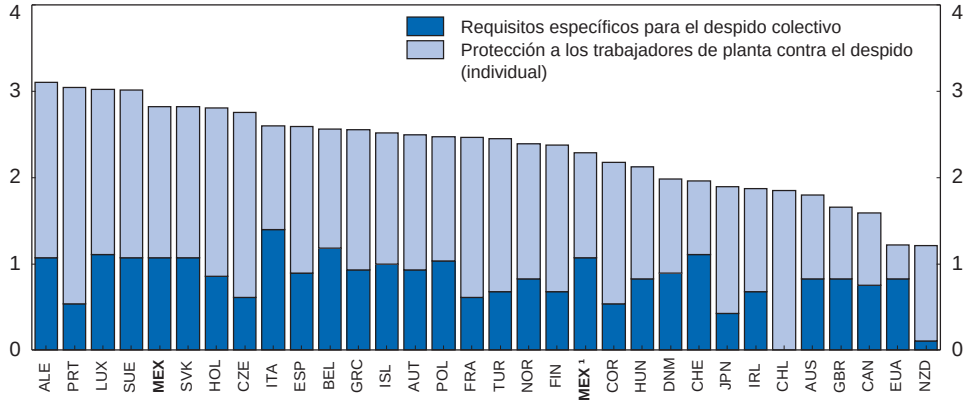
La normatividad relativa al despido de un empleo regular es relativamente estricta en México en comparación con la mayoría de los países de la OCDE. Los trámites ante los tribunales laborales son complejos, prolongados y costosos. Es muy difícil acreditar en un tribunal que la duplicidad de funciones o el rendimiento deficiente son motivos válidos para el despido, lo que conduce a litigios por despido injustificado. Esto, junto con disposiciones estrictas relacionadas con el despido colectivo, puede crear incentivos para mantener empleados no declarados, recurrir al *outsourcing* con agencias de trabajo eventual o a trabajadores independientes. Lo anterior es relativamente fácil ya que las agencias de empleo eventual en gran medida no están reglamentadas. De hecho, las empresas que

no necesariamente ocultan sus actividades, y por tanto forman parte del sector formal en principio, a menudo subcontratan y contratan en forma externa a agencias de trabajo eventual para contar con trabajadores informales, más baratos, a los que es más fácil despedir. Relajar en alguna medida las disposiciones para el empleo regular, mientras se fortalecen las del empleo eventual, debería ayudar a evitar este tipo de conductas ya que los incentivos de las empresas para recurrir al empleo regular aumentarían. Esto podría dar por resultado una mayor productividad total, pues los incentivos para invertir en personal son más fuertes cuando los trabajadores son empleados en contratos a más largo plazo.

La reciente propuesta de reforma laboral en México aborda algunas de estas cuestiones. Entre otras cosas, limitaría la acumulación de salarios caídos durante los juicios laborales a seis meses. Como actualmente no existe un límite, hay los incentivos para que los trabajadores despedidos y sus abogados prolonguen los juicios laborales. Lo anterior incluso ha dado lugar a casos de corrupción, en los que los jueces acceden a prolongar el juicio a cambio de compartir los salarios caídos acumulados. El tiempo promedio de resolución de un caso de despido injustificado en la jurisdicción federal actualmente es de alrededor de 38 meses, e incluso mayor para los casos de jurisdicción estatal. La nueva disposición limitaría los costos del despido y la incertidumbre en torno a él. La evidencia de otros países de la OCDE sugiere que la incertidumbre en los trámites jurídicos y administrativos puede imponer una carga mayor en los despidos que los costos directos (OCDE, 2007a). Por tanto, las nuevas disposiciones podrían persuadir a los empleadores a contratar a más trabajadores con arreglos formales. La legislación introduciría periodos de prueba y de capacitación, que fluctuarían entre uno y seis meses. Esto podría aumentar los incentivos de los empleadores para considerar a trabajadores menos calificados y experimentados, especialmente gente joven, para el empleo formal. La reforma también facilitaría más la contratación de trabajadores para tareas eventuales, tales como el trabajo de temporada y el trabajo que no tiene que realizarse por toda una semana, un mes o un año. La reforma sigue examinándose en el Congreso, pero si se aplicara conforme a los lineamientos de la propuesta original, moderaría la carga de la legislación para la protección del empleo en forma muy considerable (Gráfica 4.3) y daría más certidumbre legal en cuanto a contrataciones y despidos.

Gráfica 4.3. **Legislación para la protección del empleo (LPE) de trabajadores regulares, 2008**

Escala de 0 (restricciones mínimas) a 6 (restricciones máximas)



1. La estimación toma en cuenta la reforma propuesta.

Fuente: OCDE, *OECD Indicators on Employment Protection Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932384059

Implementar la propuesta de reforma sería un paso en la dirección correcta. Reducir el costo de litigio por despido injustificado es positivo. A mediano plazo, México debería pensar en reducir el ámbito de aplicación de los litigios por despido injustificado, facilitando que sean consideradas las causales de desempeño inaceptable reiterado y duplicidad de funciones como fundamentos jurídicos válidos para el despido ante los tribunales. Para obtener apoyo en una reforma de ese tipo, México podría pensar en fortalecer la protección de los trabajadores desempleados, que es muy deficiente y tiene efectos secundarios no deseados en los ingresos de pensiones (Recuadro 4.3). Una forma de hacerlo sería incrementar aún más la aportación del gobierno para fortalecer el rubro de desempleo en las cuentas de pensiones. Además, podría agregarse al sistema un componente de seguro financiado con impuestos, semejante al de Chile. El financiamiento fiscal evitaría que un mayor peso del componente de desempleo afectara los ingresos de pensiones. Un sistema de beneficios por desempleo más eficaz podría fortalecer los incentivos para que los trabajadores se integren a la economía formal, aunque deberá diseñarse cuidadosamente para evitar que una reducción de los incentivos al trabajo provoque mayor desempleo.

Recuadro 4.3. **Fortalecer la protección a los trabajadores desempleados en México**

Un sistema de seguro de desempleo que funcione adecuadamente puede ayudar a los trabajadores a evitar caídas grandes en el consumo durante un periodo de desempleo (Gruber, 1997). También podría influir para aumentar la productividad, ya que esa reposición de ingresos les da tiempo a los trabajadores para buscar un empleo más acorde a sus habilidades (Acemoglu y Shimer, 2000). En el caso de México, puede permitir que los trabajadores se den tiempo para encontrar un nuevo trabajo en el sector formal y evitar así que se integren al informal, donde es probable que sean menos productivos, según indica un trabajo empírico reciente sobre los trabajadores que cambian entre ambos sectores (Alcaraz *et al.*, 2008). En cuanto a los inconvenientes, un sistema de beneficios por desempleo basado en un seguro que sea demasiado generoso puede limitar los incentivos para buscar trabajo al grado que los costos pudieran exceder a los beneficios.

Actualmente, México no cuenta con un sistema independiente de seguro de desempleo, pero se permite a los trabajadores recurrir a sus cuentas individuales de pensión durante un máximo de tres episodios de desempleo si han hecho aportaciones a lo largo de tres años como mínimo. En la última recesión, el gobierno disminuyó las condiciones de retiro y aumentó la cantidad máxima que se permite retirar. Al mismo tiempo, aumentó la aportación pública a las cuentas de pensiones, la cuota social, y la focalizó más en los trabajadores de bajos y medianos ingresos.

En principio, esta medida es similar a las cuentas individuales de desempleo y comparte sus ventajas en comparación con el seguro tradicional de desempleo en el que el riesgo está amparado por una cobertura conjunta. En particular, los costos del seguro por desempleo se internalizan, ya que los trabajadores recurren a sus propios ahorros, lo cual reducirá la tasa de reemplazo de su pensión más adelante (Hartley *et al.*, 2010; Stiglitz y Yun, 2002). Por tanto, los efectos negativos en los incentivos de los trabajadores para buscar empleo que pueden ocurrir en los sistemas de beneficios por desempleo basados en seguros deberían ser limitados, en el entendido de que el trabajador no será tan corto de visión como para ignorar el efecto que tendrá en sus ingresos durante la vejez.

Recuadro 4.3. **Fortalecer la protección a los trabajadores desempleados en México** (*cont.*)

Sin embargo, es probable que el sistema también comparta las desventajas de los subsidios por desempleo basados en cuentas individuales, que pueden ser especialmente acentuadas en economías con sectores informales grandes y desigualdades salariales. La experiencia con el sistema de cuentas individuales chileno ha demostrado que los trabajadores con mayores probabilidades de ser afectados por el desempleo —en especial aquéllos con contratos temporales y que entran y salen frecuentemente del empleo formal— también son los que tienen menos posibilidades de acumular montos suficientes en sus cuentas individuales de ahorro para gozar de una protección eficaz durante un periodo de desempleo. De hecho, un número importante de cuentas individuales había acumulado menos de un salario mínimo mensual en Chile, en 2008. Es por esta razón que Chile facilitó recientemente el acceso al Fondo de Solidaridad, que complementa las cuentas individuales con un seguro de desempleo tradicional respaldado por una cobertura conjunta de riesgos. Stiglitz y Yun (2006) muestran que es óptimo complementar un seguro de desempleo basado en retiros de los ahorros de la pensión con un componente de seguro financiado por impuestos, salvo en el caso improbable de que los trabajadores sean completamente neutrales al riesgo. Cuanto más grande sea el riesgo, es decir, la duración del periodo de desempleo comparada con la duración de la vida laboral en el empleo formal, más grande debe ser el componente de seguro,.

En México, como en Chile, los trabajadores con salarios bajos tienen más probabilidades que sus pares más ricos de tener empleos inestables, entrando y saliendo frecuentemente del empleo formal y, por tanto, un saldo bajo en sus cuentas de pensiones. Recurrir a esos ahorros es probable que ponga en riesgo, aún más, sus ingresos para la jubilación. Si bien garantizar a todos un ingreso suficiente para la jubilación exigiría completar el proceso de reforma de pensiones que México ha iniciado, también hay razones para que México destine más recursos a la cuenta combinada de pensión y ahorros para el desempleo y, eventualmente, complementar esta última con un componente de seguro financiado con impuestos.

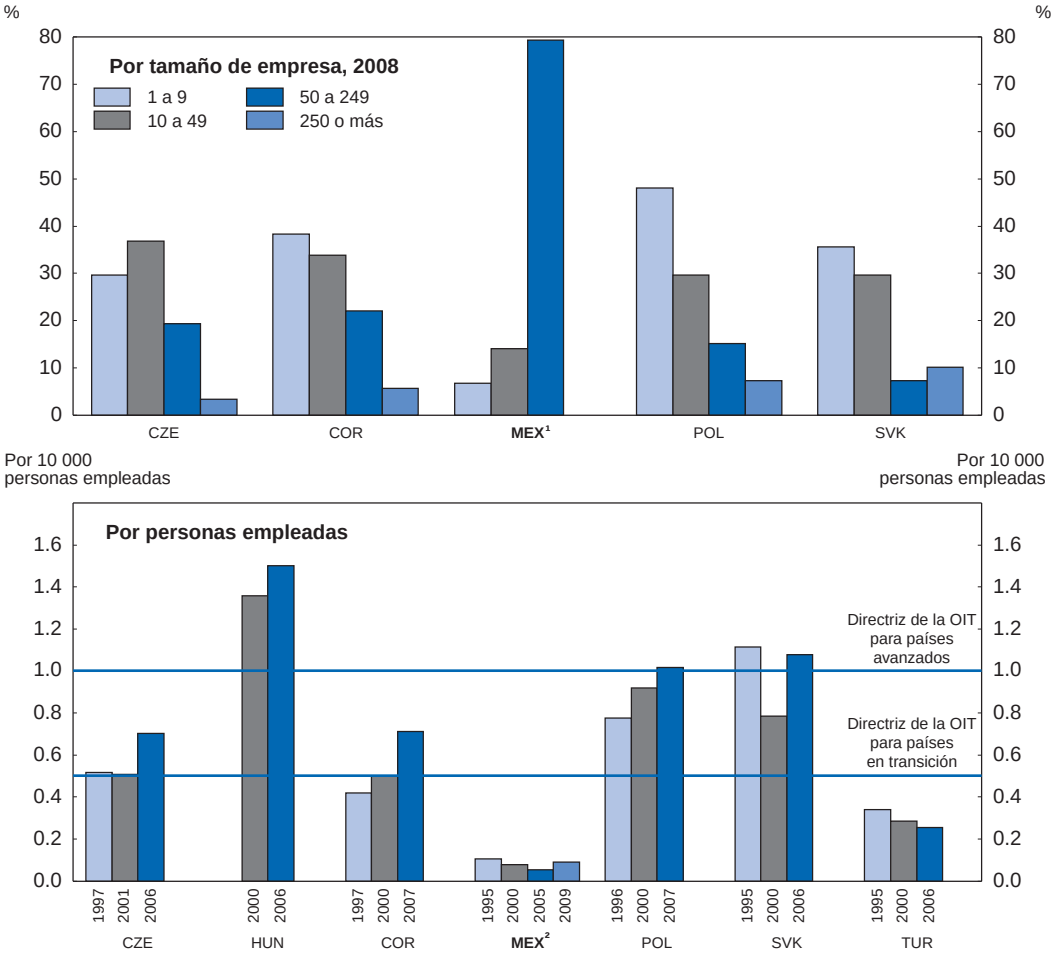
Una forma alternativa de fortalecer la protección a los trabajadores desempleados sería introducir una prestación de asistencia social en efectivo, como se sugiere en el Capítulo 2, aunque ésta sería una reforma difícil que implicaría cambios administrativos importantes. Sin embargo, con un programa de este tipo ya no sería necesario que los trabajadores desempleados recurrieran a sus ahorros de pensión, con efectos benéficos en sus ingresos para el retiro.

La reforma también impone una regulación más estricta a las empresas que recurren al *outsourcing*, pero quizá sea necesario aumentar la capacidad de la plantilla de inspectores laborales para que la reforma tenga la efectividad esperada. Las empresas que recurren al *outsourcing* o a convenios de subcontratación estarían obligadas a verificar que el subcontratista cumpla con las leyes laborales y de seguridad social. Esto complementa una disposición similar que se introdujo en la legislación de seguridad social en 2009, con aumentos en las multas. En general, las multas máximas por infringir la ley laboral aumentarían casi 16 veces con la reforma. La nueva propuesta también incluye abundantes disposiciones para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, como periodos

de descanso más largos para los trabajadores domésticos y disposiciones contra la discriminación. Si bien todas estas medidas son bienvenidas, México tal vez deba aumentar la capacidad de su plantilla de inspectores laborales para asegurar el cumplimiento de la nueva regulación. La propuesta de reforma exigiría que las empresas con actividades de alto riesgo sean certificadas por unidades privadas de verificación autorizadas por el gobierno. Esto sería un paso hacia el fortalecimiento de la capacidad de inspección laboral en México. Aunque México ha aumentado la cantidad de inspectores laborales en más de 70% en los últimos años, los niveles de personal siguen siendo mucho más bajos que en otros países de la OCDE con ingreso similar (Gráfica 4.4). La mayor parte de las inspecciones laborales se realiza en las empresas más grandes, aunque es menos probable que éstas operen en el sector informal.

México está haciendo avances notables para reducir el tiempo y los costos requeridos para constituir una nueva empresa. Las cargas administrativas a menudo se perciben como

Gráfica 4.4. **Inspecciones laborales**

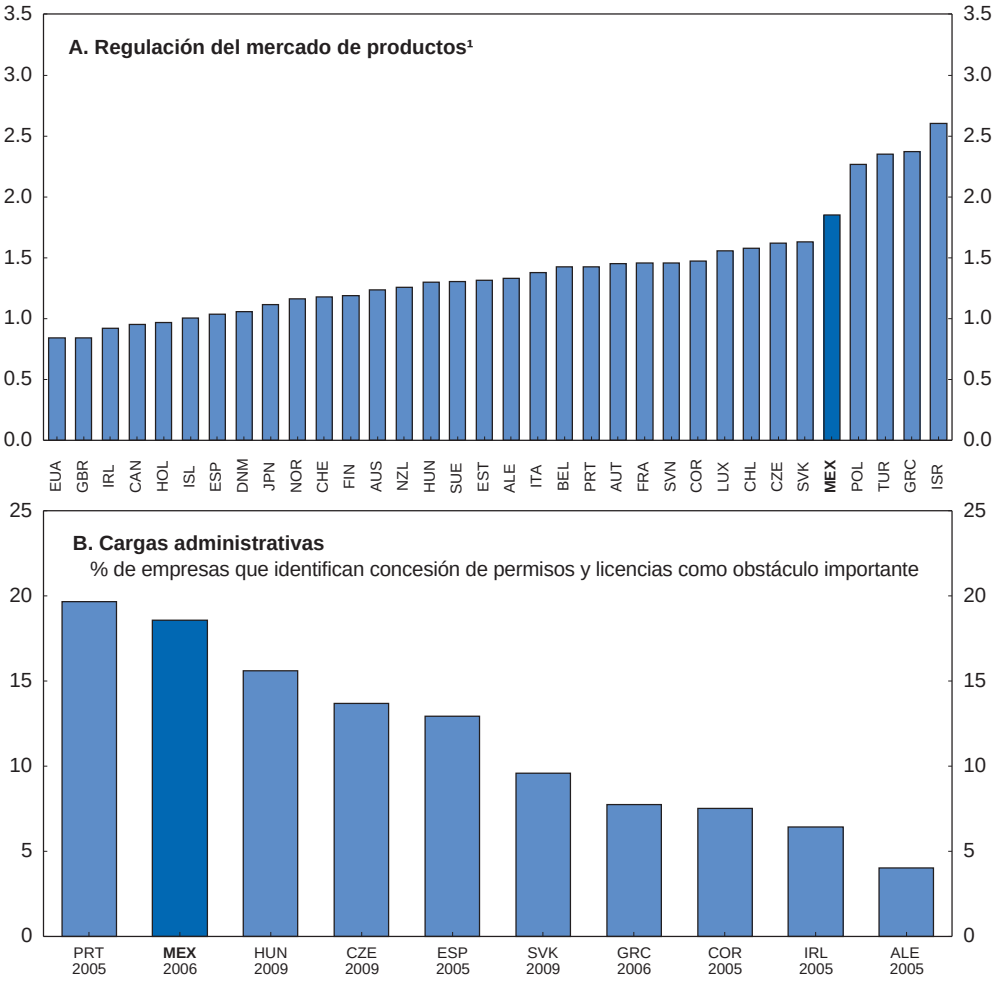


1. Para 50 y más.
2. Sólo inspecciones laborales federales.

Fuente: OCDE (2008), *OECD Employment Outlook*, OCDE, París; datos mexicanos para 2009 proporcionados por las autoridades.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932384078

Gráfica 4.5. **Regulación del mercado de productos y cargas administrativas**



1. Indicador general, la escala del indicador es de 0 a 6, desde lo menos hasta lo más restrictivo de la competencia.

Fuente: OCDE, *Product Market Regulation Database* y *World Bank Enterprise Data*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932384097

relativamente altas en México. El porcentaje de empresas que identifican la concesión de licencias y permisos para operar como obstáculos importantes es alto en comparación internacional y también lo es la puntuación en el indicador de la OCDE denominado regulación del mercado de productos, lo cual indica una reglamentación relativamente restrictiva y trámites complicados (Gráfica 4.5). Sin embargo, México está progresando en este sentido. La reciente introducción de la ventanilla única electrónica *tuempresa.gob.mx* para cumplir con la regulación federal en la apertura de empresas se expone en el Capítulo 3. La investigación sobre esfuerzos anteriores de México por reducir el tiempo necesario para el cumplimiento de la reglamentación municipal para constituir una empresa conforme al Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) sugiere que esto puede tener un efecto positivo en la formalidad. La reducción del número de días requeridos para constituir una empresa de 30 a 1.4 disminuyó los costos de formalización. La evidencia sugiere que esto ha dado lugar a un aumento moderado pero sólido del registro de empresas. Kaplan *et al.* (2007) calculan un aumento en el flujo de empresas recién inscritas de aproximadamente

4%-8%, basándose en datos del IMSS, institución de seguridad social, lo que corresponde a alrededor de 12 a 19 empleos formales nuevos creados por municipio y mes, como resultado del SARE. Bruhn (2008) encuentra un efecto mayor basándose en las encuestas de empleo, lo que incluye datos sobre empresarios, además de los empleados asalariados. El efecto estimado corresponde a un aumento de 6% en el inventario de empresas registradas.

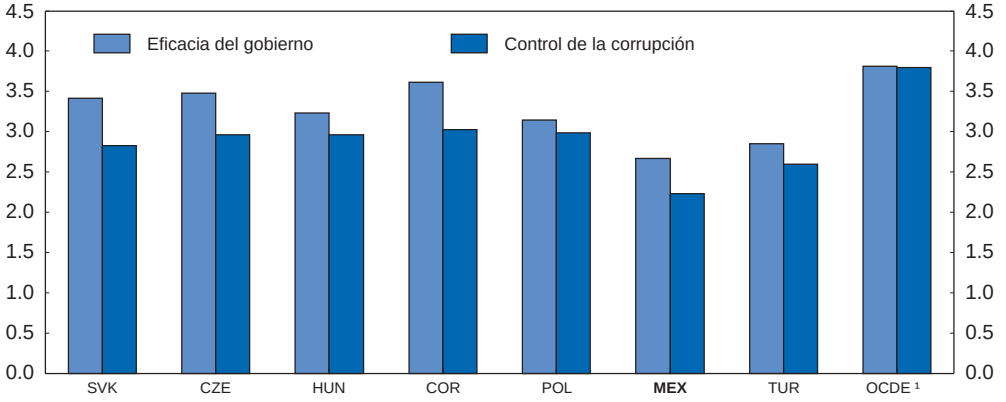
Sin embargo, la reforma parece haber hecho poco para promover la integración a la economía formal de empresas anteriormente informales. La mayor parte del efecto procede más bien de las nuevas empresas. Una posible explicación de ello sería que los costos de legalizarse —por ejemplo, aportaciones a la seguridad social e impuestos— son más importantes que los costos de inscripción. Las empresas poco productivas, entonces, seguirían teniendo un incentivo para evitar integrarse a la economía formal. De hecho, los dos estudios antes comentados aportan pruebas de que los propietarios de empresas informales tienen menos capacidad que los de las empresas formales o los trabajadores en el sector formal.

La corrupción puede limitar los beneficios de las mayores facilidades para registrarse. Si la corrupción es generalizada, las empresas quizá prefieran ocultarse simplemente para evitar el contacto con funcionarios que puedan pedir sobornos. Es más, los beneficios de la formalización podrían ser menores ya que no mejoraría el cumplimiento de los contratos en la medida que podría esperarse. Kaplan *et al.* (2007) mencionan evidencia anecdótica de que los reglamentos de salud y seguridad a menudo son usados por los burócratas para obtener sobornos, pues los funcionarios buscan hasta el menor incumplimiento. Estos autores también encuentran que el programa del SARE fue menos exitoso en los municipios con mayores niveles de corrupción. En consecuencia, combatir la corrupción será un factor decisivo de cualquier programa para promover la integración a la economía formal. Según datos del Banco Mundial, México necesita hacer más para controlar la corrupción y promover la eficacia del gobierno a fin de aumentar los beneficios de formalizarse (Gráfica 4.6).

Sin embargo, aun cuando reducir los costos de inscripción sólo tenga efecto en las nuevas empresas, con el tiempo, esto debería disminuir el peso relativo de las empresas informales. Los esfuerzos de México expuestos en el Capítulo 3 por reducir los costos de hacer negocios de manera más general también deberían ayudar a promover una reasignación de recursos a las empresas formales más productivas, conforme se reduzcan los costos de las mismas.

Gráfica 4.6. **Eficacia del gobierno y control de la corrupción**

Calificado de 0-5 (peor-mejor), 2009



1. Promedio no ponderado.

Fuente: Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators Database.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932384116

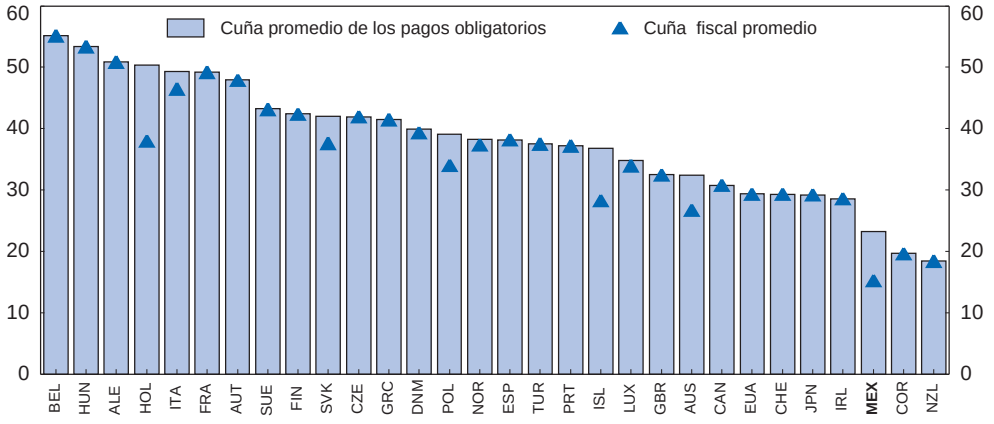
Abordar los efectos de las aportaciones de la seguridad social en la informalidad

En general, los impuestos laborales en México son moderados, pero probablemente hay formas más sencillas de lograr el mismo efecto. La carga impositiva sobre los sueldos promedio en México, incluidos los pagos obligatorios a los fondos de pensiones privadas, es comparativamente baja (Gráfica 4.7), excediendo sólo las de Nueva Zelanda y Corea. Sin embargo, las aportaciones sociales por sí solas son más altas que ésta para los trabajadores que ganan menos. Considerando que son regresivas, debido principalmente a una aportación de base fija que los empleadores tienen que hacer para el sistema de salud, las aportaciones sociales como porcentaje de los salarios son mayores para los trabajadores de salario mínimo, cerca de 40% (Gráfica 4.8). La proporción de empresas mexicanas que refieren el seguro de salud como el obstáculo más fuerte de la regulación laboral para formalizar a los trabajadores es particularmente grande, en comparación con otros países de América Latina (Banco Mundial, 2007). Dado que son poco comunes las aportaciones sociales decrecientes con respecto al ingreso en el extremo inferior de la escala salarial, las aportaciones sociales para los salarios bajos, de hecho, son altas en México, en una comparación internacional. Sin embargo, este efecto se compensa con una deducción fiscal laboral, el Subsidio para el Empleo, que es más alta que la aportación fija de salud para los salarios más bajos. Hace poco, México introdujo otras deducciones al impuesto sobre la renta para las empresas que contraten trabajadores que se inscriban en el sistema de seguridad social por vez primera, el Programa de Primer Empleo. Esto bajaría más los costos laborales para esos trabajadores. La combinación total de baja carga tributaria, aportaciones altas a la seguridad social, Subsidio para el Empleo y ahora el Programa de Primer Empleo implica que la carga al incorporar todos estos factores es moderada, pero compensar las elevadas cargas sociales con deducciones y créditos fiscales para trabajadores y empleadores es una forma relativamente complicada de asegurar una carga fiscal moderada para los trabajadores con bajos salarios. Sería más fácil y más transparente hacer más progresivas las cargas sociales.

Las cargas sociales sobre los trabajadores con bajos salarios podrían reducirse introduciendo una carga por concepto de salud que sea proporcional a los salarios,

Gráfica 4.7. **Carga promedio de los pagos obligatorios y carga tributaria promedio**

Como porcentaje de los costos laborales totales aumentados, 2009

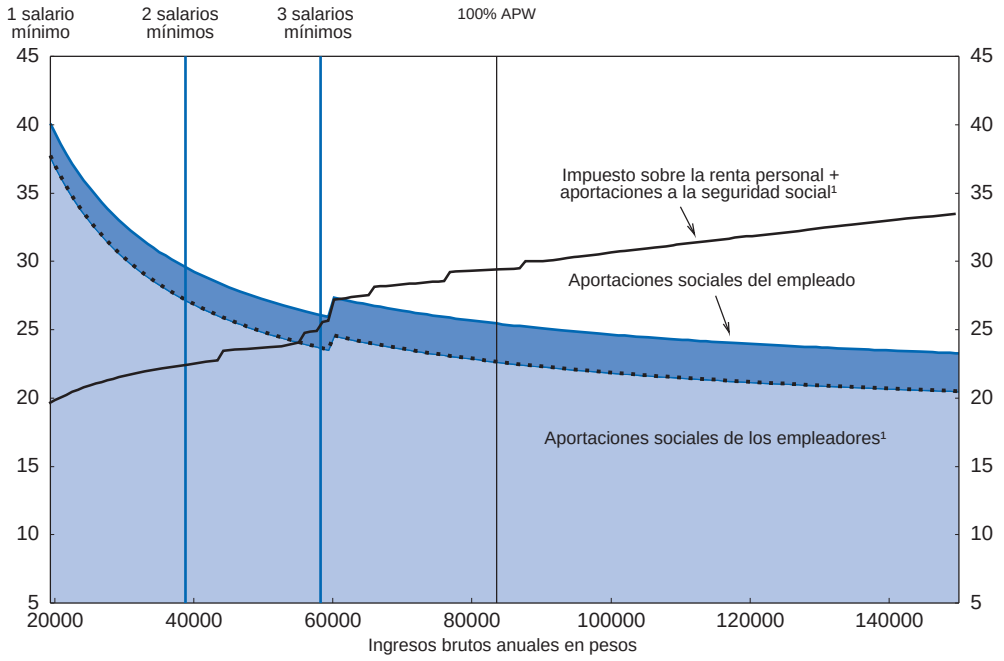


Fuente: OCDE, *Taxing Wages Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932384135

Gráfica 4.8. **Cargas sociales en México**

2009, porcentaje de los ingresos



1. Incluye aportaciones hechas por los empleadores para el Fondo de Ahorro para el Retiro (SAR) y para el fondo para la vivienda (INFONAVIT), así como para liquidar un seguro por vejez.

Fuente: OCDE, *Taxing Wages 2008-2009*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932384154

disminuyendo así la carga sobre los trabajadores con los salarios más bajos, a la vez que se aumenta para los trabajadores con los salarios más altos. También podrían considerarse tasas reducidas para los trabajadores con los salarios más bajos. Esto podría ponerse en práctica en una forma fiscalmente neutral. Tales medidas permitirían reducir la carga fiscal sobre los trabajadores con salarios aún más bajos. Alternativamente, las deducciones y los créditos fiscales podrían limitarse para ampliar la base tributaria, en especial si México quisiera mantener una carga fiscal baja pero positiva sobre los trabajadores con bajos salarios por razones de equidad. De cualquier manera, los efectos y la eficiencia del Subsidio para el Empleo y del Programa de Primer Empleo deberían evaluarse, así como los efectos de cargas sociales más progresivas, a fin de tomar estas decisiones.

Aunque la carga fiscal sobre el trabajo no parece ser muy alta en México, existen razones para pensar que el efecto de las cargas sociales sobre la formalidad podría ser más fuerte de lo que la carga tributaria sobre el trabajo indica por sí misma:

- En primer lugar, las cargas de seguridad social son elevadas en relación con la carga tributaria sobre las pequeñas empresas. Las cargas sociales deben pagarse sobre el primer peso devengado, mientras que el ingreso de las pequeñas empresas es libre de impuestos hasta por cuatro salarios mínimos. El Subsidio para el Empleo y el Programa de Primer Empleo reducen la carga tributaria sobre los trabajadores con bajos salarios y en algunos casos sobre sus empleadores. Sin embargo, la estructura de las cargas sociales e impuestos de las pequeñas empresas aumentan la carga tributaria total sobre las pequeñas empresas que declaran a sus trabajadores, ya que el beneficio de

deducibilidad fiscal de las cargas sociales es más bajo conforme sea más baja la base tributaria empresarial. Esto también es un incentivo para que los trabajadores elijan trabajar por su cuenta en vez del empleo asalariado en la medida en que no valoran plenamente los servicios de la seguridad social. Por tanto, valdría la pena considerar la reestructuración de la carga tributaria mediante la reducción de la carga sobre el trabajo de bajos ingresos mientras se aumentan otros impuestos, incluyendo los relativos a las pequeñas empresas (OCDE, 2008).

- Algunos trabajadores con bajos salarios pueden valorar ciertos servicios incluidos en el paquete obligatorio de la seguridad social en menos de su costo. Esto reduciría los incentivos para contribuir a éste. Menos de la mitad de los trabajadores con bajos salarios logran conservar sus trabajos en el sector formal durante 25 años de su vida laboral, lo cual garantizaría una pensión mínima aproximadamente equivalente al salario mínimo (Casal y Hoyo, 2007). Además, los ahorros para los trabajadores de ingresos medianos a menudo son demasiado bajos como para generar un ingreso adecuado de jubilación. La capacidad del sector salud es baja en términos de enfermeras y médicos respecto a la población, en comparación con otros países de la OCDE, y en en términos de camas de hospital, es baja incluso en comparación con Turquía. La fragmentación del sistema en los sectores formal e informal, así como entre el sector público y el privado, contribuye a limitar la calidad y la eficiencia, por ejemplo, porque es difícil compartir capacidad. Por último, el acceso a créditos para vivienda del organismo de vivienda de la seguridad social (INFONAVIT), a guarderías y actividades recreativas es muy limitado, en particular, para los trabajadores con bajos salarios que no viven en las áreas urbanas.
- Además, debe tomarse en cuenta la capacidad deficiente para la aplicación de la ley. En México, abundan los trabajadores con bajos salarios y la capacidad para la aplicación de la ley sigue siendo relativamente deficiente, pese a los adelantos recientes, sobre todo debido a los bajos niveles de personal en el cuerpo de inspectores laborales. Esto facilita más la evasión de las cargas sociales (OCDE, 2008).

Eliminar servicios del paquete de seguridad social, que serían mejor financiados con impuestos generales, ayudaría a hacerlo más atractivo para los trabajadores pobres y los rurales. Algunos de los servicios del paquete de seguridad social apenas son asequibles a los trabajadores pobres y los rurales, quienes tienen que seguir contribuyendo a su financiamiento a través de las cargas sociales. Probablemente éstos podrían proporcionarse de manera más eficiente si se integraran con programas equivalentes para trabajadores informales financiados con impuestos. Esto incluye prestaciones para vivienda, guardería y actividades recreativas. Las guarderías de la seguridad social son limitadas y asequibles principalmente en las áreas urbanas. Las instalaciones deportivas e infraestructura para actividades recreativas se ubican también en áreas urbanas y, por ende, difícilmente son asequibles para los trabajadores rurales. Las hipotecas subsidiadas se asignan a partir de un sistema de puntos que favorece a los trabajadores con los ingresos más altos, aunque en los últimos años el gobierno se ha esforzado por facilitar el acceso a crédito hipotecario subsidiado por el fondo para la vivienda de la seguridad social, a los trabajadores con ingresos bajos. Tendría sentido eliminar las prestaciones para vivienda, guarderías y actividades recreativas del paquete de seguridad social, y fusionarlas con programas equivalentes financiados por impuestos. Esto ayudaría a reducir las aportaciones sociales eliminando los factores disuasivos para formalizar a los trabajadores pobres y los rurales, que ahora deben pagar por esos servicios aunque tengan acceso limitado a ellos. Aunque los trabajadores con bajos salarios probablemente tengan que seguir contribuyendo a

financiar esos servicios cuando sean financiados por impuestos, esto ya no dependería de su situación laboral. Por consiguiente, disminuirían los factores disuasivos para formalizarse. El gobierno ya introdujo la posibilidad de excentar del pago de una parte de las cargas sociales a los jornaleros rurales y a los trabajadores de la construcción para compensar el hecho de que tienen acceso limitado a algunos de los servicios. Sin embargo, eliminar por completo esos servicios del paquete de seguridad social parece preferible, porque el grupo de trabajadores que tiene acceso limitado a ellos no se limita a los trabajadores de la construcción y a los jornaleros rurales. Esto permitiría integrar estos servicios con programas equivalentes financiados con impuestos que ya existen para los trabajadores informales, con la oportunidad de mejorar la planificación estratégica y, en consecuencia, la eficiencia de los programas.

También tendría sentido pensar en tomar medidas encaminadas a establecer un régimen de atención básica de salud integrado. Actualmente hay dos sistemas de salud de la seguridad social: para el sector privado, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y para el sector público, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que son financiados con cargas sociales; así como un nuevo sistema, financiado en buena medida con impuestos, el Seguro Popular, para trabajadores sin acceso a la seguridad social y que también cubre a los familiares que dependen de ellos. México introdujo este sistema para asegurar una cobertura universal del seguro de salud como un primer peldaño para un sistema unificado y universal. México ha logrado avances importantes al ampliar la cobertura del seguro de salud básica a la fuerza laboral informal a través del Seguro Popular, introducido en 2003, con una cobertura prevista de casi 50 millones de personas en 2011. Esto es positivo desde una perspectiva de salud pública, pero trabajar para un sistema de atención de salud más integrado podría aumentar la eficiencia y evitar cualquier factor disuasivo para la formalización que pudiera surgir de diferencias en los planes de financiamiento. Empero, es importante notar que por ahora la mayoría de los estudios no han encontrado pruebas de que la introducción del Seguro Popular hubiera agrandado el sector informal (Knox, 2008; Barros, 2009; y Heckman y Villarreal, 2010), aunque un estudio sí encontró un pequeño efecto negativo en la creación de trabajo formal (Bosch y Campos-Vázquez, 2010). México debe seguir monitoreando con atención este asunto. De cualquier modo, integrar los diferentes sistemas de atención de salud de México también podría ayudar a aumentar su calidad, elevando los incentivos para que los trabajadores se formalicen. En la actualidad, cada sistema de atención de salud tiene su propia infraestructura y proveedores. Compartir esta capacidad ha sido difícil, lo que ha dado lugar a ineficiencias. Por ejemplo, cierta capacidad es subutilizada mientras que hay cuellos de botella en otras partes, a menudo en la misma ciudad.

México está trabajando ya para integrar sus distintos sistemas de atención de salud con objeto de lograr incrementos de eficiencia. Los diferentes sistemas de atención de salud han empezado a comprar juntos medicinas de patente. Esto ha generado ahorros anuales de aproximadamente 9 mil millones de pesos cada año, según cifras calculadas por el gobierno. Gracias a una nueva base de datos integrada, la información de salud ahora puede transferirse con más facilidad entre los distintos sistemas de atención de salud. La Secretaría de Salud está redactando protocolos clínicos de 400 enfermedades para los tres sistemas de salud, para asegurar de este modo que los estándares coincidan. Por último, la Secretaría de Salud ha creado ya un sistema de tarifas comunes para los tres sistemas de salud. Esto facilitará compartir la capacidad, aumentando la eficiencia. Eventualmente, cada sistema de salud debería ser capaz de comprar servicios de cualquier proveedor. Continuar el proceso de integración de esta manera debería aumentar la eficiencia.

Tomar medidas para planes de financiamiento por impuestos o de financiamiento integrado de otro tipo a fin de brindar una atención de salud básica universal podría reducir las cargas sociales en forma considerable. En el extremo, de tomar medidas para el financiamiento por impuestos completo del sistema de atención de salud, se reducirían las cargas sociales para los trabajadores de salario mínimo de casi 40% del salario a poco más de 16%, y de 28% a 16% para los trabajadores que ganan dos salarios mínimos. En función de cómo se financie esto, también ayudaría a reducir todavía más, la carga tributaria para los trabajadores de bajos salarios, aumentando la demanda de este grupo de trabajadores en la medida en que la incidencia fiscal recae sobre el empleador. Sin embargo, quizá México quiera mantener una reducida tasa fiscal positiva en los trabajadores de bajos salarios, de manera que sigan contribuyendo a los servicios públicos que utilizan. Financiar el paquete de atención de salud a través de impuestos sobre la renta progresivos —tasas más altas o una base más amplia— reduciría de manera inequívoca la carga fiscal sobre los trabajadores con bajos ingresos, pero otras opciones de financiamiento podrían tener efectos similares. Retirar las exenciones del IVA y las tasas cero, como se sugiere en el Capítulo 2, al tiempo que se compensan los deciles de ingresos más bajos con transferencias fiscales focalizadas también reduciría la carga de financiamiento en los trabajadores de bajos salarios del sector formal. Sin embargo, dichas opciones exigirían una reforma fiscal integral. En la medida en que es difícil lograr esto, podrían considerarse otras opciones de financiamiento. Por ejemplo, México podría limitar el financiamiento fiscal a un paquete de atención de salud muy básico para todos los ciudadanos. O bien, el paquete podría financiarse mediante cuotas, que podrían no aplicarse a las familias de más bajos ingresos. El paquete podría ser relativamente limitado, cubriendo sólo un conjunto de enfermedades con gastos catastróficos, como era la intención originalmente del Seguro Popular. Los servicios que no se incluyan en este paquete básico podrían financiarse con cargas sociales para los trabajadores con empleo formal. O bien, podría ofrecerse una selección de seguros complementarios pagando cuotas respectivas. Los esfuerzos de México por ampliar la cobertura del seguro de salud básico son muy positivos, pero debe asegurarse un financiamiento sostenible.

En España, la unificación de los sistemas de salud transitando hacia un sistema financiado con impuestos combinada con una mejor ejecución de la normatividad tributaria ha ayudado a fortalecer los ingresos fiscales considerablemente a lo largo del tiempo, como se expone en el Capítulo 2. También ha mejorado la cobertura de atención de salud (Banco Mundial, 2007; Zubiri, 2006). La reducción asociada en las aportaciones sociales se usó para financiar pensiones y un sistema de beneficios por desempleo, lo cual puede haber ayudado a aumentar el cumplimiento de la regulación tributaria y laboral. La investigación ha demostrado que aumentar la calidad de los servicios públicos puede ayudar a consolidar la disposición para pagar impuestos, como se explica en el Capítulo 2. Aunque el desempleo estructural aumentó abruptamente en España a raíz de estas reformas, esto probablemente no tiene relación con ninguna de estas reformas. Dicho aumento está más relacionado con diferentes choques, incluyendo aquéllos de los precios del petróleo y la apertura de la economía al mercado común europeo, en el contexto de leyes laborales relativamente rígidas y, por tanto, flexibilidad salarial limitada. Algunos países de la OCDE con tasas de desempleo bajas ofrecen prestaciones mucho más generosas que España.

En México, hay posibilidades de destinar una proporción más grande de las cargas sociales a las pensiones o a los beneficios por desempleo, y esto sería positivo. Puede ayudar a que el paquete de seguridad social sea más atractivo para los trabajadores, promoviendo así su integración a la economía formal. La tasa de reemplazo de las pensiones puede ser bastante baja, en especial para los trabajadores de ingresos medios. Los trabajadores de

bajos ingresos, que a menudo tienen historiales laborales irregulares, pues entran y salen del empleo formal, en muchos casos batallan para permanecer en el sector formal durante 25 años, que es el requisito para obtener una pensión mínima apenas por encima del salario mínimo independientemente de si los fondos acumulados en la cuenta de pensión basten para cubrir esto. En ese sentido, aumentar los recursos que van a las cuentas de pensión de los trabajadores sería positivo. Incrementaría el valor del paquete de seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos. También hay razones para destinar mayores recursos al beneficio por desempleo.

El gobierno ha sometido a consideración del Congreso una propuesta que redireccionaría los recursos del fondo para la vivienda a las pensiones, y esto es positivo. Actualmente, el fondo para la vivienda, administrado por el INFONAVIT, recibe 5% de los salarios brutos; la cuenta de pensión recibe 6.5% más un subsidio (cuota social). La propuesta redireccionaría paulatinamente los recursos del INFONAVIT a una subcuenta de uso flexible del sistema de pensiones, hasta que las aportaciones a este último lleguen a 10.5% de los salarios. A partir de 2018, el INFONAVIT sólo recibiría 1% de los salarios brutos. Los recursos depositados en la subcuenta flexible seguirían estando a disposición de los trabajadores individuales para que los usen en vivienda. Al mismo tiempo, la propuesta fortalecería la capacidad de ahorro para la jubilación de los trabajadores. La idea subyacente es que el INFONAVIT ha aumentado su eficiencia y ahora refinanciarse en el mercado. De no hacerse la reforma, se estima que acumularía un gran superávit a largo plazo. Como los ahorros de la pensión de muchos trabajadores son muy bajos para ofrecerles un ingreso adecuado en la vejez, aumentar los fondos que van a la cuenta de pensión sería positivo.

Sin embargo, se necesitaría una reforma de pensiones más integral para proporcionar una verdadera cobertura de pensión básica para todos, en tanto se conservan los incentivos para ahorrar. La reforma probablemente necesitaría ofrecer una pensión no contributiva básica tras una evaluación socioeconómica y complementos para quienes no logren ahorrar lo suficiente, como sucede en Chile. Pero una reforma de ese tipo debe calibrarse cuidadosamente, para ofrecer suficientes incentivos a los trabajadores de bajos salarios para que ahorren. Por tanto, una reforma integral que tome en cuenta estos propósitos es preferible a los esfuerzos de reforma faltos de coordinación y poco sistemáticos que se realizan ahora, ya que, en algunos estados, como en la Ciudad de México, se han introducido pensiones no contributivas de manera aislada. Esto podría dar lugar a una peligrosa carrera ascendente que pudiera conducir vertiginosamente a problemas de financiamiento. Además, es importante que México termine la transición de su sistema de pensiones con prestaciones definidas hacia uno de aportaciones definidas financiado con capital antes de introducir una pensión no contributiva básica para coordinar los diferentes pilares. Ha habido esfuerzos de reforma muy importantes que transformaron el sistema nacional de pensiones para los empleados del sector privado (IMSS), para los empleados del gobierno federal (ISSSTE) y de varias empresas públicas, de modo que la mayoría de los trabajadores actualmente participan en un sistema de aportaciones definidas. Sin embargo, el sistema de pensiones de PEMEX y algunos sistemas con fuertes insuficiencias de fondos de empresas públicas y de empleados públicos estatales aún deben reformarse. El gobierno federal debería trabajar con los estados a fin de promover esta transición y diseñar una pensión no contributiva básica conjuntamente, una vez que esté instituido un pilar nacional financiado con capital.

Por último, ampliar la obligación de contribuir a la seguridad social a los trabajadores independientes podría mejorar la cobertura, al tiempo que limita los incentivos para seguir en la informalidad a través del autoempleo. Sin embargo, esto plantearía dificultades

importantes de implementación. Empero, debe considerarse por lo menos para los trabajadores de más altos ingresos. La proporción de trabajadores independientes en México es alta y la cobertura universal sería un objetivo importante para algunos de los servicios que proporciona el paquete de seguridad social mexicana, incluyendo las pensiones y los servicios de salud. Esto probablemente daría lugar a historiales de aportaciones más prolongados para los trabajadores que entran y salen frecuentemente del sector formal, asegurando así un mayor ingreso de jubilación para ellos. Además, reduciría los incentivos para que las empresas usen los servicios de trabajadores independientes en lugar de asalariados. También disminuiría los incentivos para que los trabajadores evitaran integrarse a la economía formal. Las experiencias con una reforma de ese tipo han sido favorables en los sistemas de pensiones del Reino Unido y Hong Kong, China (Hu y Stewart, 2009). Chile también está trabajando para ampliar la obligación de comprar un seguro de pensión a los trabajadores independientes.

Combatir la informalidad exige una estrategia amplia de largo plazo que no es fácil implementar y que tomará tiempo en surtir efecto. El gran número de trabajadores de baja productividad en México que luchan por prosperar en la economía formal no podrán mejorar sus habilidades de manera suficiente en un periodo corto. Sin embargo, México puede tomar algunas medidas para hacer menos costoso y más atractivo sumarse a la economía formal. Es probable que esto tenga un efecto positivo sobre la productividad agregada de la economía, independientemente de la capacidad de esos trabajadores para mejorar sus habilidades.

Recuadro 4.4. **Principales recomendaciones para reducir la informalidad**

- Aprobar e implementar la propuesta de reforma laboral.
- Considerar la simplificación de los procedimientos para el despido de trabajadores por motivos de rendimiento deficiente o duplicidad de funciones. Revisar si la plantilla de inspectores laborales necesita más personal para hacer cumplir las leyes laborales.
- Continuar esforzándose en la reducción de la carga regulatoria de las empresas, combatir la corrupción y promover la eficacia del gobierno.
- Considerar la posibilidad de sustraer las guarderías, la ayuda para vivienda y los servicios recreativos del paquete obligatorio de seguridad social, y fusionarlos con servicios equivalentes para la población general financiados con impuestos.
- Continuar los esfuerzos de integración de los distintos paquetes de atención de salud para obtener incrementos en eficiencia. Considerar la transición hacia el financiamiento integrado de un paquete básico de servicios de salud universal.
- Aprobar e implementar la propuesta de reforma para canalizar los recursos del fondo de vivienda de la seguridad social a la cuenta de pensión.
- Trabajar con los estados para completar la transición de un sistema de pensión con prestaciones definidas a uno con aportaciones definidas financiado con capital, y considerar la posibilidad de introducir un pilar de pensión no contributivo y complementos para los trabajadores con saldos bajos en sus cuentas de pensiones, que estén diseñados para conservar los incentivos al ahorro.
- Pensar en ampliar la obligación de contribuir a la seguridad social a los trabajadores independientes.

Bibliografía

Acemoglu, D. y R. Shimer (2000), "Productivity gains from unemployment insurance", *European Economic Review*, Núm. 44, Elsevier Science B.V., Amsterdam, pp. 1195-1224.

Alcaraz, C., D. Chiquiar y M. Ramos-Francia (2008), "Diferenciales salariales intersectoriales y el cambio en la composición del empleo urbano de la economía mexicana en 2001-2004", *Banco de México Working Papers,* Núm. 6, Banco de México, Ciudad de México.

Banco Mundial (2006), *Enterprise Surveys – Mexico Country Profile*, Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial, (2007), *Informality: Exit and Exclusion. Latin American and Caribbean Region*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Bargain, O. y P. Kwenda (2010), "Is informality bad? Evidence from Brazil, Mexico and South Africa", *IZA Discussion Papers*, Núm. 4711, IZA, Bonn.

Barros, R. (2009), "Wealthier, but not much healthier: Effects of a health insurance program for the poor in Mexico", *Stanford Institute for Economic Policy Research Working Paper*, Núm. 2, Stanford University, Stanford, C.A.

Bosch, M. y W. Maloney (2008), "Cyclical movements in unemployment and informality in developing countries", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 4648, Banco Mundial, Washington, D.C.

Bosch, M. y R. Campos-Vázquez (2010), "The trade-offs of social assistance programs in the labour market: The case of the Seguro Popular programme in Mexico", Centro de Estudios Económicos, *Documento de Trabajo*, Núm. 12, El Colegio de México, Ciudad de México.

Bruhn, M. (2008), "License to sell: The effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 4538, Banco Mundial, Washington, D.C.

Casal, J.-A. y C. Hoyo (2007), "Costo fiscal de la reforma a la Ley del Seguro Social", *Coordinación General de Estudios conómicos, Documento del Trabajo Núm. 2*, Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro, Ciudad de México.

Fajnzylber, P., W. Maloney y G. Monets-Rojas (2006), "Releasing constraints to growth or pushing on a string? The impact of credit, training, business associations and taxes on the performance of Mexican micro-firms", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 3807, Banco Mundial, Washington, D.C.

Fajnzylber, P., W. Maloney y G. Monets-Rojas (2009), "Does formality improve micro-firm performance? Quasi-experimental evidence from the Brazilian SIMPLES Program", *IZA Discussion Paper Series*, Núm. 4531, IZA, Bonn.

Farrell, D. (2004), "The hidden dangers of the informal economy", *McKinsey Quarterly*, Núm. 3, McKinsey and Company, Nueva York, N.Y., pp. 26-37.

Gruber, J. (1997), "The consumption smoothing benefits of unemployment insurance", *The American Economic Review*, Vol. 87, Núm. 1, American Economic Association, Pittsburgh, pp. 192-205.

Heckman, J. y C. Villarreal (2010), "Policies to promote growth and economic efficiency in Mexico", *IZA Discussion Paper,* Núm. 4740, IZA, Bonn.

Hartley, G.R., J.C. van Ours y M. Vodopivec (2010), "Incentive effects of unemployment insurance savings accounts: Evidence from Chile", *IZA Discussion Paper Series,* Núm. 4681, IZA, Bonn.

Hu, Y. y F. Stewart (2009), "Pension coverage and informal sector workers: International experiences", *OECD Working Paper on Insurance and Private Pensions*, Núm. 31, OCDE, París.

Kaplan, D., E. Piedra y E. Seira (2007), "Entry regulation and business start-ups: Evidence from Mexico", *World Bank Policy Research Working Paper Series*, Núm. 4322, Banco Mundial, Washington, D.C.

Kenyon, T. (2007), "A framework for thinking about enterprise formalization policies in developing countries", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 4235, Banco Mundial, Washington, D.C.

Knox, M. (2008), "Health insurance for all: An evaluation of Mexico's Seguro Popular program", documento presentado en el UC Berkeley Development Lunch, Department of Economics, University of California, Berkeley, Cal.

La Porta, R. y A. Shleifer (2008), "The unofficial economy and economic development", *Brookings Papers on Economic Activity*, The Brookings Press, Washington, D,C., pp. 275-352.

Levy, S. (2008), "Social policy, informality, and economic growth in Mexico", The Brookings Press, Washington, D.C.

López Acevedo, G. (2002), "Determinants of technology adoption in Mexico", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 2780, Banco Mundial, Washington, D.C.

López Acevedo G., M. Tinajero y M. Rubio (2005), "Mexico: Human capital effects on wages and productivity", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 3791, Banco Mundial, Washington, D.C.

Maloney, W. (1999), "Does informality imply segmentation in urban labour markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico", *World Bank Economic Review,* Vol. 13, Núm. 3, banco Mundial, Washington, D.C., pp. 275-302.

OCDE (2007a), *Getting it right – OECD Perspectives on Policy Challenges in Mexico*, OCDE, París.

OCDE (2007b), "Competition policy and the informal economy", *Competition Policy Roundtables*, OCDE, París.

OCDE (2008), *OECD Employment Outlook*, OCDE, París.

Pagés, C. y M. Stampini (2009), "No education, no good Jobs? Evidence on the relationship between education and labour market segmentation", *Journal of Comparative Economics,* Vol. 37, Núm. 3, Elsevier, Amsterdam, pp. 387-401.

Schneider, F., A. Buehn y C. Montenegro (2010), "New estimates for the shadow economies all over the world", *International Economic Journal*, Vol. 24, Núm. 4, Routledge Press, Abingdon, Oxon, pp. 443-461.

Stiglitz, J. y J. Yun (2002), "Integration of unemployment insurance within retirement insurance", *NBER Working Paper Series*, Núm. 9199, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Zubriri, I. (2006), "Social protection and social security contributions in Spain", *International Studies Program Working Paper Series*, Núm. 6-8, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudios económicos de la OCDE

MÉXICO

TEMA DESTACADO: LA REFORMA FISCAL PARA UNA ECONOMÍA MEXICANA MÁS FUERTE, MÁS JUSTA Y MÁS LIMPIA

Las ediciones más recientes

Alemania, marzo 2010
Australia, noviembre 2010
Austria, julio 2009
Bélgica, julio 2009
Brasil, julio 2009
Canadá, septiembre 2010
Chile, enero 2010
China, febrero 2010
Corea, junio 2010
Dinamarca, noviembre 2009
Eslovenia, febrero 2011
España, diciembre 2010
Estados Unidos, septiembre 2010
Estonia, abril 2011
Federación Rusa, julio 2009
Finlandia, abril 2010
Francia, marzo 2011
Grecia, julio 2009
Hungría, febrero 2010
India, octubre 2007
Indonesia, noviembre 2010
Irlanda, noviembre 2009
Islandia, septiembre 2009
Israel, enero 2010
Italia, mayo 2011
Japón, septiembre 2009
Luxemburgo, mayo 2010
México, mayo 2011
Noruega, marzo 2010
Nueva Zelanda, abril 2011
Países Bajos, junio 2010
Polonia, abril 2010
Portugal, septiembre 2010
Reino Unido, marzo 2011
República Checa, abril 2010
República Eslovaca, noviembre 2010
República Federal de Yugoslavia, enero 2003
Rumania, octubre 2002
Sudáfrica, julio 2010
Suecia, enero 2011
Suiza, diciembre 2009
Turquía, septiembre 2010
Ucrania, septiembre 2007
Unión Europea, septiembre 2009
Zona Euro, diciembre 2010

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2011), *Estudios económicos de la OCDE*, México, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es
Este trabajo está publicado en *OECDiLibrary*, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** y no dude en contactarnos para más información.

Volumen 2011/8
Mayo 2011

OECD publishing
www.oecd.org/publishing

ASOCIACIÓN MEXICANA DE SECRETARIOS DE DESARROLLO ECONÓMICO, A.C.

ISSN 0376-6438
2011 SUBSCRIPTION (18 ISSUES)
ISSN 1995-3666
SUBSCRIPTION BY COUNTRY

ISBN 978-92-64-11592-7
10 2011 07 4 P

