



Estudios Económicos de la OCDE MÉXICO

MAYO 2019



Estudios Económicos de la OCDE: México 2019

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2019), *Estudios Económicos de la OCDE: México 2019*, OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/fde7bbbe-es>

ISBN 978-92-64-59884-3 (impresa)
ISBN 978-92-64-58738-0 (pdf)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Cover © iStockphoto.com/M.

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

© OECD 2019

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Índice

Resumen ejecutivo	11
Perspectivas clave de políticas	19
Se requiere una estrategia renovada para impulsar el crecimiento y el bienestar	30
Un marco sólido de política macroeconómica respalda un crecimiento moderado	31
La política monetaria se mantiene restrictiva como respuesta a un aumento de la inflación	40
El sector financiero se beneficiaría de una mayor competencia e inclusión	42
Política fiscal: garantizar un espacio fiscal para financiar un mayor gasto social y en infraestructura	46
Fortalecer la calidad institucional y el Estado de derecho	60
Políticas eficaces de mitigación del cambio climático pueden ayudar a movilizar a México hacia un camino de crecimiento fuerte y sostenible	73
Bibliografía	79
Anexo A. Reformas de políticas recientes	89
Anexo B. Cuantificación del impacto de las reformas estructurales	92
Capítulo temático	95
Capítulo 1. Impulsar el crecimiento incluyente	97
Impulsar la productividad y compartir en mayor medida los beneficios del crecimiento para incrementar la prosperidad para todos	98
La informalidad propicia en gran medida la deficiente asignación de recursos	102
Elevar el rendimiento educativo para combatir la informalidad e impulsar el capital humano	113
Mejorar el bienestar y el desempeño económico y ambiental con una mejor gobernanza metropolitana	124
Bibliografía	130

Cuadros

Cuadro 1. Indicadores y proyecciones macroeconómicos	36
Cuadro 2. Posibles choques para la economía mexicana	38
Cuadro 3. El presupuesto es rígido	49
Cuadro 4. Los ingresos fiscales son bajos	50
Cuadro 5. Ilustración del impacto fiscal de algunas recomendaciones de la OCDE	57
Cuadro 6. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre política fiscal	60
Cuadro 7. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre calidad institucional	73

Gráficas

Gráfica 1. El crecimiento ha sido impulsado sobre todo por la demografía	20
--	----

Gráfica 2. Las exportaciones a Estados Unidos impulsan el crecimiento de las exportaciones.....	21
Gráfica 3. Las remesas han ido en aumento.....	22
Gráfica 4. El crecimiento no ha sido lo suficientemente sólido para posibilitar la convergencia con niveles de vida más altos.....	23
Gráfica 5. Las tasas de pobreza son aún altas pero difieren considerablemente entre los estados.....	24
Gráfica 6. La desigualdad es alta.....	25
Gráfica 7. La participación de la mujer en el mercado laboral es baja.....	25
Gráfica 8. La seguridad es baja, lo cual perjudica a las mujeres en particular.....	26
Gráfica 9. El bienestar varía mucho entre los estados.....	26
Gráfica 10. Sin reformas de política, la convergencia de México con niveles de vida mayores será limitada.....	28
Gráfica 11. La economía mexicana se beneficia de fundamentos económicos fuertes.....	33
Gráfica 12. La deuda externa ha bajado y las reservas de divisas son adecuadas.....	34
Gráfica 13. La inversión y la producción petrolera están impactando en la economía.....	35
Gráfica 14. El desempleo es bajo pero la informalidad permanece elevada.....	37
Gráfica 15. Los salarios reales se están recuperando.....	38
Gráfica 16. La inversión es baja.....	39
Gráfica 17. La inflación general está aún por encima del objetivo.....	40
Gráfica 18. Expectativas de inflación.....	41
Gráfica 19. La postura de la política monetaria es restrictiva.....	41
Gráfica 20. Algunos indicadores del sector bancario.....	43
Gráfica 21. La inclusión financiera es baja.....	44
Gráfica 22. Las sucursales bancarias están distribuidas de forma desigual.....	45
Gráfica 23. Las Pymes mexicanas enfrentan altos costos de endeudamiento.....	45
Gráfica 24. La competencia en el sector bancario es baja.....	46
Gráfica 25. El desempeño fiscal ha mejorado.....	47
Gráfica 26. La deuda del sector público se ha contenido.....	47
Gráfica 27. Las políticas actuales son consistentes con una deuda estable.....	48
Gráfica 28. El sistema tributario y de transferencias ayuda poco a reducir la desigualdad de ingresos.....	51
Gráfica 29. Hay margen para aumentar los ingresos fiscales y la progresividad del ISR personal.....	52
Gráfica 30. La tasa de ingresos de IVA es la más baja entre los países de la OCDE.....	54
Gráfica 31. Es necesario reforzar la administración tributaria.....	54
Gráfica 32. El gasto social ha aumentado pero sigue siendo bajo.....	55
Gráfica 33. La calidad de las instituciones mexicanas es baja.....	62
Gráfica 34. La corrupción percibida se mantiene como un problema considerable.....	63
Gráfica 35. Los altos niveles de delincuencia y violencia siguen creciendo.....	64
Gráfica 36. México está detrás de la mayoría de los países de la OCDE en facilidad para hacer negocios.....	65
Gráfica 37. Hay un gran potencial para que las reformas políticas eleven los niveles de vida.....	66
Gráfica 38. Indicadores de crecimiento verde para México.....	74
Gráfica 39. Las emisiones de partículas diminutas en la Ciudad de México son aún altas.....	75
Gráfica 1.1. El crecimiento no ha sido lo suficientemente sólido para posibilitar la convergencia hacia niveles de vida más altos.....	99
Gráfica 1.2. La desigualdad es alta y el mercado laboral podría ser más incluyente.....	100
Gráfica 1.3. La seguridad es baja, lo cual perjudica a las mujeres en particular.....	100
Gráfica 1.4. Las diferencias regionales en PIB per cápita y productividad son grandes.....	102
Gráfica 1.5. La informalidad es alta según los estándares internacionales.....	103
Gráfica 1.6. La informalidad permanece alta.....	104

Gráfica 1.7. A las empresas informales pero legales corresponde un gran porcentaje de recursos, pero tienen los niveles de productividad más bajos	105
Gráfica 1.8. Las empresas informales pero legales de baja productividad muestran el crecimiento de recursos más rápido	106
Gráfica 1.9. La facilidad para hacer negocios varía en gran medida entre los distintos estados de México.....	108
Gráfica 1.10. Los costos del cumplimiento de las obligaciones fiscales son altos.....	109
Gráfica 1.11. Los altos costos de despido desalientan la creación de empleos formales	111
Gráfica 1.12. Las aportaciones a la seguridad social por parte de los empleadores son altas para los asalariados de ingresos bajos.....	112
Gráfica 1.13. México necesita continuar aumentando el nivel educativo de su población	114
Gráfica 1.14. El rendimiento en PISA es bajo.....	115
Gráfica 1.15. El gasto público en educación es bajo	117
Gráfica 1.16. La atención educativa a la primera infancia ha aumentado, pero la tasa de matrícula es aún baja	119
Gráfica 1.17. Las mujeres predominan entre los jóvenes que no estudian ni trabajan ni están en formación (NiNi).....	122
Gráfica 1.18. Los beneficios de la aglomeración son limitados en México	125
Gráfica 1.19. La productividad ha crecido poco en la zona metropolitana de la Ciudad de México (Valle de México).....	126

Recuadros

Recuadro 1. Características clave del nuevo programa de gobierno	28
Recuadro 2. PEMEX	32
Recuadro 1.1. Reformas laboral y fiscal emprendidas por México para fomentar la formalización ..	113
Recuadro 1.2. Lineamientos para la formación en el trabajo en programas de educación y formación profesional y técnica dual en los países de la OCDE	123

Este Estudio se publica bajo la responsabilidad del Comité de Estudios Económicos y de Desarrollo (EDRC, por sus siglas en inglés) de la OCDE, el cual está a cargo de examinar la situación económica de los países miembros. El estudio se discutió en una reunión del Comité de Revisión Económica y de Desarrollo el 13 de marzo de 2019

El borrador del informe de la Secretaría de la OCDE fue preparado para el Comité por Sonia Araujo y Lisa Meehan bajo la supervisión de Piritta Sorsa. Roland Tusz realizó el trabajo de investigación estadística y Carolina González la coordinación editorial. El estudio también se ha beneficiado de las contribuciones de Raúl Ibarra Ramírez, Luis Aranda, Mauricio Hitschfeld Arriagada y Séamus O'Donovan.

El Estudio anterior de México se publicó en enero de 2017.

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>




<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Este libro contiene...

StatLinks 

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel® utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo StatLinks  en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, sólo tiene que introducir el enlace en la barra de direcciones de su navegador incluyendo primero el prefijo <http://dx.doi.org> o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.

Estadísticas básicas de México, 2017

(Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)*

TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL				
Población (millones)	129.2		Densidad de población por km ²	66.4 (35.6)
Menores de 15 años (%)	26.7	(17.9)	Esperanza de vida (años, 2016)	75.2 (80.6)
Mayores de 65 años (%)	6.9	(16.8)	Hombres	72.6 (77.8)
Nacidos en el extranjero (% , 2016)	0.8		Mujeres	77.8 (83.2)
Crecimiento promedio de los últimos cinco años (%)	1.3	(0.6)	Última elección general	Julio 2018
ECONOMÍA				
Producto interno bruto (PIB)			Participación de valor agregado (%)	
En precios corrientes (miles de millones de USD)	1,164.9		Sector primario	3.6 (2.5)
En precios corrientes (miles de millones de MXN)	21 936.4		Industria, incluida la construcción	31.3 (26.9)
Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%)	2.5	(2.1)	Servicios	65.1 (70.6)
Per cápita (miles de USD PPA)	19.2	(43.7)		
GOBIERNO GENERAL				
Porcentaje del PIB				
Gasto ^a	26.6	(41.0)	Deuda financiera bruta	54.3 (109.5)
Ingresos ^a	23.8	(38.8)	Deuda financiera neta ^b	46.0 (70.9)
CUENTAS EXTERNAS				
Tipo de cambio (MXN por USD)	18.8		Principales exportaciones (% de las exportaciones totales de mercancías)	
Tipo de cambio PPA (EUA = 1)	9.2		Maquinaria y equipo de transporte	61.8
En porcentaje del PIB			Productos manufacturados diversos	10.2
Exportación de productos y servicios	37.6	(55.4)	Productos manufacturados	6.9
Importación de productos y servicios	39.4	(51.0)	Principales importaciones (% de las importaciones totales de mercancías)	
Balance de cuenta corriente	-1.6	(0.4)	Maquinaria y equipo de transporte	47.3
Posición neta de inversión internacional	-47.8		Productos manufacturados	13.4
			Productos químicos y relacionados, no especificados en otra parte	10.5
MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN				
Tasa de empleo para personas de 15-64 años de edad (%)	61.1	(67.7)	Tasa de desempleo, Encuesta de la Fuerza Laboral (personas de 15 años y más) (%)	3.4 (5.8)
Hombres	79.0	(75.4)	Jóvenes (15-24 años, %)	6.9 (11.9)
Mujeres	44.9	(60.1)	Desempleados de largo plazo (1 año y más, %)	0.1 (1.7)
Tasa de participación para personas de 15-64 años de edad (%)	63.4	(72.1)	Población de 25-64 años de edad con educación terciaria (%)	17.4 (36.9)
Promedio de horas trabajadas por año	2 257	(1 744)	Gasto interno bruto en I+D (% del PIB, 2016)	0.5 (2.3)
MEDIO AMBIENTE				
Suministro total de energía primaria per cápita (toe) ^a	1.5	(4.1)	Emisiones de CO ₂ por combustión de combustibles per cápita (toneladas, 2015)	3.7 (9.2)
Renovables (%) ^a	8.4	(10.2)	Extracción de agua per cápita (1 000 m ³ , 2016)	678.8 (804.5)
Exposición a contaminación atmosférica (más de 10 µg/m ³ de PM2.5, % de la población, 2015)	71.2	(75.2)	Desechos municipales per cápita (toneladas, 2016)	344.2 (522.9)

SOCIEDAD				
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini)	0.459	(0.317)	Rendimiento educativo (puntaje de PISA, 2015)	
Tasa de pobreza relativa (%) ^c	16.7	(11.8)	Lectura	423 (493)
Ingreso medio del hogar bruto (000 USD PPA) ^d	5.0	(22.7)	Matemáticas	408 (490)
Gasto público y privado (% del PIB)			Ciencias	416 (493)
Atención de salud	5.4	(8.8)	Proporción de mujeres en el Congreso (%) ^e	48.4 (29.1)
Pensiones (2015)	1.5	(8.2)	Ayuda oficial al desarrollo neta (% del ingreso nacional bruto, INB) ^a	-0.02 (0.38)
Educación (primaria, secundaria, postsecundaria no terciaria, 2015)	3.9	(3.5)		

* Cuando no se proporciona el agregado de la OCDE en la base de datos usada como fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE con base en la información más reciente disponible, donde se cuenta con datos sobre al menos 29 países miembros.

a. 2016 para México.

b. 2016 para la OCDE.

c. OCDE se refiere al promedio no ponderado basado en la información más reciente disponible de todos sus países miembros.

d. Los datos se refieren a ingreso del hogar neto de impuestos antes de las transferencias de beneficios para México en 2014. Los datos se refieren al ingreso del hogar medio disponible (es decir, neto de impuestos) para la OCDE en 2016.

e. Los datos de México reflejan el porcentaje de mujeres congresistas al 1 de diciembre de 2018.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de Energía (AIE), Fondo Monetario Internacional (FMI), UNESCO y el Banco Mundial.

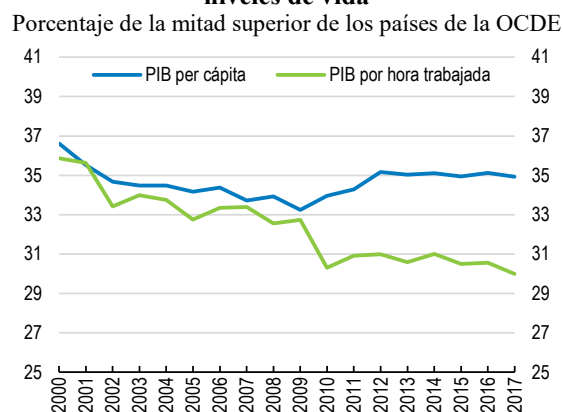
Resumen ejecutivo

El crecimiento moderado es sustentado por un fuerte marco macroeconómico

El compromiso con los objetivos fiscales, la sólida gestión de la deuda, un tipo de cambio flexible y una adecuada orientación de la política monetaria han sostenido el crecimiento moderado pese a varios factores adversos afrontados en años recientes.

La integración en las cadenas globales de valor impulsa un sólido crecimiento de las exportaciones, en tanto que la recuperación de los salarios reales, las abundantes remesas y el crecimiento del crédito han fomentado el consumo. La baja de la producción petrolera sigue representando un freno para la economía y la recaudación fiscal. La inversión se mantiene escasa, como un reflejo de la incertidumbre a nivel global y doméstico, pero también de la consolidación fiscal, la cual ha ayudado a detener el alza de la deuda pública aunque con una función redistributiva generalmente baja de la política fiscal.

Gráfica A. El bajo crecimiento de la productividad retrasa la convergencia de los niveles de vida



Fuente: OECD Productivity Database (base de datos).

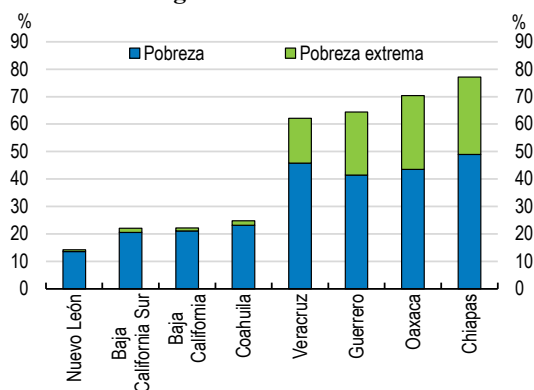
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956014>

El crecimiento moderado no ha mejorado el nivel de vida relativo. Esto refleja un bajo crecimiento de la productividad, a su vez influido por el deficiente rendimiento educativo, el frágil estado de derecho, los obstáculos a la competencia y la informalidad

generalizada. Muchas de las reformas implementadas en fechas recientes para abrir la economía aún no han fructificado pues se requiere tiempo para que se concreten sus efectos, la implementación está aún en proceso y la reforma institucional está rezagada.

Una creciente división entre una economía más productiva y moderna ubicada en el norte y el centro del país, y una economía más tradicional en el sur, refuerza la desigualdad. Pese al mayor gasto social, la pobreza y la desigualdad persisten. Se requiere mayor igualdad de oportunidades para las mujeres y la población indígena, para resolver la gran disparidad en bienestar.

Gráfica B. La pobreza y la desigualdad entre las regiones son aún altas



Fuente: CONEVAL.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956033>

El crecimiento se fortalecerá moderadamente en el mediano plazo. La inversión se recuperará gracias a los proyectos de infraestructura planificados complementados con instituciones propicias para la inversión privada. El consumo interno será sustentado por aumentos al salario mínimo, la baja tasa de desempleo y las altas remesas. Las exportaciones respaldarán la economía, pero a una menor tasa.

Las perspectivas están sujetas a riesgos considerables. La rápida implementación de los planes de inversión para impulsar la producción de petróleo aumentaría las exportaciones y disminuiría el déficit en el comercio de energía, pero la meta de aumentar

la producción de petróleo en la magnitud proyectada requerirá inversión privada adicional. Un firme compromiso de combatir la delincuencia y la corrupción generalizada podría crear un entorno de negocios más favorable. Por otra parte, la incertidumbre en materia de políticas, también en lo que se refiere a la necesidad de que todas las partes ratifiquen el nuevo acuerdo de comercio entre Canadá, México y Estados Unidos, la desaceleración de la economía mundial y la renovada tensión comercial dificultarían las exportaciones y deprimirían la inversión privada.

Cuadro A. El crecimiento se fortalecerá de forma moderada

	2017	2018	2019	2020
	% del cambio, volumen (precios de 2013)			
PIB a precios de mercado	2.3	2.0	1.6	2.0
Consumo privado	3.4	2.2	1.3	2.2
Consumo gubernamental	1.0	1.4	-0.6	0.3
Formación de capital fijo bruto	-1.6	0.6	-1.8	2.2
Exportaciones de productos y servicios	4.0	5.7	2.9	4.9
Importaciones de productos y servicios	6.7	6.2	4.2	4.5
Índice de precios al consumidor	6.0	4.9	3.8	3.6
Balance de cuenta corriente (% del PIB)	-1.7	-1.8	-1.9	-1.8

El sistema tributario y de transferencias podría sustentar con mayor firmeza el crecimiento y la igualdad

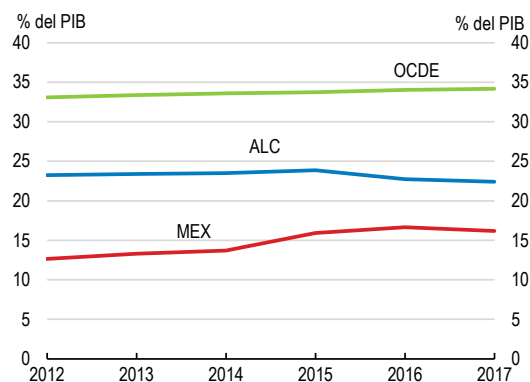
La política fiscal es adecuada dado el alto nivel de deuda. Con el tiempo, la deuda deberá colocarse en una trayectoria descendente conforme el espacio fiscal aumente con una mayor recaudación.

La recaudación fiscal debería aumentar con el tiempo. La reforma fiscal de 2014 subió los ingresos no relacionados con el petróleo, pero la recaudación fiscal es todavía menor que la de los países de la OCDE y de América Latina y el Caribe (ALC) en promedio. Más aún, la reforma hizo poco para reducir la desigualdad en términos del ingreso disponible. Asimismo, la baja recaudación fiscal general limita el gasto social y la inversión en infraestructura. Hay margen para elevar la relación impuestos-PIB de manera incluyente, al ampliar la base impositiva y continuar combatiendo el fraude y la evasión fiscales, incluso con el reforzamiento de las administraciones tributarias en los niveles

federal y estatal. Podría recaudarse IVA adicional si se aplica la tasa estándar de modo más general y al mismo tiempo se implementan subsidios orientados a la población en condición de pobreza. El umbral para la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta personal es relativamente alto y quienes reciben ingresos altos se benefician de muchas exenciones y deducciones.

Las relaciones fiscales federales afectan la calidad y la eficiencia de la prestación de servicios públicos. Los mecanismos actuales de compensación fiscal no han fomentado la convergencia regional ni han reducido la desigualdad entre los estados. Aclarar las responsabilidades de los distintos órdenes de gobierno y lograr un mejor ajuste entre la prestación de servicios y la recaudación fiscal mejorarían la rendición de cuentas en los ámbitos estatal y municipal y elevarían la recaudación fiscal.

Gráfica C. La recaudación fiscal es baja



Fuente: OECD Global Revenue Statistics Database (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956052>

Los programas sociales son demasiados y no siempre llegan a la población más pobre. Utilizar la base de datos de beneficiarios del Sistema de Información Social Integral (SISI) y combinarla con el censo social podría ayudar a detectar la inexistencia de derechos, duplicaciones de beneficiarios, carencias materiales en los hogares y duplicidad de los programas sociales. Con ello se liberarían más recursos para cubrir las necesidades de los grupos más vulnerables. Reducir la

fragmentación en la prestación de servicios de salud y en los sistemas de pensiones mejoraría la igualdad y la calidad de los servicios, así como la sostenibilidad fiscal.

Fortalecer la calidad de las instituciones

El Estado de derecho y la calidad de las instituciones en México son bajos y se han deteriorado, con lo que se perjudica desproporcionadamente a la población en pobreza. Los niveles de impunidad son extremadamente altos, los delitos con violencia siguen en aumento y el control de la corrupción es débil en comparación no solo con los países de la OCDE, sino también con las economías latinoamericanas y asiáticas. El costo de la delincuencia es alto y su prevalencia varía en gran medida entre una región y otra, lo que amplía las actuales desigualdades regionales en materia de bienestar.

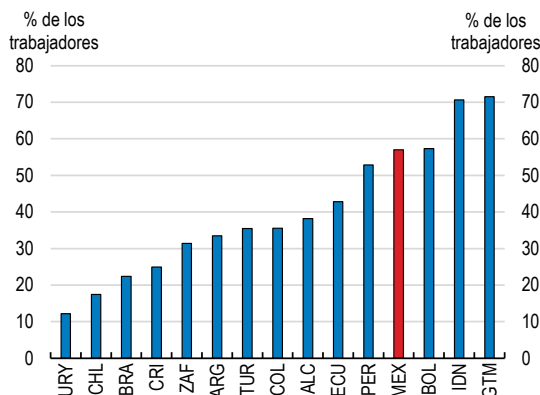
Mejorar la calidad institucional arrojaría los mayores beneficios en términos de crecimiento en todas las reformas estructurales y aumentaría el impacto de todas las demás reformas. La corrupción afecta el entorno empresarial, la eficiencia del gasto público y la confianza en el sector público. Es recomendable completar la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Local Anticorrupción. Las recientes reformas orientadas a crear autoridades independientes en materia de competencia y reguladores de sector han sido positivas. La autonomía de dichas entidades deberá mantenerse y los niveles de financiación deberán permitirles cumplir con sus mandatos de manera eficaz y continuar desarrollando su capacidad.

Liberar la productividad y la inclusión

La persistente alta informalidad en México restringe el crecimiento de la productividad y la capacidad fiscal para ofrecer prestaciones públicas y redistribuir. Asimismo, alimenta la desigualdad de ingresos y oportunidades. La informalidad se ve afectada por muchos factores complejos. La ampliación

de la protección universal con bajos beneficios al formalizarse reduce el atractivo de hacerlo. La segmentación en la prestación de servicios sociales de acuerdo con la condición laboral debería reducirse de manera progresiva, en tanto que es recomendable reforzar las prestaciones relacionadas con la formalización. Bajar los altos e inciertos costos asociados con el despido de un trabajador formal e implementar un plan de seguro de desempleo reduciría los obstáculos para la creación de empleos formales y enfrentaría mejor los costos personales de la pérdida de empleo. El cumplimiento de las obligaciones podría mejorarse al integrar las administraciones tributarias y de seguridad social. Las aportaciones a la seguridad social de trabajadores poco calificados podrían reducirse.

Gráfica D. La informalidad es persistentemente alta



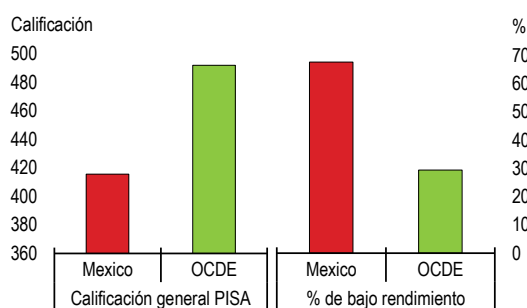
Fuente: SEDLAC e INEGI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956071>

Si bien se han ampliado los servicios educativos, el deficiente rendimiento educativo entorpece el crecimiento de la productividad y contribuye a la persistente desigualdad e informalidad en el empleo. El gasto en educación tendría que redirigirse a la educación preprimaria, primaria y secundaria y es recomendable redoblar esfuerzos para aumentar la capacidad de las escuelas de zonas en condición de pobreza y apoyar a niños de entornos desfavorecidos. Elevar la calidad de la atención educativa de la primera infancia y el acceso a esta entre las regiones de poca cobertura y a los niños de entornos

desfavorecidos sería una manera costo-eficiente de impulsar los resultados educativos y, en última instancia, fomentar la productividad y a la vez reducir la desigualdad. Por otra parte, subiría la participación de la mujer en el mercado laboral, que es una de las más bajas de la OCDE. Podrían mejorarse la infraestructura escolar y el material pedagógico. Debido a las altas tasas de jóvenes que no estudian ni trabajan ni están en formación, en particular entre las mujeres, son bienvenidos los planes del gobierno de realizar un programa de prácticas profesionales de gran alcance. El programa deberá garantizar una fuerte participación de la mujer y será necesario evaluar su eficacia para generar empleos estables y formales, con miras a ampliarlos en el futuro para conformar un programa de educación y formación profesional.

Gráfica E. El rendimiento en PISA es bajo



Fuente: OECD PISA Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956090>

Integrar las cuestiones ambientales en la formulación de políticas públicas cuenta con mucho potencial para mejorar los resultados en materia económica y ambiental. Llevar a cabo reformas en la gobernanza de las grandes zonas metropolitanas permitiría a los gobiernos locales planificar el uso de suelo, el transporte público y la vivienda de manera integrada, impulsando la productividad y reduciendo la congestión y la contaminación atmosférica, que afectan más a los hogares de menores ingresos.

PRINCIPALES RETOS	RECOMENDACIONES CLAVE
Mantener un fuerte marco macroeconómico y encontrar recursos para un crecimiento más equitativo	
La deuda pública es alta para una economía emergente.	Mantener una política fiscal prudente para conservar una relación deuda-PIB estable y considerar reducirla en el mediano plazo.
La inflación está aún por encima del objetivo.	Mantener la orientación de la política monetaria actual para contener la inflación.
La concentración en el sector bancario, el costo de créditos y diferenciales de tasas son altos. La inclusión financiera es aún baja.	<p>Acelerar las iniciativas actuales para aumentar la inclusión financiera, la cultura financiera y la competencia. Supervisar los resultados.</p> <p>Avanzar para lograr que todas las transferencias gubernamentales a los hogares se realicen por medio de cuentas bancarias o medios electrónicos.</p>
La recaudación fiscal es baja. Una estrecha base impositiva y una alta evasión fiscal limitan los recursos para financiar la requerida inversión en infraestructura y las políticas para reducir la pobreza y la desigualdad.	<p>Desarrollar una reforma fiscal integral para ponerse en marcha en el mediano plazo.</p> <p>Ampliar la base del IVA al recortar exenciones y derogar las tasas reducidas, al mismo tiempo que se compensa a la población pobre con subsidios focalizados.</p> <p>Incrementar la progresividad del impuesto sobre la renta personal al bajar el umbral de ingresos para la tasa máxima y recortar aún más las deducciones fiscales o convertirlas en créditos fiscales.</p> <p>Desarrollar un registro nacional de la propiedad para utilizar más los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles.</p>
El gasto social es bajo, en tanto que las duplicaciones y las fugas en los programas de asistencia social generan ineficiencias.	Seguir reduciendo la duplicación de los programas sociales, la duplicación de beneficiarios y ampliar la cobertura para la población pobre que no recibe prestaciones sociales.
El marco fiscal es sólido, pero la transparencia y la rendición de cuentas podrían mejorarse.	Establecer un consejo fiscal apartidista, independiente y dotado de recursos suficientes, de acuerdo con los principios definidos por la OCDE.
El marco del federalismo fiscal limita los incentivos para que las autoridades locales incrementen la recaudación de impuestos y provoca un gasto subnacional de baja calidad.	Revisar la Ley de Coordinación Fiscal para redefinir y aclarar las responsabilidades de prestación de servicios públicos en los tres niveles de gobierno y reducir duplicaciones. Desarrollar la capacidad y profesionalizar a los servidores públicos en los niveles estatal y municipal.
La capacidad de la administración tributaria es baja.	<p>Fortalecer más la administración tributaria mediante una dotación de personal y de recursos adecuada y optimizar las capacidades tecnológicas.</p> <p>Vincular las bases de datos del Sistema de Administración Tributaria (SAT) y de seguridad social para mejorar la supervisión y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.</p>
Reforzar el crecimiento incluyente	
La participación de la mujer en el mercado laboral es baja.	<p>Ampliar el acceso a atención infantil de buena calidad y asequible. Aumentar la duración de la jornada preescolar para niños de tres a cinco años de edad.</p> <p>Reducir las altas tasas de deserción escolar por parte de las mujeres.</p>
Pese a los avances alcanzados en el fomento de la integridad, la corrupción es aún generalizada. Las altas tasas de delitos obstaculizan la actividad económica y el bienestar de los ciudadanos, con un impacto particular en la población pobre y en las mujeres.	<p>Complementar la puesta en marcha de las reformas del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Local Anticorrupción y supervisar sus resultados. De ser necesario, considerar instaurar un organismo anticorrupción independiente y especializado que tome en cuenta la estructura federal del gobierno.</p> <p>Continuar las medidas tomadas para reducir la delincuencia y la impunidad.</p>
Pese a las reformas de amplio alcance, la competencia es aún débil.	Garantizar que las autoridades de competencia y los reguladores de sector tengan recursos e independencia adecuados para cumplir con su mandato con eficacia.
La informalidad es alta, lo cual genera inadecuada asignación de recursos severa, baja productividad y acceso a servicios sociales.	<p>Disminuir las aportaciones a la seguridad social por parte de los asalariados de ingresos bajos. Reforzar el cumplimiento de las obligaciones legales.</p> <p>Poner en marcha un enfoque coordinado para reducir la informalidad, que abarque la reducción de cargas administrativas de hacer negocios, incluidos los costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales y la disminución de los costos de despido reforzando a la vez la protección social.</p> <p>Guiar con el ejemplo y reducir progresivamente el número de trabajadores informales en el sector público.</p>

El rendimiento educativo es bajo, lo cual contribuye a una alta y persistente desigualdad y frena el crecimiento de la productividad.

Elevar la calidad y la cobertura de los programas de atención educativa y de cuidados a la primera infancia y desvincularla de la condición laboral de los padres.

Continuar ampliando la cobertura de la educación y formación profesional y técnica (EFPT), en particular para las mujeres, y evaluar los resultados de los programas de este nivel educativo.

La alta contaminación en las zonas metropolitanas aumenta las enfermedades y la mortalidad, sobre todo entre las personas pobres, reduce la productividad y está fuertemente relacionada con el uso del automóvil.

Permitir y alentar a los municipios a crear mecanismos de gobernanza metropolitana conjunta por iniciativa propia, en particular las autoridades del transporte metropolitano.

Invertir en sistemas integrados de transporte público centrados en mejorar el acceso a zonas de ingresos bajos.

Con respecto a las políticas actuales, no es probable que México cumpla con sus objetivos de reducir la emisión de CO₂. El uso de combustibles fósiles contribuye a la contaminación atmosférica.

Elevar el impuesto a las emisiones de carbono de manera gradual y previsible, eliminar exenciones y tasas reducidas, y compensar a la población pobre. Reanudar las subastas a largo plazo para promover el suministro de energía renovable, vinculando la remuneración del suministro con las condiciones del mercado.

Perspectivas clave de políticas

La riqueza petrolera, el crecimiento de la población en edad productiva, el libre comercio y las políticas de inversión han sustentado el crecimiento moderado de las últimas dos décadas. Un sólido marco macroeconómico generó disciplina fiscal, abatió la inflación y le permitió a México sortear con éxito varias crisis relacionadas con los precios de los productos básicos y los mercados emergentes (Gráfica 1). La producción de petróleo ha ido en descenso: en la última década bajó de 9% a 4% del PIB y de 16% a 6% del total de exportaciones.

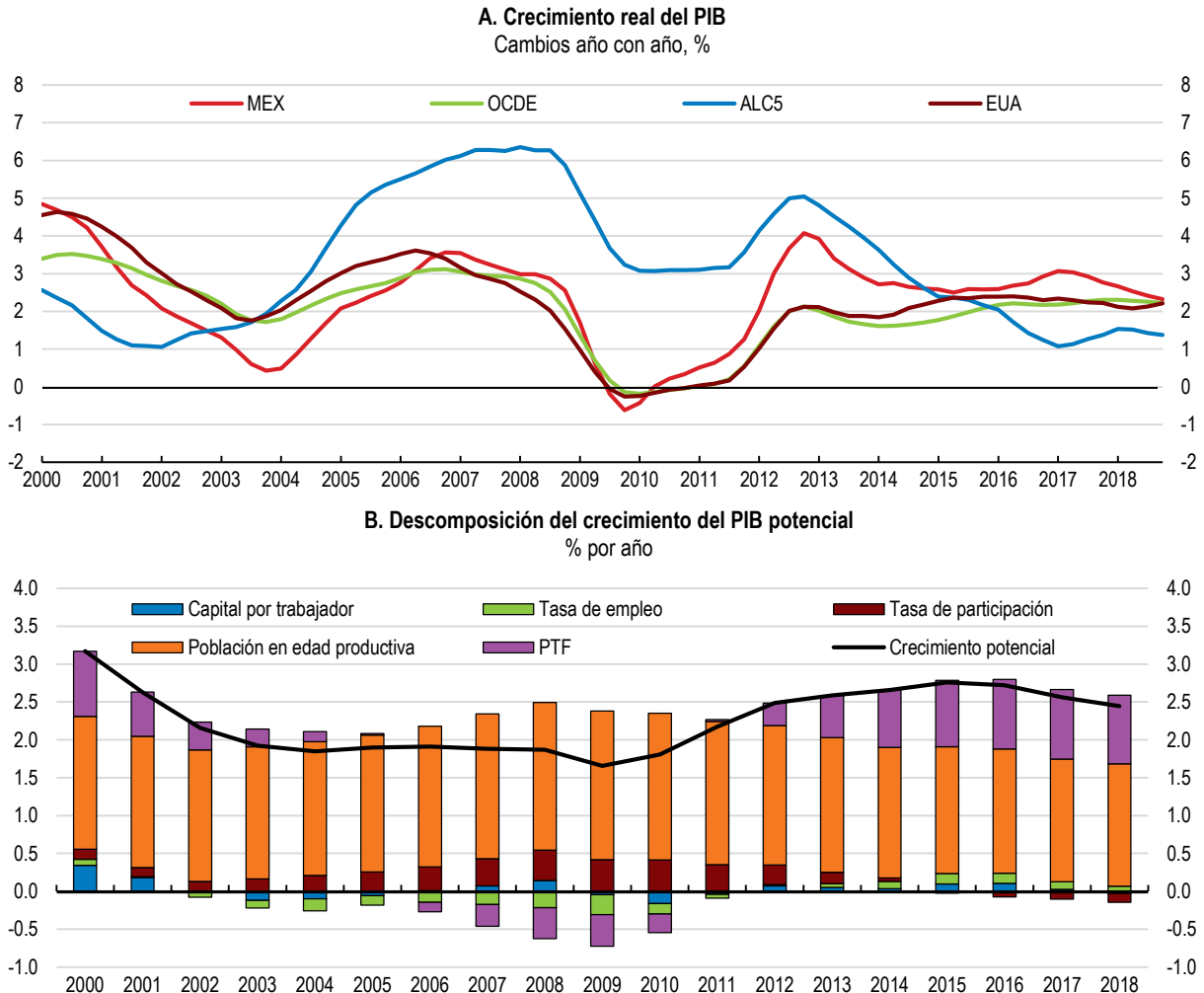
Con el apoyo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México se desarrolló como un centro manufacturero al intensificar su integración en las cadenas globales de valor, y la participación de las exportaciones en el PIB aumentó de 19% en 1990 a 38% del PIB en 2017. Las manufacturas representan 80% de las exportaciones y se destinan en su mayoría a Estados Unidos (Gráfica 2) a pesar de la intensa competencia por parte de China (Araújo, Chaloux and Haugh, 2018^[1]). Si bien en la exportación de productos todavía predominan los de mediana tecnología, con el paso del tiempo el porcentaje de alta tecnología y productos más complejos ha aumentado y el crecimiento de las exportaciones ha sido impulsado por la expansión de las actuales relaciones comerciales, como sucede en otros países (Araújo and Hitschfeld Arriagada, 2019^[2]). A pesar de que México está bien integrado en las cadenas globales de valor (CGV) desde una perspectiva de participación retroactiva, el porcentaje de valor agregado mexicano incorporado en la demanda externa (participación futura) permanece por debajo de la de países pares. La exportación de servicios también está rezagada y el porcentaje de las empresas involucradas en las CGV es bajo comparado con el de otros países.

Las remesas han aumentado a un ritmo vigoroso durante los últimos tres años, lo que favorece la cuenta corriente y el consumo privado, especialmente de las familias de ingresos bajos. En 2018, las remesas sumaron alrededor de 33 000 millones de dólares, lo que significó un nuevo máximo histórico. Las remesas representan cerca de 3% del PIB y las remesas per cápita han crecido considerablemente con el paso del tiempo (Gráfica 3). En 2018, el 94% de estos flujos provenía de Estados Unidos. Las remesas están altamente concentradas por destino y a siete estados les corresponde aproximadamente la mitad de los flujos. En México, las remesas se han utilizado para apoyar o sostener iniciativas empresariales (Finkelstein Shapiro and Mandelman, 2016^[3]) y la evidencia sugiere que se han usado como parte de una estrategia para la generación de ingresos familiares en lugar de incentivar una reducción en la oferta laboral (Cox-Edwards and Rodríguez-Oreggia, 2009^[4]). También se han relacionado con el aumento en la asistencia escolar y con una reducción del trabajo infantil (Alcaraz, Chiquiar and Salcedo, 2012^[5]).

A pesar del crecimiento moderado, México no ha convergido hacia estándares de vida mayores y la brecha en el PIB per cápita en relación con el promedio de la OCDE y de Estados Unidos no se ha reducido (Gráfica 3). La informalidad sigue siendo alta, abarca cerca de 60% de los empleos formales y alrededor de una cuarta parte del PIB. La desigualdad y la pobreza disminuyeron solo moderadamente y prevalecen grandes brechas

entre las regiones, mientras que la pobreza afecta de manera desproporcionada a la población indígena (Gráfica 5, Gráfica 6).

Gráfica 1. El crecimiento ha sido impulsado sobre todo por la demografía



Nota: ALC5 se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. El Panel A es un promedio móvil a tres años.

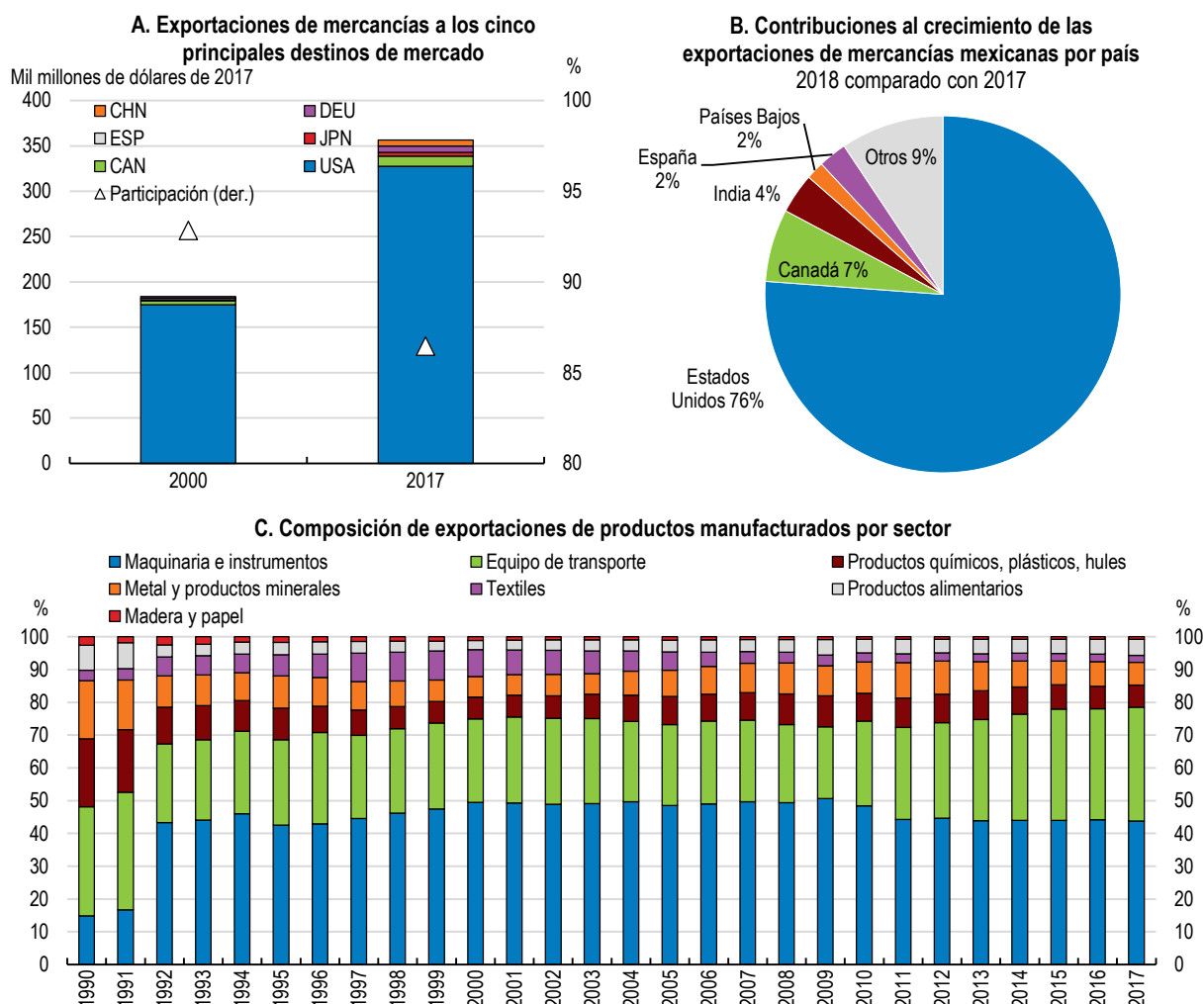
Fuente: OECD Analytical Database (base de datos); OECD Demography and Population Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956109>

La desigualdad de género sigue siendo grande en México, y la baja participación de las mujeres en el mercado laboral representa un potencial desaprovechado para elevar el crecimiento, mitigar la pobreza e incrementar el bienestar de las mujeres (Capítulo 1). Si bien México ha hecho algunos avances en cuanto a aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral desde principios de la década de 1990, su tasa actual de 47% es una de las más bajas de la OCDE (Gráfica 7) y significativamente menor que la tasa de participación de los hombres mexicanos de 82%. Muchos obstáculos impiden que las mujeres mexicanas participen en la fuerza laboral. Más de un tercio de ellas abandona la escuela y no estudia ni trabaja ni está en formación (NiNi), en comparación con menos de

10% de los hombres. Esto no solo menoscaba la posibilidad de las mujeres de encontrar empleos formales y de calidad, sino que también contribuye a acentuar la diferencia salarial de género. Aunque las normas culturales intervienen, la alta inseguridad perjudica particularmente a las mujeres (Gráfica 8). La participación de las madres en el mercado laboral es baja, en parte debido a la tradición de tener horarios de trabajado prolongados y a la falta de atención educativa de la primera infancia accesible y de calidad, sobre todo para niños de menos de tres años de edad. Ampliar el acceso a la atención educativa de la primera infancia de buena calidad para todos debería ser una prioridad, pues implica el doble dividendo de elevar el rendimiento educativo y la igualdad en este ámbito, así como de facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Gráfica 2. Las exportaciones a Estados Unidos impulsan el crecimiento de las exportaciones



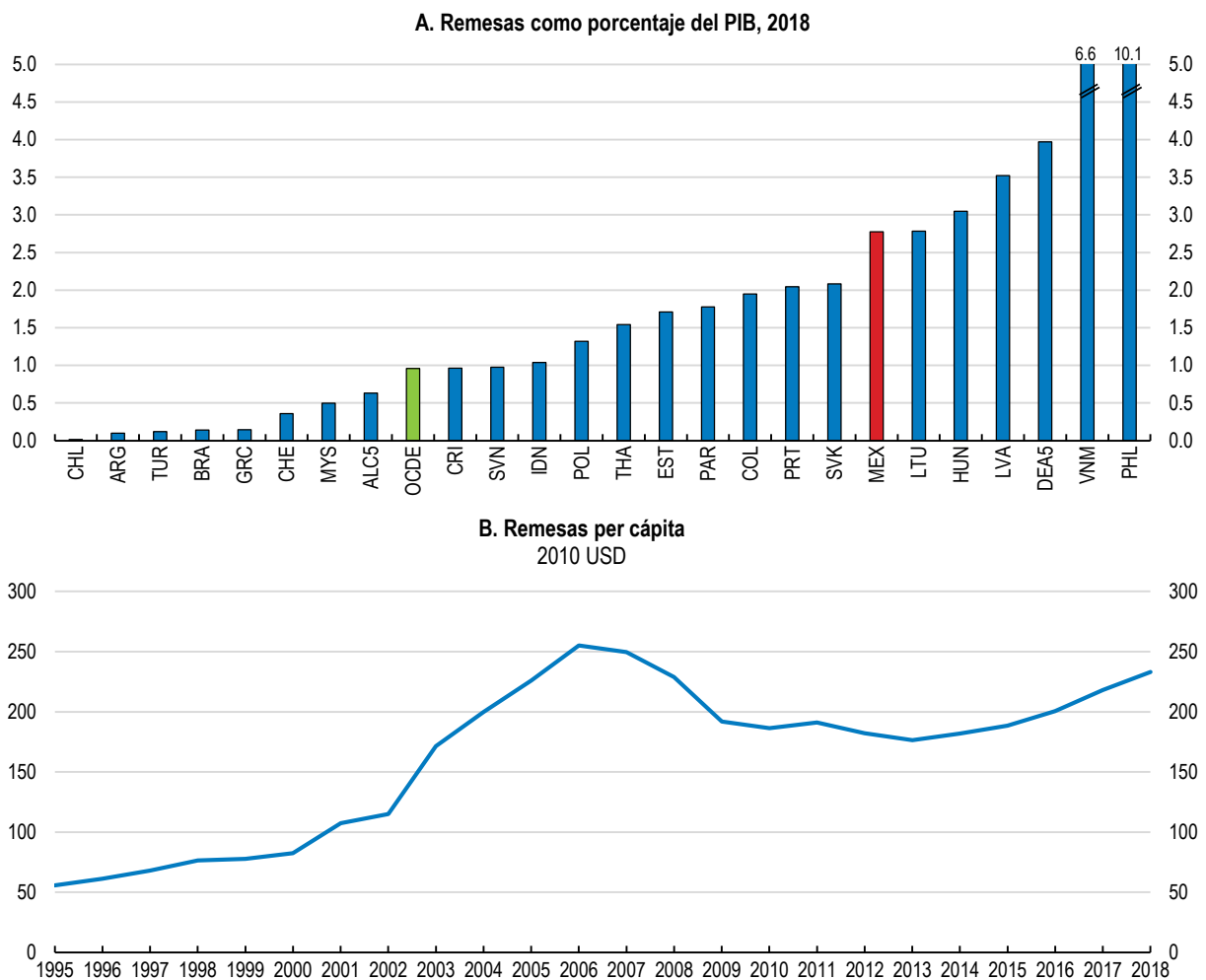
Nota: El Panel B representa las contribuciones de los mercados de exportación a los cambios en la balanza comercial de mercancías.

Fuente: Araújo and Hitschfeld Arriagada (2019^[2]); cálculos de la OCDE utilizando datos del Banco de México y el Banco de Alimentos para Comunidades Indígenas (BACI); Bilateral Trade in Goods by Industry and End-use (BTDIxE), ISIC Rev.4.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956128>

También hay brechas de género en el uso de servicios financieros, lo cual obstaculiza el espíritu emprendedor de las mujeres (OECD, 2017^[6]). Las mujeres autoempleadas tienden a ser trabajadoras por cuenta propia más que empleadoras e inician su negocio a pequeña escala y en un rango limitado de sectores (OECD et al., 2014^[7]). Surgen diferencias notorias en una amplia gama de indicadores de inclusión financiera, que incluyen la propiedad de activos, el uso de servicios de seguros y tener una cuenta de ahorro para el retiro; este último punto representa un riesgo mayor de pobreza en la vejez para las mujeres que para los hombres. Uno de los tres pilares horizontales del Plan Nacional de Desarrollo es el género (Recuadro 1). En el futuro, los planes actuales de intensificar la inclusión y la educación financieras tendrían que incluir una dimensión de género y el monitoreo de los avances alcanzados.

Gráfica 3. Las remesas han ido en aumento

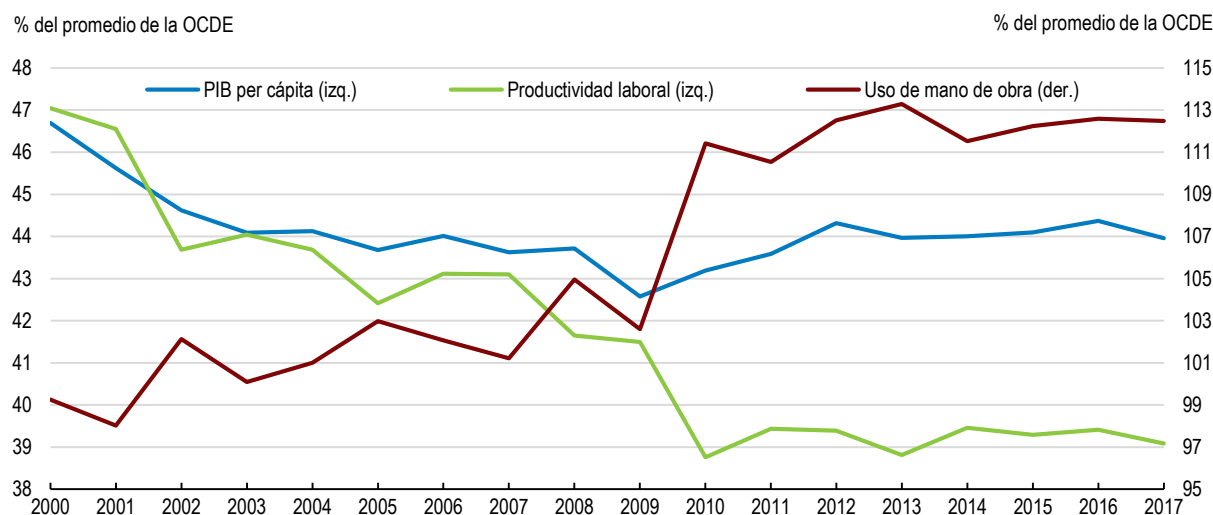


Nota: ALC5 se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. PAR se refiere al promedio simple de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el más bajo PIB per cápita ajustado a la PPA: Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía. DEA5 es un promedio simple de Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam.

Fuente: World Bank World Development Indicators, IMF World Economic Outlook (octubre de 2018), Banco de México.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956147>

Gráfica 4. El crecimiento no ha sido lo suficientemente sólido para posibilitar la convergencia con niveles de vida más altos



Nota: PIB per cápita y productividad laboral relativos al promedio de la OCDE en términos de dólares estadounidenses (USD) ajustados a la paridad del poder adquisitivo (PPA). La productividad laboral es el PIB por hora trabajada. El uso de mano de obra equivale a horas trabajadas per cápita.

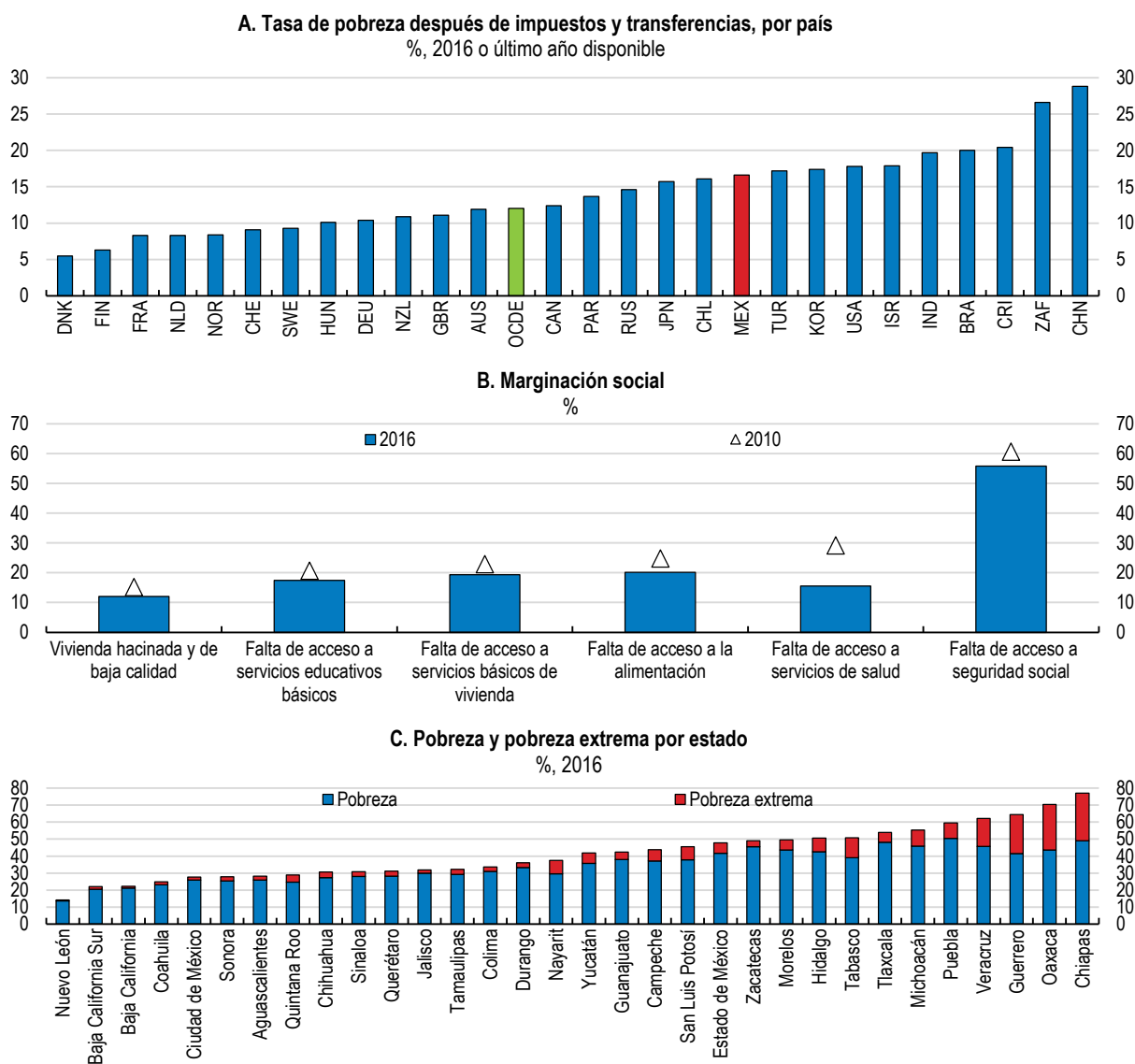
Fuente: OECD Productivity Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956166>

Otros indicadores sociales y de bienestar muestran algunas mejoras (Gráfica 5). Las más significativas han sido en atención de la salud, al avanzar hacia un acceso universal gracias al Seguro Popular. Sin embargo, solo poco más de 40% de la población con empleo formal tiene acceso a la seguridad social. El nivel de bienestar está por debajo del promedio de la OCDE, especialmente en cuanto a las tasas de mortalidad, educación, percepción de la corrupción y acceso a Internet de banda ancha (Gráfica 9). También existen grandes diferencias en bienestar entre las regiones y los estados del sur están, en gran parte, desconectados de la dinámica positiva del libre comercio de América del Norte (OECD, 2015^[8]) (Gráfica 9).

El crecimiento moderado refleja una baja productividad debido a factores mayormente estructurales: la alta informalidad influida por las complejas regulaciones laborales y comerciales, la mala asignación de recursos, el deficiente funcionamiento de los mercados crediticios, el bajo nivel de competencia en sectores clave, el deficiente rendimiento educativo y las grandes brechas en infraestructura. Las enormes diferencias en la productividad regional también reducen la productividad y el crecimiento agregados (véase el Capítulo 1).

Gráfica 5. Las tasas de pobreza son aún altas pero difieren considerablemente entre los estados



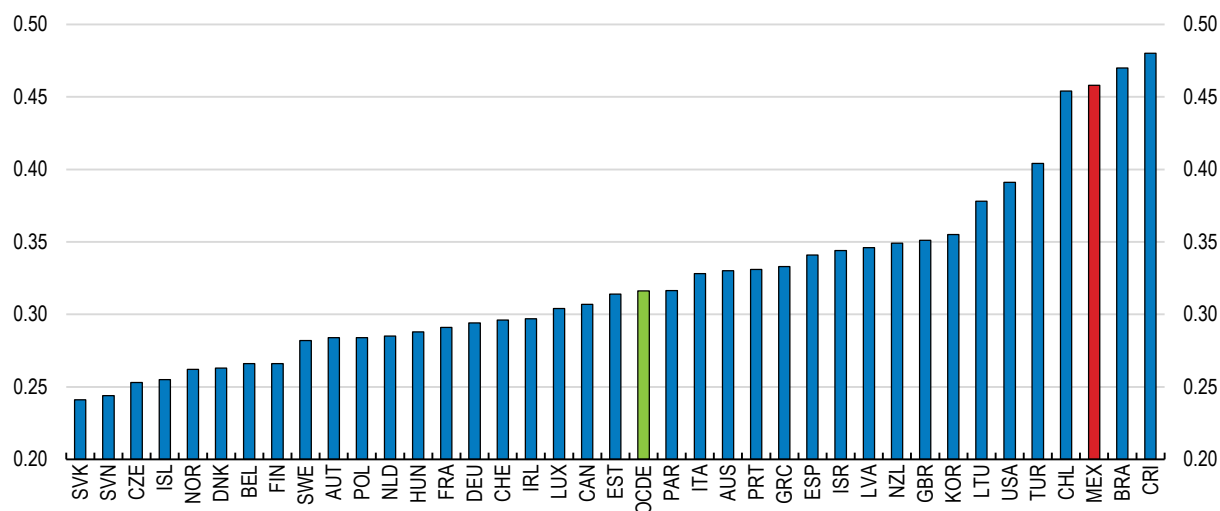
Nota: Panel A: la tasa de pobreza es el porcentaje de la población cuyo ingreso es menor de 50% del ingreso medio. Panel C: la medida de pobreza multidimensional del CONEVAL considera el ingreso más seis dimensiones sociales de bienestar (como se presentan en el Panel B). La población en pobreza extrema es el grupo cuyo ingreso no puede garantizar una nutrición adecuada y que tiene carencias en por lo menos tres de los seis indicadores sociales. La población en condición de pobreza incluye a las personas cuyo ingreso no puede garantizar un acceso adecuado a la nutrición y a los servicios básicos y que tiene carencias en por lo menos uno de los indicadores sociales

Fuente: OECD Income Distribution and Poverty Database (base de datos; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956185>

Gráfica 6. La desigualdad es alta

Índice de Gini, 2016 o último año disponible



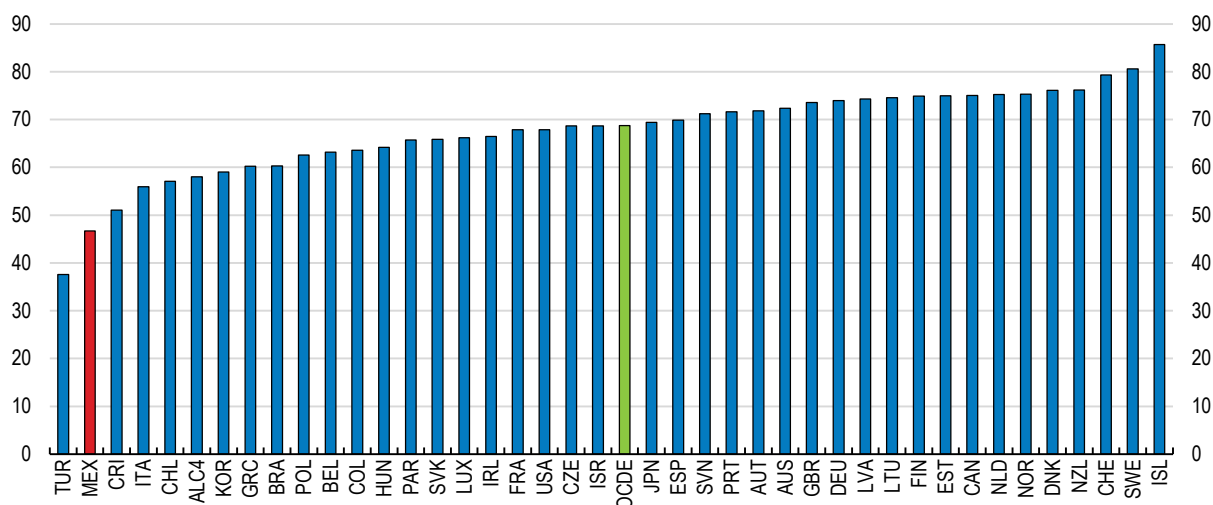
Nota: Los datos para México se refieren a 2014. PAR se refiere al promedio no ponderado de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el más bajo PIB per cápita ajustado a la PPA: Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía.

Fuente: OECD Income Distribution and Poverty Database (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956204>

Gráfica 7. La participación de la mujer en el mercado laboral es baja

Porcentaje de jóvenes de 15-64 años, 2017

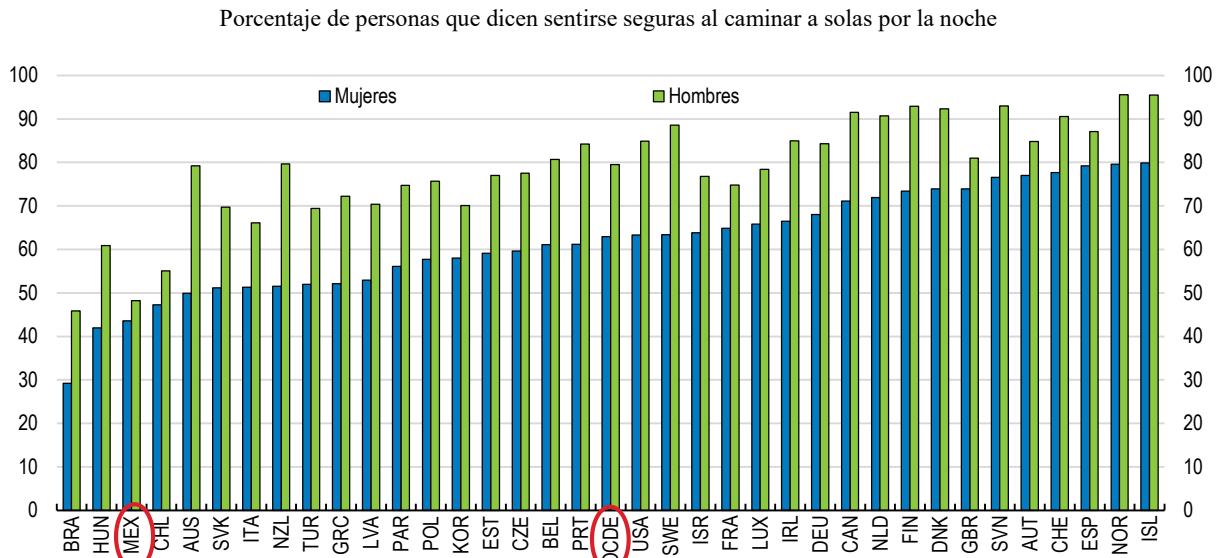


Nota: ALC4 es un promedio no ponderado de Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. PAR se refiere al promedio simple de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el más bajo PIB per cápita ajustado a la PPA: Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía.

Fuente: OECD Social Protection and Well-Being Database (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956223>

Gráfica 8. La seguridad es baja, lo cual perjudica a las mujeres en particular

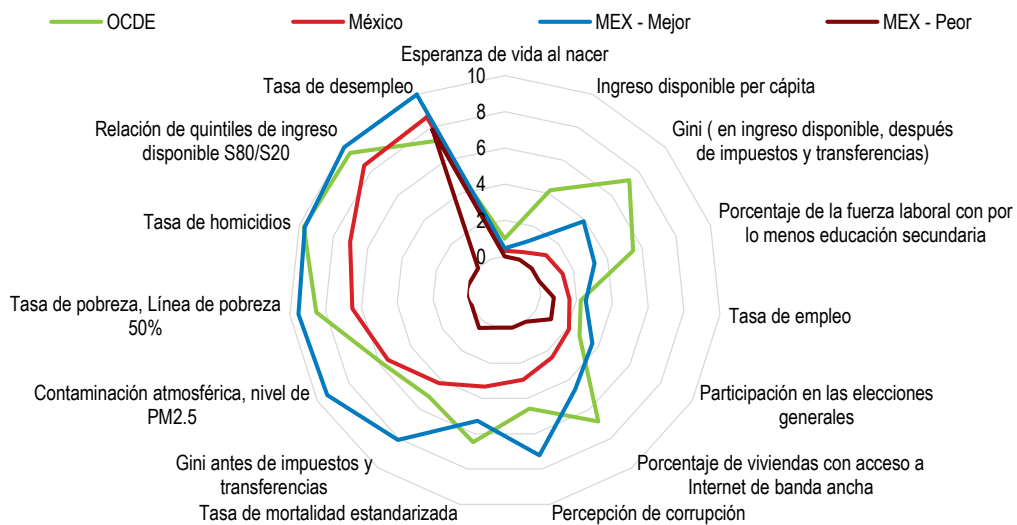


Nota: PEER es un promedio simple de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el más bajo PIB per cápita ajustado a la PPA: Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía. El período de referencia es el promedio de 3 años 2014-16 para todos los países.
Fuente: OECD Better Life Index (Tu Índice para una Vida Mejor).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956242>

Gráfica 9. El bienestar varía mucho entre los estados

Indicadores de bienestar para México y los demás países de la OCDE, 2014 o último año disponible



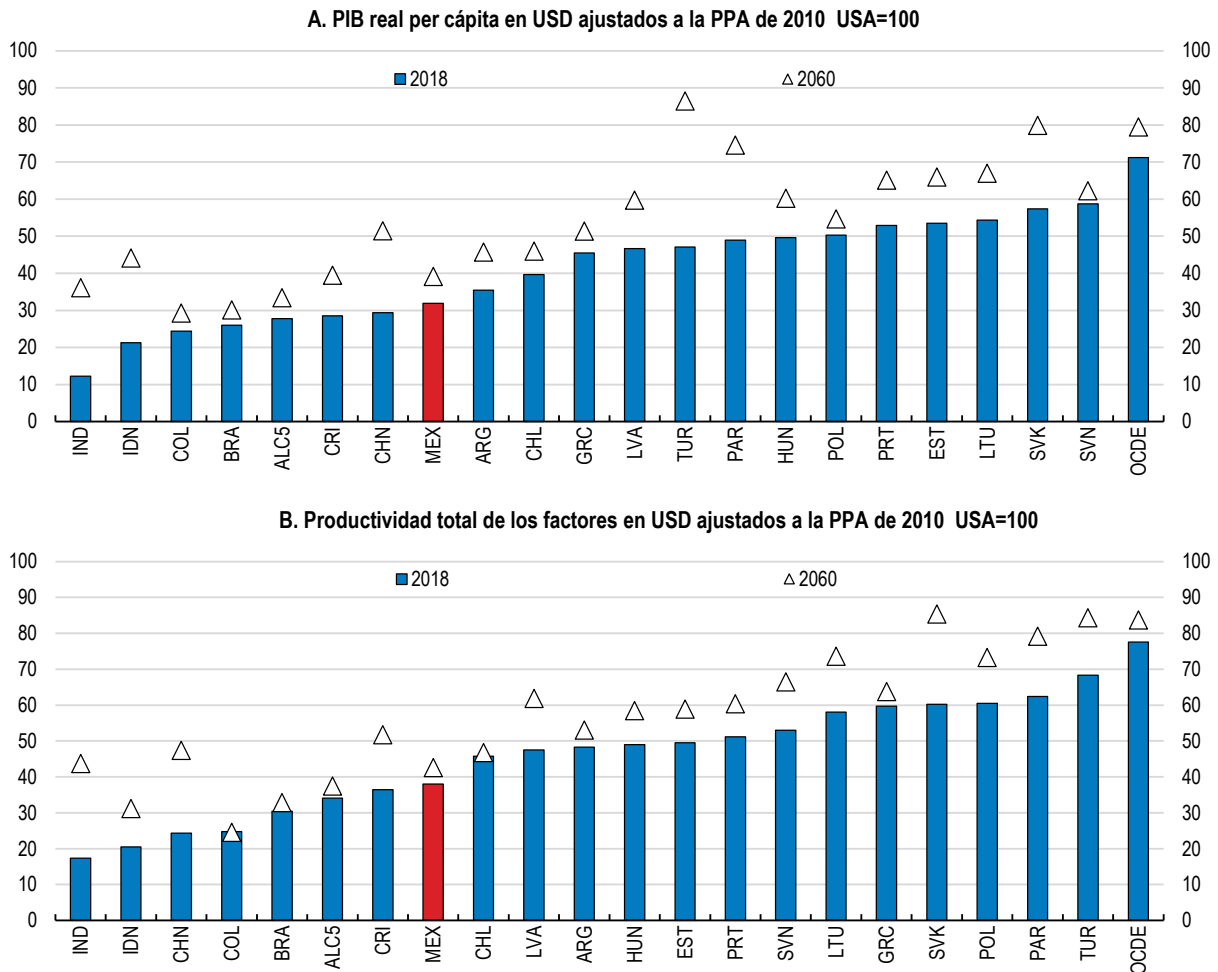
Nota: Los indicadores están normalizados a un rango de 0 (peor) a 10 (mejor) calculados sobre los países de la OCDE y los estados mexicanos.
Fuente: OECD Regional Well-being Database (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956261>

Para reactivar el crecimiento de la productividad y mejorar el nivel de vida, México emprendió un programa ambicioso de reformas en los ámbitos laboral, de competencia, educativo, de anticorrupción, de apertura e inclusión en el sector financiero, y judicial. Algunas de estas reformas se implementaron por completo: se crearon autoridades de competencia independientes, se abrieron a la competencia los sectores de telecomunicaciones y de energía y las reformas del sistema judicial pusieron en marcha los juicios orales contenciosos. Algunas otras reformas, como la energética y la educativa, serán modificadas (Anexo A, Recuadro 1). Los nuevos programas y políticas del gobierno, incluidas las modificaciones a las reformas anteriores, deberían sujetarse a instrumentos de mejores prácticas, como análisis costo-beneficio y evaluaciones de impacto regulatorio.

Muchas de estas reformas han ayudado a que México mejore el marco legislativo y regulatorio. Si bien los beneficios en productividad, crecimiento y reducción de la desigualdad tomarán más tiempo en materializarse, muchas reformas ya han generado resultados concretos e importantes. Por ejemplo, la reforma en telecomunicaciones estimuló la competencia, promovió la inversión, incrementó significativamente el acceso a los servicios, aumentó la calidad y contribuyó a la considerable baja de los precios de estos servicios, lo que benefició a las familias de bajos recursos de forma desproporcionada (Ennis, Gonzaga and Pike, 2017^[9]). En cuanto a la banda ancha móvil, en los últimos cinco años el precio se redujo de 69% a casi 81% para todas las canastas de comunicación de la OCDE. En 2013, solo 9% de las familias con Internet fijo podían navegar a las velocidades publicitadas en el rango de 10 a 100 Mbps. En junio de 2018, alrededor de 80% de todas las conexiones domésticas fijas se encontraban en este nivel de velocidad. Sin embargo, la implementación completa de las reformas ha constituido un reto y se requiere una estrategia integral renovada para elevar la productividad y el nivel de vida de todos los mexicanos. Más allá de completar la ejecución de las reformas anteriores, México necesita una nueva ola de reformas centradas en el bienestar y la inclusión y en generar igualdad de oportunidades para todos. Sin reformas, México convergerá solo ligeramente hacia el nivel de vida de Estados Unidos en 2060 (Gráfica 10).

Gráfica 10. Sin reformas de política, la convergencia de México con niveles de vida mayores será limitada



Nota: Con base en el escenario de "referencia" de la base de datos OECD Long-term Scenarios for the World Economy. PAR se refiere al promedio no ponderado de Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía. ALC5 se refiere al promedio ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica.

Fuente: OECD Long-term Scenarios for the World Economy Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956280>

Recuadro 1. Características clave del nuevo programa de gobierno

En México, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento de planificación clave para establecer las prioridades nacionales en materia de política pública. El PND 2019-2024 tiene como objetivo general “Transformar la vida pública del país para lograr un mayor bienestar para todos”. Con miras a lograr este objetivo, el Plan tiene tres ejes rectores que constituyen una división temática para agrupar los problemas detectados e identificar los objetivos generales de la política pública, así como tres pilares horizontales

que incluyen aquellas cuestiones públicas que son transversales a los problemas públicos y deben incluirse en el diseño de la política pública.

Los ejes rectores son:

- **Justicia y estado de derecho:** políticas para garantizar la construcción de la paz, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la gobernanza democrática y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México.
- **Bienestar:** políticas para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de la desigualdad y las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones y territorios.
- **Desarrollo económico:** políticas dirigidas a aumentar la productividad y promover un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo equitativo, incluyente y sostenible en todo el territorio.

La mayoría de los problemas públicos son multidimensionales y requieren el trabajo coordinado de varias secretarías y entidades públicas. No obstante, en algunos problemas, su solución se beneficiaría de una perspectiva transversal y de su consideración en el diseño de todas las políticas públicas. Para ello se definieron tres pilares horizontales:

- Igualdad de género, no discriminación e inclusión.
- Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública.
- Territorio y desarrollo sustentable.

Hasta la fecha, algunas de las principales acciones y objetivos de política que han sido anunciados por el gobierno incluyen:

- Modernizar la infraestructura carretera.
- Ampliar la red ferroviaria (proyectos de los trenes Maya e Istmo): el presupuesto de 2019 asigna 6 000 millones de pesos mexicanos al proyecto del Tren Maya (alrededor de 0.14% del gasto presupuestario total) que se gastará en la reparación de las vías férreas existentes que integran el proyecto del Tren de Maya. La expansión de la red ferroviaria requerirá un análisis de costo-beneficio, como se define en la legislación (Diario Oficial de la Federación, 2015^[10]) y de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Federal Law on Budget and Treasury Responsibility, 2015^[11]). La participación del sector privado requerirá una evaluación de la relación calidad-precio, tal como se define en la Ley de Participación Público-Privada (Diario Oficial de la Federación, 2012^[12]). El costo total estimado del proyecto del Tren Maya es de 150 mil millones de pesos.
- Rehabilitar puertos estratégicos en el sur (Coatzacoalcos en Veracruz, Salina Cruz en Oaxaca y Ciudad Hidalgo en Chiapas).
- Aumentar la producción y refinación de petróleo, al reforzar el presupuesto de PEMEX y reducir su tributación, iniciar la producción en 20 campos petroleros recién descubiertos (16 en aguas poco profundas y cuatro en tierra) en la región del Golfo de México, rehabilitar seis refinерías y construir una nueva refinерía en Dos Bocas. El plan de negocios de PEMEX incluye restaurar su salud financiera, en particular, lograr un flujo de caja positivo antes de los pagos de intereses y mejorar el gobierno corporativo. Los contratos en curso firmados con el sector privado para

la exploración petrolera como parte de la reforma energética de 2013 se han evaluado y están en marcha. Las subastas de petróleo planificadas se han retrasado para revisar los resultados de la participación del sector privado hasta el momento. Las negociaciones con el sector privado están en curso. Detonar la producción petrolera en la magnitud proyectada requerirá de inversión privada adicional (Recuadro 2, Cuadro 2, y Cuadro A.1.).

- Modernizar las centrales hidroeléctricas.
- Mejorar la infraestructura urbana.
- Ampliar y mejorar la calidad de la vivienda.
- Promover el turismo.
- Ampliar el microcrédito. (Cuadro A.1.)
- Crear la "Zona de la frontera norte". (Cuadro A.1)
- Aumentar las pensiones (duplicar las pensiones de vejez PAM). (Cuadro 6)
- Aumentar los subsidios por discapacidad.
- Aumentar la provisión de becas para estudiantes (véanse Capítulo 1, Cuadro A.1.)
- Ampliar y unificar la asistencia sanitaria.
- Elevar el salario mínimo.
- Ampliar la mejora de la calidad educativa, que incluye un gran programa de educación y formación profesional y técnica (EFPT), Jóvenes Construyendo el Futuro, con el objetivo de llegar a alrededor de 2.3 millones de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan ni están en formación (Capítulo 1, Recuadro 1.2).
- Introducir precios mínimos garantizados para pequeños productores de cinco productos agrícolas.
- Adoptar e implementar una nueva política antidrogas.
- Reforzar la seguridad al aumentar el número de miembros de la policía y el ejército.

Se requiere una estrategia renovada para impulsar el crecimiento y el bienestar

El nuevo gobierno tomó posesión el 1° de diciembre de 2018. Aumentar el nivel de crecimiento, combatir la corrupción y reducir la pobreza y la desigualdad son puntos clave de su agenda para el periodo 2019-2024 (Recuadro 1). Sus planes incluyen reasignar el gasto a nuevas áreas prioritarias, sin aumentar impuestos en la primera mitad de la legislatura ni acrecentar la relación deuda pública-PIB.

Para asistir en la formulación de la agenda, en este Estudio se presentan análisis y recomendaciones para varias de estas áreas (Recuadro 1) y otras reformas recientes (Cuadro A.1), incluida la calidad institucional. Esta última no es solo importante en sí misma; es también clave para el éxito de todas las demás reformas, pues mejora la gobernanza y un sistema basado en reglas aumenta la certidumbre.

En este contexto, los mensajes principales contenidos en este Estudio son los siguientes:

- Mantener la estabilidad macroeconómica es fundamental para facilitar el ajuste a choques y generar confianza en los agentes económicos en el mediano plazo.
- Instaurar una estrategia integral que impulse la productividad y la inclusión al mejorar los incentivos para la formalización del empleo y las empresas, mejorar las regulaciones para estimular la competencia, fortalecer la infraestructura, elevar el rendimiento educativo, intensificar aún más el comercio y la participación en las cadenas globales de valor y reforzar la función redistributiva de la política fiscal.
- Aumentar la igualdad y ofrecer oportunidades para todos —incluidas las mujeres, la población indígena y las regiones rezagadas— deberían ser elementos integrales de la agenda de reformas. La reforma institucional aportaría un crecimiento más vigoroso y aumentaría la equidad y las oportunidades para todos. Reducir la corrupción, la inseguridad y el crimen impulsaría la actividad económica y beneficiaría especialmente a los pobres y desfavorecidos.

Los aspectos complementarios de la reforma son dignos de consideración. Si bien cada reforma política es importante en sí misma, debido a la interacción y el carácter complementario de las políticas, un paquete de reformas tendrá un mayor impacto positivo en los resultados económicos (Hanson, 2010^[13]). Por ejemplo, en la informalidad, la cual contribuye a la baja productividad, influyen muchos factores. Además, la baja productividad por sí sola puede mantener a las empresas en la informalidad. Esto pone en relieve que la causalidad tiende a fluir en ambas direcciones (Andrews, Caldera Sánchez and Johansson, 2011^[14]), lo que exige un programa integral que incluya todas las otras políticas propicias para la productividad. Mejorar la calidad de las instituciones, reducir la corrupción y aumentar la eficiencia del sistema judicial simultáneamente, reforzaría el cumplimiento de los contratos y los incentivos para la formalización de las empresas, la inversión y el crecimiento (Sukiassyan and Nugent, 2005^[15]; Laeven and Woodruff, 2007^[16]; Sukiassyan and Nugent, 2008^[17]). Las necesidades en materia de infraestructura son amplias y representan un freno para una mayor integración en las cadenas globales de valor y la prestación de servicios públicos, pero también destacan que con mejores acuerdos institucionales podría incrementarse la eficiencia del gasto público y brindar más seguridad para las inversiones privadas.

Un marco sólido de política macroeconómica respalda un crecimiento moderado

Con la ayuda de un marco sólido de políticas macroeconómicas, la economía continúa mostrando resiliencia en medio de muchas dificultades. Las políticas fiscal y monetaria han sido prudentes dentro de un marco de credibilidad. Se redujeron las vulnerabilidades al disminuir la dependencia del financiamiento con deuda pública externa, aumentar el uso de tasas fijas y recortar la relación deuda pública-PIB (OECD, 2017^[6]) (Gráfica 11). La deuda externa privada y pública se han mantenido relativamente constantes en los últimos años, mientras que los diferenciales de los bonos soberanos aumentaron un poco en los últimos meses de 2018 (Gráfica 11, Paneles E y F). Las reservas internacionales son adecuadas (IMF, 2018^[18]) (Gráfica 12). La Línea de Crédito Flexible (LCF) se renovó en noviembre de 2018, lo que permitió acceder a 74 000 millones de dólares aproximadamente (600% de los derechos especiales de giro o DEG de México; alrededor de 20% de la deuda externa). Esto da fe de la sólida política macroeconómica de México y ha sido un complemento eficaz de las reservas internacionales, pues ofrece una importante protección contra riesgos imprevistos y refuerza la confianza del mercado. Las autoridades siguen tratando el acuerdo de la LCF como precautorio y planean reducirlo gradualmente, lo que está sujeto a la reducción paulatina de riesgos externos.

A pesar de la fuerte baja de los precios del petróleo y la prolongada disminución de la producción de petróleo de Pemex desde 2004 (Recuadro 2), se ha mantenido un déficit de la cuenta corriente de tamaño pequeño debido a la disminución del déficit público y a una tasa de cambio flexible. El déficit de la cuenta corriente sigue siendo totalmente financiado por las entradas de inversión extranjera directa (IED), que se han mantenido estables en términos generales.

Recuadro 2. PEMEX

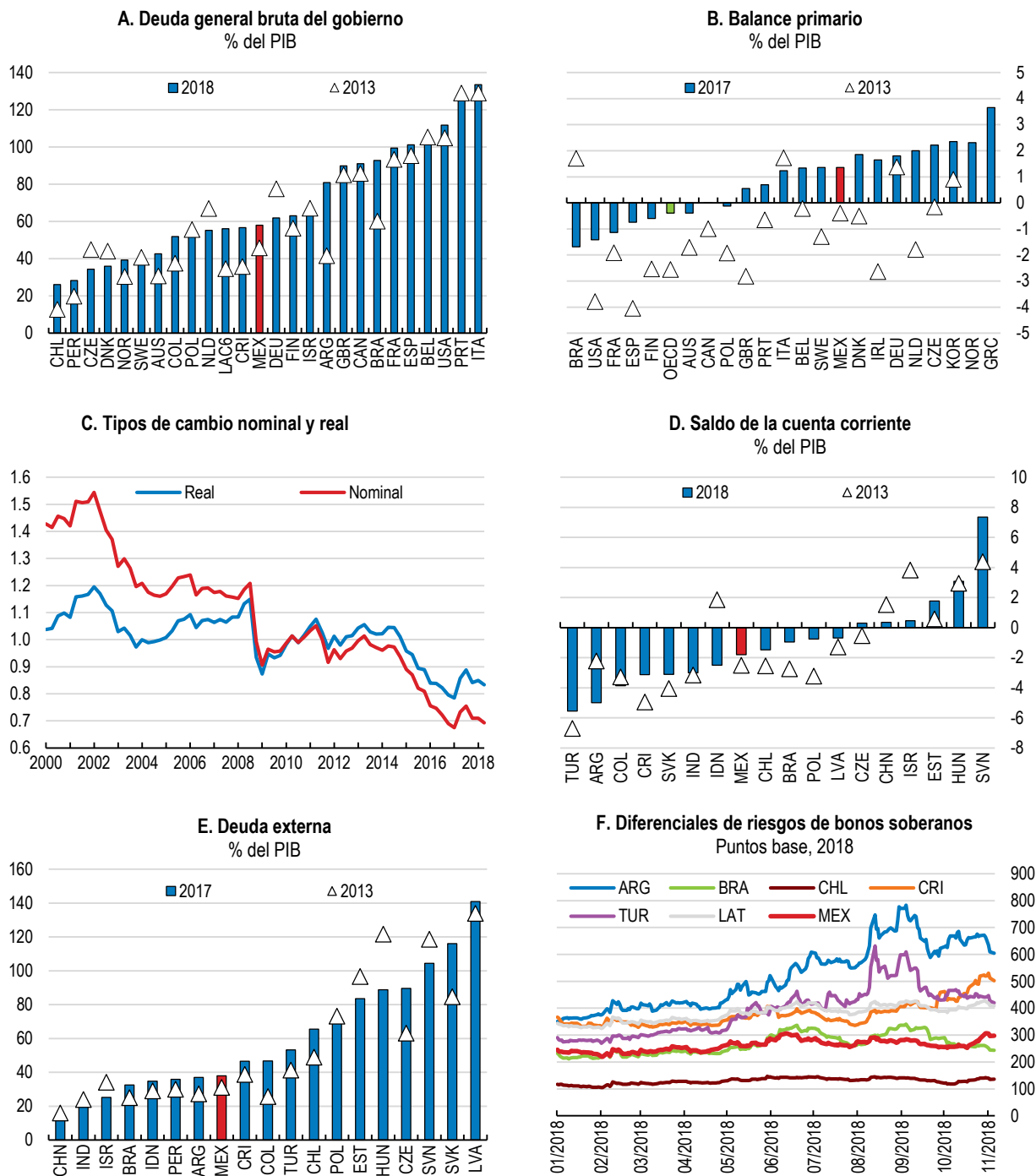
Pemex —Petróleos Mexicanos— es la empresa más grande de México. Como empresa estatal, Pemex se ha convertido en una de las pocas compañías petroleras totalmente integradas, que desarrolla toda la cadena productiva: exploración, producción, procesamiento y refinación industrial, logística y comercialización. La gobernanza de Pemex no coincide con las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, a pesar de las mejoras que se realizaron como parte de las reformas energéticas de 2013 (OECD, 2015^[19]; Meehan, 2019^[20]). En este sentido, se recomiendan reformas adicionales con el propósito de cumplir con las Directrices de la OCDE.

Los problemas de eficiencia, la presunta corrupción y los impuestos excesivos (en la actualidad de 65% de los ingresos operativos de la empresa) han provocado una subinversión y una disminución de la producción. La producción alcanzó su punto máximo en 2004, con un promedio de 3.383 millones de barriles por día, disminuyendo a 1.833 millones de barriles por día en 2018.

Actualmente, Pemex es la compañía petrolera más endeudada del mundo; debe cerca de 105 mil millones de dólares estadounidenses o alrededor de 9% del PIB de México. El gobierno tiene la intención de restaurar la salud financiera de PEMEX y aumentar la producción de petróleo. La recapitalización de PEMEX por un monto de 1.3 mil millones de dólares fue aprobada en el presupuesto de 2019 y tiene como objetivo reducir sus necesidades de liquidez a corto plazo y respaldar los planes de inversión de la empresa. Los planes adicionales para restaurar la salud financiera de la empresa incluyen la monetización de 1.8 mil millones de dólares de deuda relacionada con sus pasivos de pensiones. Además, para reducir la carga fiscal, el gobierno está incrementando el límite de deducción de costos a niveles similares a los contratos con el sector privado para el 5% de la plataforma de producción (0.75 mil millones de dólares) cada año de 2019 a 2024. Mientras tanto, el gobierno ha suspendido las subastas planificadas para la exploración petrolera por parte del sector privado.

Los altos niveles de deuda de Pemex limitan su acceso al financiamiento externo. En 2019, PEMEX necesita refinanciar más de 6 mil millones de dólares de pagos por realizar en 2019. Por consiguiente, los inversionistas han considerado que los planes anunciados son insuficientes, dados los planes de inversión de la empresa para aumentar la producción de petróleo y al mismo tiempo rehabilitar las seis refinerías existentes y construir una séptima en Dos Bocas (Recuadro 1). Como consecuencia, una agencia calificadora ha reducido la perspectiva de Pemex de estable a negativa, mientras que otra rebajó en dos escalones la calificación de la deuda de la compañía, cambiando también la perspectiva de la deuda soberana de estable a negativa. El gobierno está evaluando opciones para reducir el costo del refinanciamiento de la deuda de PEMEX este año.

Gráfica 11. La economía mexicana se beneficia de fundamentos económicos fuertes

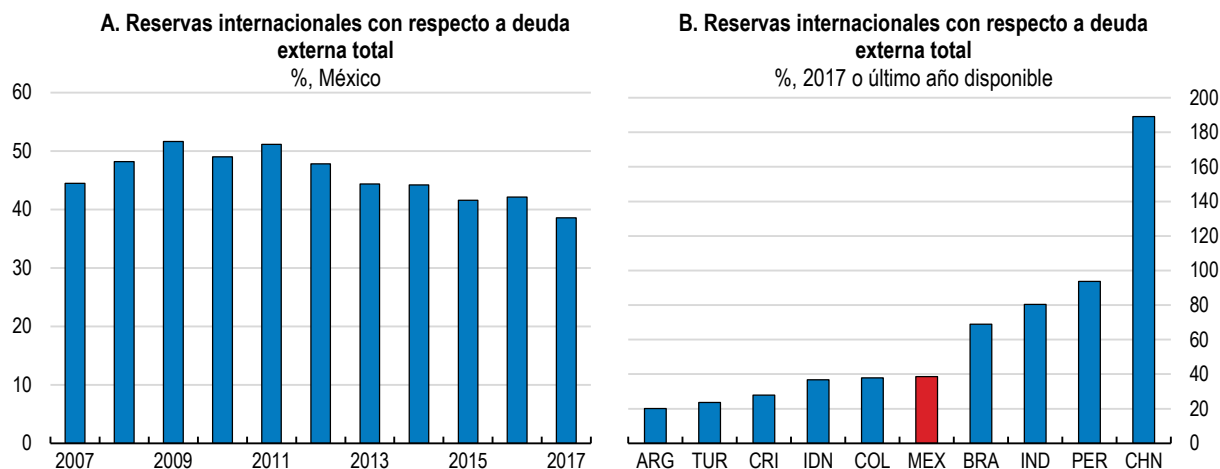


Nota: Los tipos de cambio nominal y real se calculan sobre la base de una canasta de divisas utilizando ponderaciones comerciales constantes. Una depreciación indica una mejora en competitividad. ALC6 se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú.

Fuente: OECD; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; IMF World Economic Outlook October 2018; Thomson Reuters.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956299>

Gráfica 12. La deuda externa ha bajado y las reservas de divisas son adecuadas



Nota: Deuda externa total es la deuda que se tiene con los no residentes. La deuda total externa se le debe a no residentes y es la suma de deuda pública, públicamente garantizada, y privada no garantizada a largo plazo, uso de crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI), y deuda a corto plazo. La deuda a corto plazo implica que todas las deudas tienen un vencimiento original de un año o menos e intereses atrasados en deuda a largo plazo.
Fuente: World Bank, base de datos World Development Indicators; IMF.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956318>

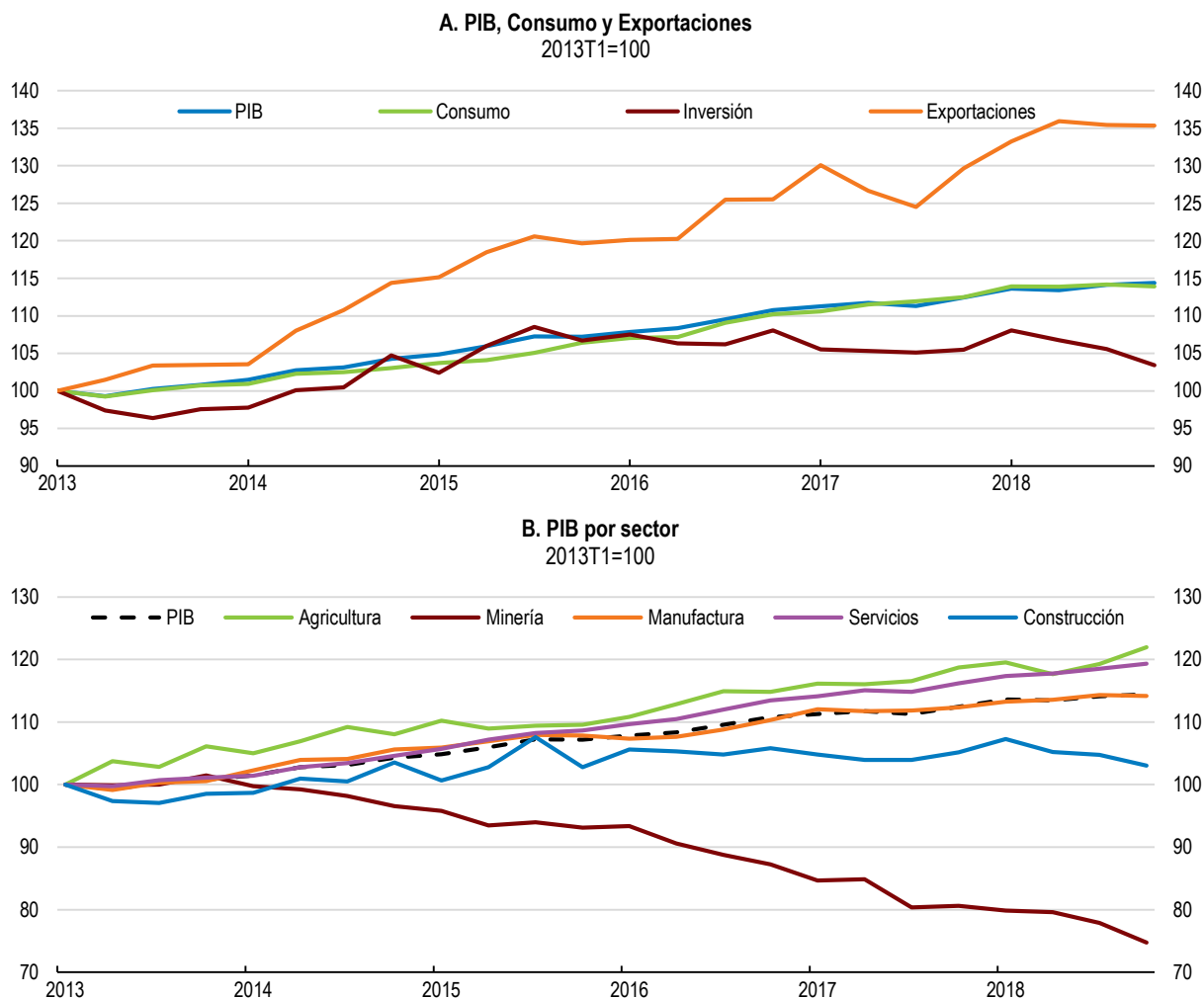
La demanda externa se sostuvo por el fuerte crecimiento de Estados Unidos y la depreciación real del peso, mientras que la incertidumbre económica persistente y la importante consolidación fiscal han afectado la inversión (Gráfica 13, Gráfica 16). La prolongada contracción de la producción de petróleo se ha compensado en parte con la modesta pero amplia expansión de otros sectores de la economía. El consumo privado se benefició de la expansión continua del sector de servicios intensivos en mano de obra, el gran volumen de remesas y la expansión del crédito tras las recientes reformas para impulsar la liberalización y la inclusión financieras. Después de una larga desaceleración seguida de una disminución en 2017, el crecimiento del salario real en el sector formal, que comprende poco más de 40% de los trabajadores, aumentó levemente en 2018, lo que también refuerza el consumo interno.

El crecimiento tuvo una notable desaceleración en el último trimestre de 2018, debido a la fragilidad de las inversiones y al bajo crecimiento de las exportaciones, dado que la economía de Estados Unidos se ralentizó y continuaron las tensiones comerciales y la incertidumbre política, tanto internas como externas, lo que causó mella en la confianza empresarial. También la percepción de que el clima empresarial cambiaría, debido a la incertidumbre política interna y externa, pudo haber retrasado las inversiones proyectadas. La actividad económica fue moderada en los primeros meses de 2019, pues las interrupciones en el abasto de combustible, las huelgas en el norte y la región centro-oeste de México y los bloqueos a las vías ferroviarias afectaron negativamente las áreas urbanas y las cadenas de suministro. Sin embargo, estos hechos parecen tener solo un efecto temporal en la actividad económica, y parte de la producción prevista para el primer trimestre probablemente se trasladará al segundo trimestre.

Se anticipa que el crecimiento de la producción se acelerará moderadamente hacia 2020 derivado del consumo privado y los planes gubernamentales de impulsar la inversión en

infraestructura y elevar la producción energética (Recuadro 1, Cuadro 1). Asimismo, la inversión privada se sumará al crecimiento conforme la incertidumbre disminuya y la economía se beneficie con mayor firmeza de las reformas estructurales pasadas. Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones perderá impulso en consonancia con la desaceleración proyectada del crecimiento de Estados Unidos y el fuerte grado de correlación entre la producción manufacturera estadounidense y la producción mexicana (Banco de México, 2015^[21]; Banco de México, 2018^[22]; OECD, 2018^[23]).

Gráfica 13. La inversión y la producción petrolera están impactando en la economía



Fuente: INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956337>

El alza del salario mínimo de aproximadamente 40% del salario mediano, debería fortalecer los ingresos y el consumo de los trabajadores menos calificados en el sector formal, pero también podría empujar a otros a la informalidad (Gráfica 14, Gráfica 15). El impacto sobre la inflación se mitiga con la eliminación del ajuste al salario mínimo de 2 413 disposiciones legales realizada en 2016. En la zona fronteriza, donde el salario mínimo tuvo un incremento de 100%, existen algunas evidencias preliminares de que otros salarios también

están aumentando. El gobierno se propone supervisar los efectos en la economía antes de considerar nuevos aumentos.

Cuadro 1. Indicadores y proyecciones macroeconómicos

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Precios actuales Miles de millones MXN	Cambios porcentuales, volumen (precios de 2013)				
PIB a precios de mercado	18562.7	2.7	2.3	2.0	1.6	2.0
Consumo privado	12167.5	3.5	3.4	2.2	1.3	2.2
Consumo gubernamental	2288.3	2.6	1.0	1.4	-0.6	0.3
Formación bruta de capital fijo	4179.4	1.1	-1.6	0.6	-1.8	2.2
Demanda interna final	18635.2	2.8	2.0	1.7	0.4	2.0
Formación de existencias ¹	308.7	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0
Demanda interna total	18943.9	2.9	1.9	1.8	0.4	1.9
Exportación de bienes y servicios	6410.3	3.7	4.0	5.7	2.9	4.9
Importación de bienes y servicios	6791.5	2.4	6.7	6.2	4.2	4.5
Exportaciones netas ¹	-381.2	0.4	-1.1	-0.3	-0.6	0.1
<i>Partidas promemoria</i>						
Deflactor del PIB	–	5.5	6.7	5.3	4.7	5.1
Índice de precios al consumidor	–	2.8	6.0	4.9	3.8	3.6
Índice de inflación subyacente ²	–	3.0	4.7	3.8	3.5	3.4
Crecimiento potencial	2.8	2.7	2.6	2.4	2.3	2.3
Brecha de producción (% del PIB)	-0.1	-0.1	-0.4	-0.8	-1.6	-1.8
Tasa de desempleo ³ (% de la fuerza laboral)	–	3.9	3.4	3.3	3.5	3.4
Balanza por cuenta corriente (% del PIB)	–	-2.2	-1.7	-1.8	-1.9	-1.8
Requerimientos crediticios del sector público ⁴	–	-0.5	-1.1	-2.5	-2.5	-2.2
Balance primario del sector público (% del PIB)	-3.2	-0.7	0.4	0.6	0.9	1.4
Impulso fiscal (% del PIB)	-0.3	-0.5	-2.2	0.1	–	–

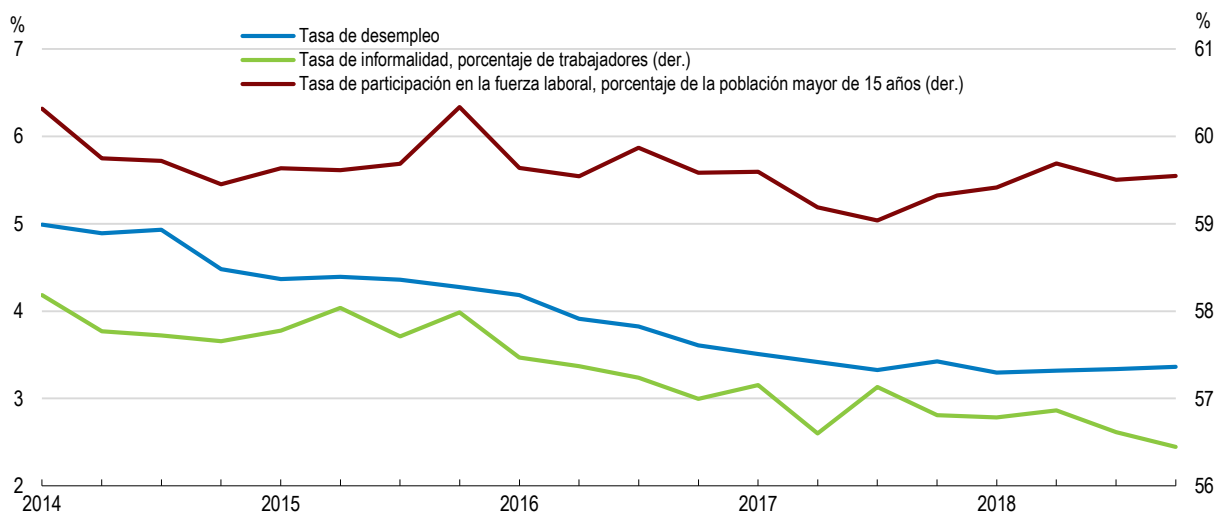
1. Contribuciones a los cambios en el PIB real; cantidad real en la primera columna. 2. Índice de precios al consumidor excepto productos volátiles: agricultura, energía y tarifas autorizadas por el gobierno. 3. Con base en la Encuesta Nacional de Empleo. 4. Gobierno federal, banca de desarrollo y empresas públicas. Los requerimientos crediticios del sector público constituyen la medida más amplia del balance del sector público utilizada por el gobierno, pero no toma plenamente en cuenta la posición del sector público en general. En 2016 y 2017, incluye el excedente operativo del banco central.

Fuente: OECD Economic Outlook (base de datos); estimaciones de impulso fiscal del Fondo Monetario Internacional.

En adelante, el reto consistirá en impulsar la inversión para elevar la productividad, ya que las inversiones son bajas en comparación con los países pares (Gráfica 16). La firma del nuevo tratado comercial entre Estados Unidos, México y Canadá (T-MEC) ha reducido algunas de las incertidumbres que habían frenado las inversiones, pero su ratificación aún es incierta. En lo sucesivo, una clara comunicación sobre el rumbo y los objetivos de la futura política gubernamental reducirá la incertidumbre para la inversión. Reducir la delincuencia, mejorar el Estado de derecho y fomentar la competencia (Meehan, 2019_[20]), incluida la eliminación de los obstáculos remanentes para el comercio y la inversión extranjera, también fortalecerá la inversión (Araújo and Hitschfeld Arriagada, 2019_[2]; Araújo, 2019_[24]).

Los principales riesgos para el crecimiento son el crecimiento de la economía mundial por debajo de lo estimado, especialmente el de Estados Unidos, y la escalada del proteccionismo, que podría incluir la no ratificación del T-MEC, lo que afectaría las exportaciones y conduciría a un mayor grado de incertidumbre que perjudicaría la inversión y el crecimiento del PIB (Recuadro 2). La turbulencia de los mercados emergentes podría ocasionar fugas de capital, revaluación de activos y tasas de interés más altas, con lo que se incrementarían los costos del financiamiento de deuda soberana y se deterioraría la balanza fiscal. El aumento de la delincuencia y la violencia seguiría retrasando la inversión. Lo anterior, también pondría en riesgo los planes de aumentar las actividades turísticas, que contribuiría a aumentar el crecimiento y reducir las disparidades regionales. Una debilidad de los mercados financieros podría afectar la inversión y el crecimiento. Declives en la producción de petróleo y un deterioro de la situación financiera de PEMEX podría deteriorar las perspectivas fiscales. Mantener la disciplina fiscal en un contexto de menor crecimiento es clave para preservar la estabilidad y la confianza.

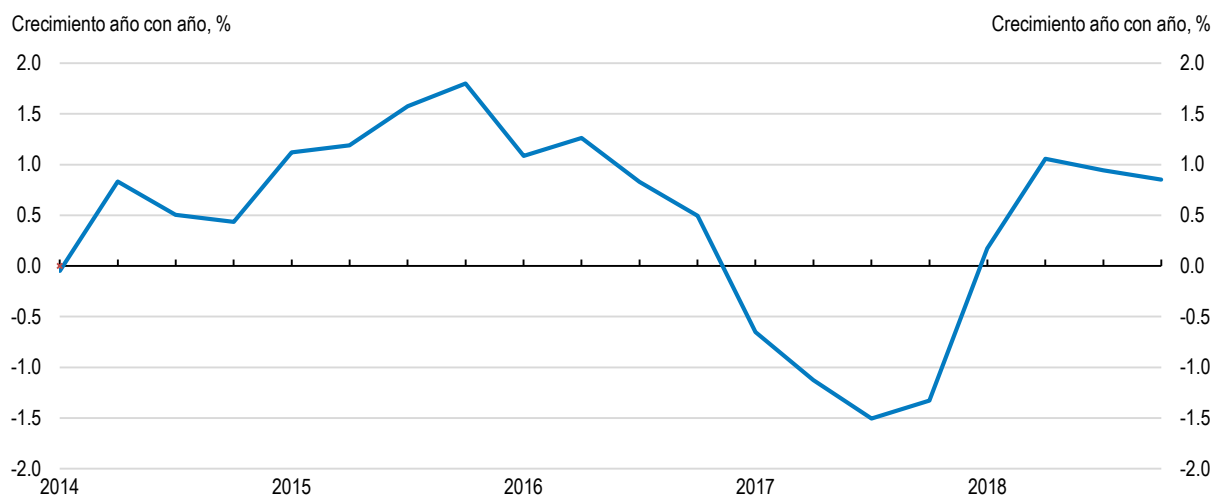
Gráfica 14. El desempleo es bajo pero la informalidad permanece elevada



Nota: Los datos son promedios trimestrales basados en información mensual.

Fuente: INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956356>

Gráfica 15. Los salarios reales se están recuperando

Nota: Salario diario promedio de los trabajadores (formales) asegurados por medio del IMSS.

Fuente: INEGI.

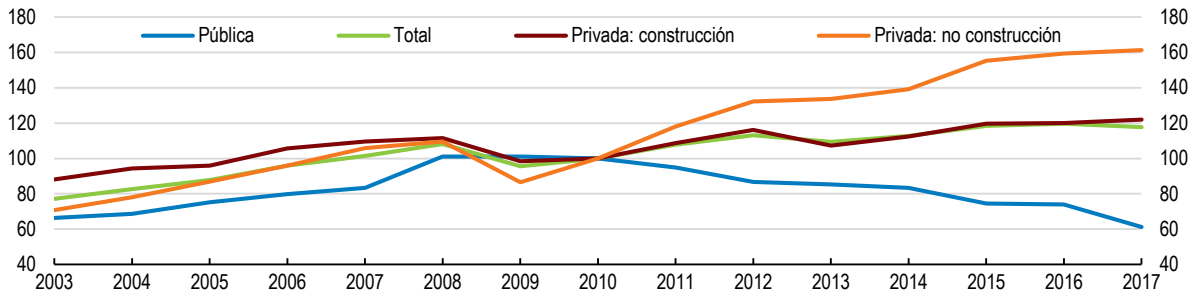
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956375>

Cuadro 2. Posibles choques para la economía mexicana

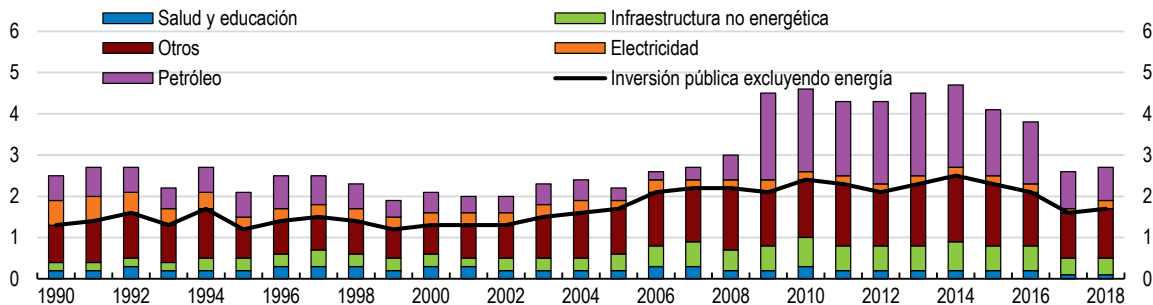
Vulnerabilidad	Posible resultado en el corto plazo	Posible acción de política
Aumento del proteccionismo	Reducción de exportaciones, elevada incertidumbre que conlleva baja inversión y bajo crecimiento del PIB.	Permitir que el tipo de cambio se deprecie. Acelerar las reformas que impulsen el crecimiento de la productividad, la competitividad de la exportación de servicios y la diversificación de socios comerciales.
Baja producción y precios bajos del petróleo. Deterioro de la situación financiera de PEMEX.	Reducción de los ingresos fiscales públicos. Disminución de la rentabilidad prevista de las inversiones del sector energético. Mejora en el déficit de la cuenta corriente en caso de bajos precios del petróleo y empeoramiento en caso de una reducción de la producción de petróleo.	Continuar reduciendo la dependencia del ingreso fiscal petrolero al aumentar la recaudación de impuestos no petroleros. Mantener la prudencia fiscal.
Desastres naturales	El territorio mexicano está expuesto a desastres naturales como terremotos, sequías, ciclones, huracanes e inundaciones. Estos eventos conllevan pérdidas de vidas humanas y reducen el PIB y la recaudación de impuestos.	Fortalecer las protecciones fiscales con un financiamiento adecuado y la activación apropiada del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN), así como de los Bonos Catastróficos. Financiar adecuadamente las iniciativas para prevenir y mitigar los desastres naturales (FOPREDEN).
Escalada de la delincuencia y la violencia relacionada con las drogas.	Disminución de perspectivas de inversión, PIB y bienestar de los ciudadanos. También puede comprometer el objetivo gubernamental de impulsar el turismo.	Acelerar las reformas para combatir el crimen y la corrupción, reforzar el Estado de derecho.

Gráfica 16. La inversión es baja

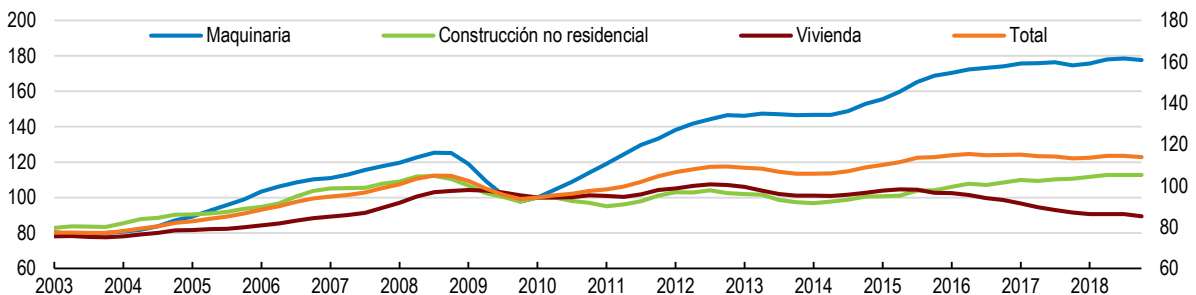
A. Inversión pública y privada
Índice, 2010=100



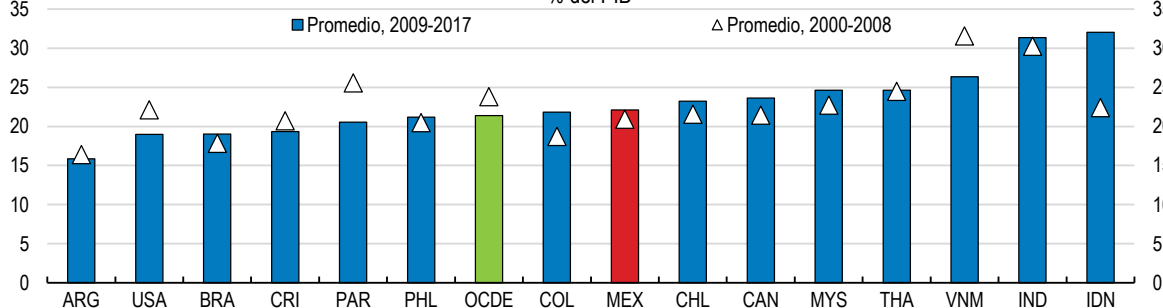
B. Inversión pública por sector
% del PIB



C. Inversión total por sector
Índice, 2010=100



D. Inversión de capital total
% del PIB



Nota: PAR se refiere al promedio no ponderado de Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía.

Fuente: INEGI; Dirección General de Estadística de la Hacienda Pública, y World Bank Development Indicators.

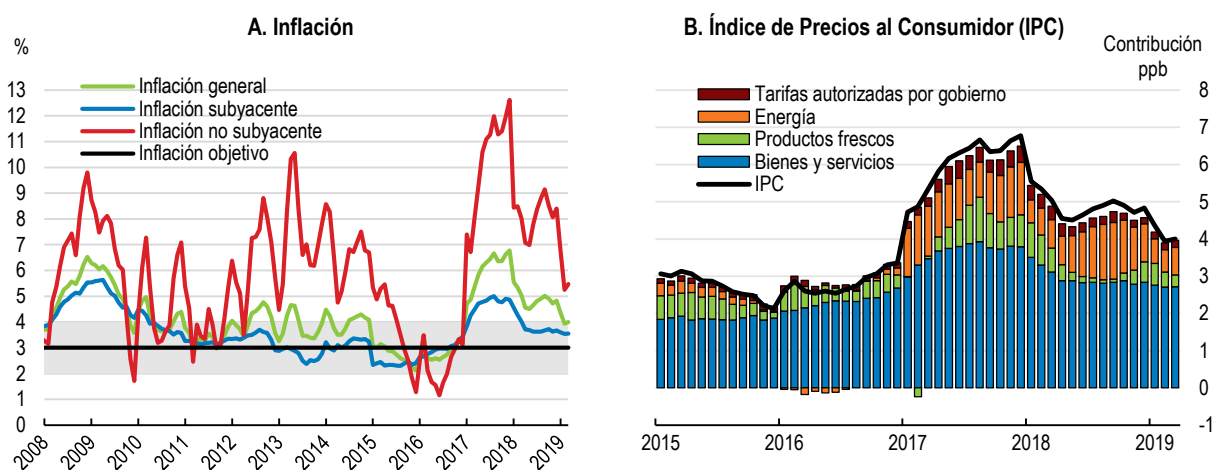
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956394>

La política monetaria se mantiene restrictiva como respuesta a un aumento de la inflación

El Banco Central fuerte e independiente ha mantenido la inflación baja y estable, lo que se relaciona con menores tasas de pobreza y desigualdad (Martínez Trigueros, 1998^[25]; Romer and Romer, 1999^[26]; Easterly and Fischer, 2001^[27]; Alcaraz, 2019^[28]; Alcaraz, 2019^[29]). En 1995 el Banco Central hizo de la inflación el objetivo principal de su política y en 2001 adoptó un régimen de objetivos de inflación. En 2003, el objetivo se estableció en 3% de inflación anual, con un intervalo de variabilidad de +/-1 puntos porcentuales.

El Banco Central elevó la tasa de interés de referencia de 5.75% a 8.25% entre enero de 2017 y diciembre de 2018 para contener los efectos de segundo orden de varios choques de precios, internos y externos, como la gran depreciación del peso y los incrementos en los precios de la energía, en una economía cercana de un crecimiento potencial (Gráfica 19). La inflación se contuvo durante la primera mitad de 2018, pero desde junio del mismo año, la inflación general volvió a elevarse, después de los aumentos de los precios de la energía, los productos agrícolas perecederos y los servicios (Gráfica 17) (Banco de México, 2018^[30]). La inflación general disminuyó desde diciembre y en el mes de marzo alcanzó el 4% anual, cifra que se encuentra en el límite del intervalo de variabilidad, mientras que la inflación subyacente continua estable. Las expectativas de inflación a corto plazo se deterioraron en el último trimestre de 2018, pero desde entonces han mejorado (Gráfica 18).

Gráfica 17. La inflación general está aún por encima del objetivo



Nota: El área en gris representa el intervalo de variabilidad del objetivo de inflación. Las estadísticas del Panel B se calculan utilizando ponderadores de 2010.

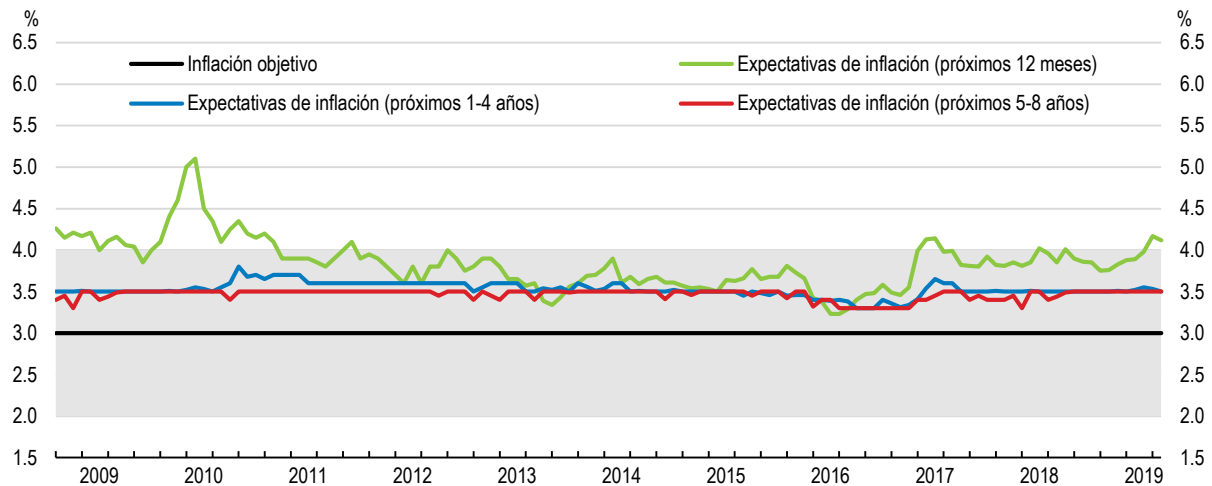
Fuente: Banco de México.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956413>

Se estima que la inflación disminuirá gradualmente y convergerá hacia el objetivo del Banco Central en la primera mitad de 2020. Sin embargo, el balance de riesgos se inclina al alza en un entorno de gran incertidumbre, que incluye riesgos como una mayor depreciación de la moneda nacional debido a factores externos e internos, presiones de precios de los productos agrícolas y la energía, y aranceles sobre algunos productos de importación de Estados Unidos. Los riesgos a la baja incluyen una desaceleración de la

actividad económica. Las autoridades deberían permanecer en alerta respecto de la evolución de la inflación subyacente, las expectativas de inflación y el balance de riesgos, así como ajustar la tasa de interés a un nivel que permita alcanzar el objetivo de inflación.

Gráfica 18. Expectativas de inflación

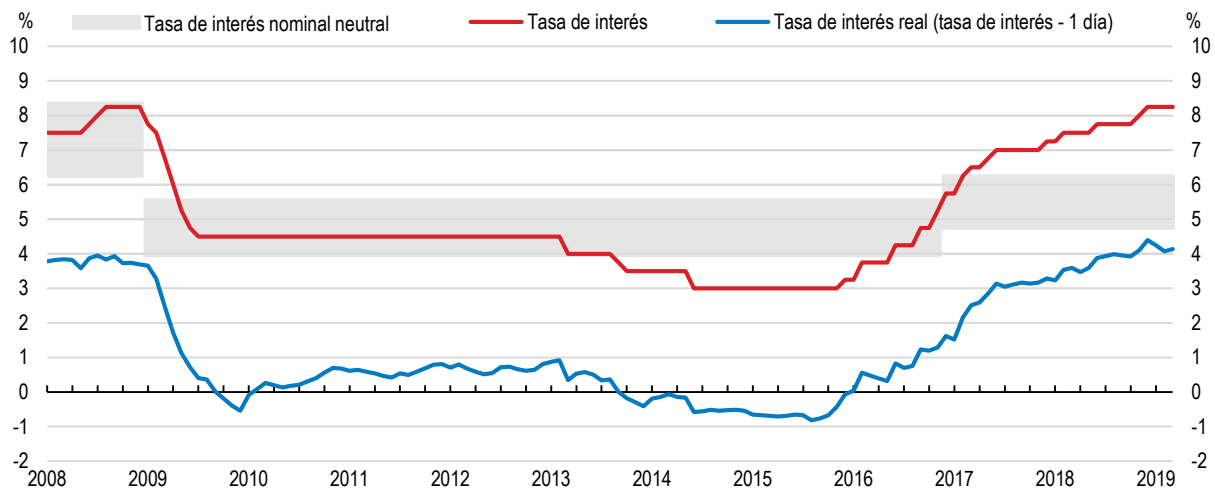


Nota: El área en gris representa el intervalo de variabilidad del objetivo de inflación.

Fuente: Banco de México.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956432>

Gráfica 19. La postura de la política monetaria es restrictiva



Nota: La tasa de interés real (ex ante) se calcula como la tasa de interés menos las expectativas de inflación para los siguientes 12 meses. El área gris representa el rango de la tasa de interés nominal neutral.

Fuente: Banco de México.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956451>

El Banco Central está mejorando la calidad de la comunicación de su política monetaria

La comunicación transparente de los objetivos de política, el análisis de las políticas anteriores, el pronóstico de la inflación y sus determinantes y las respuestas probables relacionadas reduce la incertidumbre política y mejora la capacidad de los bancos centrales de gestionar las expectativas (Blinder et al., 2008^[31]). Integrar una comunicación con más perspectiva podría ayudar a orientar las expectativas del mercado.

Durante 2018, Banxico implementó varias mejoras en su estrategia de comunicación, en concordancia con los mecanismos que seguían otros bancos centrales con un objetivo de inflación. Las minutas de las decisiones de política monetaria ahora incluyen la identidad de los votantes y las razones de los votos disidentes. Las transcripciones de las reuniones de la Junta de Gobierno se publican tres años después de cada reunión. Además, el comunicado de prensa de las decisiones de política monetaria y las minutas correspondientes ahora se publican simultáneamente en español e inglés. Más adelante, será necesario continuar dándole seguimiento a los efectos de estas mejoras de la estrategia de comunicación.

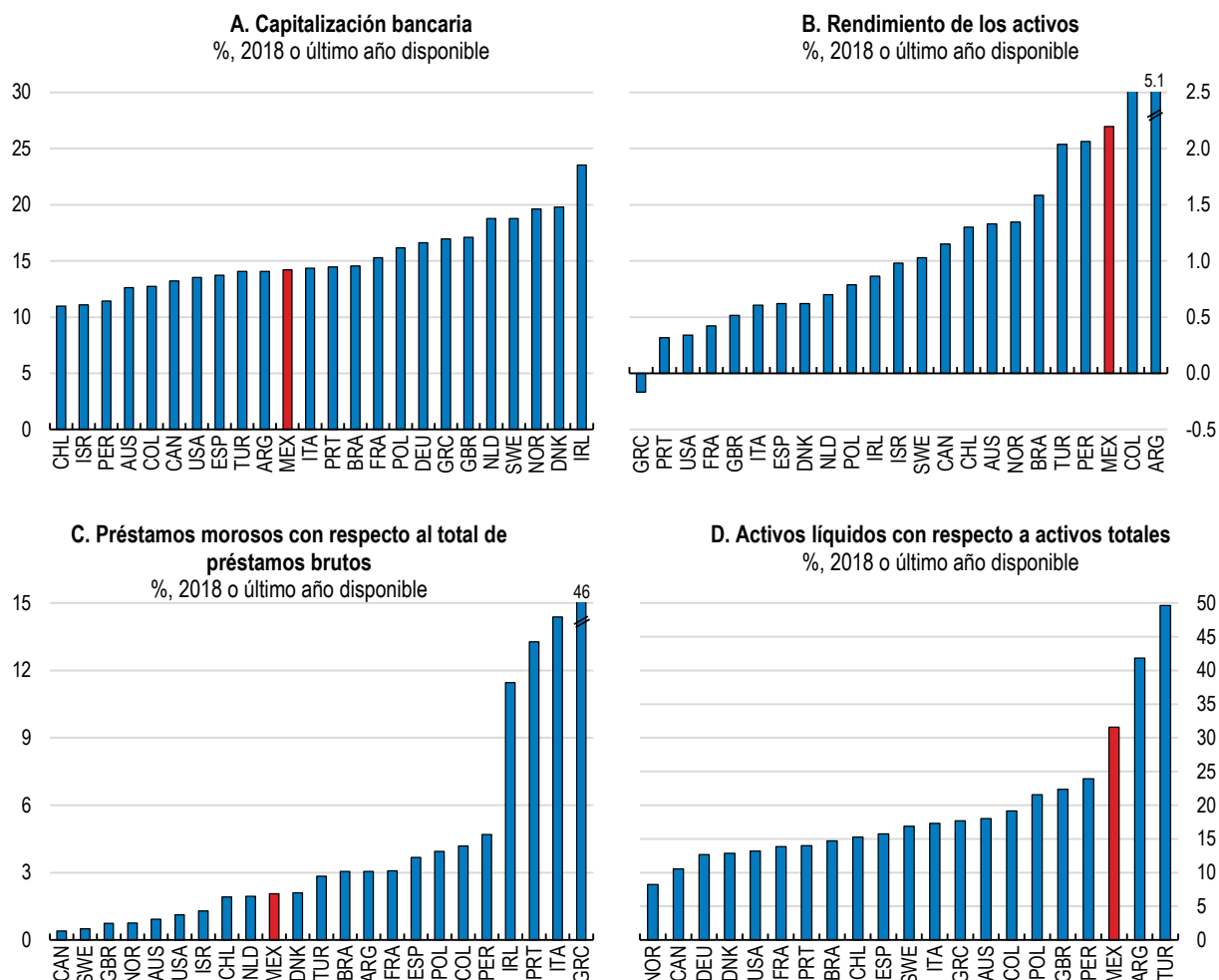
El sector financiero se beneficiaría de una mayor competencia e inclusión

Según las autoridades, el sector bancario se mantiene solvente y bien capitalizado (Gráfica 20). Los préstamos morosos con respecto al total de créditos son bajos y, de acuerdo con pruebas de estrés (que incluyen choques a tasas de interés, tipos de cambio, inflación y PIB) (Banco de México, 2018^[32]), las instituciones financieras tienen la liquidez y la capitalización adecuadas para enfrentar choques adversos. Las pruebas del Fondo Monetario Internacional (FMI) a grandes corporativos no financieros también muestran que sus balances contables parecen ser resilientes para enfrentar una combinación de choques de tipo de cambio, ingresos y tasas de interés y que las repercusiones en el sector bancario son bajas (IMF, 2018^[18]).

Los principales riesgos para la estabilidad financiera son el impacto potencial de un aumento del proteccionismo comercial en las grandes economías, los episodios de alta volatilidad de los mercados financieros internacionales, la desaceleración de la actividad económica mundial, lo que podría afectar el tipo de cambio y afectar los balances de las entidades no cubiertas. Sin embargo, estos riesgos se reducen con límites normativos a las posiciones de las divisas de los bancos, y coberturas naturales o sintéticas, a través de operaciones con derivados por parte de la mayoría de las empresas que reciben fondos en moneda extranjera.

En adelante, las autoridades podrían reforzar su marco de gestión de crisis al emprender ejercicios de simulación de situaciones de crisis sistémica, diseñar un plan formal de contingencia para enfrentarlas y evaluar su eficacia para coordinarse y comunicarse entre autoridades (IMF, 2016^[33]; IMF, 2018^[18]). Asignar la responsabilidad de identificar y mitigar posibles riesgos sistémicos podría ser un paso en la dirección correcta. La independencia de las autoridades supervisoras, que incluye su autonomía presupuestaria y la protección legal de los supervisores bancarios y de valores, también debería reforzarse.

Gráfica 20. Algunos indicadores del sector bancario



Nota: Capitalización bancaria se refiere a la suficiencia del capital; capital regulatorio fundamental respecto a activos ponderados por riesgo.

Fuente: IMF Financial Soundness Indicators Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956470>

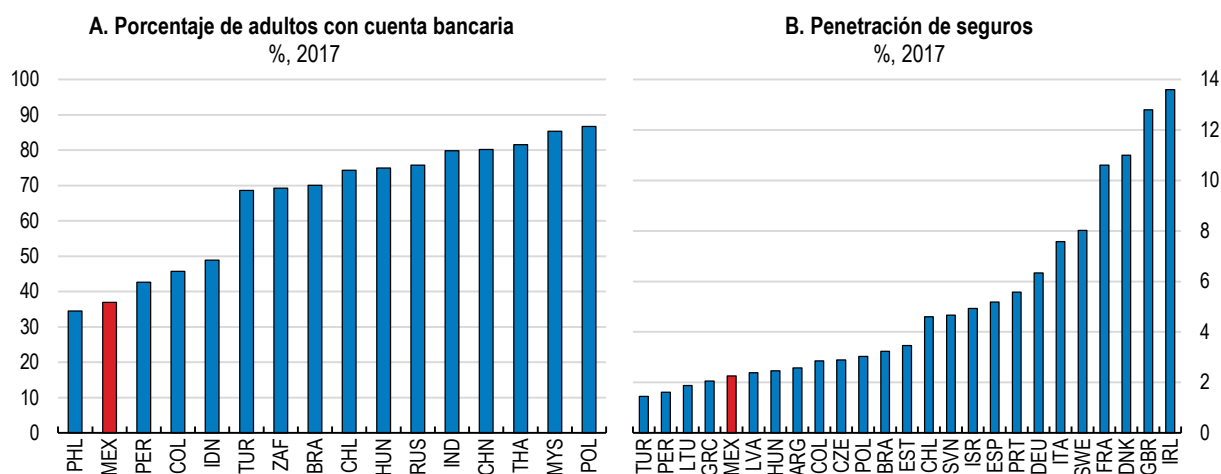
Avanzar en aumentar la competencia e impulsar la inclusión financiera

Los principales retos del sector financiero mexicano siguen siendo aumentar la profundidad, la inclusión y la competencia en materia financiera, lo que también ayudaría a mejorar la eficacia de la política monetaria (Gali, Lopez-Salido and Valles, 2004^[34]; Di Bartolomeo and Rossi, 2007^[35]; Bilbiie, 2008^[36]; Colciago, 2011^[37]; Bilbiie and Straub, 2013^[38]). Si bien el crédito interno al sector privado ha aumentado (CONAIF, 2018^[39]; Meehan, 2019^[20]), aún permanece muy por debajo de lo que se esperaría con base en el nivel de desarrollo de México (Herman and Klemm, 2017^[40]). Solo 35% de los adultos tenían una cuenta bancaria en 2017 (Gráfica 21a), a pesar de que el número de municipios con al menos un punto de acceso ha aumentado con el tiempo en algunas regiones (CONAIF, 2017^[41]). El índice de penetración de los seguros también es bajo, en

comparación con otros mercados emergentes (Gráfica 21b). El número de sucursales bancarias se ha mantenido estable desde 2008 y su distribución es desigual (Gráfica 22).

El rendimiento sobre los activos, los diferenciales y las tasas de interés son altos en comparación con los países de la OCDE, lo que podría reflejar una débil competencia. Los altos costos financieros para las pequeñas y medianas empresas (Pymes) entorpecen la inversión y el crecimiento de la productividad (Gráfica 23). La concentración bancaria es alta, aun comparada con la de otros mercados emergentes. Los tres mayores bancos tienen más de 50% del total de los activos bancarios y el diferencial (ajustado al riesgo) entre las tasas de créditos y depósitos es alto si se compara internacionalmente (Gráfica 24). La competencia es reducida debido a los grandes obstáculos para entrar, el riesgo de colusión y la poca disponibilidad y calidad de la información a los consumidores (COFECE, 2014^[42]). Reforzar la competencia en el sector financiero es prioritario y el plan estratégico de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) para hacerlo tendría que ponerse en marcha sin demora (COFECE, 2018^[43]). La ley Fintech de 2018 también ayudará a promover la innovación y la competencia, a la par de proteger a los consumidores y la estabilidad financiera (OECD, 2018^[44]). Sin embargo, hay preocupación acerca de los posibles obstáculos al ingreso contenidos en la regulación secundaria inicial. Las consideraciones sobre la competencia deben ser tomadas muy en cuenta en el desarrollo de los siguientes tramos de la regulación secundaria, y el marco regulatorio de la ley Fintech deberá ser supervisado y revisado en el futuro (OECD, 2018^[44]).

Gráfica 21. La inclusión financiera es baja

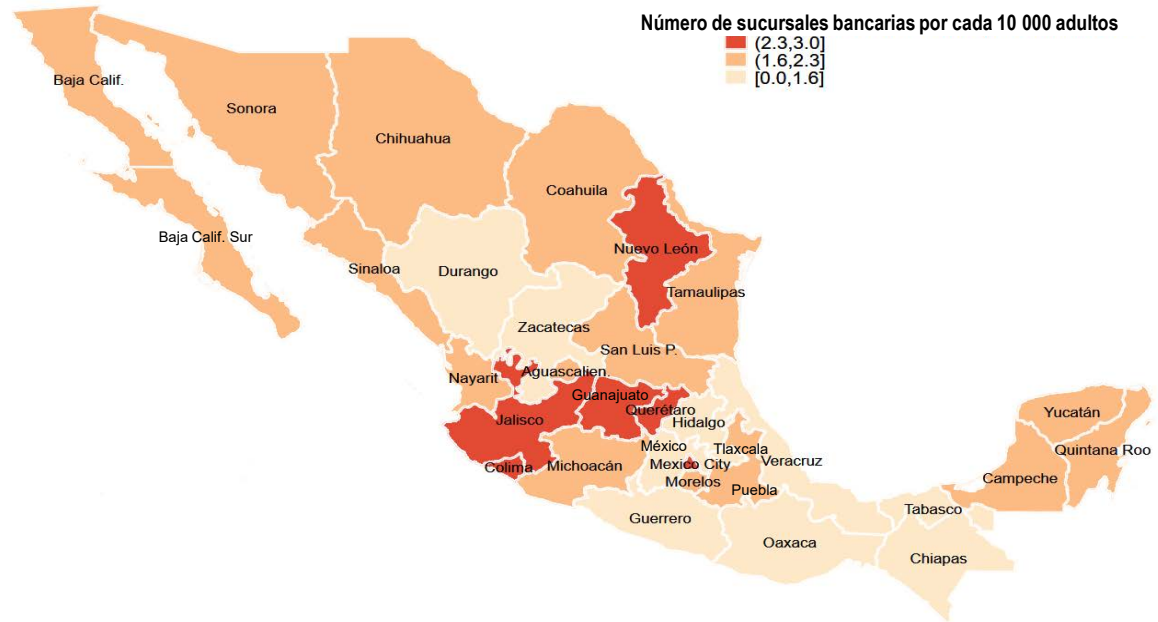


Nota: La penetración de seguros es la relación entre las primas brutas directas y el PIB.

Fuente: World Bank, Global Findex Database (base de datos) (2017); estadísticas de seguros de la OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956489>

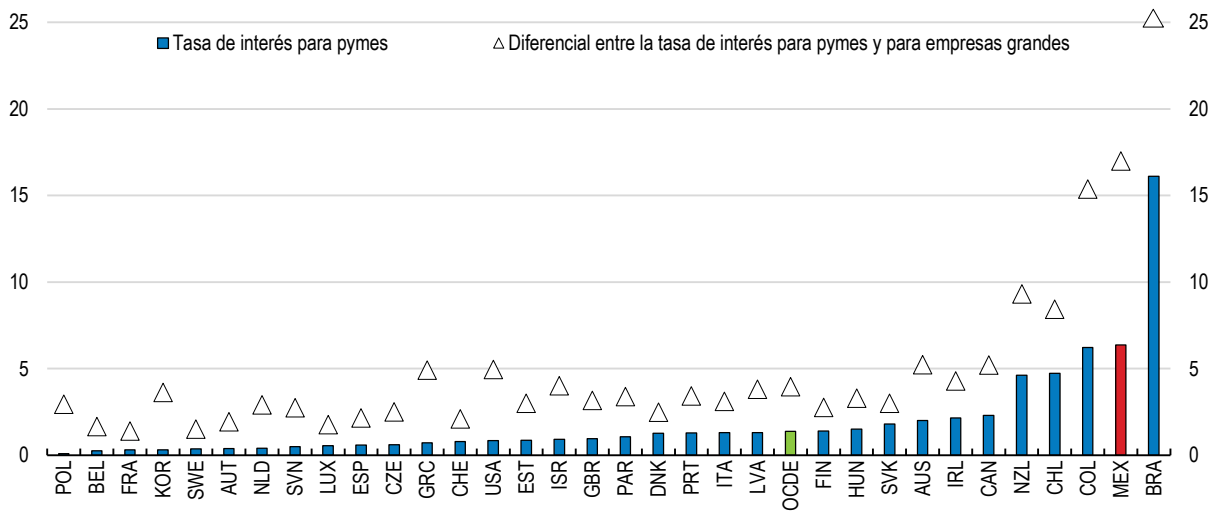
Gráfica 22. Las sucursales bancarias están distribuidas de forma desigual



Fuente: Consejo Nacional de Inclusión Financiera, Base de datos de inclusión financiera, junio de 2018.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956508>

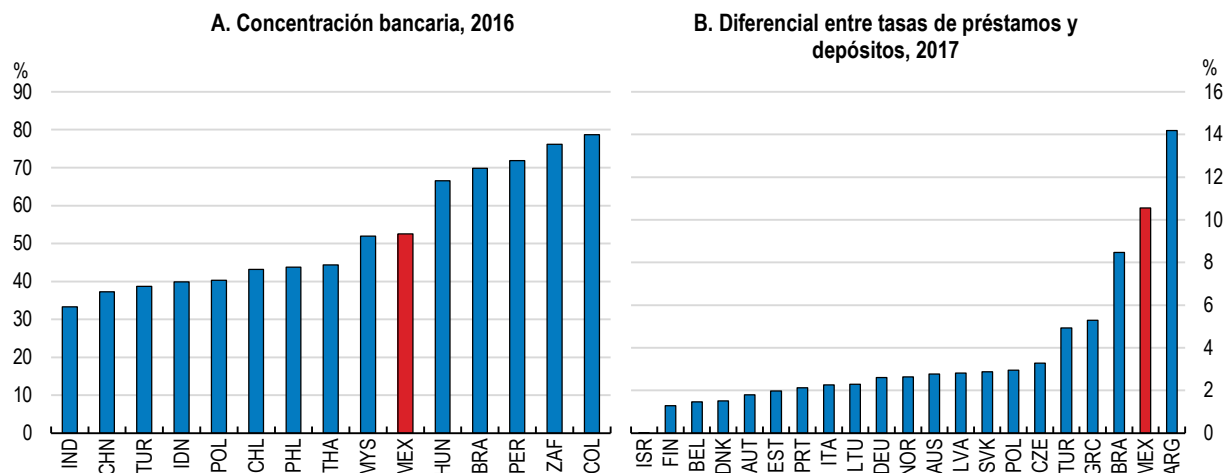
Gráfica 23. Las Pymes mexicanas enfrentan altos costos de endeudamiento



Fuente: OECD (2018^[45]), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018: An OECD Scoreboard*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956527>

Gráfica 24. La competencia en el sector bancario es baja



Nota: La concentración bancaria se mide como los activos de los tres grandes bancos comerciales como porcentaje de los activos bancarios comerciales.

Fuente: Bankscope and Orbis Bank Focus, Bureau van Dijk (BvD); IMF, Financial Soundness Indicators database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956546>

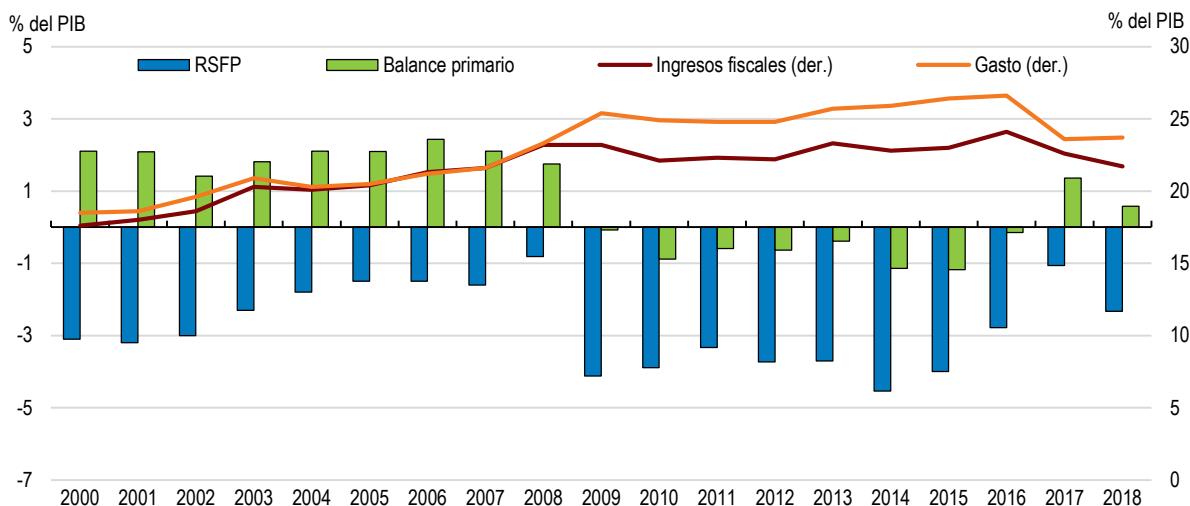
En enero de 2019, el gobierno anunció un paquete de reformas para reforzar el sector bancario y el mercado bursátil e incrementar la inclusión financiera. Comprende el desarrollo de una nueva plataforma para teléfonos inteligentes que permitan hacer pagos electrónicos de teléfono a teléfono sin costo, abrir una cuenta en cualquier banco para pagos de nómina y créditos relacionados, permitir a los jóvenes de 15 a 17 años abrir sus propias cuentas bancarias, y reorientar las actividades de la banca de desarrollo hacia el apoyo a clientes ubicados en zonas rurales, municipios marginados y zonas semiurbanas donde los bancos comerciales no prestan servicio. El presupuesto de 2019 también asigna aproximadamente 6 000 millones de pesos a un programa de crédito que ofrece préstamos sin intereses a microempresas. Estas medidas mejorarán la inclusión y aumentarán las oportunidades para quienes viven en zonas desatendidas. Estas medidas complementan otras iniciativas actuales, como las nuevas regulaciones Fintech. En adelante, el gobierno debería explorar la posibilidad de realizar todas las transferencias federales a los hogares a través de cuentas bancarias o por medios electrónicos. Esto reduciría también la probabilidad de fraude o corrupción asociada con las transferencias gubernamentales.

Política fiscal: garantizar un espacio fiscal para financiar un mayor gasto social y en infraestructura

Mantener la prudencia fiscal sigue siendo una prioridad clave. La deuda pública se disparó con rapidez después de 2012, cuando la economía se desaceleró y los ingresos del petróleo disminuyeron, aunque las presiones sobre el gasto persistían (Gráfica 25, Gráfica 26). Un plan de consolidación fiscal que consistió en una mezcla de reformas fiscales (Anexo A) y recortes en el gasto frenó el aumento de la relación deuda-PIB. La naturaleza rígida del presupuesto significó que estos recortes se lograron a través de una disminución en la inversión en infraestructura y en gasto social, lo que puede ser perjudicial para el crecimiento y la reducción de la pobreza (Cuadro 3).

El compromiso del nuevo gobierno con la prudencia fiscal es bienvenido. El presupuesto para 2019 apunta a lograr un superávit primario de 1% del PIB, que es congruente con una relación deuda-PIB estable (Gráfica 27). El presupuesto, que se basa en supuestos macroeconómicos conservadores, prioriza la inversión pública mediante la reducción de la financiación de programas sociales ineficaces, excepto los destinados a jóvenes y pensiones de adultos mayores. Sin embargo, la desaceleración de la actividad económica a principios de 2019 puede requerir medidas adicionales para cumplir los objetivos fiscales.

Gráfica 25. El desempeño fiscal ha mejorado

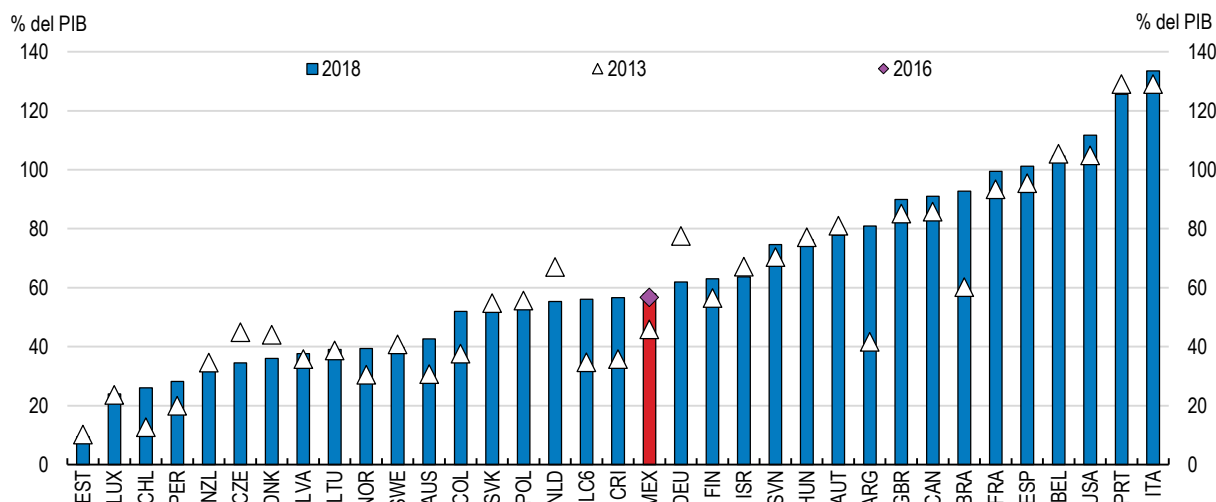


Nota: El balance primario de 2017 no considera medidas excepcionales. RSFP son los requerimientos financieros del sector público.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956565>

Gráfica 26. La deuda del sector público se ha contenido



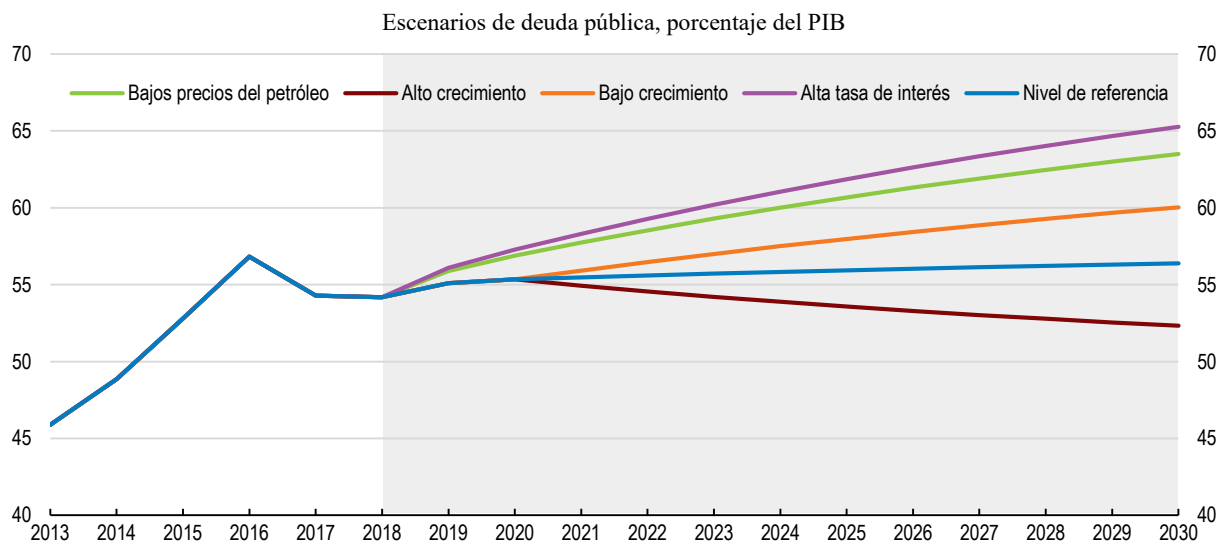
Nota: La deuda bruta del gobierno general incluye la deuda de las empresas de propiedad estatal. LC6 se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú.

Fuente: IMF, World Economic Outlook October 2018.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956584>

Los escenarios de sostenibilidad de la deuda sugieren una alta sensibilidad de esta al precio del petróleo en el mediano plazo y un aumento en la prima de riesgo de la deuda soberana. Estos escenarios aumentarían la relación de la deuda por encima de 60% del PIB, nivel que se considera alto en varios estudios de vulnerabilidades en mercados emergentes (Fournier and Fall, 2015^[46]). Sin embargo, la regla fiscal de México, que estipula un camino no creciente para la deuda pública neta, contendría este aumento. Por otro lado, si el crecimiento fuera más alto en un punto porcentual, la deuda disminuiría a cerca de 50% (Gráfica 27). Estas proyecciones ilustran la necesidad de mantener la prudencia fiscal.

Gráfica 27. Las políticas actuales son consistentes con una deuda estable



Nota: La deuda pública es deuda bruta del gobierno general. Las proyecciones suponen un tipo de cambio invariable por debajo, pero próximo a los 20 pesos por dólar y los precios del petróleo. El escenario de "referencia" supone proyecciones del "Economic Outlook" de la OCDE de un crecimiento del PIB real de 1.6% en 2019, 2.0 in 2020, 2.5% para los años siguientes, y un balance presupuestario de -2.5% del PIB. El pago de intereses sobre bonos del gobierno se establece en 3.0% del PIB. Los ingresos petroleros como porcentaje del PIB permanecen constantes en los valores de 2017. El escenario 1 (bajos precios del petróleo) disminuye la contribución de los ingresos petroleros como porcentaje del PIB por 0.8 pp. En el escenario 2 (alto crecimiento) el crecimiento potencial se eleva por 1 pp a 3.6%. El escenario 3 (bajo crecimiento) disminuye el crecimiento potencial por 1 pp a 1.6%. El escenario 4 (tasa de interés alta) aumenta los pagos de intereses como porcentaje del PIB por 0.5 pp a 4% del PIB.

Fuente: Estimaciones del Secretariado de la OCDE basados en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956603>

Por otra parte, las recientes reducciones de la calificación de la deuda de PEMEX en dos escalones y el cambio de perspectiva estable a negativa por parte de una agencia calificadoras, junto con el cambio de perspectiva de estable a negativa por otra, representan un riesgo negativo importante para la sostenibilidad de la deuda mediante aumentos en el servicio de esta. En particular, es difícil conciliar la austeridad fiscal actual con la necesidad de recursos de PEMEX para aumentar simultáneamente la producción de petróleo, rehabilitar las seis refinerías existentes y construir una séptima. Los acontecimientos negativos en la perspectiva fiscal a su vez limitarían los objetivos del gobierno para impulsar una infraestructura favorable para el crecimiento, el gasto en educación y el gasto social de alivio de la pobreza.

Las débiles calificaciones crediticias de PEMEX aumentan el costo de la deuda financiera externa. El gobierno está considerando opciones para mejorar la salud financiera de esta empresa sin comprometer los objetivos fiscales.

México tiene un marco fiscal sólido para enfrentar los choques macroeconómicos, el cual incluye varios amortiguadores (OECD, 2017^[6]). Por ejemplo, una regla fiscal prevé el ahorro en ingresos fiscales extraordinarios, como los derivados del petróleo, en fondos de estabilización para evitar la volatilidad de estos ingresos durante el año fiscal. El gobierno pretende fortalecer la regla mediante la capitalización y el uso de los fondos de estabilización de una manera más contracíclica. También ha eliminado la práctica de subestimar los ingresos fiscales, que en el pasado se vinculaban con transferencias discrecionales menos transparentes a los estados bajo la línea presupuestaria Ramo 23.

El gobierno también comenzará a implementar las recomendaciones del FMI para mejorar la transparencia fiscal (IMF, 2018^[47]). Otros factores que podrían aumentar la confianza son el presupuesto a mediano plazo, una evaluación independiente de la política fiscal, la validación del cumplimiento de los pronósticos y los objetivos fiscales. Para mejorar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas, México también podría beneficiarse de un consejo fiscal no partidista, independiente y con los recursos adecuados, de acuerdo con los principios definidos por la OCDE (OECD, 2014^[48]). Las autoridades reconocen la importancia de tener una institución fiscal independiente no partidista y están considerando establecer una en concordancia con la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, que genera análisis técnicos sobre cuestiones fiscales y proporciona documentación y metodologías en todas sus estimaciones; los empleados de este organismo son independientes y se seleccionan de acuerdo con su experiencia y su capacidad técnica en finanzas públicas. Una autoridad fiscal independiente también podría contribuir a mejorar la transparencia y la gestión fiscal a nivel subnacional, como ocurre en España (OECD, 2017^[6]).

Cuadro 3. El presupuesto es rígido

	Porcentaje del PIB						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
En su mayoría obligatorios							
Costo financiero de la deuda	14.0	14.0	14.3	14.4	14.9	15.1	15.3
Jubilaciones y pensiones	1.9	2.0	2.0	2.0	2.2	2.4	2.7
Partida de salarios	2.7	2.7	2.9	3.0	3.2	3.3	3.4
Participaciones	5.9	5.9	6.0	5.9	5.9	5.7	5.5
Adefas y otros	3.3	3.2	3.3	3.4	3.4	3.6	3.6
En su mayoría flexibles	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
Servicios generales y otros	6.2	6.3	6.2	6.5	6.5	6.1	5.3
Subsidios	4.1	4.2	4.0	4.0	4.1	3.8	3.6
En su mayoría discrecionales	2.1	2.1	2.2	2.5	2.4	2.3	1.7
Inversión física	4.9	4.8	5.5	5.2	5.2	6.1	3.3
Inversión financiera y otros	4.5	4.4	4.6	4.8	4.3	3.8	2.8

Nota: Las “aportaciones” se incluyen en “Servicios generales y otros” y “subsidios”. La información de 2017 es provisional. Las cantidades parciales pueden no cuadrar debido al redondeo.

Fuente: Criterios Generales de Política Económica 2018, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Cuadro 4. Los ingresos fiscales son bajos

	Porcentaje del PIB			
	MEX		OCDE	ALC
	2013	2017	2017	2017
Ingresos fiscales derivados de recursos no renovables	8.0	5.0	-	2.1
Otros ingresos	15.6	19.8	-	23.9
Ingresos fiscales totales	13.3	16.2	34.2	22.4
Impuesto sobre la renta personal	2.6	3.5	8.2	2.1
Impuesto sobre la renta de personas morales (corporativo)	2.4	3.5	2.9	3.7
ASS	2.2	2.1	9.2	3.4
Impuesto predial	0.3	0.0	1.9	1.0
IVA	3.4	3.7	6.8	6.6

Nota: ALC equivale al promedio no ponderado de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago. El promedio del impuesto sobre la renta personal y corporativo en ALC excluye a Ecuador.

Fuente: OECD Global Tax Revenue Database (base de datos); ECLAC; IMF World Economic Outlook, October 2018.

Avanzar hacia una combinación de impuestos que favorezca el crecimiento y la equidad

El sistema tributario recauda relativamente poco en comparación con los promedios de la OCDE y ALC (Cuadro 4), lo que limita los recursos disponibles para financiar la educación y el gasto en infraestructura a favor del crecimiento, así como para extender y elevar la calidad de la atención de salud (una prioridad del nuevo gobierno). Un reto clave es aumentar los ingresos fiscales y reducir la dependencia de los impuestos relacionados con el petróleo. La reforma fiscal de 2014 amplió las bases tributarias al reducir una serie de exenciones e introdujo una nueva categoría tributaria para los ingresos más altos en el impuesto sobre la renta personal (ISR personal), entre otras reformas (Anexo A). Sin embargo, se logró poco más que compensar la disminución de los ingresos relacionados con el petróleo (Cuadro 4).

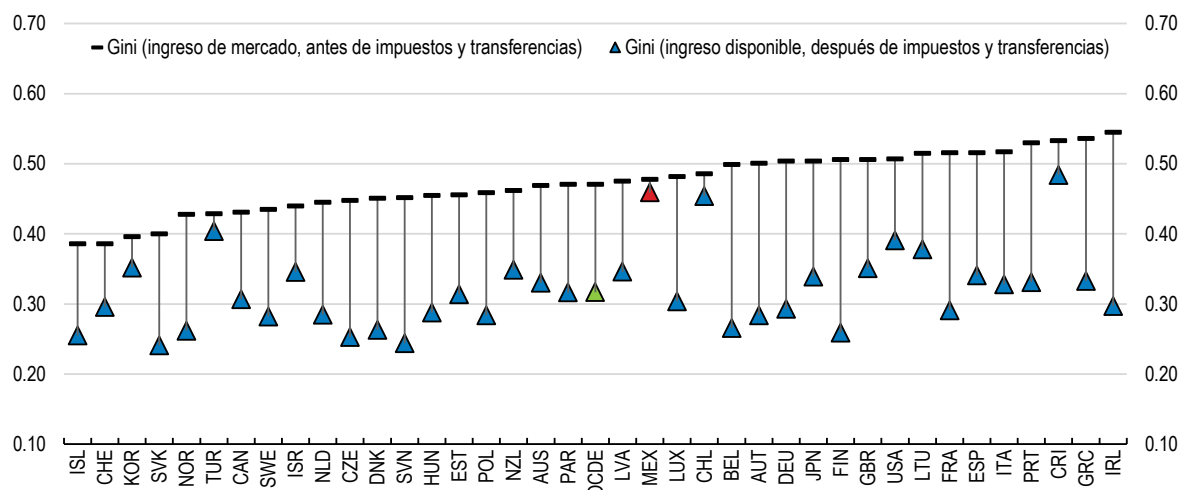
El sistema tributario también podría ser más progresivo. Si bien las reformas fiscales de 2014 mejoraron de alguna manera el impacto redistributivo del sistema de impuestos y transferencias, sigue siendo uno de los más bajos en la OCDE (Gráfica 28). La reforma tributaria también podría reducir las altas tasas de informalidad (Capítulo 1). En general, México se beneficiaría de una revisión a profundidad de su sistema tributario que tomara en cuenta todos estos objetivos. El gobierno reconoce dichos retos y está desarrollando estrategias para enfrentarlos. A corto plazo, esto implica mejorar la administración tributaria y reducir las lagunas regulatorias que facilitan la evasión y la defraudación fiscales. En la segunda mitad del mandato del Ejecutivo, el gobierno pretende emprender una reforma fiscal integral dirigida a aumentar la progresividad de la política tributaria, incrementar los ingresos fiscales y reducir las distorsiones de precios.

Impuesto sobre la Renta a Personas Morales

La tasa estatutaria del impuesto sobre la renta a personas morales, o ISR corporativo, de 30%, es alta según los estándares internacionales y mucho mayor que el promedio de la OCDE de 24%. Sin embargo, las tasas de impuestos efectivas son más bajas debido a la depreciación acelerada de las inversiones en edificios y maquinaria, y están por debajo de la mediana en una muestra de economías de la OCDE y del G20 (Hanappi, 2018^[49]; OECD, 2018^[50]). Las exenciones siguen siendo altas, lo que representa una pérdida de ingresos

fiscales de 0.9% del PIB. Estas abarcan reducciones de impuestos o regímenes especiales para sectores específicos, como la agroindustria o las Pymes, bajo el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), diseñado para estimular la formalización. Ciertamente, la experiencia internacional muestra que estas políticas supeditadas al sector y al tamaño tienden a obstaculizar la reasignación de recursos y el crecimiento de las empresas.

Gráfica 28. El sistema tributario y de transferencias ayuda poco a reducir la desigualdad de ingresos



Nota: Los datos corresponden a 2017 o al último año disponible. PAR se refiere al promedio no ponderado de Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía. El coeficiente de Gini de ingreso de mercado se refiere a los ingresos antes de impuestos y transferencias; sin embargo, para Grecia, Hungría, México y Turquía se refiere al ingreso después de impuestos y antes de transferencias.

Fuente: OECD Income Distribution and Poverty Database (base de datos).

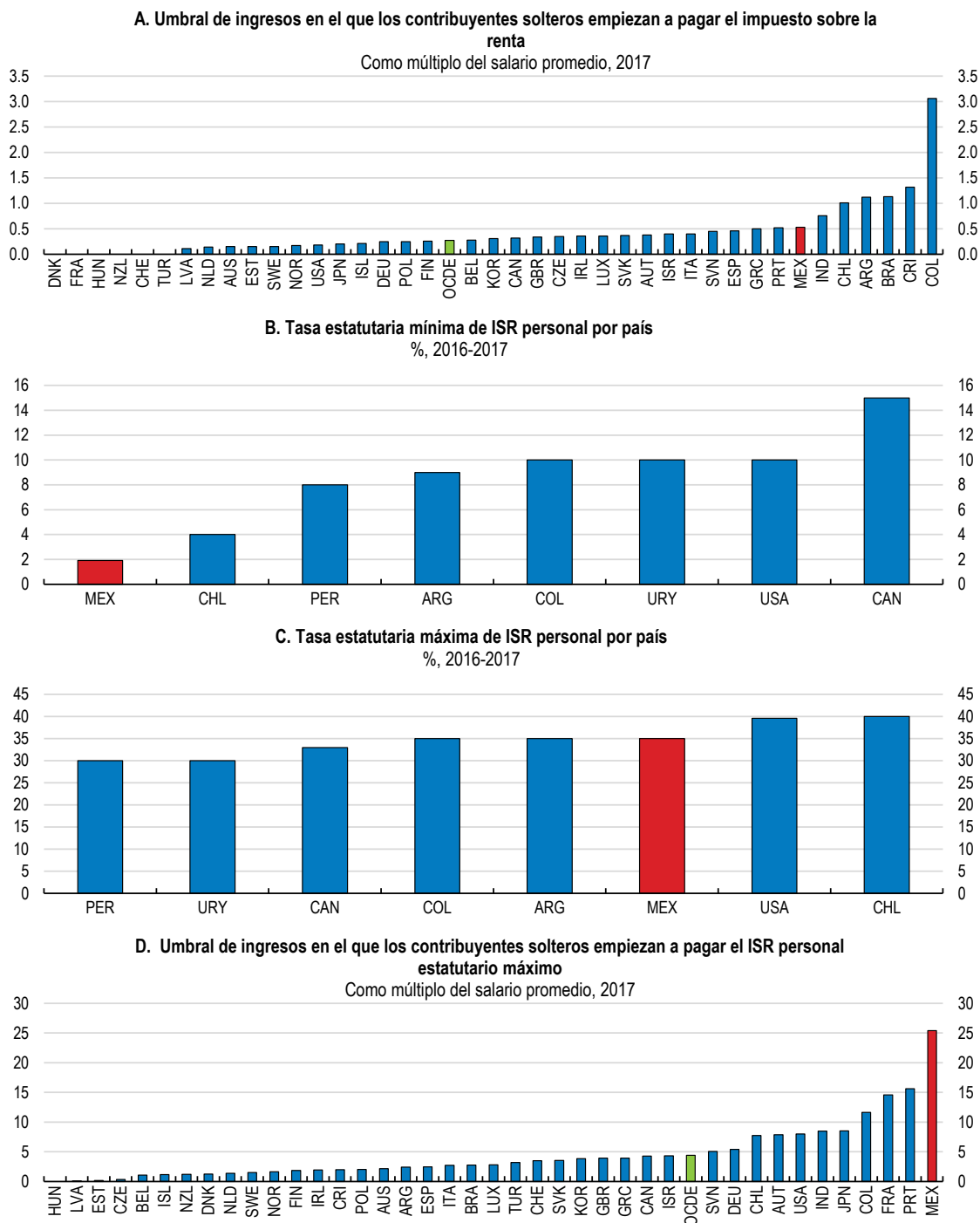
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956622>

En enero de 2019, el gobierno instauró medidas para estimular la actividad económica en la frontera de Estados Unidos: los contribuyentes elegibles pueden solicitar un reembolso que reduzca su tasa de ISR a personas morales a 20% y la tasa del IVA de 16% a 8%. Los ingresos fiscales no percibidos se estiman en 0.2% del PIB, mientras que el impacto en la estimulación de la productividad y el crecimiento no está claro. Si bien las autoridades han promulgado diversas medidas para prevenir la planificación fiscal, las experiencias recientes con diferenciales fiscales en México muestran que los ingresos fiscales perdidos por arbitraje fiscal fueron considerables. Aunque esto pretende ser solo una medida temporal que dure dos años, las autoridades deberían supervisar la evolución de los ingresos fiscales, evaluar el alcance de la evasión fiscal (por ejemplo, al medir el grado en que las transacciones se canalizan a través de la región fronteriza) y analizar el impacto de estas medidas para impulsar la actividad económica.

Impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISR personal)

La reforma del sistema de ISR personal actual podría aumentar las ganancias y disminuir la desigualdad en ingresos disponibles. El umbral de ingresos para la tasa máxima de ISR personal es alto y podría reducirse (Gráfica 29). Al mismo tiempo, la tasa estatutaria mínima es baja y podría elevarse. Sin embargo, estos cambios deben realizarse junto con una evaluación exhaustiva de los elementos que impulsan la informalidad alta y persistente, además de la función de la política fiscal en el fomento de la mala asignación de los recursos.

Gráfica 29. Hay margen para aumentar los ingresos fiscales y la progresividad del ISR personal



Nota: ISR personal significa impuesto sobre la renta de las personas físicas. Panel A: para Dinamarca, Francia, Hungría, Nueva Zelanda, Suiza y Turquía, el ISR personal se recauda en la primera unidad monetaria ganada. Para India, el ingreso del trabajador promedio es para el sector manufacturero organizado, como se informa en la Encuesta Industrial Anual. OCDE se refiere a un promedio no ponderado.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en los modelos Taxing Wages models; OECD Taxing Wages in Latin America and the Caribbean (OECD/IDB/CIAT, 2016^[51]), OECD Taxing Wages (OECD, 2018^[52]), OECD Tax Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956641>

Las exenciones y reducciones fiscales generosas disminuyen considerablemente la base del ISR y son regresivas. Incluyen gastos médicos (0.04% del PIB); contribuciones complementarias para ciertas cuentas de jubilación; pagos de primas de seguro de planes de pensiones y para la adquisición de acciones en sociedades por debajo de MXN 152,000 anuales (0.06% del PIB); gastos en educación (0.013% del PIB) y gasto en intereses reales de créditos hipotecarios. Todo esto podría eliminarse, reducirse, o convertirse en créditos fiscales.

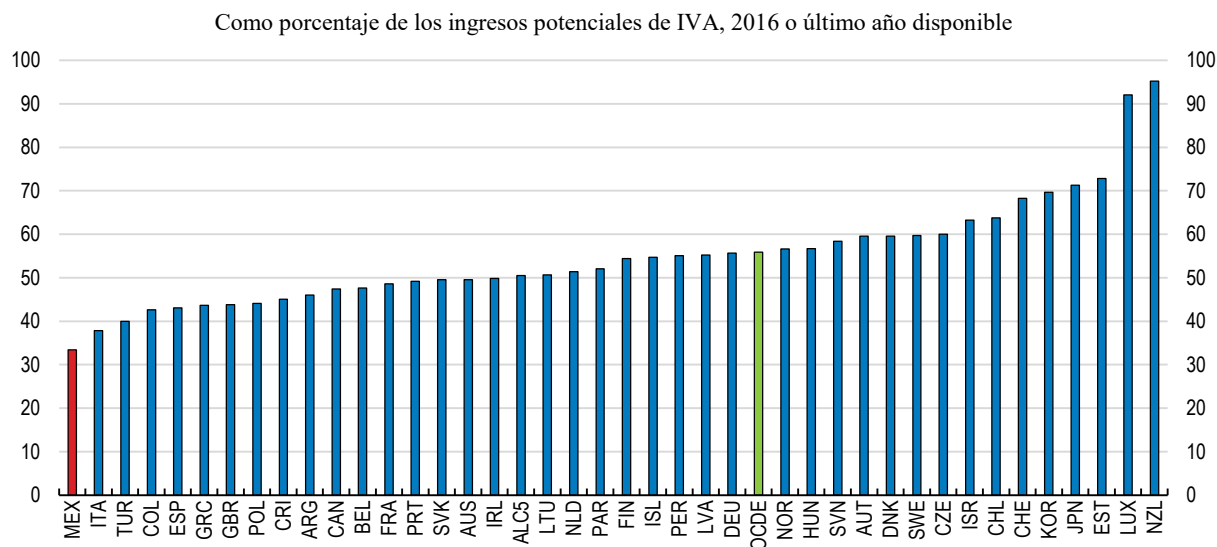
Impuesto al Valor Agregado (IVA)

La tasa de IVA estándar en México es de 16%, ligeramente mayor que el promedio de América Latina (15.4%), pero menor que el promedio de la OCDE de 19.3%. Sin embargo, la recaudación de IVA en comparación con su recaudación teórica (la relación de ingresos a IVA) son los más bajos entre los países de la OCDE debido a una base de IVA reducida (solo alrededor de 40% del consumo nacional está sujeto a la tasa estándar), así como al bajo cumplimiento y al fraude (Gráfica 30).

Cambiar la mezcla fiscal hacia impuestos sobre el consumo y la propiedad sería más favorable para el crecimiento (Akgun, Bartolini and Cournède, 2017_[53]). Un cambio hacia impuestos con bases menos móviles también puede hacer que el sistema se vuelva más resistente y menos vulnerable a la globalización (O'Reilly, 2018_[54]). México debería considerar recortar las exenciones y limitar el número de tasas de IVA reducidas y al mismo tiempo compensar a la población pobre mediante subsidios específicos. Aplicar la tarifa estándar a una gama más amplia de productos ayudaría a combatir la informalidad y la evasión fiscal. La evidencia muestra que las declaraciones erróneas al Sistema de Administración Tributaria (SAT) son particularmente altas cuando existen exenciones del IVA, lo que también reduce la recaudación del impuesto sobre la renta a las personas morales (Ahmad, Best and Pöschl, 2012_[55]). Justamente, el gobierno ha tomado medidas importantes para aumentar el cumplimiento al suprimir la compensación universal en el IVA, lo que permitió a los contribuyentes compensar de manera automática otros créditos fiscales contra el IVA (OECD, 2018_[50]).

Administración tributaria

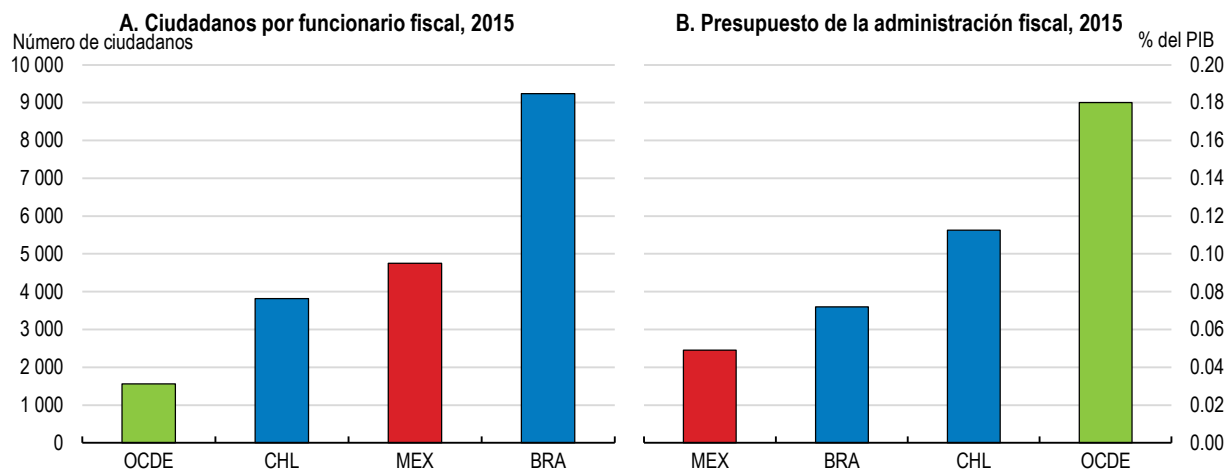
Fortalecer aún más la administración tributaria con personal y fondos adecuados también aumentaría los ingresos fiscales (Gráfica 31). Esto permitiría incrementar el número de auditorías (IMF, 2018_[47]). La adopción de un Plan de mejora del cumplimiento para el IVA y otros impuestos es otro paso importante hacia la reducción de la evasión fiscal. El Plan debería incluir, entre otras cosas, una mejor coordinación de auditorías y el intercambio de datos entre las administraciones tributarias. En particular, las administraciones del impuesto sobre la renta y de la seguridad social deberán estar vinculadas como parte del plan para combatir la evasión fiscal, ya que las empresas tienden a subestimar los costos laborales ante el sistema de seguridad social (IMSS) y a sobreestimarlos ante la administración tributaria (SAT) (OECD, 2017_[6]). El gobierno reconoce el mérito de esta recomendación y ya ha comenzado a cruzar la información sobre la seguridad social y el impuesto sobre la renta.

Gráfica 30. La tasa de ingresos de IVA es la más baja entre los países de la OCDE

Nota: Una tasa de ingresos de IVA de 100% sugiere que no hay pérdida de ingreso de IVA debido a exenciones, tasas reducidas, fraude, evasión o planificación fiscal. El agregado OCDE es un promedio no ponderado de los datos mostrados (excepto Letonia) y los datos de Canadá abarcan solo el IVA federal. ALC5 se refiere al promedio simple de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú. PAR se refiere al promedio simple de Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía.

Fuente: OECD Consumption Tax Trends, OECD Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956660>

Gráfica 31. Es necesario reforzar la administración tributaria

Fuente: OECD Consumption Tax Trends; OECD Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean.

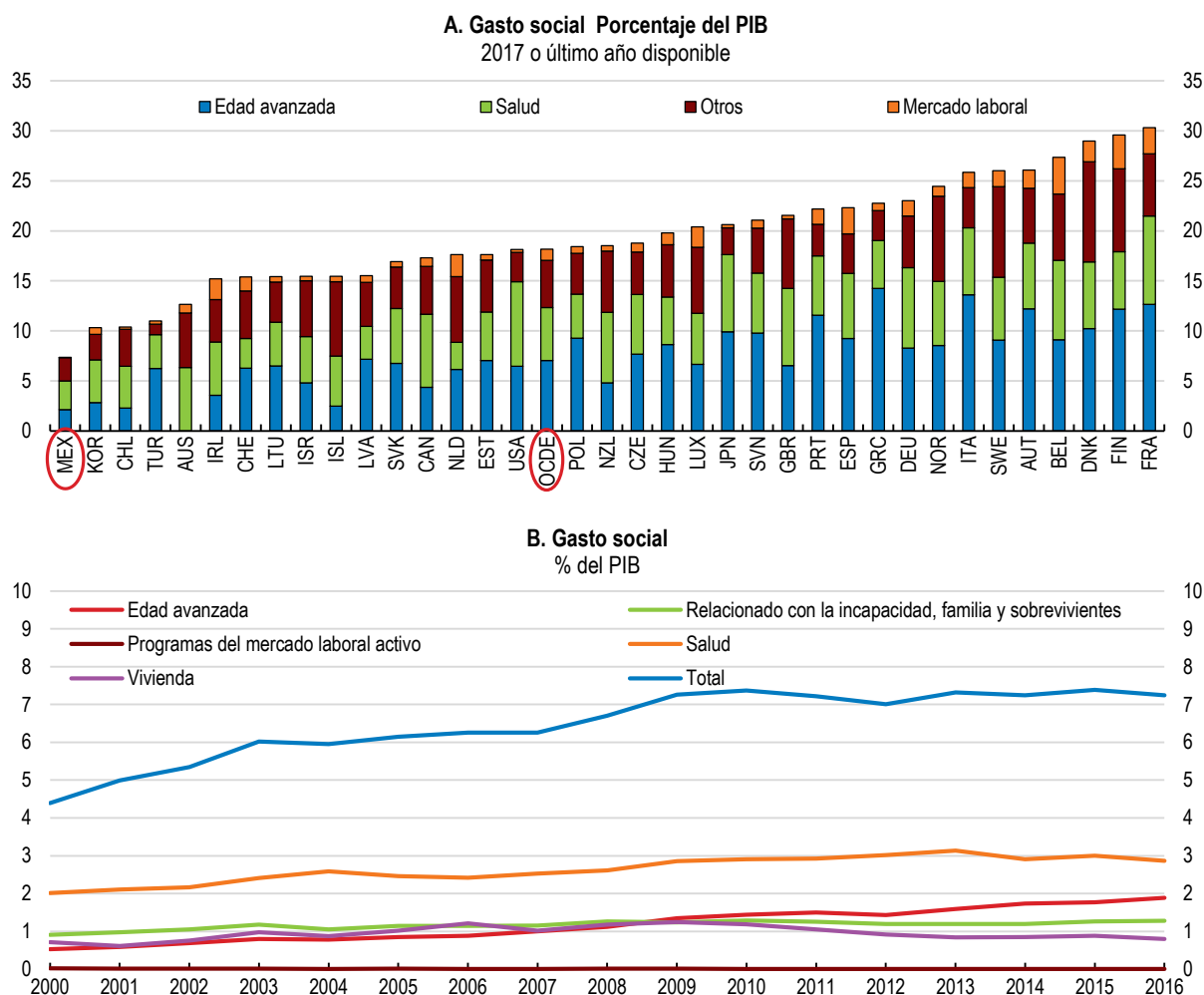
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956679>

Mejorar la calidad del gasto social

A pesar del importante avance logrado en las últimas décadas, el gasto social sigue siendo comparativamente bajo (Gráfica 32). México gastó cerca de tres veces más en programas

sociales en 2016 que en 1988. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para reducir las ineficiencias existentes y mejorar la calidad de los servicios sociales.

Gráfica 32. El gasto social ha aumentado pero sigue siendo bajo



Fuente: OECD Social Expenditure Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956698>

Los principales programas sociales que tiene México para mitigar la pobreza son amplios tanto en cobertura como en gastos. PROSPERA, el principal programa contra la pobreza, cubrió a casi 6.8 millones de familias en 2016, cifra que representa el 23% de la población del país. El programa Pensión para Adultos Mayores (PAM), que ofrece pensiones sociales para personas mayores de 65 años, benefició a 5.4 millones de personas en 2017 (60% de la población mayor de 65 años). Estos y otros programas innovadores, como el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (guarderías infantiles, Programa de Educación Inicial o PEI) han ayudado a reducir la pobreza extrema, al tiempo que aumentan la asistencia escolar, extienden la atención médica a las familias pobres y combaten la desnutrición. El presupuesto para 2019 aumentó el gasto social de 0.6% del PIB en 2018 a 1% del PIB, aunque la composición cambió notablemente, con una reducción

de casi 14% en PROSPERA, un aumento de 17% en los programas para jóvenes y una duplicación del PAM.

El gasto social está fragmentado en más de 5000 programas a nivel federal, estatal y municipal, lo que reduce en gran medida la eficiencia del gasto y, por tanto, el alivio de la pobreza (CONEVAL, 2016^[56]). En enero de 2019, de acuerdo con las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se eliminaron o redujeron algunos programas. Es importante garantizar una buena evaluación de los programas y que los beneficiarios más necesitados no terminen excluidos del apoyo. Esto incluye una evaluación de los cambios recientes en el gasto en todos los programas, debido a que se desconoce el impacto sobre la cobertura, la focalización y la reducción de la pobreza.

Con el fin de mejorar la focalización de los programas sociales, las autoridades realizaron un censo social que abarca a todos los hogares con el fin de identificar a aquellos en situación de pobreza y con necesidades especiales. Este censo también se está utilizando para limpiar la base de datos de beneficiarios existentes al cotejar la información con los datos del Sistema de Información Social Integral (SISI), una plataforma que reúne datos de programas sociales en todos los órdenes de gobierno. Hacer un mayor uso de la vinculación de ambas fuentes de datos permitiría detectar la superposición y la duplicación en todos los programas, así como las carencias materiales en el hogar y es conveniente utilizar la información unida de esta manera. El uso complementario de ambas bases de datos también facilitará la identificación de los hogares pobres que actualmente no reciben beneficios sociales, ya sea porque no han sido identificadas sus necesidades o porque sus transferencias han sido mal dirigidas (alrededor de 52% de las personas que viven por debajo del umbral de pobreza antes de transferencias gubernamentales viven en zonas urbanas y 40% en zonas rurales) (OECD, 2019^[57]).

Otra forma de reducir los errores de exclusión es disminuir la condicionalidad lo que se está realizando al remplazar PROSPERA por otros programas que involucren menos condiciones. Investigaciones recientes muestran que la condicionalidad, aunque útil en algunas circunstancias, no siempre es necesaria y podría tener efectos adversos en la participación de las personas más pobres en los programas (OECD, 2019^[57]). La cadena de bloques (Blockchain) y otras tecnologías podrían ayudar a crear identidades digitales seguras para los ciudadanos, y así garantizar que las transferencias sociales lleguen a los beneficiarios correctos (Aranda, 2019^[58]).

Si bien los subsidios por discapacidad han aumentado, el presupuesto de 2019 reduce el gasto social para otros grupos vulnerables, como los niños más pobres y las madres que cuentan con un trabajo informal. Esto se debe a que los recortes al PEI afectan el financiamiento de los centros de cuidado infantil. Aunque el objetivo de eliminar la condición laboral de los padres es positivo para la mejora en la calidad y la equidad, no está claro que todos los niños participantes en el programa tengan ahora acceso a la atención necesaria. Eso también afectará los incentivos para que las mujeres ingresen y permanezcan en el mercado laboral, aunque sea de manera informal.

México también debería considerar establecer un sistema público de beneficios por desempleo para que los trabajadores desplazados puedan costear una búsqueda más prolongada de un trabajo adecuado. Otra manera de ayudar a los trabajadores informales, que en promedio reciben mucha menos capacitación que los formales, a avanzar hacia empleos formales es desarrollar programas en el mercado laboral activo enfocados al readiestramiento y la mejora de competencias.

Con 5.8% del PIB, México asigna una proporción relativamente baja de sus recursos nacionales a la salud, en comparación con el promedio de la OCDE de 9%, aunque es similar a los países con niveles de PIB comparables (OECD, 2018_[59]). El gasto permanece concentrado en los estados más ricos, lo que da como resultado desigualdades en la calidad de la atención y el acceso. La inversión en las zonas rurales debe acelerarse, incluso aumentando la fuerza laboral saturada (OECD, 2018_[59]).

Otro elemento que tiene como resultado el acceso desigual a la atención médica es la multiplicidad de esquemas de seguros, cada uno con su propia red de proveedores, financiamiento y estructuras administrativas. Existen tres subsistemas principales, según la condición laboral: trabajadores formales del sector privado, trabajadores formales del sector público y el Seguro Popular. Este último se puso en marcha en 2003 y se diseñó para universalizar el seguro de salud al extender la cobertura a más de 50 millones de mexicanos que no están cubiertos por ningún plan, incluidos los trabajadores informales. Además, algunos organismos gubernamentales y empresas estatales operan sus propios planes. Los afiliados generalmente están limitados a las instalaciones dentro de la red, lo que genera duplicaciones e ineficiencias en el uso de los recursos públicos.

La falta de coordinación da como resultado elevados costos administrativos de casi 10% del gasto total en salud, el más alto de la OCDE (OECD, 2016_[60]). Ajustar estos costos al promedio de la OCDE de 3% generaría ahorros de al menos 0.15% del PIB (World Bank, 2016_[61]) (Cuadro 5). Esta práctica, junto con la no portabilidad, interrumpe la continuidad de la atención al amortiguar los resultados en atención a la salud (OECD, 2016_[60]). Para reducir las ineficiencias y mejorar la salud y la equidad, México tendría que disminuir la fragmentación existente y aumentar la portabilidad de los seguros de salud al permitir el mantenimiento de la afiliación a estos después de sufrir cambios en el empleo (OECD, 2018_[59]). El gobierno reconoce la necesidad de pasar a un sistema de atención de salud universal y está tomando medidas en esta dirección. Actualmente, se están fusionando las operaciones del Seguro Popular y la atención de salud de los trabajadores formales. Más adelante, esta combinación se extenderá a todas las instituciones de salud federal.

Cuadro 5. Ilustración del impacto fiscal de algunas recomendaciones de la OCDE

Medida	Cambio en el balance fiscal (% del PIB)
Reequilibrar la mezcla tributaria	
Reducir exenciones en el ISR de las personas morales	Hasta 0.52
Reducir exenciones en el ISR personal	Hasta 1.36
Ampliar la base del IVA	Hasta 1.36
Elevar el impuesto predial al promedio de ALC (0.6%)	0.30
Reducir las exenciones y los subsidios en el impuestos estatal sobre vehículos de motor (tenencia)	0.05
Elevar la eficiencia de la recaudación del impuesto estatal sobre la nómina	0.15-0.20
Aumento potencial en la recaudación fiscal derivado de la implementación de todas la recomendaciones	3.4
Gasto social	
Reducir los costos administrativos y de seguros en el sector salud de 9% del total de los gastos actuales hasta el promedio de la OCDE de 3%.	-0.15
Evitar duplicaciones de beneficiarios en todos los diferentes planes de seguros médicos.	-0.15
Eliminar fugas en los programas de asistencia social que benefician al 40% superior de la distribución de ingresos	-0.10
Reducción potencial del gasto derivado de la implementación de todas la recomendaciones	0.4
Impacto fiscal potencial derivado de la implementación de todas las recomendaciones	3.8

Fuente: World Bank (2016_[61]) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2018_[62]).

La tasa de pobreza entre las personas mayores de 65 años es muy alta (más de 30%). El sistema de pensiones está fragmentado y los múltiples sistemas de pensiones abarcan a empleados del sector privado, diversas categorías de empleados del sector público en diferentes niveles de gobierno, empresas estatales, universidades públicas y personal militar. No hay coordinación entre los distintos planes ni a nivel federal ni local, incluso en lo que respecta a los planes no contributivos.

Dos planes principales abarcan a la mayoría de los trabajadores formales. Las reformas de 1997 para los trabajadores del sector privado (IMSS) y de 2007 para los trabajadores del sector público (ISSSTE) remplazaron el sistema de reparto (PAYGO) de beneficio definido (BD) por un régimen de contribución definida (CD) con cuentas de jubilación individuales. Estas reformas mejoraron la capacidad de financiar las pensiones, pero persisten importantes retos. En primer lugar, la reforma permite a los trabajadores de transición del sector privado elegir si pasan al régimen de CD o permanecen en PAYGO, lo que ejercerá presión sobre el presupuesto a mediados de 2030. En segundo lugar, las bajas contribuciones al sistema de pensiones obligatorio en ambos planes no garantizan beneficios de pensión de más de 50% del salario final. Por ejemplo, una tasa de contribución de 6.5% (el promedio del IMSS) puede llevar a que, en el plan de CD, en el mejor de los casos, se obtenga una tasa de remplazo de solo 26% para un beneficiario promedio con una carrera laboral completa. Esto la coloca como la segunda tasa de remplazo más baja entre los países de la OCDE (OECD, 2017^[63]).

La legislación reciente, que garantiza que todos los fondos que quedan en la cuenta de vivienda (INFONAVIT) en el momento de la jubilación se transfieran al sistema de pensiones y se dividan anualmente, en lugar de tomarlos como un pago único, ayudará a aumentar las pensiones futuras. Sin embargo, como la cuenta de vivienda puede retirarse durante la vida laboral, habrá una variación considerable en su valor futuro. Otro problema es que las altas tasas de transición hacia y desde la informalidad provocan una baja densidad de contribuciones, y muchos trabajadores no han aportado el monto mínimo para tener derecho a una pensión (1300 y 1250 semanas en los sectores público y privado, respectivamente).

Para contener las obligaciones asociadas con los trabajadores de transición en el sistema PAYGO, se podría implementar un mecanismo prorrateado, que preserve los derechos adquiridos y realizar la transición al nuevo sistema de CD en una fecha predefinida según las recomendaciones de la OCDE (OECD, 2016^[64]). Otra opción es poner un tope máximo a las pensiones de BD. Las contribuciones al sistema de CD deben aumentar gradualmente para mejorar la adecuación de las pensiones y dar margen para poder acortar el periodo de contribución requerido para calificar para una pensión. De esta manera se incrementarían los incentivos para la formalización del trabajo.

Mejorar la red de seguridad para la vejez también es una prioridad. El nuevo gobierno apunta a avanzar en la dirección de una pensión universal y, en enero de 2019, elevó la edad de elegibilidad a 68 años para la población no indígena y duplicó el PAM mínimo de apoyo a los ingresos de la vejez a ligeramente por encima de la línea de pobreza extrema en las zonas rurales, pero por debajo del valor en las urbanas (CONEVAL, 2018^[65]). Esto concuerda con las recomendaciones de la OCDE (Cuadro 6). A pesar de tratarse de un incremento grande, no es suficiente para llevar a las personas de la tercera edad por encima de la línea de pobreza de ingresos, que es alrededor del doble de la pensión mínima en ambas zonas.

Fortalecer el federalismo fiscal

Las reformas de descentralización fiscal en la segunda mitad de la década de 1990 y principios de la de 2000 aumentaron el papel del gasto de los estados en educación y salud para los cuales el gobierno nacional proporciona transferencias. Los gobiernos subnacionales son responsables del 52% del gasto público total y del 80% de la inversión pública total. Los estados representan la mayor parte de la inversión subnacional, alrededor de 57%. Esta política apunta a la igualación fiscal en todos los estados. Los recursos se reúnen a nivel federal y luego se distribuyen a los gobiernos estatales y municipales para implementar un nivel similar de bienes públicos locales. Sin embargo, este sistema no ha promovido la convergencia regional ni ha reducido la desigualdad (Díaz-Cayeros, 2016^[66]). El desequilibrio fiscal, es decir, la diferencia entre los recursos propios y las responsabilidades de gasto, es grande, en comparación con la OCDE y ALC, lo que reduce los incentivos para que los estados y los municipios brinden servicios de buena calidad de manera eficiente. Esto se debe a que, como los gobiernos estatales y municipales no participan en la recaudación de impuestos, no son totalmente responsables de los resultados de las políticas.

Este mecanismo reduce los incentivos locales para prestar servicios y recaudar impuestos de manera más eficiente, y está cargado con la duplicación de competencias, lo que reduce aún más la rendición de cuentas y crea espacio para abusos por parte de los gobiernos locales. Por ejemplo, el gobierno federal es responsable de financiar la construcción de escuelas y calles locales, mientras que su mantenimiento es responsabilidad de los municipios. Como resultado, la infraestructura no siempre refleja las necesidades de las comunidades locales y tiende a deteriorarse rápidamente por falta de mantenimiento, debido a la baja recaudación de impuestos locales y rendición de cuentas (OECD, 2018^[67]).

La experiencia de otros países de la OCDE muestra que la descentralización de los ingresos fiscales reduce las desigualdades regionales (Bartolini, Stossberg and Blöchliger, 2016^[68]). México debería revisar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para otorgar más independencia en este ámbito a los gobiernos estatales y reformar el sistema de transferencias intergubernamentales con el fin de atender posibles desequilibrios fiscales entre los estados. También existe margen suficiente para aumentar la transparencia de las transferencias subnacionales, incluso sobre su uso y sus resultados. Estas reformas incrementarían la calidad de la prestación de servicios, contribuirían al desarrollo regional y fortalecerían la sostenibilidad de las finanzas estatales y municipales, de acuerdo con los objetivos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

El aumento de las responsabilidades fiscales de los gobiernos estatales mejoraría sus estímulos para utilizar los recursos disponibles de manera más eficiente, con el fin de resolver la desigualdad de ingresos y la pobreza. Al mismo tiempo, el sistema de transferencia intergubernamental debe tener en consideración a los estados que se encuentran por debajo de un cierto nivel de capacidad fiscal, y aunque no compense por completo la diferencia fiscal, proporcionar un incentivo al gobierno subnacional para ponerse al día con los otros estados. El aumento de la retención de los ingresos fiscales generados por las actividades económicas a nivel estatal y municipal también serviría como incentivo para optimizar las condiciones comerciales locales que son sorprendentemente diferentes a través de México (Capítulo 1).

Una mayor autonomía fiscal estimularía a los gobiernos subnacionales a explotar su propio potencial de recaudación de impuestos y fortalecer sus capacidades administrativas (OECD, 2015^[69]). Los ingresos por impuestos a la propiedad ascienden a solo 0.3% del PIB en comparación con el promedio de la OCDE de 1.9%. Sin embargo, México carece

de un registro de propiedad nacional integral con valuaciones a precios del mercado actualizados. Es prioritario desarrollarlo de modo que se conecte a los registros de propiedad a nivel estatal, ya que dicha información no se comparte actualmente entre los estados y los municipios (OECD, 2018_[50]). La cadena de bloques podría ayudar a mejorar los registros de tierras y propiedades de manera rentable (Aranda, 2019_[58]).

Otra opción es obtener más ingresos del impuesto estatal sobre el uso o propiedad de vehículos motorizados (tenencia), lo que también mejoraría el poder redistributivo del sistema tributario. Varios estados aplican exenciones o subsidios que erosionan la base impositiva en cerca de 0.05% del PIB (World Bank, 2016_[61]).

La recaudación de impuestos sobre la nómina a nivel estatal, que varía entre 0.5% y 3% en todos los estados, podría incrementarse mejorando la eficiencia sin aumentar la tasa impositiva. Este impuesto tiene impacto sobre los costos laborales y, por consiguiente, podría desalentar la oferta laboral, la creación de empleos y la formalización. Sin embargo, la eficiencia de la recaudación de impuestos varía mucho entre los estados y está relacionada con una capacidad técnica limitada, información incompleta y métodos de pago desactualizados. El intercambio de información entre las administraciones tributarias y el enlace de las bases de datos ayudaría a detectar la evasión fiscal. Con este objetivo, algunos estados ya celebraron acuerdos de intercambio de información con el IMSS para comparar los datos de los trabajadores formales.

El uso de las modernas tecnologías de la información y las mejores prácticas en la recaudación de impuestos y la prestación de servicios públicos se ve obstaculizado por las débiles y desiguales competencias de la administración pública a nivel estatal y municipal. Los principios del servicio profesional de carrera podrían incluirse en las regulaciones de empleo público de las administraciones locales (Servicio Profesional de Carrera) y alentar el desarrollo de políticas de recursos humanos basadas en el mérito.

Cuadro 6. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre política fiscal

Recomendaciones anteriores	Acciones tomadas desde el estudio de 2017
Coordinar la recaudación de impuesto sobre la renta y aportaciones a la seguridad social.	No se han tomado medidas.
Hacer un mayor uso del impuesto predial.	No se han tomado medidas.
Ampliar aún más las bases del impuesto sobre la renta y eliminar el gasto fiscal ineficiente	Desde 2019 el impuesto sobre la renta para personas morales se redujo de 30% a 20% en 43 municipios a lo largo de la frontera con Estados Unidos.
Fortalecer el gasto social en programas para erradicar la extrema pobreza, como Prospera.	El presupuesto de 2019 aumentó la participación del gasto social. Un nuevo censo social permite una mejor focalización.
Simplificar los procedimientos administrativos para acceder a transferencias en efectivo.	Se redujo la condicionalidad de las transferencias sociales.
Elevar y ampliar la pensión mínima para expandir la seguridad para los adultos mayores.	En 2019, el gobierno duplicó la pensión PAM a 1275 MXN e instauró la elegibilidad universal. Los ancianos indígenas que viven en comunidades nativas califican desde los 65 años, en lugar de los 68 años regulares.

Fortalecer la calidad institucional y el Estado de derecho

La calidad de las instituciones mexicanas es baja

Las instituciones determinan en gran medida el desempeño económico (Chang, 2006_[70]; Acemoglu and Robinson, 2008_[71]). Mejorar el Estado de derecho beneficiaría de manera

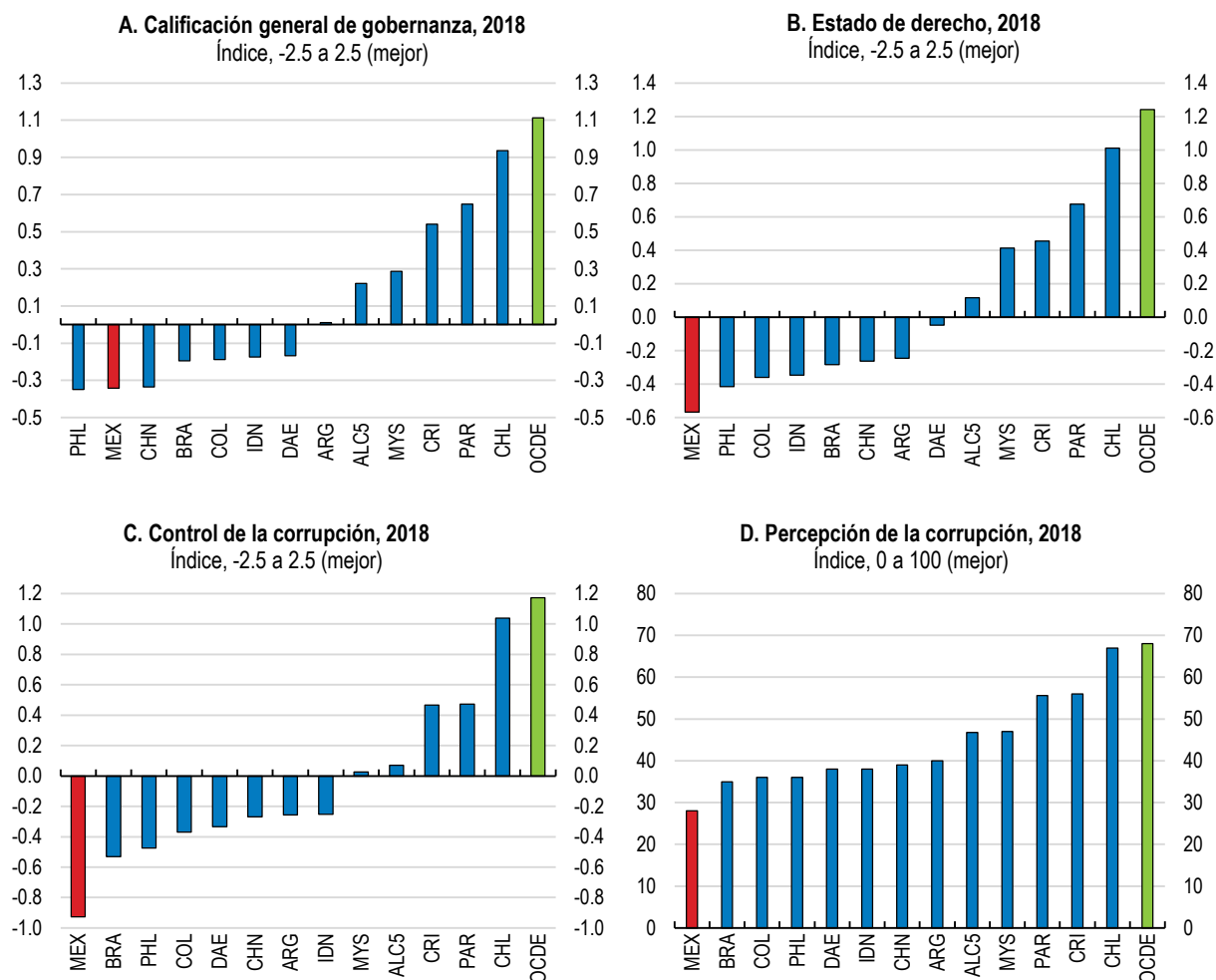
importante al crecimiento de México (Recuadro 3). Mejorar la calidad institucional también traería consigo más equidad y mayores oportunidades, en especial para los pobres y los desfavorecidos, que soportan de manera desproporcionada las consecuencias de la delincuencia y la corrupción.

Hay varios canales a través de los cuales las instituciones influyen en los resultados económicos. Un Estado de derecho débil puede aumentar los costos y la incertidumbre de la ejecución de contratos (OECD/IMCO, 2013^[72]). Los altos niveles de corrupción y delincuencia pueden reducir los niveles de inversión, incluida la inversión extranjera (Daude and Stein, 2007^[73]; Javorcik and Wei, 2009^[74]; Kurul and Yalta, 2017^[75]). La calidad institucional también tiene implicaciones importantes para la asignación de recursos. Las empresas ubicadas en los estados mexicanos con sistemas legales más eficaces son considerablemente más grandes y más productivas (Dougherty, 2014^[76]; Gann, 2016^[77]). Además, la corrupción puede desviar los esfuerzos empresariales de actividades de creación de valor y productivas a actividades improductivas y destructivas (Baumol, 1990^[78]; Sobel, 2008^[79]; Wasilczuk and Stankiewicz, 2017^[80]) y obstaculizar la asignación eficiente y efectiva de los recursos gubernamentales (Shleifer and Vishny, 1993^[81]; Liu, Moldogaziev and Mikesell, 2017^[82]). También hay evidencia de que las altas tasas de criminalidad en México han causado una menor diversificación económica, mayor concentración sectorial y menor complejidad económica (Ríos, 2017^[83]). Al aumentar la evasión fiscal, limitar el acceso equitativo al servicio público y perpetuar la distribución desigual de la riqueza, la corrupción también contribuye a la desigualdad (Gupta, Davoodi and Alonso-Terme, 1998^[84]; OECD, 2017^[85]).

Las instituciones de México se comparan negativamente no solo con otros países de la OCDE y de América Latina, sino también con las dinámicas economías asiáticas (Gráfica 33). La corrupción percibida, síntoma de las instituciones débiles, es la más alta en la OCDE (Gráfica 33d) y la tasa de homicidios es mayor que en todos los países de la OCDE (Gráfica 35a). Además, el desempeño de México se ha estancado con el tiempo. Por ejemplo, el índice de percepción de corrupción fue ligeramente peor en 2017 que en 2000 (Gráfica 34) y el número de asesinatos aumentó considerablemente en la última década (Gráfica 35b). Asimismo, la gran mayoría de los delitos (93.2% en 2017) no se registran y solo 11% de los casos denunciados derivan en una investigación enviada al sistema judicial y menos de 4% concluyen con una condena y sentencia (Le Clercq and Rodríguez Sánchez Lara, 2016^[86]). Por otra parte, las diferencias en las tasas de delincuencia e impunidad entre las regiones son significativas (Le Clercq and Rodríguez Sánchez Lara, 2016^[86]) (Gráfica 9).

En términos ligeramente más positivos, México obtuvo una buena puntuación entre los países latinoamericanos en el indicador del Banco Mundial de facilidad para hacer negocios. Sin embargo, ocupa el segundo lugar más bajo de la OCDE en este renglón (Gráfica 36).

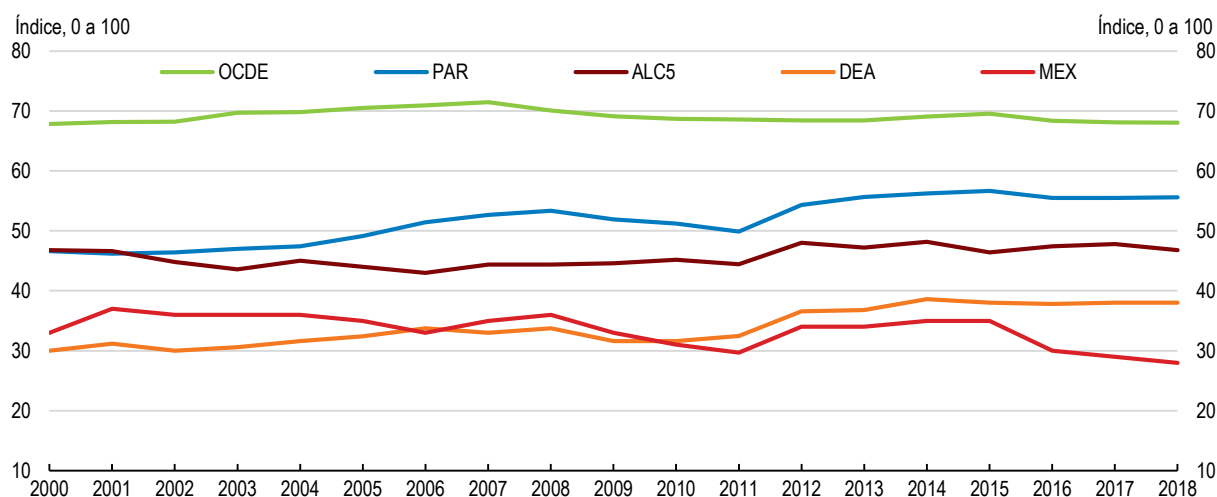
Gráfica 33. La calidad de las instituciones mexicanas es baja



Nota: Panel A: Promedio simple de los seis subindicadores de Gobernanza Mundial: control de corrupción, eficacia gubernamental, estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, calidad regulatoria, Estado de derecho y voz y rendición de cuentas. Panel B: El Estado de derecho mide la percepción de hasta qué punto los agentes tienen confianza en las normas de la sociedad y las cumplen y, en particular la calidad de ejecución de contratos, los derechos de propiedad, la policía, los tribunales, así como la posibilidad de delincuencia y violencia. Panel C: El control de la corrupción mide la percepción de hasta qué punto el poder público se ejerce para beneficio personal, incluyendo formas de corrupción de pequeña y gran escala, así como la "captura" del Estado por élites e intereses privados. PAR se refiere al promedio simple de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el más bajo PIB per cápita ajustado a la PPA: Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía. ALC5 se refiere al promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. DAE es el promedio simple de la República Popular China, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam.

Fuente: World Bank World Governance Indicators; Transparency International Corruptions Perception Index.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956717>

Gráfica 34. La corrupción percibida se mantiene como un problema considerable

Nota: PAR se refiere al promedio simple de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el más bajo PIB per cápita ajustado a la PPA: Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía. ALC5 se refiere al promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. DAE es el promedio simple de la República Popular China, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam.

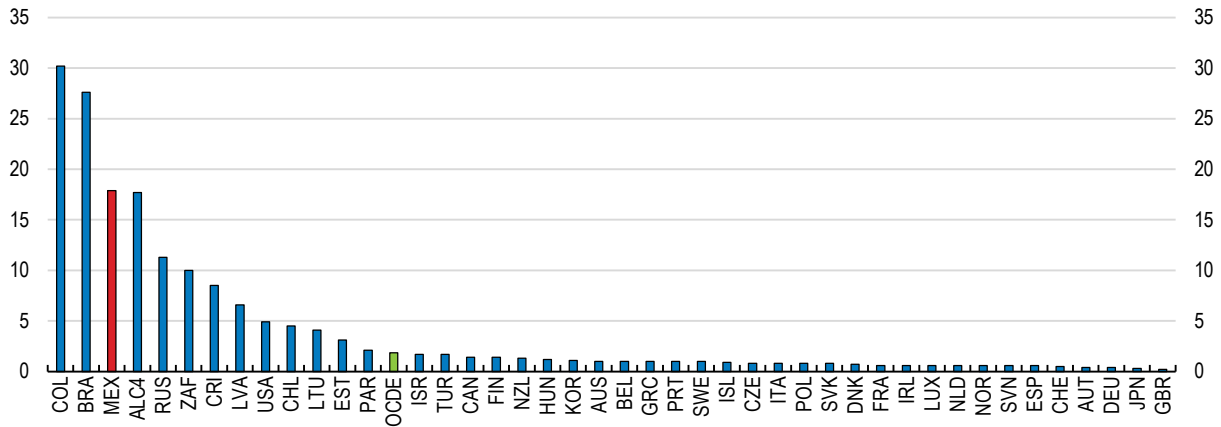
Fuente: Transparency International Corruptions Perception Index.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956736>

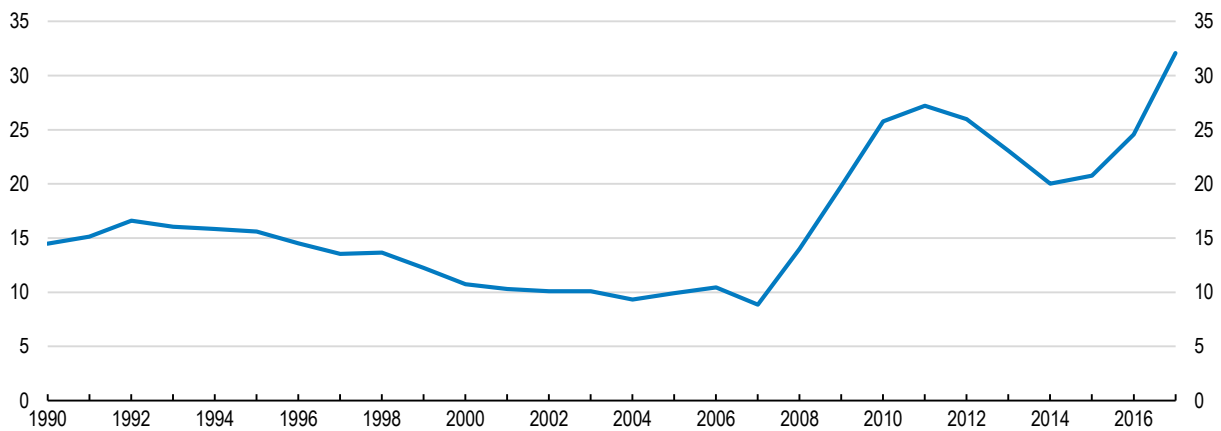
Estos problemas institucionales se han extendido y ocurren en términos generales (por ejemplo, en la eficacia del poder judicial), pero también en múltiples sectores específicos. La infraestructura ofrece un ejemplo. Si bien el Plan Nacional de Infraestructura de México proporciona un plan intersectorial integrado, se limita a un horizonte de seis años que coincide con el ciclo electoral presidencial. Un marco de planificación a largo plazo, respaldado por una robusta arquitectura institucional para mejorar la selección, planificación e implementación de proyectos que brinde mayor certeza y reduzca el riesgo político, ayudaría a atender las amplias necesidades de infraestructura de México al ofrecer una buena relación calidad-precio y alentar el financiamiento a largo plazo (Meehan, 2019^[87]). Si bien esto es difícil de lograr en la práctica, a nivel internacional, el establecimiento de un organismo estatutario independiente, como se ha hecho en el Reino Unido y Australia, se considera como un camino prometedor para anclar el gasto a un compromiso de financiamiento a largo plazo que sea independiente del ciclo electoral y en última instancia aumente la eficiencia del gasto (ITF, 2017^[88]).

Gráfica 35. Los altos niveles de delincuencia y violencia siguen creciendo

A. Tasa de homicidios normalizada por edad por cada 100 000 habitantes
2014 o último año disponible



B. Número de homicidios
Miles

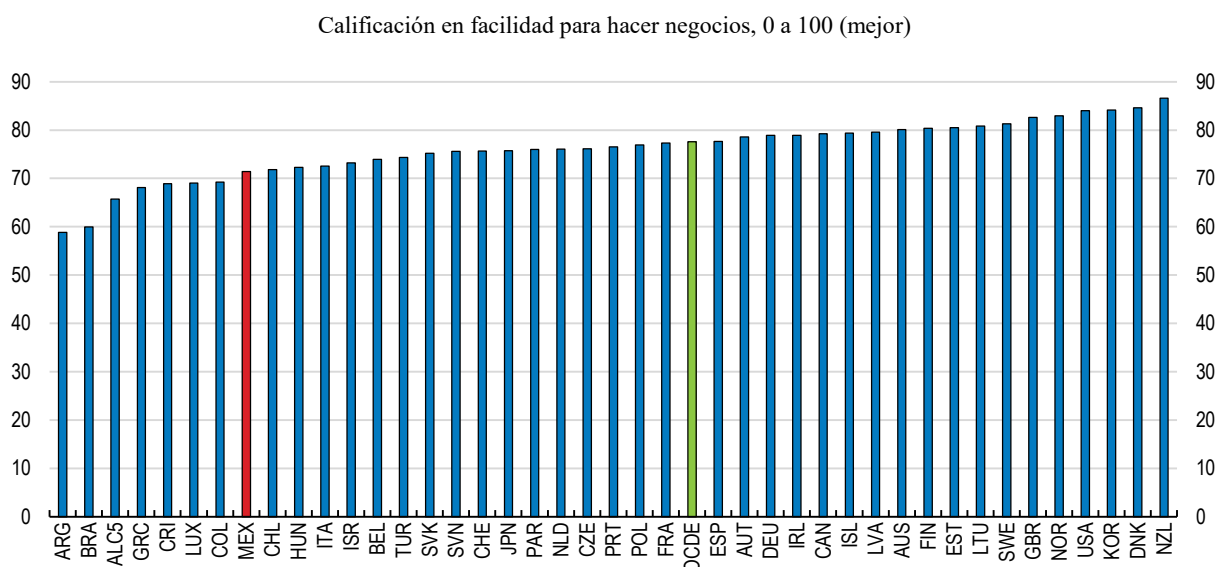


Nota: Panel A: OCDE es un promedio de los países miembros ponderado por la población. PAR se refiere al promedio ponderado de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el más bajo PIB per cápita ajustado a la PPA: Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía. ALC5 se refiere al promedio ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica.

Fuente: OECD Better Life Index (Tu Índice para una Vida Mejor), actualización de noviembre de 2017; INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956755>

Gráfica 36. México está detrás de la mayoría de los países de la OCDE en facilidad para hacer negocios



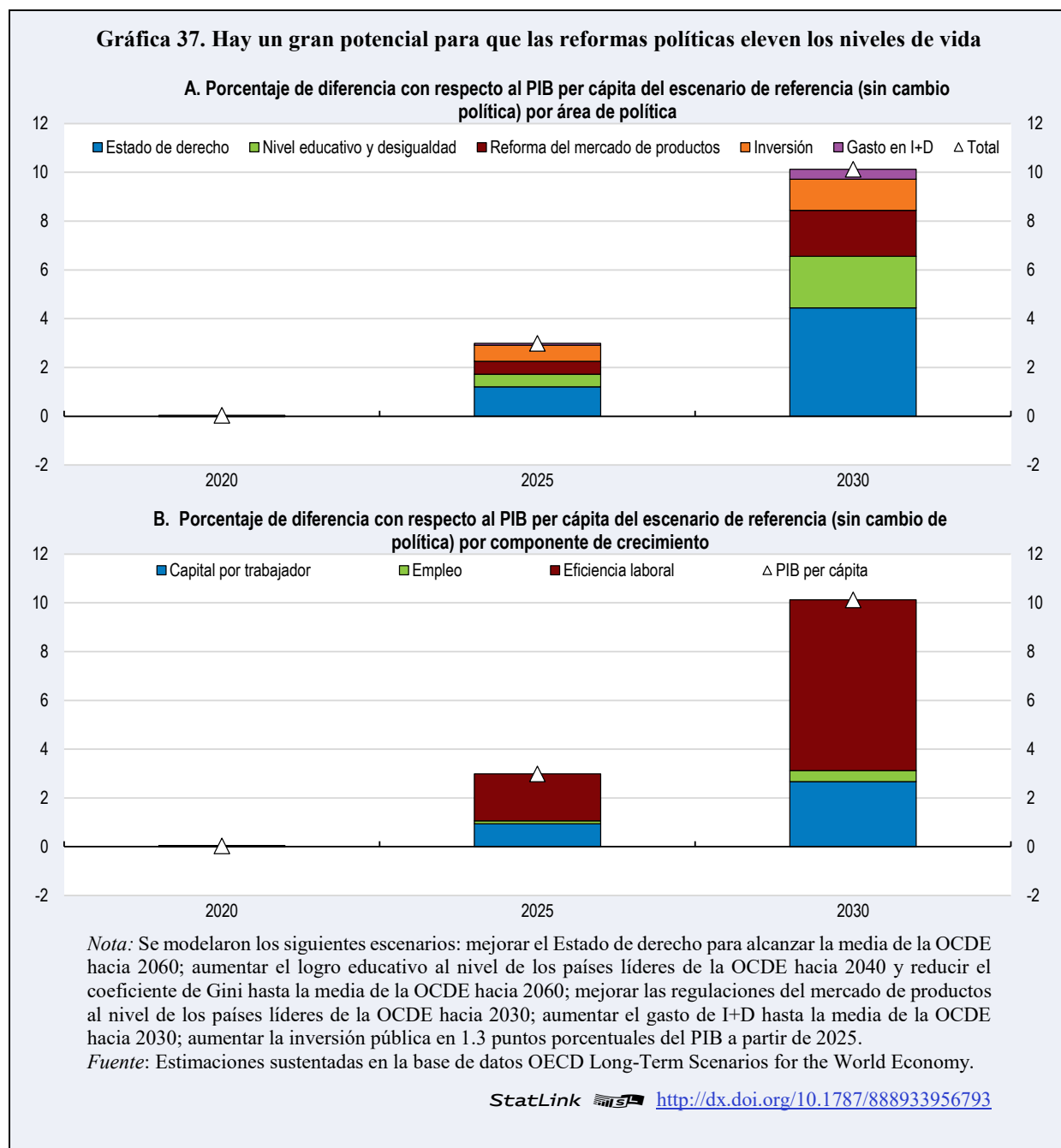
Nota: PAR se refiere al promedio simple de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el más bajo PIB per cápita ajustado a la PPA: Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía. ALC5 se refiere al promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica.

Fuente: World Bank Ease of Doing Business Indicator, 2019.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956774>

Recuadro 3. Cuantificación del impacto de las reformas estructurales

El modelo a largo plazo de la OCDE que compara las proyecciones basadas en diferentes escenarios de políticas con el escenario de referencia "sin cambio de políticas" (Guillemette and Turner, 2018^[89]) sugiere que mejorar la calidad institucional aumentaría significativamente los niveles de PIB per cápita, dada la calidad de las instituciones de México, que es la más baja de la OCDE, y esa mejor gobernanza tiene un gran impacto en la productividad (Guillemette and Turner, 2018^[89]) (Gráfica 37). Aunque las complementariedades de políticas no están explícitamente modeladas, una mejor gobernanza también podría tener importantes efectos indirectos, ya que las instituciones de calidad crean incentivos positivos para la inversión empresarial, la adopción de tecnología y la acumulación de capital humano, y pueden tener un gran impacto en la implementación exitosa de otras políticas habilitadoras, como las reformas del mercado de productos (Ríos, 2018^[90]). En el Anexo B se presenta un análisis más detallado de la cuantificación de las reformas estructurales.



La dotación de recursos a instituciones autónomas clave ha disminuido significativamente

El presupuesto para 2019 presentó una reducción en los gastos para todos los ministerios gubernamentales y entidades públicas dirigida a aumentar la eficiencia del gasto y reasignar recursos a programas sociales e inversiones en infraestructura. Esta medida de austeridad implicó una reducción en el gasto asignado a entidades autónomas, muchas de las cuales tienen funciones centrales en estas prioridades. Esto incluye al Poder Judicial, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística y el Instituto Nacional de Transparencia. Esta reasignación también implicó reducciones presupuestarias

significativas para las autoridades de competencia y los órganos reguladores del sector. Además, algunos de las secretarías y otras entidades que tienen un papel clave en la integridad del sector público enfrentan presupuestos reducidos, como la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Se espera que gran parte de los ahorros provengan de las disminuciones en la remuneración. En particular, se aprobó una ley que significaría que a ningún empleado del sector público se le puede pagar más que al presidente del país, cuyo salario se redujo recientemente cerca de 40% a 108,000 pesos mexicanos al mes (cerca de USD 5 612). Esta ley implica bajar los salarios de los funcionarios de alto nivel y comprimir la distribución salarial. Eso genera inquietudes sobre si las entidades autónomas cuentan con los recursos suficientes para atraer y retener personal calificado y cumplir con sus mandatos. Además, los salarios más bajos del sector público pueden dificultar la lucha contra la corrupción. Si bien es importante esforzarse por lograr una mayor eficiencia en el gasto, también es crucial garantizar que las secretarías y entidades autónomas que inciden en la calidad institucional cuenten con recursos y apoyo adecuados para poder atraer y retener personal altamente calificado y mantener una sólida autonomía para llevar a cabo su función con eficacia. Como ejemplo concreto, la competencia es débil en México, pero en los últimos años se han realizado reformas positivas para fortalecer la política de competencia y, en particular, el marco institucional para la aplicación de la ley de competencia a través de la creación de dos autoridades de competencia independientes y tribunales especializados (Meehan, 2019^[20]). Asegurar la independencia y los recursos adecuados de estas entidades será decisivo para el fortalecimiento continuo de la competencia.

El alto nivel de impunidad en México destaca los problemas con los sistemas de seguridad y justicia

El alto nivel de impunidad que existe en México pone de manifiesto las deficiencias en los sistemas judiciales que contribuyen a las altas tasas de delincuencia. La experiencia internacional demuestra la importancia de contar con un sistema de justicia imparcial y eficiente en el combate contra una cultura de corrupción (Rothstein and Teorell, 2015^[91]; Quah, 2017^[92]). Una estimación conservadora es que los costos directos relacionados con la delincuencia en México representaron 1.9% del PIB en 2014 (Jaitman and Torre, 2017^[93]). Como ejemplo específico, en 2018 se perdieron 58.2 millones de barriles de petróleo debido al robo de combustible a lo largo de la cadena de suministro de petróleo por día, lo que costó MXN 66.3 mil millones (cerca de 0.3% del PIB). Una medida más amplia del impacto de la violencia en México que también toma en cuenta los costos indirectos brinda una estimación mucho mayor de 21% del PIB en 2017 (Institute for Economics & Peace, 2018^[94]). Además, los costos de la delincuencia tienden a imponer una mayor carga a los hogares más pobres (Ajzenman, Galiani and Seira, 2015^[95]).

Se necesita un enfoque de la seguridad basado en evidencias y con una mayor rendición de cuentas

Las tasas crecientes de delitos con violencia son preocupantes, en particular porque han ocurrido a pesar de una tendencia general de aumento del gasto en seguridad (World Bank, 2016^[61]). Esto resalta la necesidad de emprender reformas basadas en evidencias para enfrentar la delincuencia de manera eficaz y eficiente (OECD/IMCO, 2013^[72]). Si bien la recopilación de datos sobre delincuencia y victimización ha mejorado, las brechas en ellos continúan. Además, estos datos aún deben transformarse en pruebas procesables sobre las cuales basar políticas y reformas sólidas (OECD/IMCO, 2013^[72]). Por otra parte, es

necesario fortalecer la supervisión institucional y la rendición de cuentas para estimular el uso de la evidencia, así como difundir la evidencia y aumentar la participación de las partes interesadas (OECD/IMCO, 2013^[72]).

Los informes periódicos requeridos publicados por la Secretaría de Gobernación son un ejemplo de una iniciativa positiva para mejorar la evidencia disponible. El último informe (SEGOB, 2018^[96]) destaca que hay menos de la mitad del número de policías requeridos debido a una combinación de escasez de personal y a que miembros del personal actual no aprueban las evaluaciones de competencia requeridas. Si bien esto proporciona información valiosa, no se dispone de mecanismos claros ni de rendición de cuentas para convertir dicha evidencia en acciones para mejorar la situación. La estrategia del gobierno para abordar estas deficiencias implica la creación de una nueva estructura de la policía nacional que incluya la creación de la guardia nacional y una mejor coordinación entre las distintas fuerzas policiales en todos los órdenes de gobierno.

Si bien las reformas han sido positivas, aún hay problemas importantes en el sistema de justicia

A manera de reconocimiento de la necesidad de mejorar la eficiencia del sistema judicial, en junio de 2008 México emprendió una reforma importante de su sistema de justicia penal, que consistió en pasar de un proceso judicial escrito e inquisitorial a un proceso judicial oral y contencioso. El periodo de transición se completó a mediados de 2017. Este es un paso importante para aumentar la transparencia y la eficiencia del sistema de justicia, aunque los problemas de implementación continúan. La puesta en marcha del nuevo sistema de justicia penal fue coordinada por la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), un organismo autónomo establecido concretamente para este propósito. Sin embargo, al final del periodo de implementación de ocho años en 2016, la SETEC se disolvió, a pesar de que se estimaba que el nuevo sistema no estaría en pleno funcionamiento hasta 2024. Dada la necesidad de capacitación continua y de desarrollo de capacidades dentro del nuevo sistema de justicia penal, y el subdesarrollo de algunas características del nuevo sistema, como los servicios de mediación, se recomienda que continúen el monitoreo y la evaluación de su implementación. En este sentido, el gobierno está diseñando un mecanismo institucional para la coordinación y consolidación del sistema de justicia penal. Como primer paso, en la Secretaría de Gobernación se está creando una unidad responsable de esta función.

Además, queda un margen significativo para mejorar la eficiencia y la imparcialidad del sistema de justicia. En 2014 se enmendó la Constitución para sustituir a la Procuraduría General por una fiscalía general más autónoma. Sin embargo, la enmienda constitucional no se ha ejecutado aún y el Congreso no ha aprobado las reformas constitucionales y legislativas adicionales necesarias para su establecimiento oficial (Suárez-Enríquez and Indacochea, 2018^[97]). En enero de 2019, el Senado nombró al primer Fiscal General. El nombramiento cumplió con la nueva regulación en la que el Senado propone 10 candidatos, el Presidente reduce la lista a tres y, entre estos, el Senado selecciona al Fiscal General. No obstante, el nombramiento fue cuestionado por algunas organizaciones de la sociedad civil, que presentaron una propuesta para fortalecer aún más la independencia del Fiscal respecto del Poder Ejecutivo. Según esta propuesta, la sociedad civil tendría una participación más activa en la creación de la lista presentada por el Senado y se impondrían límites al Fiscal General en términos de la ocupación de cargos políticos inmediatamente anteriores a su nombramiento o al dejar su cargo. Además, en caso de algunas violaciones graves de la ley, el presidente de México aún puede destituir al Fiscal General a menos que la mayoría

del Senado se oponga a la remoción. La propuesta de la sociedad civil también sugiere que la capacidad del presidente para destituir al Fiscal sea cedida al Senado.

Establecer e implementar un enfoque completo de anticorrupción e integridad

El gobierno reconoce que la corrupción es un problema grave que consume recursos fiscales y mina su capacidad para suministrar bienes y servicios públicos. La corrupción también tiene un efecto adverso sobre la estabilidad política, el entorno empresarial, la inversión privada y el crecimiento incluyente. Por lo tanto, el gobierno está acelerando la puesta en marcha del ambicioso Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Además, propone cinco líneas de acción. En el Recuadro 4 se presenta una descripción del SNA y las cinco áreas de acción prioritarias del gobierno. Estas reformas son un paso extremadamente positivo.

Recuadro 4. El Sistema Nacional Anticorrupción de México y acciones prioritarias adicionales para combatir la corrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción de México (NACS, por sus siglas en inglés) es una estructura de coordinación entre los niveles federal y estatal y para los tres Poderes del gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), orientado a prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y actos de corrupción así como vigilar y controlar los recursos públicos. Su propósito es establecer principios, políticas públicas, bases generales y procedimientos para la coordinación entre las autoridades involucradas en el combate a la corrupción. Dicho combate requiere un marco normativo homogéneo para garantizar una aplicación coherente de los principios y políticas en todo el país.

Tal sistema es un reto para un país federal como México. Después de un amplio debate entre las fuerzas políticas, los académicos, los poderes federales y estatales y la sociedad civil, en lugar de una sola institución con poderes nacionales, la decisión final fue fortalecer las instituciones existentes y completar el marco institucional con un fiscal especializado en anticorrupción y el establecimiento de un amplio acuerdo de gobernanza para todas las entidades públicas relacionadas con el combate a la corrupción. Esta estructura se replicaría a nivel estatal para garantizar la homogeneidad del sistema.

En mayo de 2015, se enmendaron, agregaron o derogaron varias disposiciones de la Constitución de México, incorporando el Sistema Nacional Anticorrupción en la legislación. Las leyes secundarias se aprobaron en julio de 2016 e incluyeron lo siguiente:

- La **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**, que establece los acuerdos institucionales y de gobernanza. Como ley general, también requiere que los estados creen sus propios sistemas en términos similares.
- La **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, que fortalece las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública (SFP). La SFP ahora es responsable de las políticas de integridad en la administración pública federal, así como de mantener su mandato anterior de control interno y auditoría, gestión de recursos humanos, contratación pública, transparencia y el régimen disciplinario administrativo.

- La **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa** que estipula los deberes y responsabilidades de los funcionarios públicos (incluida la divulgación de intereses privados) y los procedimientos administrativos disciplinarios por conducta indebida y los delitos graves ahora quedan bajo la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- La **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**, que crea el cargo de Fiscal Especial Anticorrupción, describe las responsabilidades de esta oficina y consolida su papel dentro del SNA. El Código Penal también se modificó en consecuencia con el fin de aclarar los procedimientos para procesar los delitos relacionados con la corrupción.
- La **Ley General de Responsabilidades Administrativas** que estipula los deberes y responsabilidades de los funcionarios públicos (incluida la divulgación de intereses privados) y establece procedimientos administrativos disciplinarios por conducta indebida, diferenciando entre delitos menos graves y graves (estos últimos ahora bajo la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa).
- La **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**, que extiende el mandato de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y permite auditorías en tiempo real y supervisión de las transferencias federales (participaciones) a gobiernos subnacionales. También requiere una auditoría más oportuna que reporte al Congreso.
- La **Ley de Coordinación Fiscal**, que ha regulado la distribución de las transferencias o participaciones y los mecanismos de distribución de impuestos desde 1978, se enmendó para armonizar las nuevas disposiciones del SNA, en particular las relativas a la función del Tribunal en las controversias, y el mandato ampliado de la ASF.
- La **Ley General de Contabilidad Gubernamental**, que modifica los requisitos de información financiera para los estados y municipios según la jurisdicción de auditoría extendida de la ASF sobre fondos de participaciones.

A continuación se describen los mecanismos institucionales del SNA:

- El **Comité Coordinador**, encargado de desarrollar políticas nacionales anticorrupción y de monitorear y evaluar los avances en informes anuales, así como de dirigir y supervisar el trabajo de la Secretaría Ejecutiva y la Comisión Ejecutiva. Es encabezado por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana y entre sus miembros se incluyen: el Secretario de la Función Pública (Poder Ejecutivo); el Auditor Superior de la Federación (técnicamente autónomo pero supervisado por la Cámara de Diputados); el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, una entidad autónoma); el Fiscal Especial Anticorrupción (autónomo); el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Poder Judicial) y el representante del Consejo de la Judicatura Federal (Poder Judicial).
- La **Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador**, que brinda apoyo técnico al Comité Coordinador y supervisa el desarrollo de la plataforma digital nacional. Cuenta con una junta de gobierno dirigida por el Presidente del

Comité de Participación Ciudadana y está compuesta por miembros del Comité Coordinador y la secretaría técnica.

- La **Comisión Ejecutiva del Comité Coordinador**, que brinda apoyo técnico en el diseño y la implementación de las actividades del Comité Coordinador, incluidos los informes anuales y la coordinación con los sistemas locales.
- El **Sistema Nacional de Supervisión**, que coordina a todos los órdenes de gobierno para garantizar la transparencia del gasto público. También mejora las capacidades estatales, garantiza la práctica común y facilita el intercambio de información entre todas las instituciones.
- El **Comité de Participación Ciudadana**, que canaliza las aportaciones de la sociedad civil al trabajo del SNA y supervisa los avances y los resultados. También puede llevar a cabo su propio programa de trabajo (investigaciones, estudios, etc.). Cuenta con cinco miembros, incluido el Presidente, que son elegidos por un comité de selección de nueve expertos elegidos por el Senado para un periodo de tres años. El Comité es encabezado por un Presidente, con un mandato de un año que se asigna de forma rotativa entre los cinco miembros. Los miembros deben haber hecho "una contribución sobresaliente a la transparencia, la responsabilidad y el combate a la corrupción".
- Los **Sistemas Locales Anticorrupción (SLA)**, cuyas responsabilidades y actividades deben reflejar las del SNA federal, con una estructura y procedimientos de gobernanza análogos.

Más detalles de las reformas se analizan en OECD (2017^[85]).

Además de acelerar la implementación del SNA, el gobierno ha propuesto cinco líneas de acción:

- Promover la participación de los ciudadanos privados para denunciar actos de corrupción, monitorear los asuntos públicos y abstenerse de participar en la corrupción.
- Incorporar nuevas tecnologías para detectar conductas indebidas, prevenir un uso no deseado de los recursos, aumentar la transparencia y gestionar un sistema de contratación pública centralizado.
- Proteger a los denunciantes con leyes y confidencialidad para que se sientan seguros para denunciar actos de corrupción.
- Reforzar el Servicio Profesional de Carrera (SPC) para alentar la contratación profesional y los ascensos meritocráticos de los empleados públicos.
- Adoptar la austeridad fiscal, la vigilancia y la evaluación del desempeño de la gobernanza para utilizar los recursos disponibles de manera más eficiente, evitar gastos superfluos y obtener retroalimentación de ciudadanos privados.

Las experiencias de otros países destacan que nuevas leyes y reglamentaciones *per se* son insuficientes para cultivar una cultura sostenida de observancia de valores de integridad (OECD, 2017^[85]). Ciertamente existen pocos ejemplos internacionales recientes de países donde se haya enfrentado a gran escala el problema de la corrupción (las dos excepciones a menudo citadas son Hong Kong y Singapur). En estos países, la experiencia muestra que la correcta implementación de los marcos institucionales y legales en la práctica depende

de la voluntad política para ponerlos en funcionamiento, lo que incluye proporcionar los recursos y las herramientas adecuados (OECD, 2013^[98]).

Gran parte del valor agregado por el SNA consiste en reunir a los actores clave para armonizar mejor las políticas y los enfoques y para cooperar en su implementación. Si bien la ejecución del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) ha sido lenta y todavía no concluye, el gobierno actual está comprometido a finalizarla, para lo cual ha tomado medidas importantes. Estas incluyen el reciente nombramiento del Fiscal Especial Anticorrupción y el inminente nombramiento de los jueces encargados de investigar y combatir las faltas administrativas. Más adelante será fundamental garantizar la completa autonomía del Fiscal Especial Anticorrupción, así como proporcionarle los recursos adecuados para garantizar que lleve a cabo su mandato de forma eficaz.

Es crucial enfrentar la corrupción a nivel estatal y municipal para mejorar la integridad, dado que la mayoría de las oportunidades para incurrir en actos de corrupción tienen lugar en este nivel. En reconocimiento de este problema, la Ley General del SNA requiere a los estados crear sistemas locales anticorrupción congruentes con el sistema federal. En el marco de las reformas, los sistemas locales anticorrupción obligatorios supuestamente estarían en funciones en julio de 2017. Sin embargo, muchos estados no han implementado del todo sus sistemas estatales, aunque se ha alcanzado un avance importante. Al mes de marzo de 2017, 27 estados han terminado los cambios legislativos necesarios, 29 han nombrado a un Fiscal Anticorrupción, 28 han creado su comité coordinador, y 22 han completado sus estructuras estatales (Sistema Nacional Anticorrupción, 2019^[99]). En 2017, el Comité de Participación Ciudadana presentó un amparo en contra de diversos estados por el retraso en los cambios legislativos requeridos por el sistema. En vista de esto, en el Estudio de la OCDE sobre Integridad en México se recomendó que el Comité Coordinador dedicara recursos específicos para monitorear la legislación subnacional con miras a garantizar que tenga la fuerza de las leyes anticorrupción a nivel federal, para así operar con eficiencia y evitar que se proteja a los poderes Ejecutivos subnacionales de ser sancionados (OECD, 2017^[85]). Es necesario adoptar y poner en marcha sistemas locales anticorrupción que coincidan con la Ley General, así como supervisarlos por medio de un organismo anticorrupción (si existe - véase a continuación) o por el Comité Coordinador.

Más adelante, los resultados del SNA deben monitorearse y evaluarse. Si no alcanza los resultados deseados, México debería considerar instaurar un organismo especializado para combatir la corrupción, con un claro mandato, personal capacitado y recursos suficientes. Los organismos anticorrupción se han establecido en diversos países, aunque cada uno ha adoptado diferentes enfoques en cuanto a su alcance y su estructura institucional (OECD, 2013^[98]). En México, tales organismos necesitarían tomar en cuenta la estructura federal del gobierno y la descentralización de poder a los gobiernos estatales.

Malasia ofrece un ejemplo reciente de un país que trabaja para mejorar su marco de gobernanza anticorrupción. En 2018, el nuevo gobierno estableció el Centro Nacional de Gobernanza, Integridad y Combate a la Corrupción (GIACC, por sus siglas en inglés). El GIACC tiene el mandato de coordinar y supervisar todas las iniciativas relacionadas con la gobernanza, la integridad y el combate a la corrupción. El Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023 comenzó en enero de 2019. Prevé convertir a Malasia en un país libre de corrupción mediante tres objetivos específicos: responsabilidad y credibilidad de los organismos judiciales, de procuración y de cumplimiento de la ley; eficiencia y capacidad de respuesta en la prestación de servicios públicos e integridad en los negocios. Al tomar en cuenta los aprendizajes obtenidos en iniciativas anteriores para combatir la corrupción, se han priorizado la evaluación y la supervisión.

Cuadro 7. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre calidad institucional

Recomendaciones	Acciones emprendidas desde el Estudio de 2017
Desarrollar la capacidad de las entidades subnacionales involucradas en el nuevo sistema anticorrupción (2017).	Veintisiete estados concluyeron los cambios legislativos requeridos, 29 nombraron un Fiscal Anticorrupción, 28 crearon su Comité Coordinador y 22 completaron las estructuras estatales.
Ampliar los juicios orales a todos los casos civiles y comerciales. Potenciar la formación, los recursos y la tecnología para el Poder Judicial (2017).	Los juicios orales son utilizados en casi la mitad de los casos comerciales y civiles, y en promedio, los temas mercantiles se resuelven en 164 días.
Reformar las instituciones de justicia, fortalecer el Estado de derecho, atender los problemas de seguridad y reducir la corrupción generalizada mediante reformas centradas en la eficiencia de la resolución judicial en materia civil, comercial y penal, y en el fortalecimiento de la transparencia en la contratación pública (2015).	La transición a los juicios criminales orales contenciosos se completó a mediados de 2017. La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas entró en vigor en julio de 2017. La implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Locales Anticorrupción está en marcha. Se envió al Senado una reforma constitucional para eliminar la inmunidad presidencial mediante la cual los presidentes se protegen de un proceso penal. La Cámara de Diputados aprobó una reforma ampliando los delitos por los que el gobierno puede confiscar propiedades, para incluir, entre otros, corrupción y robo de combustible, y las reformas ahora serán consideradas por las legislaturas estatales. Se aprobó la creación de la Guardia Nacional. Se está implementando un plan para combatir el robo de combustible.

Políticas eficaces de mitigación del cambio climático pueden ayudar a movilizar a México hacia un camino de crecimiento fuerte y sostenible

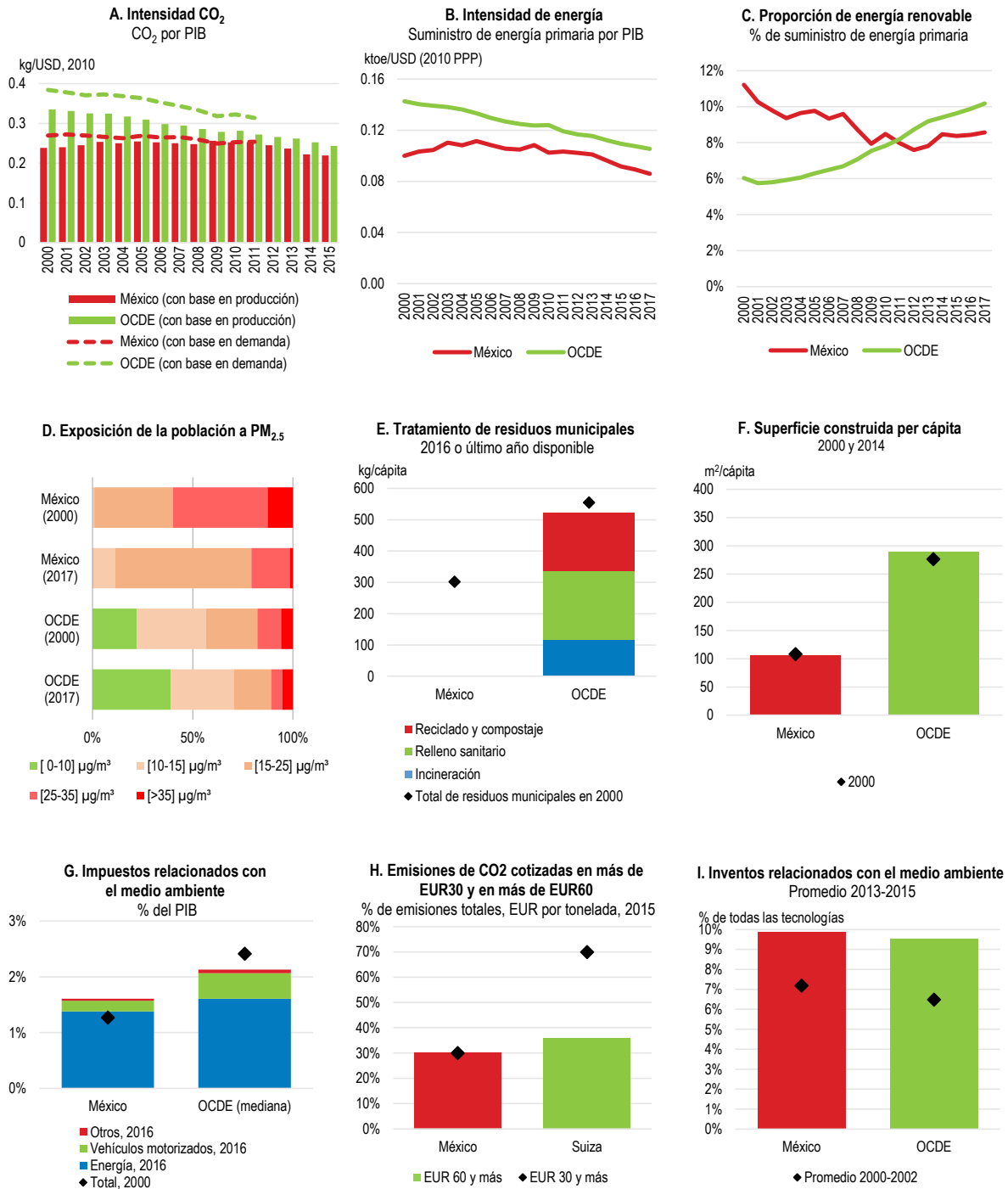
México ha apoyado la mitigación del cambio climático desde el principio y con vigor

México fue la primera economía emergente en presentar sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés), como señal de su compromiso con el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) 22% en relación con un escenario sin cambios para 2030, así como a reducirlas hasta 36%, bajo la condición de recibir apoyo financiero y tecnológico adecuados por parte de los países desarrollados (IEA, 2017_[100]). México también adoptó la Ley General del Cambio Climático en 2012, una de las primeras leyes en el mundo sobre cambio climático. Estableció un objetivo a largo plazo de 50% de reducciones de emisiones de GEI en comparación con el año 2000. Con las políticas actuales, México, al igual que muchos otros países de la OCDE, no logrará sus objetivos de emisiones (IEA, 2017_[100]). Mayores reducciones en emisiones no tienen por qué ser costosas y pueden traer beneficios adicionales en términos de menor contaminación atmosférica y menores congestiones, por ejemplo, en el transporte urbano.

En años recientes, las emisiones de CO₂ en México se han elevado menos que el PIB, lo cual puede deberse a la reducción de subsidios a los combustibles fósiles (véase a continuación). La intensidad energética de la economía ha bajado (Gráfica 38). Sin embargo, los combustibles fósiles todavía comprenden el 90% del suministro de energía primaria, lo que refleja la condición de México como gran productor de petróleo, y la proporción de energías renovables se incrementó moderadamente en años recientes, aunque la energía solar ha ganado terreno.

Las emisiones de CO₂ aumentaron más en la generación de electricidad y en el transporte. México tiene la mayor emisión de CO₂ de transporte por unidad de PIB en la OCDE. Impulsar el desarrollo económico de México y a la par reducir la demanda de combustibles fósiles con alto porcentaje de carbono será un reto importante para cumplir los compromisos de mitigación del cambio climático.

Gráfica 38. Indicadores de crecimiento verde para México



Fuente: OECD (2018) Green Growth Indicators.

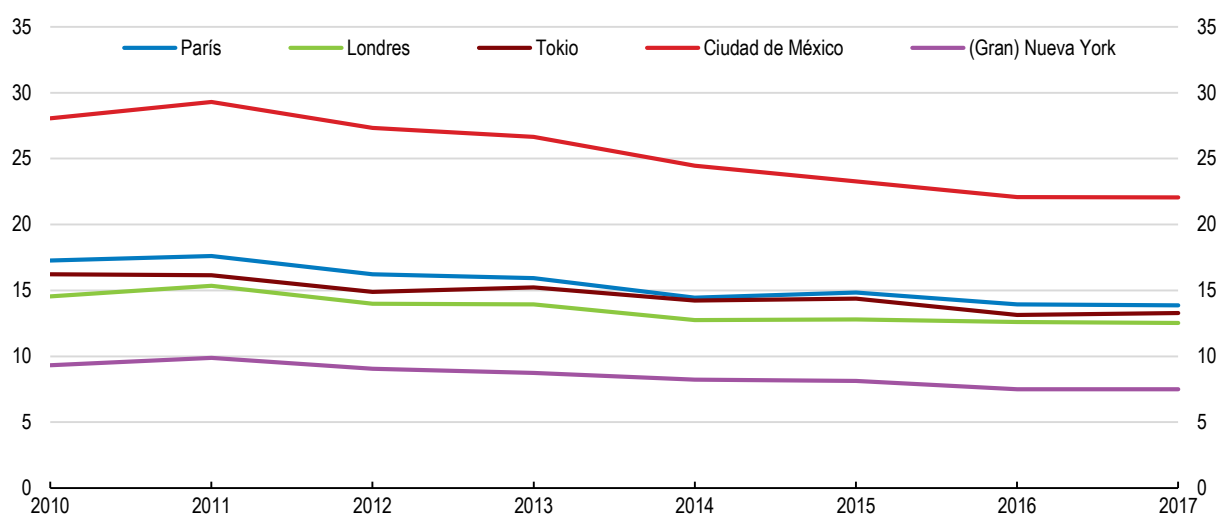
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956812>

Los mexicanos se encuentran expuestos a mayores niveles de contaminación atmosférica que las poblaciones de otros países de la OCDE. En la Ciudad de México, la exposición a

partículas diminutas permanece alta (Gráfica 39), lo que refleja el fuerte uso de automóviles (ITF, 2017_[101]). En parte, esto refleja la posición tierra adentro de la Ciudad de México, lo que la hace más vulnerable a la exposición a contaminación alta que las ciudades costeras. Al igual que en el resto de la OCDE, la contaminación del aire impacta la productividad laboral, los gastos en atención de salud y los rendimientos de las cosechas. Se estima que la mortalidad prematura por exposición a la contaminación ambiental subió a 28 000 personas al año (Roy and Braathen, 2017_[102]). Los niños resultan particularmente afectados. Por ejemplo, parece ser que la contaminación ambiental afecta el rendimiento educativo de los niños pequeños de manera marcada y duradera (Heissel, Persico and Simon, 2019_[103]).

Gráfica 39. Las emisiones de partículas diminutas en la Ciudad de México son aún altas

Emisiones de partículas PM 2.5 en Ciudad de México, Londres, Nueva York, París y Tokio, promedios de 3 años, 2010-2017



Fuente: OECD Environment Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956831>

Una gran gama de políticas, analizadas a continuación y en el Capítulo 1, pueden ayudar a México a cumplir con sus compromisos internacionales de políticas de cambio climático y a reducir la contaminación atmosférica e impulsar al mismo tiempo el desempeño económico. Reformar las políticas urbanas es una oportunidad para reducir la contaminación y las emisiones de CO₂ del transporte a la par de incrementar la productividad. También pueden ayudar a mejorar la salud y el bienestar, y así hacer de las ciudades mexicanas lugares más atractivos para los negocios y los trabajadores, aprovechando servicios de alto valor agregado e intensivos en conocimientos.

Estimaciones recientes sugieren que, en áreas de políticas clave, las medidas de reducción de emisiones generarían ahorros, pues las necesidades de inversión directa se compensarían con creces con los ahorros subsecuentes en combustibles fósiles y en el gasto en infraestructura de alto uso de carbono (INECC, 2018_[104]). Para aprovechar estos beneficios se requiere tomar medidas públicas para ampliar la generación de electricidad de bajas emisiones, cambiar a medios de transporte de bajas emisiones y mejorar el transporte y el ordenamiento urbanos.

El avance en la fijación de precios ayudaría a reducir las emisiones de carbono con eficiencia

México ha avanzado al incluir de manera más completa los costos de la energía en sus precios de este servicio. Será necesario avanzar más para alcanzar los objetivos de las políticas climáticas y reducir la contaminación ambiental. Se necesita adoptar medidas para garantizar beneficios para los hogares de bajos ingresos y los trabajadores poco cualificados. Esto también ayudará a adquirir un mayor apoyo de la ciudadanía.

Como parte de la reforma energética de 2014, México se alejó de los subsidios e incrementó los impuestos a los combustibles de transporte. También implementó impuestos al carbono y elementos competitivos en los mercados energéticos, haciéndolos más accesibles a nuevos participantes (OECD, 2017^[6]). Estas reformas elevaron la recaudación fiscal y se espera que mejoren la eficiencia energética, incrementen el PIB y reduzcan las emisiones de CO₂. Sin embargo, los precios de la electricidad para los sectores residencial y agrario permanecen muy por debajo de los costos (OECD, 2017^[105]). Recientemente las autoridades reinstalaron los subsidios para algunos tipos de gasolinas al reducir los impuestos al consumo arriba de un umbral definido (19.58 pesos a pesos de noviembre de 2018, ajustados por la inflación), para ser revisados cada dos semanas. Esto constituye un posible subsidio implícito si el precio internacional de la gasolina más los sobrepagos domésticos y los costos de transporte exceden este umbral.

La reforma logra un progreso sustancial en el gravamen efectivo de las emisiones de carbono, aunque la carga impositiva general de las emisiones permanece baja, en alrededor de un euro por tonelada de emisiones. Esta cifra es mucho menor que el menor estimado de los costos relativos a las emisiones de carbono, de alrededor de 30 euros por tonelada (Arlinghaus and van Dender, 2017^[106]). El carbón está gravado a una tasa reducida y el gas natural está exento. Los precios desiguales del carbón reducen la eficiencia con la que México puede alcanzar sus objetivos de emisión de gases de efecto invernadero. Los impuestos al carbono son una fuente atractiva de ingresos fiscales para economías en las que gran parte de la actividad económica no se declara a las autoridades hacendarias porque los impuestos energéticos son difíciles de evadir. Simulaciones para China, España, Estados Unidos e India sugieren que las ganancias económicas derivadas de reducir el sector informal por medio de un incremento en los impuestos energéticos son sustanciales (Bento, Jacobsen and Liu, 2014^[107]) (Markandya, Gonzalez-Eguino and M. Escapa, 2013^[108]). Por lo tanto, también es importante garantizar que los subsidios a los combustibles fósiles y la electricidad se eliminen gradualmente en el futuro.

Eliminar los subsidios y subir los impuestos a los combustibles de transporte tienen la posibilidad de ser medidas progresivas, pues en su mayoría son los hogares de altos ingresos los que poseen automóviles (Arlinghaus and van Dender, 2017^[106]). Sin embargo, los hogares de bajos ingresos pueden tener menos recursos para adaptarse. Para mantener precios sin subsidio, es importante compensarlos por la pérdida de poder adquisitivo con transferencias efectivas de ingresos (OECD, 2017^[105]). Investigaciones realizadas en economías europeas sugieren que un tercio de las ganancias de la recaudación por una mayor tributación energética es suficiente para ofrecer compensación a los hogares de bajos ingresos. Por ejemplo, en Bogotá, los subsidios dirigidos al transporte público para los hogares de ingresos bajos incrementó el uso de dicho transporte y los salarios por hora de los trabajadores beneficiados por el subsidio, lo cual señala que incrementaron su productividad al darles acceso a mejores empleos. Simulaciones macroeconómicas, que incluyen la economía mexicana, indican que los impuestos de carbono considerables (alrededor de 40 euros por tonelada de CO₂) en el mundo, México incluido, no tendrán

efectos de largo plazo en el empleo agregado en México (Chateau, Bibas and Lanzi, 2018^[109]).

Para convencer a los ciudadanos de los beneficios de las reformas para eliminar los subsidios a la energía e incrementar los impuestos al carbono, la evidencia sugiere que el gobierno debe enunciar claramente cómo se utilizan los recursos obtenidos de tales reformas. Usar las ganancias de la recaudación de impuestos al carbono para mejorar los resultados ambientales y reducir la pobreza incrementa el apoyo ciudadano (Kallbekken and Aasen, 2010^[110]; Kallbekken, Kroll and Cherry, 2011^[111]; Baranzini and Carattini, 2017^[112]). Por otro lado, la asignación de las ganancias introduciría rigideces presupuestarias adicionales. Una gobernanza de buena calidad, notoriamente ausente de corrupción, también incrementa el apoyo. Más aún, es importante que el alivio sea frontal y claramente visible.

Una prioridad a corto plazo es reducir el uso del carbón e impulsar las energías renovables

México planea añadir nueva capacidad de generación de electricidad alimentada por carbón (Climate Action Tracker, 2018^[113]). Para descarbonizar la generación de energía alimentada por carbón, sería necesario combinarla con la captura, uso y almacenamiento de carbono (CCUS, por sus siglas en inglés). Las tecnologías CUUS tienen el potencial de jugar un importante rol en reducir las emisiones emitidas por el uso de combustibles fósiles. La reforma energética de México reconoce que los combustibles fósiles continuarán contribuyendo al desarrollo social y económico, pero debe hacerlo de forma que sea compatible con las ambiciosas metas climáticas del país. El gobierno considera la investigación, el desarrollo y la demostración de proyectos de CCUS como una parte integral de la política climática. La Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés) ha dado su beneplácito acerca este enfoque práctico.

México ha desarrollado una hoja de ruta comprehensiva acerca de la tecnología CCUS, publicado en 2014. La hoja de ruta articula una estrategia a 10 años, que incluye un acercamiento multifacético acerca del desarrollo y su puesta en acción. Provee un marco acerca de actividades, que incluye: coordinación de capacidad de investigación, capacidad de construcción, regulaciones de establecimiento, incentivar inversiones del sector privado, desarrollo de programas piloto acerca de la captura de CO₂ (incluyendo energía generada por carbón y gas), y finalmente la comisión de una demostración a gran escala de CCUS alrededor de 2020. La hoja de ruta fue desarrollada en conjunto con el Banco Mundial y la IEA ha felicitado a todas las partes involucradas por esta estrategia bien ponderada que puede servir como modelo para otros países que estén considerando usar tecnologías CUUS.

Cumplir las metas climáticas en el contexto del anuncio de la expansión de generación de electricidad alimentada por carbón requeriría una utilización de CCUS en una escala nunca antes vista en México. A menos que México esté preparado a comprometerse a esa expansión en el uso de CCUS, México debería pensar cuidadosamente la construcción de capacidad de generación de energía alimentada con carbón y lo que significa respecto a la meta de la seguridad energética y las metas climáticas.

La reforma energética mexicana también proporciona respaldo para el desarrollo de energías “limpias”, por medio de dos mecanismos. Primero, los distribuidores de energía tienen que adquirir certificados de energía limpia, los cuales obtienen de comprar energía limpia o certificados, por ejemplo, de otros distribuidores. El precio de los certificados incrementará la rentabilidad y los incentivos para producir energías limpias. Segundo, los

proveedores pueden vender energía limpia a los distribuidores a precios fijados en subastas. Las energías limpias incluyen energía renovable, así como energía nuclear, cogeneración eficiente y generación alimentada por combustibles fósiles con captura y almacenamiento de carbono. La cantidad requerida de energía limpia se fijó en 5% en 2018 para incrementarse a 5.8% en 2019 y a 13.9% en 2022. No obstante, las subastas de largo plazo se han suspendido.

Puede resultar rentable combinar la fijación de precios del carbono con el apoyo a las energías renovables. La implementación de energías renovables reduce el costo a lo largo del tiempo debido al “aprendizaje en la práctica”, pero también a que los objetivos climáticos requieren poner fin a la construcción de nuevas fuentes de energía alimentadas por combustibles fósiles (Baldwin, Cai and Kuralbayeva, 2018^[114]). Más aún, en un ambiente caracterizado por la incertidumbre sobre cómo se adaptarán los sistemas eléctricos, transferir todos los riesgos asociados a generadores de bajo carbono inhibe la inversión (IEA, 2016^[115]). Por lo tanto, la reanudación de las subastas sería muy bien recibida. Esto también reforzaría la eficacia de los planes actuales para desarrollar financiamiento verde (Recuadro 5). Para estimular a los proveedores a integrar capacidad renovable en las redes eléctricas, la remuneración de la energía producida de fuentes renovables intermitentes debe responder a los precios del mercado (IEA, 2016^[115]). La provisión de tierras para el desarrollo de proyectos y de conexiones a la red respaldan el éxito de las subastas.

Recuadro 5. Financiamiento de políticas climáticas para México

Como parte de la política pública para la mitigación del cambio climático, el gobierno está en proceso de implementar una estrategia de financiamiento sostenible, que incluye lo siguiente:

- **Impuesto sobre el carbono.** El gobierno analizará el desempeño del actual plan de impuesto al carbono para identificar posibles iniciativas de reforma que pudieran ser parte de la reforma fiscal integral, planificada por el gobierno a mediano plazo.
- **Sistema de comercio de emisiones de carbono.** México ha trabajado para establecer un mercado de carbono a mediano plazo. La iniciativa plantea operar bajo mecanismos basados en el mercado y tiene como propósito que al menos un mercado piloto esté en operación para 2020 y plenamente operativo para 2021.
- **Financiamiento sostenible.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha creado una dirección, dentro de su estructura organizativa, para desarrollar una estrategia integral y acciones clave para financiar un crecimiento sostenible. El plan de acción incluye lo siguiente:
- **Taxonomía sostenible estandarizada.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en colaboración con el banco central, se propone definir y desarrollar una taxonomía sostenible estandarizada en todo el sector financiero para promover el diseño de instrumentos financieros que catalizarán la inversión privada en tecnologías bajas en carbono y resistentes al clima.
- **Divulgación y gestión de riesgos de cambio climático.** Reformas regulatorias para promover la divulgación y la gestión de los riesgos financieros derivados del cambio climático (riesgos transicionales y físicos), el agotamiento de los recursos,

la degradación ambiental y las cuestiones sociales, en particular de los planes de pensiones y seguros.

- **Presupuesto ecológico.** El gobierno ha finalizado la metodología para el presupuesto ecológico y piensa concluir el ejercicio de planificación para el primer semestre de este año. Esta iniciativa permitirá la incorporación de los aspectos del cambio climático en la planificación presupuestaria y contribuirá al cálculo de la brecha financiera existente para apoyar las inversiones en adaptación y mitigación del cambio climático.
- **Canal de proyectos de alto impacto.** Como parte de la estrategia de financiamiento sostenible, el gobierno está desarrollando un canal de proyectos de alto impacto que se financiará con fondos ecológicos internacionales para garantizar un uso eficiente de estos recursos en proyectos de alto impacto para el desarrollo sostenible, así como el diseño de la arquitectura financiera que dará soporte al canal de proyectos en el largo plazo.
- **Rendición de cuentas.** Revisar el desempeño de los fondos fiduciarios existentes (fondos y fideicomisos) dirigidos a proyectos ambientales y de cambio climático e incluir criterios basados en resultados para rastrear el progreso de los compromisos nacionales y la rendición de cuentas de los flujos financieros.

Bibliografía

- Acemoglu, D. and J. Robinson (2008), “The role of institutions in growth and development”, [71]
Working Paper, No. 10, Commission on Growth and Development, Washington DC,
<http://www.growthcommission.org>.
- Ahmad, E., M. Best and C. Pöschl (2012), “Tax reforms in the presence of informality in [55]
developing countries: Incentives to cheat in Mexico”, *Asia Research Centre Working Paper*,
No. 56, <http://www.lse.ac.uk/collections/AsiaResearchCentre>.
- Ajzenman, N., S. Galiani and E. Seira (2015), “On the distributive costs of drug-related [95]
homicides”, *The Journal of Law and Economics*, Vol. 58/4, pp. 779-803,
<http://dx.doi.org/10.1086/685075>.
- Akgun, O., D. Bartolini and B. Cournède (2017), “The capacity of governments to raise taxes”, [53]
OECD Economics Department Working Papers, No. 1407, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/6bee2df9-en>.
- Alcaraz, C. (2019), “Effects of inflation on poverty in Mexico”, *Banco de México Working [28]
Paper*, No. forthcoming, Banco de México.
- Alcaraz, C. (2019), “Income inequality and inflation: Evidence from Mexico”, *Banco de México [29]
Working Paper*.
- Alcaraz, C., D. Chiquiar and A. Salcedo (2012), “Remittances, schooling, and child labor in [5]
Mexico”, *Journal of Development Economics*, Vol. 97/1, pp. 156-165,
<http://dx.doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2010.11.004>.

- Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), “Towards a better understanding of the informal economy”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 873, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kgb1mf88x28-en>. [14]
- Aranda, L. (2019), “New technologies and their potential applications to old social problems in Mexico: A preamble for discussion”, in *OECD Economic Survey of Mexico: Key Research Findings*, OECD Publishing, Paris, (forthcoming). [58]
- Araújo, S. (2019), “OECD indicators of trade policies: How does Mexico compare?”, in *OECD Economic Survey of Mexico: Key Research Findings*, OECD Publishing, Paris, (forthcoming). [24]
- Araújo, S., T. Chalaux and D. Haugh (2018), “Who’s in your export market?: The changing pattern of competition in world trade”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1526, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d777efc3-en>. [1]
- Araújo, S. and M. Hitschfeld Arriagada (2019), “A bird’s eye view of Mexico’s recent trade performance”, in *OECD Economic Survey of Mexico: Key Research Findings*, OECD Publishing, Paris, (forthcoming). [2]
- Arlinghaus, J. and K. van Dender (2017), “The environmental tax and subsidy reform in Mexico”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 31, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a9204f40-en>. [106]
- Baldwin, E., Y. Cai and K. Kuralbayeva (2018), “To build or not to build? Capital stocks and climate polic”, *Centre for Climate Change Economies and Policy Working Paper*, No. 325, Gratham Research Institute on Climate Change and the Environment, <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/01/Working-Paper-290-Baldwin-et-al-1.pdf>. [114]
- Banco de México (2018), *Informe trimestral julio-septiembre 2018*, Banco de México, <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B59EC89F8-15C7-9526-8E46-48B52C302626%7D.pdf>. [30]
- Banco de México (2018), *Reporte sobre el sistema financiero octubre 2018*, Banco de México, <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/%7B0B4861B7-2810-7FE9-88FE-2427C182512A%7D.pdf>. [32]
- Banco de México (2018), *Reporte sobre las economías regionales octubre-diciembre 2017*, Banco de México, <http://www.anterior.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reportes-sobre-las-economias-regionales/%7B04EAE050-A8B1-DA42-9060-2BC2664ACBAA%7D.pdf>. [22]
- Banco de México (2015), *Informe trimestral abril-junio 2015*, Banco de México, <http://www.anterior.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B38767B01-F0B6-9749-4A00-A5FD82E7BABA%7D.pdf>. [21]
- Baranzini, A. and S. Carattini (2017), “Effectiveness, earmarking and labeling: Testing the acceptability of carbon taxes with survey data”, *Environmental Economics and Policy Studies*, Vol. 19/1, pp. 197-227, <http://dx.doi.org/10.1007/s10018-016-0144-7>. [112]

- Bartolini, D., S. Stossberg and H. Blöchliger (2016), “Fiscal decentralisation and regional disparities”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1330, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5j1pq7v3j237-en>. [68]
- Baumol, W. (1990), “Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive”, *Journal of Political Economy*, Vol. 98/5, pp. 893-921. [78]
- Bento, A., M. Jacobsen and A. Liu (2014), *Environmental policy in presence of an informal sector*, http://works.bepress.com/antonio_bento/25. [107]
- Bilbiie, F. (2008), “Limited asset markets participation, monetary policy and (inverted) aggregate demand logic”, *Journal of Economic Theory*, Vol. 140/1, pp. 162-196, <http://dx.doi.org/10.1016/J.JET.2007.07.008>. [36]
- Bilbiie, F. and R. Straub (2013), “Asset market participation, monetary policy rules, and the great inflation”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 95/2, pp. 377-392, http://dx.doi.org/10.1162/REST_a_00254. [38]
- Blinder, A. et al. (2008), “Central bank communication and monetary policy: A survey of theory and evidence”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 46/4, pp. 910-945, <http://dx.doi.org/10.1257/jel.46.4.910>. [31]
- Chang, H. (2006), “Understanding the relationship between institutions and economic development: Some key theoretical issues”, *WIDER Working Paper*, No. 2006/5, UNU-WIDER, Helsinki, <https://www.wider.unu.edu/publication/understanding-relationship-between-institutions-and-economic-development>. [70]
- Chateau, J., R. Bibas and E. Lanzi (2018), “Impacts of green growth policies on labour markets and wage income distribution: A general equilibrium application to climate and energy policies”, *OECD Environment Working Papers*, No. 137, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ea3696f4-en>. [109]
- Climate Action Tracker (2018), *Climate Action Tracker*, <https://climateactiontracker.org/>. [113]
- COFECE (2018), *Plan estratégico 2018-2021*, Comisión Federal de Competencia Económica,, <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/12/PLAN-ESTRATEGICO-2018-2021.pdf>. [43]
- COFECE (2014), *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados: Resumen ejecutivo*, Comisión Federal de Competencia Económica, Mexico City, <https://www.cofece.mx/cofece/images/Estudios/ResumenEjecutivo26-09-14.pdf#pdf>. [42]
- Colciago, A. (2011), “Rule-of-thumb consumers meet sticky wages”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 43/2-3, pp. 325-353. [37]
- CONAIF (2018), *Reporte nacional de inclusión financiera 9*, Consejo Nacional de Inclusión Financiera, <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%209.pdf>. [39]

- CONAIF (2017), *Reporte nacional de inclusión financiera 8*, Consejo Nacional de Inclusión Financiera, [41]
<https://www.cnbv.gob.mx/inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%208.pdf>.
- CONEVAL (2018), *Evolución del valor de la canasta alimentaria*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, [65]
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>.
- CONEVAL (2016), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2016*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, [56]
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2016.aspx>.
- Cox-Edwards, A. and E. Rodríguez-Oreggia (2009), “Remittances and labor force participation in Mexico: An analysis using propensity score matching”, *World Development*, Vol. 37/5, pp. 1004-1014, <http://dx.doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2008.09.010>. [4]
- Daude, C. and E. Stein (2007), “The quality of institutions and foreign direct investment”, *Economics & Politics*, Vol. 19/3, pp. 317-344, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0343.2007.00318.x>. [73]
- Di Bartolomeo, G. and L. Rossi (2007), “Effectiveness of monetary policy and limited asset market participation: Neoclassical versus Keynesian effects”, *International Journal of Economic Theory*, Vol. 3/3, pp. 213-218, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1742-7363.2007.00056.x>. [35]
- Diario Oficial de la Federación (2015), *Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo beneficio de los programas y proyectos de inversión*, [10]
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21174/Lineamientos_costo_beneficio.pdf.
- Diario Oficial de la Federación (2012), *Ley de Asociaciones Público Privadas*, [12]
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230740&fecha=16/01/2012.
- Díaz-Cayeros, A. (2016), “Fiscal federal and redistribution in Mexico”, in Greer, S., A. Trench and H. Elliott (eds.), *Federalism in Good Times and Bad*. [66]
- Dougherty, S. (2014), “Legal reform, contract enforcement and firm size in Mexico”, *Review of International Economics*, Vol. 22/4, pp. 825-844, <http://dx.doi.org/10.1111/roie.12136>. [76]
- Easterly, W. and S. Fischer (2001), “Inflation and the poor”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 33/2, pp. 160-78. [27]
- Égert, B. and P. Gal (2017), “The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework”, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2016/1, [117]
https://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2016-5jg1lqspxtvk.
- Ennis, S., P. Gonzaga and C. Pike (2017), “The effects of market power on inequality”, *Competition Policy International*, [9]
<https://www.competitionpolicyinternational.com/the-effects-of-market-power-on-inequality/>.

- Federal Law on Budget and Treasury Responsibility (2015), *Ley Federal de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria*, [11]
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_300316.pdf.
- Finkelstein Shapiro, A. and F. Mandelman (2016), “Remittances, entrepreneurship, and employment dynamics over the business cycle”, [3]
Journal of International Economics, Vol. 103, pp. 184-199, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jinteco.2016.10.001>.
- Fournier, J. and F. Fall (2015), “Limits to government debt sustainability”, [46]
OECD Economics Department Working Papers, No. 1229, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/5jrxv0fctk7j-en>.
- Gali, J., J. Lopez-Salido and J. Valles (2004), “Rule-of-thumb consumers and the design of interest rate rules”, [34]
Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 36/4, pp. 739-763,
<http://dx.doi.org/10.1353/mcb.2004.0064>.
- Gann, A. (2016), *The impact of judicial quality on firm size in Mexico*, Paris School of Economics. [77]
- Guillemette, Y. and D. Turner (2018), “The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060”, [89]
OECD Economic Policy Papers, No. 22, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/b4f4e03e-en>.
- Gupta, S., H. Davoodi and R. Alonso-Terme (1998), “Does corruption affect income inequality and poverty?”, [84]
IMF Working Paper, No. WP/98/76, International Monetary Fund, Washington DC, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf>.
- Hanappi, T. (2018), “Corporate effective tax rates: Model description and results from 36 OECD and non-OECD countries”, [49]
OECD Taxation Working Papers, No. 38, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a07f9958-en>.
- Hanson, G. (2010), “Why isn’t Mexico rich?”, [13]
Journal of Economic Literature, Vol. 48/4, pp. 987-1004, <https://www.jstor.org/stable/29779707>.
- Heissel, J., C. Persico and D. Simon (2019), “Does pollution drive achievement? The effect of traffic pollution on academic performance”, [103]
No. 25489, National Bureau of Economic Research, <https://www.nber.org/papers/w25489.pdf>.
- Herman, A. and A. Klemm (2017), “Financial deepening in Mexico”, [40]
IMF Working Paper, No. 17/19, IMF, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/01/30/Financial-Deepening-in-Mexico-44602>.
- IEA (2017), *Energy Policies Beyond IEA Countries: Mexico 2017*, International Energy Agency, Paris, <https://webstore.iea.org/energy-policies-beyond-iea-countries-mexico-2017>. [100]
- IEA (2016), *Re-powering markets: Market design and regulation during the transition to low-carbon power systems*, International Energy Agency, <https://webstore.iea.org/re-powering-markets>. [115]

- IMF (2018), “Mexico: 2018 Article IV”, *Country Report*, No. 18/307, International Monetary Fund, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/07/Mexico-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Staff-Statement-46343>. [18]
- IMF (2018), “Mexico: Fiscal transparency evaluation”, *Country Report*, No. 18/289, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/10/03/Mexico-Fiscal-Transparency-Evaluation-46282>. [47]
- IMF (2016), *Financial system stability assessment: Mexico*, International Monetary Fund, Washington DC, <http://imf.org/external/np/fsap/fssa.aspx>. [33]
- INECC (2018), *Costos de las contribuciones nacionalmente determinadas de México: Medidas sectoriales no condicionadas*, INECC, <http://www.gob.mx/inecc>. [104]
- Institute for Economics & Peace (2018), *Mexico Peace Index 2018: Mapping the evolution of peace and its drivers*, <http://www.economicsandpeace.org>. [94]
- ITF (2017), “Income inequality, social inclusion and mobility”, *Roundtable Report*, No. 164, International Transport Forum, Paris, <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/income-inequality-social-inclusion-mobility.pdf>. [101]
- ITF (2017), *Strategic Infrastructure Planning: International Best Practice*, International Transport Forum, Paris, <https://www.itf-oecd.org/strategic-infrastructure-planning>. [88]
- Jaitman, L. and I. Torre (2017), “A systematic approach to measuring the costs of crime in 17 Latin American and Caribbean Countries”, in Jaitman, L. (ed.), *The Costs of Crime and Violence New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, <http://www.iadb.org>. [93]
- Javorcik, B. and S. Wei (2009), “Corruption and cross-border investment in emerging markets: Firm-level evidence”, *Journal of International Money and Finance*, Vol. 28/4, pp. 605-624, <http://dx.doi.org/10.1016/J.JIMONFIN.2009.01.003>. [74]
- Kallbekken, S. and M. Aasen (2010), “The demand for earmarking: Results from a focus group study”, *Ecological Economics*, Vol. 69/11, pp. 2183-2190, <http://dx.doi.org/10.1016/J.ECOLECON.2010.06.003>. [110]
- Kallbekken, S., S. Kroll and T. Cherry (2011), “Do you not like Pigou, or do you not understand him? Tax aversion and revenue recycling in the lab”, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 62/1, pp. 53-64, <http://dx.doi.org/10.1016/J.JEEM.2010.10.006>. [111]
- Kurul, Z. and A. Yalta (2017), “Relationship between institutional factors and FDI flows in developing countries: New evidence from dynamic panel estimation”, *Economies*, Vol. 5/2, p. 17, <http://dx.doi.org/10.3390/economies5020017>. [75]
- Laeven, L. and C. Woodruff (2007), “The quality of the legal system, firm ownership, and firm size”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 89/4, pp. 601-614, <http://dx.doi.org/10.1162/rest.89.4.601>. [16]

- Le Clercq, J. and G. Rodríguez Sánchez Lara (2016), *Global Impunity Index Mexico IGI-MEX 2016*, Center of Studies on Impunity and Justice (CESIJ), <http://www.udlap.mx/cesij>. [86]
- Liu, C., T. Moldogaziev and J. Mikesell (2017), “Corruption and state and local government debt expansion”, *Public Administration Review*, Vol. 77/5, pp. 681-690, <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12711>. [82]
- Markandya, A., M. Gonzalez-Eguino and M. Escapa (2013), “From shadow to green: Linking environmental fiscal reforms to the informal economy”, *Energy Economics*, Vol. 40Sup. 1, pp. 108-118. [108]
- Martínez Trigueros, L. (1998), “El efecto de la inflación en la distribución del ingreso”, *Documento de Investigación*, No. 9806, Banco de México, <http://www.anterior.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7B5713C133-3FA7-179E-F854-8FF84F108BB2%7D.pdf>. [25]
- McKinsey Global Institute (2017), *Bridging infrastructure gaps: Has the world made progress?*, McKinsey & Company, <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Capital%20Projects%20and%20Infrastructure/Our%20Insights/Bridging%20infrastructure%20gaps%20has%20the%20world%20made%20progress/Bridging%20infrastructure%20gaps%20How%20has%20the%20world%20made%20progre>. [118]
- Meehan, L. (2019), “Selected competition issues in Mexico”, in *OECD Economic Survey of Mexico: Key Research Findings*, OECD Publishing, Paris, (forthcoming). [20]
- Meehan, L. (2019), “Selected infrastructure issues in Mexico”, in *OECD Economic Survey of Mexico: Key Research Findings*, OECD Publishing, Paris, (forthcoming). [87]
- O’Reilly, P. (2018), “Tax policies for inclusive growth in a changing world”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 40, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1fdafe21-en>. [54]
- OECD (2019), *From Poverty to Prosperity? Mexico’s Poverty Reduction Strategy in Comparative Perspective*, OECD Publishing (forthcoming), Paris. [57]
- OECD (2018), *Digital Platforms and Competition in Mexico*, OECD, <http://www.oecd.org/daf/competition/EN-WEB-REPORT-Digital-platforms-and-competition-in-Mexico.pdf>. [44]
- OECD (2018), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2018-en. [45]
- OECD (2018), *Getting it Right: Strategic Priorities for Mexico*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264292062-en>. [59]
- OECD (2018), *OECD Economic Outlook, Volume 2018 Issue 2*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-2-en. [23]

- OECD (2018), *OECD Territorial Reviews: Morelos, Mexico: Monitoring Progress and Special Focus on Accessibility*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264304482-en>. [67]
- OECD (2018), *Summary of the Proceedings of the OECD-Mexico Tax Policy Workshop October 2018*. [50]
- OECD (2018), *Taxing Wages 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2018-en. [52]
- OECD (2017), *Mexico's efforts to phase out and rationalise its fossil-fuel subsidies*, <https://www.oecd.org/site/tadffss/Mexico-Peer-Review.pdf>. [105]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en. [6]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [85]
- OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en. [63]
- OECD (2016), *OECD Reviews of Health Systems: Mexico 2016*, OECD Reviews of Health Systems, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264230491-en>. [60]
- OECD (2016), *OECD Reviews of Pension Systems: Mexico*, OECD Reviews of Pension Systems, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264245938-en>. [64]
- OECD (2015), *Measuring Well-being in Mexican States*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264246072-en>. [8]
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2015-en. [116]
- OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>. [19]
- OECD (2015), *OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264227293-en>. [69]
- OECD (2014), *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>. [48]
- OECD (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en>. [98]

- OECD/IDB/CIAT (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>. [51]
- OECD/IMCO (2013), *Strengthening Evidence-based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190450-en>. [72]
- OECD et al. (2014), *Achieving stronger growth by promoting a more gender-balanced economy: Report prepared for the G20 Labour and Employment Ministerial Meeting*, <https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/ILO-IMF-OECD-WBG-Achieving-stronger-growth-by-promoting-a-more-gender-balanced-economy-G20.pdf>. [7]
- Quah, J. (2017), “Singapore’s success in combating corruption: lessons for policy makers”, *Asian Education and Development Studies*, Vol. 6/3, pp. 263-274, <http://dx.doi.org/10.1108/AEDS-03-2017-0030>. [92]
- Ríos, V. (2018), “The Missing Reform: Strengthening the Rule of Law in Mexico”, in Ríos, V. and D. Wood (eds.), *The Missing Reform: Strengthening the Rule of Law in Mexico*, Wilson Center, Washington DC, <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-missing-reform-strengthening-the-rule-law-mexico>. [90]
- Ríos, V. (2017), “Crime and violence effects on economic diversity: The case of Mexico’s drug war”, https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/crimeanddiver2017_v4.pdf. [83]
- Romer, C. and D. Romer (1999), “Monetary policy and the well-being of the poor”, *Economic Review Q I*, pp. 21-49. [26]
- Rothstein, B. and J. Teorell (2015), “Getting to Sweden, Part II: Breaking with corruption in the nineteenth century”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 38/3, pp. 238-254, <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9477.12048>. [91]
- Roy, R. and N. Braathen (2017), “The Rising Cost of Ambient Air Pollution thus far in the 21st Century: Results from the BRIICS and the OECD Countries”, *OECD Environment Working Papers*, No. 124, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/d1b2b844-en>. [102]
- SEGOB (2018), *Modelo Óptimo de la Función Policial: Diagnóstico Nacional Sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas*, Secretaría de Gobernación, Mexico City, <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/actualizacion-del-modelo-optimo-de-la-funcion-policial>. [96]
- SHCP (2018), *Presupuesto de Gastos Fiscales 2018*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/340074/PGF_2018.pdf. [62]
- Shleifer, A. and R. Vishny (1993), “Corruption”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108/3, pp. 599-617, <http://dx.doi.org/10.2307/2118402>. [81]
- Sistema Nacional Anticorrupción (2019), *Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas: Actualización del 8 de febrero de 2019*, http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/Seguimiento_32SLA-08.02.2019.pdf. [99]

- Sobel, R. (2008), “Testing Baumol: Institutional quality and the productivity of entrepreneurship”, *Journal of Business Venturing*, Vol. 23/6, pp. 641-655, <http://dx.doi.org/10.1016/J.JBUSVENT.2008.01.004>. [79]
- Suárez-Enríquez, X. and Ú. Indacochea (2018), *A Fiscalía that Works in Mexico*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington DC, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/Report-Fiscalia-ENG.pdf>. [97]
- Sukiassyan, G. and J. Nugent (2008), “Associations versus registration as alternative strategies of small firms”, *Small Business Economics*, Vol. 31/2, pp. 147-161, <http://dx.doi.org/10.1007/s11187-007-9085-7>. [17]
- Sukiassyan, G. and J. Nugent (2005), “Efficiency of the legal system, regulation costs and firm strategies for achieving formality”, Department of Economics, University of Southern California, https://arefiles.ucdavis.edu/uploads/filer_public/2014/03/27/firm_formality.pdf. [15]
- Wasilczuk, J. and K. Stankiewicz (2017), “Unproductive entrepreneurship - The case of the Polish economy”, *GUT FME Working Paper Series A*, <https://ideas.repec.org/p/gdk/wpaper/45.html>. [80]
- World Bank (2016), *Mexico Public Expenditure Review*, World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/284151472615491033/pdf/AUS10694-WP-P150646-PUBLIC-UnitedMexicanStatesPublicExpenditureReviewFinalReportEnglish.pdf>. [61]

Anexo A. Reformas de políticas recientes

Cuadro A.1 Detalles de las reformas de políticas recientes

Área de política	Área y acciones de reforma
Política fiscal	<u>Impuesto sobre la Renta (ISR) de Personas Físicas</u> : la tasa máxima del ISR personal aumentó a 35% y se impusieron límites a las deducciones de impuestos. Se implantó un impuesto sobre ganancias de capital y dividendos de 10%. <u>Impuesto sobre la Renta (ISR) de Personas Morales o corporativo</u> : se impusieron límites a las amortizaciones fiscales y se eliminó el régimen fiscal que permitía a las empresas que pertenecían a un grupo empresarial presentar declaraciones conjuntas. Se suprimieron o reformaron diversas lagunas y exenciones que generaban la deducción acelerada de gastos en inversiones. Se modificó el tratamiento fiscal preferencial a las maquiladoras para hacerlo más neutral. En 2019, el ISR corporativo de la zona de la frontera norte se redujo como una medida temporal a dos años para estimular la actividad económica local. <u>Impuesto al Valor Agregado (IVA)</u> : ampliación de la base. En 2014 se derogaron las tasas reducidas de IVA en la región fronteriza, pero en 2019 se reinstauraron en forma temporal y se eliminaron las exenciones especiales a las maquiladoras. Se implementó un impuesto a los alimentos con alto contenido calórico y a las bebidas azucaradas. Informalidad: en 2014 se pusieron en marcha regímenes de incorporación fiscal (Régimen de Incorporación Fiscal, RIF) y de seguridad social para combatir la informalidad. Se eliminaron los subsidios a combustibles para transporte y se aumentó el impuesto especial sobre estos. En 2014 se introdujo un impuesto al carbono para combustibles fuera del sector transporte. En 2017 se reinstauró un crédito fiscal para I+D. En 2019 se eliminó la compensación universal mediante la cual los contribuyentes podrían compensar de manera automática un saldo a favor con un saldo cargo de IVA. <u>Economía digital</u> : a partir de abril de 2019 se requerirá a los proveedores de plataformas digitales que retengan el IVA y el impuesto sobre la renta a trabajadores de la “economía gig” que utilicen sus plataformas.
Federalismo fiscal	En 2014 se estableció en la Ley de Federalismo Fiscal un incentivo para que los municipios transfieran la administración del impuesto sobre la propiedad al gobierno estatal. Se unificaron las tasas de IVA en todos los estados. En 2016 se promulgó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios con el propósito de promover finanzas públicas sustentables, el uso responsable del diseño público, y reforzar la rendición de cuentas y la transparencia en el ámbito subnacional. En 2019 se eliminaron algunos componentes del Ramo 23 (fondos para transferencias discrecionales).
Sector financiero	En 2014 se realizaron reformas para fortalecer las facultades regulatorias de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), aumentar la competencia bancaria, fortalecer a la banca de desarrollo, mejorar y simplificar los procedimientos de quiebra y formalizar la incorporación de las normas de Basilea III. En 2016 se finalizó la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. En 2017 se estableció el marco regulatorio de la ley Fintech, en septiembre de 2018 se emitió una regulación secundaria inicial y se espera que en marzo de 2019 y marzo de 2020 se promulguen regulaciones secundarias adicionales. En enero de 2019 se anunció un plan del sector financiero de ocho puntos.
Política de competencia	En 2013 se crearon dos nuevas autoridades autónomas de competencia, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), con mayor independencia, recursos y facultades. En 2014 se promulgó una nueva Ley Federal de Competencia Económica, la cual otorgó nuevas atribuciones a las autoridades. Estas incluyeron la capacidad de regular el acceso a instalaciones esenciales, realizar estudios de mercado y llevar a cabo “inspecciones sorpresa”. Las sanciones penales a los cárteles se han reforzado. Se crearon tribunales especializados de competencia. Los recursos relacionados con la legalidad de las acciones de la COFECE y el IFT ya no tienen efecto suspensivo. Sin embargo, como parte de medidas de autoridad amplia, en el presupuesto de 2019 se redujeron los recursos y los límites máximos de salarios para todas las secretarías y entidades públicas, y lo mismo se hizo en los casos de la COFECE y el IFT.
Reforma regulatoria	Se tomaron varias medidas que formaron parte del programa Justicia Cotidiana, el cual se puso en marcha en todos los estados (incluyendo la participación del gobierno federal con los gobiernos estatales y municipales para simplificar licencias de negocios y permisos de construcción, reducir las cargas administrativas locales y diagnosticar la reforma regulatoria en los sectores clave. En febrero de 2017 se aprobó una reforma constitucional para establecer una política nacional sobre mejora regulatoria. En mayo de 2018 se promulgó la Ley General de Mejora Regulatoria, instrumento que establece las obligaciones y responsabilidades que los gobiernos estatales y municipales deberán seguir para mejorar su marco regulatorio.

Telecomunicaciones y radiodifusión	En 2013 se conformó una nueva entidad reguladora (el IFT) con autoridad exclusiva para la regulación y la ejecución de normas de competencia en las industrias de telecomunicaciones y medios; el IFT tiene una gama de nuevas capacidades regulatorias para fomentar la competencia. Al IFT se le otorgó la responsabilidad de determinar la existencia de operadores preponderantes e imponer las medidas necesarias para garantizar la competencia. En 2019 se suspendió la licitación de la Red Troncal y se emprendió la iniciativa Internet para Todos, dirigida a mejorar la conectividad en ubicaciones desfavorecidas que no cuentan con ella o en donde es muy baja.
Mercado energético	Como parte de la reforma energética de 2013, se crearon nuevos reguladores del sector (con independencia jurídica y autonomía presupuestaria). En 2016 se separaron de manera legal la red de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y las actividades de generación de energía. En 2014 se convirtió a Pemex en una “empresa estatal productiva” con un mejor gobierno corporativo. En 2019 se anunciaron planes para fortalecer a PEMEX y apuntalar su presupuesto. La reforma energética de 2013 abrió el acceso a inversionistas nacionales y extranjeros a los sectores de exploración, producción y transporte de petróleo y de gas, así como a la refinación y comercialización de hidrocarburos. A fines de 2018 se anunció que se respetarían los contratos existentes, pero se pospondrían las nuevas licitaciones. En 2017 se liberalizaron los precios al menudeo de los combustibles. A fines de 2018 se creó el Plan Nacional de Refinación, orientado a alcanzar la generación autosuficiente de energía mediante la rehabilitación de las seis refinerías de PEMEX y la construcción de una nueva. A principios de 2019 se canceló la cuarta subasta de energías renovables.
Mercado laboral y combate a la informalidad	La Reforma Laboral de 2012 reconoce nuevas modalidades de contratación y empleo como el trabajo temporal, el teletrabajo, el trabajo por hora y la subcontratación. En junio de 2014 una reforma constitucional elevó la edad mínima laboral de 14 a 15 años. En 2016 se aprobó una enmienda constitucional para reformar la negociación colectiva y la garantía de representación sindical. La reforma transfiere la administración de los asuntos relacionados con el empleo de las juntas de conciliación y arbitraje a los tribunales laborales. Propone también la creación de un organismo federal descentralizado de conciliación con autonomía de gestión y presupuesto, con facultades nacionales para el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales. En seguimiento a la reforma constitucional aprobada en febrero de 2017, con respecto a la administración de justicia laboral, se presentaron iniciativas para reformar la legislación secundaria y promover este tema.
Sistema electoral	Después de la reforma de 2014 al artículo 41 de la Constitución mexicana, ahora se permite la reelección de diputados federales, senadores, alcaldes y diputados locales. Se establecieron reglas para aumentar la igualdad de género (por ejemplo, listas nacionales de representación proporcional en cada partido).
Calidad de la educación	En 2012, una reforma constitucional hizo de la educación de calidad un derecho para todos los mexicanos. También en 2012 se otorgó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) autonomía constitucional sobre la evaluación del sistema mexicano de educación obligatoria. En 2013 se aprobaron tres propuestas legislativas complementarias: la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y reformas a la Ley General de Educación. Por otra parte, en 2013 el Servicio Profesional Docente estableció un sistema de evaluación del profesorado. En 2017 se implementó un Nuevo Modelo Educativo, el cual reforma el programa de la educación obligatoria para asegurar que los estudiantes sean capaces de desarrollar las competencias requeridas en el siglo XXI. Otras acciones de política incluyen trabajar de manera continua para aumentar la cobertura de todos los niveles educativos, con énfasis en las transiciones, la permanencia y la conclusión de los estudios; fortalecer la autonomía de la gestión escolar por medio de la creciente participación de los padres al aumentar el número de consejos de participación social activa, y continuar invirtiendo en infraestructura educativa; poner en práctica la Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales, armonizando el plan de estudios y las prácticas docentes con los requerimientos del Nuevo Modelo Educativo; constituir un Sistema Nacional de Educación Media Superior que integre y articule los 33 subsistemas existentes que apuntan a reforzar la continuidad de las trayectorias educativas, así como a reducir las cargas administrativas. En 2019, el modelo para la evaluación docente se ha reemplazado por uno nuevo basado en la observación de la enseñanza en el salón de clases, y el análisis de prácticas para mejorar el aprendizaje del alumno.
Sistema judicial y seguridad	Se tomaron medidas que forman parte del programa Justicia Cotidiana (por ejemplo, juicios orales mercantiles). En 2014 se adoptó en todos los estados y a nivel federal un nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales y en 2016 se hicieron más modificaciones a dicho instrumento. En 2014, la Constitución se enmendó para remplazar a la Procuraduría General de la República por una Fiscalía General más autónoma. El primer Fiscal General de México fue nombrado en enero de 2019. El periodo de transición a los juicios penales contenciosos orales se completó a mediados de 2017. Se entregó al Senado una reforma constitucional para eliminar la inmunidad presidencial con la cual los presidentes se protegen contra un proceso penal. La Cámara de Diputados aprobó una reforma para ampliar los delitos por los cuales el gobierno puede confiscar propiedades para incluir, entre otros, corrupción y robo de combustible, y las reformas ahora serán consideradas por las legislaturas de los estados. La Cámara de Diputados aprobó la creación de una Guardia Nacional. Se está implementando un plan para combatir el robo de combustible.

Anticorrupción y transparencia	El Sistema Nacional Anticorrupción se creó para mejorar y facilitar la coordinación de la prevención, detección y sanción de la corrupción. Sin embargo, no se ha implementado del todo. La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) incrementó las sanciones para los involucrados en actos de corrupción, y obliga a los servidores públicos a dar a conocer sus declaraciones de impuestos, presentar declaraciones patrimoniales y declarar conflictos de intereses. Se estableció un sistema de auditoría nacional para armonizar las políticas y las competencias en materia de anticorrupción e integridad en todo México. Se inició un sistema que permite a los ciudadanos presentar quejas y denuncias de corrupción y dar seguimiento a los casos. En 2015 se promulgó la Ley General de Transparencia y los estados han cumplido con los nuevos requerimientos.
Sistema de innovación	En enero de 2013 se creó la Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en la Oficina de la Presidencia, la cual ha coordinado la Estrategia Digital Nacional. En 2014 se aumentó el presupuesto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en cerca de 20%. En el Programa Especial de CTI 2014-2018 se estableció el objetivo de aumentar el gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) en 1% del PIB para 2018. La Ley de Zonas Económicas Especiales se aprobó en 2016 y se firmaron acuerdos para siete zonas de este tipo. Se puso en marcha la Red Compartida, mercado al por mayor de redes móviles.
Modernización de la agricultura	El programa PROAGRO, que arrancó en 2013, reformó los subsidios agrícolas. El perfeccionamiento técnico de las tierras de riego (Programa de Tecnificación del Riego) otorga subsidios para la introducción de tecnología de riego en los terrenos agrícolas. El programa de parques y clústeres agrícolas (Sistema Nacional de Agroparques) se estableció para otorgar subsidios para el diseño, la construcción y la operación de agroparques en las zonas con potencial agrícola. En 2019 se instauraron precios mínimos garantizados de cinco productos agrícolas para pequeños productores.
Seguro de desempleo, pensiones y prestaciones sociales	En 2014 arrancó Prospera (programa renovado de transferencias de efectivo) con mejores vínculos con la educación, la capacitación y el empleo formal, y con el propósito de promover la autosuficiencia. El plan de programas sociales (incluido Prospera) está actualmente bajo revisión. Las iniciativas que se anunciaron a principios de 2019 incluyen un programa de becas y capacitación para los jóvenes, la universalización de las pensiones y el aumento al doble del monto pagado, microcréditos sin intereses para pequeños emprendedores y un programa especial de transferencias de efectivo y becas para residentes de comunidades donde la incidencia del robo de combustible es alta.
Sistema de salud	Aumentó el acceso a la atención de salud a través del Sistema de Protección Social en Salud (incluido el Seguro Popular). En 2013 se lanzó la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes. En 2016, el secretario de salud, el ISSSTE, el IMSS y tres estados firmaron el Acuerdo Nacional hacia la Universalización de los Servicios de Salud. El número de acuerdos para intercambiar servicios de salud entre instituciones ha aumentado. Hay mayor integración y mejora en el área de compras del sistema de salud a través de las actividades de la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos e Insumos para la Salud de naturaleza monopólica, así como la compra consolidada de medicamentos y equipo médico para todas las instituciones que coordina el IMSS
Planeación urbana	Establecimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018.

Fuente: Varias fuentes, entre ellas OECD (2015_[116]); OECD (2017_[6]); OECD (2018_[59]).

Anexo B. Cuantificación del impacto de las reformas estructurales

El modelo a largo plazo de la OCDE incluye proyecciones basadas en diferentes escenarios de política (Guillemette and Turner, 2018^[89]). Esto abarca elecciones de política en áreas en las que México y otras economías emergentes tienden a rezagarse (por ejemplo, educación y calidad institucional), así como en áreas en las que los países avanzados de la OCDE cuentan con mucha heterogeneidad (por empleo, regulaciones del mercado de productos y políticas de innovación).

El modelo a largo plazo integra el trabajo empírico reciente de la OCDE sobre los efectos de la reforma estructural (Égert and Gal, 2017^[117]), pero analiza una ventana de reforma más prolongada y choques de política más generales. El modelo a largo plazo se utiliza aquí pues muchos de los choques de política específicos en reformas del modelo de corto plazo son más pertinentes para los países de la OCDE de ingresos altos.

Un escenario de referencia establece el crecimiento proyectado en una situación “sin cambio de política”, aunque sí incorpora la probable evolución de los niveles educativos con base en la demografía y el trayecto promedio de expansión educativa en otros países (que aumentaría los años promedio de escolaridad de México de 9.2 en 2017 a 11.8 años en 2060). En áreas en las que México actualmente se desempeña muy por debajo de la mediana de la OCDE, el choque de políticas lo lleva a este nivel, en tanto que en otras área en las que México se acerca más a la mediana de la OCDE, dicho choque lo conduce al nivel actual de los países más avanzados de la OCDE (McKinsey Global Institute, 2017^[118]). Por consiguiente, los siguientes escenarios de reforma se comparan con el de referencia:

- Mejorar la gobernanza para alcanzar la mediana de la OCDE en 2060 (medida por el indicador de Estado de derecho del Banco Mundial)
- Incrementar el logro educativo hasta alcanzar a los países más avanzados de la OCDE (promedio de los cinco países punteros) en 2040 y reducir el coeficiente de Gini al nivel promedio de la OCDE para 2060
- Mejorar las regulaciones del mercado de productos hasta alcanzar a los países más avanzados de la OCDE en 2030
- Aumentar el gasto en investigación y desarrollo hasta alcanzar la mediana de la OCDE en 2030
- Elevar la inversión pública en 1.3 puntos porcentuales del PIB a partir de 2025

Estos escenarios sugieren que poner en práctica estas reformas de manera combinada podría aumentar el PIB per cápita de México 12% en 2030 en comparación con el escenario “sin cambio de política” (Gráfica 36). Las ganancias se deben sobre todo al incremento de la eficiencia laboral (es decir, productividad) (Gráfica 36), y a una gran contribución del capital por trabajador. La contribución de un mayor empleo es mucho menor. Si bien hay un importante margen para que México aumente sus niveles de empleo, en particular entre las mujeres (Gráfica 7), la productividad y la intensidad de capital son canales más

importantes para las políticas específicas examinadas. Las reformas del mercado laboral, que habrían causado mayor impacto en la tasa de empleo, no se analizan utilizando el modelo a largo plazo en el caso de México. En primer lugar, las intervenciones de política que pueden modelarse a menudo son menos pertinentes dadas las características particulares del sistema mexicano. Por ejemplo, el modelo estima que incrementar la tasa de reemplazo del seguro de desempleo afectaría negativamente la tasa de empleo. No obstante, México carece de una prestación o sistema de seguro de desempleo y podría, de hecho, ser una alternativa propicia para el crecimiento al mitigar los costos personales de la pérdida de empleo en comparación con el sistema actual de altos e inciertos costos de despido y las tan limitadas condiciones para los despidos justificados de trabajadores formales permanentes. Más aún, todas las políticas laborales modeladas aplican solamente a los trabajadores formales. Sin embargo, dado que más de la mitad de la fuerza laboral mexicana trabaja en la informalidad, las políticas laborales modeladas afectarán los costos relativos y, por consiguiente, los incentivos para contratar a trabajadores formales contra los informales.

Por otra parte, hay algunas importantes reservas respecto a los resultados presentados. No se toman en cuenta de manera explícita los aspectos complementarios de política. Por ejemplo, las mejoras en gobernanza pueden tener un impacto incluso mayor de lo que el modelo sugiere debido a la importancia de la calidad institucional para la implementación de otras reformas de política.

Una reserva más concreta tiene que ver con el tamaño de la compensación que se estima obtener del aumento de la inversión pública. El tamaño del cambio de política elegido representó un aumento de la inversión pública de 1.3 puntos porcentuales del PIB al año, que se basa en las estimaciones del McKinsey Global Institute (2017_[118]) de qué se necesitaría para cerrar la brecha de infraestructura en México. Este incremento aporta una compensación muy pequeña en términos de PIB per cápita en el modelo. El modelo estima una relación entre una medida de flujo de la inversión pública y el PIB per cápita. No obstante, dado el bajo acervo inicial de infraestructura en México, es probable que se subestime el rendimiento marginal de la inversión pública. De nuevo, tampoco se incluyen en el modelo importantes aspectos complementarios, pues la falta de infraestructura puede crear un cuello de botella que impide mejorar en varias áreas. Por ejemplo, una infraestructura digital optimizada puede contribuir al crecimiento incluyendo al facilitar el desarrollo de la economía digital, fomentar la innovación y la adopción de tecnología, y abrir opciones para una mejor prestación de numerosos servicios, desde los financieros hasta los sociales y educativos, entre otros. Un mejor transporte puede sustentar el crecimiento ecológico, impulsar la productividad y elevar las oportunidades en materia de educación y empleo de buena calidad para los ciudadanos.

Capítulo temático

Capítulo 1. Impulsar el crecimiento incluyente

Los niveles del PIB per cápita de México son aún los más bajos de la OCDE, lo cual refleja las bajas tasas de crecimiento derivadas sobre todo del deficiente desempeño en términos de productividad laboral. Para lograr la convergencia hacia una mejor calidad de vida y mayor bienestar, es necesario que México instaure reformas estructurales en materia de políticas públicas que puedan generar un crecimiento sólido, sostenible e incluyente. Por consiguiente, en este capítulo se abordan políticas que impulsen la productividad y reduzcan la desigualdad para así ofrecer prosperidad para todos los mexicanos.

Reducir la elevada informalidad es un área prioritaria y requerirá acciones coordinadas en relación con las regulaciones fiscales, empresariales y laborales, así como en la red de seguridad social, con el fin de armonizar más los incentivos para la formalización y para dirigir los recursos hacia empresas (formales) más productivas. Optimizar los resultados en el área educativa sentará las bases para tener empleos formales de calidad, así como actividades de producción y exportación de un mayor valor agregado. Si bien se ha mejorado en cuanto al acceso a la educación, se requiere redoblar esfuerzos para elevar la calidad, en especial en la atención educativa a la primera infancia (AEPI), reasignar los recursos a los niveles educativos más bajos y dar prioridad a escuelas en zonas en condición de pobreza y a estudiantes de entornos desfavorecidos. Mejorar la planificación urbana y el transporte ayudaría a elevar el potencial de productividad de las ciudades del país y a mejorar los resultados relativos al medio ambiente. Crear mecanismos conjuntos de gobierno metropolitano para prestar servicios públicos integrados incrementaría también la eficacia del gasto público y fomentaría el bienestar de los ciudadanos.

Las habilidades de las mujeres son aún una fuente de potencial desaprovechado para elevar el crecimiento y la inclusión, y reducir la pobreza. Las desigualdades inician en una etapa temprana, ya que el alto porcentaje de mujeres jóvenes que no estudian, ni trabajan, ni están en formación (NiNi), les impide acceder a empleos formales de buena calidad más adelante. Es recomendable que las políticas actuales orientadas a bajar el elevado porcentaje de NiNi se centren en las mujeres. Aumentar la oferta de atención educativa a la primera infancia incrementaría la participación de las mujeres en el mercado laboral y a la vez mejoraría el rendimiento educativo.

Impulsar la productividad y compartir en mayor medida los beneficios del crecimiento para incrementar la prosperidad para todos

Los niveles del PIB per cápita de México son aún los más bajos de la OCDE, lo cual refleja las bajas tasas de crecimiento debidas sobre todo a un deficiente rendimiento de la productividad laboral. Tras perder terreno, en la última década el PIB per cápita de México ha convergido con lentitud hacia el promedio de la OCDE. Sin embargo, esta reciente mejora ha sido impulsada por aumentos relativamente grandes en el uso de mano de obra, en tanto que el crecimiento de la productividad laboral no ha sido suficientemente fuerte para impulsar su convergencia hacia otros países de la OCDE (Gráfica 1.1). Por consiguiente, potenciar la productividad es fundamental para elevar la calidad de vida de todos los mexicanos.

Asimismo, la productividad será cada vez más importante a medida que el bono demográfico se desvanece. Se prevé que la tasa de dependencia en la vejez aumentará de 9.8 en 2015 a 29.2 en 2050. En breve se requerirán ganancias en productividad para alcanzar un crecimiento más sólido. Además, será importante compartir estas ganancias más ampliamente para bajar los muy altos niveles de desigualdad (Gráfica 1.2a).

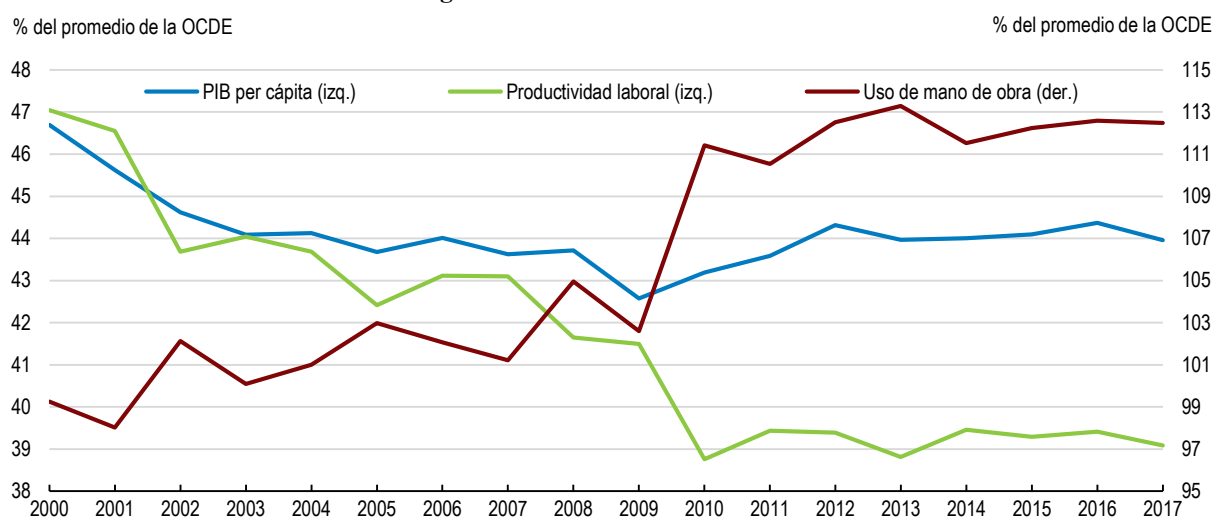
No obstante, hay margen para elevar el crecimiento al incrementar también la participación de la mujer en la fuerza laboral. Se ha logrado avanzar con los años, pues dicha participación subió de 36% en 1990 a 47% en 2017. Sin embargo, se mantiene como la segunda más baja entre los países de la OCDE y es significativamente menor que la de los hombres, de 82% (Gráfica 1.2b). Muchos obstáculos impiden que las mujeres formen parte de la fuerza laboral. La desigualdad empieza temprano: las mujeres predominan entre los jóvenes que no estudian ni trabajan ni están en formación (NiNi). Las políticas para reducir las altas tasas de deserción escolar deberían orientarse en particular hacia las mujeres (véase la sección “Elevar el rendimiento educativo para combatir la informalidad e impulsar el capital humano”). El plan podría incluir ampliar la atención educativa a la primera infancia (AEPI), dado que la maternidad es el principal factor impulsor de la condición de NiNi y la tasa de embarazos de adolescentes de México es aún la más alta de los países de la OCDE (OECD, 2017^[1]). Reducir los altos niveles de inseguridad también ayudaría a mejorar la asistencia a la escuela y la participación en el Mercado laboral (Gráfica 1.3).

Otro obstáculo enfrentado por las mujeres en el ámbito laboral es la aún baja prestación de servicios de atención educativa a la primera infancia. México ha avanzado considerablemente en ampliar el acceso a este nivel educativo, pero la demanda aún supera por mucho la oferta (OECD, 2017^[1]). La tasa de matrícula de niños menores de cuatro años de edad es particularmente baja. Aumentar la oferta de servicios AEPI de buena calidad es prioritario. Se trata de una política beneficiosa para todos, propicia para incrementar el crecimiento mediante la inclusión de las mujeres en el mercado laboral, para disminuir la desigualdad de género y para reducir la tasa de pobreza (incluidos los niños, pues el empleo de las madres se relaciona con fuerza con la pobreza infantil en todos los países), así como para potenciar el rendimiento educativo y aminorar la desigualdad de ingresos en el futuro (véase la sección “Elevar el rendimiento educativo para combatir la informalidad e impulsar el capital humano”). Es necesario también alargar el horario de la jornada preescolar para los niños de tres a cinco años de edad, pues la mayoría de los programas actuales son de solo medio día. En estas circunstancias resulta preocupante en especial la reducción a la mitad de la línea presupuestaria gubernamental para Estancias Infantiles, un programa orientado a financiar la atención a niños de madres que trabajan en el sector informal. Los recortes presupuestarios se debieron al abuso en el uso de los fondos detectado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la corrupción detectada en

algunas instalaciones. El gobierno se propone cambiar a un sistema de atención educativa a la primera infancia unificado y desvinculado de la condición laboral de los padres, aumentar la cobertura en zonas marginadas, y elevar la participación de niños con discapacidad e indígenas, medidas que se acogen con beneplácito. Sin embargo, es muy probable que dicho recorte presupuestario reduzca la participación de las mujeres en el mercado laboral, con lo que bajará aún más el ingreso de los hogares más vulnerables y se dejará a algunos niños sin atención educativa.

Las normas culturales también son importantes. Por tradición, a las mujeres se les considera como responsables de dar atención y cuidados. Las mujeres mexicanas desempeñan más de tres cuartos de todo el trabajo doméstico no remunerado y el cuidado de los niños en su hogar —lo que representa una de las mayores cargas de trabajo no remunerado de la OCDE— y estas horas que dedican a trabajar sin remuneración limitan el tiempo que podrían destinar al trabajo remunerado. La cultura de los horarios de trabajo prolongados refuerza los roles de género tradicionales, ya que los padres tienen más probabilidad que las madres de pasar largas jornadas en el trabajo (OECD, 2017^[1]).

Gráfica 1.1. El crecimiento no ha sido lo suficientemente sólido para posibilitar la convergencia hacia niveles de vida más altos



Nota: PIB per cápita y productividad laboral relativos al promedio de la OCDE en términos de dólares estadounidenses (USD) ajustados a la paridad del poder adquisitivo (PPA). La productividad laboral es el PIB por hora trabajada. El uso de mano de obra equivale a horas trabajadas per cápita.

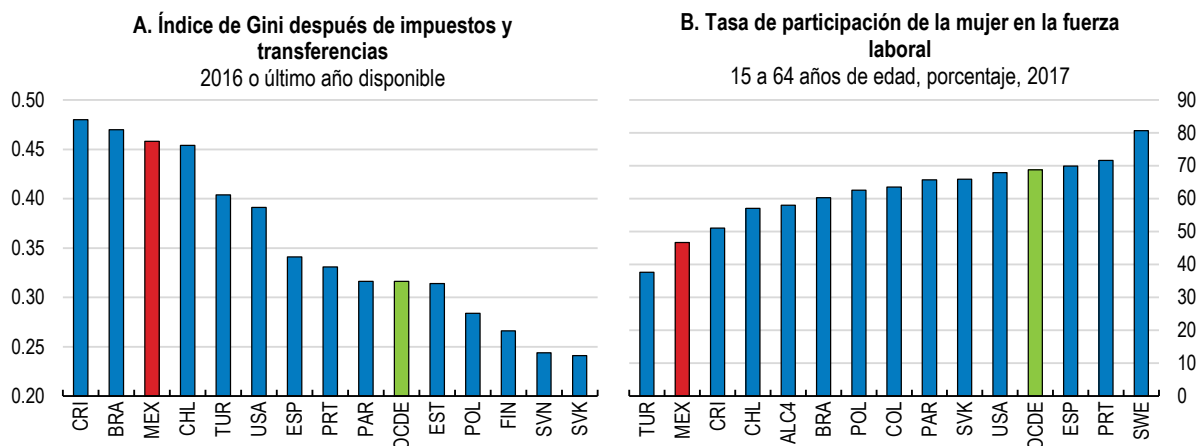
Fuente: OECD Productivity Database (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956850>

En el futuro, el gobierno podría también cambiar a un uso de los permisos por incapacidad parental más equitativo en términos de género, como se recomendó en el Estudio Económico de México de 2017 (OECD, 2017^[2]). Las madres elegibles que tienen empleos formales tienen derecho a 12 semanas de incapacidad por maternidad cubierta con fondos públicos, en tanto que los padres elegibles tienen derecho a cinco días de permiso por paternidad pagados por el empleador. Estas cifras se encuentran entre las más bajas de la OCDE y el hecho de que el permiso por paternidad sea pagado por el empleador y no por el gobierno probablemente limita la utilización del permiso por parte de los padres. Un número cada vez mayor de países de la OCDE están cambiando para reservar periodos no transferibles de permiso parental con goce de sueldo exclusivamente para uso por parte de los padres (OECD, 2016^[3]). Esa medida ayudaría también a reducir el papel tradicional de

las mujeres como cuidadoras. México podría también reforzar la aplicación de los cambios recientes en la legislación que frenan la discriminación por género en el ámbito laboral, como se recomienda en el Estudio Económico de México de 2017 (OECD, 2017^[2]).

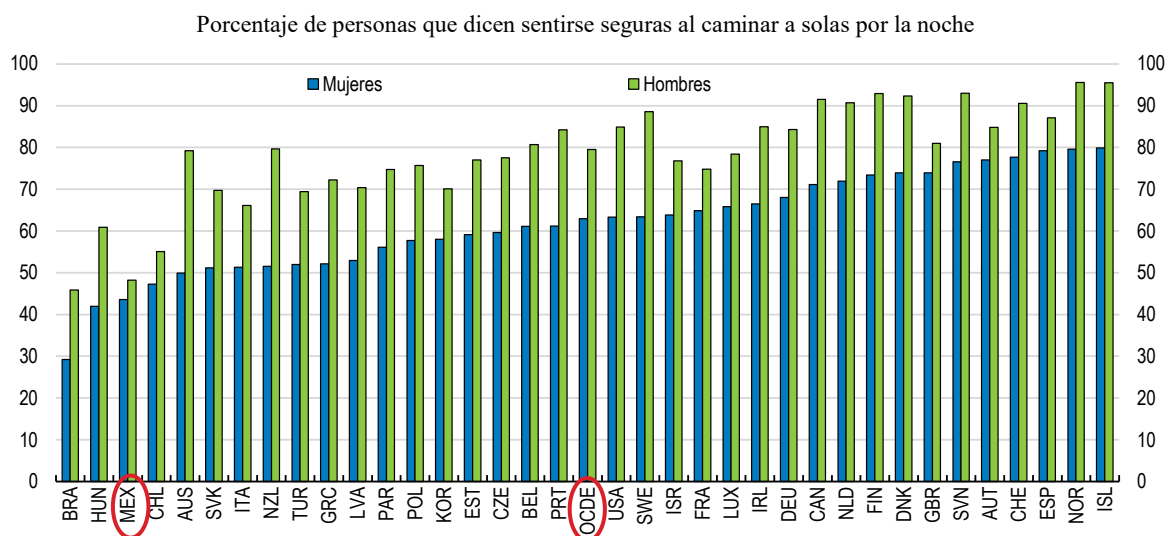
Gráfica 1.2. La desigualdad es alta y el mercado laboral podría ser más incluyente



Nota: OCDE se refiere al promedio simple de todos los países de la OCDE para el último año con información disponible. ALC4 se refiere al promedio simple de Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. PAR se refiere al promedio simple de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el más bajo PIB per cápita ajustado al PPA: Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía.
Fuente: OECD Income Distribution and Poverty Database (base de datos) y OECD Social Protection and Well-being Database (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956869>

Gráfica 1.3. La seguridad es baja, lo cual perjudica a las mujeres en particular



Nota: PAR es el promedio no ponderado de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el más bajo PIB per cápita ajustado al PPA: Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía. El periodo de referencia es el promedio de tres años de 2014 a 2016 para todos los países.
Fuente: OECD Better Life Index (Tu Índice para una Vida Mejor de la OCDE).

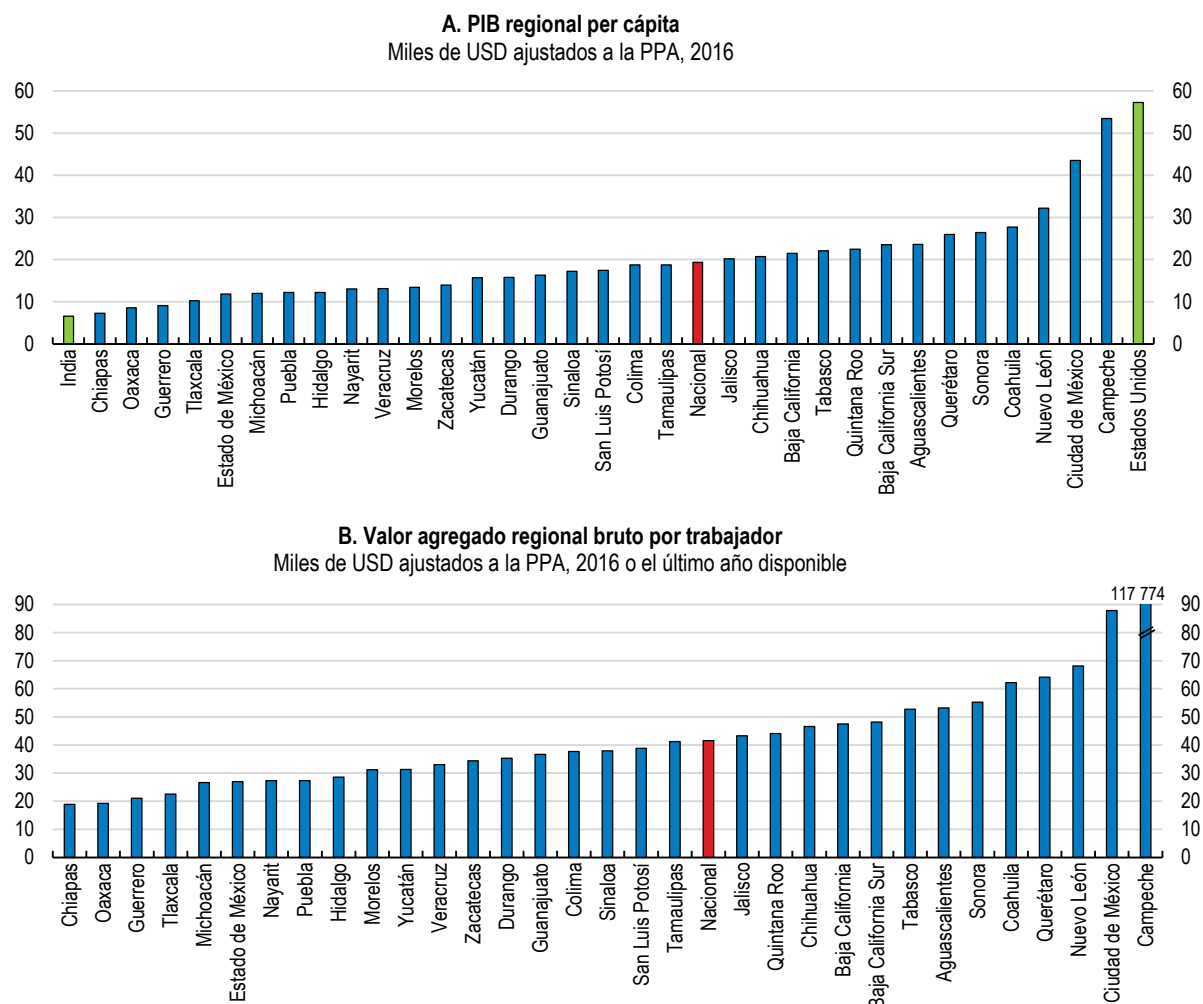
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956888>

La marcada diversidad del PIB per cápita y el rendimiento de la productividad entre las regiones contribuye también a los altos niveles de desigualdad de México. Los niveles de Campeche son casi tan altos como los de Estados Unidos y más de seis veces que los de Chiapas (Gráfica 1.4). Ello refleja en parte las diferencias en las estructuras industriales. Los estados con sectores de uso intensivo de capital y recursos no renovables, como Campeche, tienden a registrar altos niveles de ingresos y productividad. Algunos estados, en particular los ubicados en el norte, también han tendido a beneficiarse de manera desproporcionada de los vínculos comerciales y de inversión con Estados Unidos, en tanto que los estados del sur tienden a tener un menor nivel de desarrollo y a depender más de actividades y estructuras económicas tradicionales.

El acceso desigual a oportunidades para la población indígena de México es otro obstáculo a un crecimiento más incluyente. Los indígenas representan un porcentaje importante de la población: 21.5% se autoidentifican como indígenas y 6.5% de los mexicanos de tres años de edad o más hablan una lengua indígena (OECD, 2019^[4]). Más de tres cuartos de la población indígena vive en condición de pobreza, en comparación con 41% de la población no indígena, y la tasa de pobreza extrema es cerca de seis veces mayor entre la población indígena (CONEVAL, 2017^[5]). Los mexicanos de origen indígena tienen un rendimiento educativo mucho menor que los no indígenas. Casi una quinta parte de la población indígena de más de 15 años de edad es analfabeta, en comparación con 6% de la población no indígena (OECD, 2018^[6]). De acuerdo con el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA), pese a las mejoras alcanzadas, los estudiantes indígenas de 15 años de edad que hablan una lengua distinta del español en casa tienen un rendimiento en lenguaje 64 puntos menor que el de otros estudiantes. En 2015, de las personas indígenas de 25 a 64 años de edad, solo 6.6% había finalizado la educación terciaria y solo 9.7% había finalizado la educación media superior, en comparación con 18.7% y 19.6%, respectivamente, para el resto de la población (OECD, 2019^[4]). Los resultados obtenidos en el mercado laboral son también más bajos entre la población indígena. La tasa nacional de actividad fue de 50.3% en 2015, en tanto que la de la población indígena fue de 43.9% (CDI, 2015^[7]). Alrededor de 53% de la población empleada ganan más de dos veces el salario mínimo, mientras que solo 30% de la población indígena gana esa cantidad (OECD, 2019^[4]). El nuevo gobierno ha asumido el firme compromiso de fomentar la inclusión de la población indígena y es recomendable evaluar las futuras iniciativas de política en relación con resultados concretos establecidos como objetivos.

Se requiere emprender reformas estructurales de política para evitar las trampas de pobreza que provocan que las personas poco calificadas y con escaso acceso a oportunidades queden limitadas a empleos de baja productividad y baja remuneración, lo que a su vez reduce la productividad agregada y agrava aún más la desigualdad. Poner en marcha un “círculo virtuoso” requerirá reformas coordinadas y concertadas en diversas áreas de política que ofrezcan oportunidades beneficiosas para todos en términos de productividad e inclusión. Este capítulo se centra en dos áreas de política que ayudarán a las personas a realizar su potencial y sienta las bases para un fortalecido crecimiento futuro de la productividad: lograr que los mercados laborales sean más incluyentes, en particular al reducir la informalidad, y mejorar los resultados y la equidad en el ámbito de la educación. Asimismo, analiza la manera de reforzar las políticas urbanas para fomentar el desarrollo sostenible y la productividad, y a la vez mejorar los resultados ambientales y el bienestar de los ciudadanos.

Gráfica 1.4. Las diferencias regionales en PIB per cápita y productividad son grandes



Fuente: OECD Regional Statistics and Productivity (bases de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956907>

La informalidad propicia en gran medida la deficiente asignación de recursos

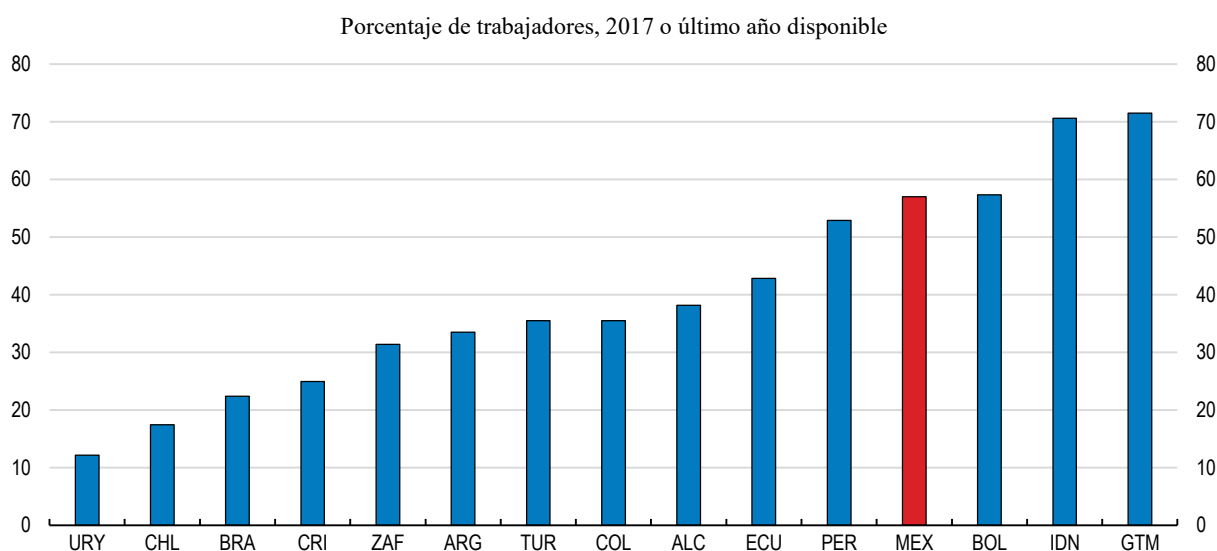
Pese a las mejoras paulatinas logradas con el tiempo, la informalidad, sector al que pertenece el 60% de los trabajadores, es aún alta según los estándares internacionales (Gráfica 1.5; Gráfica 1.6) y la economía informal representa casi una cuarta parte del PIB de México. Si bien la informalidad es generalizada, es alta en particular entre los trabajadores poco calificados y otros grupos vulnerables, como los empleados de tiempo parcial y los de mayor edad. La transformación estructural de la agricultura en industria y después en servicios no ha aminorado el fenómeno de la informalidad (Aranda and Araújo, 2019^[8]). Hay también considerables variaciones entre un estado y otro en cuanto a la proporción y las características de los trabajadores informales, que oscilan entre 30% en los estados del norte y casi 90% en los estados del sur. Este nivel persistentemente alto de informalidad impide la movilidad de los trabajadores, la asignación de recursos que fomenta la productividad y el acceso de los trabajadores a empleos de calidad (López-Calva

and Lustig, 2010^[9]; Busso, Fazio and Levy, 2012^[10]; Hoeller et al., 2012^[11]; Hsieh, 2015^[12]; OECD, 2018^[13]; Dougherty and Escobar, 2019^[14]; OECD, 2019^[15]).

La informalidad limita la asignación de recursos dirigida a fomentar la productividad, la cual propicia que los recursos fluyan hacia las empresas con alta productividad y se alejen de aquellas con baja productividad (Hsieh, 2015^[12]). Las pérdidas de productividad debido a la asignación inadecuada de recursos en México son altas en comparación no solo con otros países de la OCDE, sino también con otros mercados emergentes y con otros países de América Latina (Busso, Madrigal and Pagés, 2013^[16]; IMF, 2017^[17]). Esta asignación inadecuada de recursos entre las empresas mexicanas tiene también una dimensión regional con variaciones considerablemente grandes entre los estados en cuanto al grado de ganancias potenciales de productividad derivadas de una mejor asignación (Misch and Saborowski, 2018^[18]). La asignación inadecuada de recursos es mayor en los estados pobres del sur y está relacionada con mayores niveles de informalidad, delincuencia y corrupción, con la ineficacia de los sistemas jurídicos y la concentración del mercado, así como con el acceso insuficiente a infraestructura financiera y digital (Dougherty, 2014^[19]; Gann, 2016^[20]; IMF, 2017^[17]; Misch and Saborowski, 2018^[18]).

Las mejoras en productividad también reducirán la informalidad, ya que un número mayor de empresas podrá sobrevivir y soportar los costos adicionales de la formalidad relativos a la tributación y la regulación. Eso destaca la importancia de contar con marcos de política más amplios y complementarios que propicien el crecimiento de la productividad. Sin embargo, dado que en México hay fuertes incentivos regulatorios para continuar en la informalidad y que algunas formas de esta son legales, es importante tener cuidado con el paso de la informalidad a la baja productividad.

Gráfica 1.5. La informalidad es alta según los estándares internacionales



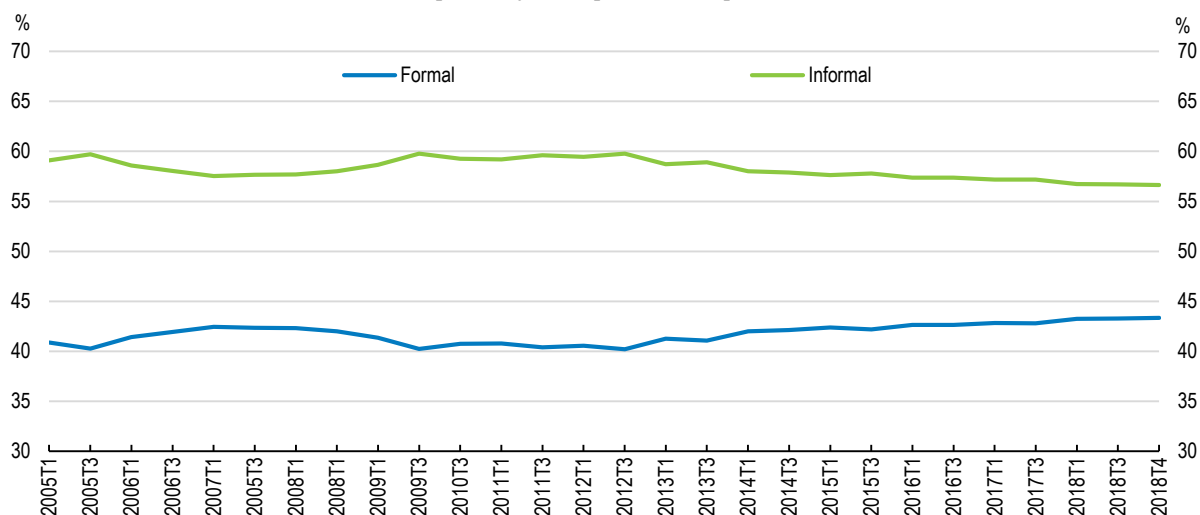
Fuente: SEDLAC e INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956926>

Las diferentes formas que asume la informalidad en México destacan aún más la complejidad del tema y la necesidad de un enfoque de política multidimensional. En México existen tres tipos generales de trabajadores: formales, informales pero legales e

informales e ilegales a la vez. Los trabajadores asalariados que han firmado un contrato con una empresa que cumple con la regulación laboral y con sus obligaciones fiscales son formales. Los trabajadores asalariados contratados por empresas que no cumplen con dichas obligaciones son informales e ilegales. Los trabajadores no asalariados son informales, bien sea por ser autoempleados o por tener un contrato tipo que no obliga a la empresa en la cual trabajan a cumplir con regulaciones que solo aplican en el caso de los trabajadores asalariados (Levy, 2018^[21]).

Gráfica 1.6. La informalidad permanece alta
Como porcentaje de la población empleada total



Nota: Hay una interrupción en los datos sobre informalidad para el T1 2010.

Fuente: Cálculos de la OCDE con base en datos proporcionados por INEGI (ENOE).

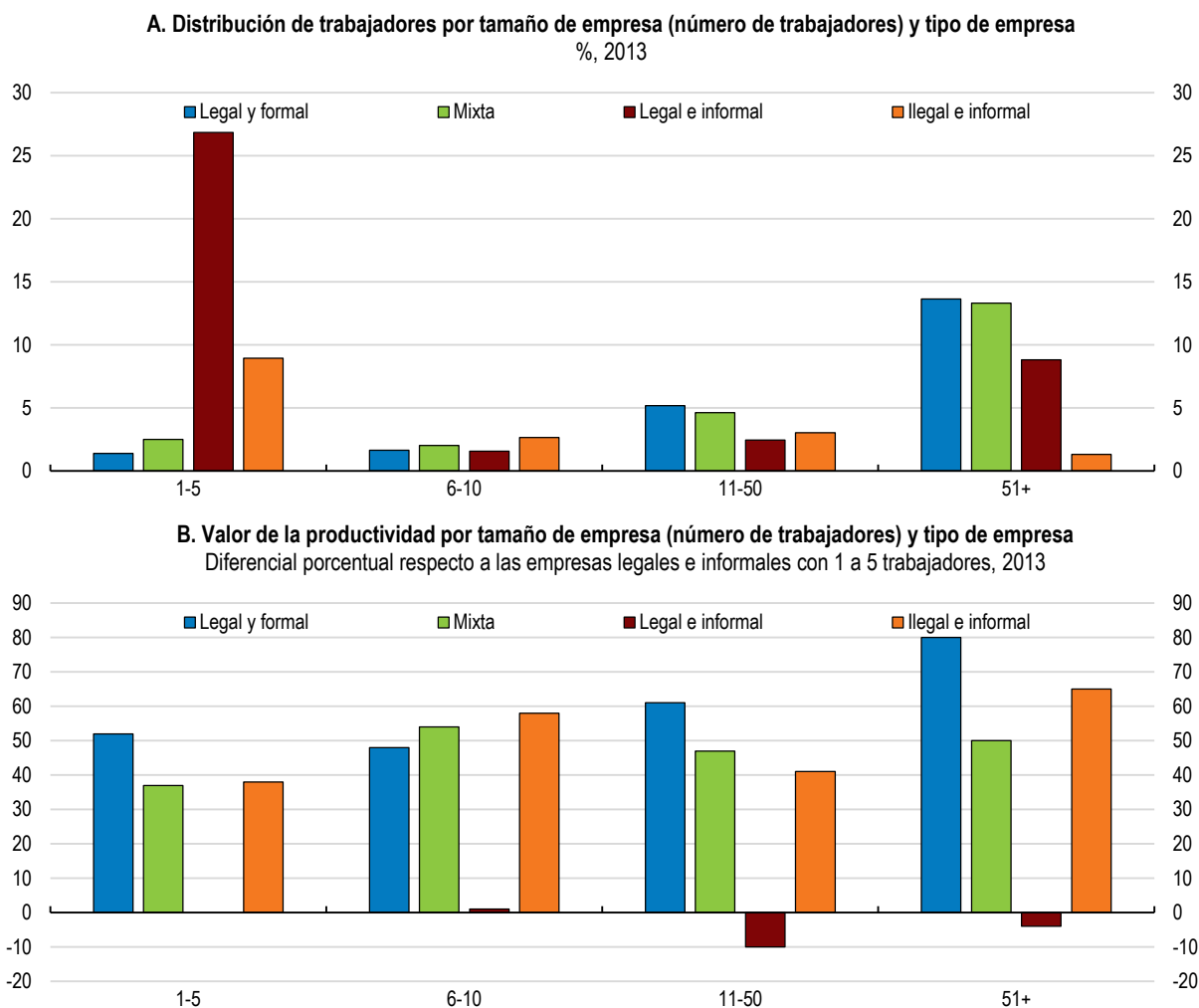
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933956945>

Las diferentes formas que asume la informalidad en México destacan aún más la complejidad del tema y la necesidad de un enfoque de política multidimensional. En México existen tres tipos generales de trabajadores: formales, informales pero legales e informales e ilegales a la vez. Los trabajadores asalariados que han firmado un contrato con una empresa que cumple con la regulación laboral y con sus obligaciones fiscales son formales. Los trabajadores asalariados contratados por empresas que no cumplen con dichas obligaciones son informales e ilegales. Los trabajadores no asalariados son informales, bien sea por ser autoempleados o por tener un contrato tipo que no obliga a la empresa en la cual trabajan a cumplir con regulaciones que solo aplican en el caso de los trabajadores asalariados (Levy, 2018^[21]).

A su vez, hay cuatro tipos de empresas: las que contratan solo a trabajadores formales (plenamente formales), las que usan una mezcla de contratos asalariados y no asalariados (mixtas), las empresas cuyos trabajadores son no asalariados en su totalidad (informales y legales) y aquellas cuyos trabajadores son asalariados en su totalidad pero que no cumplen con sus obligaciones (informales e ilegales). Las empresas informales pero legales representan casi tres cuartas partes del total de empresas, aunque emplean solo a cerca del 40% de los trabajadores debido a su pequeño tamaño promedio (Gráfica 1.7a). Aun cuando sus trabajadores no gozan de derechos laborales ni de protección social, las empresas no infringen ninguna obligación legal en este respecto. Dichas empresas tienen también una productividad extremadamente baja en comparación con otras (Gráfica 1.7b), lo cual indica

que no sobrevivirían si compitieran en igualdad de condiciones con empresas formales y destacaran el tema de la asignación inadecuada de recursos derivada de la informalidad. Otra señal que preocupa es que, en promedio, los trabajadores y el capital de estas empresas han crecido con más rapidez que en otros tipos de empresas, lo cual implica que esta asignación inadecuada de recursos se ha agravado con el tiempo (Gráfica 1.8).

Gráfica 1.7. A las empresas informales pero legales corresponde un gran porcentaje de recursos, pero tienen los niveles de productividad más bajos

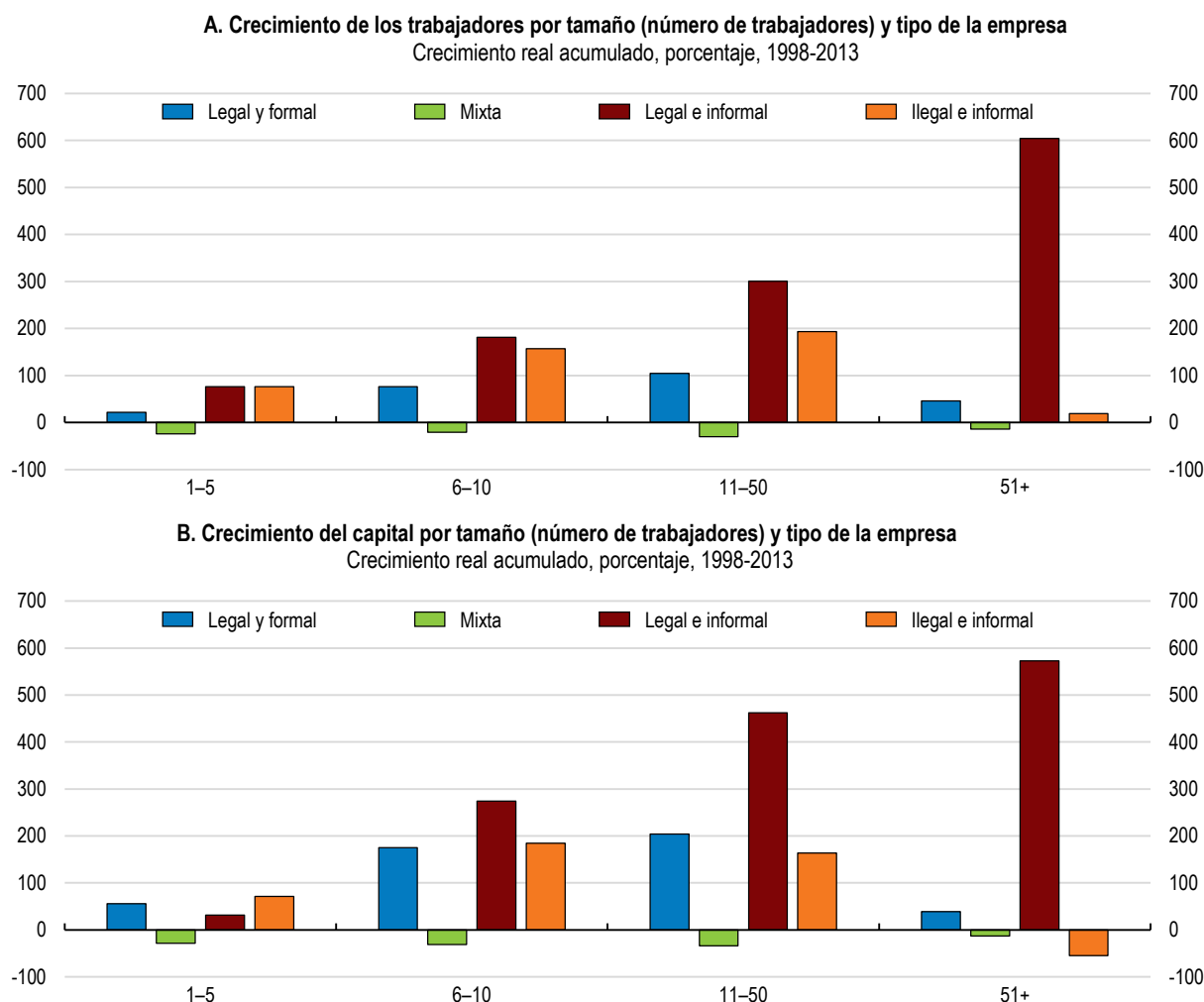


Nota: Las empresas "legales y formales" emplean solo a trabajadores asalariados y legales. Las empresas "mixtas" emplean a algunos trabajadores asalariados y legales y a algunos informales no asalariados. Las empresas "legales e informales" contratan a trabajadores informales no asalariados. Las empresas "ilegales e informales" contratan a trabajadores asalariados ilegales.

Fuente: Levy (2018^[21]), *Under-rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956964>

Gráfica 1.8. Las empresas informales pero legales de baja productividad muestran el crecimiento de recursos más rápido



Nota: Las empresas "legales y formales" emplean solo a trabajadores asalariados y legales. Las empresas "mixtas" emplean a algunos trabajadores asalariados y legales y a algunos informales no asalariados. Las empresas "legales e informales" contratan a trabajadores informales no asalariados. Las empresas "ilegales e informales" contratan a trabajadores asalariados ilegales.

Fuente: Levy (2018^[21]), *Under-rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933956983>

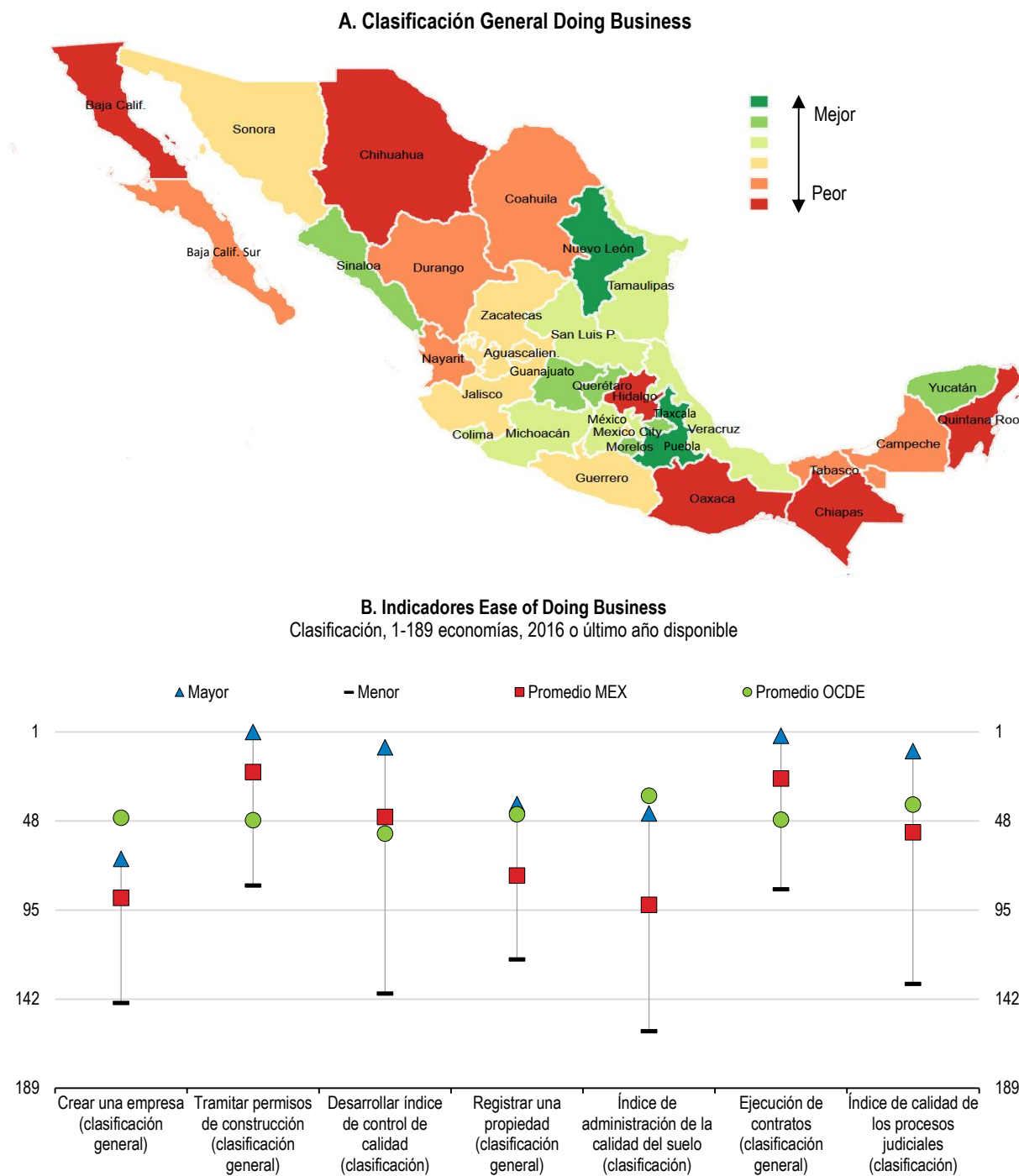
Para destacar más las interacciones de política, algunas acciones recientes podrían contribuir a la informalidad de no ser complementadas con reformas que aumenten el atractivo de formalizarse. Los aumentos al salario mínimo y las intenciones de aumentar la protección social con un sistema de atención de salud universal, pensiones universales más altas (PAM, Pensiones para Adultos Mayores) y otros servicios públicos actualmente fragmentados de acuerdo con la condición laboral, como la atención educativa de la primera infancia, aumentarán los costos relativos y reducirán los beneficios relativos del empleo formal. Si bien estas políticas se dirigen a mejorar la inclusión y a reducir la desigualdad, su eficacia se debilitará si tienen el efecto no deseado de elevar la informalidad.

Aumentar el atractivo de ingresar a la formalidad y reforzar el cumplimiento de las obligaciones mitigaría estos riesgos. Serán sumamente beneficiosos los planes para fortalecer la capacidad del Sistema de Administración Tributaria (SAT), y también sería útil coordinar las bases de datos actuales, por ejemplo, entre las dependencias de seguridad social y las recaudadoras de impuestos (véanse las “Perspectivas Clave de Políticas”). También resultaría provechoso contar con una mayor coordinación entre las entidades responsables de realizar inspecciones fiscales y laborales, por ejemplo, al obligar a los inspectores fiscales a informar sobre presuntas infracciones a las regulaciones laborales y a establecer mecanismos de coordinación más firmes. Por otra parte, reducir la informalidad en el sector público también representaría un ejemplo para otros actores, pues 17% de los servidores públicos pertenecen a la informalidad y hay grandes diferencias entre un estado y otro (Aranda and Araújo, 2019^[8]). Como se analizó en esta sección, reducir la carga regulatoria para las empresas, mejorar las regulaciones de protección del empleo, bajar los impuestos sobre el trabajo, así como supervisar y evaluar las iniciativas emprendidas con anterioridad para reducir la informalidad, también deberían incorporarse en la estrategia integral que se requiere para estimular la formalización.

Reducir la informalidad mediante la reducción de los obstáculos para el emprendimiento y simplificación de los procedimientos regulatorios

México ha adoptado medidas importantes orientadas a reducir los obstáculos para el emprendimiento y simplificar los procedimientos regulatorios, incluso mediante una mayor utilización de las plataformas electrónicas. La mayor parte de los avances en este sentido se han alcanzado a nivel federal (COFEMER, 2017^[22]), en tanto que en el subnacional prevalecen muchas cargas regulatorias, con grandes variaciones regionales (Gráfica 1.9). La recién promulgada Ley General de Mejora Regulatoria ampliará las reformas al nivel subnacional e incluirá una base de datos integral de los procedimientos administrativos empresariales en todos los niveles de gobierno. El siguiente reto será poner en marcha la reforma. En el futuro, México podría explorar la posible armonización de los procedimientos regulatorios entre los estados y municipios para reducir los costos de cumplir con ellos.

Gráfica 1.9. La facilidad para hacer negocios varía en gran medida entre los distintos estados de México



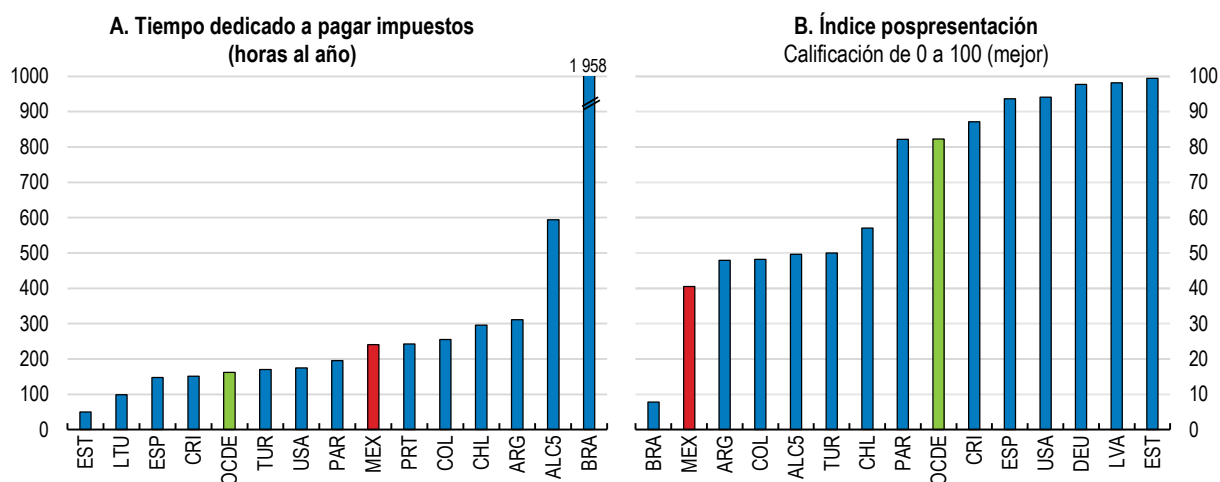
Nota: "Máxima" y "mínima" se refieren a las clasificaciones de los estados mexicanos. Los datos para estos corresponden a 2016.

Fuente: World Bank Doing Business Indicators y World Bank Doing Business in Mexico 2016.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933957002>

Un área particular con un considerable margen de mejora es el cumplimiento de las obligaciones fiscales. De acuerdo con los indicadores Doing Business del Banco Mundial, se requieren cerca de 241 horas al año para que una empresa mexicana de tamaño mediano prepare y presente su declaración fiscal y pague sus impuestos y aportaciones a la seguridad social (Gráfica 1.10a). Los costos posteriores a la declaración de impuestos son también altos y abarcan el tiempo empleado para acreditar la devolución de saldos a favor del IVA, obtener la devolución, solicitar una corrección del impuesto sobre la renta de personas morales y completar el trámite (Gráfica 1.10b). Por ejemplo, se requieren 42 semanas para obtener una devolución de IVA. Facilitar a las empresas la labor de cumplir con sus obligaciones fiscales reduciría uno de los obstáculos administrativos para la formalización.

Gráfica 1.10. Los costos del cumplimiento de las obligaciones fiscales son altos



Nota: ALC5 es el promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. PAR es el promedio no ponderado de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el menor PIB per cápita ajustado a la PPA: Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Turquía.

Fuente: World Bank Doing Business 2019.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933957021>

Mejorar las regulaciones de protección del empleo

Hay una gran brecha regulatoria entre los trabajadores no asalariados —que representan una forma legal de informalidad y no cuentan con protección laboral como restricciones para el despido y regulaciones sobre salarios mínimos— y los trabajadores formales. Se trata de una forma de empleo ampliamente usada y las empresas que emplean a estos trabajadores tienen bajos niveles de productividad promedio (Gráfica 1.7). De manera similar, en México hay un alto y creciente uso de la subcontratación, lo cual también tiene probabilidades de evitar los altos costos de contratar a trabajadores formales. La ley es ambigua con respecto a si es el empleador directo o la empresa de subcontratación quien está obligado a cubrir las aportaciones a la seguridad social para los trabajadores subcontratados (debido a lo cual son pocas las aportaciones que se pagan). El carácter civil de los contratos de subcontratación implica que dichos trabajadores no están sujetos a las leyes laborales, lo cual incluye la indemnización por despido. Tampoco tienen derecho a acceder a las disposiciones de reparto de utilidades que son obligatorias en el caso de los trabajadores formales, ni a los derechos de antigüedad que muchos trabajadores formales reciben. No pueden organizarse en sindicatos y no están sujetos siquiera a normas básicas

de salud y seguridad. Existen algunas disposiciones jurídicas para prevenir el abuso de la subcontratación, aunque no se aplican en la práctica.

Por añadidura, una manera más eficaz de atender el tema del alto costo de contratar a trabajadores formales en relación con trabajadores no asalariados y subcontratados sería reducir la brecha regulatoria entre estos grupos. Por ejemplo, esto podría implicar reformar el sistema de contratos laborales para contemplar formas de remuneración no salariales (como comisiones) con obligaciones fiscales y de salarios mínimos más acordes con las de los trabajadores asalariados. También podría involucrar seguir aumentando la capacidad de las empresas de utilizar contratos a plazo fijo para impulsar la flexibilidad, aunque se requeriría formularlos con cuidado para reducir al mínimo las diferencias regulatorias entre los contratos a plazo fijo y los permanentes.

También se precisará emprender reformas más amplias, incluso a las regulaciones de protección del empleo, pues de otra manera, la informalidad ilegal sencillamente sustituiría a esta forma legal. Los costos de despedir a un trabajador formal son altos (Gráfica 1.11). Los trabajadores solo pueden ser despedidos por motivos de desempeño y no por motivos económicos, lo cual es el primer factor que desalienta a los empleadores de contratar a trabajadores formales. Los procesos judiciales para solicitar el pago de una indemnización o la reinstalación son también prolongados y los resultados, muy inciertos e incongruentes, lo cual es costoso tanto para los trabajadores como para los empleadores (Levy, 2018^[21]).

Reducir los altos costos de un despido y a la vez instaurar un seguro de desempleo disminuiría los costos personales de la pérdida del empleo y mejoraría el ajuste de competencias al ofrecer a los trabajadores desplazados la oportunidad de encontrar un empleo adecuado. Ampliar los despidos justificados para incorporar razones económicas alentaría a las empresas a crear empleos formales, expandir sus operaciones e innovar. Poner en marcha procedimientos de resolución de controversias laborales que sean eficientes y se apliquen, incluidos mecanismos alternativos como el arbitraje, reduciría el tiempo, los costos y la incertidumbre relacionados con los despidos.

Aumentar la protección en materia de empleo para los trabajadores informales también disminuiría la brecha regulatoria entre los trabajadores formales e informales. Como primer paso, las normativas de salud y seguridad deberían aplicarse a todos los trabajadores. Para asegurar su eficacia, esto necesitaría acompañarse de una observancia más firme.

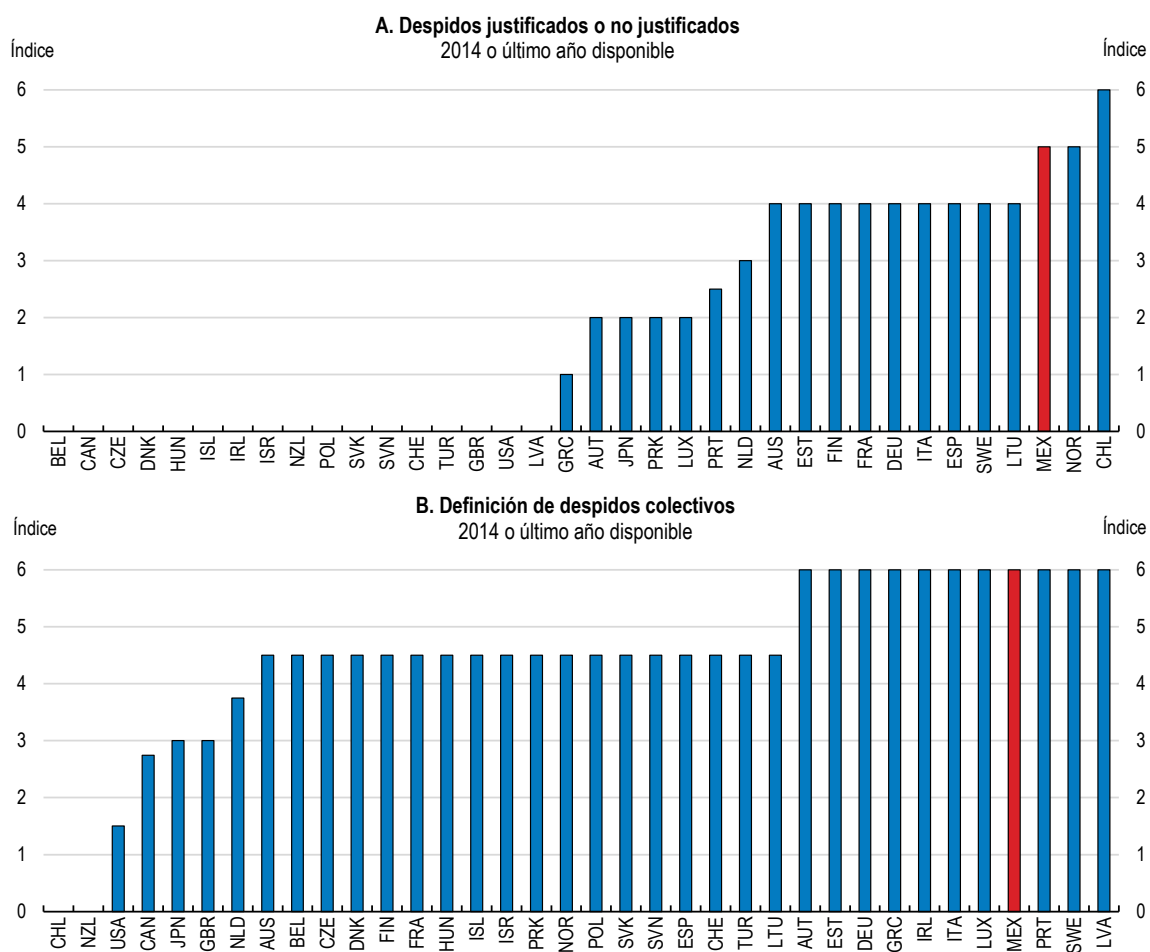
Reducir los impuestos sobre el trabajo

Los impuestos relativamente altos sobre el trabajo para los trabajadores con salarios bajos pueden frenar la formalización del empleo. En México las aportaciones a la seguridad social (ASS) constituyen un alto porcentaje de los costos laborales totales. Los costos de la formalización son altos en especial para los generadores de segundos ingresos, ya que las prestaciones de seguridad social de los trabajadores formales se extienden a los cónyuges, excepto los derechos de pensión. Dado que las tasas de sustitución son bajas (véanse las “Perspectivas Clave de Políticas”), esto no constituye un incentivo poderoso para la formalización del empleo de segundo ingreso. Aumentar la tasa de sustitución y reducir el periodo de aportación mínimo para gozar de derechos de pensión reforzaría los incentivos para la formalización.

Las empresas mexicanas que contratan a personas con ingresos bajos hacen frente a altas aportaciones a la seguridad social (ASS) en comparación con el promedio de la OCDE (Gráfica 1.12). Recurrir a trabajadores poco calificados, junto con la correspondiente baja productividad, pueden no compensar los costos laborales actuales y las empresas podrían

optar por contratar más bien a trabajadores informales. Además, las ASS también bajan como porcentaje de los costos laborales totales a medida que los ingresos aumentan, lo cual genera un sistema regresivo y desalienta aún más la contratación de trabajadores formales poco calificados en relación con aquellos con un mayor nivel de calificación. La tasa base de ASS es de 20.4% del salario mínimo, que equivale a una tasa total de ASS del empleador de cerca de 26.9% de los ingresos por trabajador con salario mínimo (y empleado en un sector con una clasificación promedio de riesgo en el sitio de trabajo). En comparación, para un trabajador que gane 50% del ingreso promedio (casi tres veces el salario mínimo), las ASS de los empleadores representan 14.0% de los costos laborales totales, y para los trabajadores que ganan más de 120% del promedio, representan menos de 10% de los costos laborales (Gráfica 1.12). Esto contribuye a explicar los altos niveles de informalidad, dado el alto porcentaje de trabajadores poco calificados (véase más adelante). Bajar las ASS para asalariados de ingresos bajos reduciría la regresividad y los frenos para contratar a asalariados formales de ingresos bajos. Más aún, como ya se analizó, en el caso de la subcontratación, es necesario aclarar quién está obligado a pagar las ASS (el empleador directo o la empresa de subcontratación). Estas medidas deberían complementarse en paralelo a una aplicación más vigorosa de la regulación.

Gráfica 1.11. Los altos costos de despido desalientan la creación de empleos formales



Nota: Escala: 0 (la regulación menos rigurosa) a 6 (la regulación más rigurosa).

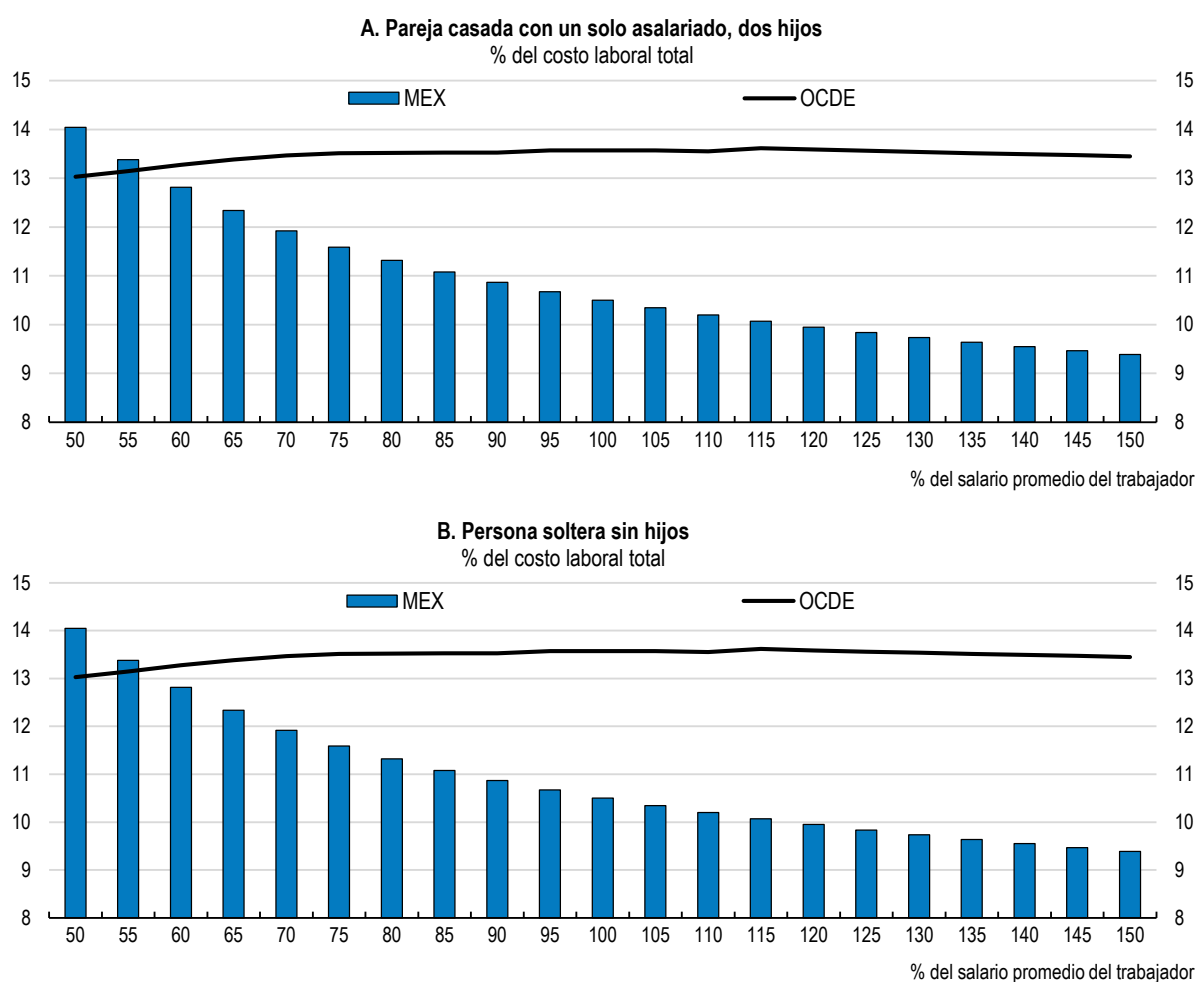
Fuente: OECD/IAB Employment Protection Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933957040>

Los pagos de ASS para asalariados de ingresos altos también son bajos en comparación con el promedio de la OCDE (Gráfica 1.12), aunque las prestaciones derivadas de dichas aportaciones en México son también relativamente escasas. A diferencia de los asalariados de ingresos bajos, aquellos con ingresos altos tienen más probabilidad de elegir por sí mismos ingresar a la informalidad, debido a que los costos de la formalidad superan los beneficios que ofrece. Por consiguiente, si bien aumentar las ASS para asalariados de ingresos más altos reduciría la regresividad, fortalecería los incentivos para que estos asalariados opten por sí mismos ingresar a la informalidad.

Gráfica 1.12. Las aportaciones a la seguridad social por parte de los empleadores son altas para los asalariados de ingresos bajos

Costos de seguridad social del empleador como porcentaje de los costos laborales totales por nivel de ingreso de los trabajadores, 2018



Nota: OCDE se refiere al promedio simple entre los miembros de la OCDE con información disponible. En el caso de México, el ingreso promedio del trabajador se calcula utilizando datos de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) -es decir, formales- y ascendió a 122 208 pesos mexicanos en 2018 (OECD, 2019^[23]), cifra alrededor de 5½ veces mayor que el salario mínimo de ese mismo año.

Fuente: OECD Public Sector, Taxation and Market Regulation Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933957059>

Supervisión y evaluación de políticas

En 2013 el gobierno puso en marcha importantes reformas fiscales y laborales para estimular la formalización laboral (Recuadro 1.1) y obtuvo cierto éxito en la parte inferior de la escala salarial (dos salarios mínimos o menos). Sin embargo, la tasa de informalidad es aún alta, lo cual puede tener que ver con el gran número de transiciones dentro y fuera de la informalidad. Sería útil evaluar el impacto de las recientes reformas sobre la creación de empleos formales estables, duraderos y de buena calidad.

Recuadro 1.1. Reformas laboral y fiscal emprendidas por México para fomentar la formalización

- Eliminación del “Impuesto Empresarial a Tasa Única” y el “Impuesto a los Depósitos en Efectivo”. La base impositiva del nuevo impuesto corporativo (ISR) se amplió para garantizar ingresos fiscales similares. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estima que la cantidad de cargas administrativas se redujo a la mitad.
- La creación del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que reemplazó al Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos), régimen condicionado al volumen de operación que dio paso a la evasión fiscal. El RIF permite la progresividad en la tributación para trabajadores independientes durante los primeros 10 años, transcurridos los cuales aplica el impuesto sobre la renta de las personas físicas en su totalidad.
- La creación del Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS) para reducir los pagos de seguridad social por parte de los microempresarios y sus trabajadores. Al igual que ocurre con el RIF, los subsidios disminuyen de manera progresiva con el tiempo, hasta que los participantes se integran al régimen general.

Fuente: SHCP (2018^[24]).

Elevar el rendimiento educativo para combatir la informalidad e impulsar el capital humano

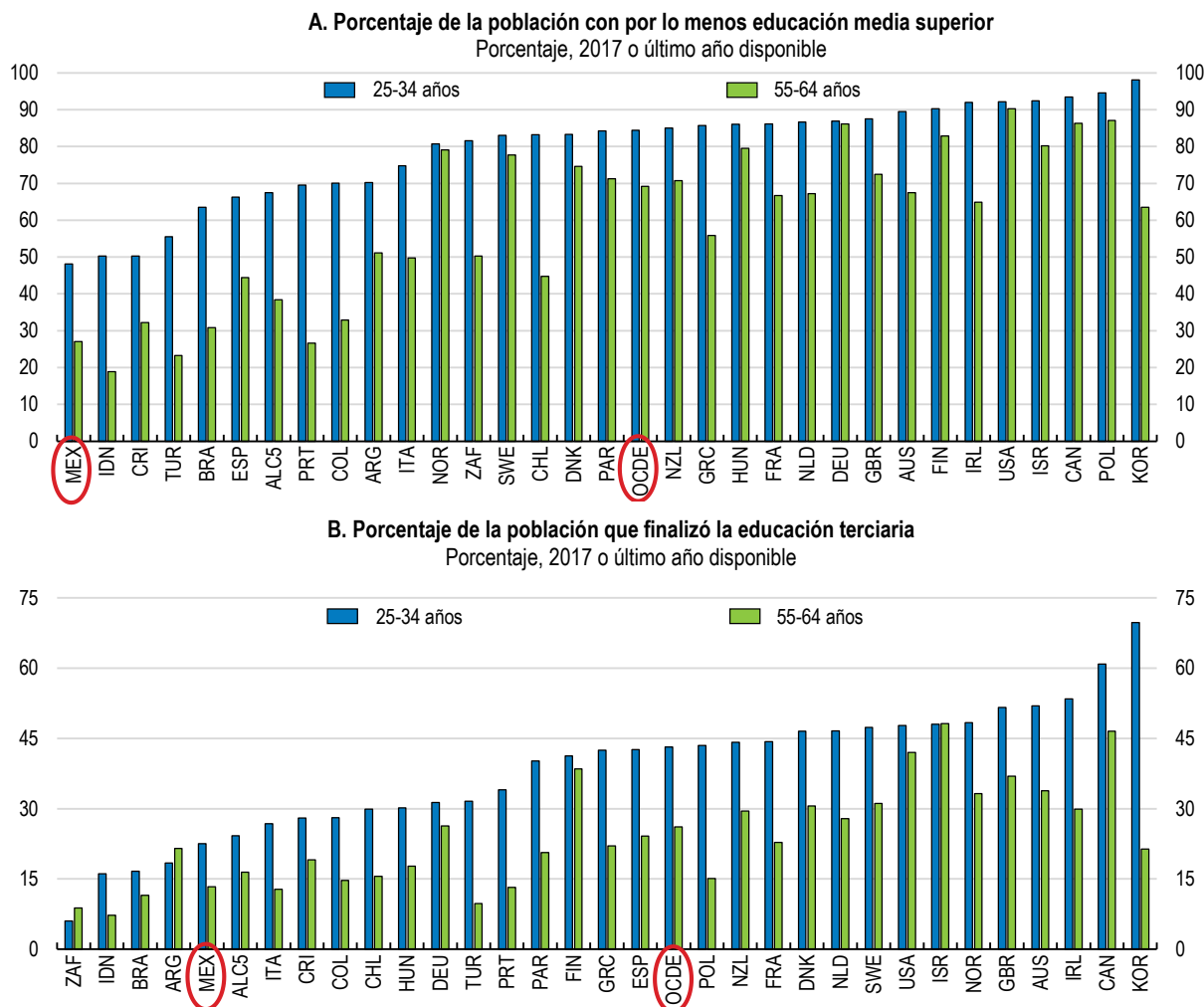
El nivel de educación y el rendimiento educativo son bajos

Los bajos niveles de habilidades son un obstáculo para una mayor productividad y mejores condiciones de vida materiales. La informalidad afecta de manera desproporcionada a los trabajadores poco calificados y los deja sin acceso a la seguridad social, situación que es uno de los principales impulsores de la marginación social (Gráfica 1.4). Invertir en la adquisición de habilidades también es importante para hacer frente al posible aumento de la desigualdad derivado de la automatización, la digitalización y la mayor importancia del conocimiento en la vida laboral. Estas tendencias aumentarán los beneficios que las habilidades aportan y podrían dejar aún más rezagados los ingresos de las personas poco calificadas (Nedelkoska and Quintini, 2018^[25]; OECD, 2018^[26]).

Pese al considerable avance alcanzado, el nivel educativo y las habilidades de la población mexicana son aún bajos en comparación con las cifras internacionales. Solo 48% de las personas de 25-34 años de edad terminó la educación secundaria, lo cual contrasta notoriamente con el promedio de la OCDE de 84%. Además, solo 23% de los mexicanos

de 25-34 años de edad tienen un título de educación terciaria, en comparación con el promedio de la OCDE de 43% (Gráfica 1.13).

Gráfica 1.13. México necesita continuar aumentando el nivel educativo de su población

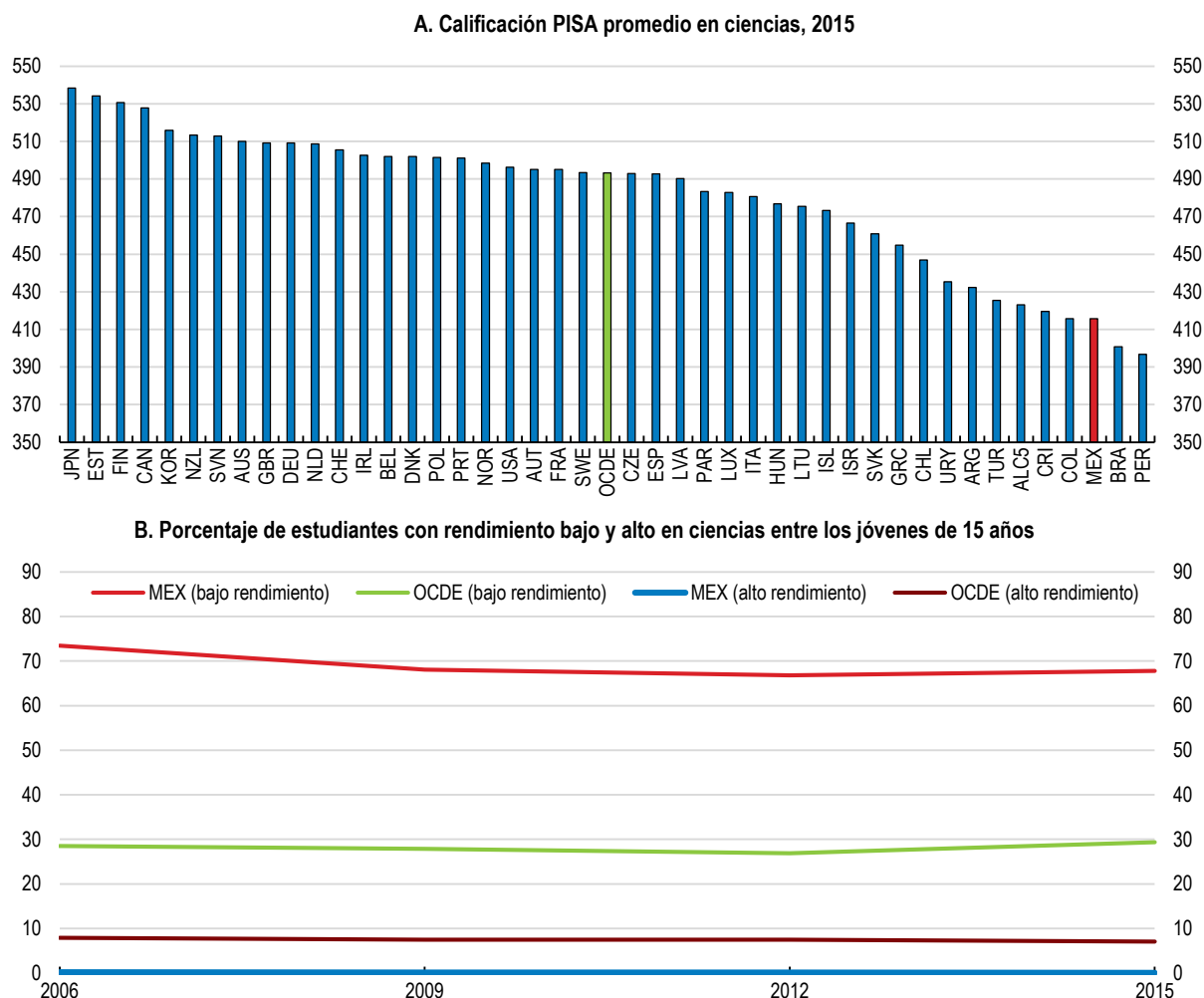


Fuente: OECD Education at a Glance Database (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933957078>

México tiene también un desempeño por debajo del promedio de la OCDE en pruebas internacionales de rendimiento educativo, como la del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA) de la OCDE (Gráfica 1.14a). El rendimiento promedio no cambió significativamente en los últimos años. Menos de 1% de los estudiantes obtienen niveles de competencia de excelencia, a diferencia del promedio de 10% de la OCDE. El porcentaje de estudiantes que no alcanza el nivel mínimo de competencia es también considerablemente mayor que el promedio de la OCDE (Gráfica 1.14b). Si bien estos resultados tienen que ver con la continua expansión de la matrícula escolar y las oportunidades educativas para estudiantes de entornos desfavorecidos, ellos ilustran los retos futuros.

Gráfica 1.14. El rendimiento en PISA es bajo



Nota: Los estudiantes de "bajo rendimiento" se definen como aquellos que no asisten a la escuela, que están excluidos del programa PISA o que se encuentran por debajo del Nivel 2 (409.54 puntos). Los estudiantes de "alto rendimiento" se clasificaron en el Nivel 5 o superior (633.33 puntos o más).

Fuente: OECD PISA Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933957097>

Los probables efectos de elevar el nivel educativo son grandes. Aumentar de manera gradual el nivel educativo al promedio de los cinco países de la OCDE con mayor rendimiento aumentaría en 10% el PIB per cápita en 2040 (véanse las “Perspectivas Clave de Políticas”). Dado que cerca de la mitad de la población tiene menos de 25 años de edad (INEE, 2018^[27]), las políticas educativas son de primordial importancia para incrementar el crecimiento y brindar mejores condiciones de vida a todos los mexicanos.

México ha emprendido iniciativas importantes para elevar el nivel de educación y el rendimiento educativo

En años recientes el objetivo de mejorar el rendimiento educativo ha sido prioritario en la agenda de las autoridades mexicanas. México declaró obligatoria la educación preescolar

en el periodo 2008-2009 y en 2012 amplió la edad obligatoria para cursar estudios a 17 años (hasta completar la educación media superior). La atención educativa a la primera infancia se ha expandido y se ha realizado una inversión considerable en infraestructura educativa en todo el país.

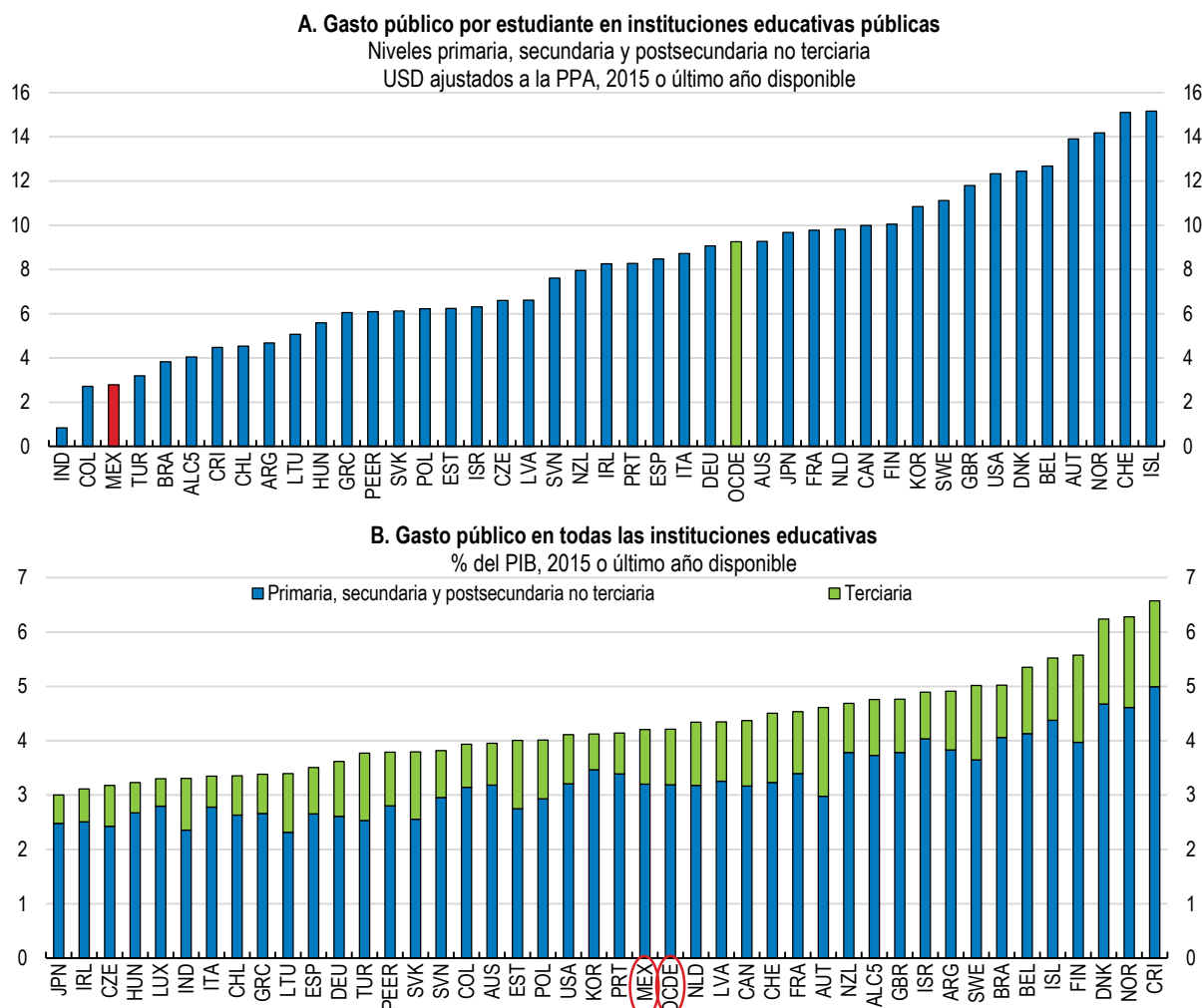
México también emprendió un programa ambicioso e integral de reformas que colocan el aprendizaje del estudiante y su calidad como elementos centrales del sistema educativo. En estas reformas se incluyó lo siguiente: i) desarrollar y poner en marcha un nuevo plan de estudios para dotar a los estudiantes de las habilidades requeridas para triunfar en el mercado laboral; ii) mejorar los entornos de aprendizaje, optimizar la infraestructura escolar y aumentar el número de escuelas de tiempo completo, que han demostrado tener capacidad para elevar el rendimiento educativo; iii) crear un servicio profesional docente, con una estructura de la carrera que incluya mecanismos transparentes de ingreso, permanencia y ascensos; iv) dotar de autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y asignarle la responsabilidad del sistema nacional de evaluación de la educación obligatoria. El desarrollo de marcos de evaluación y valoración como el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) implicó cambiar de un sistema basado en insumos a uno basado en calidad y resultados (OECD, 2018^[28]) (véanse las “Perspectivas Clave de Políticas”, y el Anexo A).

Estas reformas concuerdan con las mejores prácticas internacionales y se desarrollaron con el apoyo de la OCDE. Si bien se lograron avances, muchas de ellas requieren tiempo para implementarse plenamente y madurar. El gobierno se propone hacer cambios a algunas de estas reformas, entre ellos, reducir la autonomía del INEE y hacer mayor hincapié en los elementos formativos de la evaluación docente, como la observación en el aula por parte de un evaluador y la generación de evidencia por parte de los docentes de las medidas tomadas para mejorar el rendimiento educativo y adoptar mejores prácticas de aprendizaje. Es probable que el nuevo plan de estudios, puesto en marcha en el periodo 2017-2018, se reestructure, aunque aún no se han definido los detalles. El carácter independiente del INEE actúa como garante de la responsabilidad del sistema educativo de supervisar y evaluar los resultados de las políticas educativas. Es recomendable que se mantengan su autonomía y su capacidad de contribuir a mejorar dichas políticas.

El sistema educativo necesita tomar más medidas para llegar a los estudiantes y las escuelas desfavorecidas

Redistribuir los recursos hacia la educación obligatoria y la atención educativa a la primera infancia

El gasto anual por estudiante de México sigue siendo bajo, en tanto que el gasto en educación representa un porcentaje relativamente grande del PIB, por arriba del promedio de la OCDE (Gráfica 1.15). La estructura del gasto se inclina a favor de la educación terciaria, área en la que el gasto por estudiante es tres veces mayor que el de las instituciones de educación primaria, lo que implica un diferencial mayor al de todos los países de la OCDE con datos disponibles (OECD, 2018^[28]). Con una baja recaudación fiscal y un presupuesto rígido (véanse las “Perspectivas Clave de Políticas”), conviene que México reoriente el gasto en educación obligatoria y amplíe el acceso a la atención educativa a la primera infancia, que ofrece los mayores beneficios en términos de acumulación de habilidades, movilidad social y reducción de desigualdades (Cunha et al., 2006^[29]; Currie and Almond, 2011^[30]; Heckman, Pinto and Savelyev, 2013^[31]).

Gráfica 1.15. El gasto público en educación es bajo

Fuente: OECD Education at a Glance Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933957116>

Al igual que en otros países de la OCDE, los niños de entornos desfavorecidos están sobrerrepresentados en el grupo de bajo rendimiento (OECD, 2018^[28]). Las escuelas desfavorecidas reciben menos recursos de los requeridos para ofrecer una educación de calidad (Luschei and Chudgar, 2015^[32]; INEE, 2016^[33]). En PISA 2015 México registró la mayor brecha socioeconómica entre los países de la OCDE en acceso a los materiales educativos (OECD, 2016^[34]). Los recursos deberán redistribuirse con miras a brindar más apoyo a los grupos desfavorecidos en términos de infraestructura, recursos docentes y material educativo.

Los estudiantes de zonas pequeñas y alejadas también precisan mayor atención. Alrededor de 20% de la población mexicana vive en comunidades pequeñas, dispersas y remotas, de no más de 2 500 habitantes (INEGI, 2017^[35]). Esto representa un reto para la prestación de servicios adecuados de infraestructura, no solo educativos. Los estudiantes de zonas pequeñas y marginadas tienen un desempeño considerablemente más bajo en las pruebas

PLANEA. También tienen más probabilidad de asistir a escuelas con múltiples deficiencias y dificultades, incluidas las escuelas multigrado con un solo uno profesor (OECD, 2018_[28]).

La inversión en infraestructura escolar es otra prioridad. La infraestructura y el equipamiento de las escuelas afecta la calidad de la educación (Cheng, English and Filardo, 2011_[36]; OECD, 2014_[37]). México ha invertido mucho en renovar dicha infraestructura, con medidas como el programa Escuelas al Cien. Sin embargo, muchas escuelas se encuentran en condiciones precarias y las diferencias que privan entre las escuelas y los estados refuerzan la desigualdad (OECD, 2018_[28]). Por lo anterior, es imprescindible garantizar que todas las escuelas cuenten al menos con algunos servicios mínimos, como construcciones seguras, baños y energía eléctrica, para así mejorar las oportunidades de aprendizaje de todos los estudiantes.

En general, resolver las discrepancias en la infraestructura escolar, el material pedagógico y la enseñanza es prioritario y exigirá cambiar la asignación de recursos. Por lo común las escuelas de entornos desfavorecidos tienen menos recursos financieros para operar (Cortés Macías, 2015_[38]), y la infraestructura y el equipamiento son de una calidad relativamente inferior (INEE, 2016_[33]). Distribuir los recursos de manera equitativa significa que las escuelas a las que asisten los estudiantes socioeconómicamente desfavorecidos estén por lo menos tan bien equipadas como aquellas a las que asisten los estudiantes más privilegiados, esto para compensar la desigualdad en el entorno doméstico (OECD, 2016_[34]). Hay dos enfoques que pueden utilizarse al diseñar mecanismos para asignar fondos de acuerdo con las distintas necesidades de las escuelas. Primero, incluir fondos adicionales en los principales mecanismos de asignación para las escuelas (por ejemplo, incluir ponderadores en la fórmula de financiación para asignar recursos adicionales de conformidad con ciertas categorías). Segundo, proporcionar financiación focalizada mediante subsidios externos al mecanismo de asignación principal. Países como Chile han desarrollado fórmulas eficaces de financiación escolar (Santiago et al., 2017_[39]).

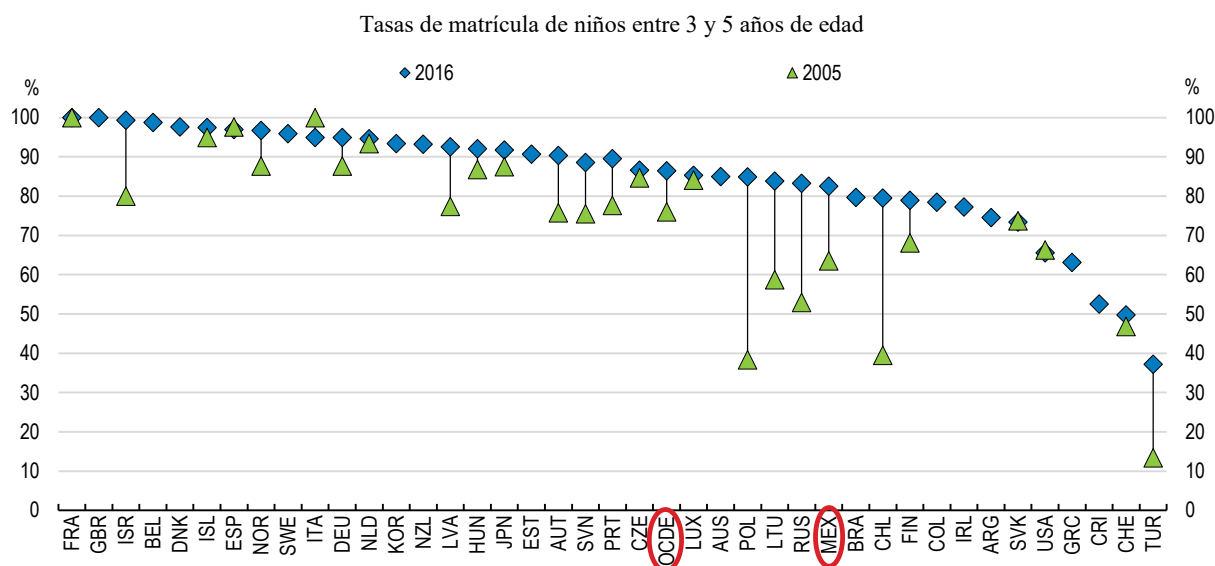
Ampliar la atención educativa a la primera infancia y aumentar la calidad

En años recientes, México avanzó considerablemente en el aumento del acceso a la atención educativa a la primera infancia. Sin embargo, la tasa de matrícula es aún baja (Gráfica 1.16). Solo cerca de la mitad de los niños de tres años de edad están matriculados, en comparación con el promedio de la OCDE de más de tres cuartos. La tasa de matrícula de los niños de cuatro años de edad es de cerca de 90%, cifra un poco mayor que el promedio de la OCDE. La participación varía en gran medida entre una región y otra: de más de 90% en Tabasco a cerca de 60% en Quintana Roo (OECD, 2018_[6]).

En general, los niños que recibieron educación preescolar tienen un mejor rendimiento en la escuela y logran mejores resultados en PISA (OECD, 2013_[40]). Pero en México no sucede lo mismo (OECD, 2017_[41]). El acceso igualitario a una atención educativa a la primera infancia (AEPI) de buena calidad sigue siendo un reto. La AEPI es una de las áreas en las que se observa la mayor desigualdad social en México. En primer lugar, las poblaciones desfavorecidas tienen menos probabilidades de enviar a sus hijos a la educación preescolar; en segundo lugar, este nivel educativo aún recibe una pequeña parte del gasto en esta área; en tercer lugar, los servicios de AEPI se ofrecen de acuerdo con la condición laboral de los padres, lo cual genera discrepancias respecto en la atención y agrava la desigualdad. Un acontecimiento preocupante ha sido la reducción al 50% del presupuesto para las “Estancias Infantiles”, el programa gubernamental dirigido a atender a los hijos de padres y madres trabajadores que no pertenecen al mercado laboral formal. Si bien hubo discrepancias en cuanto a la calidad de la atención, en especial en comparación

con las instalaciones que reciben a niños cuyos padres trabajan en el sector formal, el recorte presupuestario, basado en cuestiones de corrupción, probablemente dejará a algunos niños sin atención educativa formal y también podría provocar una baja en la participación de la mujer en el mercado laboral, mientras que las brechas de género en este ámbito son ya altas.

Gráfica 1.16. La atención educativa a la primera infancia ha aumentado, pero la tasa de matrícula es aún baja



Fuente: OECD Education at a Glance Database (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933957135>

México ha tomado medidas para mejorar la calidad de la AEPI al armonizar los lineamientos utilizados en la educación inicial con el nuevo plan de estudios, y al desarrollar un programa pedagógico para los niños de cero a tres años de edad, el Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo (2017), cuyo objetivo es ayudar a los niños pequeños a desarrollar competencias básicas y a prepararse poco a poco para la educación preescolar (SEP, 2013_[42]). De cara al futuro, es recomendable que México adopte este programa AEPI en todo el país y avance hacia un sistema de atención educativa de la primera infancia más integrado, que garantice el acceso a servicios educativos de buena calidad, independientemente de la condición laboral de los padres.

Mejorar la gobernanza del sistema educativo

Dado que se trata de un Estado federal compuesto por 32 entidades federativas (31 estados y la Ciudad de México) y 2 457 municipios, en México las responsabilidades educativas son compartidas por todos los órdenes de gobierno. No obstante, la descentralización de los servicios educativos iniciada en 1992 no se ha convertido en un sistema plenamente consolidado y, en la práctica, las instituciones federales y estatales interactúan de manera descoordinada o tienen funciones duplicadas, en tanto que otras no están cubiertas adecuadamente (OECD, 2018_[28]). Un resultado de esta situación es que no existe un mecanismo común para otorgar financiamiento escolar (OECD, 2018_[28]). Algunas escuelas son financiadas por las autoridades estatales y otras reciben financiamiento directo del gobierno federal —de la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como de otras

secretarías y organismos gubernamentales—, a cambio de lo cual quedan sujetas a supervisión por parte del ámbito federal.

El Gasto Federal Ejercido en Educación Obligatoria (GFEO) es el de mayor cuantía (INEE, 2018_[27]). Se asigna a los estados por medio de dos canales principales: los Programas de Gasto Federalizado (o aportaciones), que se reservan a educación, y las participaciones presupuestarias (participaciones), que se transfieren como parte del presupuesto soberano de los estados y pueden utilizarse en parte para la educación, dependiendo de la decisión de cada estado. Una tercera parte de los fondos federales completa el presupuesto general de educación mediante los denominados programas federales, que son administrados directamente por el gobierno central. Debido a que las diferentes autoridades subnacionales (gobiernos estatales) responsables de poner en marcha la política educativa a nivel escolar tienen distintos recursos y capacidades, hay asimetrías en la prestación de los servicios educativos en todo el territorio (OECD, 2018_[28]).

Cada estado puede decidir, cada año, si contribuye con recursos adicionales a la educación. Los recursos pueden llegar también a las escuelas por medio de programas con objetivos específicos y con un presupuesto correspondiente. Evidencias obtenidas por la OCDE y México muestran que el financiamiento con base en programas ha sido una fuente de desigualdad entre escuelas y municipios (OECD, 2018_[28]).

Las escuelas de México podrían beneficiarse de una asignación presupuestaria menos compleja, al reducir el número de líneas presupuestarias y programas con objetivos concretos. Esto generaría una mayor eficiencia en el gasto, liberaría recursos para otras áreas de la educación que los requieran, aportaría mayor transparencia y una mejor comprensión de en qué medida pueden los mecanismos de asignación contribuir a la igualdad.

Desarrollar prácticas estandarizadas para que los estados informen sobre sus presupuestos también incrementaría la transparencia y permitiría vincular mejor los recursos y los resultados. En la actualidad estas prácticas no existen, lo cual dificulta conformar una visión detallada de cómo se transfieren los fondos federales y estatales a las escuelas (INEE, 2018_[27]). Esta representa una de las principales brechas de información detectadas en el sistema, pues es muy difícil identificar el gasto específico para educación de los estados además de las transferencias o programas de la autoridad federal y, a su vez, cómo se canalizan después dichos recursos a las escuelas (OECD, 2018_[28]).

Por lo anterior, es necesario incrementar la supervisión y la evaluación de los resultados. La herramienta de evaluación PLANEA de México podría utilizarse de forma sistemática para optimizar las políticas y las prácticas escolares, identificar a grupos de estudiantes y escuelas vulnerables, y sustentar las políticas para apoyarlas debidamente. Al mismo tiempo, el INEE y la Secretaría de Educación Pública (SEP) deberían continuar trabajando para reforzar las capacidades de supervisión y evaluación a nivel subnacional, como sugirió la OCDE.

Ampliar y desarrollar sistemas de educación y formación profesional y técnica eficaces

La educación y formación profesional y técnica (EFPT) a menudo redundan en mejores perspectivas de empleo que los cursos de orientación académica para estudiantes que no cursan la educación terciaria. La matrícula en los programas de educación profesional y técnica en el nivel de educación media superior en México (38.2% de los estudiantes) es menor que el promedio de los países de la OCDE (45.7%). A diferencia de la mayoría de

los países que participan en el programa PISA, en México, los jóvenes de 15 años de edad inscritos en programas prevocacionales o vocacionales obtuvieron una calificación 20 puntos mayor en ciencias que los que asisten a programas generales o modulares (después de tomar en cuenta el entorno socioeconómico del estudiante y la escuela en cuestión).

Las reformas educativas emprendidas recientemente se orientaron a fomentar la educación técnica, por ejemplo, mediante la instauración del sistema de formación dual en 2015, al ampliar la participación del sector privado, aumentar el número de prácticas profesionales con formación en el trabajo y fortalecer el componente vocacional del modelo. El sistema de educación y formación profesional y técnica de nivel secundaria incluye iniciativas, como las unidades móviles de formación, para regiones alejadas en las que hay menos oportunidades de aprendizaje, en tanto que en el nivel postsecundaria, esta educación se ofrece por medio de cursos breves en institutos profesionales técnicos especializados. El Comité Nacional de Productividad (CNP) ha encabezado programas para facilitar la inmersión de los estudiantes en el mercado laboral y el desarrollo de competencias requeridas por los sectores productivos y los grandes clústeres, como las industrias aeroespacial y automotriz. Dichos programas permiten a los jóvenes continuar con sus estudios superiores y trabajar a la vez.

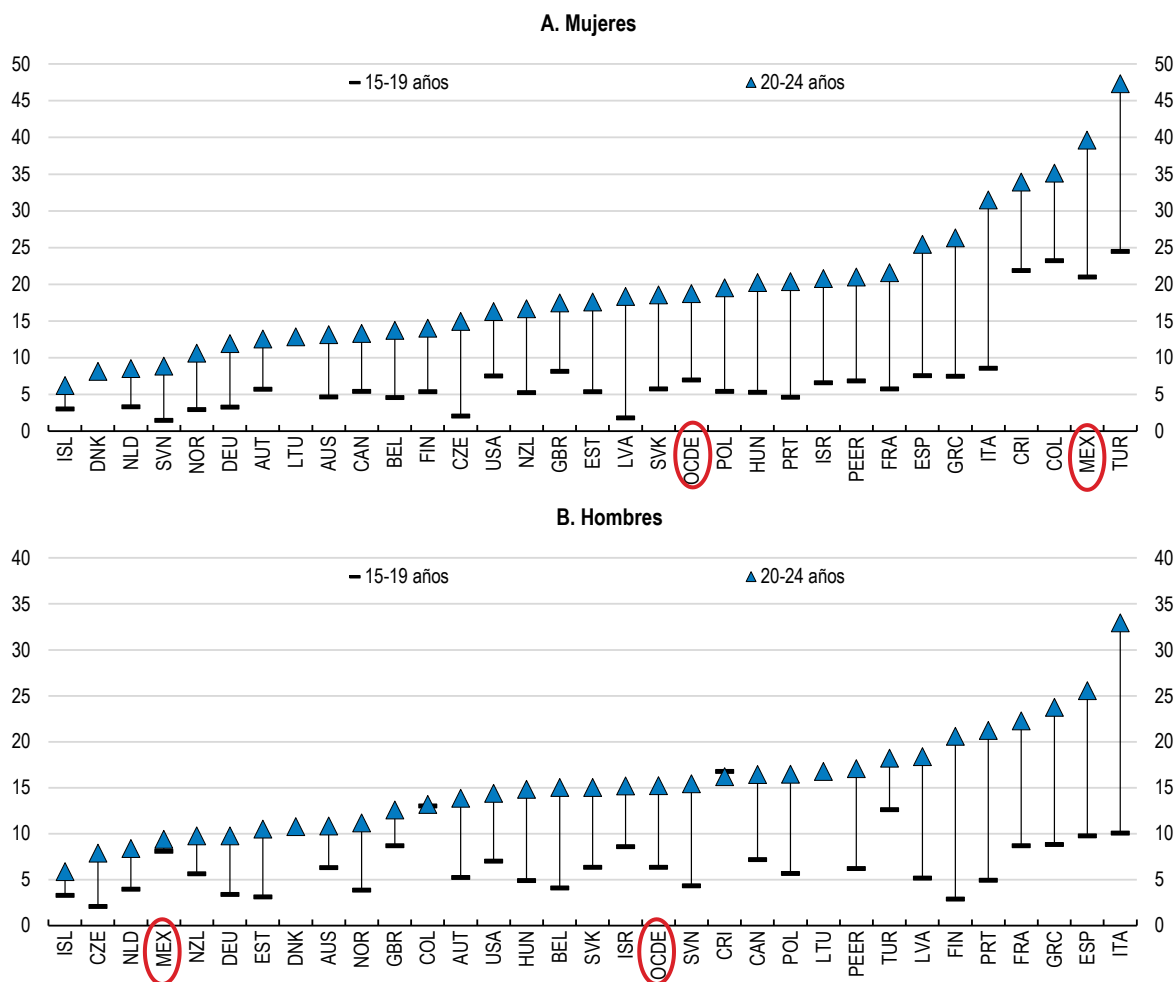
El gobierno se propone resolver la alta tasa de deserción escolar al implementar un programa de becas en la educación media superior y la educación terciaria, así como en prácticas profesionales en las empresas. La tasa de deserción de los jóvenes de 15-19 años de edad es de 14%, cifra mayor que el promedio de la OCDE de 6%. La tasa de deserción de los jóvenes de 20-24 años de edad es también alta: 25% en comparación con el promedio de la OCDE de 16.5%. Sin embargo, estas tasas se deben principalmente a las altas tasas correspondientes a las mujeres (Gráfica 1.17). La maternidad es uno de los principales factores que generan la condición de NiNi. La tasa de embarazo de las adolescentes de México es aún la mayor de los países de la OCDE (OECD, 2017^[1]), lo cual suele provocar que abandonen sus estudios. Es recomendable que las autoridades se cercioren de que las mujeres se integren a iniciativas para reforzar las prácticas profesionales y los programas de educación y formación profesional y técnica, no solo como estrategia para reducir los índices de deserción y fomentar la acumulación de capital humano, sino también para reducir la gran brecha de género en el mercado laboral (OECD, 2017^[2]; OECD, 2018^[6]). En el futuro, las autoridades tendrían que considerar cómo influyen los programas de becas en el aumento de la asistencia a las aulas, en especial de las mujeres, quienes tienen cuatro veces más probabilidades de convertirse en NiNi que los hombres. Asimismo, las autoridades deberían contemplar implantar medios de comprobar la eficacia de estos subsidios, dadas las grandes necesidades que prevalecen en otras áreas, como la inversión en infraestructura escolar y la atención educativa a la primera infancia, que es mucho menos tomada en cuenta, pese a su potencial de elevar el rendimiento educativo.

El programa Jóvenes Construyendo el Futuro, en vigor desde enero de 2019, tiene como objetivo reforzar la acumulación de capital humano al ofrecer prácticas profesionales a jóvenes de 18-29 años de edad que no trabajan ni estudian, con colocaciones en empresas, organizaciones no gubernamentales o el sector público. El programa brinda una beca de formación de 3 600 pesos al mes (ligeramente mayor que el salario mínimo) por hasta un año. Para potenciar las competencias, el programa debería complementarse con la adquisición de competencias generales en aprendizaje basado en la escuela, en el mismo tenor del actual sistema de educación dual profesional y técnica. Las competencias generales son importantes para sustentar el aprendizaje permanente y adaptarse a nuevas tecnologías y a innovaciones a lo largo de su carrera. Fortalecer el componente de educación general en los programas de prácticas profesionales no necesariamente requiere

mucho tiempo de enseñanza, sino maneras más eficaces de enseñar. La enseñanza de conceptos abstractos debería combinarse con aplicaciones prácticas. A este respecto, es necesario explorar prácticas innovadoras, como el enfoque desarrollado en Estados Unidos por el Centro Nacional de Investigación para la Educación Profesional y Técnica, el cual adaptó conceptos matemáticos a los planes de estudio de diferentes cursos EFPT y logró elevar la capacidad de los estudiantes (Kuczera, 2010^[43]).

Gráfica 1.17. Las mujeres predominan entre los jóvenes que no estudian ni trabajan ni están en formación (NiNi)

Porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan ni están en formación por género y edad, 2016



Fuente: OECD Education at a Glance Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933957154>

Muchos países de la OCDE, en vez de pagarles a los estudiantes directamente, brindan subsidios directos (por ejemplo, en el Reino Unido), créditos fiscales o bonificaciones en seguridad social (por ejemplo, Canadá y Francia) a los empleadores que cuentan con programas de prácticas profesionales. Una evaluación profunda de los resultados permitiría adaptar el programa Jóvenes Construyendo el Futuro a las necesidades del mercado laboral y garantizar que incluya un componente de formación adecuado. La evaluación también debería seguir la pista del desempeño de los practicantes en el mercado laboral con el

tiempo, como se hace, por ejemplo, en la República Checa, donde se recaba una gran batería de indicadores sobre los resultados en materia laboral (por ejemplo, formalización del empleo, duración, indicadores de calidad del empleo, indicadores de desajustes entre la ocupación y las competencias). Puesto que el gobierno también está instaurando becas para permanecer en los niveles de educación media superior y educación terciaria, pero de menor valor monetario, es importante verificar que los estudiantes no abandonen la educación con el fin de calificar para las prácticas profesionales, sin continuar sus estudios más adelante.

El gobierno está diseñando un sistema de alertas para verificar que no se abuse del programa de prácticas profesionales, por ejemplo, al supervisar que las empresas privadas no reduzcan el número de puestos de trabajo formales por contratar más bien a practicantes subsidiados. Al mismo tiempo, realiza encuestas periódicas a los becarios para conocer sus opiniones sobre la calidad de la capacitación. En el futuro, y de manera adicional, es conveniente que el gobierno refuerce la calidad de dicha formación al desarrollar, junto con el sector privado, firmes lineamientos para la adquisición de capacitación y competencias, como se hace en algunos países de la OCDE (Recuadro 1.2).

Recuadro 1.2. Lineamientos para la formación en el trabajo en programas de educación y formación profesional y técnica dual en los países de la OCDE

Los países con programas sólidos de educación y formación profesional y técnica (EFPT) combinan el aprendizaje de competencias en la escuela con un fuerte aprendizaje basado en el trabajo. Para ser eficaz, el aprendizaje basado en el trabajo requiere un alto grado de participación y compromiso por parte de los empleadores y los aliados sociales. Los sistemas duales sólidos también garantizan que las necesidades a corto plazo de los empleadores no distorsionen los objetivos educativos y económicos más amplios.

Algunos países de la OCDE con sistemas EFPT sólidos han elaborado, en conjunto con el sector privado, lineamientos firmes para garantizar la buena calidad de la formación:

- En Alemania, una directiva sobre formación especifica las competencias profesionales de la ocupación que deberán adquirirse durante la formación proporcionada en la empresa, con miras a garantizar estándares nacionales uniformes al margen de sus necesidades empresariales actuales. La empresa que brinda la formación también formula un plan interno para los practicantes a este respecto.
- En Suiza, las regulaciones exigen establecer un plan de formación para cada campo ocupacional que defina el plan de estudios y la organización de la formación interna de la empresa. Los planes de formación son preparados por las organizaciones, incluidos los aliados sociales, y aprobados por la Oficina Federal para la Educación Profesional y la Tecnología. Los cantones otorgan permisos a las empresas y de manera periódica evalúan la formación proporcionada en comparación con los estándares nacionales. Inspectores de los cantones se aseguran de que la formación recibida se ajuste a los estándares. De detectarse algún problema, el personal de los cantones interviene para apoyar a la empresa con asesoramiento. Las empresas consideran que esto es un beneficio para ellas pues, si capacitan mejor a sus aprendices, estos realizarán un mejor trabajo para ellas. Una lista de 28 criterios de la buena formación, preparada en cooperación con aliados sociales, guía a las empresas en su trabajo con los estudiantes.

- En Dinamarca, comités comerciales con representación de los empleados y los empleadores aprueban e inspeccionan a las empresas que desean aceptar a practicantes con base en criterios definidos. Para recibir autorización, la empresa deberá tener un cierto nivel de tecnología y una gama de tareas por realizar, para así garantizar que el practicante lleve a cabo un abanico completo de actividades relacionadas con la ocupación (Danish Ministry of Education, 2005^[44]).
- En Austria, las oficinas de prácticas profesionales (Lehrlingsstellen) afiliadas a las cámaras de comercio e industria (las organizaciones empleadoras) examinan si las empresas tienen la capacidad de ofrecer prácticas profesionales formativas en relación con las condiciones corporativas y jurídicas y los requerimientos de recursos humanos. Analizan y registran los contratos de prácticas profesionales y tienen competencia en principio para todos los temas de interés para los aprendices y los proveedores de capacitación. Las oficinas de prácticas profesionales son apoyadas en su labor por las unidades de prácticas profesionales y bienestar de los jóvenes de las cámaras del trabajo (organizaciones de empleados).

Fuente: Kuczera, M. (2010^[43]), OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of the Czech Republic 2010, OECD Publishing, París.

Mejorar el bienestar y el desempeño económico y ambiental con una mejor gobernanza metropolitana

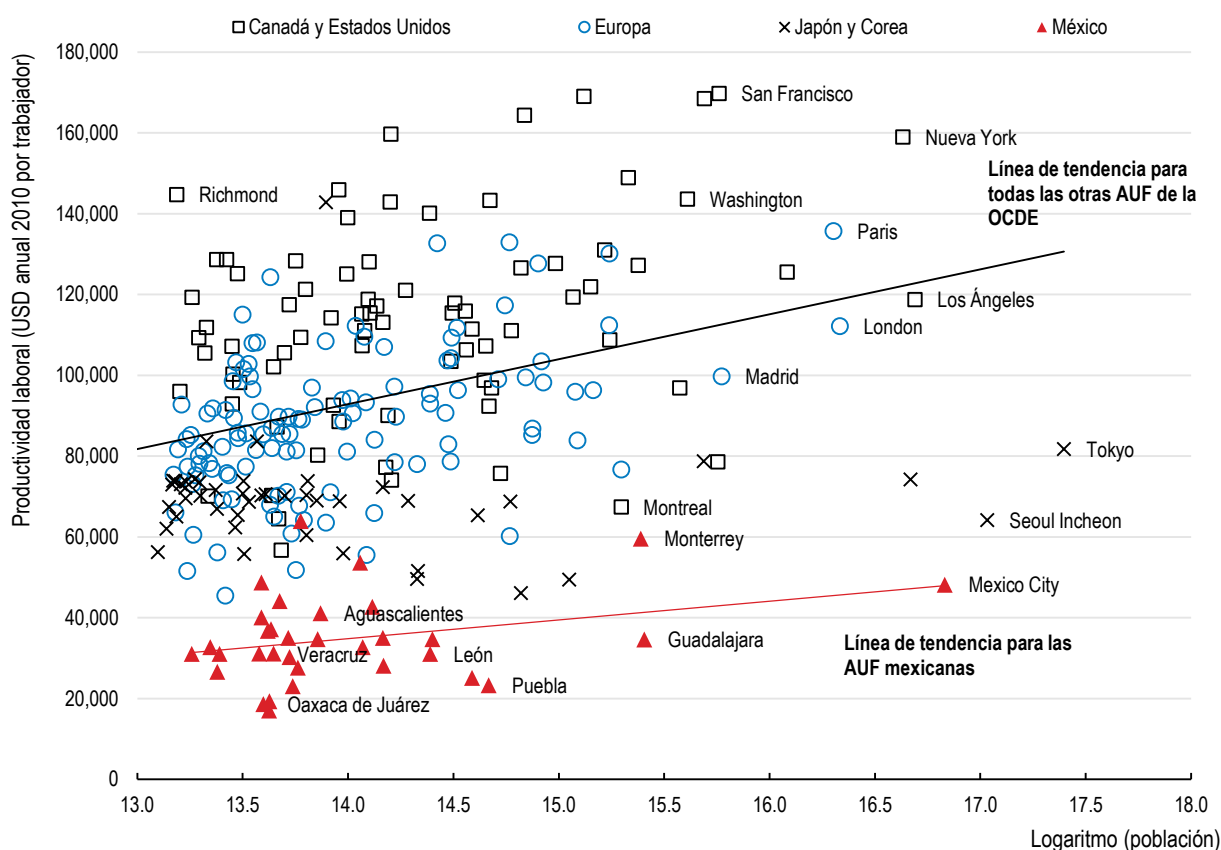
Las zonas metropolitanas pueden ser impulsores clave del desarrollo sostenible (OECD, 2015^[45]). Las buenas políticas metropolitanas representan una oportunidad de reducir la contaminación y las emisiones de CO₂. Dichas políticas hacen de las ciudades sitios más saludables y más agradables donde vivir y, por consiguiente, más atractivos y competitivos. También pueden mejorar el acceso al empleo y reducir los costos de intercambio de bienes y servicios. Dichas políticas pueden también aminorar los costos de instalación de infraestructura. Además, una buena gobernanza metropolitana puede aprovechar al máximo el impulso que los beneficios de la aglomeración que se aportan a la productividad. Los beneficios de la aglomeración surgen debido a que las zonas metropolitanas bien gestionadas pueden proporcionar más competencia, mayores mercados laborales, una difusión más rápida de ideas y un entorno intelectual y empresarial más diverso. Por consiguiente, una buena gobernanza metropolitana puede arrancar un círculo virtuoso de un mejor desempeño en términos ambientales, una mejor calidad de vida y un mejor desempeño económico. Esto es aplicable en especial a zonas metropolitanas de los países en desarrollo, como recién se demostró con las ciudades de Asia, por ejemplo (Gouldson et al., 2016^[46]).

En México, muchas ciudades no consiguen aprovechar estos beneficios (Gráfica 1.18). Su zona metropolitana de mayor tamaño, el Valle de México, que incluye a la Ciudad de México, es una de las más grandes de la OCDE, pero se mantiene entre el 10% con el menor PIB per cápita (OECD, 2015^[47]). Más aún, esto se debe sencillamente a que por el alto porcentaje de trabajadores con alto nivel educativo de la ciudad, los “beneficios de la aglomeración” son bajos o incluso totalmente inexistentes (Ahrend, Gamper and Schumann, 2014^[48]). Por otra parte, la productividad en el Valle de México casi no ha aumentado desde 2000 (Gráfica 1.19). La Ciudad de México sufre de episodios de alta concentración de ozono que infringen las regulaciones nacionales de protección de la salud, así como los límites recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (International Transport Forum, 2017^[49]). El impacto de la contaminación atmosférica

sobre la productividad es grande en términos generales, y una reducción de 10% impulsaría la productividad laboral en cerca de 1% (Dechezleprêtre, Stadler and Nicolas, forthcoming^[50]). Esto se explica por los efectos sobre la salud y sobre el desempeño cognitivo.

Gráfica 1.18. Los beneficios de la aglomeración son limitados en México

Productividad laboral en zonas metropolitanas de la OCDE, 2014 o último año disponible



Nota: AUF: Área Urbana Funcional.

Fuente: OECD Regions and Cities Database (base de datos).

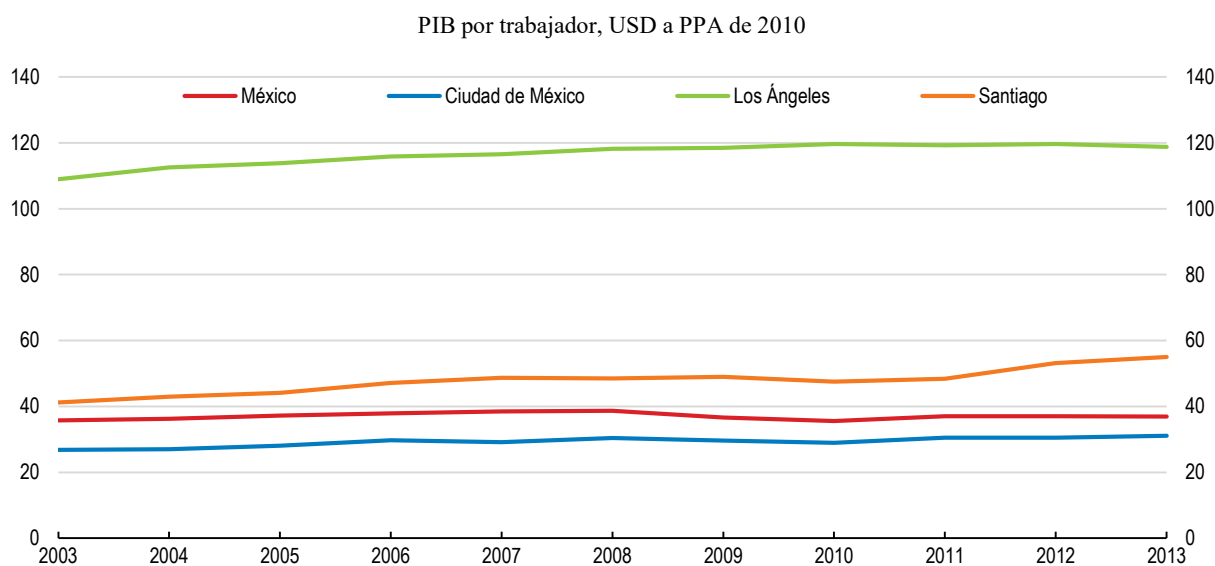
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933957173>

Un factor clave en el deficiente desempeño de las ciudades mexicanas es su gobernanza fragmentada. Si se toma el Valle de México como ejemplo, la definición de la OCDE de la zona metropolitana abarca a 51 municipios de la Ciudad de México y del Estado de México, pero muchas políticas públicas se limitan a los límites de cada municipio por sí solo (por ejemplo, la planificación de uso del suelo), o por la frontera entre la Ciudad de México y el Estado de México (por ejemplo, el transporte público).

El ordenamiento del transporte y el ordenamiento urbano son clave para que la creciente población viva en un ambiente saludable y para que los beneficios de la aglomeración económica se materialicen. El uso intensivo del automóvil y la congestión vial son importantes disparadores de la contaminación, la cual reduce la productividad. La congestión del tránsito en la zona metropolitana de la Ciudad de México se ubica entre las más altas del mundo. Se estima que dicha congestión causa una pérdida anual de 3.1% del

PIB del Valle de México (OECD, 2015^[47]). Reducir la congestión bajaría considerablemente los precios de los bienes y servicios y mejoraría el acceso al empleo; asimismo, tendría un gran impacto positivo en el empleo a largo plazo. Se ha estimado que los conductores de automóviles enfrentan solo dos tercios de los costos de conducir en grandes ciudades, incluso en aquellas menos congestionadas de países de ingresos altos (Arnold (2013^[51]), para el ejemplo de Vancouver, Canadá). La contaminación atmosférica, los gases de efecto invernadero, el ruido, los impactos adversos sobre la salud y la congestión explican el tercio restante.

Gráfica 1.19. La productividad ha crecido poco en la zona metropolitana de la Ciudad de México (Valle de México)



Fuente: OECD Metropolitan Database (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933957192>

La acción a corto plazo que conviene realizar para reducir la contaminación y la congestión incluye mejorar el programa obligatorio de inspección vehicular, adoptar las normas de emisiones más avanzadas y propagar la utilización de límites de velocidad (International Transport Forum, 2017^[49]). Las autoridades locales podrían mejorar los incentivos para utilizar vehículos de bajas emisiones al vincular más estrechamente las restricciones para la circulación de vehículos con su desempeño en emisiones. Con miras a disminuir la congestión, conviene aumentar las tarifas de estacionamiento en zonas con buen servicio de transporte público, favorecer el uso del transporte masivo y tomar más en cuenta el costo de oportunidad del espacio público urbano. Gravar la tenencia de vehículos según la cantidad de emisiones que despiden podría también ayudar a frenar la compra de vehículos de altas emisiones. Idealmente, esta medida se focalizaría en zonas metropolitanas con altos niveles de contaminación. Todas estas medidas elevarían el costo de conducir o poseer un vehículo. Por lo regular, las familias con ingresos bajos no tienen vehículo, por lo que las medidas mencionadas coincidirían con la formulación de políticas incluyentes. Por otra parte, evidencias observadas en Estados Unidos indican que, en las zonas metropolitanas, las familias de ingresos bajos son las más expuestas a la contaminación atmosférica y sufren

las peores consecuencias para la salud. Por tanto, serían las más beneficiadas con su reducción (Hsiang, Oliva and Walker, 2017^[52]).

En el largo plazo, es necesario implementar el ordenamiento urbano estratégico, integrar la planificación de la vivienda, el transporte y el desarrollo comercial (OECD, 2015^[47]), para garantizar que la zona metropolitana brinde acceso a empleos y servicios a sus ciudadanos. La gobernanza metropolitana eficaz es fundamental para alcanzar estos objetivos. En toda la OCDE, una buena gobernanza metropolitana ha contribuido a reducir la contaminación atmosférica, a bajar las emisiones de CO₂, a aumentar la productividad, a subir los salarios de forma duradera y a alcanzar una mejor calidad de vida (Ahrend, Gamper and Schumann, 2014^[48]; OECD, 2015^[45]). La planificación integrada de la vivienda, el desarrollo comercial y el transporte también ayudan a mejorar el acceso a empleos y a servicios sociales clave, como los de salud y de educación, en particular para las familias de ingresos bajos, los cuales les ayuda a superar las trampas de la pobreza (OECD, 2019^[53]). De esta manera, se ofrecen oportunidades para reducir las emisiones de CO₂ y la contaminación atmosférica, y a la vez, mejorar el bienestar y el desempeño en varios indicadores de desarrollo sostenibles.

Es necesario definir las zonas metropolitanas y su gobernanza para ajustar la realidad cotidiana de sus habitantes y las facultades asignadas a la escala correcta. Algunos países han recurrido a fusiones municipales para garantizar que la administración cubra la escala correcta, en tanto que otros usan organismos metropolitanos de gobernanza. Es fundamental que la gobernanza garantice la coordinación entre todos los municipios pertenecientes a la zona metropolitana, así como entre las áreas de políticas, sobre todo el transporte y el uso de suelo. Esto deberá incluir crear una autoridad de transporte metropolitano a cargo de toda la zona metropolitana (International Transport Forum, 2017^[49]). Las autoridades del transporte que planifican y regulan la movilidad en toda la zona metropolitana y tienen control de diferentes modalidades de transporte tienden a ser más eficaces. Tales son los casos de Curitiba, Londres, París y Singapur. Las autoridades del transporte pueden fortalecer el uso combinado de diferentes modalidades de transporte, lo cual tiende a alentar el uso del transporte masivo. Por ejemplo, la inversión para aumentar la seguridad de peatones y ciclistas suele ser baja y puede no solo reducir la mortalidad sino también alentar el uso del transporte masivo.

Las zonas metropolitanas mexicanas no son gestionadas como una zona urbana económica integrada, sino más bien a nivel municipal de manera descoordinada (OECD, 2015^[54]). Por ejemplo, en el Valle de México, la zona en la que las empresas se ubican y los habitantes viven y trabajan, no tiene límites administrativos coincidentes con el de las jurisdicciones (OECD, 2015^[47]). A menudo, estos municipios son heterogéneos en términos de capacidades, prioridades e instrumentos regulatorios en materia técnica y financiera, y esto dificulta la coordinación. Por ejemplo, la legislación de la Ciudad de México dispone prioridades para asignar la inversión y el espacio vial para favorecer a peatones, ciclistas y el transporte público, después al transporte de carga y, por último, los vehículos privados (International Transport Forum, 2017^[49]). De hecho, priorizar las modalidades de transporte amigable con el medio ambiente y transporte público en la inversión respectiva puede reducir los costos de la inversión a largo plazo, sobre todo en vista de las necesidades de descarbonización a largo plazo (OECD, 2017^[55]). Sin embargo, la legislación de otros municipios de la zona metropolitana no establece estas prioridades.

En general, no hay disposiciones legales que permitan a los municipios crear una estructura de gobierno metropolitano, por lo que es imprescindible lograr la colaboración por medio del gobierno federal (OECD, 2015^[47]). Si bien los municipios tienen facultades para tomar

decisiones relativas al uso del suelo, por ejemplo, sobre el desarrollo de vivienda, no participan en grandes proyectos de transporte urbano (como trenes interurbanos, metros y sistemas de transporte rápido por autobús, por ejemplo). Estos implican a los gobiernos federal y estatales. El problema se agrava por los marcos jurídicos separados para vivienda y desarrollo urbano.

La gobernanza local fragmentada genera patrones de asentamiento fragmentados en las zonas metropolitanas de México (OECD, 2018^[56]). El desordenado crecimiento urbano resultante aumenta las distancias a los sitios de trabajo y los servicios, a la vez que dificulta y encarece el satisfacer la demanda de transporte con transporte masivo. Por otra parte, se ha mostrado que duplicar la densidad del desarrollo urbano reduce la demanda de energía en cerca de 25%. Las ciudades que se expanden menos emiten mucho menos CO₂ (OECD, 2017^[55]).

Para fomentar la cooperación intermunicipal, México, al igual que muchos otros países de la OCDE, podría adoptar mecanismos que permitan a las jurisdicciones locales trabajar en conjunto en ciertos servicios o inversiones comunes (OECD, 2015^[54]). Una estrategia para la creación de estructuras metropolitanas ayudaría a garantizar que la prestación de servicios públicos y la planificación urbana ocurran a nivel metropolitano. Las autoridades del transporte estatales y federales deberían colaborar con las autoridades municipales de uso de suelo (OECD, 2015^[54]). Experiencias obtenidas en los países de la OCDE muestran también que la coordinación parece surgir cuando se ponen en marcha mecanismos jurídicos para forzar a los sectores de política a atender los intereses de otro sector del nivel metropolitano (OECD, 2015^[54]).

Las instituciones de gobernanza metropolitanas estarían bien preparadas para adoptar políticas que reduzcan la congestión, la contaminación y la expansión urbana. Esto podría incluir un sistema integrado de transporte masivo, dedicar más espacio urbano a peatones y ciclistas, y desarrollar sistemas de peaje por uso de vías de acuerdo con el tiempo y la ubicación. Las políticas para integrar el uso de suelo con el transporte podrían incluir condicionar los permisos de construcción a que los desarrolladores contribuyan a ofrecer acceso al transporte público. Desarrollar indicadores de accesibilidad puede mejorar la planificación integrada de transporte y vivienda. Por ejemplo, los indicadores de accesibilidad de ubicación miden el tiempo promedio o el costo monetario que hay que cubrir para acceder a ubicaciones clave, como el sitio de trabajo y las instalaciones educativas y de salud. Por ejemplo, el transporte de Londres desarrolló diversos indicadores basados en accesibilidad que han ayudado a duplicar la cuota modal de transporte público entre 1995 y 2012 (OECD, 2019^[53]).

Recomendaciones para impulsar el desarrollo sostenible y el crecimiento incluyente

PRINCIPALES RETOS	RECOMENDACIONES CLAVE
	Reducir la informalidad
La informalidad es alta, lo que provoca una asignación inadecuada de recursos importante, baja productividad y escaso acceso a servicios sociales.	<p>Disminuir las aportaciones a la seguridad social por parte de los asalariados de ingresos bajos. Reforzar el cumplimiento de las obligaciones legales.</p> <p>Poner en marcha un enfoque coordinado para reducir la informalidad, que abarque la reducción de cargas administrativas de hacer negocios, incluidos los costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales y la disminución de los costos de despido reforzando a la vez la protección social.</p> <p>Guiar con el ejemplo y reducir progresivamente el número de trabajadores informales en el sector público.</p> <p>Garantizar la aplicación de la Ley General de Mejora Regulatoria al nivel subnacional para reducir los costos de su cumplimiento.</p> <p>Vincular las bases de datos del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de seguridad social para optimizar la inspección fiscal y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.</p> <p>Establecer normas mínimas de protección para todo tipo de relaciones laborales.</p> <p>Mejorar la eficiencia del sistema judicial para acelerar la puesta en marcha de procedimientos de resolución de controversias laborales.</p>
	Aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral
La participación de las mujeres en el mercado laboral es baja.	<p>Ampliar el acceso a atención infantil de buena calidad y asequible. Aumentar la duración de la jornada preescolar para niños de tres a cinco años de edad.</p> <p>Reducir las altas tasas de deserción escolar por parte de las mujeres.</p>
	Mejorar el acceso a la educación y su calidad
<p>El rendimiento educativo es bajo, lo cual contribuye a una alta y persistente desigualdad y frena el crecimiento de la productividad.</p> <p>Los recursos para la educación son limitados y las escuelas desfavorecidas recibieron menos recursos.</p> <p>La gobernanza del sistema educativo es compleja, con funciones duplicadas y falta de coordinación entre los órdenes de gobierno.</p> <p>Las tasas de deserción escolar son altas.</p>	<p>Elevar la calidad y la cobertura de los programas de atención educativa y de cuidados a la primera infancia y desvincularla de la condición laboral de los padres.</p> <p>Garantizar que los recursos de financiamiento se distribuyan entre las escuelas de manera equitativa.</p> <p>Ofrecer apoyo adicional a los estudiantes de entornos socioeconómicos desfavorecidos.</p> <p>Aclarar las relaciones fiscales federales en la prestación de servicios educativos, simplificar los mecanismos de financiamiento y aumentar la transparencia en la asignación de recursos a nivel estatal.</p> <p>Continuar los esfuerzos para reforzar la supervisión y la evaluación a nivel subnacional.</p> <p>Continuar ampliando la cobertura de la educación y formación profesional y técnica (EFPT), en particular para las mujeres, y evaluar los resultados de los programas de este nivel educativo.</p>
	Beneficiarse más de la aglomeración
La alta contaminación en las zonas metropolitanas aumenta las enfermedades y la mortalidad, sobre todo entre las personas pobres, reduce la productividad y está fuertemente relacionada con el uso del automóvil.	<p>Permitir y alentar a los municipios a crear mecanismos de gobernanza metropolitana conjunta por iniciativa propia, en particular las autoridades del transporte metropolitano.</p> <p>Invertir en sistemas integrados de transporte público centrados en mejorar el acceso a zonas de ingresos bajos.</p> <p>Emprender acciones a corto plazo para reducir la contaminación y la congestión, al mejorar el programa obligatorio de inspección vehicular, adoptar normas de emisiones avanzadas y propagar la utilización de límites bajos de velocidad.</p> <p>Crear una autoridad de transporte metropolitano responsable de toda la política de transporte en cada zona metropolitana.</p> <p>Fomentar la planificación integrada de la vivienda, el transporte y la planificación urbana al requerir que los responsables de formular políticas públicas en cada sector tomen en cuenta las opiniones de sus pares de otros sectores, integrar marcos jurídicos e involucrar a los gobiernos locales en la planificación de una gran infraestructura de transporte urbano masivo.</p> <p>Desarrollar indicadores de accesibilidad para todas las zonas metropolitanas y utilizarlos para integrar la planificación de vivienda y transporte.</p>

Bibliografía

- Ahrend, R., C. Gamper and A. Schumann (2014), “The OECD metropolitan governance survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/4, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>. [48]
- Aranda, L. and S. Araújo (2019), “Recent trends in informality in Mexico”, in *OECD Economic Survey of Mexico: Key Research Findings*, OECD Publishing, Paris, (forthcoming). [8]
- Arnold, J. (2013), *Congested and nowhere to go: Congestion, road infrastructure, and road pricing in metro Vancouver*, Business Council of British Columbia, http://www.fonvca.org/agendas/feb2014/RoadPricingPaper_FINAL.pdf. [51]
- Busso, M., M. Fazio and S. Levy (2012), “(In)formal and (un)productive: The productivity costs of excessive informality in Mexico”, *IDB Working Paper Series*, Inter-American Development Bank, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4047/%28In%29Formal%20and%20%28Un%29Productive%3A%20The%20Productivity%20Costs%20of%20Excessive%20Informality%20in%20Mexico.pdf?sequence=1>. [10]
- Busso, M., L. Madrigal and C. Pagés (2013), “Productivity and resource misallocation in Latin America”, *The B.E. Journal of Macroeconomics*, Vol. 13/1, pp. 1-30. [16]
- CDI (2015), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, <https://www.gob.mx/cdi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-demexico-2015-116128?idiom=es>. [7]
- Cheng, G., S. English and M. Filardo (2011), *Facilities: Fairness and effects: Evidence and recommendations concerning the impact of school facilities on civil rights and student achievement*, 21st Century School Fund, <http://www.21csf.org/csf-home/publications/ImpactSchoolFacilitiesCivilRightsAug2011.pdf>. [36]
- COFEMER (2017), *Informe anual de desempeño - COFEMER 2016-2017*, COFEMER, Mexico City, http://www.cofemer.gob.mx/docs-bin/dg/Informe_anual_2017.pdf. [22]
- CONEVAL (2017), *Medición de la pobreza*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>. [5]
- Cortés Macías, O. (2015), “Evaluación del gasto educativo en México”, *Reporte de Investigación*, No. 9, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/31549/158531/file/Reporte-9_Evaluacion%20Gasto%20Educativo.pdf. [38]
- Cunha, F. et al. (2006), “Interpreting the evidence on life cycle skill formation”, in Hanushek, E. and F. Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education Volume 1*, Elsevier B.V., Amsterdam, [http://dx.doi.org/10.1016/S1574-0692\(06\)01012-9](http://dx.doi.org/10.1016/S1574-0692(06)01012-9). [29]

- Currie, J. and D. Almond (2011), “Human capital development before age five”, in *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, [http://dx.doi.org/10.1016/S0169-7218\(11\)02413-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0169-7218(11)02413-0). [30]
- Danish Ministry of Education (2005), *The Danish approach to quality in vocational education and training*, Danish Ministry of Education, <http://static.uvm.dk/publikationer/2008/vetquality2/hel.html>. [44]
- Dechezleprêtre, A., B. Stadler and R. Nicolas (forthcoming), *The impact of air pollution on productivity. Evidence from Europe*, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis. [50]
- Dougherty, S. (2014), “Legal reform, contract enforcement and firm size in Mexico”, *Review of International Economics*, Vol. 22/4, pp. 825-844, <http://dx.doi.org/10.1111/roie.12136>. [19]
- Dougherty, S. and O. Escobar (2019), “What policies to combat labour informality? Evidence from Mexico”, *Applied Economics*, pp. 1-15, <http://dx.doi.org/10.1080/00036846.2019.1591597>. [14]
- Gann, A. (2016), *The impact of judicial quality on firm size in Mexico*, Paris School of Economics. [20]
- Gouldson, A. et al. (2016), “Cities and climate change mitigation: Economic opportunities and governance challenges in Asia”, *Cities*, Vol. 54, pp. 11-19, <http://dx.doi.org/10.1016/J.CITIES.2015.10.010>. [46]
- Heckman, J., R. Pinto and P. Savelyev (2013), “Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes”, *American Economic Review*, Vol. 103/6, pp. 2052-2086, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.6.2052>. [31]
- Hoeller, P. et al. (2012), “Less income inequality and more growth – Are they compatible? Part 1. Mapping income inequality across the OECD”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 924, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k9h297wxbnr-en>. [11]
- Hsiang, S., P. Oliva and R. Walker (2017), “The distribution of environmental damages”, No. 23882, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w23882>. [52]
- Hsieh, C. (2015), “Policies for productivity growth”, *Global Dialogue on the Future of Productivity Growth Background Paper*, OECD, https://www.oecd.org/eco/growth/Policies%20for%20productivity%20growth_Chang%20Tai%20Hsieh.pdf (accessed on 16 July 2017). [12]
- IMF (2017), *IMF Fiscal Monitor April 2017: Achieving more with less*, International Monetary Fund, <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017>. [17]
- INEE (2018), *La educación obligatoria en México: Informe 2018*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, <https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/index.html>. [27]

- INEE (2016), *La educación obligatoria en México: Informe 2016*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/241/P1I241.pdf>. [33]
- INEGI (2017), *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2017*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGEUM_2017/702825097912.pdf. [35]
- International Transport Forum (2017), *Strategies for Mitigating Air Pollution in Mexico City, International Best Practice*, International Transport Forum, <https://www.itf-oecd.org/strategies-mitigating-air-pollution-mexico-city>. [49]
- Kuczera, M. (2010), *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of the Czech Republic 2010*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264113756-en>. [43]
- Levy, S. (2018), *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*, Inter-American Development Bank, <http://dx.doi.org/10.18235/0001189>. [21]
- López-Calva, L. and N. Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press, Washington DC, <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpgkq>. [9]
- Luschei, T. and A. Chudgar (2015), “Evolution of policies on teacher deployment to disadvantaged areas”, *Education for All Global Monitoring Report 2015*, No. ED/EFA/MRT/2015/PI/07, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232401E.pdf>. [32]
- Misch, F. and C. Saborowski (2018), “Resource misallocation and productivity: Evidence from Mexico”, *IMF Working Paper*, No. 18/112, International Monetary Fund, Washington DC, <http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/05/15/Resource-Misallocation-and-Productivity-Evidence-from-Mexico-45837>. [18]
- Nedelkoska, L. and G. Quintini (2018), “Automation, skills use and training”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>. [25]
- OECD (2019), *Boosting Productivity and Inclusive Growth in Latin America*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264269415-en>. [15]
- OECD (2019), *Climate Change Mitigation through a Well-being Lens*, OECD Publishing (forthcoming), Paris. [53]
- OECD (2019), *Taxing Wages 2019*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2019-en. [23]
- OECD (2019), *The Future of Mexican Higher Education: Promoting Quality and Equity*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264309371-en>. [4]

- OECD (2018), *Achieving inclusive growth in the face of digital transformation and the future of work: OECD report to the G-20 finance ministers*, OECD, https://www.oecd.org/g20/OECD_Achieving%20inclusive%20growth%20in%20the%20face%20of%20FoW.pdf. [26]
- OECD (2018), *Getting it Right: Strategic Priorities for Mexico*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264292062-en>. [6]
- OECD (2018), *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189881-en>. [56]
- OECD (2018), *Strong foundations for quality and equity in Mexican schools*, OECD, Paris, <https://spec.sep.gob.mx/web/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Mexico-Schools-Report-FINAL.pdf>. [28]
- OECD (2018), *The Productivity-Inclusiveness Nexus*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264292932-en>. [13]
- OECD (2017), *Building an inclusive Mexico: Policies and good governance for gender equality*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/9789264265493-en>. [1]
- OECD (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en>. [55]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en. [2]
- OECD (2017), *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>. [41]
- OECD (2016), *Background brief on fathers' leave and its use*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/els/family/Backgrounder-fathers-use-of-leave.pdf>. [3]
- OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>. [34]
- OECD (2015), *OECD Territorial Reviews: Valle de México, Mexico*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264245174-en>. [47]
- OECD (2015), *OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264227293-en>. [54]
- OECD (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>. [45]
- OECD (2014), *Effectiveness, efficiency and sufficiency: An OECD framework for a physical learning environments module: Draft*, OECD, <http://www.oecd.org/education/LEEP-Conceptual-Framework-2014.pdf>. [37]

- OECD (2013), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>. [40]
- Santiago, P. et al. (2017), *OECD Reviews of School Resources: Chile 2017*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264285637-en>. [39]
- SEP (2013), *Modelo de atención con enfoque integral para la educación inicial*, Secretaría de Educación Pública, Mexico City, http://archivo.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/mex_-_educacion_inicial.pdf. [42]
- SHCP (2018), *Reforma de la hacienda pública*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66458/7_Hacendaria.pdf. [24]

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudios Económicos de la OCDE

MÉXICO

El sólido marco de la política macroeconómica de México ha apoyado un crecimiento moderado a pesar de varios vientos en contra en los últimos años. Sin embargo, el bajo crecimiento de la productividad ha obstaculizado la convergencia de México con los países de mayores ingresos de la OCDE y las desigualdades siguen siendo elevadas. Se requiere así una estrategia renovada para aumentar la productividad y la inclusión. El aumento del crimen y de la inseguridad afectan negativamente la actividad económica y el bienestar de los ciudadanos, en particular de los desfavorecidos y las mujeres. Fortalecer la calidad institucional es una prioridad. Mejorar el débil estado de derecho también facilitará la implementación efectiva de iniciativas de políticas en otras áreas. A pesar de los logros recientes, los ingresos fiscales siguen siendo bajos y la política fiscal tiene poco impacto redistributivo. A corto plazo, la mejora de la eficiencia de la recaudación de impuestos y del gasto permitirá que la relación deuda-PIB se estabilice y proporcione cierto margen para un mayor gasto social y de infraestructura. En el mediano plazo, aumentar los ingresos fiscales y modificar la combinación de impuestos permitirá reducciones en la deuda pública, creará más espacio fiscal y permitirá aumentar la progresividad. La reducción de la elevada tasa de informalidad requerirá acciones coordinadas en materia de fortalecimiento del cumplimiento, política fiscal, regulaciones laborales y de las empresas, y de la red de protección social, con el objetivo de mejorar el alineamiento de los incentivos para formalizar e impulsar los recursos hacia empresas más productivas (formales). Mejorar los resultados educativos para todos aumentará la igualdad de oportunidades y permitirá construir las bases para una mayor productividad. Aumentar el acceso a la educación y la atención de la primera infancia de calidad también estimulará una mayor participación femenina en el mercado laboral. Mejorar la planificación urbana y el transporte elevará el potencial de productividad de las ciudades y también la calidad del medio ambiente.

CAPÍTULOS ESPECIALES: FORTALECIENDO EL CRECIMIENTO INCLUYENTE

Consulte esta publicación en línea: <https://doi.org/10.1787/fde7bbbe-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

Volumen 2019/11
Mayo 2019

OECD publishing
www.oecd.org/publishing



ISBN 978-92-64-59884-3



9 789264 598843