

# Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público

## Introducción

El presente volumen establece como el reto central de México, para los próximos años, el de recuperar una tasa de crecimiento alta y sustentable en términos ambientales, acompañada de una mejor distribución del ingreso.

Hacer frente con éxito a este reto es, ineludiblemente, una tarea colectiva que, por lo mismo, debe ser encarada con las herramientas que la sociedad se ha dado para tal efecto. Entre ellas destaca la política fiscal, esto es, la capacidad legal de imponer contribuciones a la ciudadanía y de utilizar los recursos así obtenidos para propósitos definidos por el interés colectivo.

Cualquier propuesta de acción pública general de programa de gobierno, cuyo objetivo sea encarar el reto mencionado, debe entonces plantearse tres cuestiones centrales: i) ¿cuál es la magnitud de los recursos que debe retirarse del ingreso de distintos grupos de ciudadanos bajo la forma de impuestos para alcanzar el objetivo planteado? ii) ¿en qué rubros deben emplearse dichos recursos bajo la forma de gasto público? y iii) ¿qué mecanismos deben emplearse para garantizar un ejercicio eficiente, transparente y honesto del gasto público?

Respecto al primer punto, la magnitud de los recursos requeridos, evidentemente será necesario hacer un esfuerzo fiscal mayor al que el país ha hecho hasta ahora. Esto no solo, porque ante cualquier comparación internacional, la carga fiscal en México es relativamente baja (debido en parte, pero no solo, a la presencia en el pasado de amplios recursos provenientes de la renta petrolera), sino, sobre todo, porque: i) hay evidencia de

que la reducción de la inversión pública se encuentra en la base del mediocre crecimiento de la economía mexicana en los últimos años;<sup>1</sup> ii) la reducción de la pobreza, así como la de la desigualdad, supone un mayor gasto tanto en salud como en educación, en pensiones y, en general, en política social; adicionalmente iii) las acciones preventivas y de remediación ambientales reclamarán recursos crecientes. Resulta evidente, además, que la distribución de los aumentos en la carga fiscal deberá tomar en cuenta el objetivo de mejorar la distribución del ingreso resultante de la actividad económica.

Si por un lado resulta necesario incrementar los recursos públicos para acelerar el crecimiento, mejorar la distribución del ingreso y apuntalar la sustentabilidad ambiental de la actividad económica, resulta evidente que es necesario orientar la composición del gasto en la misma dirección.

Por último, considerando el esfuerzo adicional que se le propondrá a la ciudadanía y dada la falta de confianza tanto en la probidad como en la eficiencia en el ejercicio del gasto que diversos estudios demoscópicos demuestran, es necesario ajustar el marco institucional de la gestión pública para legitimar la estrategia fiscal. Ello supone tanto cambios en la forma de operar de diversas políticas públicas, notablemente las políticas sociales y de combate a la pobreza, como en los mecanismos de fiscalización, así como de rendición de cuentas a la sociedad por el ejercicio del gasto público, en particular, en materia de gasto por las entidades federativas y en materia de proyectos de inversión del sector público federal y local.

<sup>1</sup> Para ver la relación entre la política fiscal, la caída en la inversión pública (más precisamente en infraestructura) y la tasa de acumulación de capital fijo de la economía en su conjunto, asociada a la desaceleración del PIB de los ochenta en adelante consultar el capítulo VII de Ros (2017).

## Propuestas en materia de ingresos

Desde un punto de vista lógico, un ejercicio de planeación hacendaria debe partir de definir los propósitos que la sociedad, en su conjunto, considera que debe enfrentar de manera colectiva como se insinúa líneas arriba. El punto de partida no puede ser sino el establecido en las garantías y los derechos expresados explícitamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Avanzar hacia un estado de cosas en que tales derechos se conviertan en una realidad para todos los mexicanos es el propósito que anima este volumen.

Al mismo tiempo, es un hecho que el nivel de ingreso por habitante alcanzado por el país hasta ahora, difícilmente sería suficiente para satisfacer cabalmente los requerimientos en materia de alimentación, salud, educación, servicios públicos, infraestructura de todo tipo y servicios ambientales a la población. Avanzar en la dirección que proponemos supone elevar de inmediato el ritmo de crecimiento económico y garantizar que los frutos de ese crecimiento se dediquen de manera creciente a hacer realidad, para todos, los derechos consagrados en el texto constitucional, lo que supone dotar a la política hacendaria de un fuerte contenido redistributivo en todas sus dimensiones.

Lo anterior implica trabajar hacia una nueva Hacienda Pública que ponga el crecimiento y la redistribución del ingreso como los medios sustantivos para alcanzar el fin último de bienestar establecido en el texto fundacional del país.

En ese camino, el de la Reforma Fiscal Integral<sup>2</sup>, habrán de reexaminarse temas jurídicos como las exenciones que autoriza el Código Fiscal de la Federación y que da al ejecutivo amplia discrecionalidad en la política de impuestos, así como las normas que han abierto la posibilidad de ejercer el derecho

de amparo en contra de las autoridades en materia fiscal y la distribución de facultades fiscales entre la federación y los estados. Asimismo, habrá de revisarse la pertinencia del establecimiento de impuestos, usuales en otros países y no existentes en nuestro sistema fiscal, tales como el impuesto a las transacciones financieras, a las herencias y cesiones. Los llamados gastos fiscales, que en la estimación de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ascendieron, en 2016, a cerca de 3.5% del PIB (SHCP, 2017a), deberán también someterse a revisión en función del propósito de crecimiento con equidad que anima a la política fiscal. Un tema que habrá que abordar, como parte de la agenda de bienestar al que se aspira con la reforma hacendaria, será el de la renta mínima universal que le garantice a cada individuo el derecho a un piso mínimo de bienestar por el simple hecho de ser miembro de la sociedad.

Si bien se trata de un proyecto ambicioso, que solo puede desplegarse en un período más o menos largo, dependiendo del consenso que alcance y de la voluntad de las fuerzas políticas, es fundamental tomar medidas en el plazo inmediato, para ir creando las condiciones de crecimiento y distribución que nos pongan en el camino correcto: superar el mediocre desempeño de las últimas décadas y reducir tanto los rezagos, como las desigualdades acumuladas. En la medida en que tengamos éxito en este propósito se irá allanando el camino para intentar nuevos cambios que retroalimenten lo logrado y legitimen la vía elegida.

En ese sentido, teniendo a la vista el conjunto de políticas públicas que contempla este volumen, se presentan las siguientes propuestas concretas en materia de ingresos que, en nuestro análisis, deberán rendir los recursos suficientes para acometer la agenda que plantea este documento.

<sup>2</sup> Este es un tema sobre el cual Carlos Tello ha venido insistiendo en numerosas publicaciones; véase, por ejemplo, Tello (2010). Varios de los puntos que se mencionan a continuación provienen de dichos trabajos.

### *1. Elevar la recaudación tributaria y la progresividad del sistema impositivo*

A pesar del significativo incremento logrado en los últimos cuatro años (del orden de 5.6 puntos del PIB)<sup>3</sup> (Casar, 2017), la relación entre los ingresos tributarios y el PIB (14% en 2016) sigue siendo baja en términos comparativos internacionales (34% en promedio en la OCDE y 23% en promedio en América Latina en 2010) (OCDE, 2017)<sup>4</sup> y en relación a las necesidades de gasto. Por otro lado, los análisis comparativos llevados a cabo por la OCDE entre países desarrollados y algunos de América Latina, muy particularmente en México, muestran que la diferencia entre los coeficientes de Gini que miden la desigualdad en la distribución del ingreso antes de impuestos, es mucho menor que la que se aprecia después de recaudados los impuestos (Castelleti, 2013). La diferencia radica en el mayor peso, como proporción del PIB, de los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social en los países desarrollados. Adicionalmente, debe notarse que un factor importante en la desigualdad de la distribución del ingreso, es el que se relaciona con la muy desigual distribución en los tramos más altos de la pirámide de ingresos.

Lo anterior sugiere dos cosas: uno, que hay espacio para elevar la carga fiscal global en México y dos, que, si se ha de atender simultáneamente al objetivo de reducir la desigualdad, el aumento de la carga fiscal debe recaer, sobre todo, en los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social.

De ahí que la Propuesta 1 en materia de ingresos públicos consista en elevar la progresividad de la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a lo largo de todos los tramos de ingreso, poniendo énfasis en la progresividad de la tasa para los tramos de ingreso del

<sup>3</sup> Este aumento contrasta con la experiencia histórica reciente. Como señala Tello (2015), la carga tributaria en México se mantuvo estable (fluctuando entre 9 y 11% del PIB) desde 1940 hasta 2012.

<sup>4</sup> Consultar la tabla: Revenue Statistics - Latin American and Caribbean Countries: Comparative tables.

10% superior de los contribuyentes, cuidando establecer una clara progresividad del ISR dentro de este grupo.

### *2. Reforzar la recaudación de impuestos por los gobiernos locales*

Una de las características sobresalientes del sistema impositivo mexicano es la débil recaudación por parte de estados y municipios. Frente a un promedio en la OCDE del 5% del PIB para los gobiernos estatales o regionales, la recaudación estatal en México alcanza el 0.7% del PIB. La recaudación a nivel local o municipal, por otro lado, alcanza el 3.9% del PIB en el promedio de la OCDE y llega solo al 0.2% del PIB en nuestro país. Esta baja presión fiscal a nivel local se ha mantenido en las últimas décadas a pesar del notable aumento en la participación de los estados en el ejercicio del gasto federal, lo que ha generado problemas de rendición de cuentas y, hasta cierto punto, incentivos para un comportamiento irresponsable en materia fiscal, por parte de los gobiernos locales al no ser responsables directos del financiamiento de su gasto. El impuesto predial debe recibir particular atención en esta materia, tanto en lo que se refiere al desarrollo del catastro como a los mecanismos de actualización de los valores sobre los cuales se causa el impuesto.

La Propuesta 2, por tanto, consiste en promover un mayor esfuerzo recaudatorio a nivel local. Para alcanzar este fin, que podría elevar la recaudación total en unos dos puntos como porcentaje del PIB, se sugiere explorar cambios legislativos que vinculen parcialmente las participaciones en los ingresos federales al esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales.

### *3. Aprovechar el margen de endeudamiento disponible*

A pesar de que el coeficiente de endeudamiento respecto al PIB ha crecido significativamente en los últimos años, es

igualmente cierto que la capacidad de pago de la deuda (medida por los ingresos recurrentes del Estado, básicamente los tributarios), ha mejorado considerablemente y que el costo de la deuda, en relación a dicha capacidad de pago, se ha reducido de manera muy importante. Adicionalmente, el nivel de la deuda mexicana, en términos comparativos, no resulta excesivo y su crecimiento, desde la crisis del año 2008, no ha sido superior al promedio de la OCDE<sup>5</sup>. Aun así, en esta materia se debe seguir un curso prudente, lo que implica impedir un crecimiento sostenido de la deuda en relación al PIB. Queda claro, sin embargo, que tampoco existen razones de peso para erigir la reducción del coeficiente de endeudamiento a PIB en un objetivo central de la política fiscal.

Cabe recordar que dicho coeficiente se mantendrá constante siempre que la deuda crezca al mismo ritmo que el PIB nominal, lo que abre un espacio de holgura en las finanzas que será tanto más amplio en la medida en que la estrategia de desarrollo cumpla con su cometido de elevar la tasa de crecimiento del producto. Se generaría, de ser este el caso, un círculo virtuoso en el que utilizar ingresos adicionales provenientes del endeudamiento daría lugar a un mayor crecimiento del PIB que permitiría mantener bajo control el coeficiente de endeudamiento. Esta sería una dinámica inversa a la observada en los últimos años, en los que el endeudamiento no consiguió detonar el crecimiento y, en consecuencia, el coeficiente de deuda a PIB se incrementó sustancialmente (Casar, 2017)<sup>6</sup>.

Al igual que en otros países, lo que se buscaría es una política fiscal –y, por tanto, una evolución del endeudamiento público– que contrarrestara el ciclo económico, de suerte que a lo largo del mismo, el coeficiente de endeudamiento se mantuviera relativamente estable, lo que supone fijar metas creíbles de política fiscal multianuales.

5 Se recomienda consultar el documento de José Casar (2017), con respecto a la capacidad de pago de la deuda, su costo, su nivel y crecimiento por comparación con los países miembros de la OCDE).

6 Para una interpretación del bajo ritmo de crecimiento entre 2014 y 2015, consultar a Jaime Ros (2017).

Así, la Propuesta 3 consiste en establecer una política fiscal que aproveche el margen de endeudamiento disponible, cuidando que el coeficiente de endeudamiento respecto del PIB se mantenga constante a lo largo del ciclo económico.

#### *4. Utilizar los impuestos indirectos como variable residual de ajuste, centrándose en los que tienen menor efecto negativo en la distribución*

Es sabido que, si bien los impuestos indirectos generalizados tienen la ventaja de ser más fáciles de recaudar y, hasta cierto punto, ser más transparentes, su efecto en la distribución del ingreso es regresivo, en la medida en que los grupos de menores ingresos dedican una proporción mayor de los mismos al consumo. De ahí que, una vez evaluadas las necesidades de gasto de la estrategia de desarrollo y las perspectivas de ingreso de la misma, se pueda pensar en ajustar al alza algunos impuestos al consumo, cuidando que los mismos recaigan en bienes que preferentemente estén asociados al consumo de los grupos de mayores ingresos. El candidato natural para cumplir esta función es el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), en especial el que se recauda sobre el consumo de combustibles. El peso del consumo de combustibles, en el presupuesto de gasto de los hogares, es importante en los grupos de mayor nivel de ingreso<sup>7</sup> y, en todo caso, un impuesto de esta naturaleza afectaría directamente solo al 44% de los hogares que disponen de vehículos. Adicionalmente, el aumento en el costo de los combustibles implícito en el aumento del IEPS tiene la

7 De acuerdo a la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares 2016 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017), los deciles de hogares de menores ingresos (I al IV) dedican al gasto en "Refacciones, partes, accesorios, mantenimiento y combustibles para vehículos" el 2.5, 2.8, 3.2 y 3.9% de su gasto total respectivamente, en tanto que los cuatro deciles de mayores ingresos (VII al X) dedican a ese rubro el 5.9, 7.1, 8.1 y 8.8% de su gasto total, correspondientemente. En la misma encuesta, se reporta que solo 44% de los hogares registran gastos asociados al uso de vehículos, 66% de los hogares en los cuatro deciles más ricos y solo 22% de los hogares en el caso de los cuatro deciles de menores ingresos.

ventaja de contribuir al menor consumo de los mismos (se trata, en los hechos, de un impuesto al carbono parcial) y, por tanto, a cumplir con el objetivo de sustentabilidad de la estrategia de desarrollo propuesta.

Por lo anterior, la Propuesta 4 consiste en utilizar el IEPS a los combustibles para conciliar las propuestas de ingreso y gasto.

### *5. Ampliar los esfuerzos para reducir la evasión fiscal y mejorar el cumplimiento y ampliar el alcance de las obligaciones de seguridad social*

Debe reconocerse el avance en materia de fiscalización y de eficiencia en la recaudación de los últimos años. Éstos constituyen un mecanismo de obtención de ingresos que no implica una mayor carga fiscal, por el contrario, representan un acto de justicia y contribuyen a legitimar la acción fiscal del Estado. Estos esfuerzos deben no solo mantenerse sino redoblar. Dos áreas de oportunidad, en este sentido, son: la mayor fiscalización de prácticas que reducen la efectividad del ISR y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en la actividad de las empresas y la posibilidad de vincular la formalización de empresas y trabajadores con su incorporación a la seguridad social, así como la definición de un régimen especial de afiliación de trabajadores por cuenta propia a la seguridad social.

Así, la Propuesta 5 consiste en redoblar los esfuerzos de fiscalización de la actividad productiva y ligar la incorporación fiscal de las empresas a su regularización en materia de seguridad social, al tiempo que se incorporan a la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia.

## **Propuestas en materia de gasto público**

### *1. Elevar la inversión pública*

Más allá de las disputas teóricas sobre los determinantes del crecimiento económico, es un hecho que el crecimiento del producto nacional descansa en el de la capacidad productiva, entendida como el conjunto de bienes de capital e infraestructura física disponibles en la economía. Si bien la producción que se puede obtener por cada unidad de capital físico, puede variar en función de múltiples factores (las habilidades y capacidades de la fuerza de trabajo, así como su nivel tanto educativo como su estado de salud, la adecuación logística de la infraestructura, la detección oportuna y superación de cuellos de botella en las cadenas productivas y la eficiencia en la asignación de recursos, entre otras), sigue siendo un hecho inescapable que, manteniendo todos los demás factores constantes, elevar el ritmo de crecimiento de la producción de manera sostenida, involucra aumentar la proporción del mismo producto que se destina a ampliar la capacidad productiva. En otras palabras, elevar la tasa de crecimiento del producto supone incrementar la formación bruta de capital fijo como proporción del PIB.

En México, el pobre desempeño en materia de crecimiento registrado desde hace más de tres décadas, está asociado a un descenso en la tasa de inversión. Si como porcentaje del PIB la inversión alcanzó 24.9% en 1979 - 1981, para 1989 - 1991 se había reducido a 17.9% y para 2010 - 2012 se había recuperado ligeramente a 20.8%, alcanzando 21.6% en 2012. En 2013 y 2014, el coeficiente se redujo hasta 19.9% para repuntar en los dos años siguientes y alcanzar el 21.7% en 2016. De acuerdo al Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), esta evolución está determinada, en lo fundamental, por la inversión pública que cayó de 11% del PIB en 1979 - 1981 a 4.2%, diez años después y se ubicó en 4.9% del PIB en 2010 - 2012 (4.4% en 2012). Del año 2013 al presente, la proporción ha vuelto a

reducirse para llegar a 3.2% del PIB, en 2016. Desde los años noventa, la inversión privada, por su parte, ha crecido como porcentaje del producto: 13.9% en el trienio 1979 - 81, 13.7% en 1989 - 91 y 15.9% en 2010 - 12 (17.2% en 2012). En lo que va de la presente administración, la inversión privada se redujo inicialmente como porcentaje del PIB para alcanzar 16% en 2014 y se recuperó con fuerza para llegar a 18.5% en 2016.

De las cifras anteriores se desprende que la tendencia secular a la caída en la tasa de inversión en la economía mexicana, de cerca de 25% durante el auge petrolero a menos de 21% en la segunda mitad del sexenio anterior, se debe a la fuerte contracción de la inversión pública que no fue compensada por el aumento de la inversión privada. En la presente administración, una nueva caída en la tasa de inversión pública se compensa con el aumento en la tasa de inversión privada, para dejar la tasa de inversión a PIB en los mismos niveles, en torno a 21% del PIB<sup>8</sup>, consistentes con el mediocre crecimiento observado en las últimas décadas.

La conclusión inescapable es que, si queremos recuperar y sostener una tasa de crecimiento razonable, así como consistente con la reducción de la pobreza, es necesario incrementar el gasto en inversión del Estado, en infraestructura productiva, energética, social y de protección del ambiente, en alrededor de tres puntos como porcentaje del PIB. Este aumento, suponiendo un efecto de arrastre sobre la inversión privada de 1% del PIB, devolvería al país a una tasa de inversión similar a la de fines de los años setenta. Esta es la Propuesta 1 en materia de gasto.

## *2. Seguridad social universal*

Los objetivos estratégicos de reducción de la pobreza y de alcanzar una distribución del ingreso más equitativa están íntimamente vinculados con una política tributaria más

<sup>8</sup> Las cifras de inversión provienen del SCN del INEGI (s.f); los coeficientes de inversión a PIB se calculan a precios corrientes.

progresiva y con una elevación de la tasa de crecimiento del PIB. Ello como base de una expansión del empleo formal, acompañada de la ampliación del acceso a un paquete de servicios básicos de salud, invalidez, vida y pensión, independiente de la posición de los individuos en el mercado laboral.

Si bien lograr este objetivo debe ser visto como un empeño de mediano y largo plazo, el avance en esta dirección supone la puesta en práctica, en el corto plazo, de políticas públicas que pongan al país en la dirección buscada. De manera que la transición hacia un nuevo patrón de desarrollo vaya acompañada, también, de la transición hacia un esquema de protección social universal.

Lo anterior supone establecer una pensión por vejez o invalidez mínima de acceso universal, un calendario preciso de cierre de la brecha entre el paquete de padecimientos cubiertos por las instituciones de salud vinculadas al trabajo formal (Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), etc.) y los que se ofrecen a población abierta financiados mediante nuevos mecanismos de afiliación voluntaria al IMSS para trabajadores por cuenta propia, por la afiliación de trabajadores en las empresas que se acojan a los programas de formalización y mediante impuestos generales. El objetivo final, como la Propuesta 2 en materia de gasto, es la convergencia de los sistemas de seguridad social existentes.

## *3. Fortalecer el gasto educativo para superar cuellos de botella*

Pese a que el país no parece haber enfrentado una restricción al crecimiento por el lado de la oferta de recursos humanos calificados, el vínculo entre la cobertura, la calidad de la educación, sobre todo, y la sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo ha sido establecido en diversos estudios comparativos. Por otro lado, la desigualdad educativa es, sin duda,

una de las dimensiones más evidentes de la desigualdad en México.

Reconociendo que hay mucho que hacer en términos de un ejercicio del gasto más eficiente en el sector, es indudable que hay aspectos del sistema que no han sido suficientemente atendidos y que suponen la aplicación de recursos adicionales.

A estos aspectos se aboca la Propuesta 3 en materia de gasto:

- Igualación hacia arriba de la infraestructura de los planteles educativos. Deben destinarse recursos a cerrar, en un plazo no muy largo, la brecha existente en las condiciones materiales de la educación entre regiones y entre los ámbitos rural y urbano.
- Formación, profesionalización y actualización de docentes y directivos. Lograr un salto cualitativo en la calidad de nuestro sistema educativo, presupone un salto también en la calidad profesional de quienes tienen a su cargo la educación, incluyendo el personal directivo de las escuelas. Elevar la prioridad que se le otorga, en los hechos, a este aspecto de la educación requerirá un esfuerzo de gasto adicional.
- Atender el rompimiento de la cobertura entre la educación básica y la preuniversitaria. En los últimos años se ha llevado a cabo un importante esfuerzo para elevar la cobertura de la educación pre-escolar, primaria y secundaria. Asimismo, se han establecido metas y se ha avanzado, en alguna medida, en elevar la matrícula universitaria. Sin embargo, se aprecia una brecha importante entre la cobertura de la educación secundaria y la de la educación media superior que dificulta cumplir con las metas de elevación de la cobertura de la educación universitaria. Es necesario dedicar más recursos a este problema, a través de programas de becas

atadas a evaluaciones socioeconómicas y contingentes a la obtención de mínimos de desempeño.

### **Propuestas en materia de reformas para una mejor gestión del gasto**

El eje temático V de este volumen, que se refiere al conjunto de reformas institucionales que se aprecian necesarias para alcanzar sus objetivos, es particularmente importante para las acciones que se proponen en materia de gasto y, más en general, para la estrategia fiscal que se presenta aquí.

Con el fin de que la estrategia de desarrollo propuesta tenga éxito en recuperar tanto el crecimiento como hacerlo sustentable, mejorar la distribución y abatir la pobreza, es necesario elevar la eficiencia en la aplicación del gasto, es decir, se tiene que garantizar que los programas en los que se ejerce dicho gasto tengan el impacto que se espera de ellos y que esto suceda, además, en el plazo programado.

Por otra parte, una estrategia como la que se propone aquí, que supone un esfuerzo tributario adicional, debe ganarse la aprobación de una sociedad que ve con creciente recelo a los responsables de la acción pública. Esto implica que la estrategia debe ofrecer garantías de que el ejercicio del gasto será transparente y honesto.

Ambas condiciones de éxito –eficiencia y aceptación social del gasto– requieren cambios institucionales en la manera de gestionar el gasto y en los mecanismos de rendición de cuentas. A continuación, se presentan tres propuestas que buscan elevar la eficiencia y la transparencia de los principales rubros del gasto público y una cuarta de carácter más simbólico, pero no por ello menos importante, que pretende mostrar a la ciudadanía que el Estado se hace cargo de la irritación social y que, si pide un mayor esfuerzo tributario, está también comprometido a un ejercicio del poder más austero y republicano.

### *1. Monitoreo del gasto en inversión con participación social*

A pesar de los esfuerzos institucionales por transparentar los procesos de asignación de obra pública, incluyendo la participación de testigos sociales y la publicación de distintas fases de los procesos de licitación, subsiste la percepción de falta de transparencia y, con frecuencia, de corrupción en la asignación y ejecución de proyectos de inversión. Al mismo tiempo, el impacto esperado de la inversión pública en la capacidad productiva por peso gastado, es decir su eficiencia, se reduce por la incapacidad de cumplir, en tiempo y dentro del presupuesto, con lo contratado; por la falta de presupuesto (o de ejercicio del mismo) para insumos, equipos o provisión de recursos humanos que se traduce en obras inauguradas pero que no entran en operación, o, por último, por la elección de proyectos de escasa relevancia económica o social que responden a intereses políticos o económicos particulares.

Por estas dos razones la Propuesta 1 consiste en la creación de Consejos Consultivos Sectoriales (infraestructura carretera y de transporte; infraestructura hidráulica; sector energético; educación y salud) con participación de organismos y asociaciones profesionales, así como de la sociedad que den seguimiento a las licitaciones, convenios modificatorios, avances físicos, financieros y puesta en marcha de los principales proyectos de inversión. Dichos Consejos serían órganos auxiliares de las instancias ciudadanas del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

### *2. Fiscalización del gasto de las entidades fondeado con recursos federales*

A lo largo de los últimos años, los recursos federales ejercidos por los gobiernos locales han venido aumentando sistemáticamente<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> De acuerdo con la SHCP (2017), el Gasto Federalizado, que incluye Participaciones (de asignación libre), Aportaciones y Otros Subsidios y Transferencias representó el 6% del

Los controles de dicho gasto, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas, tienen marcos normativos diversos y son de calidad muy heterogénea, lo que ha dado lugar a múltiples conflictos, así como a una creciente desconfianza ciudadana en muchos gobiernos estatales. Por ello se plantea la Propuesta 2, que se refiere a la homologación de las legislaciones locales en materia de responsabilidad de los servidores públicos y rendición de cuentas, que incluya una participación más amplia de la Auditoría Superior de la Federación en la supervisión del gasto público fondeado por recursos federales.

### *3. Racionalización de los programas sociales*

En las últimas dos décadas, los programas de política pública que tienen como objeto combatir la pobreza mediante transferencias en efectivo o en especie, se han multiplicado, tanto en el gobierno federal como en los gobiernos estatales, hasta alcanzar varios cientos o incluso miles.

Si bien una cierta proporción de ellos tienen seguramente objetivos específicos justificados y reglas de operación adecuadas, su elevado número, por sí mismo, sugiere la presencia de al menos tres problemas que deben ser atendidos para elevar la eficiencia del gasto social.

En primer lugar, está el costo administrativo asociado a los programas que muchas veces tienen su propio padrón de beneficiarios y su propio aparato administrativo para gestionarlos, dentro del mismo gobierno federal y, desde luego, también al considerar los programas de los gobiernos locales.

En segundo término, está el problema del traslape o duplicidad de programas, sobre todo al tomar en cuenta los programas

PIB en 2000, alcanzó el 9.1% en 2015 y se ubicó en 8.8% en 2016. El rubro de Aportaciones representaba el 2.3% del PIB en 1990 y alcanzó el 3.6% en 2016. Así, el gasto ejercido por estados y municipios alcanza más de un tercio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en la actualidad.



federales y los estatales, pero también en el ámbito puramente federal donde programas de diversas dependencias apuntan a resolver el mismo problema desde distintos ángulos.

Por último, la multiplicidad de programas independientes impide saber cuál es el impacto conjunto de la política social y su efecto distributivo. El mismo hogar puede ser beneficiario de varios programas enfocados en, por ejemplo, las madres, la infancia, las personas mayores, la producción agrícola y el mejoramiento de la vivienda, mientras que otros hogares, con menos conocimiento y habilidades para incorporarse a los programas sociales, pueden quedar al margen de los beneficios de la política social. De esta manera, la política social podría estar introduciendo un elemento redistributivo negativo entre los grupos de ingresos más bajos.

Debe señalarse, adicionalmente, que la dispersión de los programas y de las instituciones que los patrocinan favorece el surgimiento de relaciones clientelares y la creación de intereses que dificultan la rendición de cuentas y el establecimiento de "cláusulas de ocaso" para los apoyos que buscan ayudar a las familias a salir de la condición de pobreza.

Por las razones anteriores, la Propuesta 3, en el rubro de reformas institucionales para una mejor gestión del gasto, consiste en racionalizar los programas sociales estableciendo un catálogo nacional de programas sociales y un padrón único de beneficiarios de los mismos.

#### *4. Austeridad en el gasto*

Cualquier estrategia de desarrollo que pretenda, como es el caso de ésta, elevar la tributación y el gasto del Estado, debe incluir no solo elementos que apunten a una mayor eficiencia y transparencia del gasto como las que se han presentado. También debe contener propuestas y gestos, que apunten a persuadir a la ciudadanía de que

el mayor ingreso y gasto públicos persiguen fines colectivos y no el interés personal o de grupo de quienes ejercen el poder en las distintas ramas de gobierno. En este sentido, la elaboración del presupuesto debe involucrar un esfuerzo de austeridad general. Este esfuerzo de austeridad no debe ser interpretado como un intento de reducir, per se, el gasto público, sino como un esfuerzo por delinear un presupuesto más eficiente desde el punto de vista social (que fomente el crecimiento y combata la desigualdad, así como la pobreza) y que cuente con más transparencia y legitimidad. Como parte de este empeño se pueden y deben eliminar, además, partidas que no se vinculan directa y claramente con el logro de los objetivos de la estrategia y que son percibidas por la ciudadanía como destinadas a favorecer los intereses económicos o políticos de individuos o grupos vinculados al gobierno. Entre ellas se pueden identificar el gasto en promoción y publicidad de las acciones de gobierno (más allá de la difusión de campañas de interés público como las de salud) y la partida que asigna recursos a cada uno de los diputados federales para obras o programas de su elección. Los recursos que se ahorren gracias a las medidas de austeridad, deben destinarse a reforzar el gasto de inversión y el gasto social en los rubros propuestos más arriba.

Así la Propuesta 4 consiste en reforzar las disposiciones del PEF en materia de austeridad en el gasto, promover la eliminación de cualquier partida de gasto de asignación discrecional por los legisladores en lo individual e introducir la prohibición del gasto en publicidad de las obras, programas y logros de gobierno, mediante los cambios pertinentes tanto en la legislación federal como en la local.

*Autor principal:  
José Ignacio Casar*



## Referencias

- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C. & Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer*. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7203>
- Asociación de Internet.mx & Infotec (2017). *13° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2017*. México: Estadística Digital. Disponible en: <https://www.asociaciondeinternet.mx/es/component/remository/Habitos-de-Internet/13-Estudio-sobre-los-Habitos-de-los-Usuarios-de-Internet-en-Mexico-2017/lang,es-es/?Itemid=>
- BANXICO. (1 de noviembre de 2017). *Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Octubre de 2017*. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/%7B1CD44B37-5B4A-B284-2046-E858B62F978A%7D.pdf>
- Bensusán, G. (2006). Diseño legal y desempeño real: México. En G. Bensusán (Coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina* (pp. 313-409). México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UAM Xochimilco, MAPorrúa. Disponible en: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/dis\\_leg\\_des\\_real.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/dis_leg_des_real.pdf)
- Bensusán, G. (julio-diciembre, 2009). Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 17(34). Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532009000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000200002)
- Bensusán, G. & Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: FLACSO-México, UAM Xochimilco.
- Bensusán, G. (2016). *Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo (Documento de trabajo)*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/documentos/nuevas-tendencias-empleo-retos-opciones-regulaciones-politicas-mercado-trabajo>
- Blecker, R., Moreno-Brid, J. & Salat, I. (2017). *Trumping the NAFTA renegotiation. An alternative policy framework for Mexican-United States cooperation and economic convergence*. México: CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42579/S1701227\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42579/S1701227_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Bolio, E., Remes, J., Lajous, T., Manyika, J., Rossé, M. & Ramírez, E. (marzo, 2014). *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy* (Reporte). McKinsey Global Institute. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/global-themes/americas/a-tale-of-two-mexicos>
- Caja Costarricense de Seguro Social. (s.f.). *[Régimen para trabajadores independientes]* Costa Rica. Disponible en: <http://www.ccss.sa.cr/>
- Carrera, S. (2015). *La necesidad de políticas industriales en la economía moderna: el caso del fomento a la industria de tecnologías de información en México* (Tesis de doctorado inédita). México: UNAM.

- Casar, J. I. (2017). Deuda Pública y Política Fiscal en México. *Revista de Economía Mexicana*, (2), 233-264. Disponible en: [http://www.economia.unam.mx/rev\\_econmex.html](http://www.economia.unam.mx/rev_econmex.html)
- Castelletti, B. (2013). *How Redistributive is Fiscal Policy in Latin America?: The Case of Chile and Mexico* (OECD Development Centre Working Papers No. 318). Paris: OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5k424rnjl424-en>
- CEPAL & OIT. (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad* (Informe No. 12). Santiago de Chile: CEPAL, OIT. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38051/S1500311\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38051/S1500311_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- DOF. (5 de febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- DOF. (1 de abril de 1970). *Ley Federal del Trabajo*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_120615.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf)
- DOF. (21 de diciembre de 1995). *Ley del Seguro Social*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92\\_121115.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_121115.pdf)
- DOF. (30 de mayo de 2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (20 de mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (17 de junio de 2014). *Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones*. STPS. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n395.pdf>
- DOF. (15 de septiembre de 2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Durán-Valverde, F., Flores, J., Ortiz, J., Muñoz, D., de Lima, A. & Tessier, L. (2013). *Innovations in extending social insurance coverage to independent workers: experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay* (Documento de trabajo No. 42). Suiza: OIT. Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=42119>
- FMI. (2017). *México: 2017 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/10/Mexico-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-45398>
- Foro Económico Mundial. (s.f.). *The global competitiveness report*. Suiza: Oxford University Press. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

- Foro Económico Mundial. (s.f. a). *The global information technology report*. Suiza: Oxford University Press. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-information-technology-report-2016>
- GNCD. (5 de febrero de 2017). *En defensa del interés nacional, ante la coyuntura crítica, ¿qué hacer?*. México: UNAM. Disponible en: <http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCDEnDefensaIntNal.050217.pdf>
- Ibarra, D. (enero- abril, 2012). Mercado de trabajo y protección social. Con referencia especial a México. *Economía UNAM*, 9(25), 3-13. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v9n25/v9n25a1.pdf>
- ITU. (s.f.). *Measuring the Information Society Report*. Suiza: ITU. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2017.aspx>
- INEGI. (s.f.). *Sistema de Cuentas Nacionales de México* [Archivo de datos]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>
- INEGI. (2016). *Encuesta nacional sobre productividad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (ENAPROCE) 2015*. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/doc/ENAPROCE\\_15.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/doc/ENAPROCE_15.pdf)
- INEGI. (2017). *Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2016* [Archivo de datos]. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/nc/2016/default.html>
- INEGI. (2017a). *Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo (ENOE)*. México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- Instituto Nacional de Previdência Social. (s.f.). *Instituto Nacional de Previdência Social [INPS]*. Cabo Verde. Disponible en: [http://www.inps.cv/index.php?option=com\\_content&view=featured&Itemid=200001](http://www.inps.cv/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=200001)
- Kaplan, D. (2016). *Formalización e inscripción al IMSS de los trabajadores independientes*. BID.
- Le portail des entrepreneurs. (s.f.). *Accueil*. Francia. Disponible en: <https://www.lautoentrepreneur.fr/index.htm>
- López, A., Ramos, D. & Torre, I. (2009). *Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor* (Documentos de trabajo No. 34). Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/35963/DocW37fin.pdf>
- Martínez, J., & Cabestany, G. (2016). *Diseño e implicaciones de la Reforma Laboral de 2012* (Serie Reformas estructurales: avances y desafíos, No. 3). México: IBD, Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3402/LABORAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Martínez, J., & Cabestany, G. (2017). Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.) *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030* (pp.231-268). México: UNAM-PUED. Disponible en: [http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas\\_del\\_desarrollo.pdf](http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas_del_desarrollo.pdf)
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2017). *Régimen Especial de Trabajadores Autónomos*. España. Disponible en: [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Trabajadores/Afiliacion/RegimenesQuieneslos10548/RegimenEspecialdeTr32825/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/Afiliacion/RegimenesQuieneslos10548/RegimenEspecialdeTr32825/index.htm)
- Mochi, P. & Hualde, A. (Eds.). (2009). *México: producción interna e integración mundial, desafíos y oportunidades de la industria de software en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Moreno-Brid, J. (2016). Crecimiento económico y transformación productiva: tres décadas de éxito externo y fracaso interno. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.), *Informe del Desarrollo en México 2015* (pp. 39-55). México: UNAM-PUED. Disponible en: [http://www.pued.unam.mx/publicaciones/26/Informe\\_Desarrollo\\_2015.pdf](http://www.pued.unam.mx/publicaciones/26/Informe_Desarrollo_2015.pdf)
- Negrete, R. & Luna, L. (2016). ¿Cuál es el monto de trabajadores en México cuyas remuneraciones son un reflejo del salario mínimo? Realidad, datos y espacio. *Revista internacional de estadística y geografía* 7(1). Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/RDE/rde\\_17/doctos/rde\\_17\\_opt.pdf](http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_17/doctos/rde_17_opt.pdf)
- OCDE. (2012). *Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México*. México: OCDE Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>
- OCDE. (2015). *All on board: Making inclusive growth happen*. París: OCDE Publishing. Disponible en: [https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/development/all-on-board\\_9789264218512-en#page4](https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/development/all-on-board_9789264218512-en#page4)
- OCDE. (2015a). Impulsar el crecimiento y reducir la informalidad. En OCDE (Ed.), *Estudios económicos de la OCDE* (pp. 65-100). México: OCDE. Disponible en: [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2015/impulsar-el-crecimiento-y-reducir-la-informalidad\\_9789264218734-5-es](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2015/impulsar-el-crecimiento-y-reducir-la-informalidad_9789264218734-5-es)
- OCDE. (2017). *OECD.Stat* [Archivo de datos]. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- OCDE. (2017a). *Estudios económicos de la OCDE, Visión General*. México: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>
- OCDE. (2017b). *OCDE Employment Outlook 2017*. doi:10.1787/empl\_outlook-2017-en. Disponible en: [https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2017\\_empl\\_outlook-2017-en#page3](https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2017_empl_outlook-2017-en#page3)

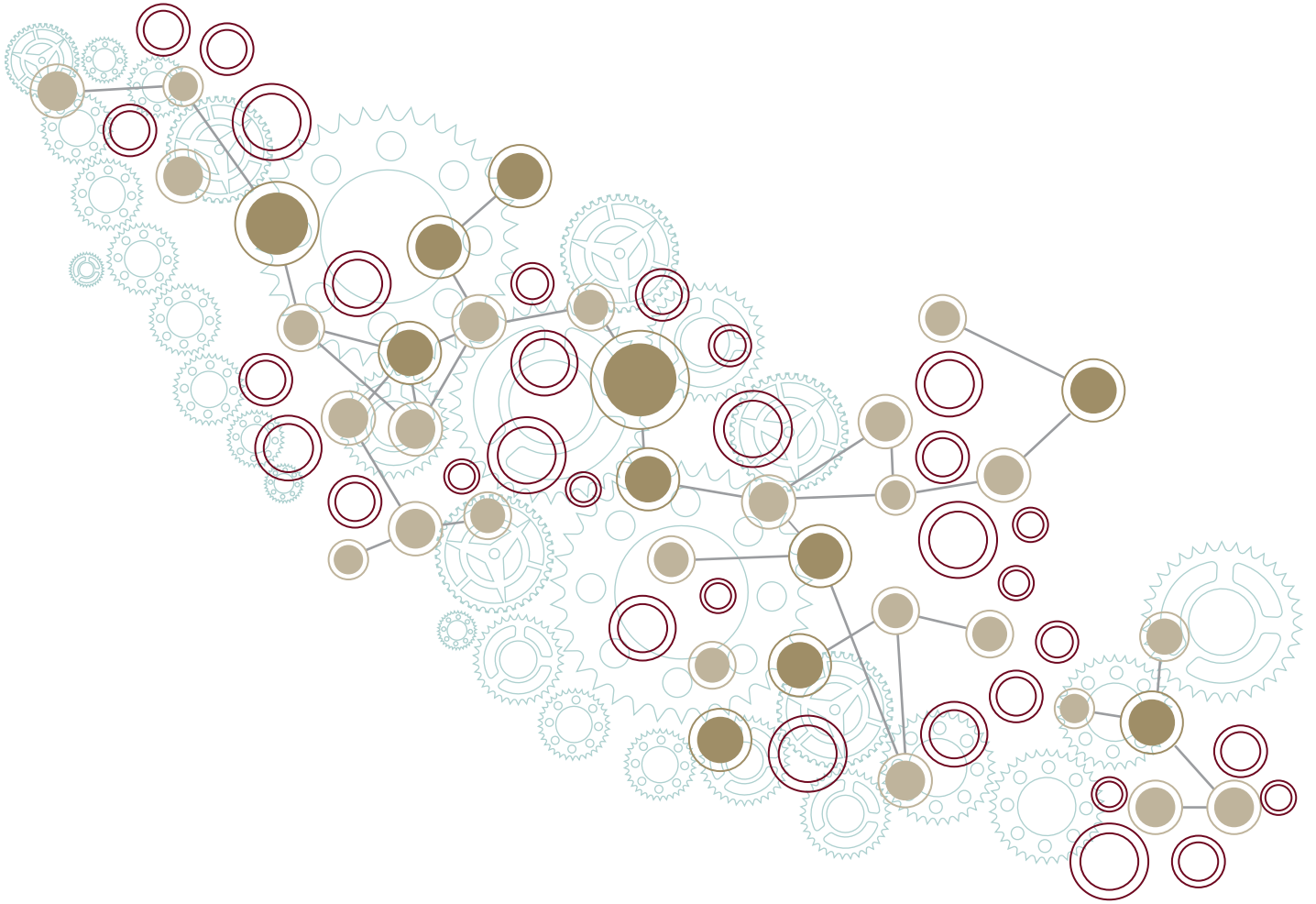
- OEA. (s.f.). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*. Departamento de Derecho Internacional, OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- OIT. (s.f.). *NATLEX* [Base de datos sobre legislación nacional del trabajo, la seguridad social y los derechos humanos]. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p\\_lang=es](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p_lang=es)
- OIT. (1947). *Convenio sobre la inspección del trabajo (No. 81)*. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C081](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081)
- OIT. (1972). *Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (No. 131)*. NORMLEX, OIT. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C131](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131)
- OIT. (1995). *Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947*. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:P081](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P081)
- OIT. (2010). *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal* (Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal). Ginebra:OIT. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_125857.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_125857.pdf)
- OIT. (2014). *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC). Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_245619.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf)
- OIT. (2014a). *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*. FORLAC. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_245613.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245613.pdf)
- OIT. (2015). *Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2015*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_435169.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_435169.pdf)
- OIT. (2015a). *Las formas atípicas de empleo (Informe para la discusión de la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo)*. Ginebra: Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_protect/@protrav/@travail/documents/meetingdocument/wcms\\_338262.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/meetingdocument/wcms_338262.pdf)
- OIT. (2016). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Transformar el empleo para erradicar la pobreza*. Ginebra: OIT. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_507516.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_507516.pdf)
- ONU. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

- ONU. (1966). *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>
- Palma, G. (enero, 2011). Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the “Inverted U”: the share of the rich is what it’s all about. *Development and Change*, 4 (1), 87–153.
- Pietrobelli, Carlo, & Rabelotti, R. (2010). *Global value chains meet innovation systems: Are there learning opportunities for developing countries?* (IDB Working Paper Series No. IDB-WP-232). EUA: BID.
- Portal Tributario. (s.f.). *Portal Tributario. Brasil*. Disponible en: <http://www.portaltributario.com.br/>
- Presidencia da República. (2008). *Lei Complementar número 128*. Brasil. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm)
- Presidencia de la República. (2017). *Quinto Informe de Gobierno*. Disponible en: [http://cdn.presidencia.gob.mx/quintoinforme/Quinto\\_Informe\\_de\\_Gobierno\\_2017.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/quintoinforme/Quinto_Informe_de_Gobierno_2017.pdf)
- Roco, M.C., Bainbridge, W. S., Toon, B. & Whitesides, G. (Eds.). (2013). *Convergence of Knowledge, Technology and Society Beyond Convergence of Nano-Bio-Info-Cognitive Technologies*. Londres: Springer. Disponible en: <http://www.wtec.org/NBIC2/Docs/FinalReport/Pdf-secured/NBIC2-FinalReport-WEB.pdf>
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: Colmex-UNAM.
- Ros, J. (2017). La Economía Mexicana en 2016: Tendencias y Perspectivas. *Revista de Economía Mexicana*, (2), 3-38. Disponible en: [http://www.economia.unam.mx/rev\\_econmex.html](http://www.economia.unam.mx/rev_econmex.html)
- Salazar-Xirinachs, J.M., Nübler, I. & Kozul-Wright, R. (2014). Industrial policy, productive transformation and jobs: Theory, history and practice. En J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler & R. Kozul-Wright (Eds.), *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. Ginebra: OIT.
- Samaniego, N. (mayo-agosto, 2010). El empleo y la crisis: Precarización y nuevas “válvulas de escape”. *Economía UNAM*, 7(20), 47-70. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam20/ECU002000703.pdf>
- Sánchez, A. (1 de abril de 2017). Liberalismo vs Proteccionismo. Buscando nuevas alternativas. *El punto sobre la i*, (29). Disponible en: <http://www.puntosobrelai.net/liberalismo-vs-proteccionismo-buscando-nuevas-alternativas/>
- Sandhu, M. (19 de diciembre de 2017). Inequality does not merit fatalism. *The Financial Times*.

- SAT. (2017). *Informe Tributario y de Gestión. Segundo trimestre de 2017*. Disponible en: [http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia\\_focalizada/Paginas/informe\\_tributario\\_gestion.aspx](http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Paginas/informe_tributario_gestion.aspx)
- SE. (13 de mayo de 2014). *Conoce más sobre la Industria TIC en México*. [Mensaje en un blog]. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/articulos/conoce-mas-sobre-la-industria-tic-en-mexico>
- SHCP. (2017a). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2017*. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236020/PGF\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236020/PGF_2017.pdf)
- Social Security System. (s.f.). *Compulsory Coverage of Self-Employed Persons*. Filipinas. Disponible en: <https://www.sss.gov.ph/sss/appmanager/portal/home>
- STPS. (2017). *Presenta STPS Programa de Inspección Federal de Trabajo 2017* (Boletín No. 385). Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/presenta-stps-programa-de-inspeccion-federal-detrabajo-2017?idiom=es>
- Tello, C., & Hernández, D. (2010). Sobre la Reforma Tributaria en México. *Economía UNAM*, 7(21), 37-56. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/pdfs/21/03tello.pdf>
- Tello, C. (2015). Sobre la estabilidad de la carga fiscal. En R. Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo* (pp. 246-271). México: FCE, UNAM.
- UNCTAD. (2017). *Trade and development report 2017. Beyond austerity: towards a global new deal*. Disponible en: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf)
- UNCTAD. (2012). *Information Economy Report 2012. The Software Industry and Developing Countries*. Disponible en: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2012\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2012_en.pdf)
- Weller, J. (Ed.) (2009). *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Argentina: Siglo XXI Editores. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1986/S3311N964E2009\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1986/S3311N964E2009_es.pdf?sequence=1)



# Informe del Desarrollo en México



## Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024 / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo (coordinadores).  
páginas. 280 (Colección informe del desarrollo en México).

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

1. Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. 2. México -- Política económica -- Siglo XXI.  
3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI. I. Cordera, Rolando, editor. II. Provencio Durazo, Enrique, editor. III. Serie.

Primera edición: 11 de abril de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,  
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades  
[www.humanidades.unam.mx](http://www.humanidades.unam.mx)

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7  
ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo  
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,  
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central  
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,  
04510  
[www.pued.unam.mx](http://www.pued.unam.mx)

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México  
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de  
los derechos patrimoniales.  
Impreso y hecho en México.

## Créditos y reconocimientos

### Coordinadores

Rolando Cordera\*  
Enrique Provencio\*

### Autores

Rolando Cordera\*  
Mario Luis Fuentes\*  
Enrique Provencio\*  
Alejandro Mohar - Centro GEO.  
Alberto Carramiñana - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.  
Armando Sánchez - Instituto de Investigaciones Económicas.  
Cassio Luiselli\*  
Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.  
Curtis Huffman - Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario\*  
Delfino Vargas\*  
Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.  
Fernando Cortés\*  
Francisco Javier Alejo - UNAM.  
Iliana Yaschine\*  
Israel Banegas\*  
Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.  
Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.  
Jorge Eduardo Navarrete\*  
José Casar\*  
José Woldenberg - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.  
Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.  
Manuel Aguilera\*  
Margarita Flores - UNAM.  
Maritza Rosales - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.  
Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios Económicos del COLMEX.  
Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desarrollo de la UNAM.  
Olac Fuentes - UNAM.  
Ramón Carlos Torres\*  
Ricardo Becerra - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.  
Ricardo Regules\*  
Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.  
Sergio Carrera - Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

### Colaboradores

Alejandro Burgos\*  
Cristina Hernández\*  
Omar Escalante\*  
Servando Valdés\*

### Diseño, edición, formación y corrección

Nayatzin Garrido\*

\*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

## Becarios

Carlos Amaya  
Claudia Herrera  
Erika Cruz  
Jocelyn Sánchez  
Juan de Dios De la Rosa  
Maleni Águila  
Rodrigo García

(UAM-X), Rocío Enríquez (ITESO), Rodrigo Flores (ITESO), Luis Huesca (CIAD), Silvia López (COLEF), Miguel López (Observatorio de Salarios IBERO), Gerardo Ordóñez (COLEF), José Manuel Rangel (IIS-UANL), Miguel Reyes (Observatorio de Salarios IBERO), Héctor Rubio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) y Nancy Villanueva (CEDEI), cuyos comentarios escritos fueron considerados por los autores de este volumen. La responsabilidad final por los contenidos corresponde a los autores de los textos.

## Agradecimientos especiales a

Armando Sánchez Vargas, por las contribuciones con la aplicación de su modelo macroeconómico prospectivo. Los escenarios inerciales a 2024-2030 y otros ejercicios permitieron fundamentar diversas consideraciones clave de este Informe.

Francisco Gómez, por su atenta lectura y revisión de contenidos.

Enrique del Val, Director General de Planeación – UNAM.

Carlo Panico, por la lectura minuciosa y sugerencia a los textos iniciales de diversas colaboraciones.

A David Ibarra y Carlos Tello Macías, por sus aportaciones en el seminario realizado el 29 y 30 de agosto de 2017, en la Unidad Dr. Ignacio Chávez de la UNAM.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO), que discutió los textos preliminares en su XVII Seminario de Política Social, realizado en Guadalajara, Jal., los días 9 y 10 de noviembre de 2017 en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Se agradece en particular a Israel Banegas, coordinador de REMIPSO, y a Enrique Valencia, anfitrión del XVII Seminario de Política Social. Se reconocen los comentarios específicos de los siguientes integrantes de REMIPSO: Jorge Arzate (FCPyS-UAEM), Miguel Bazdresch (ITESO), Joaquín Bracamontes (CIAD), Miguel Calderón (Observatorio de Salarios IBERO), Manuel Canto



## Contenido

Presentación .....	12
--------------------	----

### EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente .....	18
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso? .....	27
Distribución funcional del ingreso .....	35

### EJE II. LA POBREZA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Desarrollo centrado en los Derechos Humanos .....	51
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria .....	60
Propuestas estratégicas en alimentación .....	67
Una nueva política hacia la educación obligatoria .....	76
Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social .....	82
Salud: equidad y desarrollo .....	94
La perspectiva demográfica .....	103

### EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido .....	122
La trayectoria de bajo crecimiento de la economía mexicana al 2024 .....	128
Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público .....	130
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo .....	139
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo .....	155
Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización .....	161
Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo .....	166
Política digital, conectividad e información .....	173
Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción .....	182

#### EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable .....	200
Cambio climático y transición energética .....	207
Estrategia territorial y urbana .....	218
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional .....	231

#### EJE V. POLÍTICA Y GEOPOLÍTICA EN LAS RELACIONES GLOBALES DE MÉXICO

Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa .....	239
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe .....	248

#### EJE VI. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

La perspectiva de la democracia .....	264
Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos .....	273
Gobierno Abierto .....	281
Planeación y gestión pública .....	285