

Evaluación y recomendaciones

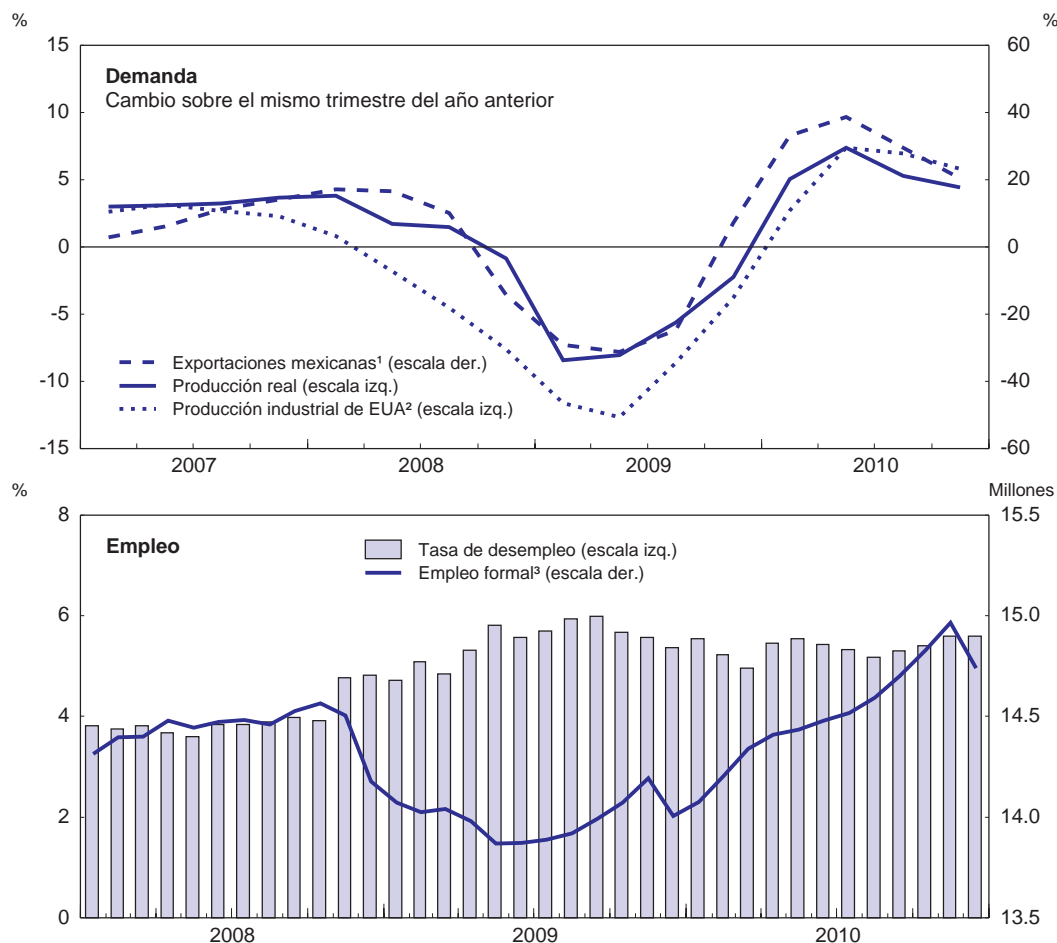
Gracias a las mejoras en el marco de la política macroeconómica y en la supervisión financiera realizadas en el pasado, México logró superar la recesión global de 2008-2009 sin experimentar crisis fiscales o financieras, lo que representa un gran avance en comparación con ocasiones anteriores. La recuperación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

Una sólida recuperación en curso

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

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

Gráfica 1. Una recuperación sólida



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

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

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

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

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

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

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

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

1. Aportaciones a los cambios en el PIB real (porcentaje del PIB real para el año anterior), monto observado en la primera columna

2. Con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

3. Gobierno central y empresas públicas.

4. Como porcentaje del PIB.

Fuente: OCDE, proyecciones intermedias de la OCDE.

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

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

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

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

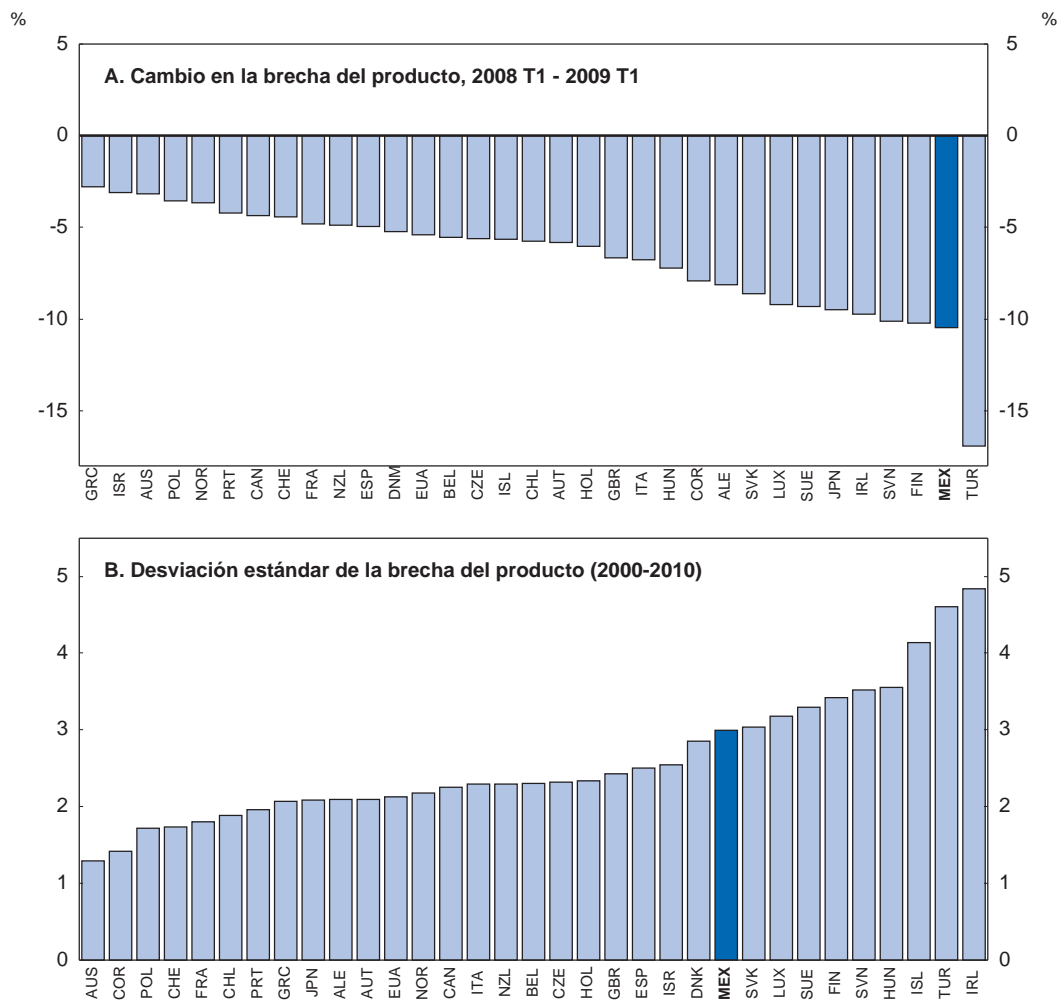
El bajo nivel actual de las tasas de interés es útil para apoyar la recuperación en la demanda interna en el contexto del retiro del estímulo fiscal. Las expectativas inflacionarias de mediano plazo se encuentran razonablemente bien ancladas, aunque se ubican en la mitad superior del intervalo de variabilidad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

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

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

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

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



Fuente: OCDE, Economic Outlook Database.

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

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

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

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

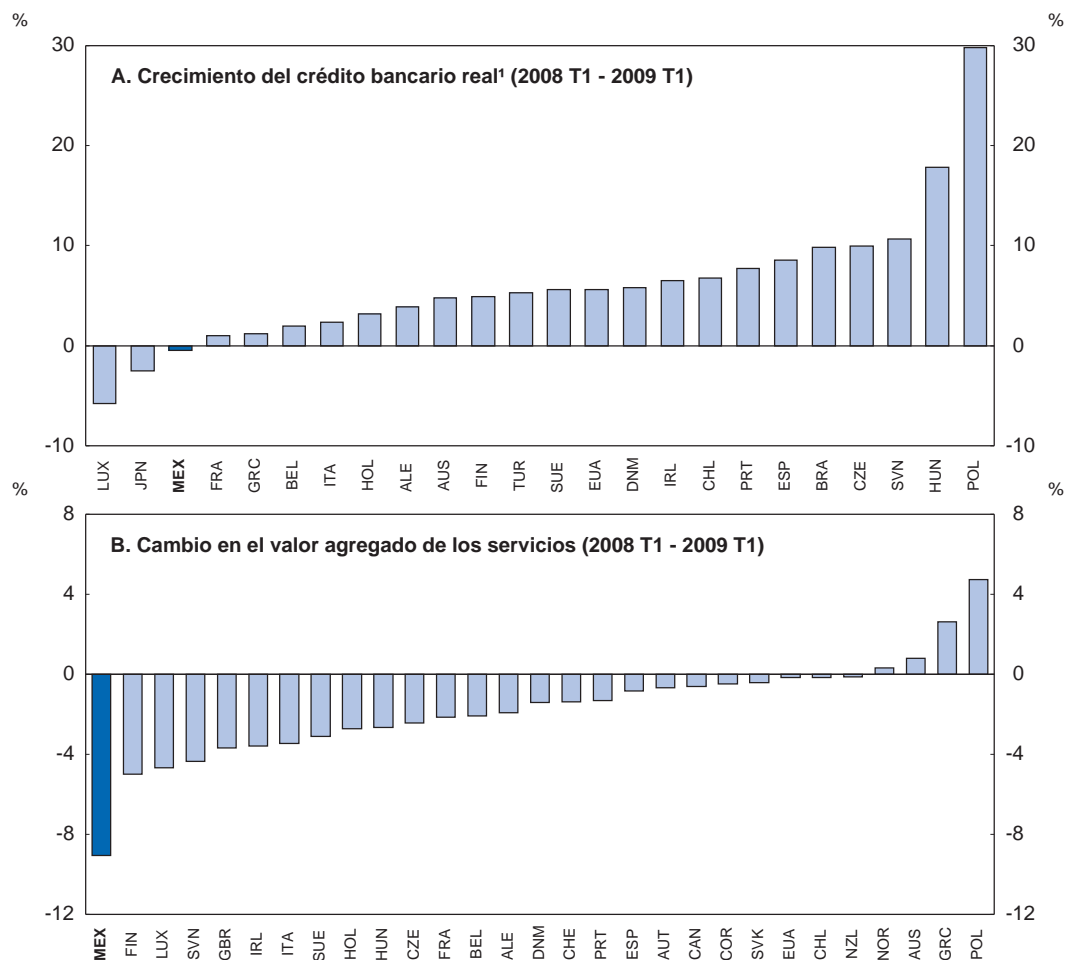
Los superávits presupuestarios acumulados durante los periodos de auge o de altos precios del petróleo deberían acumularse en un fondo de estabilización. La transparencia en el manejo de los ingresos petroleros podría mejorarse con reglas sencillas y transparentes sobre las condiciones para ahorrar y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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

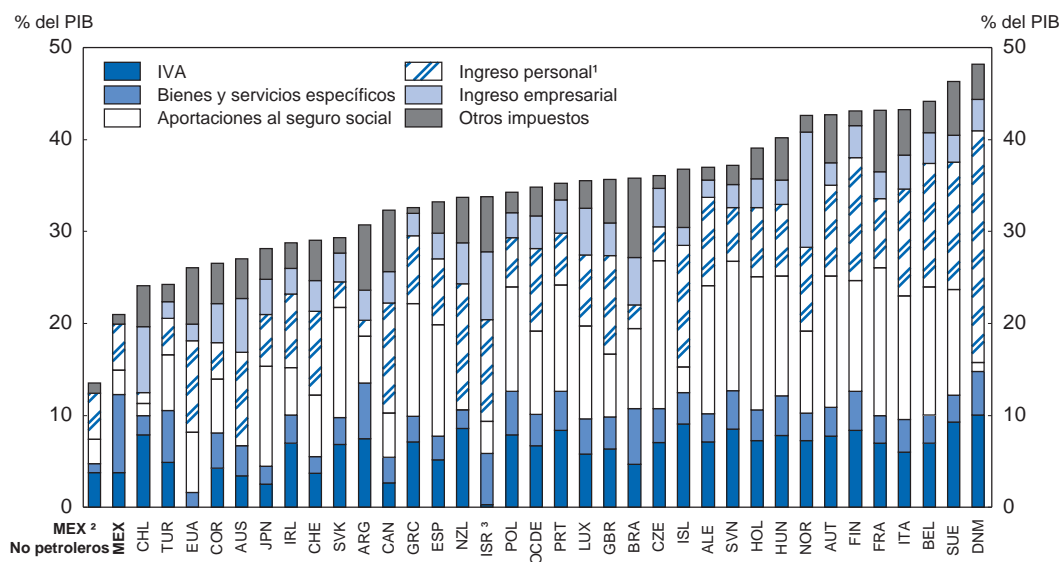
contribuyendo a proteger mejor a las familias mexicanas y a la economía en caso de choques. Asimismo, México está ampliando con rapidez su cobertura del seguro de salud a los trabajadores no afiliados a la seguridad social por medio de un esquema financiado principalmente con impuestos, llamado Seguro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

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

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

Gráfica 4. Ingresos tributarios de diversas fuentes en países seleccionados

2008¹

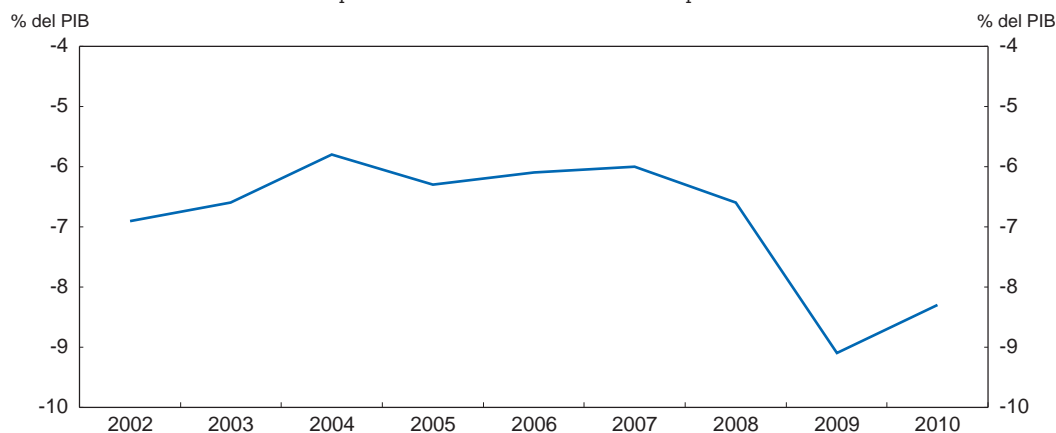


1. 2007 para Australia, Bélgica, Chile, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Japón, Países Bajos, Polonia y promedio de la OCDE. La recaudación del impuesto personal al ingreso incluye impuestos sobre ingresos/utilidades empresariales en México.
 2. Excluyendo ingresos petroleros.
 3. Los datos estadísticos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

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

Gráfica 5. Balance presupuestario no petrolero¹

Requerimientos financieros del sector público



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

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

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

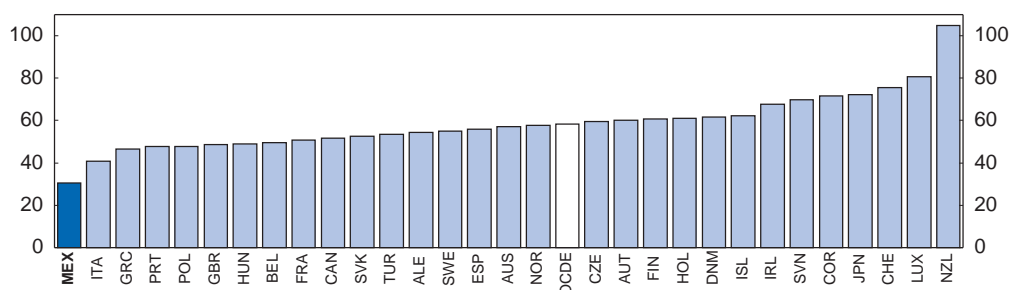
La razón principal de estos bajos ingresos es lo estrecho de su base tributaria. De acuerdo con estimaciones del gobierno, los gastos fiscales representan alrededor de 4% del PIB, lo que equivale a cerca de 20% de los ingresos gubernamentales observados. Además de las pérdidas de ingreso, los gastos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

Es necesario evaluar los gastos fiscales y los regímenes especiales...

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


Gráfica 6. **Efectividad del impuesto al valor agregado medida por el cociente de recaudación efectiva del IVA¹**

2005²



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

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

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

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

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

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

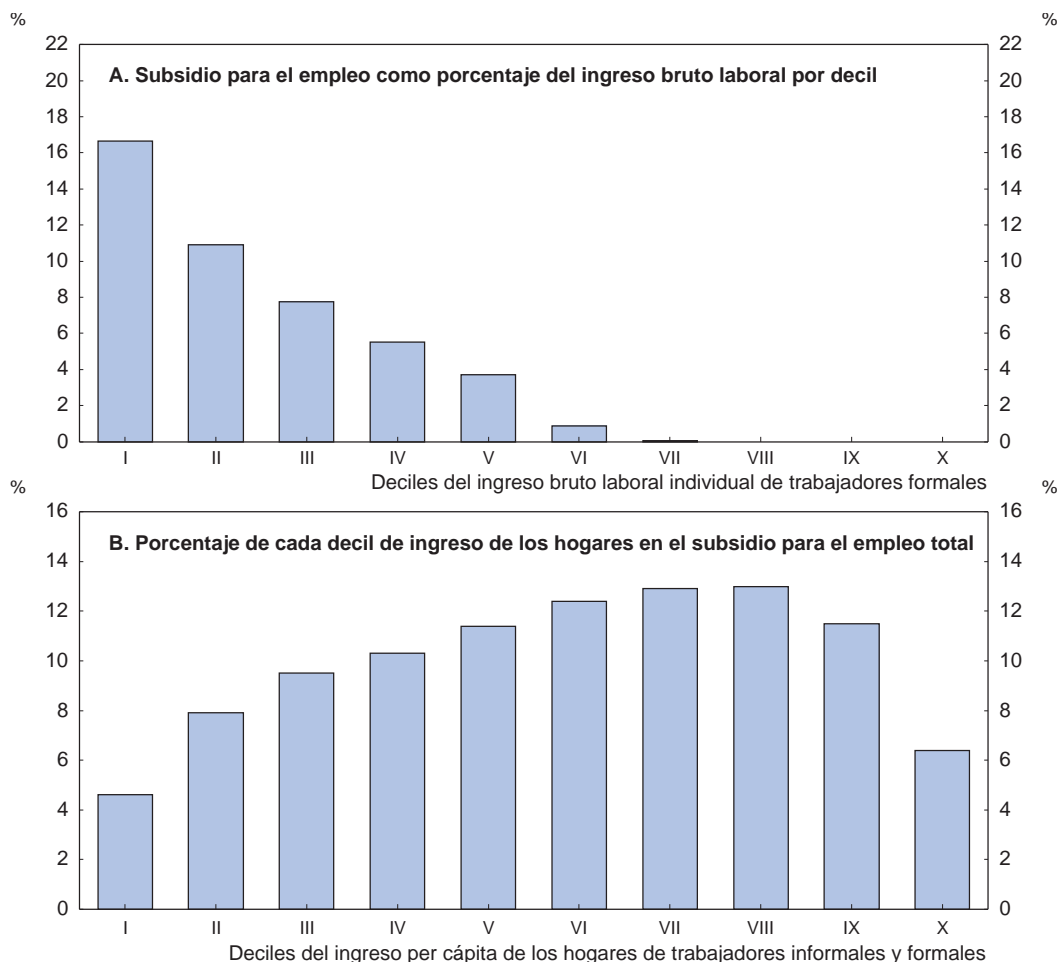
facilitan a las empresas la planeación fiscal o la evasión, mediante la subestimación o la falta de declaración de sus ingresos. Los regímenes especiales también tienen la capacidad de distorsionar la asignación de recursos, desviándolos de sectores o zonas geográficas que no se benefician del mismo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

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

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

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

2008



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

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

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

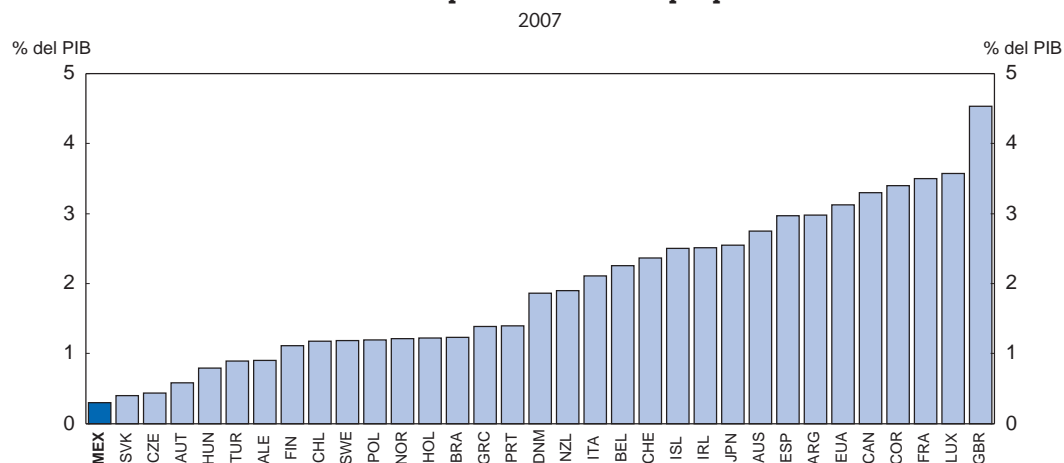
Hasta cierto punto, el tema de las exenciones y las reducciones tributarias para las prestaciones se aborda mediante el impuesto empresarial a tasa única (IETU). El IETU es un impuesto con una tasa única de 17.5% sobre el flujo de caja que entró en vigencia en 2008 con la finalidad de limitar las pérdidas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

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

Los impuestos a la propiedad deberían fortalecerse...

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

Gráfica 8. **Impuestos sobre la propiedad**



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

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

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

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

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

Eliminación de los subsidios a la energía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se requiere una estrategia general para combatir la informalidad

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

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

Reformar la seguridad social para apoyar la formalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

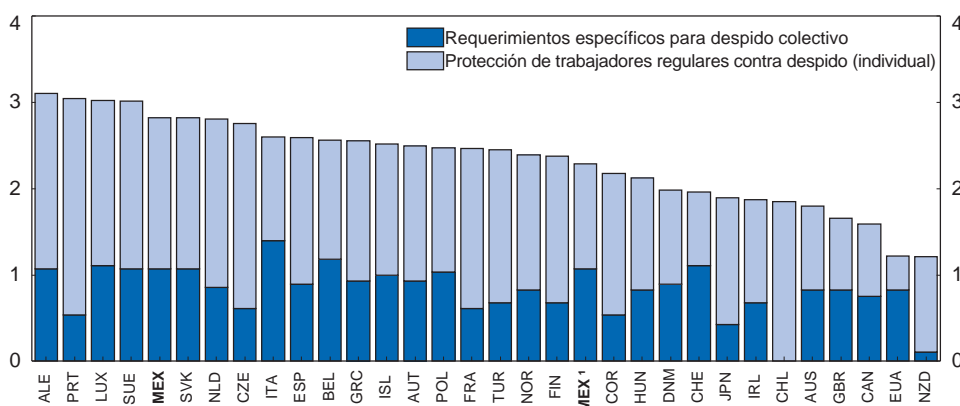
Reducción de la carga regulatoria

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

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

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

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



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

Fuente: OCDE, OECD Indicators on Employment Protection Database.

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

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

Recuadro 3. Principales recomendaciones para reducir la informalidad

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

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

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

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

Recuadro 4. Principales recomendaciones para simplificar la regulación empresarial

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

México necesita mejorar la competencia...

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

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

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

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

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

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

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

Recuadro 5. Principales recomendaciones para fortalecer la competencia

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

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

...y la calidad del sistema educativo

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

- Aghion, P., G.-M. Angeletos, A. Banerjee y K. Manova (2010), "Credit constraints and the composition of investment", *Journal of Monetary Economics*, vol. 57, pp. 246-265.
- Armendáriz de Aghion, B. (1999), "Development banking", *Journal of Development Economics*, vol. 58, pp. 83-100.
- Álvarez Estrada (2010), "México: la tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos", en J.P. Jiménez, J.C. Gómez Sabaini y A. Podestá (eds.), *Evasión y equidad en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Fatás, A. (2002), "The effects of business cycles on growth", en N. Loyaza y R. Soto (eds.), *Economic growth: Sources, trends and cycles*, Banco Central de Chile, Santiago, Chile.
- Fuentes Castro H., A. Zamudio Carrillo y S. Barajas (2010), "Evasión global de impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio no petrolero", Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, Centro de Estudios Estratégicos; www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_17752.html.
- La Porta, R. y Andrei Shleifer (2008), "The unofficial economy and economic development", *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 275-352.
- OCDE (2008), *OECD Employment Outlook*, París.
- Ramey, G. y V. Ramey (1995), "Cross country evidence on the link between volatility and growth", *American Economic Review*, vol. 85, pp. 1138-1151.
- Reis, R. (2009), "The time-series properties of aggregate consumption: Implications for the costs of fluctuations", *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, pp. 722-753.
- Scott, J. (2010), "Gasto público para la equidad: del Estado truncado hacia el Estado de bienestar universal", artículo para *México Evalúa*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México.
- Levy Yeyati, E., A. Micco y U. Panizza (2004), "Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks", *Inter-American Development Bank Working Paper*, No. 517, Washington, D.C.

ANEXO A1

Avance de la reforma estructural

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

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

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



From:
OECD Economic Surveys: Mexico 2011

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-en

Please cite this chapter as:

OECD (2011), "Evaluación y recomendaciones", in *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264115934-3-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.