

Evaluación y recomendaciones

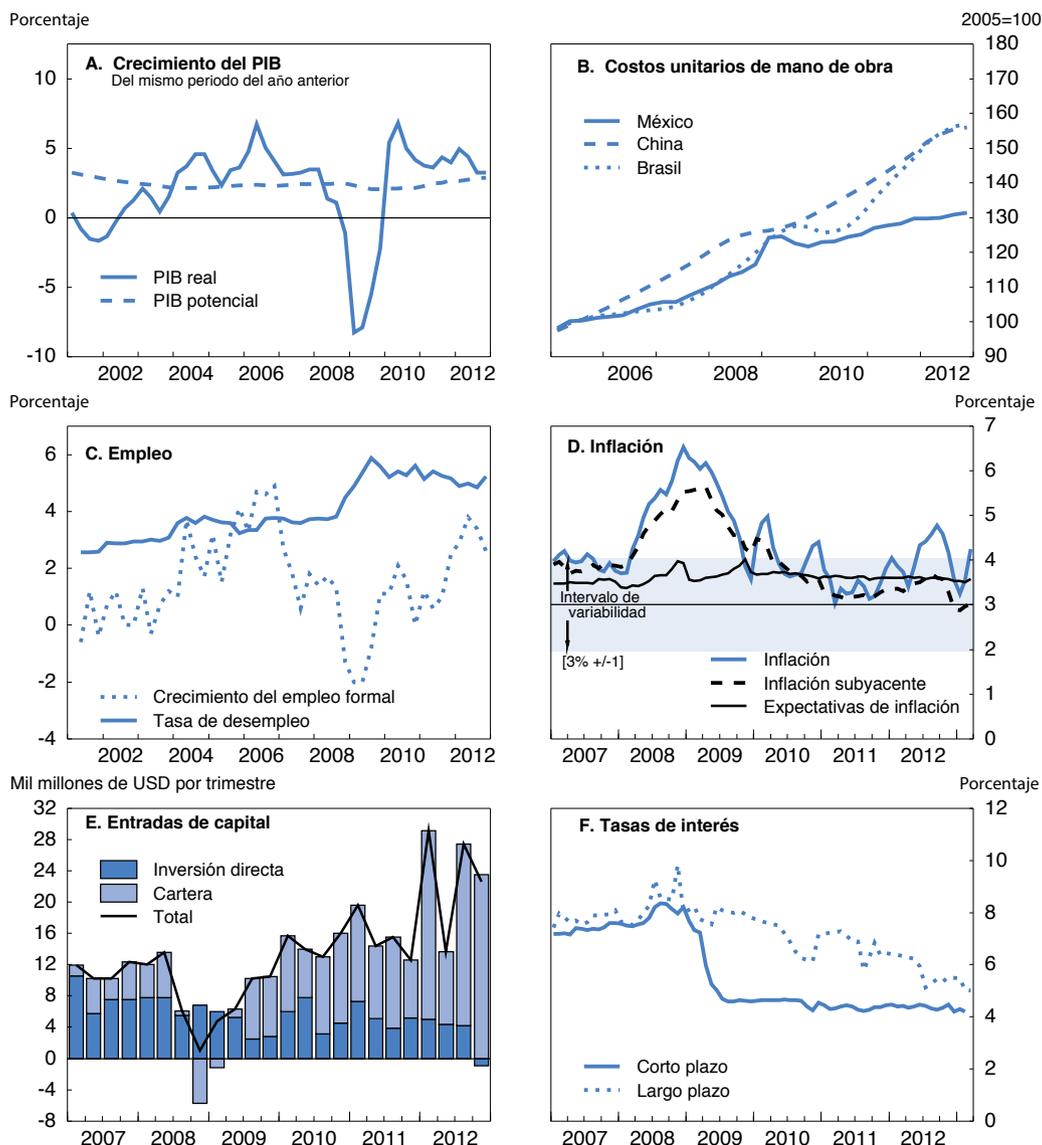
Hacer realidad las reformas

Las reformas estructurales importantes que se han llevado a cabo durante los últimos años han mejorado el desempeño económico de México y el aumento de su capacidad de resistencia frente a los choques externos. Sin embargo, todavía existe un amplio margen para reformas en varios de los principales ámbitos institucionales, tanto para aplicar plenamente las medidas ya legisladas como para tomar nuevas medidas, con el objeto de acelerar el ritmo de convergencia hacia niveles de vida más altos y mejorar las condiciones sociales entre la gran cantidad de familias que viven en la pobreza. El Pacto por México (Pacto), un acuerdo multipartidista que abarca 95 compromisos importantes de reforma, firmado por el nuevo gobierno y los representantes de los principales partidos políticos, es, por tanto, bienvenido. Los compromisos incluyen las prioridades esenciales de políticas que se necesitan para garantizar un mayor crecimiento y bienestar material, así como para promover la sustentabilidad. Por otra parte, el Pacto cuenta con el apoyo de un consejo rector y consejos de coordinación legislativa y técnica, con lo cual incorpora mecanismos de control y calendarios que deberían ayudar a garantizar que los compromisos se sigan realmente hasta cumplirlos. Muchas de las medidas legales y políticas propuestas del Pacto fueron identificadas como prioridades de política en *Estudios económicos de México* previos, y cubren casi todos los ámbitos de política contemplados en las recomendaciones de la OCDE aún pendientes (véase el Anexo A.1, El progreso en la reforma estructural).

Si bien las reformas previstas en el Pacto son ambiciosas, no van lo suficientemente lejos en algunas áreas; no obstante, constituyen pasos importantes en la dirección correcta. Las áreas clave donde se podrían ampliar las reformas incluyen una eliminación más integral de las barreras contra la competencia, la implementación de importantes reformas en el sistema de justicia civil, el fomento de un marco más completo para el crecimiento verde, y el emprendimiento de amplias reformas al federalismo fiscal. Estas áreas se abordan en mayor detalle en este *Estudio*.

Políticas macroeconómicas a corto y mediano plazos

Las políticas macroeconómicas de México son sólidas y su credibilidad ante los mercados ha ayudado al país a evitar las consecuencias persistentes de la crisis financiera global. La economía ha crecido por encima de su tasa potencial desde 2010 (véase la gráfica 1, panel A), gracias a una rápida recuperación de la crisis financiera de 2008-2009, la cual dejó una considerable capacidad disponible. El crecimiento fue respaldado por la ampliación de la demanda interna y una mayor penetración en el mercado de exportación, además de las mejoras sustanciales en los costos unitarios de mano de obra en términos

Gráfica 1. **Indicadores macroeconómicos**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); OCDE, *Economic Outlook Database*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803952>

relativos, resultado de aumentos salariales moderados (panel B). Esto fue acompañado por ganancias en el empleo formal (panel C). El crecimiento se desacelerará en 2013 debido a una débil recuperación en Estados Unidos, destino de más de tres cuartas partes de las exportaciones no petroleras de México, y a la aún lenta demanda internacional, la cual moderará las exportaciones y la inversión de México. Sin embargo, se espera que se fortalezca gradualmente el crecimiento del PIB en alrededor de 3.5% en 2014 (véase el cuadro 1), ya que es probable que la demanda mundial y, en especial, la de Estados Unidos, repunte a finales de 2013 y en 2014.

La inflación global sobrepasó el límite superior del intervalo de variabilidad del banco central por algunos meses durante el año pasado (véase la gráfica 1, panel D), pero esto sólo reflejó los efectos de choques temporales, en particular la gripe aviar, una sequía regional y los choques de oferta internacionales. La inflación subyacente aumentó sólo en

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Precios actuales miles de millones de MXN	Variaciones porcentuales, volumen (precios de 2003)				
PIB	11 930.2	5.3	3.9	3.9	3.4	3.7
Consumo privado	7 841.9	5.0	4.4	3.4	3.7	3.6
Consumo gubernamental	1 426.1	2.3	2.1	1.5	1.5	1.3
Formación bruta de capital fijo	2 540.5	0.3	8.3	5.8	2.4	4.7
Demanda interna final	11 808.4	3.6	4.9	3.7	3.2	3.6
Acumulación de existencias ¹	295.7	1.5	- 1.0	0.4	0.4	0.0
Demanda interna total	12 104.2	5.0	3.8	3.8	3.4	3.5
Exportaciones de bienes y servicios	3 295.5	21.7	7.6	4.6	4.7	6.2
Importaciones de bienes y servicios	3 469.5	19.7	7.1	4.1	4.8	5.3
Exportaciones netas ¹	- 174.0	0.3	0.1	0.1	- 0.1	0.2
<i>Indicadores complementarios</i>	-					
Índice de precios al consumo	-	4.2	3.4	4.1	3.4	3.2
Tasa de desempleo ²	-	5.4	5.2	5.0	5.0	4.9
Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) ^{3,4}	-	- 4.3	- 3.4	- 2.9	- 2.3	- 1.9
Saldo de la cuenta corriente ⁴	-	- 0.2	- 0.8	- 0.8	- 1.1	0.5

1. Contribuciones al crecimiento del PIB, cifras nominales en la primera columna.
2. Con base en la Encuesta Nacional de Empleo.
3. Incluye el gobierno central y las empresas públicas. El RFSP se diferencia de la definición de déficit del gobierno en que excluye los ingresos no recurrentes y las operaciones netamente financieras, como los retiros del fondo de estabilización de los ingresos derivados del petróleo.
4. Como porcentaje del PIB.

Fuente: OCDE, *Economic Outlook Database*, actualizado con la información más reciente.

forma marginal y ya ha vuelto a ubicarse justo por debajo de la meta del banco central del 3%, mientras que las expectativas de inflación a mediano y largo plazos se han mantenido firmemente ancladas. En este contexto, en marzo el banco central redujo su tasa de referencia por medio punto porcentual, al percatarse de que había margen para lograr la convergencia hacia la meta de inflación con una tasa de interés más baja. Sin embargo, la inflación global continúa volátil –afectada en particular por los precios de los alimentos– y el banco central necesitará vigilar de cerca la inflación subyacente y sus comunicaciones públicas para garantizar que las expectativas relacionadas con la inflación no resulten afectadas.

La política fiscal se ha llevado a cabo con prudencia, con una reducción gradual del déficit desde el final de la crisis financiera, fortaleciendo aún más la credibilidad del marco de política macroeconómica de México. El gobierno apunta a volver a un equilibrio presupuestario este año (según una definición que excluye la inversión de la empresa paraestatal de petróleo), aumentando la eficiencia del gasto y fomentando mayores ingresos mediante la postergación de la reducción prevista de la tasa máxima de impuesto sobre la renta a personas físicas y morales. Sin embargo, los requerimientos financieros del sector público, una medida del déficit combinado del gobierno federal y de sus empresas, todavía mostrarán un déficit del 2.4% del PIB.

Los riesgos a corto y mediano plazos se relacionan principalmente con una serie de choques o afectaciones potenciales que México podría experimentar provenientes del extranjero. Esto incluye la posibilidad de una desaceleración más pronunciada en Estados Unidos, un empeoramiento de la crisis de la deuda soberana en la zona del euro y la volatilidad de los precios del petróleo y del gas, aunque México tiene espacio en sus políticas monetaria y fiscal para responder a estos riesgos si fuera necesario. El alto grado de dependencia comercial de la economía estadounidense, aun habiéndose reducido en los últimos años, lo hace especialmente vulnerable a la evolución cíclica de su vecino del norte. El papel relevante que desempeña el petróleo en los ingresos del gobierno de México constituye un riesgo a mediano y largo plazos para el presupuesto, si bien el riesgo a corto plazo está cubierto mediante una opción de costos fijos en el mercado de derivados. Los fondos de estabilización, la cobertura de precios de exportación del petróleo y una estructura de deuda conservadora ofrecen alguna protección. Por otra parte, la estrategia de gestión de riesgos del país incluye un fondo para desastres naturales, los bonos catastróficos y el seguro contra exceso de pérdidas para hacer frente a contingencias imprevistas.

Los flujos de inversión extranjera en cartera han cobrado un impulso sustancial, en especial, la inversión en valores de renta fija (véase la gráfica 1, panel E), en un contexto de abundante liquidez global y de menores percepciones del riesgo soberano que han disminuido sustancialmente las tasas de interés a largo plazo de México (véase la gráfica 1, panel F). Estas inversiones en cartera se han intensificado en el último año, junto a algunas otras economías de mercados emergentes que también experimentan entradas de capital a gran escala. Tales flujos financieros se podrían detener y revertir repentinamente si vuelve la aversión al riesgo o si la flexibilización cuantitativa llega a su fin en las economías avanzadas, ejerciendo presión sobre el tipo de cambio y el crecimiento. El banco central tiene importantes reservas de divisas, respaldadas por un tipo de cambio muy flexible y acceso renovado a la Línea de Crédito Flexible del FMI, lo que ayuda a hacer frente a estos riesgos adversos; sin embargo, es necesario que las políticas macroprudenciales permanezcan particularmente atentas para responder a cualquier cambio importante en el flujo de capitales y se examinen con más atención las reglas para la futura acumulación de fondos de estabilización.

Supervisión financiera

El sector bancario se muestra sólido, rentable, bien capitalizado y con buenos niveles de liquidez, de acuerdo con los indicadores estándar (véase el cuadro 2). Apenas ha comenzado la implementación de las normas de capitalización Basilea III y la mayoría de los bancos deberían poder cumplir con estos nuevos requisitos con facilidad. Asimismo, el país pronto usará coeficientes de apalancamiento para supervisar un conjunto más amplio de los riesgos del sistema bancario. Esto es positivo. Tomando en cuenta la implementación progresiva de las reglas, algunos bancos pequeños y medianos que podrían enfrentar problemas para cumplir con los requisitos de liquidez, tendrán tiempo para adaptarse.

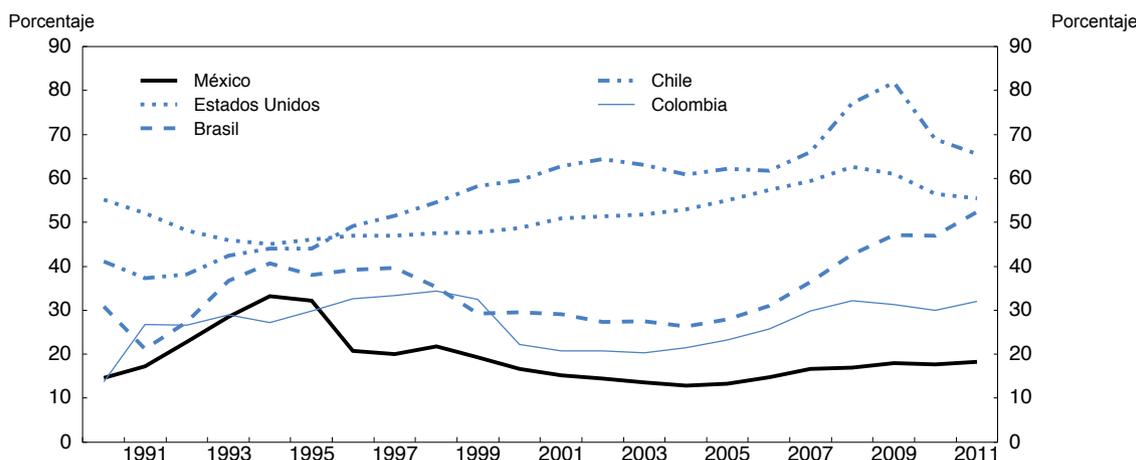
Aunque el sistema bancario se ha vuelto un tanto menos concentrado, siete de los 43 bancos aún mantienen el 80% de los activos totales. Esta situación amenaza con obstaculizar la competencia, que a su vez puede explicar la relativamente baja penetración del crédito, incluso en comparación con otros países de América Latina (véase la gráfica 2). El crédito al consumo sigue siendo bajo, y las deficiencias del sistema legal dificultan la ejecución de contratos, lo que limita el uso de garantías de las PYMES. Uno de los compromisos asumidos en el Pacto y que acaba de presentarse al Congreso, es el

Cuadro 2. **Indicadores financieros del sistema bancario**

	Porcentaje				
	2008	2009	2010	2011	2012
Rentabilidad sobre activos (ROA)	1.3	1.3	1.5	1.3	1.5
Rentabilidad del patrimonio (ROE)	13.0	12.8	13.5	12.6	14.0
Suficiencia de capital (capital regulatorio/activos ponderados en función del riesgo)	15.3	16.5	16.8	15.7	15.9
Liquidez (depósitos/préstamos)	127.1	125.4	129.2	120.5	117.0
Índice de cobertura de morosidad (préstamos vencidos/préstamos totales)	3.2	3.1	2.3	2.5	2.5
Índice de cobertura de morosidad ajustado (incluye amortizaciones)	6.9	8.1	5.7	4.7	4.7
Previsiones/Índice de cobertura de morosidad	161.2	173.3	200.0	191.0	185.2

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

de cambiar el marco legal con el fin de reducir el costo del crédito, reducir los precios de los servicios financieros y mejorar el tratamiento de los créditos vencidos. Esto ayudaría a aliviar los problemas en la oferta de crédito, si bien medidas complementarias para promover la inclusión financiera pueden ayudar a mejorar el acceso al crédito. Además, se han realizado esfuerzos para adoptar una supervisión consolidada, basada en el riesgo, de los conglomerados financieros, aunque se requiere una reforma legal. El nuevo gobierno debería impulsar estas iniciativas.

Gráfica 2. **Crédito privado como porcentaje del PIB¹**

1. Crédito privado por los bancos depositarios.

Fuente: Banco Mundial, *Financial Structure Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932802971>

Se requieren más esfuerzos para fortalecer las políticas de regulación y supervisión. Debería fortalecerse la independencia de los principales organismos de supervisión del sistema financiero, a través del uso de principios basados en reglas que rijan el presupuesto y los asuntos relacionados con el personal. Las reglas de conducta de negocios en el sector bancario deberían mejorarse aún más, en especial por la alta concentración del sistema. Las nuevas regulaciones aprobadas el pasado mes de noviembre constituyen un paso en esta dirección, ya que abordan la mayoría de los problemas identificados en

este campo. A mediano plazo, se debería revisar en detalle la arquitectura regulatoria para detectar la posible sobreposición de responsabilidades con el fin de garantizar una supervisión eficaz y más integrada, y se debería considerar la incorporación de una ley de quiebras. Además, el conjunto de herramientas para la intervención macroprudencial debería ampliarse con miras a garantizar la realización eficaz y eficiente de los objetivos y la configuración legal del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, cuyo trabajo ha mejorado la comunicación, y el intercambio de información entre las distintas autoridades de supervisión necesita fortalecerse.

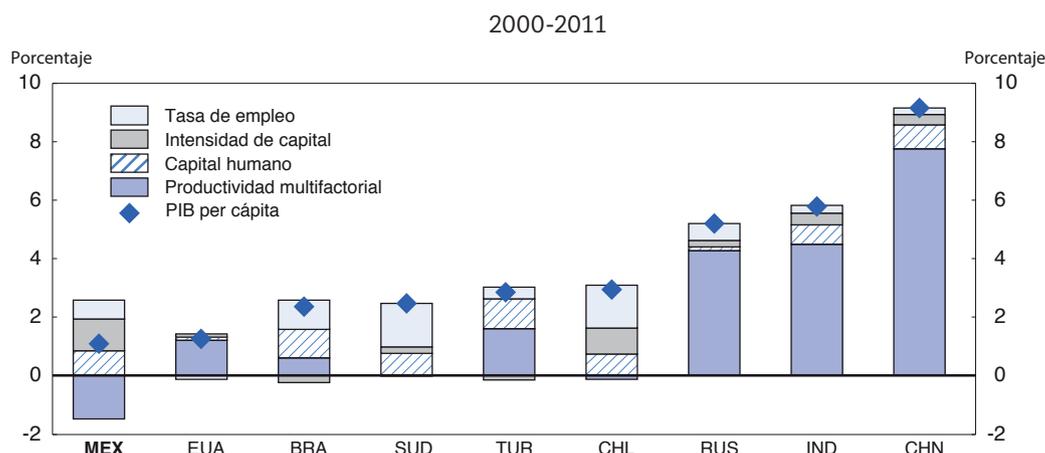
Los bancos de desarrollo tienen un desempeño sólido y están bien capitalizados. La regulación bancaria se aplica a los bancos de desarrollo en la mayoría de las áreas, aunque se debería definir mejor el alcance de sus actividades. Esto es particularmente importante debido a que estos bancos se han mantenido muy activos –aunque sus niveles de crédito siguen siendo pequeños en relación con los bancos comerciales– desde la recesión de 2008-2009 cuando proporcionaron provisiones anticíclicas de crédito para mitigar los efectos adversos de la crisis. Esto puede resultar atractivo en materia política, pero es muy difícil de eliminar una vez establecido, lo que perjudica la competencia, dado que estas instituciones tienen bajos costos de financiamiento como consecuencia de las garantías estatales. Así, los bancos de desarrollo deberían centrarse en proporcionar productos complementarios a los del sistema financiero privado, como el financiamiento de infraestructura y garantías financieras. El nuevo gobierno se ha comprometido a fortalecer a los bancos de desarrollo en esas áreas, y también otras como la innovación y el otorgamiento de patentes. También se deberían establecer reglas y objetivos claros para otras instituciones financieras públicas. Un ejemplo es el Infonavit, el principal proveedor de hipotecas, que financia sus operaciones principalmente con retenciones sobre la nómina. Aunque su rendimiento ha sido sólido hasta ahora, su cartera ha aumentado rápidamente y esto podría convertirse en una posible fuente de vulnerabilidad.

Crecimiento económico a largo plazo

El crecimiento económico ha sido lento en la última década. Este desempeño económico mediocre permanece independientemente del tipo de concepto de bienestar material que se utilice: la producción, los ingresos o el consumo. Esto refleja la debilidad persistente de la productividad multifactorial, compensando los aportes de otro modo positivos del crecimiento de la fuerza laboral y la acumulación de capital humano (véase la gráfica 3). Si bien los aportes de tales factores de producción al crecimiento estaban a la par con otros grandes mercados emergentes –aunque muy por detrás de Rusia, India y China–, México es el único de esos países que ha sufrido un crecimiento de la productividad con tendencia negativa. El Pacto insta a aumentar el crecimiento potencial del PIB de apenas por encima del 3% a cerca de un 5%, lo cual no será posible sin un aumento importante en el crecimiento de la productividad y un ritmo más acelerado de acumulación de capital. Esto requeriría grandes reformas estructurales, en particular en los ámbitos del mercado de trabajo, la educación, la competencia y las instituciones jurídicas. Dada la ambición de la nueva administración y la amplitud de las reformas necesarias en múltiples sectores, se debería crear un organismo interinstitucional de alto nivel centrado en la productividad para analizar los obstáculos y los riesgos para el crecimiento y promover las reformas.

Más allá de los considerables riesgos a corto y mediano plazos, discutidos anteriormente, si México no lleva a cabo reformas suficientes e impulsa el crecimiento de la productividad,

Gráfica 3. Contribuciones al crecimiento del PIB per cápita



1. El aporte de capital intangible se encuentra subsumido en el crecimiento de la productividad multifactorial de tendencias.

Fuente: OCDE (2012a), *Long-term Growth Scenarios Database*.

Cómo interpretar esta gráfica: Las contribuciones al PIB per cápita se basan en una descomposición del crecimiento del PIB en las contribuciones de la tasa de empleo (basada en la población en edad de trabajar), la intensidad de capital, el capital humano por trabajador y la productividad multifactorial. El eje vertical es el crecimiento promedio anual en puntos porcentuales del PIB per cápita. Para obtener más detalles, véase el Apéndice 1 de Johansson et al. (2013), "Long-Term Growth Scenarios", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1000.

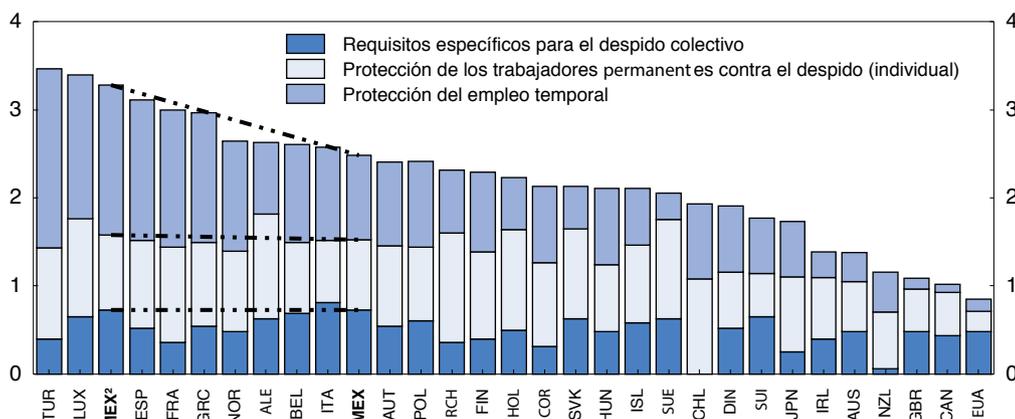
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932802990>

se enfrenta a un riesgo sustancial de estancamiento de los ingresos a largo plazo. Este riesgo es especialmente grave dada la estructura de las edades de la población, ya que se estima que el aporte de la demografía a la tasa de crecimiento potencial pronto comenzará a disminuir (OCDE, 2013a). Asimismo, algunos riesgos se derivan de la concentración del destino de sus exportaciones y su estructura de producción, aunque se ha estado diversificando para reducir su dependencia de Estados Unidos y la manufactura en general.

Mercados de trabajo e informalidad

La reforma del mercado laboral, que se convirtió en ley a finales de 2012, representa un gran avance en la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo. En particular, contribuirá a la reducción de la severidad de la protección para el empleo formal que disminuye las tasas de participación laboral, en especial para las mujeres. La ley debería ayudar a impulsar la creación de trabajo formal, así como el crecimiento de la productividad, al permitir a los empleadores ajustar su fuerza laboral a menor costo y con menor incertidumbre judicial. Esto debería ser especialmente beneficioso en industrias dinámicas o volátiles que están abiertas al comercio internacional, ya que tienen una mayor incertidumbre acerca de sus necesidades en cuanto a la mano de obra. Si bien hacer una estimación completa del impacto de la nueva ley es todavía muy incierto, los cálculos de la OCDE sobre la base de los cambios en el rigor de la protección del empleo en el sector formal (véase la gráfica 4) sugieren que estas reformas podrían aumentar el potencial de crecimiento en al menos 0.1 puntos porcentuales.

Gráfica 4. Rigor de la legislación de protección del empleo

Escala de 0 (menos restrictiva) a 6 (más restrictiva), 2008¹

1. Para todos los países excepto México, el cual se refiere a la calificación de 2013.
2. Previo a la reforma de 2012 de la Ley Federal del Trabajo, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2012.

Fuente: OECD Indicators of Employment Protection Database.

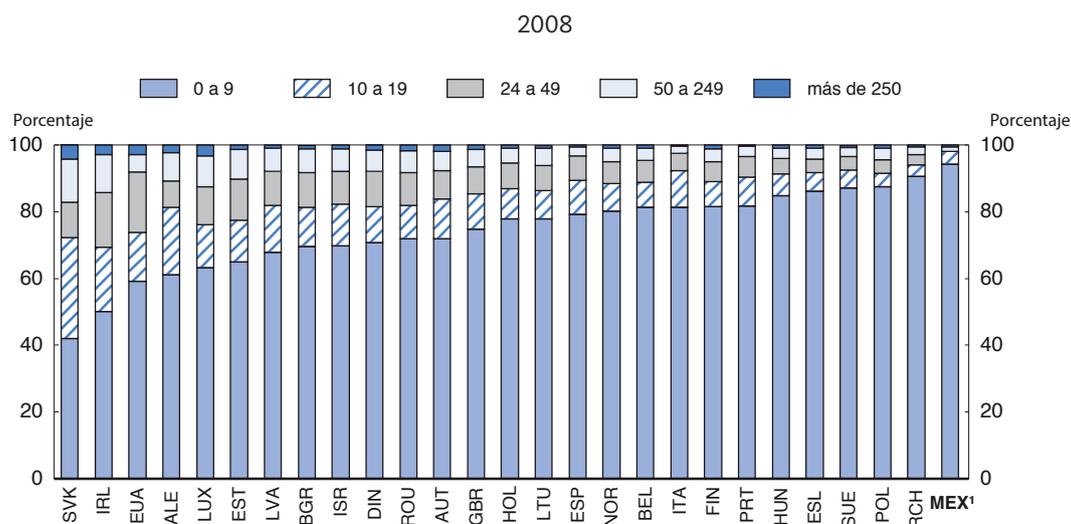
Cómo interpretar esta gráfica: Los indicadores de la OCDE miden la legislación de protección del empleo con una escala de 0 a 6, donde 0 indica el menos restrictivo desde el punto de vista empresarial y 6, el más restrictivo. Con la reforma, la legislación laboral de México se ha vuelto mucho menos restrictiva. El carácter restrictivo aminoró en cuanto a la protección del empleo temporal y la protección de los trabajadores permanentes contra el despido, pero no en lo que respecta a los requisitos específicos para el despido colectivo.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803009>

La veloz implementación de la nueva ley es importante para garantizar que sus beneficios se hagan efectivos con rapidez. Varios aspectos de la ley son innovadores en el contexto mexicano: i) ahora están autorizados los nuevos contratos de capacitación a corto plazo de tres meses para los obreros y de seis meses para los puestos ejecutivos, lo que debería contribuir a mejorar la coincidencia entre empleadores y la oferta de trabajo, y facilitar mayores tasas de empleo formal para los jóvenes y las personas menos cualificadas, ii) ahora están autorizadas las nuevas causales de terminación contractual sin responsabilidad, por mala conducta, incluido el acoso, y iii) el pago de “salarios caídos” mientras haya litigios laborales en curso ahora se limita a un máximo de 12 meses, lo que reduce la incertidumbre del empleador (en lugar de ser ilimitado como antes).

Sin embargo, la informalidad generalizada sigue siendo un desafío abrumador, ya que restringe las economías de escala y reduce la eficiencia en toda la economía. México tiene una gran proporción de pequeñas empresas manufactureras (así como su empleo y producción) (véase la gráfica 5). Además, la mayor parte del sector informal en el país trabaja en “microempresas” con 10 empleados o menos, o por cuenta propia. La preponderancia de las pequeñas empresas y la informalidad limita seriamente las economías de escala que se pueden alcanzar, y refleja las distorsiones estructurales que deprimen la productividad promedio y restringen el crecimiento (Hsieh y Klenow, 2012; Dougherty, 2013).

No existe panacea para hacer frente a la informalidad. A largo plazo, el aumento de los ingresos la reducirá. Sin embargo, nueva evidencia empírica muestra que la promoción

Gráfica 5. **Distribución de las empresas manufactureras por tamaño**

Fuente: OCDE, *Entrepreneurship Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803028>

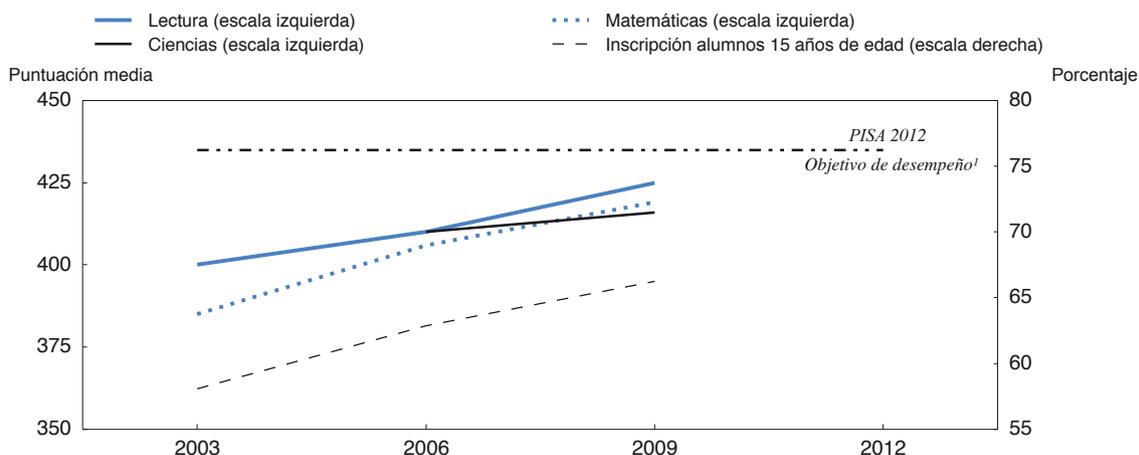
de una mayor participación de las empresas formales y del empleo requerirá un paquete más amplio de políticas para mejorar los resultados educativos, reformar la regulación comercial, fortalecer las instituciones legales y reducir la corrupción (Dougherty y Escobar, 2013). También existen pruebas de que el acceso al financiamiento es una barrera importante. A menudo se piensa que los impuestos son un problema clave, pero la evidencia sugiere que no representan el elemento conductor dominante de la informalidad en México, aunque pueden afectar las decisiones de algunos profesionistas autónomos con altos ingresos, muchos de los cuales son dueños de sus empresas. En general, los déficits de habilidades predominan entre los trabajadores asalariados informales, y existe una diferencia salarial promedio de alrededor del 15% con los trabajadores asalariados formales (Bargain y Kwenda, 2010). Estos déficits de habilidades, que limitan el empleo del sector formal, reflejan el débil logro educativo y la baja calidad de la educación.

El logro educativo es considerablemente inferior a la media de la OCDE, pero ha ganado terreno en la última década, mientras que las medidas para elevar la calidad de la educación se han incrementado a un ritmo moderado (véase la gráfica 6). Esto es particularmente impresionante dado que casi todos los estudiantes de cuatro a 14 años de edad asisten ahora a la escuela, aunque la matrícula después de los 14 años es más escasa y se requiere un mayor esfuerzo a nivel de la educación media superior. Se deberán propiciar más las reformas a la enseñanza y la dirección escolar, el financiamiento del sistema y los programas de estudio, así como las estrategias de evaluación (OCDE, 2012b). La reforma aprobada en enero de este año es un paso importante, y debería lograr que el sistema de contratación, evaluación y promoción de los profesores sea más profesional, ya que termina con los criterios discrecionales que a veces han permitido que se compren o hereden plazas docentes.

Competencia y regulación

México ha logrado avances significativos en cuanto a la simplificación de los procedimientos para iniciar un negocio. El tiempo en días, el costo promedio y los requisitos

Gráfica 6. **Resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) para México**



1. El objetivo de desempeño establecido en 435 por el gobierno mexicano para 2012, considera un promedio combinado de las puntuaciones medias del país a partir de una base de 392 puntos usando los resultados del informe PISA 2003.

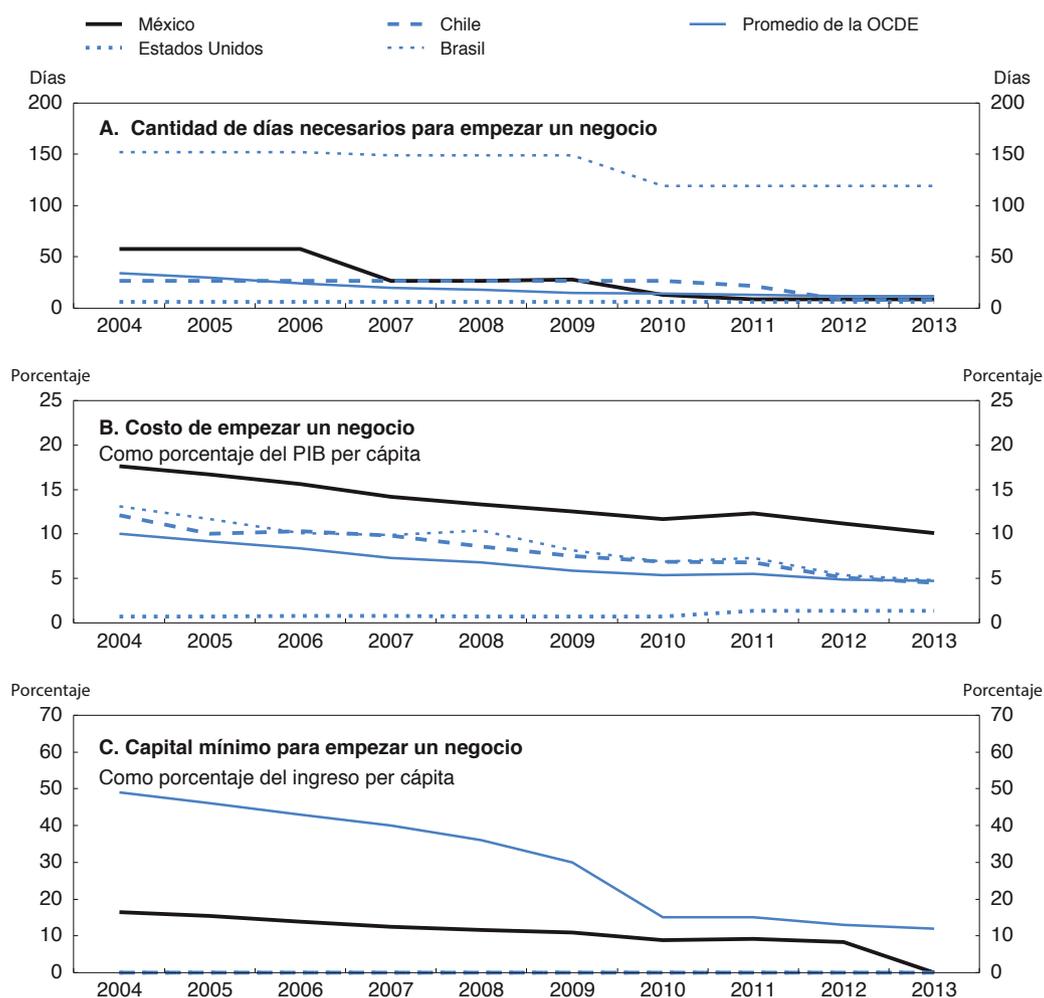
Fuente: OCDE (2011b), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA 2009 for Mexico*.

Cómo interpretar esta gráfica: Cada tres años, los indicadores del informe PISA de la OCDE evalúan los sistemas educativos en todo el mundo mediante la evaluación de las aptitudes de estudiantes de 15 años de edad en las materias clave: lectura, matemáticas y ciencias. En cada ámbito de la evaluación, la puntuación de cada país participante es el promedio de una muestra representativa de estudiantes de ese país. La puntuación media de los países de la OCDE es de 500 puntos y la desviación estándar es de 100 puntos. Alrededor de dos tercios de los estudiantes en todos los países de la OCDE tienen una puntuación de entre 400 y 600 puntos.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803047>

de capital mínimo para abrir un negocio se han reducido progresivamente durante la última década, siendo la cantidad de capital desembolsado necesaria para abrir un negocio de bajo riesgo casi cero este año (véase la gráfica 7). Por otra parte, durante la última década la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) aplicó la evaluación del impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) a la regulación nueva y a la existente, y recientemente reformó su sistema para alinearlos con las mejores prácticas de la OCDE. Todas las RIA se hacen públicas, como resultado de los requisitos de transparencia, y una reciente evaluación de la OCDE (2012c) observa que en general las secretarías y los organismos reguladores siguen sus recomendaciones no vinculantes. Sin embargo, se debería fortalecer a la COFEMER con el fin de darle suficiente estatus legal para abordar la regulación desde una perspectiva de “gobierno entero”.

Existe una variación sustancial de las normas administrativas a nivel estatal, y aún queda mucho por hacer para reducir los costos de cumplimiento en el ámbito local (IMCO, 2012; OCDE, 2012c). Una opción útil sería integrar el portal en línea de registro simplificado federal de empresas *tuempresa.gob.mx*, con el registro y los portales de información propios de los estados. Algunos estados, como Nuevo León y Zacatecas, han adoptado enfoques agresivos para revisar el acervo de regulación, evaluando su necesidad y eficiencia, un enfoque que ellos apodan la “tala regulatoria”. Alrededor de una docena de estados y municipios han participado en una iniciativa conjunta de la OCDE y la Secretaría de Economía, la cual ha ayudado a aplicar mejores políticas regulatorias a nivel estatal y municipal, con base en un conjunto de herramientas desarrolladas con la OCDE.

Gráfica 7. **Demoras y costos para empezar un negocio**

Fuente: Banco Mundial (2013), *Doing Business Indicators*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803066>

Existen restricciones explícitas e implícitas de la inversión privada y extranjera en varios sectores de redes, lo que limita la función que puede desempeñar la competencia internacional. Estas restricciones a la propiedad extranjera se encuentran entre las más estrictas de la OCDE, e incluyen los monopolios estatales de electricidad y de los sectores de petróleo y gas, así como las restricciones adicionales a la propiedad extranjera en los sectores de agricultura, telecomunicaciones, medios de comunicación, transporte y servicios financieros, en todos los cuales también existe un grado excepcionalmente alto de concentración del mercado (CIDAC, 2011; OCDE, 2013a).

La Ley de Competencia de 2011 fue un gran avance en el apoyo a la competencia y ya está desempeñando un papel importante en la vigilancia de las prácticas abusivas. La capacidad de la Comisión Federal de Competencia (CFC) para imponer grandes multas, de hasta el 10% de la facturación nacional total de las empresas —algo que ya ha hecho en varios casos—, y las sanciones penales son probablemente factores disuasivos importantes. Sin embargo, los retrasos en la revisión judicial siguen siendo un problema: los tribunales especializados con jueces expertos que se previeron cuando se aprobó

la Ley de Competencia en el año 2011 todavía no se han establecido. Si se conforman correctamente estos tribunales pueden ser muy benéficos, pero es necesario que tengan un mandato amplio, con la facultad de ofrecer una revisión expedita de todas las cuestiones de regulación económica, incluidas las relacionadas con la competencia.

Un anteproyecto de ley de telecomunicaciones que realizaría enmiendas constitucionales para atender asuntos relativos a la competencia fue aprobado por la Cámara de Diputados en marzo de 2013 y a mediados de abril se encontraba bajo consideración en el Senado. Una mayoría de las legislaturas estatales deberá votar en apoyo a la legislación. El anteproyecto crea un organismo regulatorio autónomo que tendría la capacidad de disgregar a empresas dominantes que controlan más del 50% de su mercado, aplicar regulaciones unilaterales a estas empresas y ordenar la separación de los servicios. También terminaría el límite actual de 49% a la inversión extranjera en la telefonía fija y aumentaría el límite a la inversión extranjera en televisión a 49%. Más aún, la ley establecería tribunales especializados para atender de manera más amplia casos relacionados con las telecomunicaciones y la competencia económica.

Comercio

Las presiones salariales moderadas, la liberalización arancelaria unilateral en curso y la proximidad geográfica a Estados Unidos, junto con los acuerdos bilaterales de inversión, incrementan la participación de mercado de exportación de México con América del Norte. Al mismo tiempo, México ha diversificado el destino de sus exportaciones, lo cual redujo su dependencia de Estados Unidos. Si bien el bajo rendimiento de la productividad se ha generalizado en muchos sectores de la economía en los últimos años, hay indicios de que algunos sectores de manufactura donde hay más competencia –y un menor grado de concentración del mercado– han obtenido mejores resultados, incluidos los sectores de autopartes, maquinaria y el equipo e instrumentos audiovisuales (Banda y Bernal, 2011). Éstos son también los sectores que han permitido a México participar de manera más directa en las cadenas globales de valor.

Mayor liberalización tarifaria y de inversiones, en especial en los servicios, apoyará una integración más profunda de México en las cadenas globales de valor y lo ayudará a capturar eslabones de mayor valor agregado. La eliminación simultánea de barreras tanto nacionales como internacionales a la competencia incluso podría tener efectos complementarios que pueden aumentar aún más los beneficios generales de la reforma, ya que tienen la capacidad de reforzarse mutuamente y producir beneficios particularmente grandes para las empresas más productivas (Ben Yahmed y Dougherty, 2012). Esto se podría respaldar con mejoras en el entorno financiero e innovador que en la actualidad no es propicio para el desarrollo de empresas nuevas.

El sistema legal

Incrementar la productividad y lograr la serie de reformas de competencia previstas por las autoridades requerirá instituciones judiciales más sólidas para hacer cumplir las leyes y sancionar controversias. La eficacia judicial se basa no sólo en el fundamento legal, sino también en la eficiencia del sistema judicial, la calidad de la administración, la naturaleza de los códigos legales y la solidez de los procedimientos. Las estimaciones empíricas llevadas a cabo en el contexto de este Estudio sugieren que un sistema judicial de baja calidad provoca que la ejecución de contratos sea problemática, reduciendo el tamaño promedio de las

empresas y su intensidad en el uso de capital, y disminuyendo así la productividad agregada a través de economías de escala reducidas. Si se llevara a los poderes judiciales de los estados rezagados al nivel del estado promedio, se podría elevar el monto general de la producción en varios puntos porcentuales del PIB (Dougherty, 2013).

La justicia penal también es problemática, con tasas de impunidad extremadamente altas (cuando los delincuentes escapan del castigo), en parte debido a la ineficiencia de un sistema legal que procesa pocos delitos, pero también a causa de la corrupción, que el sistema no impide de manera adecuada. También son necesarias una mejor coordinación, integración y capacitación de las fuerzas policiales, reformas que también ayudarían a mejorar el entorno empresarial (OCDE-IMCO, 2012).

Las principales reformas al sistema judicial penal de México están en marcha desde la aprobación en 2008 de una enmienda constitucional, la cual dio un plazo a los estados hasta el año 2016 para pasar de un sistema inquisitivo escrito que era demasiado lento y carecía de credibilidad, a uno oral y acusatorio que ha demostrado ser más eficiente, y también abre la posibilidad de interrogar a los testigos e impugnar pruebas. Esta reforma tardó en ponerse en marcha, pero según la Secretaría de Gobernación (SEGOB), una docena de estados ya han empezado a atender nuevos casos utilizando el nuevo sistema en todos o algunos de sus distritos. Otros diez estados se encuentran en proceso de implementación del nuevo sistema, mientras que los diez restantes apenas han comenzado a preparar la legislación necesaria. Se ha establecido una comisión especial (Secretaría Técnica, SETEC) a nivel federal para apoyar la transición, aunque sus facultades tienen una naturaleza meramente consultiva y de apoyo, y carece de autoridad para impulsar las reformas. También sería útil la armonización de los códigos penales de todos los estados.

Los juicios civiles siguen operando con procedimientos escritos, aunque en 2011 se aprobó una reforma que exige una rápida transición a los juicios orales también en materia civil. El gobierno federal ha optado por los nuevos juicios, y algunos estados (y el Distrito Federal) están experimentando con el nuevo sistema. Estas reformas tienen el potencial de mejorar sustancialmente la calidad de la justicia y la confiabilidad del cumplimiento de los contratos. Sin embargo, no existe un organismo al que se le haya encomendado la ejecución o el seguimiento de las reformas relacionadas con juicios civiles.

Otra área crucial donde se necesitan reformas legales es la que se ocupa de abordar el abuso en los amparos económicos y fiscales que se utilizan para bloquear las acciones de los reguladores sobre empresas específicas. Se aprobó una reforma importante de amparos económicos centrados en el ámbito de las concesiones públicas, la cual debería limitar la capacidad de actores específicos para bloquear las acciones del regulador antes de su resolución legal definitiva. En términos más generales, la Suprema Corte de Justicia ha comenzado a avanzar hacia un principio de interés público en su jurisprudencia de amparos, a pesar de que un cambio legislativo sería más eficiente y equitativo, e impediría la presentación de casos sin mérito. La creación de tribunales especializados en materia económica, con jueces calificados, contribuiría a facilitar sentencias más equilibradas.

Protección del medio ambiente y política energética

Crecimiento verde

A medida que México busca impulsar el crecimiento económico, es necesario tomar en cuenta las presiones sobre sus recursos naturales. Los costos de la degradación ambiental

Recuadro 1. Principales recomendaciones sobre la política estructural para impulsar el crecimiento

Estabilidad financiera

- Reforzar la competencia en el sector bancario para apoyar el desarrollo próspero de los mercados de capital, pero con especial consideración a los asuntos de estabilidad financiera.
- Fortalecer la autonomía en cuestiones relativas al presupuesto y al personal de los organismos clave del sector financiero, dar carácter legal al Consejo de Estabilidad Financiera y ampliar el conjunto de herramientas para la intervención macroprudencial con el fin de garantizar la realización eficaz y eficiente de los objetivos macroprudenciales.

Informalidad y mercados de trabajo

- Buscar reducir la informalidad a través de un conjunto amplio de políticas: fortalecer la educación y las habilidades, reducir la regulación comercial anticompeticitiva, mejorar el entorno legal y combatir la corrupción.
- Aumentar las tasas de participación de la fuerza laboral y de empleo, en especial para las mujeres.
- Mejorar el rendimiento de la educación al continuar con las reformas sistémicas a los incentivos docentes y el liderazgo escolar, el financiamiento del sistema y los programas de estudio, así como las estrategias de evaluación y examinación.

Competencia y regulación

- Propiciar la reforma regulatoria y eliminar las barreras de entrada en todos los niveles, en especial el subnacional, partiendo de la base de los progresos en el ámbito federal. Crear un organismo interinstitucional de alto nivel, centrado en la productividad y que pueda estudiar y promover la reforma estructural.
- Revisar el diseño institucional de la COFEMER para mejorar su condición jurídica y reforzar su impacto.

Barreras comerciales

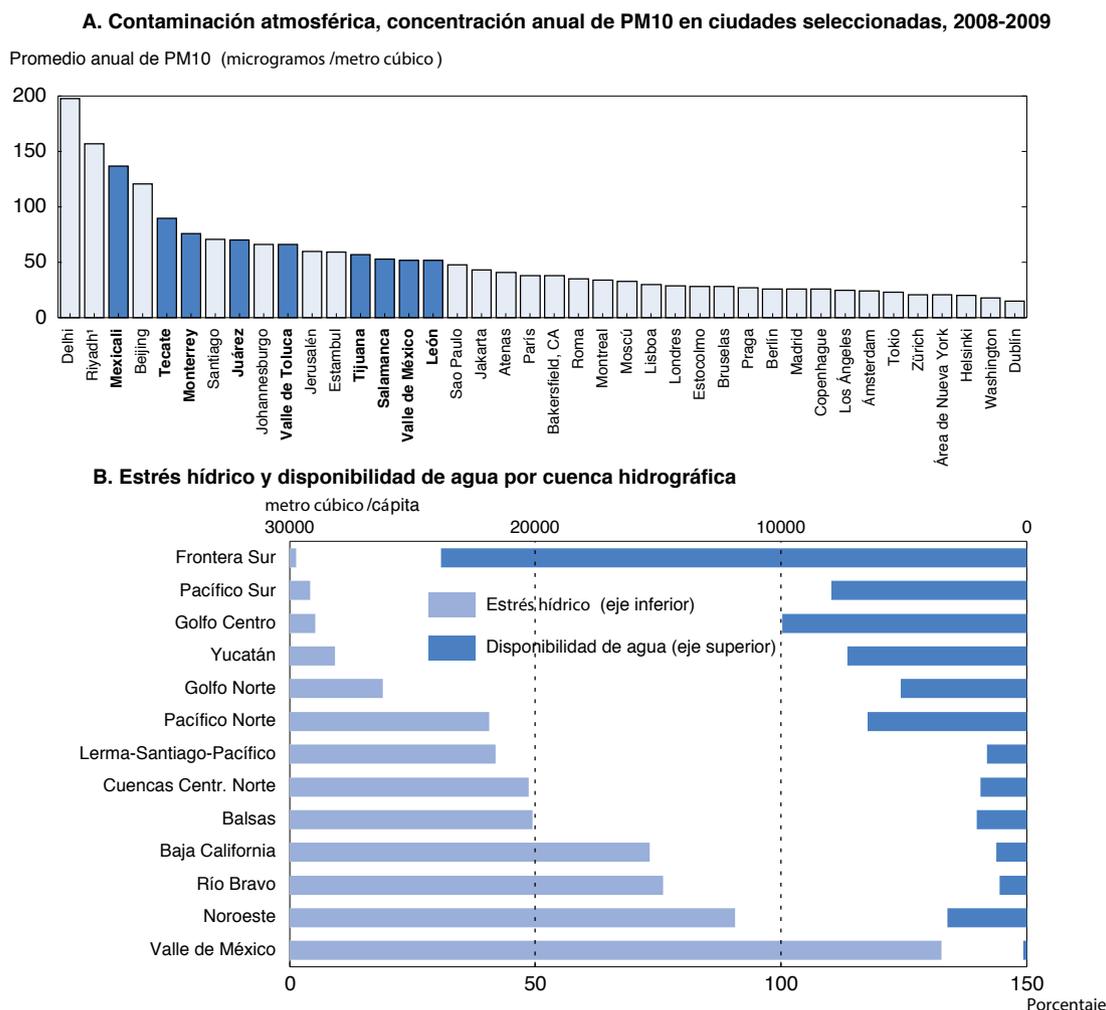
- Eliminar las barreras a la inversión extranjera en los sectores aún limitados, en complemento a los avances en la liberalización arancelaria unilateral.

Sistema legal

- Completar las reformas judiciales a nivel estatal orientadas hacia el establecimiento de los juicios orales acusatorios en casos penales. Facultar a un organismo ejecutivo para fomentar la transición análoga para los casos civiles.
- Armonizar los códigos y procedimientos penales entre los estados. Fortalecer la coordinación, integración y capacitación de las fuerzas policiales.
- Establecer tribunales económicos especializados con jueces calificados para abordar los problemas relacionados con la regulación económica y apoyar la eficacia de la Comisión Federal de Competencia.
- Continuar la reforma del sistema de amparo para reducir las posibilidades de abuso, sobre todo en el ámbito fiscal.

se estimaron en alrededor de un 5% del PIB en 2011 (INEGI, 2013), principalmente por la contaminación atmosférica. Si bien el costo se ha reducido, el impacto es considerable. En general, la calidad del aire ha mejorado en la última década, pero la contaminación atmosférica todavía representa las tres cuartas partes de los costos de la degradación ambiental y las enfermedades respiratorias siguen siendo una de las principales causas de

Gráfica 8. Contaminación atmosférica y estrés hídrico



1. Últimos datos disponibles al año 2003.

Fuente: OMS, *Urban Outdoor Air Pollution Database*; CONAGUA.

Cómo interpretar esta gráfica: (Panel A): Las PM10 son partículas de alrededor de 10 micras o menos que, debido a su pequeño tamaño, pueden penetrar en lo más profundo de los pulmones y, por tanto, dañar la salud humana y reducir la esperanza de vida. Las concentraciones de PM10 son particularmente altas en las ciudades mexicanas, por encima de otras capitales importantes del mundo, y muy por encima del límite anual pautado de 20 microgramos por metro cúbico establecido por la Organización Mundial de la Salud.

Cómo interpretar esta gráfica: (Panel B): El indicador de estrés hídrico de la OCDE se basa en la proporción de las extracciones anuales de agua con respecto a la disponibilidad anual del líquido. Por debajo del 10%, el estrés hídrico es bajo; el rango de 10 a 20% indica un estrés moderado; por encima del 20%, el estrés es medio; cuando las extracciones anuales superan el 40% de la disponibilidad anual de agua, el estrés es grave. La mayoría de las cuencas hidrológicas mexicanas se encuentran bajo un estrés medio o grave. La disponibilidad de agua se refiere a los recursos hídricos renovables per cápita. En general, se considera que un país o región tiene estrés hídrico si este valor es inferior a 1.700.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803085>

mortalidad infantil. Algunas ciudades mexicanas se encuentran entre las más contaminadas del mundo (véase la gráfica 8, panel A). Además, el uso de agua del país no es sustentable; 101 de los 653 acuíferos están agotados, sobre todo en las zonas del norte y noroeste, donde viven tres cuartas partes de la población, y la calidad del agua, tanto en la superficie como la subterránea, se ve amenazada por la contaminación (véase la gráfica 8, panel B).

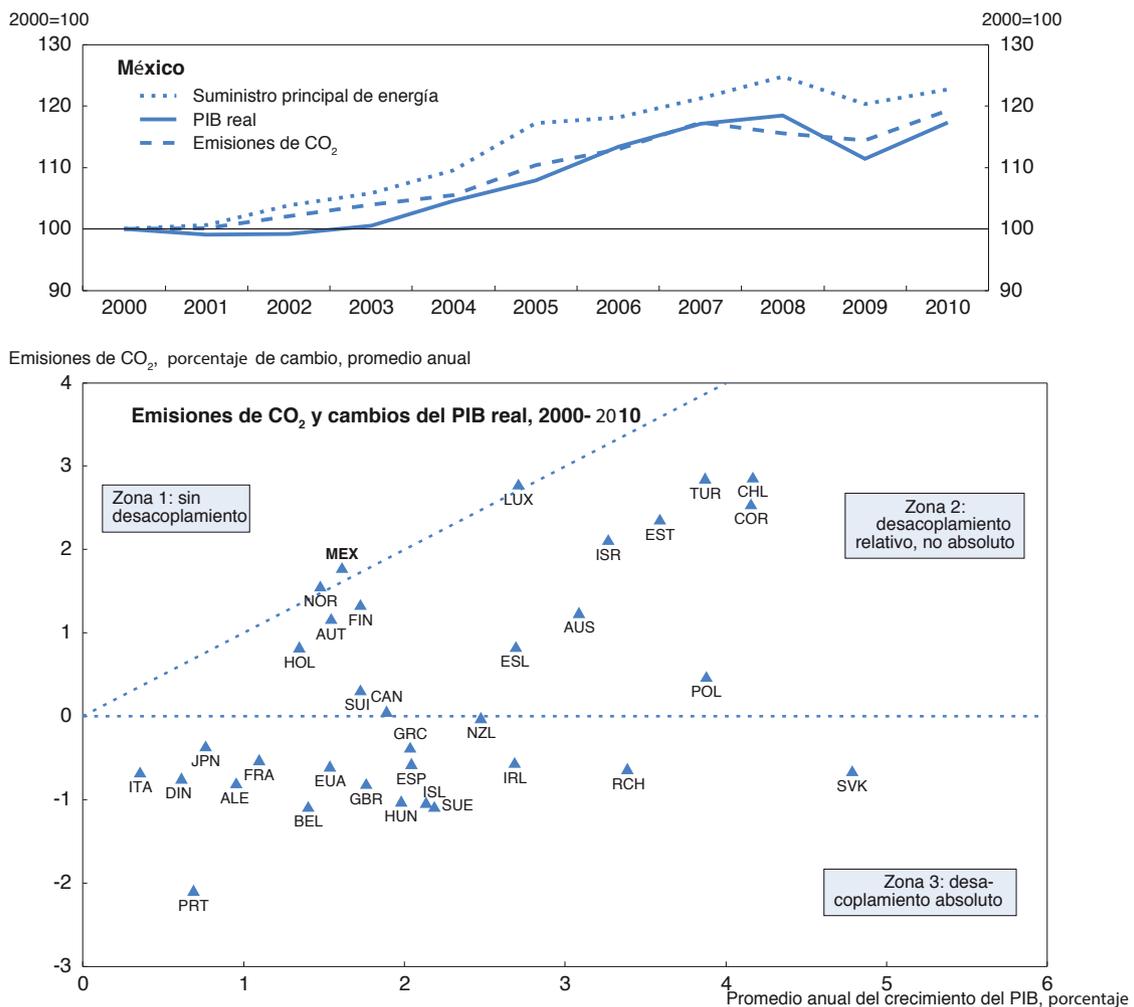
La reducción de gases de efecto invernadero (GEI) todavía es un gran desafío. México es el decimotercer mayor emisor de GEI en el mundo y tiene el progreso más débil en la OCDE en cuanto al desacoplamiento de las emisiones de CO₂ del crecimiento económico (véase la gráfica 9). La mayor parte de la producción energética depende de los combustibles fósiles y los sectores relacionados con la energía representan casi tres cuartas partes de las emisiones totales. El uso de electricidad en los sectores agrícola y residencial está subsidiado con tarifas reducidas, mientras que la gasolina y el diesel están indirectamente subsidiados por un mecanismo de moderación de precios. En general, los subsidios a los combustibles fósiles (incluidas la gasolina y la electricidad) fueron equivalentes en promedio a 1.7% del PIB durante el periodo 2006–2012. Esto promueve el uso ineficiente y excesivo de energía y supone un lastre para las finanzas públicas. Aunque pretenden hacer frente a las preocupaciones sociales, esos subsidios benefician de manera desproporcionada a los grupos más ricos de la población (OCDE, 2013c).

México ha adoptado un ambicioso objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 30% por debajo de un escenario tendencial en 2020 y 50% en 2050 con respecto al nivel del año 2000, condicionado a la obtención de ayuda financiera internacional. Las primeras, y más rentables, formas de lograr estos objetivos son eliminar por completo los subsidios e introducir precios del carbono, ya que esto alentaría a los hogares, industrias y agricultores a aprovechar las estrategias menos costosas para reducir las emisiones. La política actual de aumento de los precios de gasolina en 11 centavos por mes es un paso importante para cerrar la brecha entre los precios del combustible de México y Estados Unidos (véase la gráfica 10). Sin embargo, esto todavía implica un importante subsidio implícito en la actualidad. Por tanto, se necesita una acción más decidida. Una vez que el subsidio desaparezca, establecer un impuesto positivo al consumo y cambiar a un precio de la gasolina determinado por el mercado serían pasos en la dirección correcta. Esto se podría hacer de forma gradual con un mecanismo moderador transitorio y basado en reglas.

Las empresas productoras de petróleo y gas (PEMEX) y de electricidad (CFE) de México pueden llevar a cabo más acciones para reducir sus emisiones. En los últimos años, se han implementado medidas de mitigación tales como la reducción de la quema de gas, el aumento en la eficiencia de las instalaciones y el uso de la cogeneración. Aunque los resultados han sido positivos y los objetivos se alcanzaron, aún queda mucho por hacer. Seguir fomentando el desarrollo de las energías renovables podría reducir considerablemente las emisiones de GEI, sobre todo porque México tiene un gran potencial en este sector, gracias a sus condiciones geográficas y climáticas. Esto incluye la correcta implementación de la nueva metodología de la CFE, que incorpora las externalidades sociales y ambientales en la compra de electricidad a un precio de costo mínimo.

La reestructuración de los impuestos sobre la tenencia de vehículos, con el fin de que tomen en cuenta el desempeño ambiental, podría incentivar el uso de vehículos más eficientes en el uso de energía, aunque la forma más eficaz de reducir las emisiones es el establecimiento de un impuesto especial positivo sobre el consumo de combustible. Por otra parte, la dirección efectiva de la inversión pública y privada en la infraestructura de transporte que favorece al transporte masivo podría reducir los impactos del cambio climático. La implementación de los sistemas de autobuses de tránsito rápido (BRT, por sus siglas en inglés) en más de 10 ciudades, incluida la Ciudad de México, y otros proyectos de transporte masivo encabezados por el programa federal PROTRAM, son buenos ejemplos en este sentido.

En el sector del agua, los subsidios a la agricultura, principalmente a través de precios bajos de la electricidad para el bombeo de agua de riego y cargos bajos o inexistentes para el

Gráfica 9. Energía, PIB y emisiones de carbono¹

1. Emisiones de CO₂ provenientes del consumo de combustibles. Enfoque sectorial.

Fuente: OCDE (2013a); AIE.

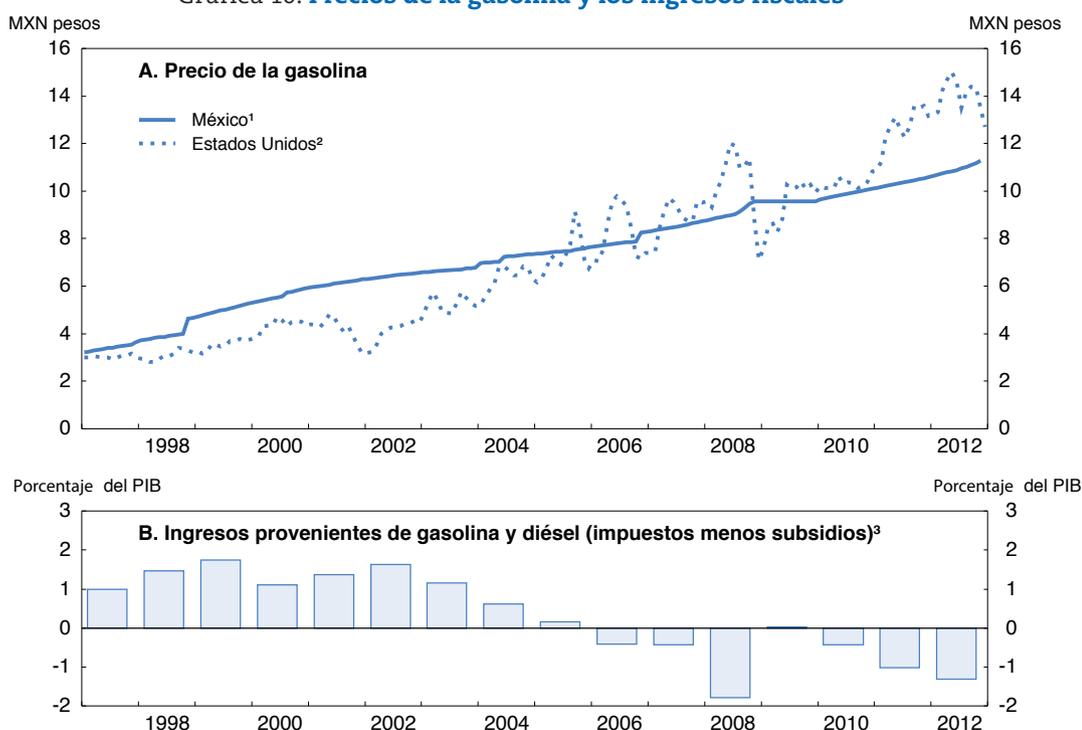
Cómo interpretar esta gráfica: El desacoplamiento se refiere a la ruptura del vínculo entre las presiones medioambientales y el crecimiento económico. México no experimentó desacoplamiento alguno entre las emisiones de CO₂ y el crecimiento del PIB en la última década, ya que sus emisiones aumentaron con mayor rapidez que su PIB.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803104>

uso, proporcionan incentivos limitados para mejorar la eficiencia y reducir las pérdidas de agua. Estas distorsiones, junto con el uso ilegal del agua debido a la falta de aplicación de la ley, dieron lugar a la sobreexplotación de las aguas subterráneas y han desalentado la inversión en tecnologías de riego más eficientes. Por otra parte, los subsidios agrícolas han demostrado ser regresivos, lo que beneficia principalmente al 10% más acaudalado de los agricultores (OCDE, 2013c). La eliminación gradual de los subsidios a la electricidad para el bombeo de agua para riego y su sustitución por transferencias en efectivo, independientemente del uso del agua, como se ha hecho en algunos programas piloto, fomentaría un uso más sustentable del agua.

Aumentar el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento ha sido una prioridad durante la última década, con grandes inversiones en infraestructura a través de las

Gráfica 10. Precios de la gasolina y los ingresos fiscales



1. Precio de la gasolina *premium*, al final del periodo.
2. Precios de venta al público de gasolina reformulada *premium* de Estados Unidos.
3. El impuesto a la gasolina y al diésel (Impuesto especial sobre producción y servicios, IEPS, de gasolinas y diésel), que en tiempos de precios internacionales altos y en aumento, se torna negativo (subsidio), ya que el gobierno aplica un mecanismo de moderación de precios a nivel local. Datos preliminares para 2012.

Fuente: INEGI; SHCP; Administración de Información Energética de Estados Unidos; OCDE, *Main Economic Indicators Database*.

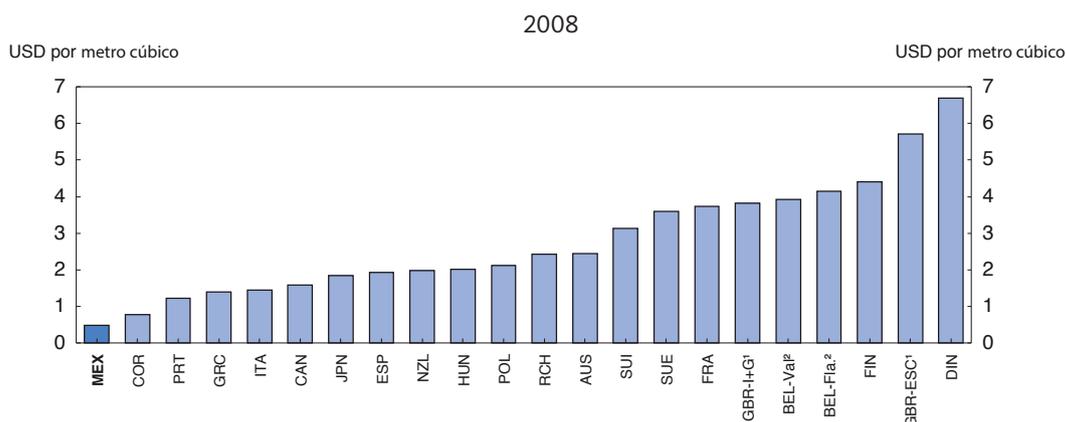
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803123>

transferencias federales y estatales. Aunque la cobertura de agua y saneamiento ha aumentado de manera considerable, todavía hay 11 millones de mexicanos que carecen de acceso a agua potable y 14.8 millones que no lo tienen a servicios de saneamiento. Por otra parte, los ingresos por derechos de uso son muy bajos debido a las bajas tarifas de agua y tasas de cobro de facturas (véase la gráfica 11). Hay margen para aplicar aumentos de tarifas en algunas áreas (OCDE, 2013b). Los precios de los servicios de agua deben reflejar los costos de operación y mantenimiento de su prestación. Sin embargo, un enfoque gradual orientado a un mayor cobro de facturas por el servicio público, pondría los balances financieros sobre una base más sólida y podría fomentar la confianza del consumidor, que es un requisito previo para el aumento de las tarifas (OCDE, 2012f).

Política energética

El sector de petróleo y gas, a través de la empresa estatal PEMEX, desempeña una función clave en México. PEMEX enfrenta un gobierno corporativo complejo y desafíos operativos, incluida la baja productividad laboral (véase la gráfica 12). Como consecuencia, tres de sus cuatro filiales tienen grandes y persistentes pérdidas financieras. Mejorar la

Gráfica 11. Precio unitario residencial de los servicios de agua y saneamiento



1. GBR-I+G para Inglaterra y Gales, y GBR-ESC para Escocia.

2. BEL-Val para la región de Valonia y BEL-Fla para la región flamenca de Bélgica.

Fuente: OCDE (2010), *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*.

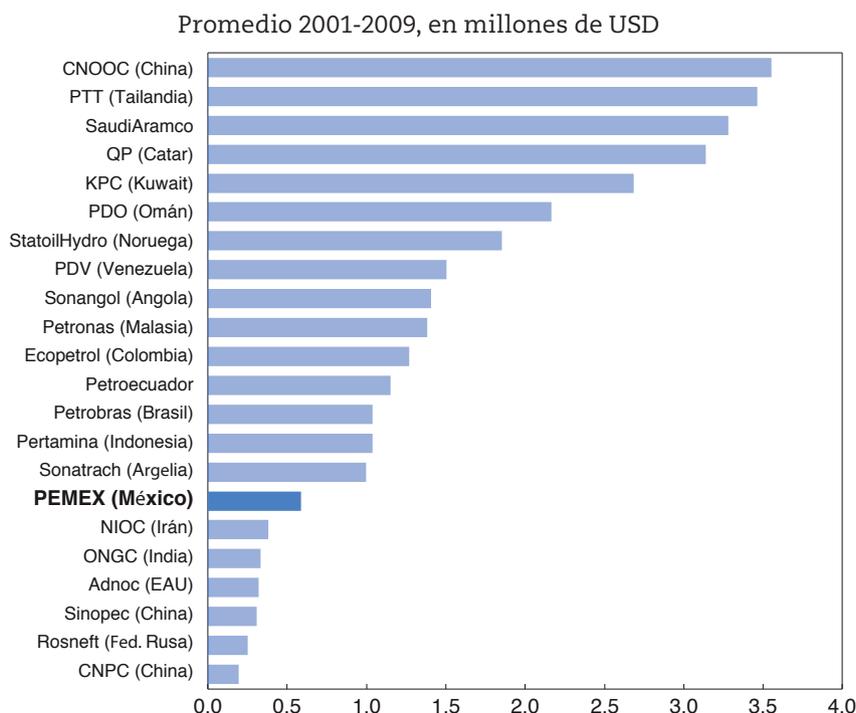
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803142>

eficiencia de PEMEX es aún más importante, debido a su papel fundamental en las finanzas públicas, los costos energéticos y la economía en su conjunto. La producción de petróleo crudo se redujo de manera significativa desde mediados de la década de 2000 hasta 2009, con la disminución de la producción del yacimiento petrolero más importante de PEMEX, Cantarell, compensada sólo en parte por el aumento en la producción de otros yacimientos, en particular, Ku-Maloob-Zaap.

La Reforma Energética de 2008 no modificó los principios constitucionales que afectan a PEMEX, pero permitió los cambios legales y estructurales. Aclaró el objetivo de la compañía, fomentó el alcance de la reforma del gobierno corporativo, mejoró la autonomía operativa en el financiamiento y creó un régimen especial de contratación para la adquisición de bienes y servicios (OCDE, 2010). La reforma también dio a PEMEX mayor autonomía y flexibilidad con respecto a los modelos de contrato, con cierto éxito. Sin embargo, estas reformas deben llevarse más lejos, incluso a través de una enmienda constitucional que permita compartir los riesgos y los beneficios con el sector privado. Un entorno más competitivo para PEMEX podría generar incentivos de mercado adecuados para mejorar su eficiencia, aunque también se debería ampliar la regulación para incluir la supervisión de los nuevos participantes. Sin embargo, todavía hay margen para permitir una mayor participación del sector privado, mediante el cambio de las bases de licitación y los esquemas de contratación, y la implementación de contratos de incentivos para atraer la participación de socios calificados que cuenten con una capacidad técnica comprobada para aprovechar las oportunidades.

El gobierno planea plantear una reforma energética más adelante en este año para atender los compromisos hechos en el Pacto, con el objeto de transformar a PEMEX en una empresa productiva y competitiva en el ámbito internacional, como se describe en el capítulo 2. Recientemente se realizó un cambio en los estatutos del partido gobernante para permitir a sus legisladores apoyar una reforma energética que posibilite una mayor colaboración con el sector privado, incluidas asociaciones con empresas petroleras extranjeras, y a la vez mantenga a PEMEX bajo control del Estado.

Gráfica 12. **Ingresos de PEMEX por empleado en comparación con otras empresas petroleras propiedad del Estado**



Fuente: Hartley y Medlock (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803161>

Reforma fiscal

El marco fiscal

El marco fiscal actual de México ha sido de gran ayuda para establecer la disciplina fiscal y lograr la sustentabilidad fiscal a largo plazo. A raíz de la crisis financiera de 2008-2009, una excepción a la regla de equilibrio presupuestario permitió al gobierno otorgar estímulos fiscales pequeños pero útiles (véase la gráfica 13, panel A). Además, la cobertura gubernamental anual del precio del petróleo generó ingresos adicionales cuando los precios del petróleo se desplomaron durante la crisis. Como reflejo de la gravedad de la recesión de 2008-2009, los activos financieros del gobierno se redujeron de un 10% del PIB a menos del 6% del PIB y es necesario restablecerlos. Por otra parte, la deuda pública aumentó, aunque menos que en muchos otros países, y ahora se requiere disminuirla (véase la gráfica 13, panel B). Mientras que los niveles de deuda como porcentaje del PIB son bajos para los estándares de la OCDE, cuando la deuda se compara con los ingresos fiscales, México está cerca de la media de la OCDE (véase la gráfica 14).

México necesita restablecer suficientes reservas financieras gubernamentales para hacer frente a posibles contingencias, tales como una fuerte caída de los ingresos relacionados con el petróleo, otra crisis financiera o una reacción inesperadamente adversa de los mercados financieros. Si bien este tipo de eventos en la actualidad tienen una probabilidad baja, de cualquier forma amerita el estar preparados. En las últimas décadas, México ha enfrentado crisis financieras en repetidas ocasiones y su geografía lo expone a

Recuadro 2. Principales recomendaciones para la protección del medio ambiente y la política energética

Protección ambiental

- Garantizar que se proporcionen las señales de precios correctas, continuar con la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles y, a partir de allí, avanzar hacia la fijación de precios del carbono.
- Cambiar hacia un precio de la gasolina determinado por el mercado con un impuesto positivo al consumo, utilizando a la vez un mecanismo transitorio automático de moderación.
- Reestructurar los impuestos sobre la tenencia de vehículos para tomar en cuenta el rendimiento medioambiental. Hacer cumplir las normas ambientales para alentar el uso de vehículos de mayor eficiencia energética. Dirigir con eficacia la inversión pública y privada hacia una infraestructura que fomente el transporte masivo.
- Seguir reforzando la eficiencia energética y promover el desarrollo de las energías renovables mediante la inclusión de externalidades sociales y ambientales en la metodología de la CFE para la compra de energía eléctrica a un precio de costo mínimo.
- Eliminar en forma gradual los subsidios a la electricidad para el bombeo de agua para riego en la agricultura y facilitar la inversión en prácticas de ahorro de agua, incluso por medio de transferencias de efectivo independientes del uso del agua.
- Aumentar las tarifas del servicio de agua para reflejar los costos de operación y mantenimiento de la prestación de servicios.

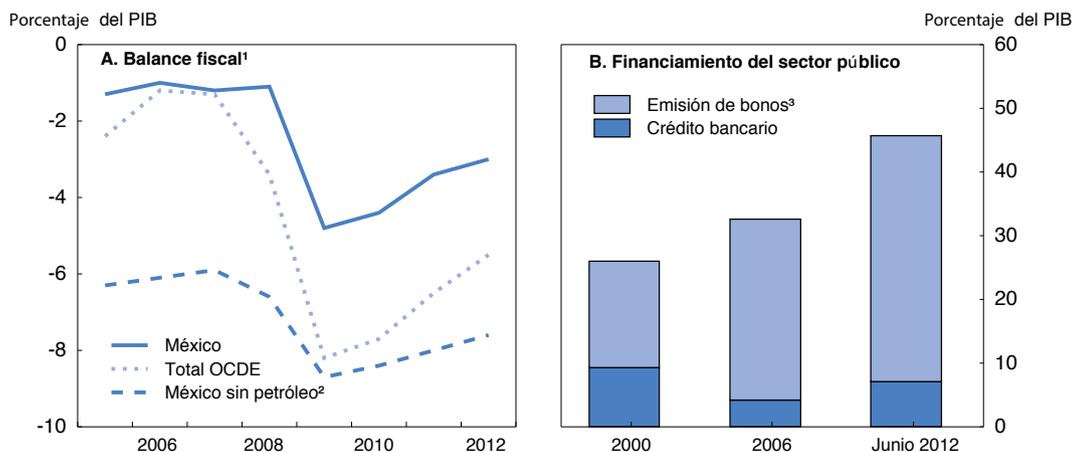
Política energética

- Mejorar la eficiencia operativa y ambiental de PEMEX, así como su gobierno corporativo, y permitir una mayor participación de empresas privadas del sector petrolero. De modo análogo, promover la eficiencia energética en las operaciones de electricidad de CFE, para reducir los subsidios del gobierno y las emisiones de carbono.
- Propiciar el uso de la experiencia del sector privado en el área de petróleo y gas, preferentemente a través de la aprobación de una enmienda constitucional que permita compartir el riesgo, o, como mínimo, mediante el cambio de las bases de licitación y la alteración de los contratos de incentivos con el fin de atraer la participación de socios calificados con capacidad comprobada para aprovechar las oportunidades.
- Continuar la mejora del gobierno corporativo, la transparencia y la autonomía de PEMEX. Fortalecer la función de supervisión técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

un riesgo superior a la media ante desastres naturales como terremotos y huracanes. Si bien el país ha logrado avances importantes en el fortalecimiento de su sistema de protección civil y ha innovado en el desarrollo de mecanismos específicos de financiamiento, tales como los bonos catastróficos (OCDE, 2013d), en caso de una nueva crisis financiera o de un desastre sería prudente tener un grado aún mayor de preparación fiscal contra los riesgos. Un riesgo importante consiste en la posibilidad de que el acceso de México a los mercados financieros internacionales sea restringido en caso de una crisis mayor, obligándolo a retirar recursos en gran escala de los presupuestos destinados a propósitos de desarrollo, lo que dificultaría el crecimiento a largo plazo (Banco Mundial, 2012).

México debería aspirar a acumular un mayor ahorro fiscal durante los periodos de auge económico y los periodos de altos precios del petróleo (Ter-Minassian, 2012; Esquivel

Gráfica 13. Balance fiscal y deuda pública



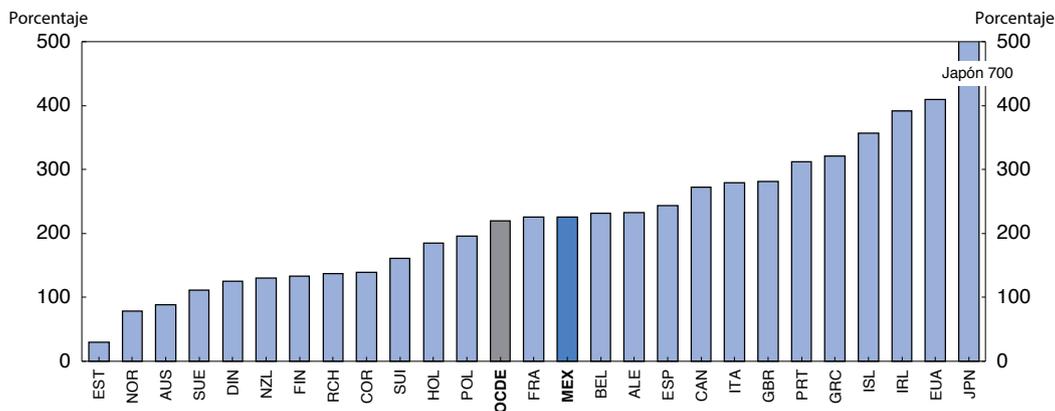
1. Para México, el balance fiscal incluye los requerimientos financieros del gobierno central y las empresas públicas.
2. El concepto de “México sin petróleo” es de naturaleza hipotética, se diseñó para mostrar la alta dependencia de la base de ingresos públicos del petróleo.
3. El sector público incluye los bonos emitidos por el gobierno federal, el IPAB, Banxico y los gobiernos subnacionales. La emisión de bonos incluye bonos de regulación monetaria utilizados por Banxico para regular la liquidez que no son una fuente de financiamiento neto para el gobierno.

Fuente: OCDE, *Economic Outlook Database*; Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803180>

Gráfica 14. Deuda bruta nacional como porcentaje de los ingresos tributarios del gobierno

2011¹



1. 2010 para Australia, Japón y Suiza.

Fuente: OCDE, *Economic Outlook Database*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803199>

y Peralta, 2013), al tiempo que se mantiene la flexibilidad para que los estabilizadores automáticos jueguen su papel y proporcionen un cierto apoyo presupuestario durante las crisis mayores. Una forma óptima de lograr esto es mediante el avance hacia una regla de equilibrio presupuestario ajustado por el ciclo económico. Varios países desarrollados y en vías de desarrollo que han experimentado crisis financieras mayores, en particular Chile y Colombia, han adoptado o se están orientando hacia las reglas de balance estructural, y también buscan crear reservas financieras. Si bien los fondos de estabilización ya existen en México, obedecen a normas complejas y sus topes son demasiado bajos.

El incremento temporal del tope máximo de los fondos desde el año 2010 debería volverse permanente. Suponiendo que la economía siga recuperándose y adquiera celeridad en forma gradual, debería modificarse la Ley de Responsabilidad Fiscal para requerir la acumulación de reservas financieras suficientes. La experiencia chilena sugiere que el enfoque es factible en el contexto de un país emergente; sin embargo, las estimaciones de la brecha de producción pueden ser difíciles de explicar al público, y si no se considera factible una regla estructural, una alternativa podría ser la implementación de una regla de gasto simple, que permitiera aumentos en gastos sociales que cuenten con financiamiento. Este enfoque requeriría un crecimiento de los gastos en línea con el PIB potencial y permitiría que los estabilizadores automáticos entren en función por el lado de los ingresos. Estas reglas se han utilizado con cierto éxito en varios países de la OCDE, como Dinamarca y Suecia, y se emplean cada vez más en combinación con las reglas de equilibrio presupuestario.

Las reglas fiscales en México serán más eficientes en el logro de los objetivos de estabilización si la contabilidad gubernamental se presenta de acuerdo con las normas internacionales de cuentas nacionales para todos los niveles de gobierno, con el fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. La separación de PEMEX del presupuesto podría ser un paso en esa dirección, y proporcionaría la oportunidad de hacer conceptos presupuestarios de contabilidad más estandarizados. Sin embargo, las finanzas de PEMEX todavía requieren una supervisión minuciosa. La reciente ley para establecer una contabilidad coherente en todos los niveles de gobierno será un primer paso importante para ayudar a que las finanzas de los gobiernos subnacionales sean también más sustentables y transparentes.

Federalismo fiscal

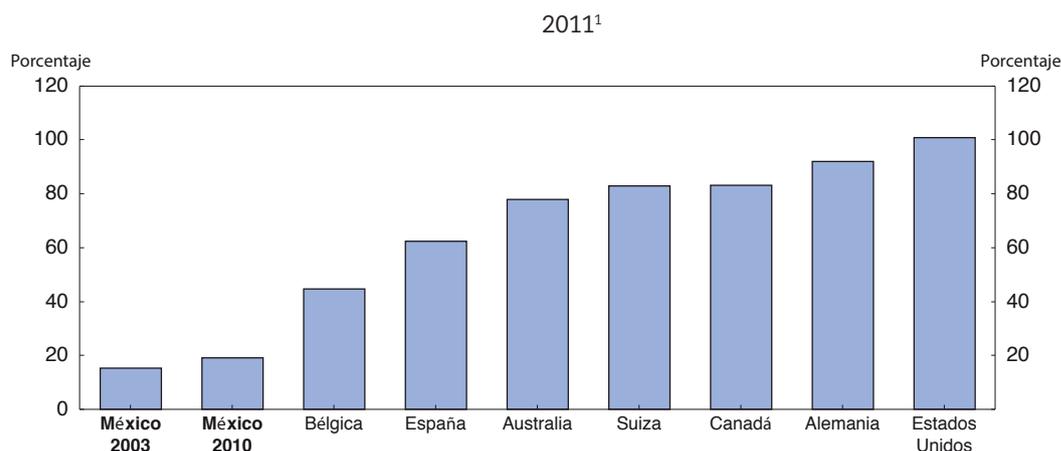
México ha logrado un alto grado de descentralización de los servicios públicos, pero su sistema de coordinación fiscal federal tiene importantes deficiencias. Los estados y municipios representan ya una proporción creciente de los gastos del gobierno –casi la mitad– y gestionan los programas básicos del gasto público, en particular en materia de educación y salud, financiados principalmente por transferencias federales. Pero existe un acuerdo generalizado de que la descentralización no ha contribuido a la prestación de servicios más eficiente y efectiva al público, como se suponía que ocurriría. Tampoco se han reducido las grandes discrepancias regionales en los servicios públicos. Dadas las responsabilidades compartidas de ejecución y financiamiento en los tres niveles de gobierno, existe un amplio campo para la duplicación, el derroche de los recursos y la evasión de la responsabilidad por los resultados. Las responsabilidades compartidas son particularmente comunes en materia de educación y salud. Por ejemplo, el gobierno federal financia la infraestructura universitaria y hospitalaria, mientras que los estados

se encargan del mantenimiento. En la educación, en alrededor de un tercio de los estados, existen instituciones federales y estatales que tienen a su cargo tareas similares. El establecimiento de divisiones claras de gastos es bastante difícil, y en la mayoría de los países existe un cierto grado de sobreposición. Pero se podría hacer aún más para aclarar las responsabilidades de gastos para cada nivel de gobierno en la educación y la salud. Por ejemplo, la responsabilidad, tanto de nuevas infraestructuras como de su mantenimiento, debería mantenerse en el mismo nivel de gobierno. Una mejor definición de las responsabilidades de gasto ayudaría a reducir la sobreposición de las decisiones relacionadas con los gastos mediante la aclaración de las responsabilidades y obligaría a una mayor rendición de cuentas y una mejor calidad del servicio.

Muchos gobiernos subnacionales también tienen incentivos perversos. Debido a que la mayor parte de sus gastos se financia con transferencias federales (véase la gráfica 15), los estados y municipios tienen pocos incentivos para gastar con criterios de eficiencia. Esta gran disparidad entre los gastos y los ingresos también puede frenar la generación de ingresos propios a nivel subnacional, dado el costo político de la recaudación de impuestos y los recursos necesarios para administrarlos. En 2007, una reforma fiscal trató de mejorar los incentivos incluidos en el marco fiscal federal y de otorgar a los estados una mayor autonomía fiscal. La reforma aumentó los incentivos al hacer más estrictas las reglas de endeudamiento subnacional y en principio interrumpió las transferencias extraordinarias a los estados. También se reformaron las fórmulas de diversas transferencias federales no etiquetadas para incluir el nivel y el crecimiento de la recaudación de impuestos del gobierno subnacional en un intento por recompensar los esfuerzos de recaudación tributaria de los estados.

Sin embargo, la reforma no produjo un aumento significativo en la recaudación de impuestos propios de los estados, asignándoles en su lugar transferencias adicionales. La reforma otorgó un tercio de las ganancias de los ingresos provenientes de los impuestos federales recién creados –el impuesto corporativo mínimo alternativo, Impuesto Empresarial a Tasa Única o IETU y el impuesto de retención sobre los depósitos en efectivo– a los gobiernos subnacionales. El número de programas ligados a transferencias también siguió aumentando con el tiempo y el resto del sistema sigue siendo demasiado complejo. La mayor parte de las transferencias se canaliza a través de hasta 16 fondos distintos, con criterios de asignación muy diferentes y a veces, opacos o difíciles de calcular. Esta complejidad, junto con la escasa información sobre el uso de las transferencias federales, lo convierte en un sistema muy poco transparente que es responsable de una rendición de cuentas deficiente y tiene un amplio margen para el cohecho. En fecha reciente se aprobó una ley para mejorar la transparencia de las cuentas gubernamentales locales que debiera optimizar la rendición de cuentas, aunque la implementación requerirá un extenso desarrollo de las capacidades en muchas jurisdicciones, así como un considerable apoyo y control por parte del gobierno federal para garantizar su cumplimiento. Es necesario hacer más esfuerzos para evaluar el uso de las transferencias etiquetadas con un enfoque de resultados.

La reforma fiscal de 2007 también otorgó nuevas atribuciones impositivas a los estados en un esfuerzo por aumentar su autonomía fiscal, pero pocos estados las han utilizado y los nuevos impuestos han limitado la recaudación de ingresos potenciales. Los estados se quejan con frecuencia de una capacidad limitada para recaudar estos impuestos, aunque la razón más convincente pareciera ser que el cabildeo por mayores transferencias federales es aún más fácil que asumir los costos políticos de gravar a sus electores. Una

Gráfica 15. **Ingresos subnacionales como porcentaje de los gastos a nivel subnacional**

1. 2010 para Canadá.

Fuente: OCDE, *Fiscal Decentralisation Database*.

Cómo interpretar esta gráfica: En México, los ingresos propios percibidos por los gobiernos subnacionales cubrieron alrededor del 20% de sus gastos en 2009, la proporción más baja entre los países federales seleccionados de la OCDE.

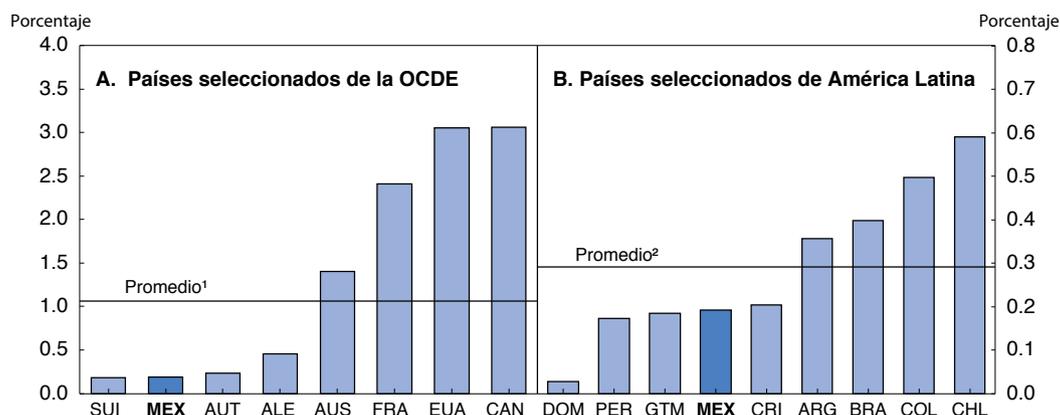
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803218>

restricción más “dura” del presupuesto federal es una condición previa para que los gobiernos subnacionales aumenten sus esfuerzos relativos a la recaudación de impuestos. Para ello, el gobierno federal debería restringir nuevos aumentos a las transferencias y no desviarse de los programas de gasto. Si se pueden mejorar los incentivos, se podría otorgar facultades a los estados para gravar impuestos con bases más amplias, mediante el cobro de un impuesto estatal sobre la renta o sobre el consumo estatal, por encima de los federales, dentro de los límites establecidos por el gobierno central. Para facilitar su gestión, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) podría cobrar estos impuestos en representación de los estados por una tarifa. Esto combina las ventajas de ejercer un grado de control local sobre las tasas de impuestos, y por tanto, una mayor rendición de cuentas, evitando al mismo tiempo un aumento significativo en los costos de recaudación.

También será importante el fortalecimiento de los ingresos fiscales propios de los municipios, dada la amplia gama de servicios de los que son responsables. Los municipios cobran el impuesto sobre la propiedad residencial, una forma más eficiente y menos distorsionadora de tributación que la mayoría de los otros sistemas. Sin embargo, los ingresos por impuestos a la propiedad son excepcionalmente bajos, incluso en comparación con sus pares de América Latina (véase la gráfica 16). Un problema es la baja capacidad de recaudación de impuestos. Algunos municipios ni siquiera cuentan con un registro oficial del número, valor y titularidad de los bienes. En muchos otros, estos registros están desactualizados, lo que lleva a la subvaluación de los bienes. En parte, esto se debe a una capacidad administrativa deficiente. En muchas localidades, los trabajadores municipales tienen pocas habilidades técnicas. Otro problema es la falta de incentivos para cobrar más impuestos sobre la propiedad. Los alcaldes en México sólo pueden ocupar el cargo por un periodo de tres años no renovable de forma consecutiva y tan poco tiempo no es suficiente para obtener los beneficios de tomar la poco popular medida de aumentar los impuestos sobre la propiedad.

Gráfica 16. **Impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles**

Como porcentaje del PIB, 2009



1. Promedio de todos los países de la OCDE.

2. Promedio de los países incluidos en el panel B.

Fuente: OCDE, *Tax Database*; Centro de Desarrollo de la OCDE (2012), *Latin American Revenue Statistics*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803237>

Un primer paso para fortalecer los impuestos a la propiedad es que los municipios incrementen sus capacidades de recaudación mediante la compilación de registros actualizados de los impuestos sobre la propiedad y la exhaustiva revisión de los valores catastrales para restaurar la base impositiva, como ya lo exige la ley. Un mayor apoyo federal y la capacitación de los empleados municipales podrían resultar útiles. Para aquellos municipios en los que la recaudación de impuestos y las capacidades técnicas limitadas representan un problema, la administración tributaria federal o estatal podría recaudar el impuesto en su nombre. Las reformas políticas para ampliar el plazo de tres años para el mandato de los alcaldes o la abolición de la disposición de no reelección, también podrían reforzar los incentivos para recaudar impuestos. Si esto todavía resultara políticamente inviable, una alternativa es diseñar mecanismos de incentivos, como subsidios especiales a los municipios distribuidos en parte sobre la base de las recaudaciones de impuestos a la propiedad. Algunos estados mexicanos ya utilizan estos sistemas con éxito. Aumentar las tasas de impuestos de sus niveles bajos actuales y eliminar las exenciones también serán medidas importantes para aumentar los ingresos. Permitir a los municipios que tomen decisiones sobre las tasas de impuestos a la propiedad, dentro de los límites establecidos por cada estado, podría ayudar. En la actualidad, los municipios necesitan la aprobación del Congreso del estado para aumentar las tasas y estos esfuerzos a menudo fracasan, ya que por lo general los congresos estatales sólo consideran los costos políticos inherentes al aumento de los impuestos y no sus potenciales beneficios.

Garantizar que los gobiernos subnacionales sean más responsables en materia tributaria también será importante. Si bien por comparación internacional, la deuda de los gobiernos subnacionales sigue siendo baja (2.8% del PIB estatal), casi se ha duplicado desde 2007. Las obligaciones de pensiones estatales implícitas de los empleados públicos también son altas en algunos estados, y varios de ellos incorporaron recientemente pilares de pensiones no contributivos financiados por medio de impuestos, que son altamente insostenibles. A pesar de las mejoras realizadas en la última década, los instrumentos para asegurar la disciplina fiscal a nivel subnacional todavía son débiles. Después de la “crisis del Tequila”,

en el año 2000 se incorporaron nuevas reglas para limitar el acceso de los estados a préstamos, para aumentar la transparencia y reforzar el compromiso del gobierno federal de no rescatar a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la percepción de las limitaciones presupuestarias frágiles contribuye a la actual asimetría entre las transferencias federales y los ingresos fiscales propios.

Para fomentar una mayor disciplina fiscal subnacional, el gobierno federal debería promover la implementación de las reglas fiscales sobre el déficit y topes al nivel de deuda. También ayudaría mantener su cláusula de no rescate y alentar una mayor generación de ingresos propios a nivel subnacional. Afrontar el desafío relacionado con las pensiones requerirá reformas profundas, que incluyen la conversión de los sistemas de pensiones de beneficios definidos que permanecen vigentes en la mayoría de los estados a los sistemas de contribuciones definidas basados en cuentas individuales. Una mejor información sobre la deuda de los estados y los pasivos contingentes también contribuiría a optimizar la transparencia y la rendición de cuentas, así como a vigilar mejor la sustentabilidad de

Recuadro 3. Principales recomendaciones para mejorar el marco fiscal y el federalismo fiscal

El marco fiscal

- Avanzar hacia una regla fiscal estructural para reducir el efecto parcialmente procíclico del marco actual.
- Se deberían aplicar plenamente los estándares de cuentas nacionales en el presupuesto.
- Se debería reformar la ley de presupuesto y responsabilidad hacendaria para aumentar la acumulación de reservas financieras en activos líquidos disponibles en caso de contingencia o reacciones adversas del mercado.

Federalismo fiscal

- Mejorar la eficiencia y la eficacia con respecto a los gastos de los gobiernos subnacionales mediante la aclaración de las responsabilidades de gasto para los niveles inferiores de gobierno en materia de salud y educación.
- Establecer una restricción presupuestaria más severa a los gobiernos subnacionales para mejorar la recaudación tributaria, al limitar nuevos aumentos en las transferencias, evitar las transferencias extraordinarias y promover la implementación de límites de déficit y topes de deuda.
- Otorgar mayores atribuciones tributarias a los estados al permitirles cobrar impuestos sobre la renta y el consumo por encima de los federales, pero recaudados por la administración tributaria federal. Fortalecer los ingresos de impuestos sobre la propiedad mediante la actualización de los registros de la propiedad, el aumento de las tasas, la eliminación de exenciones y la mejora de la recaudación, al permitir que las administraciones tributarias federales o estatales cobren el impuesto.
- Continuar los esfuerzos para reformar gradualmente los sistemas de pensiones definidas de los estados orientándolos hacia los sistemas de contribuciones definidas.
- Adoptar regulaciones bancarias prudenciales más estrictas para los préstamos a los estados y municipios basados en la capitalización bancaria.
- Implementar plenamente la nueva ley general de contabilidad gubernamental para garantizar mayor transparencia y rendición de cuentas, y asegurar que en efecto se siga en todos los estados y municipios.

las finanzas públicas. Los nuevos requisitos de entrega de información para los gobiernos subnacionales son un avance importante en este sentido. Como se describe en el capítulo 3, a mediados de abril de 2013 se aprobó en el Senado un anteproyecto de ley que realizaría enmiendas constitucionales para imponer controles más estrictos sobre la deuda de los gobiernos subnacionales.

La acumulación de la deuda de los gobiernos subnacionales también podría ser un riesgo para el sector bancario. Algunos bancos pequeños y medianos han aumentado considerablemente su exposición a los estados y municipios durante los últimos años, atraídos por la percepción de una garantía implícita del gobierno federal y el bajo costo de capital (Banxico, 2011). La concentración de la deuda por parte de ciertos prestatarios en los balances de los bancos está limitada por la regulación, pero ésta exenta a los préstamos bancarios a los estados y municipios de límites a grandes exposiciones si los préstamos tienen participaciones federales como garantía. El problema aún tiene un alcance limitado, y recientemente la Comisión Nacional Bancaria reveló los planes de retirar esta exención para que los préstamos de la banca comercial a los estados y municipios estén sujetos a los mismos límites de gran exposición –basados en la capitalización de los bancos– como todos los demás préstamos. Este paso es positivo. Las reservas de crédito son otra buena medida para limitar los riesgos en el sector bancario y mejorar la gestión de riesgo de los bancos, pero también deberían abarcar a los bancos de desarrollo, que representan una cuarta parte de los préstamos a entidades subsoberanas.

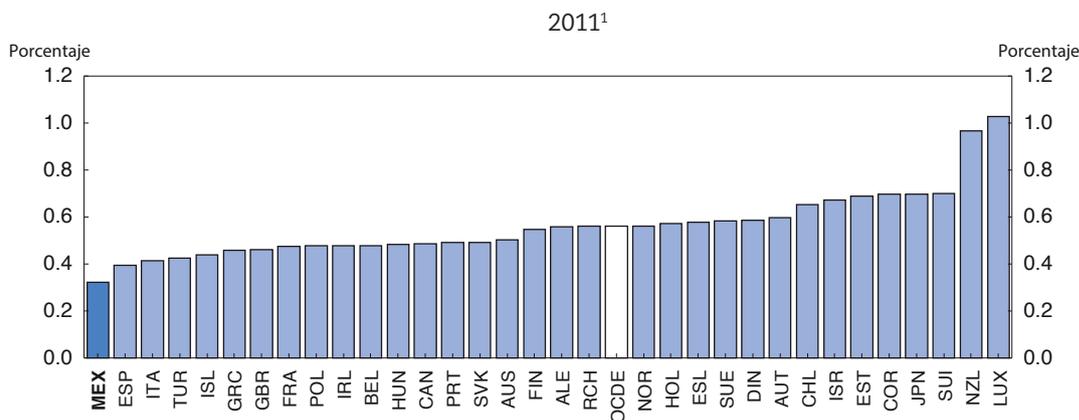
Reforma fiscal

El sistema fiscal de México se fundamenta en una base impositiva muy estrecha y los ingresos fiscales son bajos en relación con muchos otros países, a pesar de que las tasas impositivas legales no son menores que en otros países de la OCDE. Esto se explica por el predominio de gastos fiscales en los sistemas de impuesto sobre la renta a las personas morales y a las personas físicas, así como el impuesto al consumo, que representan aproximadamente el 3.1% del PIB, o alrededor del 16% de los ingresos públicos reales. Además, la evasión fiscal es considerable, a pesar del reciente fortalecimiento de la administración tributaria.

El impuesto al valor agregado (IVA) en México rinde menos de lo que podría debido a numerosas exenciones (véase la gráfica 17). El coeficiente de eficiencia del IVA, que es una medida tanto de los gastos fiscales como de la evasión, es menor en México que en cualquier otro país de la OCDE. Los gastos tributarios son extensos: hay una tasa cero para alimentos (incluidos los alimentos elaborados) y medicinas, y otras exenciones, como los servicios educativos y médicos, así como tarifas reducidas en la frontera. Estos factores bajan los ingresos tributarios en alrededor del 1.5% del PIB. Las reformas podrían comenzar con la eliminación de las lagunas potenciales, tales como la tasa de frontera y la falta de retención de impuestos de importación para la industria maquiladora. Se debería volver a examinar la canasta de productos que tienen tasa cero o están exentos, ya que los objetivos sociales se atienden mejor a través de transferencias directas.

Se debería volver a evaluar el régimen fiscal especial de las maquiladoras (Programa Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, IMMEX), ya que algunas de sus concesiones fiscales se han vuelto excesivamente generosas, como la reducción de su base impositiva efectiva en 2003. La ampliación del régimen en 2006 también abrió nuevas oportunidades para el abuso, como el llamado “fraude carrusel” del

Gráfica 17. **Recaudación del IVA como porcentaje de los ingresos potenciales de consumo final**



Nota: El área de la OCDE es el promedio simple.

1. O el último año disponible. Los datos de 2011 son estimados.

Fuente: OCDE (2012), *Consumption Tax Trends*; OCDE, *Revenue Statistics y Annual National Accounts Database*,

Cómo interpretar esta gráfica: El coeficiente de eficiencia de los ingresos del IVA (VRR, por sus siglas en inglés), se define como el cociente entre el valor real del impuesto al valor agregado (IVA) recaudado y los ingresos que teóricamente se recaudarían si el IVA se aplicara a la tarifa estándar para todo el consumo final. Este cociente da una idea de las pérdidas de ingresos en el sistema del IVA debido a las tasas preferenciales (más bajas), la evasión fiscal y las debilidades en la administración.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803256>

IVA. Para hacer frente a esta cuestión, el IVA se debería aplicar a todas las importaciones y otorgando devoluciones inmediatas al volver a exportar. Con el tiempo, el régimen se debería eliminar, ya que crea distorsiones importantes, mientras que los problemas que lo motivaron en un principio parecen haber disminuido, puesto que la doble tributación que existía con Estados Unidos ya no los causa. La posición internacional de México en la relación costo-competitividad ha mejorado, por lo que es probable que siga siendo atractivo para los inversionistas extranjeros. Por tanto, se podría incorporar una cláusula de caducidad para eliminar gradualmente la exención fiscal.

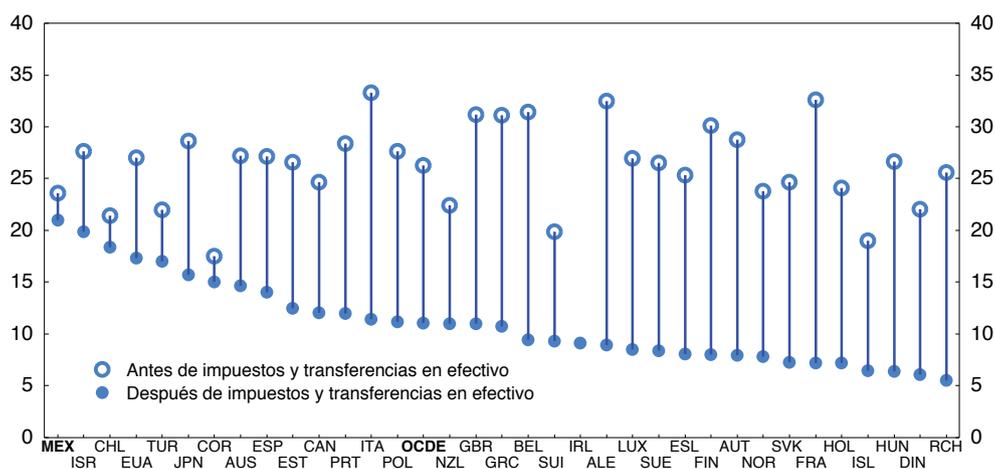
El régimen fiscal de las empresas ha evolucionado hasta convertirse en un sistema de dos niveles que ahora depende en gran medida del impuesto alternativo de control sobre flujo de efectivo, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), que cuenta con pocas exenciones y ha aumentado los ingresos (véase OCDE, 2011a y 2013a; Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2011). La ventaja del IETU es que es de base amplia y relativamente fácil de aplicar. El régimen podría mejorarse aún más con una serie de ajustes al tratamiento de los intereses, las pérdidas y la consolidación que lo haría menos vulnerable al abuso. A largo plazo, lo ideal sería contar con un sistema tributario comercial uniforme y eficaz. Preferentemente, debería ampliarse la base del sistema de impuesto comercial regular (ISR) y fortalecer su aplicación. No obstante, hasta que tales reformas se pongan en práctica, el IETU debería seguir en vigor. El cambio orientado hacia una mayor dependencia del IETU mediante el aumento de su tasa relativamente baja y la reducción simultánea de la tasa corporativa (ISR) relativamente alta, es otra opción que México podría considerar; sin embargo, se tendrían que retener ambos impuestos para garantizar que los impuestos de las empresas extranjeras pagados sean acreditables, en consideración de los acuerdos de doble tributación existentes.

Se podrá hacer frente a algunas debilidades en el sistema del impuesto sobre la renta a las personas morales a través de ciertos cambios misceláneos que ayuden a disuadir estrategias agresivas de planeación fiscal, incluida la participación en los esfuerzos multilaterales para reducir la erosión de la base impositiva y la transferencia de utilidades (OCDE, 2013a, OCDE, 2013e). Ejemplos de estos cambios de reglas incluyen: i) limitaciones en la consolidación de las pérdidas de las empresas de reciente adquisición, que se pueden utilizar para compensar los impuestos a las ganancias dentro de los grupos de empresas, ii) limitaciones a la capacidad de deducción de los intereses, que podría hacerse dependiente de los ingresos brutos y limitarse para deudas entre empresas afiliadas, cuando el préstamo es utilizado por una empresa para financiar una adquisición de acciones de otra compañía dentro del grupo, y iii) reglas obligatorias de divulgación de precios de transferencias. Hasta hace poco, una práctica particularmente abusiva era que las grandes empresas establecían filiales de compañías aéreas privadas, que sólo cobraban tarifas de clase *business* en vuelos de jet privado, y acumulaban grandes pérdidas que luego podía deducir la empresa consolidada.

México ha logrado importantes avances en la lucha contra la evasión fiscal mediante el aumento de la capacidad del Servicio de Administración Tributaria, SAT (OCDE, 2011a). Aun así, con un sector informal muy grande y un amplio margen para el uso de estrategias agresivas de planeación fiscal, los problemas prevalecen. Las campañas de registro, el uso de modelos de riesgo para identificar a los contribuyentes con una alta probabilidad de evasión, y los esfuerzos para reducir los costos de cumplimiento y combatir la corrupción dentro de la administración han contribuido a reducir la evasión. Permitir que el SAT llegue a un acuerdo con los contribuyentes a través de algún tipo de mecanismo de resolución ayudaría a reducir el número de conflictos que derivan en procesos judiciales. México debe perfeccionar y ampliar el uso de los modelos de riesgo, intensificar la capacitación del personal de la administración tributaria, en particular con respecto a las técnicas de auditoría, y continuar con el desarrollo de atractivos salarios y trayectorias profesionales. Los estados, donde los avances en la mejora de la capacidad de las administraciones fiscales son muy desiguales, tendrán que encarar esfuerzos similares.

La lucha contra la pobreza

En los últimos quince años, México ha logrado avances notables en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, éstas siguen siendo elevadas en comparación con otros países, no sólo en relación con los países de la OCDE, sino también con otras economías emergentes. Mientras que los impuestos y las transferencias reducen sustancialmente la pobreza relativa en casi todos los países de la OCDE, éste no es el caso en México (véase la gráfica 18), lo que refleja el reducido volumen del gasto social y el hecho de que algunas transferencias, como los subsidios a la energía, son regresivas. La capacidad de los programas sociales para llegar a las personas pobres se ha ampliado, con progresos en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en especial durante el periodo comprendido entre mediados de la década de 1990 y mediados de la década de 2000 (véase la gráfica 19, panel A). Sin embargo, con la crisis financiera, la pobreza ha aumentado una vez más, mostrando la vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos a las crisis económicas. México debería fortalecer sus programas sociales para combatir la pobreza de manera aún más agresiva. Sin embargo, el fortalecimiento de la red de seguridad social será costoso, por lo que es importante mejorar la eficiencia de los programas sociales mediante la reducción de los programas redundantes y una mejor coordinación entre las diferentes instituciones encargadas de su administración.

Gráfica 18. La pobreza relativa a fines de la década de 2000¹

1. Para la comparabilidad internacional, la tasa de pobreza relativa se define como la proporción de individuos con ingresos disponibles equivalentes inferiores al 50% de los ingresos medios de toda la población. Los datos correspondientes a Francia, Irlanda y Países Bajos se refieren a mediados de la década de 2000.

Fuente: OCDE, *Income Distribution and Poverty Database*.

Cómo interpretar esta gráfica: El sistema de impuestos y transferencias mexicano no logra gran redistribución en comparación con otros países de la OCDE. El sistema tributario y de prestaciones sociales de México reduce la pobreza relativa en tres puntos porcentuales en comparación con los 15 puntos porcentuales en promedio de la OCDE.

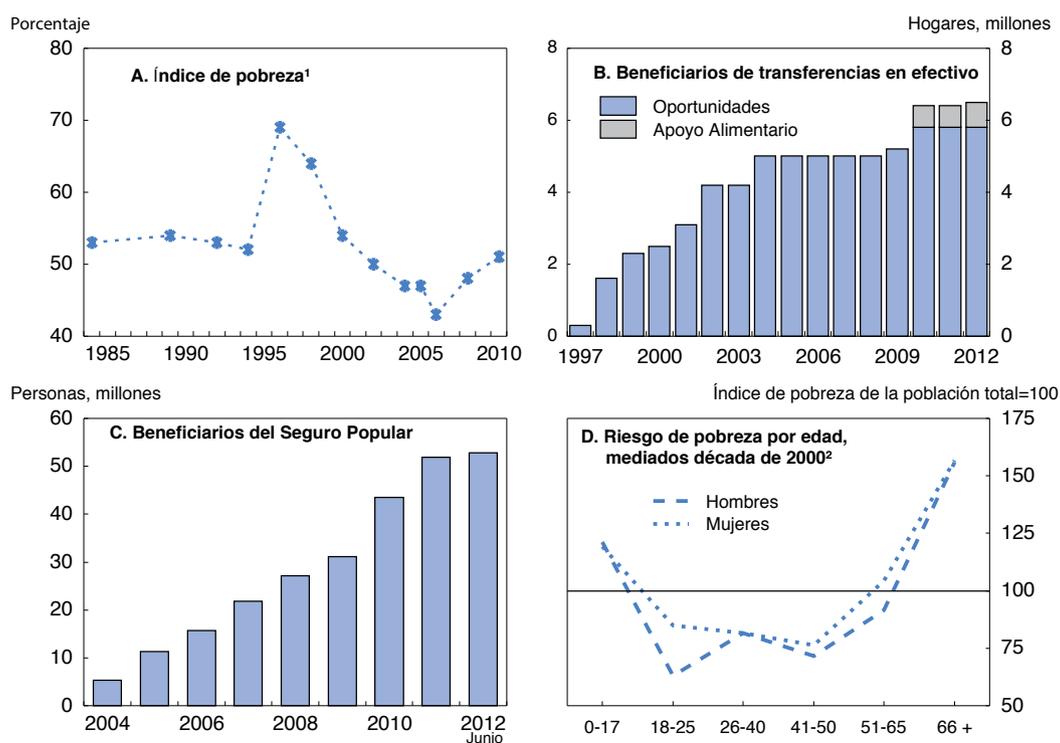
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803275>

México cuenta con un programa bien focalizado de transferencias monetarias condicionadas, Oportunidades, que ha sido ampliamente imitado a nivel internacional y ayuda a los pobres a invertir en su capital humano (véase OCDE, 2011a). Ha sido muy exitoso (Parker et al., 2008). Con el tiempo, ha aumentado su cobertura (véase la gráfica 19, panel B) y ha ayudado a aumentar las tasas de inscripción en la escuela secundaria, beneficiando en particular a las niñas. Además, al provocar un aumento en las consultas médicas, ha propiciado una disminución de la morbilidad infantil y de la mortalidad materna. Sin embargo, se podría hacer más para ampliar su cobertura. El programa todavía excluye a muchas familias vulnerables y moderadamente pobres.

El volumen de las transferencias monetarias también es demasiado pequeño como para lograr una redistribución sustancial. En conjunto, Oportunidades y el Programa para Adultos Mayores, un componente de Oportunidades para personas mayores, ascienden a sólo el 13% del ingreso familiar para aquellos que pertenecen al quintil más pobre (OCDE, 2011a). México podría retirar algunas de sus partidas menos eficientes en materia de gastos, y en su lugar, gastar más en este programa con objetivos bien definidos. Por ejemplo, aumentar la cobertura de Oportunidades y el volumen de su transferencia en efectivo sería una forma de compensar a las familias con menores ingresos por el retiro de los subsidios al consumo altamente regresivos, tales como los subsidios a la energía o los gastos fiscales del IVA.

Los programas sociales, en particular Oportunidades, han ayudado a reducir la pobreza, pero es necesario revisar otros programas con el fin de reducir la redundancia y mejorar su eficacia. En la actualidad, existen más de 1000 programas sociales en México administrados por diferentes instituciones, el gobierno federal y los estados. La cantidad

Gráfica 19. Indicadores de pobreza



1. Relación de recuento de la pobreza en la línea nacional de pobreza basada en los ingresos (porcentaje de la población), a partir de una encuesta semestral.
2. El riesgo de pobreza relativa es la tasa de pobreza por edad de hombres y mujeres dividida por el índice de pobreza de la población total por 100. El umbral de pobreza se fija en el 50% de los ingresos medios de toda la población.

Fuente: CONEVAL; INEGI; SEDESOL; OCDE (2013a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803294>

de programas podría ser incluso mayor, dado que no existe información sistemática sobre los programas locales, pero pareciera ser que hay demasiados (OCDE, 2013a). Se requiere mayor coordinación entre las diferentes administraciones. La revisión de los programas existentes para evaluar su eficacia y la eliminación de los que no funcionan bien, también ayudaría a generar los ahorros necesarios para ampliar los programas que sí lo hacen.

En comparación con la mayoría de los países de la OCDE, la cobertura de los programas contributivos de seguridad social en México es muy baja. Sólo un tercio de la fuerza laboral aporta a un seguro de salud o a un plan de pensiones, lo que refleja en parte la alta incidencia de la informalidad. Pero en los últimos años, México ha logrado avances impresionantes hacia la cobertura universal de salud (véase la gráfica 19, panel C). Gracias a su innovador sistema de salud pública no contributivo, el Seguro Popular, 50 millones de personas adicionales están ahora aseguradas, logrando una cobertura de salud casi universal (Knaul et al., 2012). Sin embargo, sigue existiendo una considerable fragmentación en la prestación de servicios de salud (véase OCDE, 2012d). La mayoría de los trabajadores formales son parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que cuenta con hospitales especiales, mismos que tienen posibilidades de mejoras en la eficiencia, pero

otros programas de seguridad social (por ejemplo, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE] y el Seguro Popular) tienen también sus propias instalaciones.

La pobreza en la tercera edad es un problema. Los mexicanos mayores de 65 años tienen doble riesgo de caer en la pobreza que la población en edad de trabajar (véase la gráfica 19, panel D). El problema se debe a que el sistema de pensiones mexicano otorga beneficios a los grupos de ingresos más altos, ubicados en el sector formal, tanto público como privado, mientras que deja desprotegidos a los trabajadores vulnerables, por lo general pertenecientes al sector informal. En 2007, el gobierno mexicano presentó 70 y más, un programa de transferencia de efectivo para proporcionar apoyo económico a las personas mayores de 70 años de edad que no son elegibles para recibir una pensión por vejez o jubilación. Si bien inicialmente estaba restringida a los residentes de las zonas rurales y localidades pequeñas, su cobertura se ha extendido desde principios de 2012 a las zonas urbanas, y ahora alrededor del 60% de las personas elegibles reciben una transferencia fija mensual de 500 pesos (aproximadamente USD 40) (SEDESOL, 2012). Recientes proyecciones a largo plazo por parte del Consejo Nacional de Población indican que la población de 65 años o más aumentará a más del doble durante los próximos 20 años, pasando de siete millones en 2010 a cerca de 16 millones en 2030. Con una población que envejece a una velocidad tan rápida, hay un grave riesgo de que la proporción de ancianos en condición de pobreza aumente aún más. La ampliación de la cobertura del programa y la reducción de la edad de elegibilidad de 70 a 65, para llamarse ahora 65 y más, con el fin de incluir a más personas mayores, según los planes del nuevo gobierno, sería una forma viable para combatir la pobreza en la tercera edad, aunque conseguir nuevas fuentes permanentes de financiamiento sería un requisito previo. Con el tiempo, los numerosos programas de transferencia monetaria que también pretenden hacer frente a la pobreza en la tercera edad, podrían consolidarse para reducir la duplicación.

La creación de un seguro de desempleo reduciría el riesgo de la informalidad después de la pérdida del empleo, que es un importante factor contribuyente a la desigualdad en México. Esto sería un útil seguimiento a la nueva ley de trabajo, ya que mejoraría la coincidencia entre empleadores y la oferta de trabajo, y la eficiencia del mercado laboral. Dada la debilidad de los ingresos fiscales, cualquier reforma de este tipo requeriría un diseño minucioso. Una posibilidad menos costosa sería la introducción de un sistema de cuentas de ahorro individuales combinado con un componente de seguro público para quienes perdieran su empleo y no tuvieran ahorros suficientes, como sucede en Chile (OCDE, 2012e). El actual sistema de cuentas individuales de pensiones podría ser un buen punto de partida para tal reforma. Fortalecer los programas de capacitación también podría mejorar las posibilidades de que los desempleados encuentren trabajo. Por ejemplo, el programa Bécate, que facilita la inserción laboral de los desempleados mediante cursos de capacitación en el lugar de trabajo específicamente adaptados a las necesidades de las empresas, ha sido en particular exitoso. De acuerdo con cifras gubernamentales, alrededor del 70% de los casi 1.5 millones de participantes entre 2007 y 2012 fueron contratados.

Inclusión financiera

Garantizar el acceso a los servicios financieros a toda la población mejoraría el bienestar en México mediante la creación de oportunidades mejores y más equitativas para que las personas mejoren su vida, y reduciría la informalidad. Sólo el 27% de la población tiene

acceso a los servicios financieros, cifra baja incluso en comparación con otros países latinoamericanos como Chile, con un 42%, y Brasil, con un 56%. Sin embargo, se ha avanzado en los últimos años como resultado de cambios en el marco jurídico y la implementación de políticas que permitieron la ampliación de la oferta de diversos productos financieros. Algunas de las medidas ya tomadas incluyen el permitir el establecimiento de bancos de nicho especializados y el uso de entidades no financieras como agentes bancarios en las zonas marginadas para ayudar a reducir los costos de operación, y a la vez ampliar el acceso y el uso. Aunque estas medidas son positivas, podrían acarrear futuros riesgos para la estabilidad financiera que se deberían supervisar en forma adecuada. También se ha progresado en el extremo inferior de la distribución del ingreso, al cambiar la distribución de Oportunidades y otros programas de transferencias en efectivo a las cuentas bancarias que se han abierto para la mayoría de los participantes en el programa. Asimismo, se incluyeron medidas para fomentar la demanda, como la educación financiera y la protección al consumidor, que incluyen una mayor transparencia de los costos de los servicios financieros y el refuerzo de las facultades de la Agencia Nacional de Protección al Consumidor Financiero.

Con el fin de seguir haciendo frente a estos desafíos, en 2011 se creó el Consejo Nacional de Inclusión Financiera para garantizar los compromisos asumidos por las autoridades financieras y el sector privado para implementar la Política Nacional de Inclusión Financiera de México. El consejo proporcionará un mecanismo institucional para impulsar la política y facilitar la coordinación entre las entidades gubernamentales pertinentes para la inclusión financiera, abarcando entidades involucradas en la regulación del sector financiero, el desarrollo social y la protección del consumidor.

Recuadro 4. Principales recomendaciones en materia de política fiscal y transferencias sociales

Política fiscal

- Reducir o eliminar los gastos fiscales, en los sistemas de impuesto sobre la renta a las personas morales y personas físicas y en el impuesto al consumo.
- Volver a evaluar y eliminar gradualmente los regímenes fiscales especiales, como el de las maquiladoras.
- El régimen fiscal de las empresas se podría mejorar aún más a través de una serie de ajustes al tratamiento de los intereses, las pérdidas y la consolidación que las haría menos vulnerables al abuso y a la planeación fiscal agresiva.

Transferencias sociales

- Aumentar la cobertura y el volumen de las transferencias monetarias de Oportunidades a las personas pobres, completar la implementación del Seguro Popular, y ampliar la cobertura de las pensiones para la tercera edad de 65 y más.
- Evaluar y optimizar los programas de beneficios sociales.
- Crear un régimen de seguro de desempleo costo-eficiente y fortalecer los programas de capacitación para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo.
- Seguir fomentando políticas de apoyo a una mayor inclusión financiera, que abarquen la ampliación de la gama de servicios financieros, y la diversificación de los prestadores de servicios para garantizar los compromisos asumidos por las autoridades financieras.

Bibliografía

- Banda, H. y L. Bernal (2011), "Multifactor productivity and its determinants: an empirical analysis of Mexican manufacturing", *Journal of Productivity Analysis*, vol. 36, pp. 293-308.
- Banxico (2011), *Reporte sobre el sistema financiero*, Ciudad de México.
- Bargain, O. y P. Kwenda (2010), "Is informality bad? Evidence from Brazil, Mexico and South Africa", *IZA Discussion Papers*, núm. 4711.
- Ben Yahmed, S. y S. Dougherty (2012), "Import Competition, Domestic Regulation and Firm-Level Productivity Growth in the OECD", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 980.
- CIDAC (2011), "¿Qué tan abierta es en realidad la economía mexicana?", Ciudad de México.
- CONAGUA (2011), *2030 Water Agenda*, Comisión Nacional del Agua de México, Ciudad de México.
- Dougherty, S. (2013), "Legal reform, contract enforcement and firm size in Mexico", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1042.
- Dougherty, S. y O. Escobar (2013), "The determinants of informality in Mexico's states", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1043.
- Esquivel, G. y W. Peralta (2013), "A Structural Fiscal Balance Rule for Mexico", en *Structural Fiscal Balance Rules in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Hartley, P. y K. Medlock (2011), "The Revenue Efficiency of Pemex: A Comparative Approach", The James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, Houston, TX.
- Hsieh, C-T. y P. Klenow (2012), "The Life Cycle of Plants in India and Mexico", University of Chicago y Stanford University, manuscrito.
- IMCO (2012), *Índice de Competitividad Estatal 2012*, Instituto Mexicano para la Competitividad, Ciudad de México.
- INEGI (2013), *Cuentas económicas y ecológicas de México, 2007-2011*, Ciudad de México.
- Knaul et al. (2012), "The Quest for Universal Health Coverage: Achieving Social Protection for All in Mexico", *The Lancet*, agosto.
- OCDE (2011a), *OECD Economic Surveys: Mexico*, París.
- OCDE (2011b), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA 2009 for Mexico*, París.
- OCDE (2012), "Corporate Governance and Board Arrangements at Petroleos Mexicanos: Evaluations and Recommendations", www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionid=127&catid=14
- OCDE (2012a), "Looking to 2060: Long-term Global Growth Prospects", *OECD Economic Policy Papers*, núm. 3.
- OCDE (2012b), *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Main Conclusions*, París.
- OCDE (2012c), *Reviews of Regulatory Reform: Mexico, Key Findings Report*, París.
- OCDE (2012d), *Public Procurement Review of Mexican Institute of Social Security*, París.
- OCDE (2012e), *OECD Economic Surveys: Chile*, París.

- OCDE (2012f), *Framework Conditions for Private Sector Participation in Water Infrastructure in Mexico*, París.
- OECD (2013a), *Getting it Right: A Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, París.
- OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, París.
- OCDE (2013c), *OECD Environmental Performance Review of Mexico*, París.
- OCDE (2013d), *Peer Review of Mexico's National Civil Protection System*, París.
- OCDE (2013e), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, París.
- OCDE-IMCO (2012), *Strengthening Evidence-Based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, Ciudad de México.
- Parker, S., L. Rubalcava y G. Teruel (2008), "Evaluating Conditional Schooling and Health Programs", en Schultz, T. y John Strauss (eds.), *Handbook of Development Economics*, North-Holland, Amsterdam, vol. 4.
- SEDESOL (2012), *Segundo Informe Trimestral*, México, D.F.
- SHCP (2011), *El Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU): Un diagnóstico a tres años de su implementación*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D.F.
- Ter-Minassian, T. (2012), "Should Latin American Countries Adopt Structural Balance-Based Fiscal Rules?", en *Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis*, Banco de Italia.
- World Bank (2012), *FONDEN: Mexico's Natural Disaster Fund - A Review*, Washington, DC.

ANEXO A.1

El progreso en la reforma estructural

En este anexo se resumen las recomendaciones formuladas en los estudios anteriores y las medidas adoptadas desde el último estudio que concluyó en marzo de 2011 y se publicó en mayo de 2011.

Recomendaciones	Medidas adoptadas desde el estudio anterior (mayo de 2011)
A. Fortalecer la estabilidad macroeconómica y financiera	
Considerar la posibilidad de una regla estructural de balance fiscal, que ajuste los ingresos por los ciclos económico y de los precios del petróleo.	Todavía se evalúa una transición de la regla fiscal actual a una de balance estructural.
Presentar los datos fiscales y las proyecciones presupuestarias de acuerdo con los estándares de cuentas nacionales de forma regular.	En la Cuenta Pública de 2012, la información fiscal se presentará de acuerdo con las clasificaciones y los criterios de registro establecidos por la Comisión Nacional de Armonización Contable (CONAC). Las autoridades públicas están obligadas a publicar información financiera y presupuestaria a intervalos regulares. El presupuesto federal se presenta de acuerdo con la CONAC. Sin embargo, continúan los esfuerzos para consolidar la armonización contable nacional con las mejores prácticas nacionales e internacionales.
Hacer que el aumento temporal de los límites a los activos acumulados en los fondos de estabilización petrolera sean permanentes.	El presupuesto federal para 2012 y 2013 eliminó los límites.
Continuar la acumulación de activos en moneda extranjera a través de un mecanismo basado en reglas, como estaba previsto.	Las reservas internacionales aumentaron de 128.2 mil millones de dólares en mayo de 2011 a 163.5 mil millones de dólares a finales de diciembre de 2012.
En los mercados financieros, avanzar hacia la regulación y la supervisión macroprudenciales.	El Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) ha desarrollado indicadores cuantitativos y cualitativos para identificar potenciales riesgos sistémicos, incluidos los que están fuera del sector bancario. El CESF también ha establecido dos grupos de trabajo con un enfoque macroprudencial: un grupo se encarga del diseño de las métricas e indicadores cuantitativos para identificar los riesgos sistémicos; otro grupo se encarga de identificar y evaluar las vulnerabilidades y los riesgos potenciales para la estabilidad del sistema financiero.
Introducir coeficientes contracíclicos de capital según lo previsto.	Las normas de Basilea III se instalaron en enero de 2013.
Continuar la retirada de los préstamos excepcionales dirigidos por el Estado a través de préstamos de bancos de desarrollo.	A medida que la recuperación de los préstamos privados continúa, los préstamos directos de los bancos de desarrollo disminuyen, así como los programas contracíclicos.
Promover una mayor diversificación de las exportaciones, incluso a través de acuerdos comerciales multilaterales y regionales.	Durante 2011 y 2012, México fortaleció su plataforma de comercio exterior mediante varios acuerdos regionales y multilaterales comerciales y económicos con el fin de diversificar el destino de sus exportaciones. También continuó con su agenda unilateral para la facilitación del comercio, incluida una simplificación gradual de los aranceles de la Tarifa General de Importación de México, y el uso obligatorio de la ventanilla única para trámites de comercio exterior con el propósito de reducir los costos operativos y administrativos de las empresas. Asimismo, se comprometió a avanzar en la ronda de negociaciones en Doha.
B. Promover la eficiencia y eficacia de los gastos y la tributación	
Aumentar las transferencias de efectivo a los pobres, por ejemplo a través de Oportunidades o de la incorporación de un esquema de asistencia social.	Se planea aumentar el gasto en transferencias en efectivo en un 17% entre 2011 y 2013. La cobertura de 70 y más casi se duplicará entre 2011 y 2012, de 2 mil millones a 3.6 mil millones de beneficiarios.
Eliminar gradualmente los subsidios a la energía, así como las tasas cero y las exenciones dentro del sistema del IVA.	Durante los últimos dos años se implementaron ajustes sustanciales a los precios de los combustibles en forma periódica.

Recomendaciones	Medidas adoptadas desde el estudio anterior (mayo de 2011)
Evaluar todos los regímenes fiscales especiales empresariales y conservar sólo aquellos que tengan eficacia comprobada.	El gobierno federal ha trabajado con la OCDE en la evaluación de estos regímenes. La reforma fiscal que se presentará en 2013 incluirá modificaciones a los mismos.
Fortalecer la aplicación de impuestos para el régimen de pequeños comercios y considerar una recalificación después de algunos años o una cláusula de caducidad.	En 2012 se concluyó una evaluación completa del régimen de pequeños comercios. La propuesta de reforma fiscal que se presentará en 2013 incluirá algunas de sus sugerencias para modificar el régimen.
Evaluar el crédito al salario y considerar una mayor orientación hacia los ingresos más bajos.	Se ha evaluado el crédito fiscal de manera continua; la propuesta de reforma fiscal que se presentará en 2013 podría incluir modificaciones.
Avanzar hacia la tributación de todos los elementos salariales con una misma tasa.	El IETU ya grava todos los elementos de las rentas laborales, a la misma tasa.
Evaluar el nuevo impuesto fijo mínimo alternativo a las empresas. A largo plazo, considerar la posibilidad de avanzar hacia un impuesto a los negocios más simple, pero mantener el IETU en vigor, a menos que se pudiera ampliar de forma significativa la base impositiva del sistema del impuesto sobre la renta regular. Considerar el IETU como el único impuesto a las empresas sólo si ello no conduce a un déficit en los ingresos.	En 2011 se presentó ante el Congreso una evaluación completa del IETU. Se demostró que el IETU ha incrementado los ingresos, de manera directa e indirecta, a través de su efecto sobre el impuesto sobre la renta; ha contribuido a atenuar el carácter procíclico de los ingresos tributarios y a desalentar las prácticas agresivas de planeación fiscal.
Los gobiernos subnacionales deben incrementar sus propios ingresos fiscales. Una forma de lograrlo sería alentar a los estados a poner en marcha programas para que los municipios actualicen los registros catastrales.	El gobierno federal estableció un programa (Programa de Modernización Catastral) y un fondo (Fideicomiso para el Desarrollo de Entidades y Municipios) para promover y financiar estudios y proyectos para actualizar la base tributaria, el registro de contribuyentes y los valores de la tierra y la construcción para los impuestos locales.
Mejorar la aplicación de impuestos por medio de un uso prolongado de los modelos de riesgo, capacitación y atractivos salarios y trayectorias profesionales.	Se han puesto en marcha modelos de riesgo para decisiones sobre selecciones de auditoría y devoluciones del IVA. El SAT puso en marcha un programa de especialidades para fortalecer la capacitación de los funcionarios.

C. Reducir la informalidad y mejorar el dinamismo del mercado de trabajo

Fomentar la formalidad, mejorar la eficiencia y reducir el costo general de la seguridad social, eliminar las hipotecas subsidiadas, el cuidado infantil y las actividades recreativas del paquete de seguro social obligatorio y combinarlos con programas equivalentes financiados con impuestos.	Las reformas estructurales pendientes abordarán estas cuestiones en un futuro próximo.
Mayor integración de los distintos sistemas de salud. Avanzar hacia el financiamiento integrado de un seguro de salud universal básico, ya sea a través de impuestos o tarifas.	Varios esfuerzos se han puesto en marcha para preparar el camino hacia una mayor integración. Los más importantes son el desarrollo de un censo general de los pacientes pertenecientes a los diferentes subsistemas, la conformación y difusión de guías de práctica general con la participación activa de todas las instituciones y el intercambio y el pago sistemático de los servicios entre las instituciones públicas.
Adoptar y aplicar en su totalidad la reforma del mercado laboral propuesta.	La reforma del mercado laboral fue aprobada por el Congreso en noviembre de 2012.
Considerar la facilitación de los procedimientos de despido de los trabajadores sobre la base de un desempeño deficiente o redundancia.	No se adoptó ninguna medida importante.

D. Simplificar la regulación empresarial

Cooperar con los gobiernos subnacionales para interconectar la ventanilla única federal con los portales de Internet estatales y municipales para la creación de empresas.	Nueve estados han implementado el programa tuempresa.gob.mx, con resultados positivos.
Ampliar el alcance de la iniciativa de revisión de la regulación a otras regulaciones de alto impacto en la productividad empresarial. Implementar los cambios sugeridos en la evaluación del impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés).	En 2012, la COFEMER publicó un acuerdo para simplificar y armonizar el proceso de reforma regulatoria con el proceso de normalización con el fin de evitar retrasos en la expedición de normas oficiales mexicanas. La RIA ahora incluye el análisis del impacto sobre la competencia y se ha modificado y mejorado el análisis de riesgos. Se creó un sistema de gestión de la calidad de las evaluaciones de impacto regulatorio que tiene como objetivo la mejora continua de la información sobre la evaluación del impacto regulatorio.

Recomendaciones	Medidas adoptadas desde el estudio anterior (mayo de 2011)
<p>Alentar a los estados y municipios a aplicar la guía para la simplificación de la regulación a nivel subnacional. Coordinar la regulación en todos los niveles gubernamentales.</p>	<p>Durante el segundo semestre de 2011, la OCDE, junto con la Secretaría de Economía y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México (COFEMER), llevó a cabo un ejercicio de acompañamiento en la implementación de las recomendaciones de la guía; cuatro para los estados y cuatro para identificar las buenas prácticas.</p>
E. Fortalecer la competencia	
<p>Limitar los derechos adquiridos de <i>slots</i> en los aeropuertos congestionados para garantizar una asignación eficiente, por ejemplo a través de subastas. Revisar la exigencia de concesiones de rutas específicas y permitir a las aerolíneas operar siempre y cuando cumplan con los requisitos de notificación de seguridad.</p>	<p>En abril de 2012, la CFC recomendó la implementación de principios más estrictos de competencia, la asignación de <i>slots</i> y el establecimiento de criterios para las concesiones competitivas. La aprobación de una reforma a la Ley de Aeropuertos permitirá la asignación de <i>slots</i> en los aeropuertos con saturación administrados por terceros independientes. Esto concuerda con las directrices de la International Air Transport Association (IATA) para la asignación de <i>slots</i> y a mediano plazo permitirá la eliminación de los que no se utilizan de manera eficiente para su reasignación.</p>
<p>Moderar las restricciones para obtener una licencia en el transporte interurbano de autobuses y garantizar el acceso no discriminatorio a los servicios esenciales.</p>	<p>No hay medidas específicas en materia de transporte de pasajeros.</p>
<p>Aplicar plenamente los cambios legales para facilitar el acceso a los servicios bancarios y facilitar el acceso de los bancos a los servicios esenciales.</p>	<p>Se han implementado varias medidas con el fin de facilitar el acceso a los servicios bancarios y financieros. En 2010 se emitió una nueva regulación sobre agentes bancarios, permitiendo que operen más bancos. Por otro lado, se emitieron nuevas regulaciones relacionadas con pagos móviles, banca móvil y la simplificación de los requisitos para abrir una cuenta de depósito (sujeto al nivel de riesgo) con el fin de fomentar el acceso a los servicios bancarios.</p>
<p>Poner en marcha rápidamente la eliminación del requisito para las empresas de operar una planta o un laboratorio en México para poder vender medicamentos genéricos. Exigir a los médicos que receten medicamentos sólo por el nombre del compuesto genérico y a las farmacias que suministren medicamentos genéricos.</p>	<p>La comisión estableció que los médicos deben escribir en las recetas el nombre genérico de los medicamentos genéricos y biológicos y sólo tienen la opción de anotar el nombre comercial de los medicamentos.</p>
<p>Combinar zonas de llamada local. Autorizar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) para regular la interconexión <i>ex ante</i>, declarar cuellos de botella e infraestructuras esenciales para todos los sectores del rubro telecomunicaciones, y establecer condiciones no discriminatorias de acceso a estas infraestructuras. Permitir el acceso desagregado a la infraestructura esencial en tanto promueva la competencia, siempre que ello no ponga en peligro los incentivos de inversión. Basar las tarifas de interconexión en costos incrementales a largo plazo.</p>	<p>El 30 de abril de 2012, como resultado de una investigación por prácticas monopólicas, la CFC estableció con Telcel un programa de reducción progresiva de tarifas de interconexión. La Reforma Constitucional a las Telecomunicaciones, aprobada en ambas Cámaras del Congreso Federal y aún en proceso de ratificación constitucional por parte de los estados, incluye estas medidas.</p>
F. Elevar la calidad de la educación	
<p>Definir estándares en toda la nación para el desempeño docente, así como los estándares de acreditación para las instituciones de formación de docentes con el fin de mejorar la formación inicial del profesorado. Mejorar el nuevo examen para obtener la licencia para ejercer como maestro y abrir todas las plazas docentes a la competencia. Profesionalizar el nombramiento de directores.</p>	<p>En octubre de 2012, se desarrollaron 20 estándares de desempeño docente en cuatro áreas del conocimiento. La reforma educativa de 2013 implica que la promoción de los directores, los niveles de supervisión y los docentes, se deberán implementar a través de exámenes competitivos para garantizar que se cuente con los conocimientos y habilidades apropiados.</p>
<p>Introducir de manera gradual un sistema de evaluación docente.</p>	<p>Desde mayo de 2011, el Acuerdo Nacional para la Evaluación Universal de docentes y directores en el Servicio de Educación Básica, tiene como objetivo proporcionar a los profesores una amplia evaluación de sus competencias profesionales y medir el logro educativo de sus alumnos. En junio de 2012, se aplicaron las nueve pruebas de la primera fase a 264 455 docentes y directores de educación primaria, el 94% de las escuelas públicas (248 304) y el 6% de las escuelas privadas (16 196).</p>
<p>Reasignar recursos para dotar a las escuelas con financiamiento confiable.</p>	<p>No se adoptó ninguna medida importante.</p>
<p>Profesionalizar la formación y selección de los directores para que asuman una mayor responsabilidad en la contratación de docentes y su correspondiente paga.</p>	<p>La reforma educativa de 2013 incluye un acuerdo sobre la Evaluación Universal de docentes y directores en el Servicio de Educación Básica y sobre el Sistema Nacional de Formación Continua y Mejoramiento Profesional de la educación básica para los docentes en servicio.</p>



From:
OECD Economic Surveys: Mexico 2013

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2013-en

Please cite this chapter as:

OECD (2013), "Evaluación y recomendaciones", in *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264201521-3-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.