



Estudios Económicos de la OCDE MÉXICO

FEBRERO 2022



Estudios Económicos de la OCDE: México 2022

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.

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.

Nota de Turquía

La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea
Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2022), *Estudios Económicos de la OCDE: México 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8b913f19-es>.

ISBN 978-92-64-94202-8 (impresa)

ISBN 978-92-64-91190-1 (pdf)

La OCDE ha externalizado la traducción del presente documento. Las únicas versiones oficiales son las redactadas en inglés y francés.

Imágenes: Couverture © WitR/Shutterstock.com.

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

© OCDE 2022

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prólogo

Este Estudio se publica bajo la responsabilidad del Comité de Revisión de Economía y Desarrollo de la OCDE, que se encarga de examinar la situación económica de los países miembros. La situación económica y las políticas de México fueron revisadas por el Comité el 22 de noviembre de 2021. El borrador del informe fue revisado y recibió la aprobación final como informe acordado por todo el Comité el 10 de diciembre de 2021.

El estudio fue preparado para el Comité por Alberto González Pandiella y Alessandro Maravalle bajo la supervisión de Aida Caldera Sánchez. Véronique Gindrey y Roland Tusz brindaron asistencia en la investigación estadística, y Karimatou Diallo proporcionó asistencia editorial. El estudio también se benefició de las contribuciones de Lou Turroques y Steven Cassimon. El anterior estudio de México se publicó en mayo de 2019. La información tanto sobre los estudios más recientes como sobre los anteriores, y más información sobre cómo se preparan los estudios está disponible en <https://www.oecd.org/eco/surveys/>.

Índice

Prólogo	3
Resumen ejecutivo	9
1 Perspectivas sobre las principales políticas	16
México se está recuperando, pero las perspectivas de crecimiento a medio plazo se han debilitado	17
La recuperación se ha generalizado	19
Las políticas macroeconómicas pueden fortalecerse aún más	27
Ampliar el margen de actuación fiscal y reforzar el marco fiscal	28
Política monetaria: contener la inflación y sustentar la recuperación	43
Reactivar la inversión y reforzar el crecimiento de la productividad	45
Impulsar la productividad mediante una mayor competencia	46
Reducir la informalidad: deseable tanto para la productividad como para la inclusión	49
Reactivar la inversión	51
Mejorar la integración comercial de los servicios	53
Seguir mejorando el gobierno corporativo y reducir la corrupción	56
Redoblar esfuerzos para mejorar la igualdad de oportunidades	58
Mejorar la protección social	58
Impulsar los resultados educativos	68
Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero e integrar la mitigación del cambio climático	69
Bibliografía	76
2 Ampliar el acceso a servicios financieros para impulsar el crecimiento y reducir las desigualdades	81
El acceso a los servicios financieros por parte de empresas y particulares es bajo	83
Impulsar el acceso al financiamiento de las empresas	88
Aumentar la inclusión financiera de las personas	93
Avanzar en el proceso de digitalización es clave para promover los mercados financieros digitales	106
El alcance de la infraestructura digital está mejorando, pero todavía son muy pocos los que tienen acceso a ella	106
La difusión de la tecnología digital va rezagada	109
Acelerar el desarrollo de los mercados financieros digitales	115
Impulsar las competencias digitales para facilitar la difusión de los servicios financieros digitales	121
Bibliografía	125

Cuadros

Cuadro 1. La economía se está recuperando	10
Cuadro 1.1. Un ambicioso paquete de reformas podría aumentar significativamente el crecimiento	19
Cuadro 1.2. La recuperación va a continuar	23
Cuadro 1.3. Posibles shocks para la economía mexicana	23
Cuadro 1.4. Evolución de las principales magnitudes fiscales	30
Cuadro 1.5. Recomendaciones anteriores de la OCDE para mejorar las políticas macroeconómicas	32
Cuadro 1.6. Los gastos fiscales son elevados	37
Cuadro 1.7. El grado y la velocidad de ajuste varían según las tasas de interés bancarias	45
Cuadro 1.8. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre el aumento de la productividad	51
Cuadro 1.9. Impacto en la desigualdad y la pobreza de algunas reformas a partir de un experimento de simulación	60
Cuadro 1.10. Ilustración del impacto fiscal de algunas recomendaciones de la OCDE	61
Cuadro 1.11. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre política fiscal	61
Cuadro 1.12. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre crecimiento sostenible	72
Cuadro 1.13. Recomendaciones de este capítulo	74
Cuadro 2.1. Pocos adultos en México tienen un alto nivel de habilidades cognitivas en comparación con el promedio de los países de la OCDE	122
Cuadro 2.2. Recomendaciones de este capítulo	124

Gráficos

Gráfico 1. La recesión fue profunda	10
Gráfico 2. El crecimiento ha sido escaso	11
Gráfico 3. La inversión ha sido débil	11
Gráfico 4. El acceso a servicios financieros es bajo	12
Gráfico 5. La participación de la mujer en el mercado laboral es baja	13
Gráfico 1.1. México ha crecido más lentamente que sus pares	17
Gráfico 1.2. Las disparidades regionales son grandes	18
Gráfico 1.3. El crecimiento potencial de la economía ha caído	18
Gráfico 1.4. La recuperación está en marcha	20
Gráfico 1.5. Los casos de COVID-19 han comenzado a disminuir y la vacunación está avanzando	21
Gráfico 1.6. El mercado laboral está mejorando gradualmente, pero persisten retos	22
Gráfico 1.7. El sector financiero se muestra robusto	25
Gráfico 1.8. El saldo de la balanza comercial no petrolera es positivo y las remesas impulsan el superávit por cuenta corriente	26
Gráfico 1.9. Las reservas son abundantes	26
Gráfico 1.10. Las primas de riesgo soberano han tendido a la baja	27
Gráfico 1.11. El apoyo fiscal en respuesta a la pandemia de COVID-19 fue bajo	28
Gráfico 1.12. Los ingresos fiscales aguantaron y el déficit fiscal aumentó ligeramente	29
Gráfico 1.13. Se prevé que la deuda pública se estabilice	31
Gráfico 1.14. Los ingresos tributarios son bajos en comparación con los de América Latina y la OCDE	33
Gráfico 1.15. La inversión pública es baja	34
Gráfico 1.16. El gasto público es bajo	34
Gráfico 1.17. Los niveles de déficit y deuda pública son bajos en comparación con el resto del mundo	35
Gráfico 1.18. La dependencia de la recaudación procedente del petróleo ha disminuido	36
Gráfico 1.19. Los ingresos provenientes del IVA son bajos en México	37
Gráfico 1.20. México ha atraído inversores hacia instrumentos de deuda en moneda local	41
Gráfico 1.21. La inflación ha repuntado con fuerza	44
Gráfico 1.22. La inflación ha disminuido considerablemente desde la instauración de la independencia del Banco Central	44
Gráfico 1.23. La productividad laboral es relativamente baja	46
Gráfico 1.24. Los mercados se perciben dominados por un pequeño número de empresas	47
Gráfico 1.25. El margen de comercialización promedio a nivel sectorial es relativamente alto	48
Gráfico 1.26. En la mayoría de los sectores, los márgenes de comercialización superan el promedio de la OCDE	48
Gráfico 1.27. La informalidad es alta	50
Gráfico 1.28. Hay margen para facilitar la creación de empresas	51

Gráfico 1.29. La inversión en México es persistentemente baja	52
Gráfico 1.30. La incertidumbre política interna ha aumentado	53
Gráfico 1.31. Estados Unidos es el principal socio comercial	54
Gráfico 1.32. El comercio de servicios es escaso	54
Gráfico 1.33. Las restricciones al comercio de servicios son elevadas en algunos sectores	55
Gráfico 1.34. La percepción de corrupción sigue siendo más alta que en otros países de la región	56
Gráfico 1.35. Hay margen para aumentar el alcance de la contratación pública	57
Gráfico 1.36. Hay margen para que algunos programas sociales lleguen a más hogares de bajos ingresos	62
Gráfico 1.37. El sistema de transferencias e impuestos es poco redistributivo	63
Gráfico 1.38. El salario mínimo ha aumentado	64
Gráfico 1.39. La participación de la mujer en el mercado laboral es baja	67
Gráfico 1.40. Las desigualdades educativas son grandes	68
Gráfico 1.41. Las escuelas han estado cerradas durante mucho tiempo	69
Gráfico 1.42. Las emisiones de CO ₂ están aumentando	70
Gráfico 1.43. La proporción de energías renovables en la matriz energética es inferior a la de los países de la OCDE	72
Gráfico 2.1. México ocupa un lugar bajo en la clasificación de acceso a servicios financieros formales	85
Gráfico 2.2. La profundización financiera es escasa	86
Gráfico 2.3. Un acceso más amplio a los servicios financieros a nivel regional se asocia con mayor crecimiento y menor pobreza regional	86
Gráfico 2.4. Las brechas regionales en México son las más grandes entre los países de la OCDE	87
Gráfico 2.5. El acceso de las Pymes al crédito bancario es relativamente bajo	88
Gráfico 2.6. Los márgenes de intermediación son elevados	89
Gráfico 2.7. La concentración en el sector bancario se ha mantenido estable desde 2016	90
Gráfico 2.8. La financiación alternativa en línea está poco desarrollada	91
Gráfico 2.9. Pocas empresas participan en el mercado bursátil	92
Gráfico 2.10. La inclusión financiera está mejorando lentamente	94
Gráfico 2.11. Las diferencias regionales en materia de infraestructura financiera persisten	95
Gráfico 2.12. En algunos estados, un alto porcentaje de la población carece de acceso a sucursales bancarias	96
Gráfico 2.13. Los usuarios de servicios financieros se concentran en la Ciudad de México y en los estados del Norte	97
Gráfico 2.14. El acceso de las personas al crédito ha aumentado, pero hay brechas de género y entre zonas urbanas y rurales	98
Gráfico 2.15. En la mayoría de los estados, el crédito informal es común y de más fácil acceso que el crédito formal	99
Gráfico 2.16. La educación, los ingresos y el empleo formal son los factores que más propician la inclusión financiera	100
Gráfico 2.17. México necesita reforzar la alfabetización financiera	104
Gráfico 2.18. El acceso a la banda ancha fija va rezagado	106
Gráfico 2.19. Las suscripciones a la banda ancha fija son caras	107
Gráfico 2.20. El número de abonados a la banda ancha móvil es bajo	109
Gráfico 2.21. Los hogares de bajos ingresos y los que viven en zonas rurales tienen bajo acceso a la tecnología digital	110
Gráfico 2.22. La brecha digital en el uso de Internet es grande en México	111
Gráfico 2.23. Tiempo medio diario de uso de Internet y de redes sociales	112
Gráfico 2.24. El sector empresarial mexicano está rezagado en la adopción de tecnologías digitales	113
Gráfico 2.25. México ocupa el último lugar en cuanto a desarrollo de la tecnología del Internet de las Cosas	113
Gráfico 2.26. Las compras por Internet son escasas	114
Gráfico 2.27. México ocupa una posición baja en cuanto a intensidad de tareas relacionadas con las TIC	114
Gráfico 2.28. ¿Cómo es un sistema de pagos con tarjeta abierto?	116
Gráfico 2.29. México presenta grandes brechas regionales en habilidades cognitivas	122
Gráfico 2.30. Los trabajadores informales tienen menos habilidades cognitivas que los formales	123

Recuadros

Recuadro 1.1. Principales respuestas de política a la pandemia	21
Recuadro 1.2. Medidas para mejorar la recaudación de impuestos	29
Recuadro 1.3. El reparto de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno en México	39

Recuadro 1.4. Las reglas fiscales de México	40
Recuadro 1.5. Consejos fiscales en economías emergentes: el caso chileno	41
Recuadro 1.6. Gestión innovadora de la deuda: Bonos vinculados a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	42
Recuadro 1.7. Evaluación de la transmisión de la política monetaria en México	45
Recuadro 1.8. Medición del poder de mercado en México	47
Recuadro 1.9. Apoyar los ingresos de los trabajadores informales durante la recesión provocada por la pandemia	59
Recuadro 1.10. Impactos de algunas reformas sobre la desigualdad y la pobreza: un experimento basado en simulaciones	60
Recuadro 1.11. Una visión general de la reforma constitucional del mercado eléctrico	71
Recuadro 2.1. Esfuerzos recientes en forma de políticas para impulsar el acceso a los servicios financieros	84
Recuadro 2.2. Las disparidades económicas regionales en México son grandes y persistentes	87
Recuadro 2.3. ¿Qué factores obstaculizan la demanda de servicios financieros formales en México?	100
Recuadro 2.4. Buenas prácticas para aumentar los conocimientos financieros de los clientes	105
Recuadro 2.5. El mercado de las tarjetas de pago en México	116
Recuadro 2.6. Asociaciones entre fintechs y bancos	118
Recuadro 2.7. La estrategia del Banco Central para promover la inclusión financiera	121
Recuadro 2.8. ¿Cuenta México con las competencias adecuadas para adoptar la digitalización?	121

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 <https://doi.org> o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.

Estadísticas básicas de México, 2020¹

(Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)²

TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL					
Población (millones)	128,9		Densidad de población por km²	66,3	(38,6)
Menores de 15 años (%)	25,8	(17,8)	Esperanza de vida (años, 2019)	75,1	(80,2)
Mayores de 65 años (%)	7,6	(17,4)	Hombres (2019)	72,2	(77,6)
Población migrante internacional (% de la población, 2019)	0,8	(13,2)	Mujeres (2019)	77,9	(82,9)
Crecimiento promedio de los últimos cinco años (%)	1,1	(0,6)	Última elección general	Julio de 2018	
ECONOMÍA					
Producto interno bruto (PIB)			Participación en el valor agregado (%)		
En precios corrientes (miles de millones de USD)	1 095,4		Agricultura, silvicultura y pesca	4,1	(2,7)
En precios corrientes (miles de millones de MXN)	23 357,4		Industria, incluida la construcción	31,7	(26,2)
Crecimiento real promedio de los últimos cinco años (%)	-0,4	(0,8)	Servicios	64,2	(71,1)
Per cápita (miles de USD PPA)	19,3	(46,2)			
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Porcentaje del PIB					
Gasto	30,1	(48,5)	Deuda financiera bruta (OCDE: 2019)	61,0	(108,9)
Ingresos	24,7	(38,1)	Deuda financiera neta (OCDE: 2019)	52,4	(68,1)
CUENTAS EXTERNAS					
Tipo de cambio (MXN por USD)	21,32		Principales exportaciones (% de las exportaciones totales de mercancías)		
Tipo de cambio PPA (EUA = 1)	9,38		Maquinaria y equipo de transporte	59,9	
En porcentaje del PIB			Productos manufacturados diversos	9,3	
Exportaciones de bienes y servicios	39,6	(50,6)	Alimentos y animales vivos	7,1	
Importaciones de bienes y servicios	37,6	(47,2)	Principales importaciones (% de las importaciones totales de mercancías)		
Balanza por cuenta corriente	2,3	(0,0)	Maquinaria y equipo de transporte	46,0	
Posición neta de inversión internacional	-51,8		Productos manufacturados	12,2	
			Productos químicos y conexos, no especificados en otra parte	11,1	
MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN					
Tasa de empleo (personas de 15 años y más, %)	53,1	(55,1)	Tasa de desempleo, Encuesta de la Fuerza Laboral (personas de 15 años y más, %)	4,5	(7,1)
Hombres	68,3	(63,0)	Jóvenes (15-24 años, %, 2019, OCDE: 2020)	7,2	(15,0)
Mujeres	39,3	(47,7)	Desempleados de largo plazo (1 año y más, %)	0,1	(1,3)
Tasa de participación (personas de 15 años y más, %)	57,6	(59,5)	Población de 25-64 años con educación terciaria (%)	19,4	(39,0)
Promedio de horas trabajadas por año	2 124	(1 687)	Gasto interno bruto en I+D (% del PIB, 2018)	0,3	(2,6)
MEDIO AMBIENTE					
Suministro total de energía primaria per cápita (tep)	1,4	(3,7)	Emissiones de CO2 por combustión de combustibles per cápita (toneladas, 2019)	4,5	(7,1)
Renovables (%)	9,6	(11,9)	Recursos internos renovables de agua dulce per cápita (1 000 m³, 2019)	0,7	
Exposición a contaminación atmosférica (más de 10 µg/m³ de PM2,5, % de la población, 2019)	99,5	(61,7)	Desechos municipales per cápita (toneladas, 2012, OCDE: 2019)	0,4	(0,5)
SOCIEDAD					
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini, 2018, OCDE: último disponible)	0,418	(0,317)	Resultados en educación (puntuación PISA, 2018)		
Tasa de pobreza relativa (% , 2018)	15,9	(11,7)	Lectura	420	(485)
Renta bruta mediana de los hogares (miles de USD PPA, 2018)	6,4	(25,4)	Matemáticas	409	(487)
Gasto público y privado (% del PIB)			Ciencias	419	(487)
Salud (OCDE: 2019)	6,2	(8,8)	Proporción de mujeres en el Congreso (%)	48,2	(31,5)
Pensiones (2019, OCDE: 2017)	3,1	(8,6)			
Educación (% del ingreso nacional bruto, ING, 2019)	4,5	(4,4)			

¹ El año indicado entre paréntesis si es distinto del año en el título de este cuadro.

² Cuando no se proporciona el total 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, si se cuenta con datos sobre al menos el 80% de los países miembros.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de Energía, Organización Internacional del Trabajo, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas y Banco Mundial.

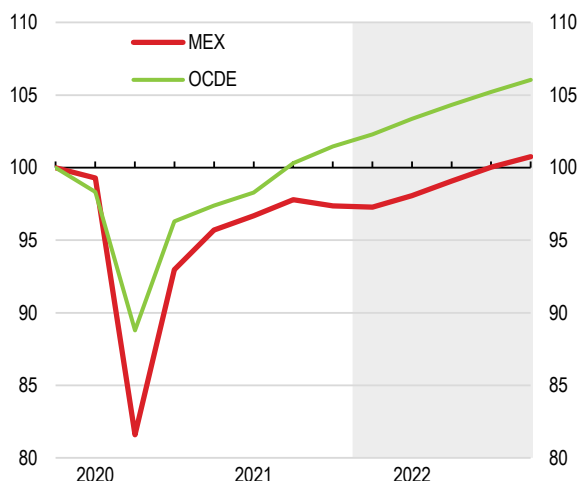
Resumen ejecutivo

La economía se está recuperando

La pandemia de COVID-19 ha sido especialmente severa (Gráfico 1). El robusto marco de política macroeconómica de México, que se sustenta en una gestión innovadora de la deuda, una política monetaria sólida y un tipo de cambio flexible, ha salvaguardado la estabilidad macroeconómica y un acceso sin dificultades a los mercados internacionales de capitales. El sector manufacturero, profundamente integrado en las cadenas de valor mundiales, lideró la recuperación, mientras que el sector de servicios ha tomado el relevo recientemente como principal motor de crecimiento. La participación en el mercado laboral, que había caído considerablemente, se está recuperando, aunque sigue por debajo de los niveles anteriores a la pandemia. Los trabajadores informales, las mujeres y los jóvenes se vieron especialmente afectados, lo que agravó aún más las desigualdades que persisten desde hace tiempo.

Gráfico 1. La recesión fue profunda

PIB real, índice, 2019-4T = 100



Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

StatLink <https://stat.link/gpfc1r>

La última ola de infecciones alcanzó su punto álgido en enero de 2022 y la vacunación está avanzando. De cara al futuro, la recuperación va a continuar (Cuadro 1). Las exportaciones seguirán beneficiándose del fuerte crecimiento de Estados Unidos. Con una proporción cada vez mayor de la población vacunada y la mejora gradual del mercado laboral, el consumo también será un

motor clave del crecimiento. Asimismo, la inversión repuntará, impulsada por los proyectos de infraestructura previstos. La inflación disminuirá, tras el notable incremento registrado en 2021. El último plan fiscal contempla que el déficit se mantenga prácticamente sin cambios en 2022 y que disminuya gradualmente a partir de entonces. Así pues, la política fiscal, aunque sigue siendo prudente, se ha vuelto menos restrictiva y presta un ligero apoyo a la recuperación.

Cuadro 1. La economía se está recuperando

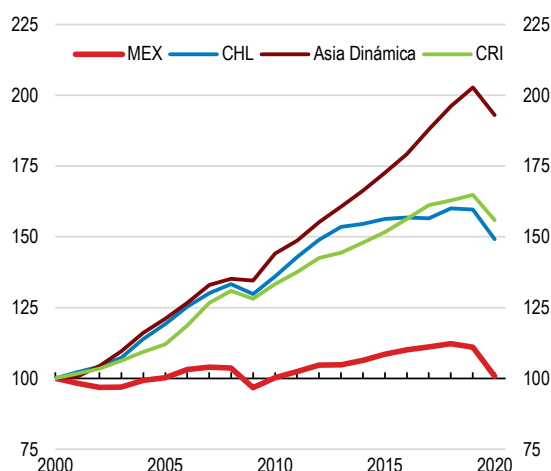
	2020	2021	2022	2023
Producto interno bruto	-8,2	5,3	2,3	2,6
Consumo privado	-10,5	7,3	2,0	2,3
Formación bruta de capital fijo	-17,8	10,4	4,4	4,5
Exportaciones	-7,3	5,9	6,5	5,3
Importaciones	-13,7	14,6	6,0	5,8
Tasa de desempleo	4,4	4,1	4,0	3,9
Índice de precios al consumidor	3,4	5,7	5,4	3,4
Balance presupuestario (% del PIB)	-2,9	-2,9	-3,2	-3,0
Deuda pública (neta, % del PIB)	51,5	49,9	50,0	49,7
Cuenta corriente (% del PIB)	2,3	-0,7	-0,8	-0,9

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

El potencial de México para convertirse en una economía de alto crecimiento es grande. Ha pasado de presentar una elevada dependencia del petróleo a principios de la década de 1990 a desarrollarse como centro manufacturero, y hoy en día se encuentra profundamente integrado en las cadenas de valor mundiales. La proximidad al mercado estadounidense constituye una ventaja competitiva fundamental para las exportaciones. Sin embargo, este potencial sigue sin materializarse y el crecimiento en las últimas décadas ha sido escaso (Gráfico 2).

Gráfico 2. El crecimiento ha sido escaso

Índice de PIB real per cápita ajustado a la PPA de 2000 = 100



Nota: Asia Dinámica incluye la India, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam.

Fuente: Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial.

StatLink <https://stat.link/sjmony>

Las perspectivas de crecimiento a medio plazo se han debilitado. Informalidad, escasa competencia, exclusión financiera y corrupción son algunos de los factores que obstaculizan el crecimiento de la productividad. La atonía de la inversión y las bajas tasas de participación femenina deterioran aún más las perspectivas de crecimiento. El renovado tratado comercial de América del Norte podría conferir nuevo impulso al crecimiento. Sin embargo, hace falta un amplio programa de reformas para reactivar la inversión y dar un vuelco a la productividad.

Los ingresos tributarios siguen siendo bajos

La política fiscal de México ha sido prudente a lo largo de los años y el país ha cumplido en términos generales sus objetivos en este ámbito, asegurando la sostenibilidad fiscal, pese a que la proporción de impuestos en el PIB es la más baja de la OCDE. Los ingresos han demostrado capacidad de resistencia durante la pandemia y el déficit fiscal solo ha aumentado ligeramente.

El gasto social y la inversión pública han crecido recientemente, pero la pandemia ha creado necesidades adicionales, ya que la pobreza ha aumentado, los sistemas de salud y de educación están sometidos a presión y sigue habiendo

deficiencias en las infraestructuras. Acompañar el aumento del gasto en estas áreas esenciales con un incremento paulatino de los ingresos tributarios ayudaría a dar respuesta a estas necesidades de gasto, al tiempo que preservaría y reforzaría el compromiso de México con la sostenibilidad de la deuda.

La ampliación de la base tributaria, mediante la eliminación de exenciones ineficientes y regresivas, entrañaría un aumento de los ingresos sin elevar los tipos impositivos. También hay un margen importante para reforzar los impuestos subnacionales, en particular los que gravan los bienes inmuebles y los vehículos.

Fortalecer la inversión y aumentar la productividad son prioridades clave

La inversión, apagada desde 2015 y en descenso desde 2019 (Gráfico 3), se ve afectada por la incertidumbre en torno a la formulación de políticas nacionales. La incertidumbre aumentó especialmente con las propuestas de reforma del mercado eléctrico. Con un marco de políticas adecuado, el potencial de reactivación de la inversión es alto. México podría beneficiarse aún más de la fuerte recuperación de Estados Unidos y de las reorganizaciones que se están llevando a cabo en las cadenas de suministro mundiales para acercarlas a los mercados de consumo. Revisten especial importancia las reformas para brindar certidumbre con respecto a los contratos vigentes y la estabilidad regulatoria.

Gráfico 3. La inversión ha sido débil

Formación bruta de capital fijo, índice, 2015-1T = 100



Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

StatLink <https://stat.link/03vywf>

La tasa de informalidad, cercana al 55%, se mantiene elevada y es a la vez causa y consecuencia de la baja productividad. Se precisa una estrategia integral para reducir la informalidad, que abarque iniciativas en diversos ámbitos. La mejora de la regulación estatal y municipal aplicable a las empresas, que en algunos casos sigue siendo costosa y compleja, debería ser un elemento clave de esa estrategia.

La reforma de la regulación comercial también aportaría beneficios a los consumidores y reforzaría la productividad. México está bien integrado en las cadenas de valor del sector manufacturero, pero hay margen para una mayor integración en los servicios. Seguir reforzando el marco anticorrupción y potenciar la aplicación de la legislación ya promulgada es también fundamental para impulsar la productividad y mejorar la gobernanza.

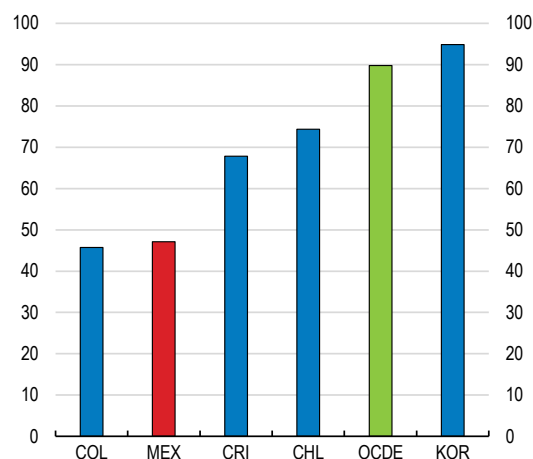
Aún cabe mejorar de forma significativa el acceso de las empresas y los particulares a servicios financieros (Gráfico 4), lo que impulsaría el crecimiento y la inclusión. El fomento de la competencia en el sector bancario contribuiría a reducir los márgenes de intermediación, favoreciendo el acceso de las Pymes al crédito. El potencial de las fintechs (nuevas tecnologías aplicadas a actividades financieras) para fomentar la inclusión financiera podría materializarse mediante la actualización de la regulación de los pagos digitales.

México fue pionera entre las economías emergentes en la toma de iniciativas de mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, es necesario adoptar medidas adicionales para cumplir los objetivos de emisiones. El potencial de México en el sector de las energías renovables es elevado, pero sigue sin aprovecharse. La reforma del mercado eléctrico que se está debatiendo propone garantizar una cuota de mercado de al menos el 54% para la empresa pública de electricidad y hacer desaparecer los organismos reguladores que supervisan la competencia y emiten permisos. Asimismo, México está aumentando la inversión en exploración y extracción de combustibles fósiles y construyendo una nueva refinería. El sector del transporte es el segundo mayor emisor. Las experiencias de varios

estados mexicanos avalan los beneficios de la transición hacia medios de transporte más limpios.

Gráfico 4. El acceso a servicios financieros es bajo

Porcentaje de personas mayores de 15 años con cuenta bancaria, 2017



Nota: Los datos de México se refieren a 2018 y corresponden a la población adulta con edades comprendidas entre 18 y 79 años.

Fuente: Global Findex (base de datos).

StatLink <https://stat.link/nywi70>

Es preciso redoblar los esfuerzos para mejorar la igualdad de oportunidades

México tiene uno de los niveles de pobreza y desigualdad de ingresos más altos de la OCDE, lo que demanda esfuerzos sostenidos para afianzar la protección social, reducir las brechas de género y mejorar la educación.

La pandemia, y el aumento de la vulnerabilidad social que ha provocado, son una señal de la necesidad de seguir reforzando el sistema de protección social y de hacerlo más eficiente y capaz de reaccionar a los ciclos económicos. El número de beneficiarios de programas sociales ha aumentado recientemente. La reducción de la fragmentación y mejoras en la focalización ofrecerían la posibilidad de ampliar la cobertura, especialmente entre los hogares de bajos ingresos.

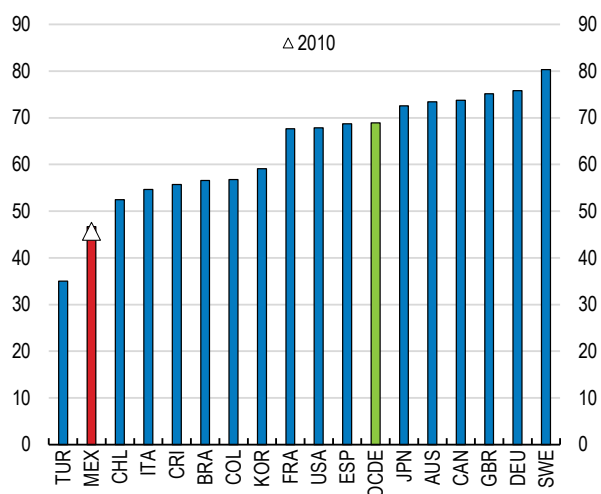
Están en marcha importantes reformas de la regulación del mercado laboral y de las pensiones. Reformas para mejorar la resolución de conflictos, la representación de los trabajadores y la

negociación colectiva prometen facilitar la gestión de disputas laborales y el respeto de los derechos de los trabajadores. La reforma del sistema de pensiones, pactada con el sector privado, corrige algunos de sus puntos débiles, como las bajas prestaciones y la limitada cobertura.

México ha avanzado mucho en la mejora de la representación política de las mujeres, pero su participación en la fuerza laboral está por debajo del promedio de la OCDE y de otros países latinoamericanos (Gráfico 5). La responsabilidad de los cuidados recae de forma desproporcionada en las mujeres, y ello limita sus posibilidades de completar la educación o formar parte de la población activa. La reducción de las desigualdades de género impulsaría el crecimiento y el bienestar de forma significativa. Las mujeres han sido especialmente castigadas por la pandemia, al haberse visto afectadas en mayor medida por los cierres prolongados de las escuelas y por estar empleadas de forma más predominante en sectores que requieren trabajo presencial.

Gráfico 5. La participación de la mujer en el mercado laboral es baja

% de población femenina con edades entre 15 y 64 años, 2020



Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de población activa.

StatLink  <https://stat.link/unwykq>

El sistema educativo se ha visto muy afectado por la pandemia. Al haber sufrido uno de los cierres de escuelas más prolongados de la OCDE, es probable que las desigualdades preexistentes en México se amplíen aún más. Antes de la

pandemia, los alumnos con mejor rendimiento escolar tenían un nivel similar al del promedio de la OCDE. Sin embargo, la brecha entre los estudiantes con mejor rendimiento y los estudiantes más rezagados era grande y equivalía a cuatro años de escolaridad.

PRINCIPALES HALLAZGOS	PRINCIPALES RECOMENDACIONES
Salvaguardar la recuperación en curso	
La proporción de población vacunada está aumentando, pero sigue siendo inferior a la observada en los países de la OCDE y en sus vecinos regionales. Nuevas olas de infecciones entorpecerían la recuperación.	Acelerar la vacunación.
La actividad se está recuperando. La recuperación del mercado laboral continúa. La política fiscal a corto plazo proporciona un leve apoyo a la recuperación.	Estar preparados para prestar más apoyo fiscal selectivo si la recuperación flaquea o la pandemia resurge.
Seguir mejorando las políticas macroeconómicas	
El gasto público es bajo desde una perspectiva internacional. El gasto en protección social e inversión pública ha aumentado recientemente, pero la pandemia ha sobrecargado los sistemas de salud y educación, la pobreza ha aumentado y las carencias en infraestructuras siguen siendo importantes. Para atender las necesidades crecientes de gasto, sin renunciar al compromiso de sostenibilidad de la deuda, sería necesario aumentar los ingresos tributarios. La proporción de impuestos en el PIB de México es la más baja de la OCDE y es inferior a la de otros países de la región.	Aumentar con un horizonte de medio plazo la inversión pública, a partir de un análisis adecuado y transparente de la relación costo-beneficio, así como el gasto en programas sociales, educación y salud, prestando especial atención a los hogares de bajos ingresos. Ampliar las bases tributarias, eliminando progresivamente las exenciones ineficientes y regresivas y reduciendo la informalidad, y promover la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles, actualizando el catastro mediante tecnologías digitales.
El proceso presupuestario ha mejorado. La capacidad de aplicar políticas fiscales anticíclicas y prestar apoyo a la economía en fases de recesión es limitada. La regla vigente que limita el gasto solo afecta al 36% del gasto del sector público.	Introducir un mecanismo que ancle la deuda a largo plazo y extender la aplicación de la regla de gasto a más partidas de gasto público. Crear un consejo fiscal independiente dotado de los recursos adecuados.
La inflación repuntó muy por encima del 3%. El aumento se debió a perturbaciones registradas en las cadenas de suministro y a presiones internas adicionales sobre algunas mercancías. Existe el riesgo de que los mecanismos de formación de precios se vean afectados de forma generalizada.	Elevar gradualmente la tasa de interés si la inflación no vuelve al objetivo del 3%. Acelerar las subidas si las expectativas de inflación a largo plazo comienzan a aumentar.
El apoyo a Pemex ha aumentado hasta el 1% del PIB. A pesar de los nuevos planes estratégicos, Pemex sigue siendo una amenaza importante para el riesgo soberano.	Fortalecer el gobierno corporativo de Pemex y de otras empresas públicas, en sintonía con las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas.
Reactivar la inversión e impulsar la productividad	
La inversión ha sido débil desde 2015. La revocación de reformas y cambios regulatorios previstos en los mercados de la electricidad y el petróleo aumentan la incertidumbre y merman la confianza de los inversores.	Proporcionar a los inversores certidumbre acerca de los contratos vigentes y estabilidad regulatoria.
El acceso a financiamiento por parte de empresas y particulares es escaso. El acceso de las Pymes al crédito se ve dificultado por márgenes de intermediación elevados y asimetrías de información. La digitalización y las fintechs pueden ampliar el acceso al financiamiento, pero su impacto se ve limitado por las barreras existentes en los mercados de pagos digitales y las escasas competencias digitales.	Reforzar el sistema de registro de créditos, garantizando que todas las entidades prestamistas puedan acceder a la información completa sobre los historiales crediticios. Actualizar la normativa sobre pagos digitales para facilitar la entrada en el mercado de las tarjetas de pago. Modificar los planes de estudio para fortalecer la alfabetización digital desde una edad temprana y mejorar la capacitación digital del profesorado.
La percepción de corrupción ha disminuido, pero sigue siendo más alta que en países vecinos. Se ha reforzado el conjunto de herramientas para luchar contra la corrupción, pero su aplicación tiene rezagos.	Seguir reforzando la lucha contra la corrupción, por ejemplo, potenciando la formación técnica de los organismos anticorrupción.
La informalidad es alta, ya que afecta a cerca del 55% de los trabajadores. La informalidad es tanto causa como consecuencia de la baja productividad.	Adoptar una estrategia integral que disminuya el costo de la formalización, mediante, por ejemplo, la reducción de los costos de registro de las empresas a nivel estatal y municipal.
La competencia ha sido débil en sectores clave de la economía y unas pocas empresas suelen tener posiciones dominantes en los mercados.	Reforzar la competencia, por ejemplo, garantizando que la autoridad de la competencia preserve su independencia y cuente con los recursos adecuados y aligerando la carga regulatoria.
Mejorar la igualdad de oportunidades	
Los sistemas de seguro de desempleo protegen los ingresos de las personas cuando pierden su empleo y actúan como instrumentos anticíclicos muy útiles.	Instaurar un sistema federal de seguro de desempleo.
Las desigualdades educativas son grandes. Es probable que el cierre de escuelas a causa de la pandemia tenga efectos negativos a largo plazo sobre las competencias y el crecimiento.	Poner en marcha programas destinados a reincorporar a la escuela a alumnos que la abandonaron durante la pandemia y proporcionar refuerzo y tutorías personalizadas a aquellos con dificultades de aprendizaje.

La participación de la mujer en el mercado laboral, en el 45%, es baja. Asumir la responsabilidad del cuidado de la familia socava las oportunidades de las mujeres de completar su educación o de formar parte de la fuerza laboral.	Establecer una red de guarderías, dando prioridad a los hogares con bajos ingresos.
Reforzar el crecimiento verde	
Con las políticas aplicadas actualmente, será difícil que México, como tantos otros países, cumpla los compromisos adquiridos para frenar las emisiones.	Ampliar la base del impuesto sobre el carbono, elevar gradualmente el tipo impositivo y utilizar parte de la recaudación para compensar los efectos del aumento de los precios de la energía en los hogares con bajos ingresos.
México dispone de un enorme potencial sin explotar en materia de energías renovables. La reforma del mercado eléctrico, en proceso de debate, prevé una participación privada máxima del 46% en el mercado eléctrico, así como eliminar los organismos reguladores que supervisan la competencia y emiten permisos.	Mantener la regulación que promueve la generación de energías renovables y la participación del sector privado. Modernizar la red eléctrica, a través del despliegue de tecnologías inteligentes y la integración de dispositivos de almacenamiento en la red.

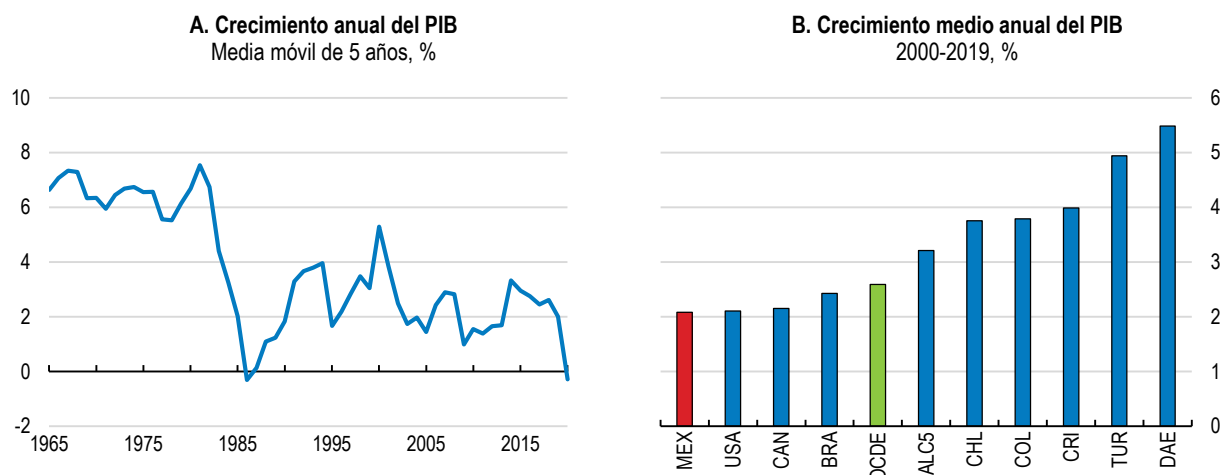
1 Perspectivas sobre las principales políticas

La economía se está recuperando de la recesión inducida por la pandemia. La producción de manufacturas y las exportaciones superan los niveles anteriores a la pandemia y los servicios están cobrando fuerza. Los trabajadores informales, las mujeres y los jóvenes se han visto especialmente afectados por la crisis, y esto ha amplificado desigualdades que vienen de lejos. El gran potencial de México para convertirse en una economía de fuerte crecimiento sigue sin materializarse y el crecimiento en las últimas décadas ha sido escaso. El renovado tratado comercial de América del Norte podría dotar de nuevo impulso al crecimiento. No obstante, se necesita un amplio programa de reformas para reactivar la inversión y dar un vuelco a la productividad. Multiplicar los esfuerzos para efectuar la transición hacia la neutralidad de carbono también ayudaría a México a aprovechar nuevas oportunidades y a combatir el cambio climático.

México se está recuperando, pero las perspectivas de crecimiento a medio plazo se han debilitado

México se está recobrando de una pandemia que ha tenido un profundo impacto económico y social. Los trabajadores informales, las mujeres y los jóvenes se han visto especialmente afectados, lo que ha agravado retos sociales arrastrados desde hace tiempo. El robusto marco de política macroeconómica de México, que se sustenta en una gestión innovadora de la deuda pública, una política monetaria sólida y un tipo de cambio flexible, ha salvaguardado la estabilidad macroeconómica y el acceso sin dificultades a los mercados internacionales de capitales. La recuperación está en marcha, gracias a la fortaleza de los sectores manufacturero y agrícola y a la aceleración del sector servicios; todo ello favorecido por la distribución de vacunas. Sin embargo, las perspectivas de crecimiento a mediano plazo se han debilitado y el ritmo de crecimiento en las dos últimas décadas ha sido bajo (Gráfico 1.1). Las tasas de pobreza y la desigualdad entre regiones todavía son elevadas (Gráfico 1.2). El crecimiento se aceleró durante la década de 1990, gracias a la integración comercial en la economía mundial, pero se ha estancado desde la década de 2000. Factores como informalidad, exclusión financiera o corrupción han obstaculizado el crecimiento de la productividad. Las bajas tasas de participación femenina y la debilidad de la inversión desde 2015 también han afectado a las perspectivas de crecimiento a mediano plazo (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.1. México ha crecido más lentamente que sus pares



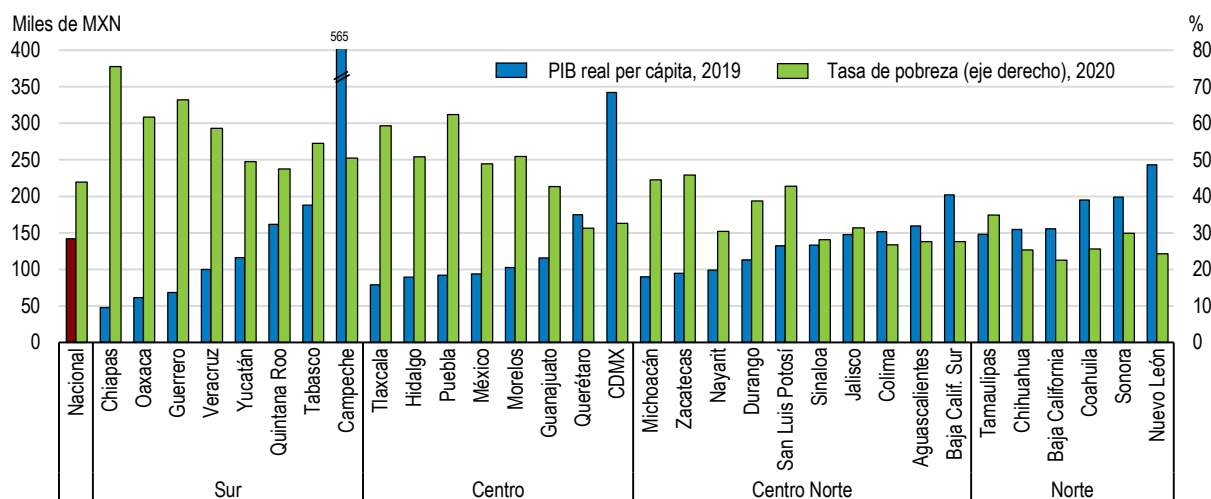
Nota: Panel B: el promedio del crecimiento anual se refiere al crecimiento medio anual del PIB. ALC5 engloba a Chile, Colombia, Costa Rica, México y Brasil. DAE hace referencia a un grupo de seis economías asiáticas dinámicas: la India, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam. Todos los promedios de los grupos de países están sin ponderar.

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

StatLink  <https://stat.link/lyrzi3>

El renovado tratado comercial de América del Norte podría imprimir un nuevo ímpetu al crecimiento, ya que aporta seguridad a largo plazo al comercio exterior, la inversión extranjera y la resolución de conflictos en la región. Sin embargo, se precisan esfuerzos adicionales de reforma para propulsar el crecimiento y aprovechar todo el potencial de crecimiento de México. Estos esfuerzos tendrían importantes beneficios, según las simulaciones basadas en el marco de cuantificación de la OCDE (Égert, 2017^[1]). Con un ambicioso paquete de medidas que reduzca las barreras a la inversión y al comercio, sobre todo en el sector servicios, mejore el acceso a los servicios financieros, impulse la participación laboral de las mujeres y refuerce el control sobre la corrupción, el PIB per cápita aumentaría un 25% adicional en 10 años (Cuadro 1.1).

Gráfico 1.2. Las disparidades regionales son grandes

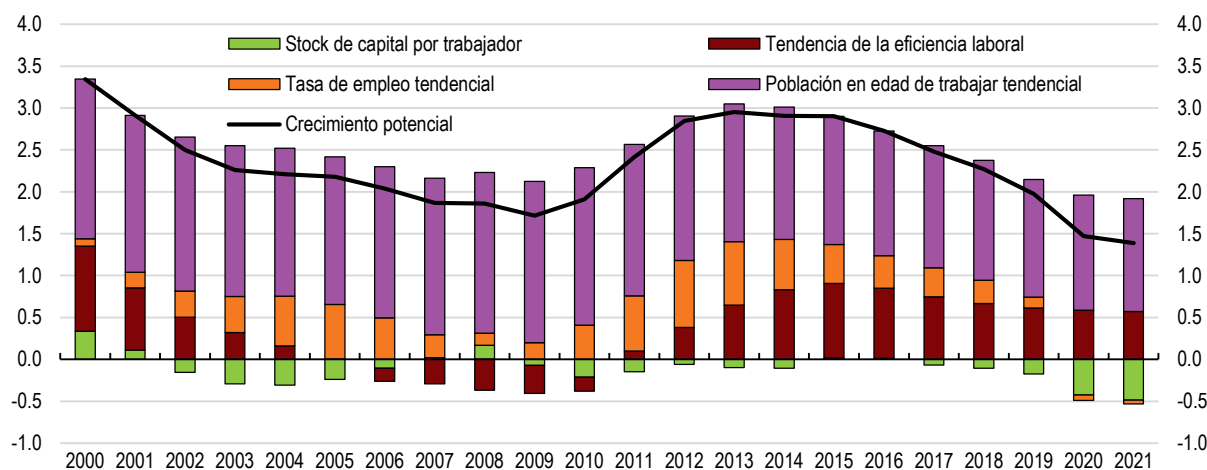


Nota: La tasa de pobreza corresponde a una medición multidimensional de la pobreza, elaborada por CONEVAL, que combina información sobre ingresos y satisfacción de las necesidades sociales. Campeche y Tabasco son los estados donde se concentra la producción de petróleo, y el PIB per cápita no es un fiel reflejo del nivel de vida en esos estados.
Fuente: INEGI y CONEVAL.

StatLink <https://stat.link/l21upi>

Gráfico 1.3. El crecimiento potencial de la economía ha caído

2000-2021, %



Nota: El crecimiento potencial se expresa como variación porcentual. Se muestran las contribuciones al crecimiento del resto de variables. La metodología de la OCDE se basa en una función de producción Cobb-Douglas, tal y como se describe en (Chaloux and Guillemette, 2019^[2]).
Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas 110.

StatLink <https://stat.link/8htszf>

Cuadro 1.1. Un ambicioso paquete de reformas podría aumentar significativamente el crecimiento

Impacto potencial de reformas estructurales en el PIB per cápita en diferentes horizontes temporales

Política estructural	Efecto sobre el nivel de PIB per cápita (%)		
	2 años	5 años	10 años
Impulsar la inclusión financiera	1,1	3,0	4,1
Incrementar el control sobre la corrupción	1,1	4,0	7,9
Reducir los obstáculos al comercio y la inversión (indicadores PMR)	1,3	5,0	9,9
Elevar la participación femenina en el mercado laboral	.	.	3,5
Todas las anteriores			25,2
Corresponde a un crecimiento medio anual de:			2,5

Nota: Estas estimaciones se han obtenido a partir de indicadores numéricos de la posición de México en cada ámbito de políticas correspondientes a la última fecha disponible. El escenario sobre inclusión financiera se basa en el número de sucursales bancarias por cada 100.000 adultos, las barreras al comercio y la inversión en los Indicadores de Regulación del Mercado de Productos (PMR, por sus siglas en inglés) y el escenario de las políticas activas de empleo en el gasto por desempleado como % del PIB per cápita. Los tres escenarios, al igual que la participación femenina en el mercado laboral, presuponen que se cierra la brecha con el promedio de la OCDE. El control de la corrupción se basa en indicadores de buen gobierno del Banco Mundial. Este escenario presupone que la diferencia con el promedio de la OCDE se reduce a la mitad. Estas cuantificaciones son ilustrativas, ya que están sujetas a incertidumbre, tanto sobre su magnitud como sobre el horizonte temporal de su materialización.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (Égert, 2017^[11]).

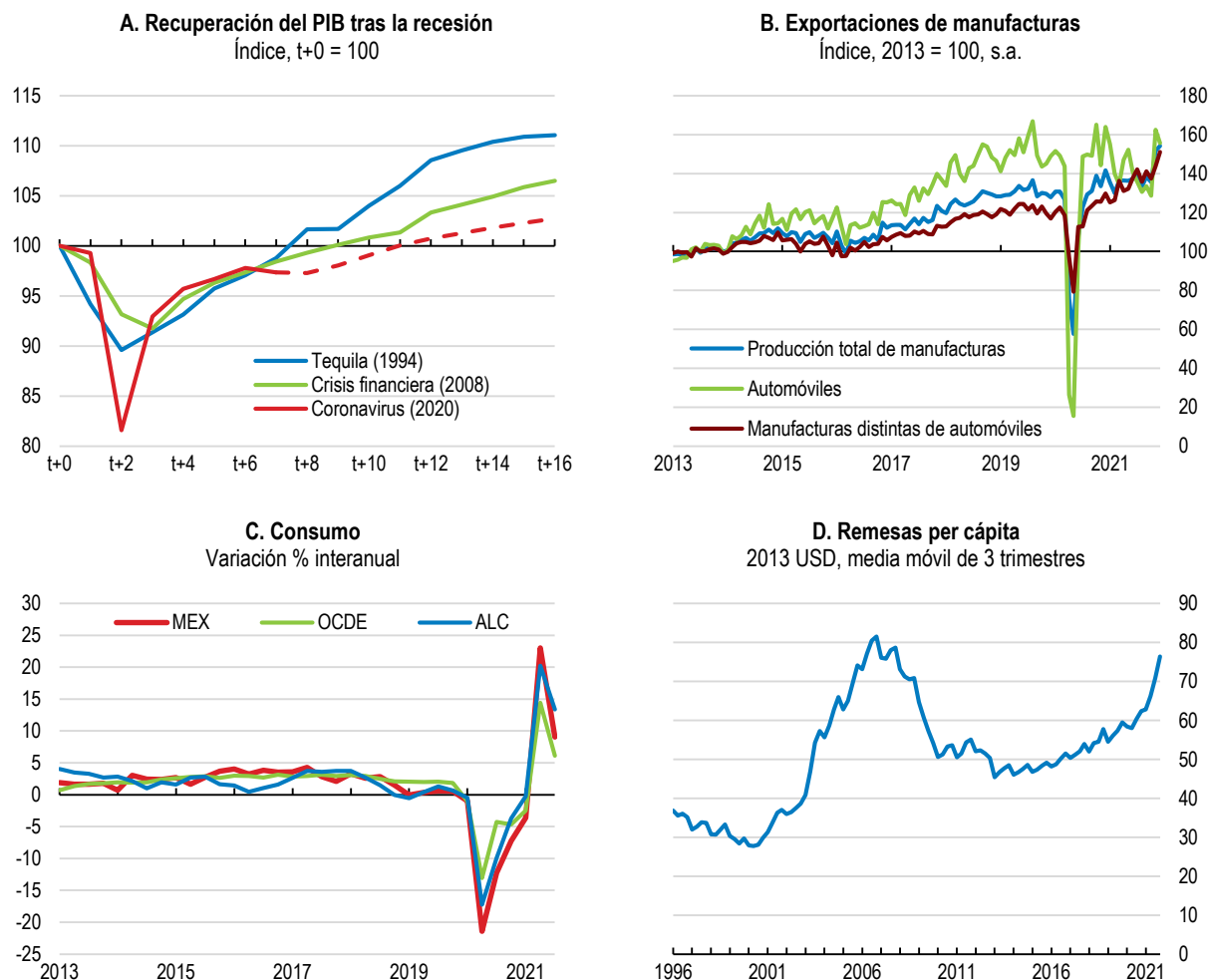
En este contexto, los principales mensajes contenidos en el Estudio son:

- Mantener y fortalecer el sólido marco de política macroeconómica de México es clave para la estabilidad. Se puede mejorar la capacidad de la política fiscal para suavizar los ciclos económicos y sustentar el crecimiento durante las recesiones, lo que ampliaría el margen para la inversión pública.
- Reactivar la inversión privada y remontar el bajo crecimiento de la productividad son prioridades fundamentales. Esto requerirá reformas de gran alcance, con el fin de mejorar la regulación aplicable a las empresas, intensificar la competencia, reducir la informalidad, seguir luchando contra la corrupción y efectuar la transición hacia la neutralidad de carbono.
- Ampliar el acceso a los servicios financieros y reforzar la digitalización conllevarían una mayor igualdad de oportunidades y contribuirían a propulsar el crecimiento.

La recuperación se ha generalizado

La economía se está recuperando de la recesión propiciada por la pandemia (Gráfico 1.4). La demanda externa fue el principal motor al inicio de la recuperación, y las exportaciones manufactureras se encuentran por encima de los niveles prepandémicos de febrero de 2020, favorecidas por la fuerte recuperación de Estados Unidos. El consumo también se ha convertido en un factor clave del crecimiento, a lo que ha contribuido la mayor movilidad, la administración de vacunas y fuertes remesas. El consumo se encuentra ahora un 2% por debajo de su nivel prepandémico. La inversión se está recuperando a un ritmo más lento y sigue a un 8% de su nivel anterior a la pandemia. El ritmo de la recuperación es heterogéneo entre sectores. Mientras que las manufacturas y la agricultura se han recobrado rápidamente y algunos servicios, como el comercio minorista, el comercio mayorista, la educación, la sanidad y los servicios financieros, están progresando bien, la recuperación del ocio y la hostelería va a la zaga. El turismo, una importante fuente de empleo e ingresos en varios estados, está un 28% por debajo de los niveles anteriores a la pandemia.

Gráfico 1.4. La recuperación está en marcha

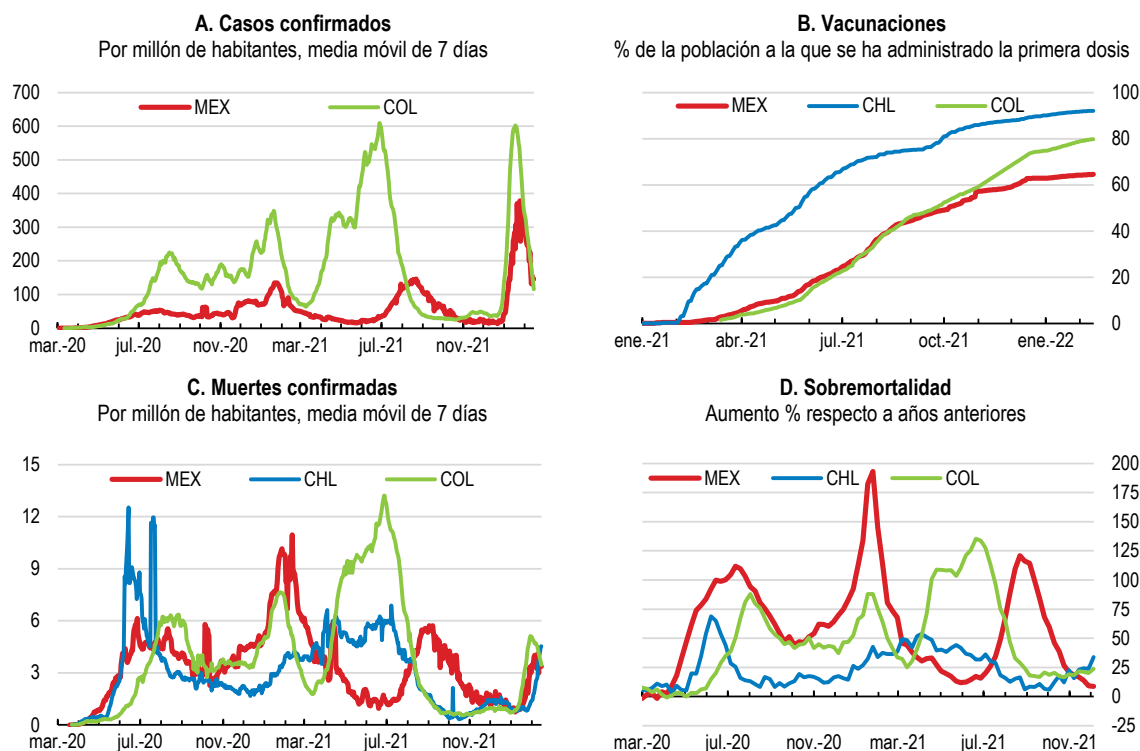


Nota: Panel A: t+0 se refiere a 1994-T4, 2008-T3 y 2019-T4, respectivamente. La línea discontinua indica las proyecciones. Panel C: los promedios de los grupos de países no están ponderados. ALC corresponde a Chile, Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil. Panel D: cifras de población previstas a partir de 2021-T1. Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas 110; INEGI; OCDE, Estadísticas de Población; y Banco de México.

StatLink <https://stat.link/sxbak9>

Los casos de COVID-19 han comenzado a descender recientemente y la vacunación está avanzando (Gráfico 1.5). Entre las medidas de respuesta de las autoridades a la pandemia (Recuadro 1.1) figuraron el confinamiento y el distanciamiento social, impuestos en marzo de 2020, a raíz de la notificación del primer caso confirmado a finales de febrero de 2020. La última ola de infecciones alcanzó su punto álgido en enero de 2022 (Gráfico 1.5, Panel A). Gracias a los avances en la vacunación (Gráfico 1.5, Panel B), hubo menos víctimas que en olas anteriores (Gráfico 1.5, Paneles C y D). A 30 de enero, el 66% de la población había recibido al menos una dosis. Esto representa aproximadamente el 89% de la población mayor de 18 años. El 60% de la población está totalmente vacunada. El avance de la campaña de vacunación presenta una importante heterogeneidad entre regiones. Acelerar la vacunación en la medida de lo posible sigue siendo una prioridad esencial y ayudaría a proteger contra posibles nuevos brotes del virus.

Gráfico 1.5. Los casos de COVID-19 han comenzado a disminuir y la vacunación está avanzando



Nota: El panel D traza el aumento porcentual de las muertes registradas entre 2020 y 2021 en comparación con el número de muertes de referencia en 2015-2019.
Fuente: Our World In Data.

StatLink  <https://stat.link/h1al3m>

Recuadro 1.1. Principales respuestas de política a la pandemia

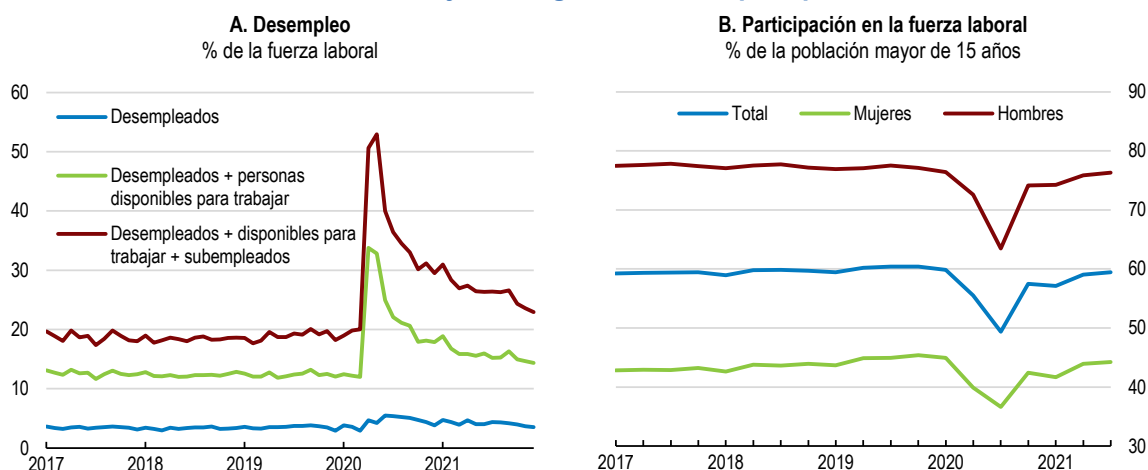
Para hacer frente a la pandemia, México aumentó el gasto sanitario en un 0,4% del PIB en 2020. Asimismo, adoptó una serie de medidas adicionales:

- Anticipo de 8 meses del pago de las pensiones no contributivas de vejez.
- Aceleración de los procesos de compra y de devolución del IVA.
- Concesión de créditos a Pymes si mantienen a sus empleados en nómina (*Créditos a la Palabra para empresas*).
- Créditos para empleados del servicio doméstico y trabajadores independientes (*Créditos a la Palabra para personas*).
- Apoyo en forma de liquidez y avales de bancos de desarrollo.
- Apoyo monetarios durante 3 meses para trabajadores si pierden su empleo y son titulares de una hipoteca concedida por el Instituto de la Vivienda.
- Recorte de las tasas de interés de 300 puntos básicos por parte de las autoridades monetarias entre marzo de 2020 y febrero de 2021. Adopción de medidas por parte del Banco Central para sustentar el funcionamiento del sistema financiero por un importe de hasta el 3,5% del PIB.
- Cambios temporales en las normas contables para permitir a los proveedores de crédito moratorias en los créditos de hasta seis meses.
- Reducción del importe total de los depósitos de regulación monetaria de los bancos comerciales con el fin de apoyar su acceso a la liquidez.

Fuente: COVID Policy Tracker (base de datos).

La coyuntura del mercado laboral está mejorando gradualmente, pero persisten retos (Gráfico 1.6) y la pandemia ha provocado importantes pérdidas de ingresos, con el consiguiente agravamiento de la pobreza. La tasa estandarizada de desempleo, en el 3,9%, todavía está 0,6 puntos porcentuales por encima del nivel de finales de 2019. No obstante, dicha tasa se dispara al 15% si además se considera la población que queda fuera del mercado laboral y que aceptaría un empleo, y al 24% al incorporar también a aquellos que desearían trabajar más horas. La participación en el mercado laboral se está recobrando, aunque sigue por debajo de los niveles anteriores a la pandemia. La recuperación de la participación está siendo más lenta para las mujeres, especialmente castigadas por la pandemia.

Gráfico 1.6. El mercado laboral está mejorando gradualmente, pero persisten retos



Nota: Panel A: la tasa de subempleo se refiere a la proporción de personas económicamente activas de 15 años o más con capacidad y voluntad de trabajar más horas de las que permite su ocupación actual.
Fuente: INEGI.

StatLink <https://stat.link/7sdtic>

Se prevé que la economía crezca un 2,3% en 2022 (Cuadro 1.2). Las exportaciones seguirán beneficiándose del boyante crecimiento de Estados Unidos, y el consumo crecerá gracias a la proporción cada vez mayor de población vacunada y a la progresiva mejora del mercado laboral. Las inversiones se verán respaldadas por los proyectos de infraestructura previstos. Según estas proyecciones, el PIB alcanzaría su nivel anterior a la pandemia en el tercer trimestre de 2022. La inflación disminuirá durante 2022, tras el significativo aumento provocado en 2021 por la subida de los precios de la energía, cuellos de botella en algunos insumos, como los semiconductores, y presiones observadas en algunas mercancías.

La incertidumbre en torno a estas proyecciones sigue siendo muy alta. Si las infecciones vuelven a aumentar de forma significativa, podría ser necesario reforzar las medidas de contención, lo que lastraría la actividad económica. La inflación podría mantenerse en cotas más altas durante más tiempo del previsto y esto erosionaría el poder adquisitivo, sobre todo de las familias vulnerables, y exigiría un endurecimiento de la política monetaria mayor del previsto, lo que debilitaría la recuperación. Episodios de volatilidad financiera podrían elevar la aversión al riesgo, reducir la llegada de flujos financieros netos y aumentar los costos de financiamiento de México. Una escalada de delincuencia y violencia podría deprimir la inversión y comprometer la recuperación del turismo. Las discusiones en marcha sobre determinadas reformas, con potenciales retrocesos en el sector energético, crean incertidumbre, lo que podría debilitar aún más la recuperación. Por el lado positivo, si el crecimiento de los socios comerciales fuera más fuerte de lo previsto, las exportaciones y la creación de empleo serían más sólidas. La integración en las cadenas de producción se podría profundizar aún más, gracias al renovado tratado comercial con Estados Unidos y Canadá y a la reanudación del diálogo económico de alto nivel con Estados Unidos. La economía también podría enfrentarse a shocks imprevisibles, cuyos efectos son difíciles de incorporar en las proyecciones. En el caso de que estos shocks se materializaran, estaría justificada la adopción de medidas de política adicionales. (Cuadro 1.3).

Cuadro 1.2. La recuperación va a continuar

	2017	2019	2020	2021	2022	2023
	Precios corrientes (miles de millones de MXN)	Variación porcentual, volumen (precios de 2013)				
PIB a precios de mercado	21 934,2	-0,2	-8,2	5,3	2,3	2,6
Consumo privado	14 305,3	0,4	-10,5	7,3	2,0	2,3
Consumo público	2 548,0	-1,8	0,1	1,2	2,1	2,3
Formación bruta de capital fijo	4 845,7	-4,7	-17,8	10,4	4,4	4,5
Existencias ¹	632,7	-0,2	-0,4	0,3	0,2	0,0
Demanda interna total	22 331,7	-1,3	-11,3	7,7	2,8	2,9
Exportaciones de bienes y servicios	8 258,6	1,5	-7,3	5,9	6,5	5,3
Importaciones de bienes y servicios	8 656,1	-0,7	-13,7	14,6	6,0	5,8
Exportaciones netas ¹	-397,6	0,8	2,4	-2,9	0,2	-0,2
<i>Partidas promemoria</i>						
Deflactor del PIB	-	3,6	3,4	5,7	5,4	3,4
Índice de Precios al Consumidor (promedio)	-	3,7	3,8	4,7	5,6	3,4
Índice de inflación subyacente ² (promedio)	-	3,7	3,8	4,5	4,0	3,3
Crecimiento potencial	-	2,0	1,5	1,4	1,5	1,6
Brecha de producción (% del PIB)	-	-4,5	-13,5	-10,2	-9,6	-8,7
Tasa de desempleo ³ (% de la fuerza laboral)	-	3,5	4,4	4,1	4,0	3,9
Balanza por cuenta corriente (% del PIB)	-	-0,3	2,3	-0,7	-0,8	-0,9
Saldo del sector público ⁴ (% del PIB)	-	-1,6	-2,9	-2,9	-3,2	-3,0
Deuda pública neta ⁴ (% del PIB)	-	45,1	51,5	49,9	50,0	49,7

1. Contribución a las variaciones del PIB real, monto registrado en la primera columna. 2. Índice de precios al consumidor excepto productos volátiles: agricultura, energía y tarifas autorizadas por distintos niveles de gobierno. 3. Con base en la Encuesta Nacional de Empleo.

4. Administración pública federal y empresas públicas.

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

Cuadro 1.3. Posibles shocks para la economía mexicana

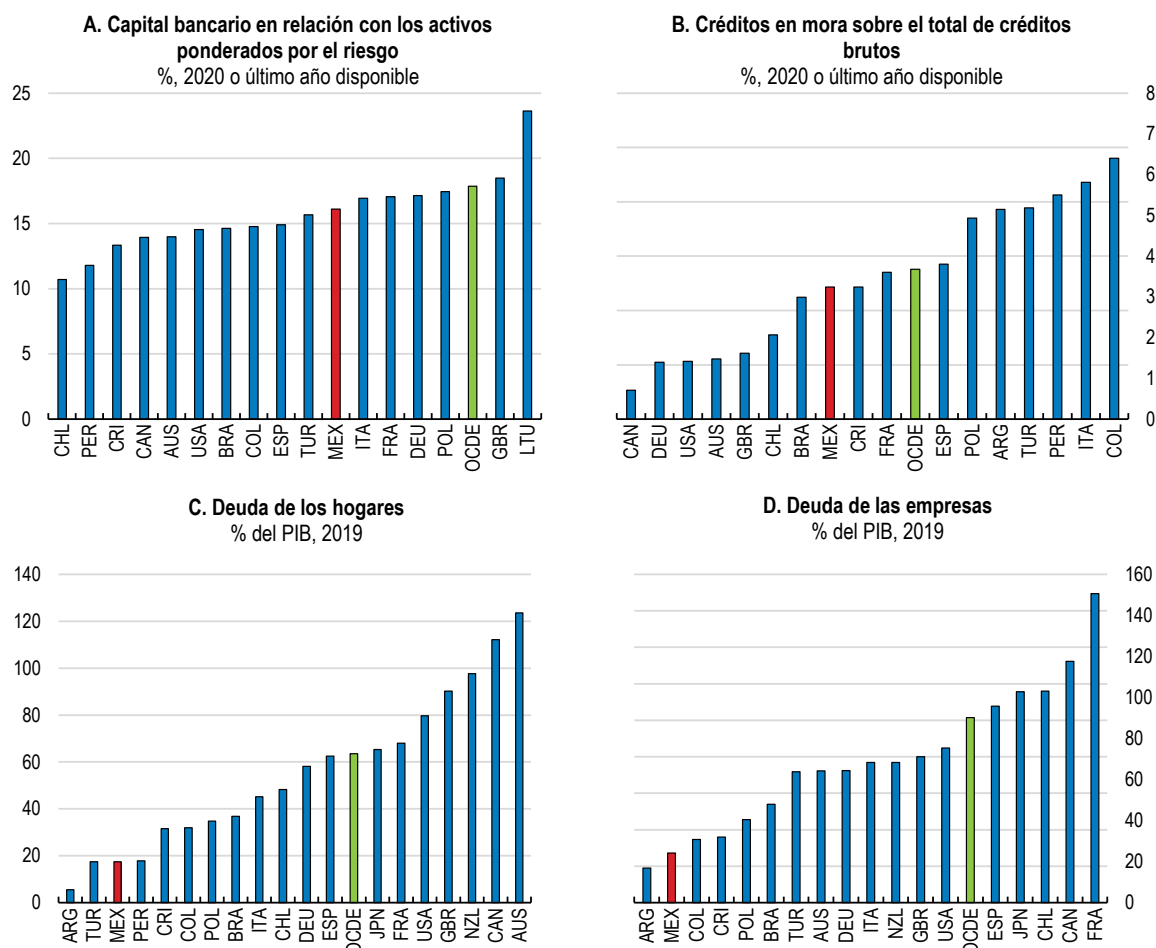
Vulnerabilidad	Posible resultado	Medida de política que podría adoptarse
Contagio de intensa volatilidad financiera en otros mercados emergentes	Gran depreciación de la divisa y mayores costos de financiamiento del déficit público y del servicio de la deuda.	Endurecer la política monetaria y continuar con la gestión activa de la deuda para adaptar el perfil de vencimientos.
Revocación de reformas	Revocación de reformas o falta de avances en las mismas, que podrían perjudicar la confianza empresarial y la inversión en sectores clave, como la energía.	Llevar a cabo reformas que faciliten la inversión del sector privado y reduzcan la incertidumbre en sectores clave, como la energía.
Aumento del malestar social	Perturbaciones en el ámbito político susceptibles de dificultar la aplicación de reformas y obstaculizar la inversión y las perspectivas de crecimiento a medio plazo.	Proseguir los esfuerzos para reducir las desigualdades sobre la base de acuerdos amplios que vayan más allá de los partidos políticos. Transmitir el mensaje de que esas reformas ayudarán a que los beneficios del crecimiento se repartan de forma más generalizada.
Riesgos medioambientales y catástrofes naturales	Fenómenos meteorológicos extremos, estacionales e imprevisibles, como huracanes, sequías o inundaciones, que castiguen al sector agrícola e intensifiquen la presión sobre la inflación en los rubros de alimentación.	Reforzar la gestión del riesgo de catástrofes y fomentar las estrategias de adaptación al cambio climático, incluido su financiamiento.

El sistema financiero se ha mantenido estable y robusto hasta ahora (Gráfico 1.7), preservando niveles de solvencia y liquidez considerables, por encima de los mínimos exigidos por la regulación, así como unos ratios de rentabilidad sólidos. Por el momento, la morosidad sigue contenida, pero la política de tolerancia regulatoria (forbearance), puesta en marcha durante 2020, ha finalizado y la morosidad podría aun incrementarse, especialmente si la coyuntura económica se deteriora. Incluso si todos los créditos a los que se ha aplicado la política de indulgencia regulatoria entraran en mora, no se desataría un estrés

sistémico (Banxico, 2021^[3]). Sin embargo, los bancos pequeños y medianos, con mayor exposición a Pymes y a créditos al consumo, podrían verse sensiblemente afectados, aunque hayan dotado provisiones adicionales. Las últimas pruebas de estrés realizadas por el Banco Central sugieren que el sistema bancario cuenta con suficientes "colchones" de solvencia y liquidez para hacer frente a acontecimientos económicos extremos (Banxico, 2021^[3]). El endeudamiento de los hogares y las empresas sigue en cotas bajas desde una perspectiva internacional (Gráfico 1.7, Paneles C y D). Los costos del servicio de la deuda de los hogares y las empresas se mantienen contenidos (Banxico, 2021^[3]). El endeudamiento de los hogares es en buena medida hipotecario y se concentra en la parte más alta de la distribución de los ingresos, que se ha visto menos afectada por el impacto de la pandemia en el mercado laboral. El sector empresarial mantiene una cobertura natural frente a los riesgos cambiarios, ya que los pasivos están bien cubiertos por los ingresos que las empresas generan en las monedas extranjeras en las que están endeudadas.

México está evaluando activamente el posible impacto financiero del cambio climático y otros factores de vulnerabilidad medioambiental. Esto incluye riesgos de transición, como los asociados a las políticas de reducción de las emisiones globales, que podrían provocar cambios bruscos en los precios de los activos y afectar especialmente a las empresas sin estrategias de reducción de emisiones, así como a los prestamistas de estas empresas, lo que conlleva riesgos financieros. También se consideran riesgos físicos, tales como los relacionados con huracanes, sequías, olas de calor o inundaciones. Una mayor intensidad o recurrencia de estos eventos, que son relativamente frecuentes en México, puede generar riesgos para estabilidad financiera, inclusive para las compañías de seguros, reduciendo así la liquidez y disminuyendo el valor de los activos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está elaborando una taxonomía para proporcionar a los agentes financieros y a las empresas definiciones transparentes y coherentes de las actividades que se consideran sostenibles. También está mejorando el marco regulatorio, mediante la incorporación de consideraciones de política de inversión medioambiental y social para inversores institucionales, como fondos de pensiones, compañías de seguros y bancos de desarrollo. El objetivo es facilitar que una mayor proporción de inversores incorpore consideraciones medioambientales, sociales y de buen gobierno corporativo en su proceso de inversión. De cara al futuro, sobre la base de la taxonomía que se está elaborando, la imposición progresiva de la obligación de divulgar información sobre los riesgos relacionados con el clima por parte de las instituciones financieras y las empresas que cotizan en bolsa facilitaría una gestión más transparente de estos riesgos e incentivaría la asignación de recursos a actividades más limpias. La experiencia de Francia, que hizo obligatoria la divulgación de los riesgos climáticos para los gestores de activos, las aseguradoras y los fondos de pensiones en 2016, muestran que las entidades sujetas a la obligación de informar sobre los riesgos climáticos tenían un 40% menos de bonos, acciones y otros valores de compañías del sector de los combustibles fósiles que aquellas que no tenían que publicar dichos riesgos (Mésonnier and Nguyen, 2021^[4]). Además, el Banco Central está tomando medidas para integrar los riesgos relacionados con el clima en su marco de gestión de riesgos. Esto podría ir seguido de la realización de pruebas de resistencia al cambio climático, que han empezado a efectuarse en varias economías de la OCDE, como Francia, los Países Bajos o el Reino Unido.

Gráfico 1.7. El sector financiero se muestra robusto



Nota: El panel A se refiere al capital regulatorio de nivel 1 sobre los activos ponderados por riesgo.

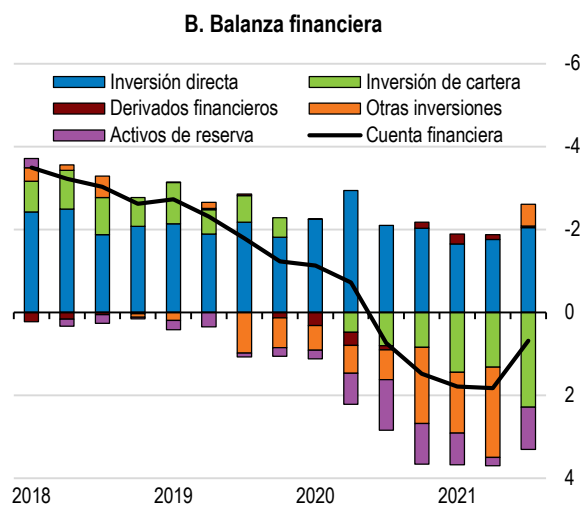
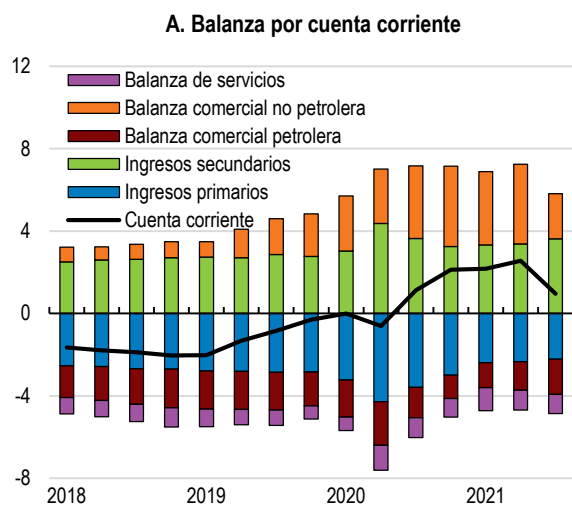
Fuente: Indicadores de solidez financiera del FMI; y Base de datos de la deuda mundial del FMI.

StatLink  <https://stat.link/o1pinx>

En cuanto al sector exterior, la balanza por cuenta corriente pasó a exhibir un superávit del 2,4% del PIB en 2020 (Gráfico 1.8), ya que la recuperación de la demanda externa tras el impacto de la pandemia de COVID-19 fue mayor que la reactivación de la demanda interna. La balanza por cuenta corriente también se vio respaldada por las fuertes remesas procedentes del extranjero. La inversión directa extranjera neta ascendió al 2,3% del PIB en 2020. La deuda externa se mantiene contenida (Gráfico 1.9). El tipo de cambio flexible ayuda a la economía a absorber perturbaciones externas, a lo que se suma el respaldo de amplias reservas internacionales que cubren el 40% de la deuda externa, el acceso a líneas "swap" de la Reserva Federal y el Tesoro de Estados Unidos, así como la línea de crédito flexible del FMI. Los indicadores de riesgo de México han tendido a la baja, tras alcanzar un máximo en abril de 2020 (Gráfico 1.10).

Gráfico 1.8. El saldo de la balanza comercial no petrolera es positivo y las remesas impulsan el superávit por cuenta corriente

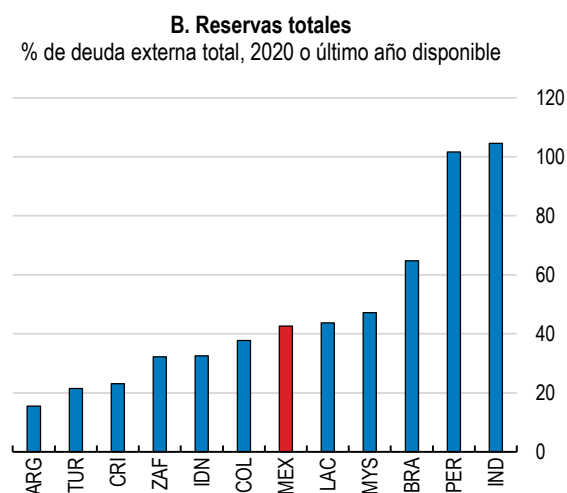
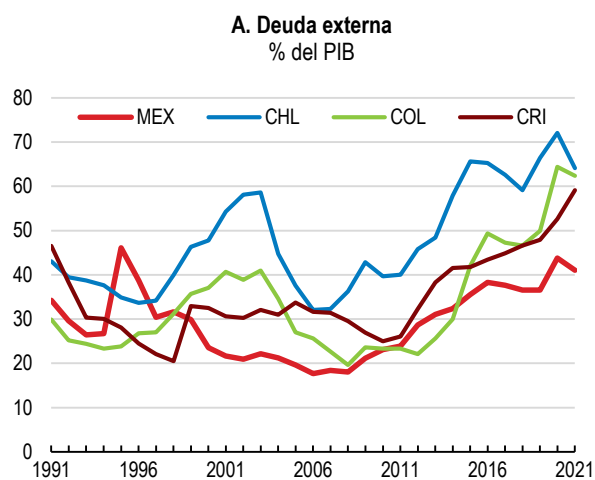
% del PIB



Fuente: Banxico.

StatLink <https://stat.link/jlarf4>

Gráfico 1.9. Las reservas son abundantes

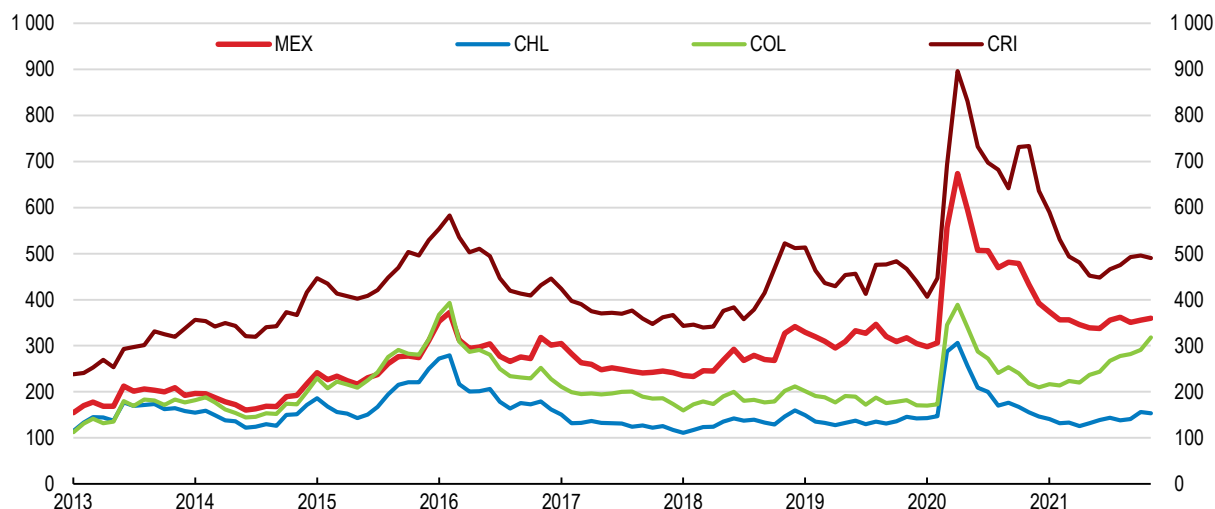


Fuente: Perspectivas de la economía mundial del FMI, abril de 2021; e Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial.

StatLink <https://stat.link/3zv7bj>

Gráfico 1.10. Las primas de riesgo soberano han tendido a la baja

Diferenciales de los bonos de riesgo soberano, puntos básicos



Nota: El diferencial de los bonos de riesgo soberano es el diferencial de las rentabilidades de los bonos denominados en USD con vencimiento a 10 años frente a los bonos del Tesoro estadounidense.

Fuente: Refinitiv.

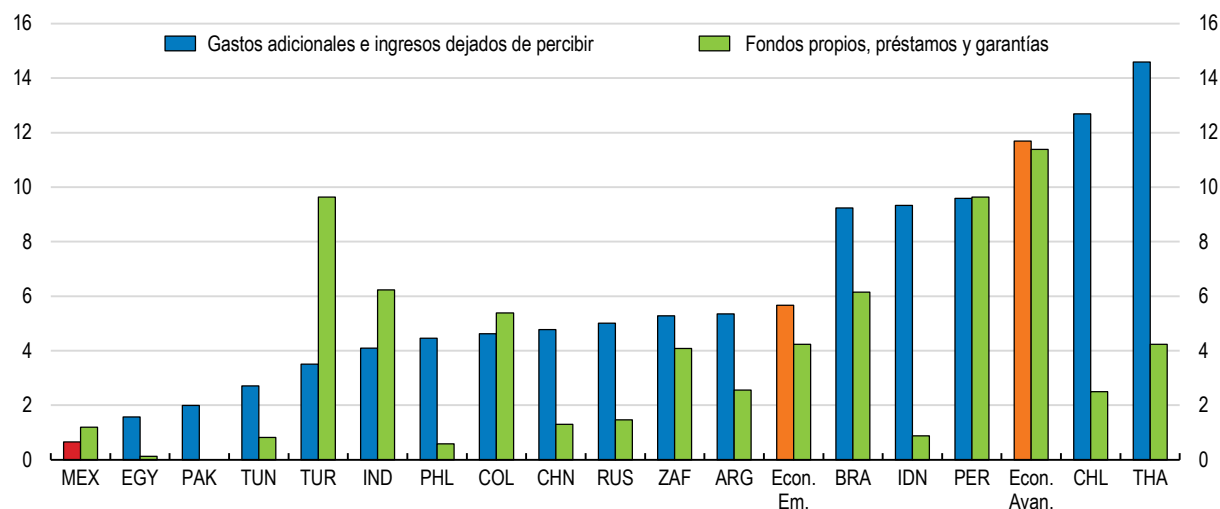
StatLink  <https://stat.link/i2e3vx>

Las políticas macroeconómicas pueden fortalecerse aún más

Gracias a un sólido marco macroeconómico, México actuó a tiempo para mitigar el impacto económico y financiero de la pandemia. La política monetaria se fue relajando gradualmente y medidas audaces e innovadoras salvaguardaron la estabilidad financiera y facilitaron la concesión de créditos. No obstante, la respuesta fiscal inicial estuvo entre las más tenues de los mercados emergentes (Gráfico 1.11). El gasto público de México aumentó en torno al 0,7% del PIB, frente a un promedio del 4,4% del PIB en las economías emergentes. En cambio, el gobierno prefirió reasignar gasto operativo hacia iniciativas en los ámbitos social y sanitario, aumentando el gasto programable del sector público en protección social y salud en 0,7 y 0,4 puntos porcentuales respectivamente en 2020, en comparación con 2019. México optó también por ampliar el acceso a los programas sociales existentes. De cara al futuro, seguir reforzando el gasto social, también en educación y sanidad, y la inversión pública será fundamental para apuntalar la recuperación en curso y permitir que llegue a más personas. Fortalecer el marco de la política fiscal también constituye una prioridad a medio plazo a fin de mejorar la capacidad de la política fiscal para suavizar los ciclos económicos y prestar apoyo en periodos de crisis.

Gráfico 1.11. El apoyo fiscal en respuesta a la pandemia de COVID-19 fue bajo

Respuesta fiscal discrecional acumulada



Nota: Estimaciones a 27 de septiembre de 2021. Econ. Em. = media simple de las economías emergentes que aparecen en el gráfico. Econ. Avan. = media simple de AUS, BEL, CAN, CHE, CZE, DEU, DNK, ESP, FIN, FRA, GBR, ITA, JPN, KOR, NLD, NOR, NZL, SGP, SWE, USA. Fuente: Base de datos del FMI sobre las medidas fiscales de los países en respuesta a la pandemia de COVID-19, disponible en <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

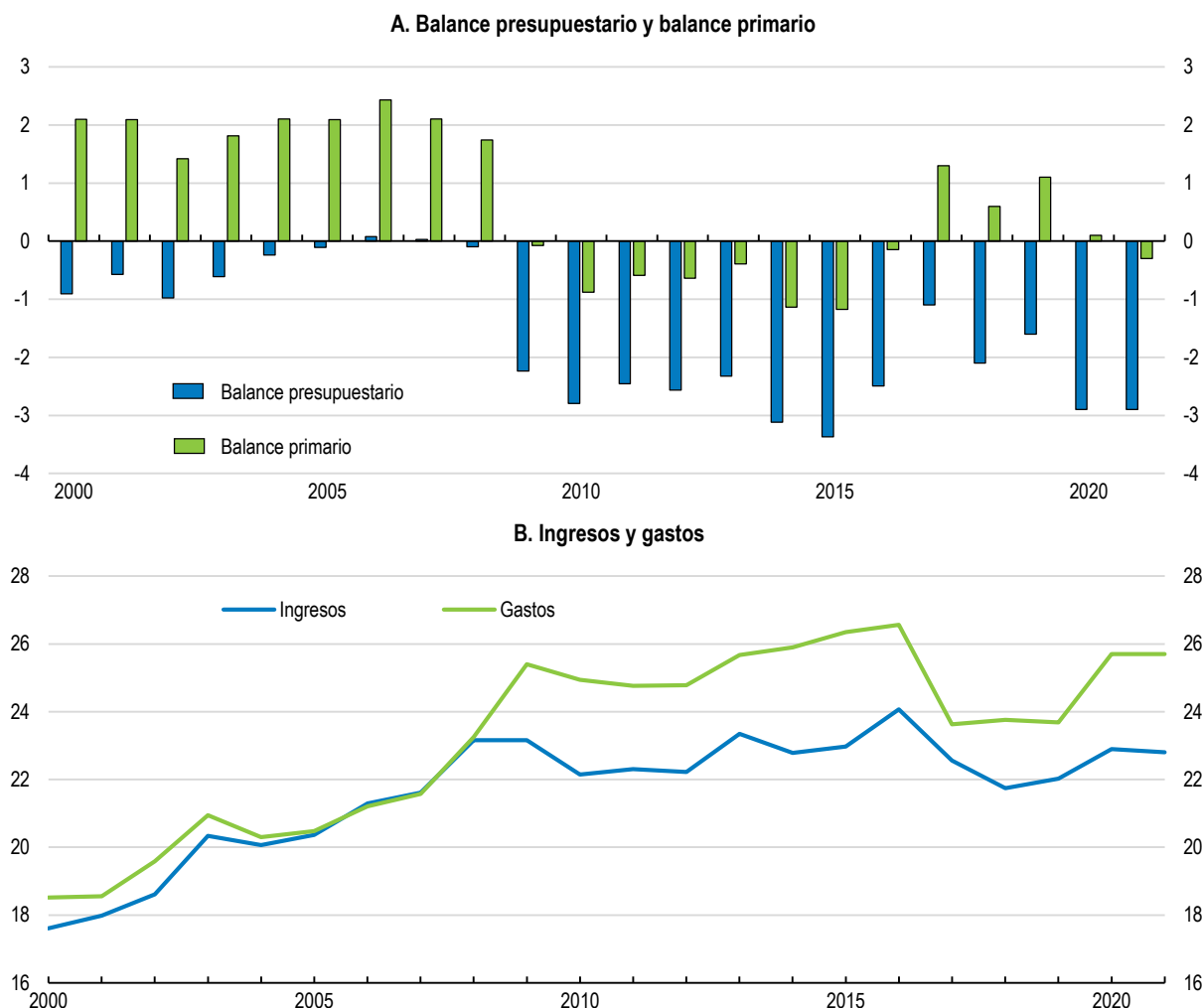
StatLink  <https://stat.link/9um3qz>

Ampliar el margen de actuación fiscal y reforzar el marco fiscal

Los ingresos han demostrado una gran capacidad de resistencia durante la pandemia, y el déficit público solo aumentó ligeramente en 2020. Según las elasticidades fiscales históricas, los ingresos tributarios tendrían que haber disminuido significativamente, dada la caída de la actividad, pero en cambio aumentaron ligeramente. Esto se vio favorecido por cambios en el código tributario (Recuadro 1.2) y por una mayor persecución de casos de obligaciones tributarias pendientes, que dio lugar a importantes acuerdos tributarios con varias empresas de gran tamaño. Los ingresos también se vieron sustentados por los fondos de estabilización, así como por un hábil programa de cobertura petrolera, que salvaguardó las cuentas fiscales de la caída de los precios del petróleo en 2020. Como resultado de todo ello, el déficit público se amplió ligeramente (Gráfico 1.12) y la medida oficial de la deuda pública aumentó desde el 44% del PIB a finales de 2019 hasta el 55% al cierre de 2020, debido al déficit público, la depreciación del peso y la caída del PIB. Se prevé que el déficit aumente en 2021 y el presupuesto para 2022 contempla que se mantenga prácticamente sin cambios en 2022 y que disminuya gradualmente a partir de entonces (Cuadro 1.4). Por consiguiente, la orientación fiscal a corto plazo, pese a seguir siendo prudente, es menos restrictiva de lo recogido en el presupuesto de 2021. Se trata de un cambio bienvenido, ya que apoyará ligeramente la recuperación en curso. Si la recuperación flaquea o la pandemia se reactiva, estaría justificado aumentar aún más el gasto social y sanitario y retrasar la reducción del déficit.

Gráfico 1.12. Los ingresos fiscales aguantaron y el déficit fiscal aumentó ligeramente

Sector público no financiero, % del PIB



Nota: En el panel B, se muestra la definición más amplia de ingresos públicos, que incluye también las cotizaciones a la seguridad social y las empresas estatales.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

StatLink  <https://stat.link/l5uizq>

Recuadro 1.2. Medidas para mejorar la recaudación de impuestos

El gobierno federal puso en marcha varias actuaciones a lo largo de 2019 y 2020 para aumentar los ingresos tributarios:

- **Eliminación de la compensación universal.** Hasta 2018, los saldos a favor en el IVA podían recuperarse mediante su compensación contra obligaciones de pago en otros impuestos, de forma automática y sin autorización previa de Hacienda. Esto abrió un hueco para la evasión fiscal a través del uso de facturas falsas para reducir las obligaciones fiscales. En 2019 se eliminó la compensación universal y esto se tradujo en un aumento de los ingresos públicos equivalente al 0,5% del PIB en 2020.

- **Refuerzo de las sanciones.** A partir de 2020, los delitos relacionados con el fraude fiscal se clasifican como delitos graves y la emisión de facturas falsas se considera delincuencia organizada. El objetivo es disuadir la evasión fiscal, al aumentar la percepción del riesgo de ser detectado y endurecer las sanciones en caso de ser hallado culpable.
- **Implantación del plan BEPS.** En 2020 se pusieron en marcha 5 de las 15 actuaciones del plan contra la erosión de la base imponible y el traslado de los beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés). Estas medidas podrían aumentar los ingresos en hasta 0,4 puntos porcentuales del PIB para 2024.
- **Tributación de los servicios digitales.** En 2020 se eliminaron complejidades en el pago del IVA de los bienes y servicios prestados por plataformas internacionales que ofrecen servicios de intermediación o bienes digitales. Asimismo, se introdujo la retención del impuesto s para los participantes en determinadas operaciones, en particular para las plataformas que ofrecen servicios de intermediación.
- **Eliminación progresiva de deducciones fiscales en el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) de combustibles.** La recaudación de los impuestos que gravan los combustibles aumentó en 2019 y 2020, gracias a un cambio en la metodología para fijar los precios de los combustibles. Se redujeron las deducciones fiscales relacionados con pagos efectuados por Pymes en carreteras de peaje y la compra de diésel para empresas ferroviarias y mineras.
- **Norma general contra la evasión fiscal.** Las autoridades tributarias tienen derecho a recalificar una transacción como inexistente si consideran que dicha transacción carece de un propósito comercial y solo persigue un beneficio tributario.

Cuadro1.4. Evolución de las principales magnitudes fiscales

% del PIB

	2018	2019	2020	2021	2022*	2023*	2024*
Ingresos totales	21,7	22,0	22,9	22,8	21,9	21,9	21,9
Ingresos petroleros	4,2	3,9	2,6	4,4	3,9	3,8	3,7
Ingresos no petroleros	17,6	18,1	20,3	18,3	18,1	18,2	18,2
Ingresos tributarios	13,0	13,1	14,3	13,6	14,0	14,1	14,2
Personas físicas	7,1	6,9	7,5	7,2			
IVA	3,9	3,8	4,2	4,3			
Empresas	1,5	1,9	2,0	1,5			
Importaciones	0,3	0,3	0,2	0,3			
Otros	0,2	0,2	0,3	0,3			
Ingresos no tributarios	4,5	5,0	6,0	4,8			
Gastos total	23,8	23,7	25,7	25,7	25,1	24,7	24,4
Primario	21,2	21,0	22,8	23,1	22,3	21,7	21,4
Programable	17,3	17,3	19,1	19,6	18,7	18,1	17,7
de los cuales: inversión	2,6	2,3	2,8	2,6	3,1	2,9	2,6
No programable	6,5	6,4	6,6	6,1	6,5	6,7	6,8
de los cuales: transferencias a los estados	3,6	3,6	3,6	3,5	3,6	3,6	3,6
de los cuales: intereses	2,6	2,7	2,9	2,6	2,8	3,0	3,0
Saldo presupuestario primario	0,6	1,1	0,1	-0,3	-0,3	0,3	0,6
Saldo presupuestario	-2,1	-1,6	-2,9	-2,9	-3,1	-2,7	-2,4
Necesidades de financiación fuera del presupuesto	0,0	-0,7	-1,2	-0,8	-0,4	-0,5	-0,5

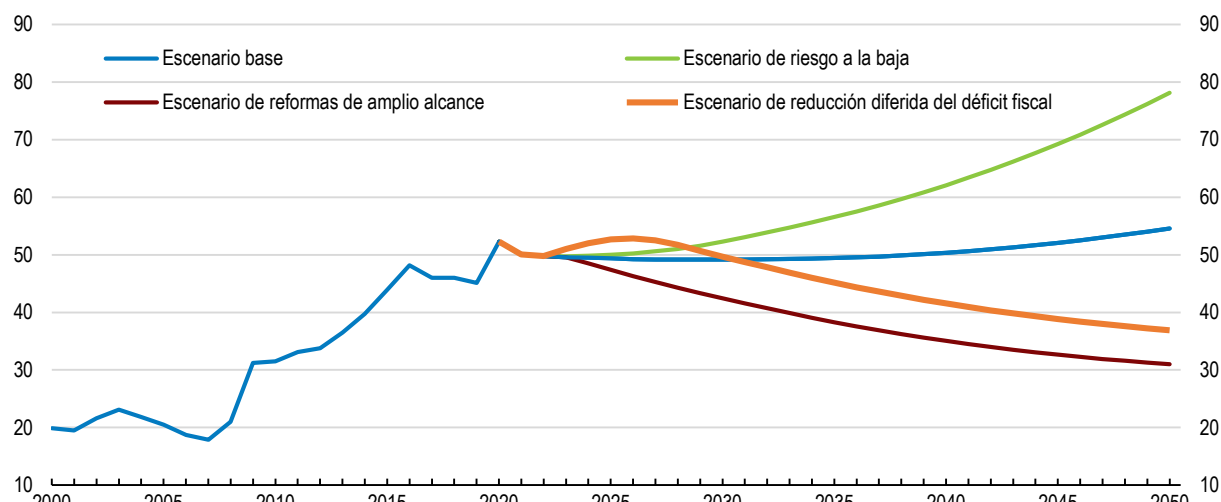
Requerimientos financieros del sector público	-2,2	-2,3	-4,0	-3,8	-3,5	-3,2	-2,9
Deuda bruta del sector público	51,3	51,0	57,9	55,5	57,4	57,4	57,4
Deuda neta del sector público	46,0	45,1	51,5	49,9	49,7	49,5	49,4
Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público	44,9	44,5	51,7	50,1	51,0	51,0	51,0

Nota: * Son previsiones. Algunas filas pueden no cuadrar debido al redondeo.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 1.13. Se prevé que la deuda pública se estabilice

% del PIB



Nota: En el escenario base, el crecimiento del PIB real y la inflación siguen las proyecciones de la OCDE durante 2021-23 y luego convergen gradualmente hacia el crecimiento del producto potencial y la tasa de inflación objetivo del 3%, respectivamente; el tipo de cambio entre el peso mexicano y el dólar estadounidense se supone constante durante el período de simulación. Se presupone que las rentabilidades de las tasas de interés se desplazan verticalmente siguiendo las variaciones de la inflación. Se supone que el saldo presupuestario primario sigue el Cuadro 1.4 y se mantiene constante hasta 2034, cuando los costos del envejecimiento de la población, en forma de pensiones y costos sanitarios más elevados, empezarán a hacerse notar gradualmente. El escenario de riesgo a la baja supone un shock puntual del 10% en el tipo de cambio con el dólar estadounidense y un desplazamiento vertical permanente al alza de 100 puntos básicos en la curva de rentabilidades, con respecto a la línea de base. En el escenario de reformas de amplio alcance se supone un mayor crecimiento del PIB durante el período 2022-2031 bajo la hipótesis de que se introducen reformas estructurales para impulsar el crecimiento, tal y como se indica en el Cuadro 1. En el escenario de reducción diferida del déficit fiscal, se supone que el déficit se mantiene en el 3,2% hasta 2023, y que a partir de entonces disminuye gradualmente al mismo ritmo que la reducción recogida en el presupuesto federal para 2022. También supone un mayor crecimiento del PIB derivado de las amplias reformas. Todos los escenarios y la línea de base incluyen los costos del envejecimiento de la población.

Fuente: Cálculos de la OCDE. Los datos anteriores a 2020 proceden de la SHCP y se refieren a la deuda neta de la administración pública federal.

StatLink  <https://stat.link/sli51f>

La política fiscal de México ha sido prudente a lo largo de los años (Cuadro 1.5), y el país ha cumplido en términos generales sus objetivos en este ámbito, asegurando la sostenibilidad fiscal, pese a que la proporción de impuestos en el PIB es la más baja de la OCDE (Gráfico 1.14), lo cual es encomiable. No obstante, esto se ha conseguido en gran medida recortando el gasto, especialmente la inversión pública (Gráfico 1.15), lo que ha hecho mella en las perspectivas de crecimiento. El gasto público total es bajo desde una perspectiva internacional (Gráfico 1.16), y esto sugiere que el margen para efectuar recortes adicionales es limitado. Los presupuestos del gobierno para 2022 prevén un aumento del gasto en protección social, hasta el 5,1% del PIB en 2022 (desde el 3,8% en 2018). El gasto en inversión también ha aumentado hasta el 3,1% del PIB (desde el 2,7% en 2019), el nivel más alto desde 2016, aunque se prevé una caída gradual a lo largo de 2023 y 2024. Al mismo tiempo, la pandemia ha hecho surgir necesidades adicionales, ya que la pobreza se ha extendido y los sistemas de salud y educación están bajo presión. Las carencias en materia de infraestructuras también siguen siendo importantes; por

ejemplo, el aumento de la inversión pública que se precisa para solucionar la falta de infraestructura en México se estimó en 1,3 puntos porcentuales del PIB al año (Woetzel et al., 2017^[5]). La realización de análisis costo-beneficio rigurosos y transparentes garantizaría una buena selección de proyectos y ayudaría a eliminar el déficit de infraestructuras de manera costo efectiva.

Responder a estas crecientes necesidades de gasto en áreas esenciales, sin comprometer la sostenibilidad de la deuda, es una prioridad fundamental. El déficit presupuestario es relativamente bajo en comparación con otros países (Gráfico 1.17) y México sigue teniendo fácil acceso a los mercados. Si se cumplieran los objetivos fiscales a mediano plazo del gobierno, la relación entre la deuda pública y el PIB se estabilizaría a partir de 2023 (Gráfico 1.13). No obstante, la dinámica de la deuda podría deteriorarse en un escenario de aumento significativo de las tasas de interés mundiales y de depreciación de la divisa. Acompañar el aumento del gasto en estas áreas esenciales con un incremento paulatino de los ingresos tributarios, como se indica a continuación, ayudaría a dar respuesta a las necesidades de gasto, al tiempo que preservaría y reforzaría el compromiso de México con la sostenibilidad de la deuda. El fortalecimiento de los ingresos tributarios también aumentará la capacidad de México para adoptar políticas fiscales anticíclicas en el futuro. La capacidad de la política fiscal de México para suavizar los ciclos y apoyar el crecimiento en periodos de recesión se ve mermada por una base tributaria inferior a la de los países de su entorno, así como por la prima de riesgo-país y el tipo de cambio, que aumentan el costo del servicio de la deuda, y la debilidad de los estabilizadores automáticos por el lado del gasto (por ejemplo, no existe un sistema de prestaciones por desempleo a nivel federal).

Las medidas tributarias adicionales podrían formularse, anunciarse y plasmarse en legislación en 2022 y su aplicación podría comenzar en 2023. Se podría dar prioridad a las medidas que afectan a las personas de los deciles de ingresos más altos, que tienen la menor propensión al consumo. Las reformas propuestas en este estudio (Cuadro 1.1) también tendrían un notable impacto positivo en la evolución de la deuda pública.

Dado que el proceso de envejecimiento de la población de México está en su fase inicial, los costos fiscales asociados al mismo, que se incluyen en las proyecciones base, no tendrán mucho peso durante la próxima década, pero empezarán a hacerse notar gradualmente a partir de entonces. La reforma del sistema de pensiones contributivas (véase más adelante) implica un cierto ahorro para el presupuesto en las próximas dos décadas. Por el contrario, las recientes subidas de las pensiones no contributivas aumentarán el gasto. Se calcula que el gasto público en salud se incrementará un 1,5% del PIB de aquí a 2065 (IDB, 2021^[6]), aunque esto no tiene en cuenta las implicaciones de la pandemia en curso ni los aumentos previstos en los cuidados de larga duración.

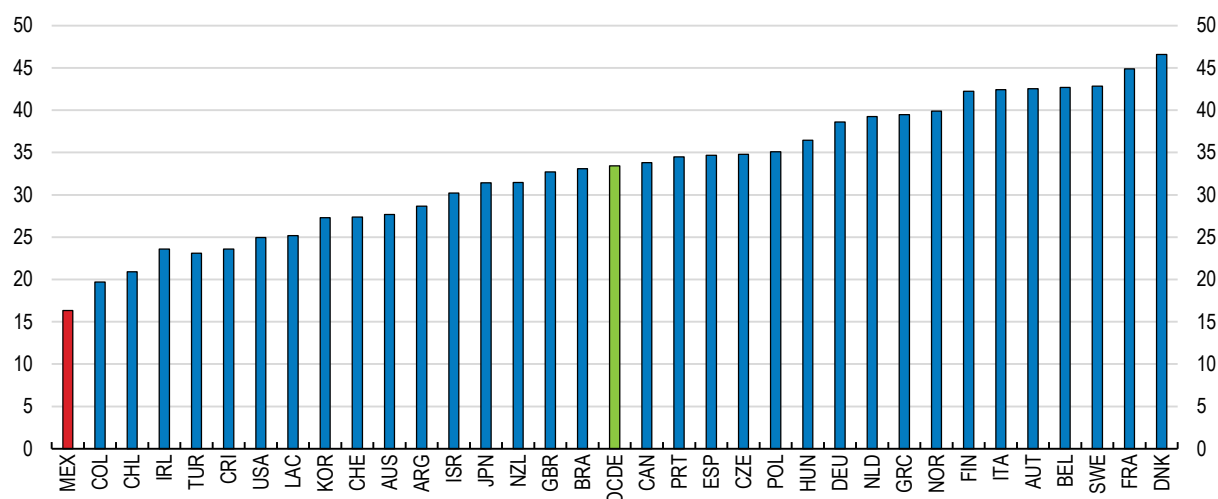
Cuadro 1.5. Recomendaciones anteriores de la OCDE para mejorar las políticas macroeconómicas

RECOMENDACIONES ANTERIORES DE LA OCDE	MEDIDAS ADOPTADAS
Mantener una política fiscal prudente para conservar una relación deuda-PIB estable y considerar reducirla en el medio plazo.	El presupuesto anunciado para 2022 prevé un aumento al 3,1% (desde el 2,9% en 2021) y una relación deuda pública-PIB estable.
Desarrollar una reforma tributaria integral para su puesta en marcha en el medio plazo.	El gobierno federal ha implementado varias medidas a lo largo de 2019 y 2021 para mejorar la recaudación de impuestos (véase el Recuadro 1).
Ampliar la base del IVA, mediante el recorte de exenciones y la derogación de las tasas reducidas, al mismo tiempo que se compensa a la población pobre con subsidios selectivos.	Los servicios digitales prestados por proveedores extranjeros están ahora sujetos al IVA.
Incrementar la progresividad del impuesto sobre la renta personal, bajando el umbral de ingresos para la tasa máxima y recortando aún más las deducciones fiscales o convirtiéndolas en créditos fiscales.	No se han tomado medidas.
Desarrollar un registro nacional de la propiedad que mejore el aprovechamiento de los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles.	Se está creando una plataforma de información catastral que facilita el intercambio de datos georreferenciados. Se ha reforzado la coordinación entre los municipios y los estados para mejorar la gestión de los datos catastrales. En el Senado se están debatiendo ajustes legales para armonizar a nivel nacional el valor de la propiedad y utilizar métodos de valoración de mercado.

Establecer un consejo fiscal apartidista, independiente y dotado de recursos suficientes, de acuerdo con los principios definidos por la OCDE.	No se han tomado medidas.
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 duplicidades. Desarrollar la capacidad y profesionalizar a los servidores públicos en los niveles estatal y municipal.	No se han tomado medidas.
Fortalecer más la administración tributaria mediante una dotación de personal y de recursos adecuada y optimizar las capacidades tecnológicas.	La autoridad fiscal simplificó la presentación de impuestos, desarrolló herramientas tecnológicas orientadas a la autogestión y potenció la eficacia y aplicación efectiva de los procesos de inspección. Todo lo anterior contribuyó a reforzar la persecución de casos de obligaciones tributarias pendientes.
Mantener la orientación de la política monetaria actual para contener la inflación.	La política monetaria se volvió expansiva durante la crisis de COVID-19 a través de una disminución gradual de la tasa de interés oficial. La tasa se incrementó gradualmente a lo largo de 2021, ya que la inflación se situó muy por encima del objetivo del 3%.

Gráfico 1.14. Los ingresos tributarios son bajos en comparación con los de América Latina y la OCDE

% del PIB, 2019

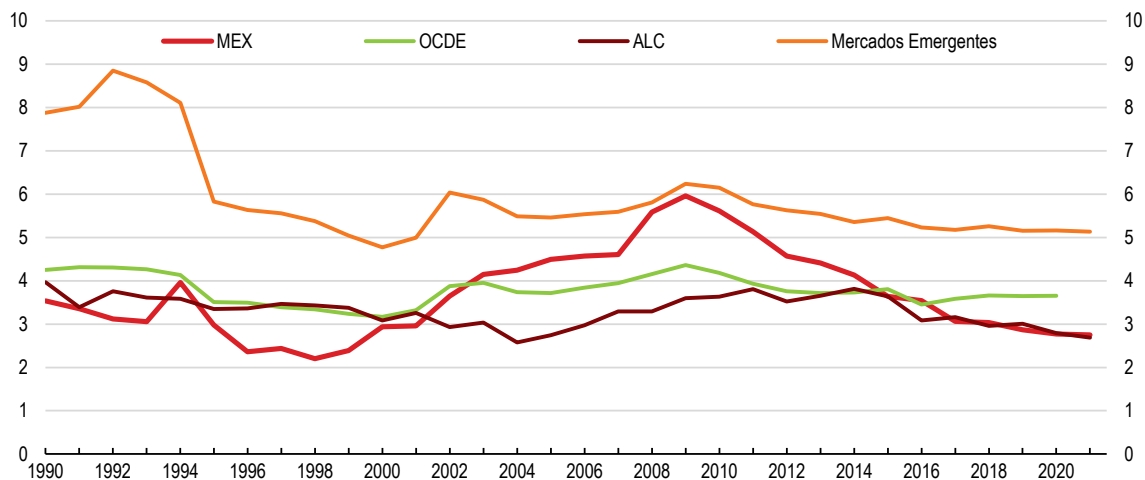


Nota: ALC corresponde a Chile, Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil. Los promedios no están ponderados en ningún caso. Incluye los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital, los impuestos sobre bienes y servicios, las cotizaciones a la seguridad social, los impuestos sobre nóminas y los impuestos sobre bienes inmuebles.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de ingresos.

StatLink  <https://stat.link/920wv8>

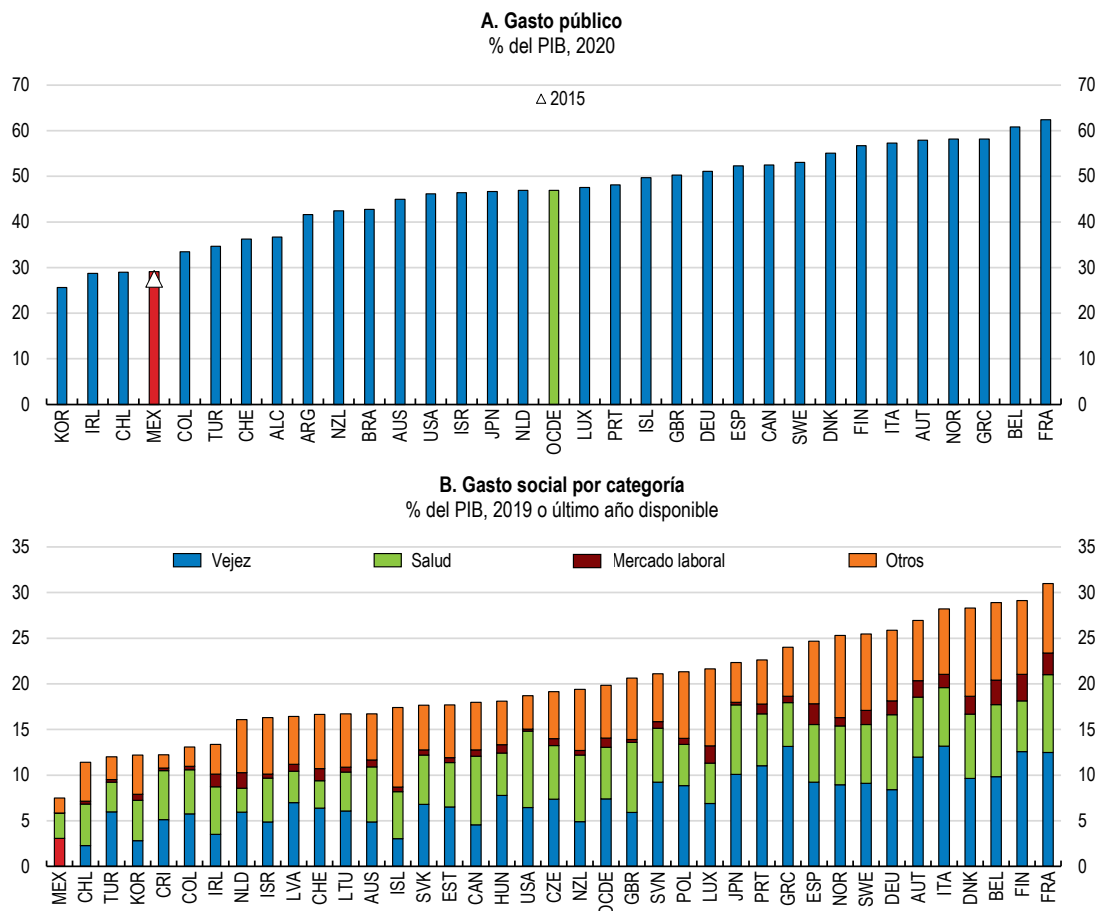
Gráfico 1.15. La inversión pública es baja
% del PIB



Nota: los promedios de los grupos de países no están ponderados. Los grupos de países son los siguientes: ALC: ARG, BRA, CHL, COL, CRI; Mercados emergentes: ARG, BRA, CHL, CHN, COL, EGY, HUN, IND, IDN, MYS, MEX, PER, PHL, POL, ROU, RUS, ZAF, THA, TUN, TUR. Fuente: Perspectivas de la economía mundial del FMI (octubre de 2019); y OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

StatLink <https://stat.link/7xiah>

Gráfico 1.16. El gasto público es bajo



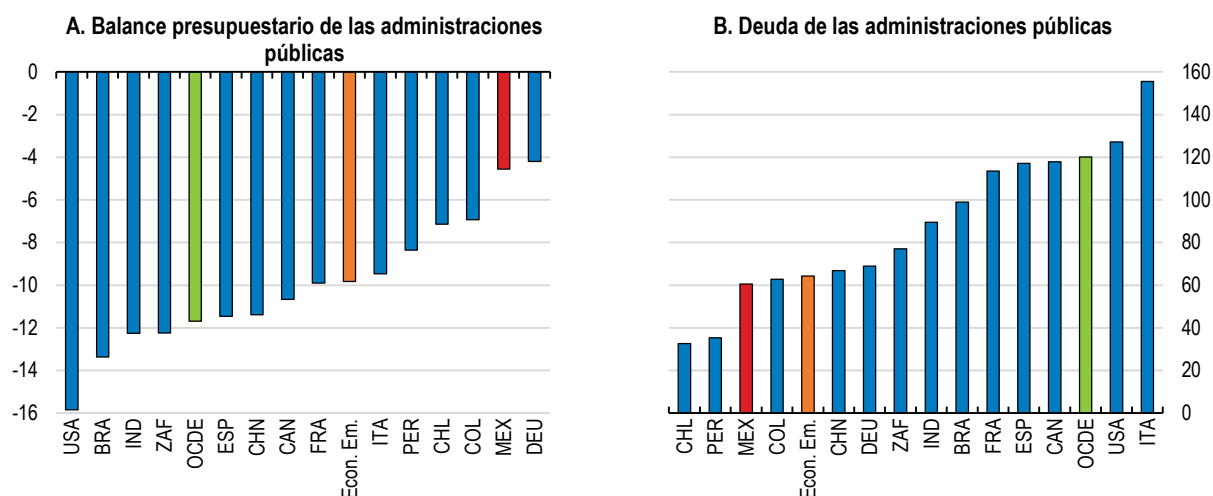
Nota: ALC es el promedio no ponderado de Chile, Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil. La OCDE es un promedio no ponderado.

Fuente: Perspectivas de la economía mundial del FMI, abril de 2021; y OCDE, base de datos de gasto social.

StatLink <https://stat.link/j0tpv9>

Gráfico 1.17. Los niveles de déficit y deuda pública son bajos en comparación con el resto del mundo

% del PIB, 2020



Nota: Econ. Em.: media simple de las economías emergentes.

Fuente: Fiscal Monitor del FMI. Edición de abril de 2021.

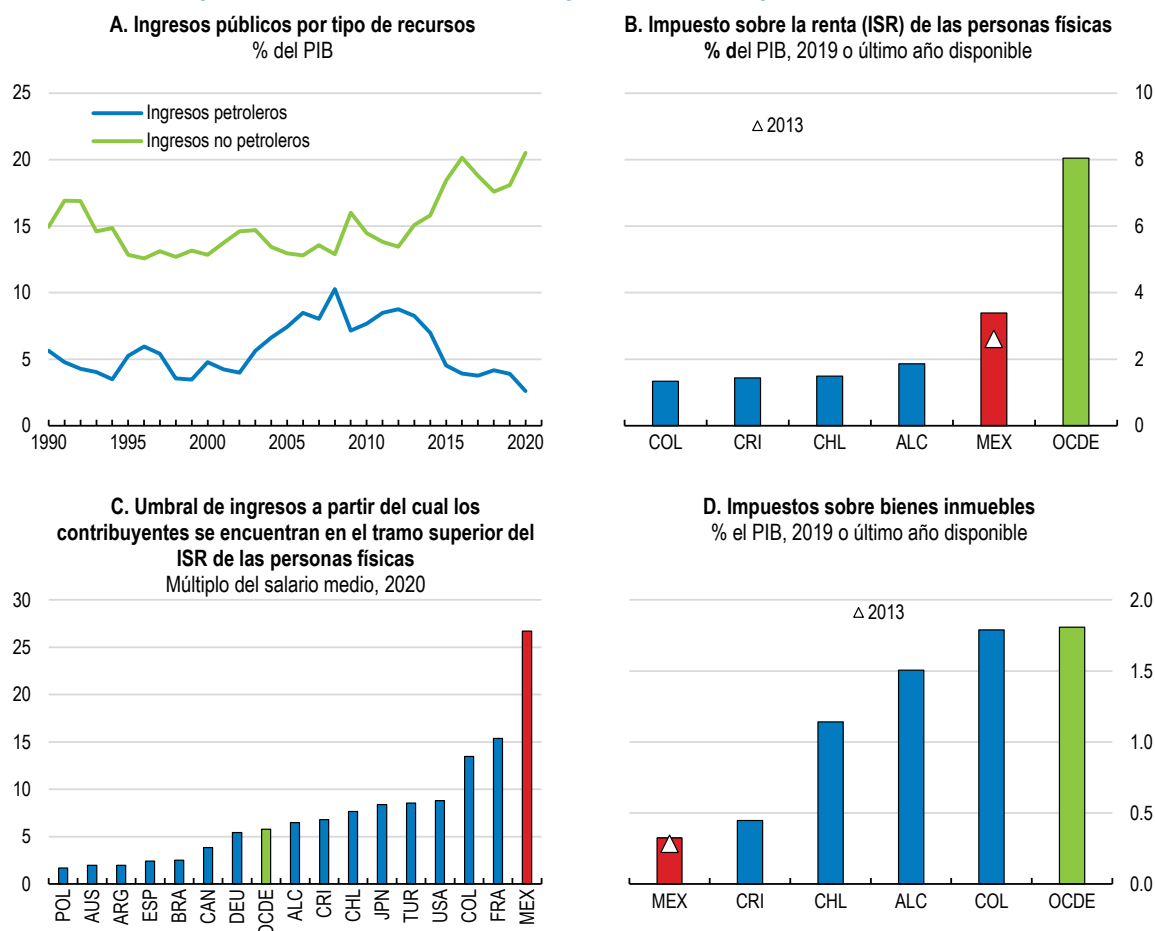
StatLink  <https://stat.link/usxjyd>

Elevar los ingresos de forma progresiva y favorable al crecimiento

Los ingresos se han vuelto menos dependientes del petróleo a lo largo del tiempo (Gráfico 1.18), aumentando la capacidad de adaptación de las finanzas públicas mexicanas a los cambios repentinos y cíclicos de los precios del petróleo. Esta tendencia va a continuar, dada la reciente reducción de la carga tributaria de Pemex. Los ingresos no petroleros han aumentado recientemente, aunque, en porcentaje del PIB, México sigue recaudando menos ingresos por todos los impuestos (en concreto, el de la renta de las personas físicas, el IVA y el de bienes inmuebles) que sus pares de la OCDE y de la región, con la excepción del impuesto de sociedades. Así pues, la recaudación de ingresos no petroleros, en % del PIB, está unos 6 puntos porcentuales por debajo de la de sus pares latinoamericanos y es aproximadamente la mitad de la de los países de la OCDE. Además, la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y transferencias es baja (como se indica en el epígrafe sobre asuntos sociales de este capítulo).

El gobierno ha adoptado medidas eficaces para reforzar la administración tributaria que seguirán materializándose en los próximos años y ha anunciado iniciativas adicionales para fortalecer la administración tributaria en su último presupuesto. Sin embargo, el financiamiento de la inversión pública de alta calidad, la mejora de la protección social y la garantía de la sostenibilidad fiscal requerirán complementar estas medidas de recaudación de impuestos con iniciativas tributarias adicionales. Estas medidas adicionales podrían incluir la ampliación de las bases imponibles, mediante la eliminación progresiva de deducciones fiscales regresivas e ineficientes, y la mejora del diseño de algunos impuestos que siguen sin estar bien aprovechados, como los impuestos que gravan los bienes inmuebles y los vehículos y los impuestos medioambientales. Estas medidas, en principio, también aumentarían la progresividad tributaria y los incentivos para operar en la economía formal, lo que podría impulsar la productividad y el crecimiento y ampliar aún más la base imponible.

Gráfico 1.18. La dependencia de la recaudación procedente del petróleo ha disminuido



Nota: ALC es el promedio no ponderado de Chile, Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil. OCDE se refiere al promedio no ponderado de todos los países miembros con datos disponibles.

Fuente: CEPAL; INEGI; OCDE, base de datos global de estadísticas de ingresos; y OCDE, modelos de impuestos sobre los salarios.

StatLink  <https://stat.link/d6f18t>

La ampliación de las bases tributarias ofrece la posibilidad de aumentar los ingresos de forma significativa sin elevar las tasas impositivas. Las exenciones fiscales son importantes en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y de sociedades y en el IVA (Cuadro 1.6). En conjunto, ascendieron a cerca del 3% del PIB en 2020. Las exenciones fiscales son especialmente amplias en el IVA. Como consecuencia de ello, los ingresos por IVA son relativamente bajos en comparación con su potencial (Gráfico 1.19). Una parte importante del consumo interno se grava a una tasa del 0% o está exenta sin la posibilidad de acreditar los impuestos sobre los insumos. Esto ofrece la oportunidad de ampliar la base del IVA, reduciendo el alcance de aplicación de la tasa del 0% y/o las exenciones de un modo que no sea regresivo. Por ejemplo, la tasa del 0% que se aplica a los bienes culturales beneficia especialmente a los hogares de ingresos altos y se podría suprimir o reducir su ámbito de aplicación. La eliminación de la exención del IVA para los alimentos y las medicinas podría generar importantes ingresos, pero, incluso si va acompañada de transferencias hacia los hogares de los deciles de ingresos más bajos, conlleva importantes retos de economía política. Antes de aplicar el IVA a los alimentos, es necesario mejorar las herramientas disponibles para una buena focalización de los programas sociales (como se menciona en el epígrafe sobre asuntos sociales más adelante) con el fin de garantizar que los hogares con menores ingresos sean debidamente compensados. Por lo tanto, podría considerarse una opción a medio plazo. Gravar los alimentos con una tasa reducida sería otra opción, seguida recientemente por Costa Rica (OECD, 2020^[7]), que aplica una tasa del 1%.

Cuadro 1.6. Los gastos fiscales son elevados

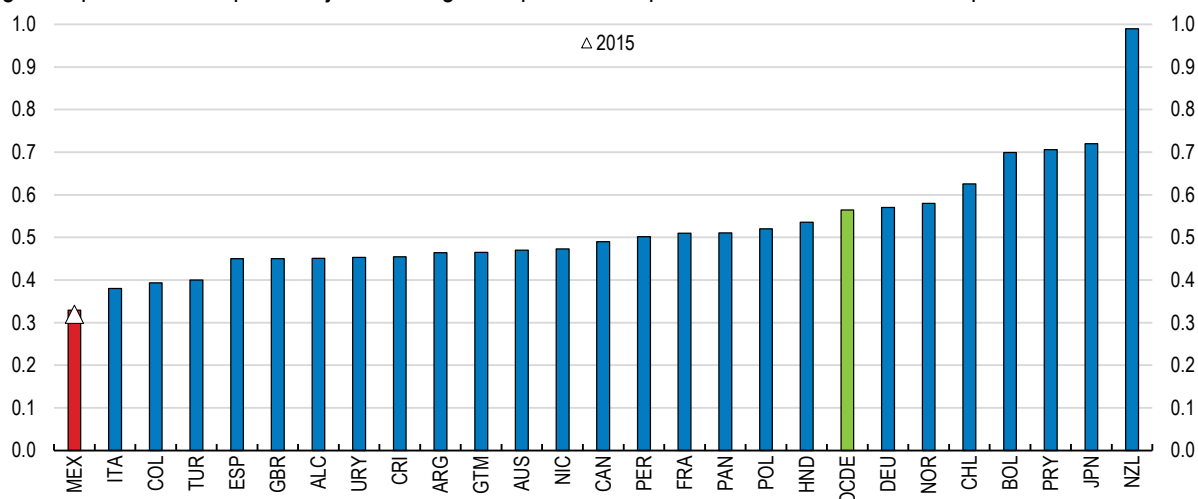
% del PIB

	2018	2019	2020
IVA	1,4	1,4	1,4
Tasa del 0%	1,1	1,2	1,2
Exenciones	0,3	0,3	0,3
Impuesto sobre la renta de las personas morales	0,5	0,5	0,5
Deducciones	0,1	0,1	0,1
Exenciones	0,1	0,0	0,0
Otros	0,4	0,3	0,3
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	1,0	1,0	0,9
Deducciones	0,1	0,1	0,1
Exenciones	0,7	0,7	0,7
Otros	0,1	0,1	0,1

Fuente: SHCP.

Gráfico 1.19. Los ingresos provenientes del IVA son bajos en México

Ingresos por IVA como porcentaje de los ingresos potenciales por IVA, 2019 o último año disponible



Nota: Un coeficiente de ingresos por IVA del 100% sugiere que no hay pérdida de ingresos por IVA debido a exenciones, tasas reducidas, fraude, evasión o planificación fiscal. Los datos de Canadá abarcan solo el IVA federal. ALC corresponde a Chile, Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil. Todos los promedios están sin ponderar.

Fuente: OCDE, Tendencias de los impuestos al consumo (2020); y OCDE, estadísticas de ingresos en América Latina y el Caribe (2021).

StatLink  <https://stat.link/zyboer>

Los gastos fiscales del impuesto sobre la renta de las personas físicas también son elevados y regresivos. Las múltiples exenciones y reducciones fiscales disminuyen considerablemente la base tributaria. Cabe destacar exenciones para gastos médicos, aportaciones a determinadas cuentas de jubilación, primas de seguro médico y depósitos en cuentas de ahorro especiales y para la adquisición de acciones de sociedades de inversión. También son deducibles los gastos de intereses reales de los créditos hipotecarios (hasta un valor máximo del bien inmueble), así como los gastos en educación. Algunas de estas deducciones son generosas, en particular, cuando se combinan, y tienden a beneficiar a los contribuyentes más acomodados. Reducir su magnitud y eliminar las que tienen efectos más regresivos mejoraría los ingresos de forma progresiva. Los gastos ineficientes o regresivos ascienden al menos al 0,7% del PIB (IMF, 2020^[8]). También hay margen para hacer más progresivo el impuesto sobre la renta de las personas físicas, reduciendo el umbral del tramo superior de dicho impuesto, que es muy elevado desde una óptica internacional (Gráfico 1.18, Panel C).

Los ingresos tributarios también podrían aumentar considerablemente si se redujera la informalidad. En este sentido, las autoridades han anunciado recientemente un nuevo régimen fiscal (*Régimen de confianza*), dirigido a autónomos y a Pymes. El sistema incluye tasas impositivas fijas según los ingresos, reduce los requisitos contables y facilita los cálculos mediante el uso de información precargada. Parece una iniciativa prometedora, y el número de beneficiarios potenciales es alto (21 millones de autónomos y 2 millones de Pymes). Esta iniciativa debería formar parte de una amplia estrategia destinada a disminuir la informalidad, con actuaciones en diferentes áreas de políticas, como se expone en el epígrafe sobre productividad de este capítulo.

También hay un margen importante para reforzar los impuestos subnacionales, en particular los impuestos recurrentes que gravan los bienes inmuebles y los vehículos. La recaudación de los impuestos que gravan bienes inmuebles y vehículos se ha visto mermada por la escasa capacidad técnica y la falta de incentivos políticos a nivel estatal o municipal. Los estados recaudan el impuesto sobre los vehículos y los municipios el impuesto sobre bienes inmuebles. Cuando está bien diseñado, un impuesto recurrente sobre bienes inmuebles (*predial*) puede actuar como un impuesto a las "prestaciones", que hace que los contribuyentes locales paguen por los servicios municipales que reciben. México carece de un registro de la propiedad exhaustivo a nivel nacional y la información existente a veces está obsoleta. Se están dando los primeros pasos para construir una plataforma de información catastral, que facilitaría el intercambio de datos georreferenciados entre los tres niveles de la administración pública. La experiencia reciente de algunos municipios mexicanos sugiere que el uso de tecnologías modernas, como los vuelos fotogramétricos, puede ayudar a elaborar y actualizar el catastro con mayor precisión y rapidez, y a un costo menor que el registro documental tradicional, que es muy intensivo en mano de obra y costoso de implementar para los municipios pequeños (Ethos, 2021^[9]). Aprovechando los recientes esfuerzos de algunos estados para apoyar a los municipios en la administración de datos catastrales, los estados pueden ayudar a establecer y coordinar el uso de tecnologías modernas en todos los municipios y contribuir a difundir las mejores prácticas. También hay margen para facilitar el pago del impuesto. Algunos estados han experimentado con éxito la utilización de unidades móviles para el pago del predial, que recorren los municipios según horarios y calendarios preestablecidos, facilitando que un mayor número de ciudadanos pueda pagar sus impuestos de forma fácil y rápida. Eximir las propiedades de bajo valor y establecer diferentes tasas impositivas en función del valor podría contribuir a garantizar la progresividad, como se ha demostrado en algunos países de la OCDE, como Irlanda.

Los impuestos sobre el uso o la propiedad de vehículos (*tenencia*) fueron transferidos de la administración pública federal a los estados en 2012. Actualmente, menos de la mitad de los estados recaudan impuestos sobre los vehículos. El gobierno federal podría aumentar los incentivos para que los estados recauden este impuesto, por ejemplo, asignando mayores transferencias federales a aquellos estados que incrementen la recaudación por tenencia de vehículos. Las estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sugieren que la recaudación podría aumentar hasta el 0,2% del PIB con una tasa de cumplimiento del 70%. La reestructuración de los impuestos sobre los vehículos para que tengan en cuenta el impacto medioambiental también puede incentivar el uso de vehículos más eficientes desde el punto de vista energético, como se ha visto en varios países de la OCDE, entre los que se encuentran Francia e Israel.

Fomentar la recaudación tanto del impuesto predial como del impuesto a la tenencia vehicular podría sentar las bases para mejorar el marco de federalismo fiscal (Recuadro 1.3), en la línea de lo expuesto en anteriores Estudios Económicos de la OCDE (OECD, 2019^[10]; OECD, 2013^[11]). Los estados y los municipios siguen dependiendo en gran medida de las transferencias federales para financiar una parte creciente del gasto público. Esto hace que la carga de la recaudación de impuestos recaiga casi exclusivamente en el gobierno federal y reduce los incentivos a un gasto eficiente y a una recaudación tributaria activa a nivel subnacional. Las fórmulas que determinan las transferencias del presupuesto federal a las regiones (*participaciones*) podrían mejorarse con el fin de incentivar mejor a los estados a recaudar impuestos, por ejemplo, limitando el aumento de las transferencias o condicionando una parte

de estas al aumento de la recaudación de impuestos. También podrían introducirse criterios medioambientales en la fórmula, y de este modo reconocer los esfuerzos de los estados por preservar el medio ambiente y mitigar el cambio climático. Francia y Portugal son dos países de la OCDE cuyos sistemas de transferencias intergubernamentales incluyen criterios ambientales, como el tamaño de las áreas protegidas (UNDP, 2016^[12]).

Recuadro 1.3. El reparto de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno en México

México es un país federal con una estructura de gobierno de tres niveles. Está dividido en 32 estados soberanos. Cada estado se compone de municipios, unos 2.454 en todo el país. La administración pública federal es responsable de asuntos relevantes para todo el país, como la política macroeconómica, la defensa y la política de investigación y desarrollo (OCDE, 2013^[1]). Los estados son los encargados de impartir la educación y la sanidad. Los estados también son corresponsables, junto con el gobierno federal y los municipios, de la mitigación de la pobreza y la gestión del agua. Los municipios son exclusivamente responsables de asuntos locales, como la distribución de agua, y son corresponsables de la construcción de escuelas y la implementación de programas sociales con las administraciones públicas federal y estatal. Los tres niveles de gobierno están implicados en las infraestructuras y el transporte. Las administraciones públicas federal y estatal se encargan de la construcción de carreteras, mientras que los estados o los municipios se ocupan principalmente del mantenimiento (OECD, 2013^[11]). Las transferencias federales financian la mayor parte de los gastos subnacionales, en particular en las áreas de salud y educación. Las transferencias de la administración federal ascienden al 92% de todos los recursos subnacionales; el porcentaje más elevado entre los países de la OCDE con estructuras de gobierno descentralizadas. Los ingresos propios de las administraciones públicas subnacionales, tanto de los estados como de los municipios, suponen una pequeña parte de los ingresos tributarios totales, aproximadamente el 6,7%, que representa el 0,9% del PIB. Los estados y los municipios tienen plena autonomía para fijar sus propias tasas y/o bases imponibles del impuesto sobre la nómina, los impuestos sobre los vehículos, los impuestos prediales y las tarifas cargadas a los usuarios de servicios públicos.

Reforzar el marco fiscal

Las autoridades mexicanas llevan tiempo estudiando la forma de reforzar aún más el marco de la política fiscal de México, como forma de salvaguardar y aprovechar plenamente la credibilidad que México ha ido adquiriendo a lo largo de los años. Fortalecer el marco fiscal también contribuiría a potenciar la capacidad de México para anticiparse a futuras crisis, restablecer amortiguadores fiscales y reaccionar ante perturbaciones. La prioridad a corto plazo de la política fiscal es seguir sustentando la recuperación en curso. Avanzar en las iniciativas de mejora del marco fiscal, aunque estas se implementen a mediano plazo, también tendría un impacto favorable a corto plazo, ya que impulsaría la confianza.

México cuenta con tres reglas fiscales (Recuadro 1.4). Sin embargo, las reglas no proporcionan un marco político verdaderamente anticíclico y tienden a favorecer posturas fiscales procíclicas. Las dos reglas de equilibrio presupuestario propician que los objetivos fiscales se consigan mediante recortes de gastos discrecionales y carecen de un vínculo con un punto de anclaje fiscal a medio plazo. México podría introducir un límite de deuda, en sustitución de las dos reglas de equilibrio presupuestario, para anclar la política fiscal a medio plazo, complementado con una regla de gasto mejorada. En la actualidad, la regla de gasto afecta al 36% del gasto del sector público, una cobertura demasiado restringida que limita su capacidad para suavizar el gasto a lo largo del ciclo. Mejorar la regla de gasto ampliando la parte del gasto público cubierta, dejando fuera solo los pagos de intereses, limitaría de manera más contundente la prociclicidad de la política fiscal.

Recuadro 1.4. Las reglas fiscales de México

El actual marco fiscal incluye tres reglas fiscales:

- *Regla de equilibrio presupuestario.* El presupuesto federal solo puede incurrir en un déficit de hasta el 2% del PIB si este obedece a inversión pública de la administración pública federal y de algunas empresas estatales (como Pemex).
- *Reglas de los requerimientos financieros del sector público (RFSP).* La legislación exige que se especifique un objetivo para el RFSP en el documento presupuestario. Este objetivo se define de tal forma que se consiga una senda de deuda pública neta no creciente en relación con el año anterior. Esta norma afecta a todas las entidades del sector público, excepto las administraciones públicas subnacionales y el Banco Central.
- *Regla de gasto corriente estructural.* La tasa de crecimiento real del gasto corriente estructural está limitada por el crecimiento del producto potencial. El gasto corriente estructural se define como el gasto programable excluyendo el costo financiero de la deuda, el costo de los combustibles para la generación de electricidad, la inversión física y financiera de la administración pública federal, las pensiones, y los gastos de Pemex y de la empresa estatal de electricidad. De esta forma, la regla afecta al 36% del gasto del sector público.

La actualización de la norma podría complementarse con una revisión y modernización de los fondos de estabilización. En la actualidad, existen dos fondos de estabilización, uno para las entidades federales y otro para las subnacionales. Ambos fondos reciben una parte de los ingresos anuales del petróleo, y tienen como objetivo compensar la caída de ingresos con respecto a los aprobados en el presupuesto de un año dado. Por consiguiente, en su configuración actual, los fondos, en realidad, no actúan como herramientas anticíclicas, sino básicamente como estabilizadores de ingresos. La creación de un fondo verdaderamente anticíclico, que permita ahorrar en las épocas de bonanza y gastar en las de crisis, aumentaría la capacidad de México para suavizar los ciclos y proteger la economía en mayor medida frente a posibles contingencias. Simplificar las normas para acceder a los fondos y focalizar los fondos en la estabilización de los ingresos a lo largo del ciclo, y no con respecto a los ingresos presupuestados, son buenas opciones para avanzar en esa dirección.

El impacto de una regla fiscal mejorada se vería reforzado con la introducción de un marco de gasto plurianual. Estos marcos han demostrado ser una herramienta eficaz para optimizar el gasto público a mediano plazo y garantizar el respaldo a las prioridades estratégicas del gobierno. Hoy en día, casi todos los miembros de la OCDE tienen un marco plurianual y cada vez son más las economías emergentes que los utilizan. México también podría establecer un marco de gasto plurianual a todos los efectos, aprovechando las mejoras del proceso de preparación presupuestaria realizadas recientemente.

El proceso presupuestario de México ha mejorado significativamente con el tiempo, asegurando una mayor transparencia y rendición de cuentas. El presupuesto se analiza y debate con el poder legislativo durante más de dos meses. Este proceso podría reforzarse y mejorarse aún más mediante el establecimiento de un consejo fiscal independiente y dotado de los recursos necesarios, como se recomendó en el anterior Estudio Económico de la OCDE (OECD, 2019^[10]). Al proporcionar un análisis no partidista sobre cuestiones fiscales, los consejos fiscales pueden enriquecer el debate sobre la política fiscal y ayudar a comunicar los riesgos fiscales y las opciones de política. También pueden aportar evaluaciones de sostenibilidad a largo plazo y análisis de políticas. Un número creciente de países de la OCDE y de economías emergentes han instaurado con éxito consejos fiscales independientes. Recientemente, varios países de la región, como Brasil, Perú o Chile, han creado un consejo (Recuadro 1.5).

Recuadro 1.5. Consejos fiscales en economías emergentes: el caso chileno

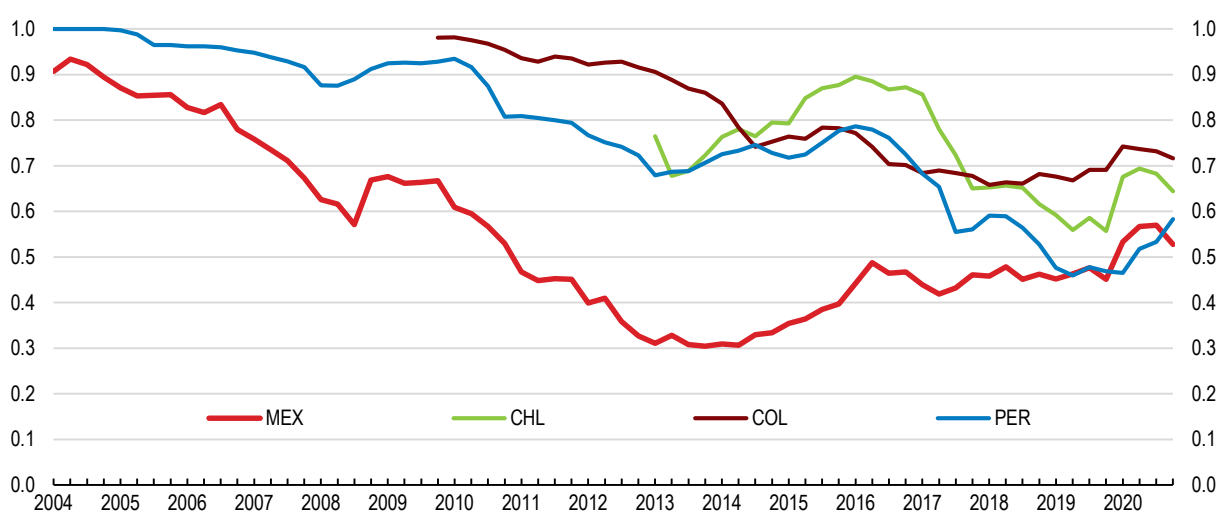
Chile ha ido reforzando gradualmente su marco fiscal en las últimas décadas, lo que ha contribuido a sostener el crecimiento económico y a mantener una deuda pública relativamente baja. Una regla fiscal ayudó a blindar el gasto público en la época de bonanza del cobre, generando un ahorro que resultó crucial cuando el país se enfrentó a perturbaciones negativas, como la crisis financiera mundial. Un paso adicional clave fue la creación de un consejo fiscal autónomo en 2019 (OECD, 2021^[13]). El consejo está compuesto por cinco miembros nombrados por el presidente y confirmados por el Senado. Tiene recursos propios y el mandato de los miembros no coincide con el ciclo de gobierno, para fomentar la independencia. Se encarga, entre otras cosas, de examinar el cálculo de los ingresos estructurales, supervisar el cumplimiento de los objetivos de equilibrio estructural, proponer medidas paliativas y evaluar y proponer cambios en la regla fiscal. El marco institucional del consejo se ajusta a las buenas prácticas de la OCDE.

La gestión de la deuda es sólida e innovadora

La gestión activa de la deuda durante 2019 y 2020 ha sido clave para aportar liquidez, mejorar el perfil de vencimientos y gestionar riesgos. También ha reducido la exposición al riesgo cambiario de la cartera de deuda, diversificando su estructura. Esto complementa una exitosa estrategia para atraer a los inversores hacia la deuda en moneda local (Gráfico 1.20), lo que también ha ayudado a contener los riesgos cambiarios. El hecho de tener el 60% de la deuda a tasas fijas también mitiga el impacto de tasas de interés más altas. Asimismo, México ha logrado ampliar su base de inversores, inclusive mediante iniciativas innovadoras como la primera emisión de deuda vinculada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (Recuadro 1.6).

Gráfico 1.20. México ha atraído inversores hacia instrumentos de deuda en moneda local

Índice de "Pecado Original" (0-1)



Nota: El Índice de Pecado Original muestra hasta qué punto los países pueden colocar deuda pública entre inversores extranjeros en su moneda nacional. Se define como uno menos la parte en moneda local de la deuda de las administraciones públicas en manos de extranjeros. Un valor cercano a 1 indica que el país es incapaz de colocar deuda pública entre inversores extranjeros en moneda nacional.

Fuente: FMI, base de datos sobre inversores en deuda soberana de mercados emergentes.

StatLink  <https://stat.link/owb54q>

Recuadro 1.6. Gestión innovadora de la deuda: Bonos vinculados a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

En septiembre de 2020, México se convirtió en el primer país del mundo en emitir un bono soberano vinculado a los ODS por un monto de 750 millones de euros. El bono se colocó a un plazo de 7 años, con vencimiento en septiembre de 2027, y paga un cupón del 1,35%, el segundo más bajo de la historia de los bonos en euros emitidos por México. A esta colocación le siguió una segunda emisión en 2021 de un bono a 15 años. Estas emisiones permiten ampliar la base de inversores y acceder a fondos internacionales comprometidos con el desarrollo económico sostenible.

Estos bonos se integran en el Marco de Bonos Soberanos para los ODS (Hacienda, 2020^[14]), cuyo objetivo es reforzar el vínculo entre el presupuesto federal y los ODS. A través de criterios de elegibilidad geoespacial, el marco pretende identificar y seleccionar aquellas partidas presupuestarias destinadas a los estados y municipios con mayor índice de brecha social. El índice de brecha social se basa en información detallada recabada a través del Censo de Población y Vivienda. Entre los datos que se tienen en cuenta están las tasas de analfabetismo, de asistencia a la escuela o de carencia de servicios sanitarios. Se seleccionaron un total de 899 municipios (con 13 millones de habitantes en conjunto de una población nacional de aproximadamente 130 millones). Cuando no era posible hacer un seguimiento de los gastos presupuestarios a nivel municipal, se consideraba el índice de brecha social a nivel estatal. Una cantidad igual a los fondos netos recaudados a través de los bonos ODS se destinará a gastos sociales en esos municipios o estados, que suelen estar situados en el sur del país. El marco también incorpora requisitos explícitos de presentación de informes y datos para facilitar la evaluación del impacto.

Pemex sigue siendo un importante pasivo contingente

Los participantes en el mercado siguen considerando que Pemex (la empresa estatal de petróleo y gas) es un importante pasivo contingente para el Estado (Moody's, 2021^[15]). Pemex tiene un acceso limitado a los mercados y existe un compromiso firme del gobierno de seguir apoyándola mediante inyecciones de capital, ventajas fiscales y el servicio de la deuda. En la actualidad, dicho apoyo asciende a aproximadamente un 1% del PIB. Pemex es la empresa petrolera más endeudada del mundo y la novena empresa más endeudada del mundo considerando todos los sectores. Su deuda se sitúa actualmente en torno al 10% del PIB mexicano. Los pasivos contingentes por pensiones también son importantes, ya que ascienden al 6,7% del PIB (Hacienda, 2021^[16]). Las autoridades pretenden reforzar la seguridad energética y construir un sistema energético más resistente a las catástrofes naturales. Con este objetivo, se está ampliando el alcance de Pemex a través del impulso a la producción y el aumento de las actividades de refino, en particular mediante la construcción de nuevas refinerías. Esta estrategia podría generar mayores pérdidas operativas en refino a corto y mediano plazo, lo que implicaría riesgos adicionales para el Estado.

La producción de Pemex aumentó en 2020, tras haber caído un 4% en promedio durante los 14 años anteriores. Tras la reciente reducción de su carga fiscal, Pemex también dispondrá de más holgura para aumentar la inversión. No obstante, cambios adicionales en su estrategia empresarial, con más énfasis en objetivos financieros y en la búsqueda de una mayor eficiencia, aliviarían la carga que soporta el Estado. Esto se vería facilitado por la concentración de la producción en yacimientos rentables y la reconsideración de las líneas de negocio en pérdidas. Reducir los subsidios públicos para el uso de combustóleo por parte de Pemex y de la empresa pública de electricidad, y reasignar esos recursos en apoyo de la inversión en Pemex para reducir la producción de combustóleo, respaldaría la transición hacia un sector energético más limpio. Esto podría tener un marcado impacto en regiones muy dependientes del petróleo, como Campeche o Tabasco. Potenciar planes de recualificación y educación de los trabajadores afectados en esas regiones les permitiría adquirir nuevas competencias y facilitaría su transición hacia otros sectores económicos, evitando periodos de desempleo de larga duración.

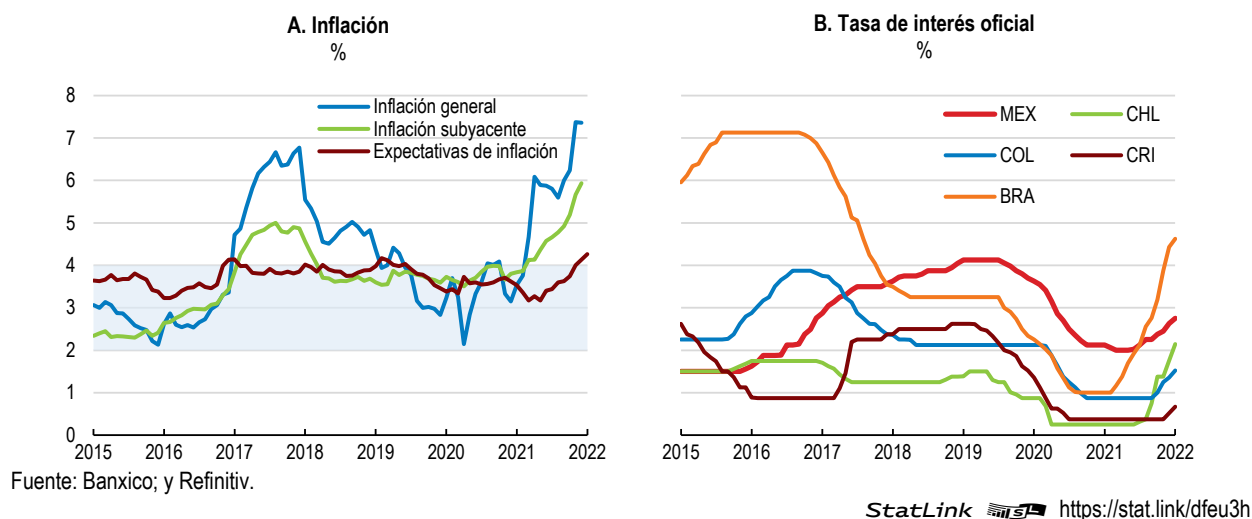
Propiciar un mejor gobierno corporativo de Pemex podría contribuir a reforzar su salud financiera y su competitividad, así como a mitigar los pasivos contingentes para el Estado. Armonizar el gobierno corporativo con las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Estatales (OECD, 2015^[17]) supondría un primer paso hacia una mayor transparencia y el afianzamiento de incentivos para mejorar los resultados y la rendición de cuentas. El proceso de nombramiento de cargos podría ser más competitivo y basado en méritos, lo que aumentaría la objetividad e independencia de los miembros del consejo. El marco normativo de la contratación pública podría revisarse para garantizar que otorga a Pemex la flexibilidad necesaria para competir en los mercados internacionales y que proporciona las salvaguardias adecuadas en cuanto a la integridad (OECD, 2017^[18]).

Política monetaria: contener la inflación y sustentar la recuperación

La buena gestión del marco monetario ha prestado apoyo a la economía y al sector financiero durante la crisis pandémica y ha evitado mayores presiones sobre el tipo de cambio, que podrían haber provocado nuevas salidas de inversión en cartera. Esto se consiguió reduciendo gradualmente las tasas de interés oficiales. Desde el estallido de la crisis, el Banco Central ha reducido la tasa de interés objetivo en 325 puntos básicos. Asimismo, el Banco Central estableció importantes líneas de liquidez y crédito por valor equivalente al 3,5% del PIB, un plan de tolerancia (forbearance) y una línea "swap" tanto con la Reserva Federal como con el Tesoro de Estados Unidos para respaldar la financiación en dólares.

Al igual que en muchas otras economías, la inflación aumentó significativamente en 2021 (Gráfico 1.21). Dada la elevada integración de México en las cadenas de valor internacionales, la inflación mundial y los costos relacionados con perturbaciones en las cadenas de suministro están ejerciendo una presión significativa tanto en la inflación general como en la subyacente. Factores internos, como la recuperación de la demanda de algunos bienes y servicios, presiones adicionales sobre algunas partidas (como la agricultura y la ganadería) y subidas en los precios del gas, están acentuando las presiones inflacionistas. Las expectativas de inflación a medio y largo plazo siguen bien ancladas. El Banco Central elevó las tasas de interés en sus últimas seis reuniones, dejando la tasa en el 6%, al percibir que las perturbaciones que pesan sobre la inflación, pese a ser transitorias, podrían afectar a los procesos de formación de precios y a las expectativas de inflación a largo plazo. Se prevé que la inflación general disminuya a lo largo de 2022 y 2023, pero la incertidumbre es alta. En adelante, si la inflación no converge gradualmente hacia el objetivo del 3%, estarían justificados nuevos aumentos paulatinos de las tasas de interés. Asimismo, podría ser necesario acelerar las subidas si las expectativas de inflación a largo plazo comienzan a aumentar.

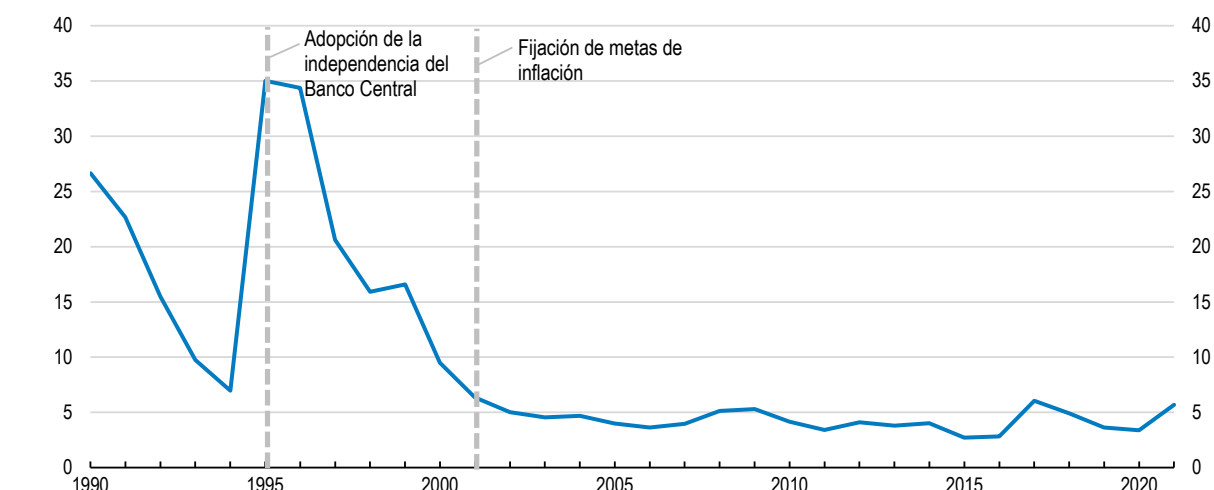
Gráfico 1.21. La inflación ha repuntado con fuerza



Desde que se instauró la autonomía del Banco Central a mediados de los años noventa, la inflación y su volatilidad se han reducido considerablemente (Gráfico 1.22), gracias a un marco sólido que adopta objetivos de inflación y al régimen de tipo de cambio flexible. Las expectativas de inflación también se han mantenido bien ancladas cerca del objetivo del 3%. La transmisión de la política monetaria se ha reforzado gradualmente, aunque un mayor grado de inclusión financiera mejoraría aún más la transmisión (Recuadro 1.7). Preservar la autonomía legal y constitucional del Banco Central y mantener la estabilidad de precios como su principal mandato es fundamental, especialmente en la coyuntura actual, ya que es probable que aumenten los episodios de volatilidad financiera, a medida que las economías avanzadas empiecen a retirar parte del estímulo monetario. Un banco central independiente, centrado en mantener la inflación baja y estable, es vital para que México pueda sortear posibles episodios de incertidumbre y volatilidad financiera, como atestigua su propia experiencia durante las dos últimas décadas, y como han demostrado también otros países de la región y la mayoría de los países de la OCDE.

Gráfico 1.22. La inflación ha disminuido considerablemente desde la instauración de la independencia del Banco Central

Inflación anual de los precios al consumidor, en %



Nota: El Banco Central adoptó en 2003 un marco de objetivos de inflación completo. El objetivo de inflación plurianual se definió en el 3% para el IPC. Hasta ese momento, y desde 1995, México tenía objetivos de inflación anuales.

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

StatLink <https://stat.link/039e8h>

Recuadro 1.7. Evaluación de la transmisión de la política monetaria en México

La traslación de las tasas de interés es una medida de la eficacia de la política monetaria. En concreto, evalúa qué porcentaje de una variación de la tasa de interés oficial a corto plazo se propaga a las tasas de interés de los créditos bancarios que deben pagar los hogares y las empresas. La rapidez con que las tasas de interés de los créditos del mercado reaccionan a variaciones de la tasa oficial es otro indicador de la eficacia de la política monetaria. Una reacción más rápida sugiere una política monetaria más eficaz. Las estimaciones de la traslación y la velocidad de ajuste de cuatro tasas de interés de créditos mexicanos (Cuadro 1.7 y (Maravalle, forthcoming^[19])) indican que existe una importante heterogeneidad en la transmisión de la política monetaria. La propagación es significativa para la tasa de interés de referencia para créditos. En cambio, las tasas de interés de los créditos hipotecarios y de los créditos para la compra de automóviles son menos sensibles a las variaciones de la tasa de interés de la política monetaria. En la mayoría de los casos, el ajuste completo lleva entre dos y tres meses. Sin embargo, en los créditos hipotecarios, el ajuste de las tasas necesita más tiempo, alrededor de un año.

Cuadro 1.7. El grado y la velocidad de ajuste varían según las tasas de interés bancarias

	Tasa de interés para créditos	Tasa para créditos hipotecarios	Tasa para créditos al consumo	Tasa para créditos para la compra automóviles
Traslación	0,97	0,43	0,80	0,36
Velocidad de ajuste	3 meses	1 año	2 meses	3 meses

Nota: La traslación mide el grado en que una variación de la tasa de interés oficial se transmite a una tasa de interés de mercado. Un valor de 1 indica una transmisión total. La velocidad de ajuste mide el tiempo que tarda en ajustarse la tasa de interés de los créditos. La estimación se basa en un modelo autorregresivo de retardos distribuidos con término de corrección de error al estilo de (Pesaran, Shin and Smith, 2001^[20]).

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (Maravalle, forthcoming^[19]).

Estas estimaciones sugieren que la transmisión es más robusta en los segmentos del mercado financiero especializados en créditos a empresas que en aquellos que prestan a los hogares. Esto es coherente con la evidencia hallada de que la traslación es más fuerte cuando los mercados de capitales son más profundos y la inclusión financiera es mayor (Ma and Lin, 2016^[21]). Los hogares sufren un mayor nivel de exclusión financiera y asimetrías de información, que dificultan la evaluación de la solvencia. Asimismo, la adopción de medidas para impulsar el acceso de los hogares a los servicios financieros y facilitar la evaluación de la solvencia, por ejemplo, mejorando los registros de crédito (véase también el capítulo 2), podrían contribuir a reforzar aún más la transmisión de la política monetaria.

Reactivar la inversión y reforzar el crecimiento de la productividad

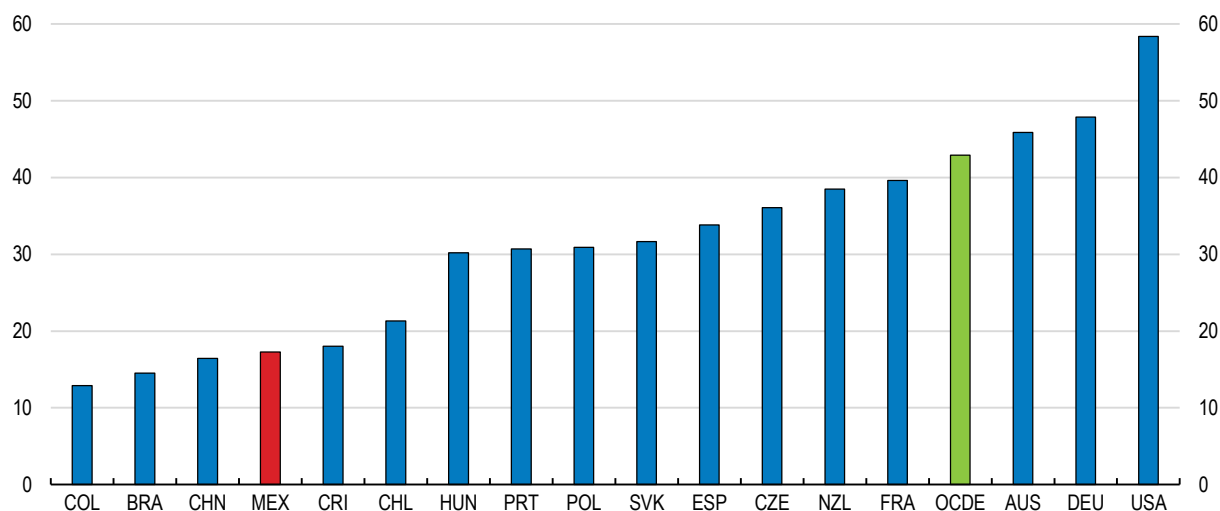
En los últimos años, el crecimiento potencial de la economía, que mide la velocidad a la que puede crecer el PIB de forma sostenible, ha disminuido desde aproximadamente un 3% anual en 2015, hasta el 1,6% previsto por la OCDE para 2023. El descenso obedece a una menor contribución de la productividad al crecimiento, así como a una aportación de capital negativa consecuencia de la débil inversión. El renovado tratado comercial con Estados Unidos y Canadá abre nuevas oportunidades para reactivar la inversión y mejorar la productividad. En anteriores Estudios Económicos de la OCDE se han analizado algunos de los factores tras el escaso crecimiento de la productividad y la baja inversión en México, como desajustes entre la oferta y la demanda de cualificaciones (OECD, 2019^[10]), bajainnovación (OECD, 2017^[22]) o un marco de federalismo fiscal perfectible (OECD, 2017^[22]). Este capítulo se centra en las posibles vías para impulsar la competencia, reducir la informalidad, mejorar el control de la corrupción y reducir las barreras comerciales en algunos sectores.

Impulsar la productividad mediante una mayor competencia

El nivel de productividad en México es relativamente bajo desde un punto de vista internacional (Gráfico 1.23). Un factor clave que contribuye a explicar la baja productividad es que el sector empresarial está constituido, por un lado, por un número reducido de grandes empresas que son relativamente productivas y, por otro, por un elevado número de Pymes. La productividad tiende a aumentar con el tamaño de la empresa, en la medida en que las grandes compañías pueden disfrutar de rendimientos crecientes a escala, efectos desbordamiento del conocimiento y la especialización de los empleados (OECD, 2018^[23]). Esto significa que una elevada proporción de los recursos de mano de obra y capital se encuentra en empresas de baja productividad, sobre todo en microempresas y empresas informales.

Gráfico 1.23. La productividad laboral es relativamente baja

Miles de USD per cápita ajustados a la PPA, en 2020 o en el último año disponible



Nota: OCDE se refiere al promedio no ponderado de todos los países miembros con datos disponibles.

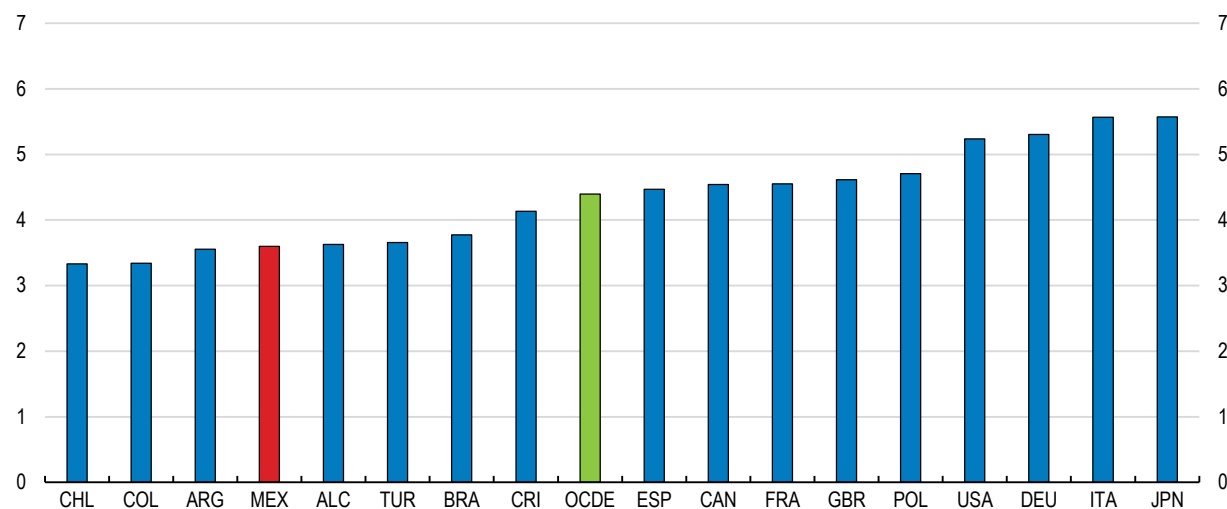
Fuente: OCDE, base de datos de Productividad.

StatLink  <https://stat.link/aqph8s>

Estas características son típicas de economías donde la competencia no es lo suficientemente intensa como para generar un entorno en el que los nuevos participantes inciten a los ya establecidos a ser más eficientes (Klapper et al., 2006^[24]). La competencia ha sido débil en algunos sectores clave de la economía y unas pocas empresas tienden a dominar los mercados (Gráfico 1.24 y Recuadro 1.8). Un alto poder de mercado conlleva un aumento de los precios, que implica una pérdida de bienestar estimada para el 10% más pobre de la población mexicana del 31% de sus ingresos, frente al 6% en el caso del 10% más rico (COFECE, 2018^[25]). La propia experiencia de México en el mercado de las telecomunicaciones pone de manifiesto que una mayor competencia conlleva menores precios y una calidad más elevada (OECD, 2017^[26]).

Gráfico 1.24. Los mercados se perciben dominados por un pequeño número de empresas

Grado de dominio del mercado, índice de 1 a 7 (el mejor), 2019



Nota: Este indicador muestra el grado de dominio del mercado en una escala de 1 a 7 (el mejor). En la Encuesta de Opinión de Ejecutivos del Foro Económico Mundial, es la respuesta a la pregunta "en su país, ¿cómo calificaría la actividad empresarial? [1 = dominada por unos pocos grupos empresariales; 7 = repartida entre muchas empresas]". ALC se refiere al promedio no ponderado de Chile, Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil.

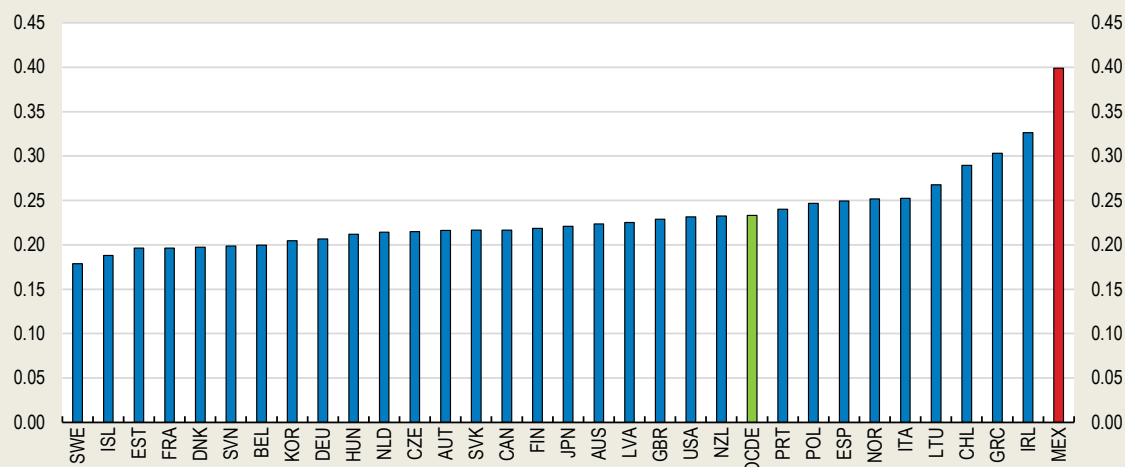
Fuente: Índice de Competitividad Global 4.0 del Foro Económico Mundial, datos de 2019 (versión del 10 de abril de 2019).

StatLink  <https://stat.link/3df0vh>

Recuadro 1.8. Medición del poder de mercado en México

La presión de competidores nuevos o existentes lleva a las empresas a fijar precios más bajos, que reflejan los costos, lo cual beneficia a los consumidores. En ausencia de competencia, las empresas adquieren poder de mercado y fijan precios elevados (De Loecker and Eeckhout, 2017^[27]). Por lo tanto, medir el poder de mercado puede proporcionar información valiosa sobre el grado de competencia. Los indicadores de márgenes de comercialización ayudan a evaluar en qué medida las empresas pueden fijar el precio de los productos por encima de sus costos. Márgenes elevados pueden indicar una competencia débil en una industria o sector. Los indicadores de márgenes a nivel sectorial calculados para este Estudio Económico (Gonzalez Pandiella and Tusz, forthcoming^[28]) sugieren que los márgenes en México son más altos que en la mayoría de los países de la OCDE (Gráfico 1.25). El comercio mayorista y minorista o la minería son algunos de los sectores clave en los que los indicadores de márgenes de comercialización son más altos y de forma más extendida que en los países de la OCDE (Gráfico 1.26).

Gráfico 1.25. El margen de comercialización promedio a nivel sectorial es relativamente alto
Índice de 0 a 1 (márgenes más altos), promedio de 2015-2018



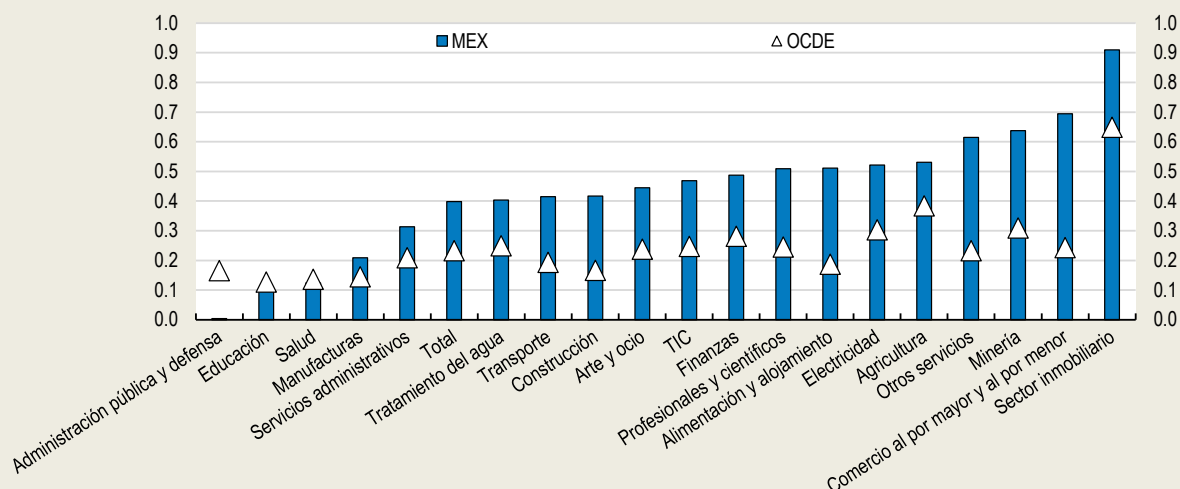
Nota: Los márgenes se definen como la producción bruta dividida por el superávit operativo bruto, siguiendo la metodología presentada en (Égert and Vindics, 2017^[29]).

Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de la base de datos de Análisis Estructural (STAN) de la OCDE; y base de datos Analítica de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/1ph34n>

Gráfico 1.26. En la mayoría de los sectores, los márgenes de comercialización superan el promedio de la OCDE

Índice de 0 a 1 (márgenes más altos), promedio de 2015-2018



Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de la base de datos de Análisis Estructural (STAN); base de datos Analítica de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/2zrwlv>

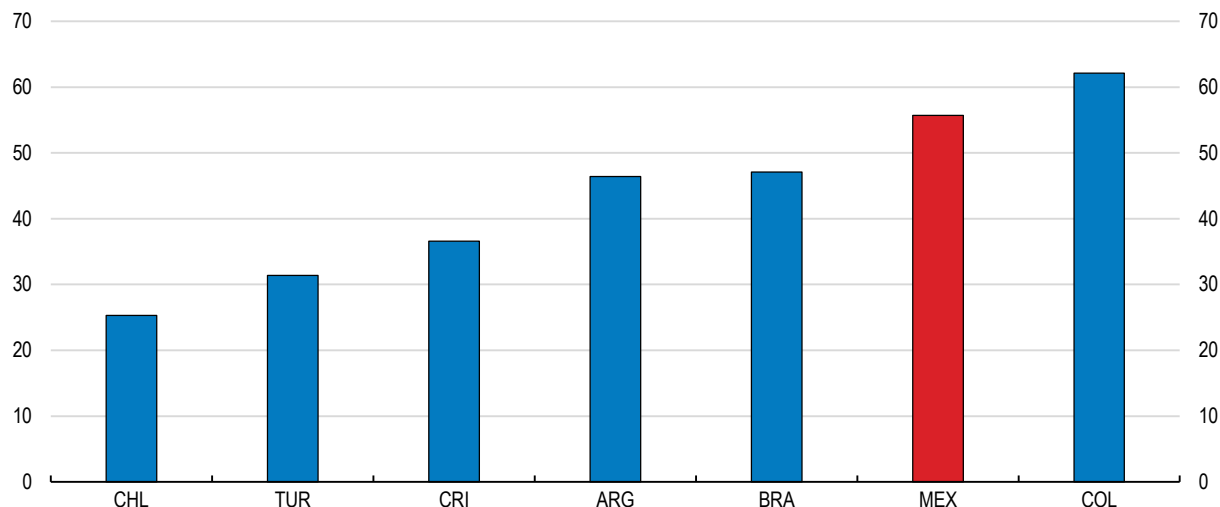
Es necesario reforzar la competencia, y una vía fundamental para ello sería mejorar la regulación. En algunos casos, se trataría de reducir la carga normativa para propiciar la creación de empresas y un entorno empresarial más dinámico. En otros casos, lo que hace falta es mejorar el marco regulatorio para reducir la concentración en los mercados, por ejemplo, en el sector del transporte. Una autoridad de la competencia totalmente independiente y dotada de recursos se erige como otro pilar importante de un marco de competencia sólido. La autoridad autónoma de competencia de México, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), creada en 2013, ha venido ejerciendo su autoridad con una firmeza progresivamente mayor, y el número de casos investigados ha ido en aumento hasta hace poco. Atraer y retener personal cualificado ha sido un reto importante, que se ha visto complicado por un recorte presupuestario acometido en 2019 y el establecimiento de topes salariales para todas las entidades públicas del poder ejecutivo. La aplicación de topes salariales se suspendió para los empleados existentes, pero se mantiene para las nuevas contrataciones y las promociones internas. Esto implica importantes recortes salariales para el personal de promoción interna y un menor atractivo para los candidatos externos, incluso para puestos en el órgano de gobierno de la Comisión, lo que amenaza la capacidad de la autoridad de la competencia para atraer personal cualificado. También se ha cuestionado la autonomía y la independencia de la autoridad de la competencia, llegando a anunciarse planes para cambiar la legislación a fin de eliminar dicho estatus y hacerla depender del gobierno, aunque estos no se llevaron a cabo. De cara al futuro, es importante garantizar que la autoridad de la competencia siga siendo independiente, que su presupuesto sea suficiente para desempeñar sus funciones con eficacia y que su escala salarial sea adecuada para atraer a personal cualificado y seguir ampliando su capacidad. El marco de la competencia también se beneficiaría significativamente si aumentara el número de jueces dedicados a evaluar asuntos de competencia, que sigue siendo muy limitado en México.

Reducir la informalidad: deseable tanto para la productividad como para la inclusión

La tasa de informalidad, cercana al 55%, se mantiene elevada (Gráfico 1.27) y es a la vez causa y consecuencia de la baja productividad. No existe ninguna fórmula mágica para reducir la informalidad. Es necesario adoptar una estrategia integral, lo cual exige medidas en diversos ámbitos de políticas. Más allá de las iniciativas en curso para facilitar el cumplimiento del pago de impuestos, indicadas en el epígrafe sobre impuestos de este capítulo, mejorar las regulaciones laborales y su cumplimiento, y potenciar competencias y su relevancia en el mercado de trabajo formal son pilares fundamentales de una estrategia para reducir la informalidad, como se ha señalado en ediciones anteriores del Estudio Económico de México de la OCDE (OECD, 2019^[10]; OECD, 2017^[22]). Las reformas en curso del mercado laboral, destinadas a agilizar la resolución de conflictos laborales, también podrían reducir los posibles costos asociados a la formalización. Asimismo, la reforma que se está llevando a cabo de las pensiones puede contribuir a reducir la informalidad entre los trabajadores de bajos ingresos, ya que, a partir de 2023, aminora la cotización a la seguridad social a cargo del empleador en el caso de trabajadores de bajos ingresos, cuya cobertura de la seguridad social pasaría a financiarse en parte a través del presupuesto federal. La reforma para reducir el fraude en las actividades de subcontratación también puede facilitar que más trabajadores accedan a empleos formales. El impulso a la inclusión financiera (véase también el capítulo 2), al permitir una mayor utilización de medios de pago electrónicos y un menor uso de efectivo, también puede fomentar la formalidad. El refuerzo de la red de guarderías y de los permisos de paternidad (véase el epígrafe sobre cobertura social de este capítulo) también puede reducir la informalidad laboral femenina, que tiende a aumentar considerablemente tras el nacimiento del primer hijo (Berniell et al., 2021^[30]).

Gráfico 1.27. La informalidad es alta

Porcentaje de empleo informal en el empleo total, 2020 o último año disponible



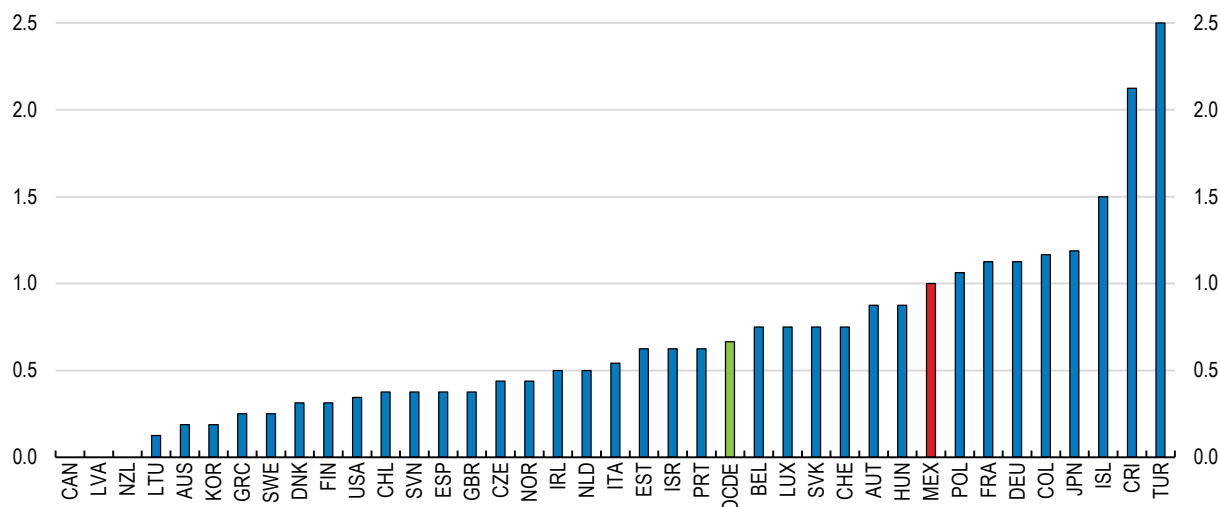
Nota: Los datos de Costa Rica y Chile excluyen el trabajo de producción para uso propio y los datos de Argentina solo incluyen las principales ciudades o áreas metropolitanas.
Fuente: OIT.

StatLink  <https://stat.link/xvs48p>

También hay margen para mejorar la regulación empresarial, ya que en algunos casos sigue siendo costosa y compleja, lo que dificulta la formalización de empresas y puestos de trabajo. Esto también propiciaría la entrada de empresas y fomentaría una mayor competencia. Aunque con el paso del tiempo México ha logrado importantes avances en la regulación aplicable a las empresas y en la facilitación del ejercicio de la actividad empresarial, queda margen para reducir la brecha con los países de la OCDE (Gráfico 1.28). La regulación empresarial a nivel federal ha mejorado notablemente (OECD, 2019^[10]). Por el contrario, todavía hay cabida para mejorar la regulación en los ámbitos estatal y municipal. La regulación puede diferir notablemente entre los municipios de un mismo estado, lo que implica importantes barreras para que las pequeñas empresas se formalicen, crezcan y sean más productivas. Se está poniendo en marcha gradualmente una estrategia nacional para efectuar ajustes en la regulación, con el objetivo de estandarizarla en los distintos niveles de gobierno y eliminar las duplicidades. La introducción de mecanismos de ventanilla única en los estados y municipios simplificaría y reduciría significativamente el costo de crear una empresa, como ilustran varios estados y municipios. El último ejemplo es el estado de Yucatán, que puso en marcha recientemente una ventanilla única de inversión totalmente digital. Aumentar el uso de herramientas digitales, haciendo posible que todos los trámites administrativos relacionados con la creación de una empresa puedan resolverse a través de Internet, ofrecería también la doble ventaja de reducir la carga regulatoria y las posibilidades de corrupción.

Gráfico 1.28. Hay margen para facilitar la creación de empresas

Requisitos administrativos para compañías de responsabilidad limitada y empresas de propiedad personal, 2018



Nota: El índice va de 0 a 6 (más restrictivo).

Fuente: Indicadores sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/7rgdpw>

Cuadro 1.8. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre el aumento de la productividad

Recomendación anterior	Actuaciones emprendidas desde el Estudio de 2019
Garantizar que las autoridades de competencia y los reguladores sectoriales tengan los recursos y la independencia necesarios para cumplir su mandato con eficacia.	La autoridad de la competencia sigue siendo un organismo independiente.
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 tenga en cuenta la estructura federal de la administración pública.	15 estados han adaptado sus políticas subnacionales al sistema nacional y se prevé que otros cinco lo hagan a corto plazo. México ascendió 14 posiciones entre 2018 y 2020 en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparency International.
Proseguir los esfuerzos para reducir la delincuencia y la impunidad.	Con el objetivo de contar con una fuerza de seguridad más amplia y capacitada, en marzo de 2019 se creó la Guardia Nacional de México. Se abrieron 284 nuevas comisarias en todo el país y se contrataron 60.000 funcionarios más. Se mejoraron las condiciones salariales (son un 36% más altas en el nuevo cuerpo policial).

Reactivar la inversión

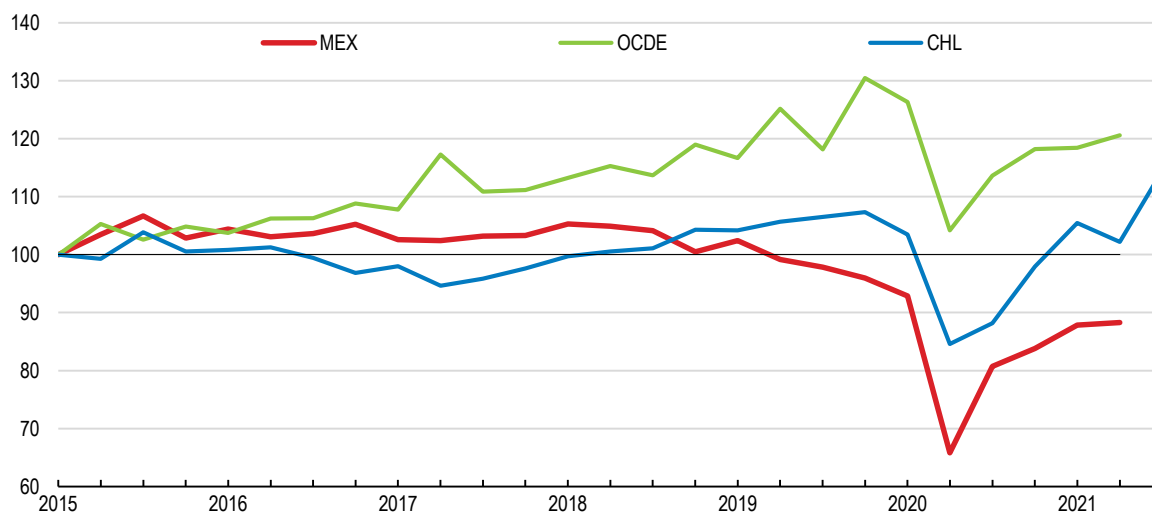
La inversión ha sido débil desde 2015 (Gráfico 1.29). No creció entre 2016 y 2018, lastrada por la incertidumbre que había entonces sobre el futuro de los acuerdos comerciales en Norteamérica. Comenzó a caer en 2019, a raíz de la cancelación de algunos proyectos de inversión y de tensiones comerciales mundiales. La incertidumbre en torno al marco de formulación de políticas internas se ha mantenido alta, tras la renegociación de contratos vigentes, en particular en el sector energético, donde el gobierno está promoviendo una política de aumento de la seguridad energética, para lo cual pretende reforzar el alcance de la empresa estatal Pemex y la empresa pública de electricidad, así como anular la reforma de 2014 que incentivaba la inversión privada. La incertidumbre aumentó a principios de 2021 (Gráfico 1.30), tras la aprobación del proyecto de ley de reforma eléctrica, que se percibió como un cambio retroactivo de las reglas que regían las inversiones y un aumento de la incertidumbre legal y regulatoria (IMCO, 2021^[31]); su aplicación fue suspendida por los tribunales.

El potencial de fuerte reactivación de la inversión es alto. Además del renovado tratado comercial, la fuerte recuperación de Estados Unidos y la tendencia de "nearshoring", que significa que las empresas probablemente traten de reducir los riesgos de perturbaciones en las cadenas de suministro ubicándose más cerca de sus mercados finales, ofrecen a México oportunidades históricas. Aunque algunas de estas oportunidades han empezado a materializarse, para aprovechar todo el potencial de México sería necesario ofrecer a los inversores, tanto nacionales como extranjeros, seguridad sobre los contratos vigentes y estabilidad regulatoria.

La cooperación establecida entre el gobierno federal y el sector privado para poner en marcha una serie de proyectos de infraestructuras constituye una valiosa iniciativa para reforzar la inversión y corregir las carencias en materia de infraestructuras. La cartera de proyectos abarca 67 iniciativas, financiadas por el sector privado, y que ascienden al 2,1% del PIB (Hacienda, 2021^[16]). Impulsar el acceso al financiamiento también sería clave para la reactivación de la inversión (véase el capítulo 2). La reforma de las pensiones (véase el epígrafe sobre cuestiones sociales de este capítulo) promete aumentar el financiamiento para la inversión en infraestructuras a medio plazo, ya que se estima que los activos de los fondos de pensiones aumentarán hasta el 40% del PIB en 2038 (desde el 17% actual). A corto plazo, una mayor integración de consideraciones relativas a la conducta empresarial responsable también favorecería la inversión. Los inversores internacionales tienen cada vez más en cuenta consideraciones medioambientales, sociales y de buen gobierno corporativo, y la diligencia debida en estas cuestiones se integra también en los acuerdos comerciales alcanzados con Estados Unidos y Canadá (sobre todo en lo que respecta a las condiciones laborales, como se expone más adelante en el epígrafe sobre cuestiones sociales de este capítulo) y es exigida por los principales socios comerciales, como los países europeos. En este sentido, la taxonomía sostenible que está desarrollando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede ser una poderosa herramienta para canalizar más flujos de inversión hacia actividades con impacto medioambiental y social positivo.

Gráfico 1.29. La inversión en México es persistentemente baja

Índice, 2015-1T = 100



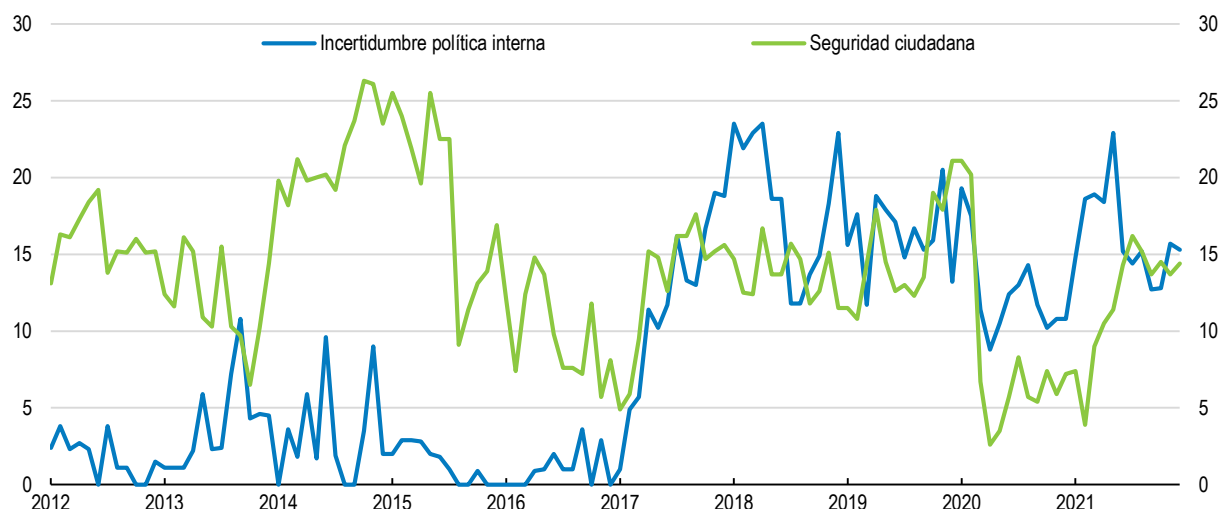
Nota: Inversión total, OCDE se refiere al promedio no ponderado de todos los países miembros con datos disponibles.

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

StatLink  <https://stat.link/o78vn1>

Gráfico 1.30. La incertidumbre política interna ha aumentado

Porcentaje de respuestas de especialistas que identifican la incertidumbre y la seguridad como riesgos para el crecimiento económico, %



Nota: A los especialistas se les hizo la siguiente pregunta: "En su opinión, ¿cuáles son los tres principales factores que limitarán el crecimiento de la actividad económica en los próximos seis meses?"; podían seleccionar hasta tres factores.

Fuente: Banxico (Encuestas Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado).

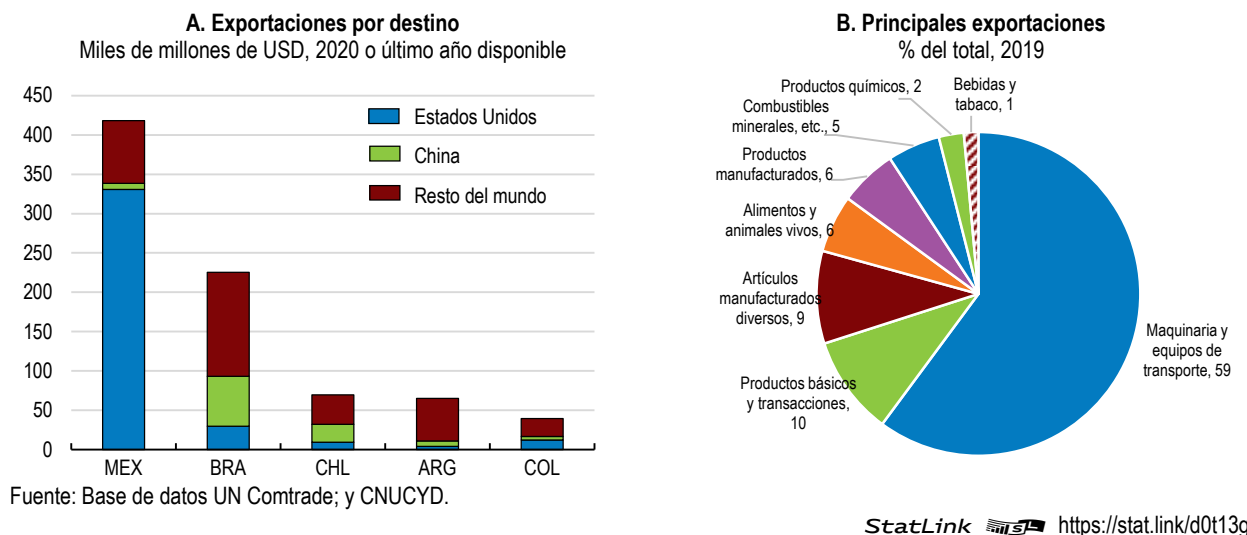
StatLink  <https://stat.link/03azn8>

La recuperación de la inversión podría verse obstaculizada por el impacto de la pandemia. Las Pymes del sector formal recibieron apoyo mediante pequeños créditos de MXN 25.000 (USD 1.260). Según una encuesta del instituto de estadística, el 20% de las Pymes desaparecieron durante la recesión (INEGI, 2020[25]). Las Pymes podrían tener dificultades para pagar sus deudas, especialmente las que operen en los sectores cuya recuperación se está retrasando. La conversión de los créditos en ayudas (es decir, la no devolución de los créditos) puede mejorar las perspectivas de las Pymes para invertir y contribuir a la recuperación. En los países de la OCDE se ha recurrido de forma creciente a este tipo de ayudas, que van desde subsidios salariales hasta compensaciones por pérdida de ingresos o costos fijos, pasando por bonos para la formación digital en países como Chile, Irlanda o Suecia (OECD, 2021[32]). Varios países también han convertido facilidades de crédito en subvenciones. Por ejemplo, en Estados Unidos, el Programa de Protección del Salario, un crédito destinado a incentivar a las pequeñas empresas a conservar el personal, se condona si se cumplen ciertos criterios de retención de los empleados. México ya ha presupuestado los créditos en la categoría de subsidio, por lo que su conversión en ayuda sería sencilla.

Mejorar la integración comercial de los servicios

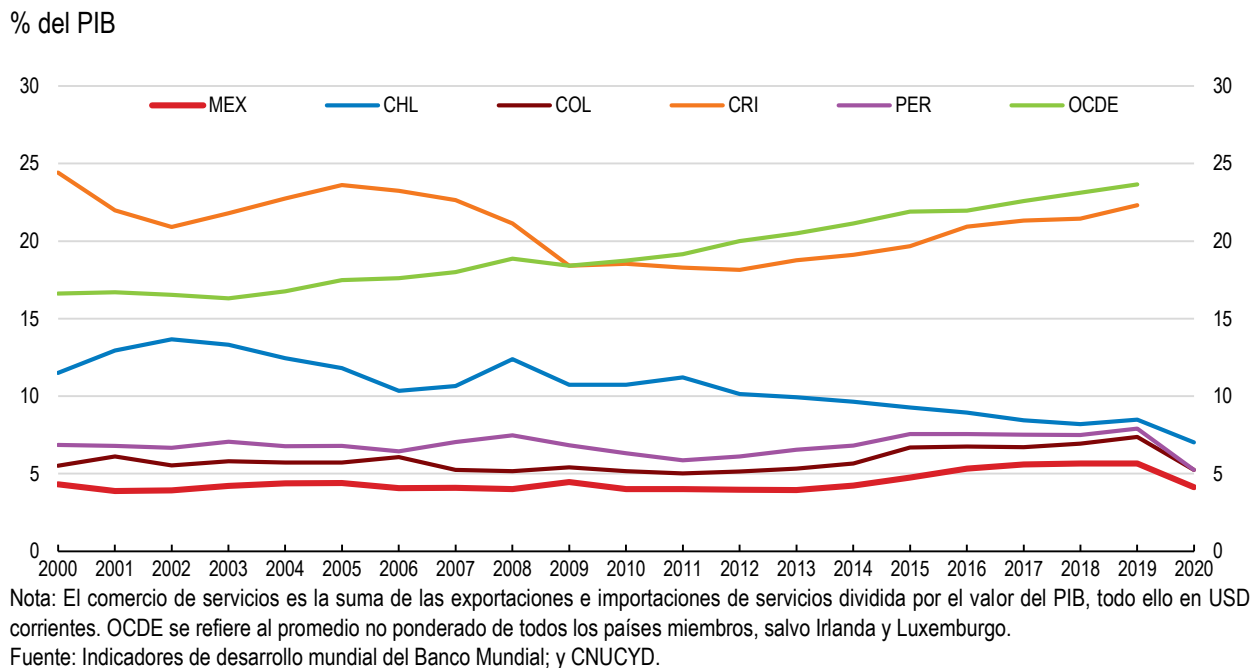
México se ha beneficiado enormemente de sus políticas de apertura comercial y de inversión extranjera. Mantiene 13 tratados de libre comercio con más de 50 países. Como porcentaje del PIB, las exportaciones de bienes y servicios aumentaron del 26% en 1996 a casi el 40% en 2019. Favorecido por el TLCAN, México se ha convertido en un centro manufacturero, y las manufacturas representan casi el 90% de sus exportaciones. El valor de las exportaciones de manufacturas de México supera con creces el del resto de las exportaciones manufactureras de América Latina en conjunto. La inserción en las cadenas globales de valor (CGV), apoyada por las fuertes entradas de inversión extranjera directa (IED), ha permitido a México ascender en la cadena de valor, especialmente en la industria automovilística, cuya estructura se ha vuelto extremadamente interconectada con Estados Unidos. Como consecuencia de ello, las exportaciones a Estados Unidos representan más del 80% de las exportaciones totales (Gráfico 1.31).

Gráfico 1.31. Estados Unidos es el principal socio comercial



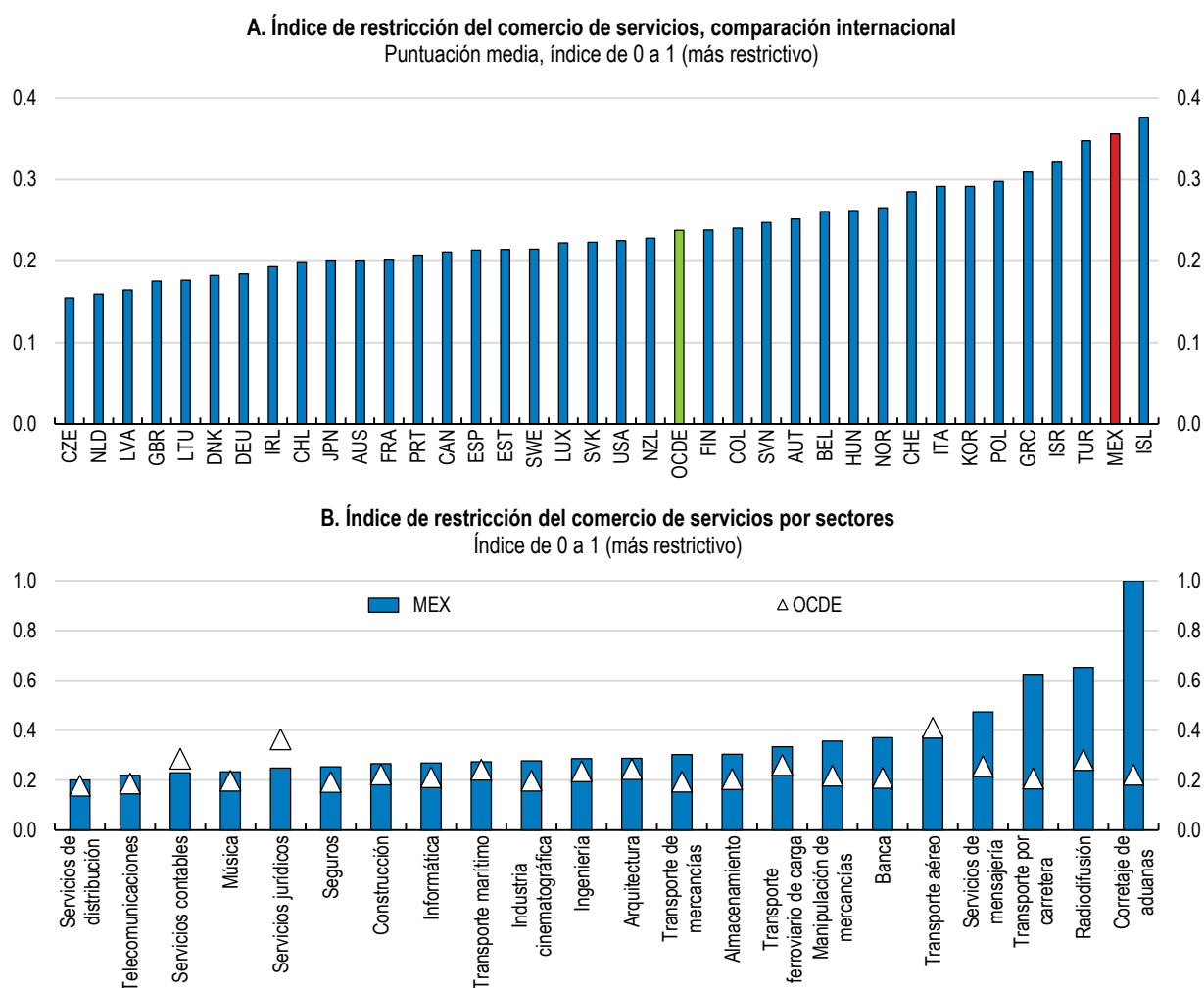
Sin embargo, el gran potencial de México en materia de comercio no está plenamente aprovechado. Las exportaciones de servicios no han replicado la integración de México en el comercio de manufacturas. El peso de las exportaciones de servicios es bajo y menor que en países comparables de la región (Gráfico 1.32). Apenas ha cambiado en las dos últimas décadas, en contraste con lo observado en los países de la OCDE. El comercio de servicios representa una parte cada vez más importante del comercio mundial, y la industria manufacturera moderna es una gran usuaria de insumos de servicios (OECD, 2017^[33]). Impulsar la competitividad de los servicios y su integración en la economía mundial reforzaría la posición de México en el comercio de manufacturas.

Gráfico 1.32. El comercio de servicios es escaso



La reforma de la regulación comercial también aportaría beneficios a los consumidores y reforzaría la productividad del país. El costo de las restricciones al comercio de servicios recae de forma desproporcionada en las Pymes. De ahí que las reformas en este ámbito sean especialmente importantes para México, ya que la participación de las Pymes mexicanas en las cadenas de valor globales es limitada (OECD, 2017^[22]). Las restricciones al comercio de servicios son mayores que en la mayoría de los países de la OCDE (Gráfico 1.33). Con el tiempo, las restricciones se han ido reduciendo en algunos sectores, sobre todo en el de las telecomunicaciones, pero sigue habiendo una diferencia sustancial con la OCDE en muchos otros. Las restricciones son particularmente elevadas en áreas clave para la integración en las CGV, como la logística, el despacho de aduanas, los servicios de mensajería y el transporte rodado, ferroviario y aéreo. Relajar estas restricciones beneficiaría sobre todo a las Pymes y a las empresas del sur del país, cuya integración en el comercio se ve especialmente dificultada por elevados costos logísticos y de transporte. Se está trabajando en la modernización de los acuerdos comerciales y los marcos legales que rigen el sector financiero, con el objetivo de aportar certidumbre a los inversores extranjeros y seguir promoviendo servicios financieros transfronterizos. Se trata de una iniciativa prometedora para ampliar el acceso a los servicios financieros, como se expone en el capítulo 2 de este estudio. Asimismo, el impulso a la digitalización, que se analiza en el capítulo 2, promovería un sector de servicios más competitivo, ágil e innovador.

Gráfico 1.33. Las restricciones al comercio de servicios son elevadas en algunos sectores



Fuente: Índice de restricción del comercio de servicios de la OCDE.

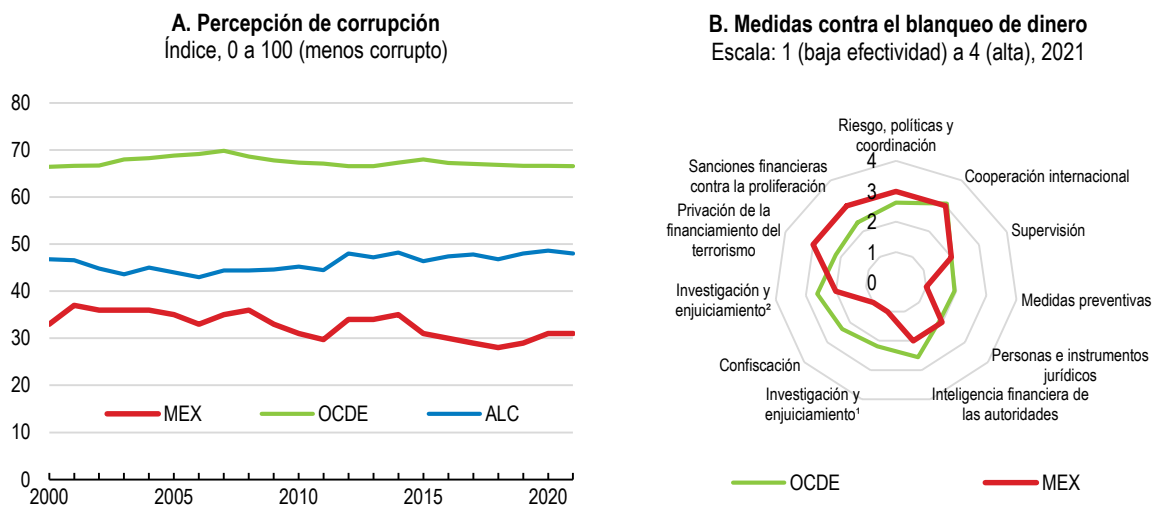
StatLink  <https://stat.link/sb4ut6>

De cara al futuro, esfuerzos adicionales para apoyar la transición hacia la neutralidad de carbono ayudarían a México a mantener y reforzar la competitividad comercial. La transición mundial hacia cero emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2050 requerirá la adopción de medidas más contundentes por parte de todos los países. Se prevé que el precio del carbono aumente en muchos países, lo que ha suscitado preocupación por la denominada "fuga de carbono" (aumento de las emisiones extranjeras debido a la introducción de políticas climáticas nacionales) y algunas propuestas para introducir mecanismos de ajuste en frontera de las emisiones de carbono. Intensificar los esfuerzos para reducir la huella de carbono, tal y como se expone en el epígrafe sobre cambio climático de este capítulo, podría elevar la competitividad comercial de México a medio plazo en una economía internacional que está en transición hacia un menor contenido de carbono. También ayudaría a aprovechar todo el potencial del renovado tratado comercial de América del Norte, que cuenta con disposiciones reforzadas para combatir el cambio climático.

Seguir mejorando el gobierno corporativo y reducir la corrupción

La corrupción sistémica puede obstaculizar la productividad, ya que distorsiona los incentivos, socava la credibilidad de las instituciones y la competencia leal en los mercados, erosiona los servicios públicos y merma la confianza social. La importancia de la calidad de la gobernanza para explicar las diferencias de productividad entre países está bien documentada (Hall and C. Jones, 1999^[34]). México ha ido reforzando significativamente su marco anticorrupción a lo largo del tiempo. No obstante, si bien el grado de corrupción percibida ha disminuido ligeramente en los últimos años, la diferencia con los países de la OCDE y los pares regionales sigue siendo notable (Gráfico 1.34).

Gráfico 1.34. La percepción de corrupción sigue siendo más alta que en otros países de la región



Nota: Panel A: ALC se refiere al promedio simple de Chile, Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil. El Panel B muestra las calificaciones de las revisiones entre pares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) de cada miembro para evaluar los niveles de implementación de las Recomendaciones del GAFI. Las calificaciones reflejan el grado en que las medidas de un país son efectivas con respecto a 11 resultados concretos. 1. Se refiere al blanqueo de dinero. 2. Se refiere al financiamiento del terrorismo.

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparency International; y cálculos de la OCDE basados en datos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

StatLink  <https://stat.link/j0yz9s>

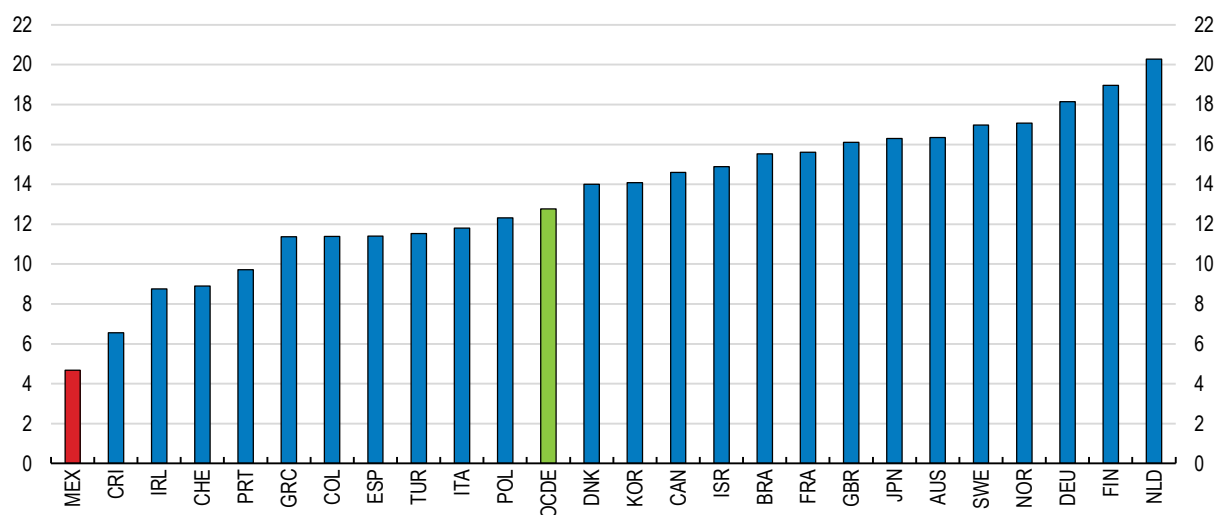
Se ha reforzado el marco institucional para combatir la corrupción, pero existen lagunas en su aplicación. Se ha seguido avanzando en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción; hasta ahora 17 estados han adaptado sus políticas subnacionales al sistema nacional y se prevé que otros cinco lo hagan a corto plazo. Recientemente se ha nombrado a la titular de la Fiscalía Especializada en el Combate a la

Corrupción, pero son necesarias medidas adicionales para finalizar las reformas pendientes (OECD, 2021^[35]). A este respecto, cabe señalar la designación de los jueces del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. También hay gran heterogeneidad entre los sistemas anticorrupción de los distintos estados, tanto en términos de resultados como de presupuestos (OECD, 2021^[36]). Además, México podría considerar involucrar más formalmente al sector privado, incluyendo a las Pymes, en el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que podría hacerse implicando a las asociaciones empresariales en Comités de Participación Ciudadana (OECD, 2021^[37]).

También se ha ampliado el conjunto de herramientas para combatir la corrupción. Se ha puesto en marcha una plataforma digital nacional que recaba e interconecta todos los datos de los organismos federales y los sistemas estatales de lucha contra la corrupción. Además, el instituto de estadística ha elaborado un amplio catálogo de indicadores de corrupción, evaluando a nivel estatal y municipal las modalidades de corrupción más comunes y qué trámites son más susceptibles de verse afectados. La disponibilidad de más herramientas para luchar contra la corrupción constituye un paso en la buena dirección, pero tiene que ir acompañada de la voluntad de hacer un uso eficaz de las mismas. Potenciar la capacitación técnica de los organismos de lucha contra la corrupción facilitaría una persecución de los casos de corrupción en base a criterios técnicos. Impulsar la contratación pública podría ser útil para reducir el alcance de la corrupción. El uso de la contratación pública en México es el más bajo de la OCDE (Gráfico 1.35), y recientemente se ha visto más obstaculizado aún por el incremento de las adjudicaciones directas y limitaciones de acceso a la información. Reforzar la transparencia, la participación de las partes interesadas, el acceso, la contratación electrónica, así como la supervisión y el control, puede contribuir al logro de un alto grado de integridad en los procesos de contratación pública y a la lucha contra la corrupción, además de favorecer una mayor eficiencia del gasto público.

Gráfico 1.35. Hay margen para aumentar el alcance de la contratación pública

Contratación pública como % del PIB, 2020 o último año disponible



Fuente: OCDE, base de datos Government at a Glance.

StatLink  <https://stat.link/mwa9kb>

También hay margen para reforzar el cumplimiento de la ley contra el soborno en el extranjero (OECD, 2021^[35]). En los últimos 20 años, México no ha concluido con éxito ningún caso de soborno en el extranjero. La promulgación de una legislación específica para proteger a los empleados del sector público y privado que denuncien sospechas de soborno en el extranjero es un paso necesario para avanzar en la protección de los denunciantes y la lucha contra prácticas corruptas en el extranjero.

Redoblar esfuerzos para mejorar la igualdad de oportunidades

La pandemia ha exacerbado las desigualdades sociales que México mantiene desde hace tiempo. La tasa de pobreza, en su definición multidimensional, aumentó hasta el 44% en 2020, desde un 42% en 2018 (Coneval, 2021^[38]). Quienes tienen empleos vinculados al comercio exterior, por ejemplo, en la industria manufacturera, han recuperado los ingresos que tenían antes de la pandemia, mientras que la recuperación está tardando más para quienes dependen del turismo o de otros servicios no vinculados al comercio exterior. Los trabajadores informales se han visto especialmente afectados. El gobierno está dando prioridad a la reducción de la desigualdad a corto plazo a través de programas sociales, complementando esto con una estrategia a más largo plazo basada en las infraestructuras con el fin de impulsar el crecimiento y la inversión, la creación de empleo y la productividad en las regiones del sur. Ampliar el acceso a los servicios financieros en esas regiones también sería especialmente beneficioso, como se indica en el capítulo 2.

La pandemia y el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad social que ha provocado son una señal también de la necesidad de seguir reforzando el sistema de protección social y de hacerlo más eficiente. La puesta en marcha de políticas que mitiguen las fluctuaciones económicas, sin necesidad de una actuación discrecional del gobierno equiparía mejor a México frente a futuros shocks económicos, facilitaría las recuperaciones y protegería en mayor medida a los mexicanos.

Mejorar la protección social

Todos los países de la OCDE, excepto México, cuentan con un sistema de prestaciones por desempleo, en forma de regímenes de seguro, de programas de asistencia al desempleo o de una combinación de ambos. Los sistemas de prestaciones por desempleo proporcionan una protección de los ingresos a las personas que pierden su empleo durante una recesión y también contribuyen a estabilizar la economía, actuando como una valiosa herramienta anticíclica. Al tratarse de una economía cada vez más abierta, la exposición de México a los shocks económicos mundiales ha aumentado notablemente. El establecimiento de un régimen de seguro de desempleo sería clave, tanto desde el punto de vista macroeconómico como de la protección social. Los trabajadores desempleados pueden hacer retiradas parciales anticipadas de sus fondos de pensiones hasta un límite máximo de tres meses de su último salario base. Sin embargo, estas retiradas anticipadas merman las pensiones futuras y conllevan menos protección para los trabajadores más vulnerables. Algunos estados, como Ciudad de México, cuentan con un régimen de seguros, pero los beneficios completos de este instrumento para aglutinar recursos que puedan utilizarse durante una recesión solo pueden alcanzarse si el régimen de seguros se establece a nivel federal. Para evitar el aumento de los costos no salariales, el régimen podría financiarse en parte mediante las contribuciones patronales a la seguridad social que actualmente se destinan a financiar el fondo de la vivienda (*Infonavit*) y en parte con impuestos generales. Este financiamiento podría incentivar enormemente la formalización laboral, ya que aportaría beneficios a los trabajadores con un empleo formal, sin implicar un costo adicional para los empresarios.

Asimismo, un sistema de protección social mejorado debería salvaguardar a los trabajadores informales, proporcionándoles también protección de los ingresos. Varios países de América Latina han establecido recientemente medidas de emergencia para prestar apoyo a los trabajadores informales durante la recesión pandémica (Recuadro 1.9). El establecimiento de un mecanismo similar en México, en virtud del cual los trabajadores informales que pierdan temporalmente su empleo reciban una ayuda a los ingresos, sería también un elemento clave de un sistema social mejorado.

Recuadro 1.9. Apoyar los ingresos de los trabajadores informales durante la recesión provocada por la pandemia

Llegar a los trabajadores informales es todo un reto para las políticas gubernamentales. Fuera de los sistemas tributarios o de prestaciones sociales y, en muchos casos, sin acceso a servicios bancarios, muchos trabajadores informales escapan al radar de las políticas públicas. Varios países de América Latina lanzaron con éxito planes innovadores para llegar a ellos y darles una ayuda económica durante la recesión propiciada por la pandemia. Chile prestó apoyo a más de dos millones de hogares vulnerables informales a través de diferentes transferencias de efectivo, distribuyendo tarjetas de débito a quienes no tenían cuenta bancaria (OECD, 2021^[13]). Costa Rica puso en marcha el *Bono Proteger*, una transferencia monetaria directa para personas que perdieron su empleo o sufrieron una reducción de la jornada laboral durante la pandemia, incluidas las del sector informal (OECD, 2020^[7]). Los solicitantes debían rellenar un formulario en línea, firmar una declaración jurada de buena fe y presentar un documento de identidad nacional o extranjero válido y un código IBAN. Los que carecían de cuenta bancaria obtendrían una cuenta a través del proceso de solicitud. Brasil utilizó una aplicación de teléfonos móviles para otorgar una prestación de emergencia, llegando de este modo a más de 50 millones de brasileños (OECD, 2020^[39]). Colombia concedió prestaciones a 1,5 millones de hogares que antes no estaban cubiertos por las prestaciones sociales, facilitando también productos bancarios digitales gratuitos.

Escenarios indicativos sugieren que una mejora de los programas sociales contribuiría a disminuir tanto la desigualdad de ingresos como las tasas de pobreza (Recuadro 1.10 y (Turroques and Gonzalez Pandiella, forthcoming^[40])). El costo fiscal de estas medidas depende de la duración y la magnitud de las prestaciones. Empezar con prestaciones de tres meses mantendría el costo fiscal contenido (Esquivel, 2020^[41]) y Cuadro 1.10). El número de beneficiarios de programas sociales ha aumentado recientemente hasta el 30% de todos los hogares (desde el 28% en 2018). Esto refleja los esfuerzos del gobierno por ampliar el alcance de las políticas sociales para llegar a los grupos vulnerables, como ancianos y discapacitados. Se calcula que los programas sociales evitaron que 4,6 millones de personas cayeran en la pobreza extrema y 3,3 millones más en la pobreza laboral durante la pandemia (Coneval, 2021^[38]). Los programas no condicionados, como las becas (*programa Benito Juárez*) y las pensiones no contributivas (*Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*) se han convertido en la columna vertebral de las políticas sociales, sustituyendo a *Prospera*, un programa de transferencias monetarias condicionadas a los hogares que duró más de 21 años. El cambio implica una apuesta más decidida por los programas sociales prácticamente universales, con el objetivo de ampliar el apoyo a un mayor número de personas, ofrecer a los beneficiarios más flexibilidad y reducir los costos administrativos y operativos. La proporción de hogares de los tres deciles de ingresos más bajos que reciben transferencias monetarias ha disminuido, mientras que en el resto de los deciles ha aumentado (Gráfico 1.36). Esto exige intensificar esfuerzos para llegar a más hogares de los deciles de ingresos más bajos, reforzando los mecanismos de evaluación de recursos de los beneficiarios y aumentando el tamaño de los programas con mayor cobertura entre los hogares de ingresos más bajos, tales como las becas de educación temprana.

Recuadro 1.10. Impactos de algunas reformas sobre la desigualdad y la pobreza: un experimento basado en simulaciones

Las simulaciones realizadas con datos de los hogares mexicanos sugieren que la mejora del sistema de protección social de México, la reducción de la informalidad y el impulso de la participación femenina en el mercado laboral reducirían significativamente la desigualdad y la pobreza (Cuadro 1.9). La introducción de un subsidio de desempleo de 3 meses, complementado con una ayuda a los ingresos, también de 3 meses, para aquellos trabajadores informales que pierdan su empleo, haría disminuir la pobreza en 11,6 puntos porcentuales. Cerrar la brecha con la OCDE en la participación femenina en el mercado laboral provocaría una caída de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, de casi 2 puntos porcentuales. La reducción de la informalidad de los trabajadores en los deciles de ingresos más bajos disminuiría la desigualdad en 2 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 1,5 puntos porcentuales.

Cuadro 1.9. Impacto en la desigualdad y la pobreza de algunas reformas a partir de un experimento de simulación

Impacto redistributivo de las reformas en los ingresos per cápita corrientes por deciles, 2020

Deciles	Ingresos corrientes (MXN)	Ingresos per cápita corrientes (MXN)	Aumento de los ingresos per cápita corrientes (%)		
			Prestaciones de desempleo más ayudas a los ingresos para los trabajadores informales (1)	Menor informalidad (2)	Mayor participación femenina en el mercado laboral (3)
1	2 673,2	1 066,5	238,35	54,39	52,23
2	5 041,7	1 802,5	165,26	17,83	24,71
3	6 871,2	2 299,7	128,54	5,24	14,82
4	8 666,9	2 733,1	103,08	0,79	8,30
5	10 610,2	3 159,7	80,57	0,00	5,21
6	12 866,8	3 669,6	58,43	0,00	0,00
7	15 617,5	4 278,3	38,44	0,00	0,00
8	19 340,4	5 133,9	21,49	0,00	0,00
9	25 398,9	6 615,1	6,82	0,00	0,00
10	51 572,9	13 581,9	0,64	0,00	0,00
Total	16 186,5	4 515,2	42,25	2,25	3,77
Actual			Efectos sobre la pobreza y la desigualdad		
Pobreza %		43,9%	32,3%	42,3%	41,5%
Pobreza extrema %		8,5%	6,2%	7,0%	7,8%
Coeficiente de Gini %		42,9%	47,2%	40,9%	41,3%

Nota: Estos escenarios son indicativos y se basan en una serie de supuestos, en particular: (1) Los trabajadores desempleados del sector formal que ganan menos de 1,5 el salario mínimo reciben un subsidio igual al salario mínimo durante 3 meses; los trabajadores informales sin empleo que ganan menos que el salario mínimo reciben un subsidio igual al salario mínimo durante 3 meses; (2) La proporción de hogares que trabajan en el sector informal disminuye en los cuatro deciles más bajos y se iguala a la informalidad media en el quinto. Los nuevos trabajadores formales de cada decil obtuvieron el mismo salario que el promedio de los trabajadores formales del 5º decil. (3) La participación femenina en el mercado laboral alcanza el promedio de la OCDE (70%) en los cinco deciles de ingresos más bajos. Las mujeres que se incorporan al mercado laboral obtienen el salario medio femenino.

Fuente: Estimaciones de (Turroques and Gonzalez Pandiella, forthcoming⁽⁴⁰⁾) basadas en ENIGH-INEGI, 2020.

Cuadro 1.10. Ilustración del impacto fiscal de algunas recomendaciones de la OCDE

Medida	Cambio en el balance fiscal (% del PIB)
Lado del gasto	
Subsidio de desempleo (3 meses; subsidio igual al salario mínimo)	- 0,4
Ayuda a los ingresos de los trabajadores informales (3 meses; ayuda igual salario mínimo)	- 1,0
Impulsar la inversión pública	- 1,3
Ampliar la red de guarderías	-0,7
<i>Total por el lado del gasto</i>	-3,4
Lado de los ingresos	
Ampliación de la base imponible del impuesto sobre la renta de las personas físicas	0,7
Ampliar el IVA	Hasta 1,4
Reforzar el impuesto sobre bienes inmuebles (predial)	1,2
Reforzar el impuesto sobre vehículos (tenencia)	0,2
<i>Total por el lado de los ingresos</i>	3,5

Nota: El impacto de la implementación de prestaciones de desempleo y de ayudas a los ingresos de los trabajadores informales se basa en los experimentos de simulación presentados en el Cuadro 1.9. El impacto de impulsar la inversión pública se basa en la evaluación de (Woetzel et al., 2017^[5]) sobre el aumento necesario para satisfacer las necesidades de infraestructura. El impacto de la ampliación de la red de guarderías se basa en (UN and ECLAC, 2020^[42]). En cuanto a los ingresos, se supone que el impuesto sobre bienes inmuebles alcanza el promedio de los demás países latinoamericanos miembros de la OCDE. La estimación del impacto de la ampliación del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del IVA se basa en (IMF, 2020^[8]), y la del impuesto sobre vehículos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

Fuente: Cálculos de la OCDE.

Mejora de la cobertura, la focalización y la eficacia de los programas sociales

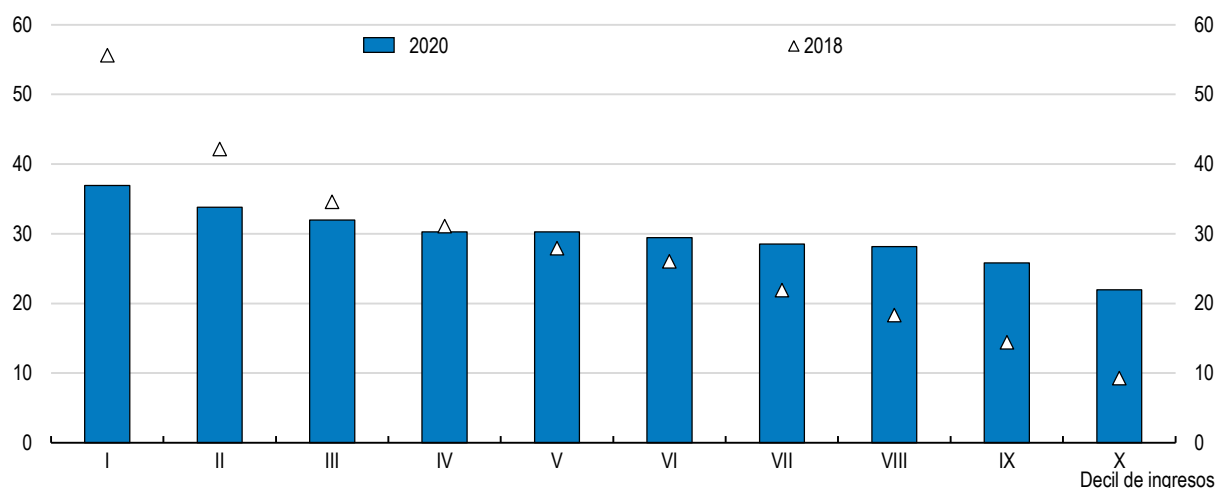
México también ha puesto en marcha recientemente *Sembrando Vida*, un programa innovador destinado a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades rurales marginadas y a promover el desarrollo sostenible. Los participantes en los programas reciben una transferencia monetaria y apoyo para actividades agroforestales, como la plantación de árboles frutales o madereras en pequeñas parcelas. Así pues, el programa concede una transferencia monetaria directa, pero también una ayuda en especie. El programa se ha desplegado en 20 regiones y el número de beneficiarios asciende a 430.000 (a 30 de agosto de 2021). Se trata de un programa prometedor de cara al logro de objetivos climáticos y de desarrollo social en zonas rurales marginadas. Evaluar a fondo el programa y reforzar su diseño en función de los resultados de la evaluación serían pasos importantes para aprovechar todo su potencial.

Cuadro 1.11. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre política fiscal

Recomendación anterior	Actuaciones emprendidas desde el Estudio de 2019
Ampliar el acceso a atención infantil de buena calidad y asequible.	En 2020, la Cámara de Diputados aprobó una reforma constitucional que establece el derecho a una atención digna y crea el Sistema Nacional de Cuidados.
Aumentar la duración de la jornada preescolar para niños de tres a cinco años de edad.	No se han tomado medidas.
Reducir las altas tasas de abandono escolar por parte de las mujeres.	Se han puesto en marcha varios programas de becas (<i>Becas Benito Juárez</i> y <i>Jóvenes Escribiendo Futuro</i>). La tasa del IVA de los productos de higiene menstrual se redujo del 16% al 0% en los Presupuestos de 2022. Esto mejora la asequibilidad de estos productos y favorece que las adolescentes no interrumpan sus estudios.
Disminuir las aportaciones a la seguridad social en el caso de los asalariados de ingresos bajos.	En virtud de la reforma de las pensiones aprobada en 2020, las cotizaciones a la seguridad social a cargo de los empleadores se reducirán en el caso de los trabajadores con salarios bajos. En su lugar, la seguridad social se financiará parcialmente a través del presupuesto federal.
Poner en marcha un enfoque coordinado para reducir la informalidad, que abarque la reducción de las cargas administrativas de hacer negocios, incluidos los costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales y la disminución de los costos de despido, reforzando al mismo tiempo la protección social.	Todos los trámites con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se han digitalizado y ahora pueden realizarse por Internet. Se han emprendido programas para facilitar la formalización de trabajadores ocupados en el servicio doméstico y en plataformas. Se han empezado a otorgar una serie de certificaciones a los ayuntamientos por adoptar medidas de simplificación de la regulación, los trámites y los servicios que prestan.

Gráfico 1.36. Hay margen para que algunos programas sociales lleguen a más hogares de bajos ingresos

Porcentaje de hogares cubiertos por los principales programas de ayuda social monetaria gestionados a nivel federal



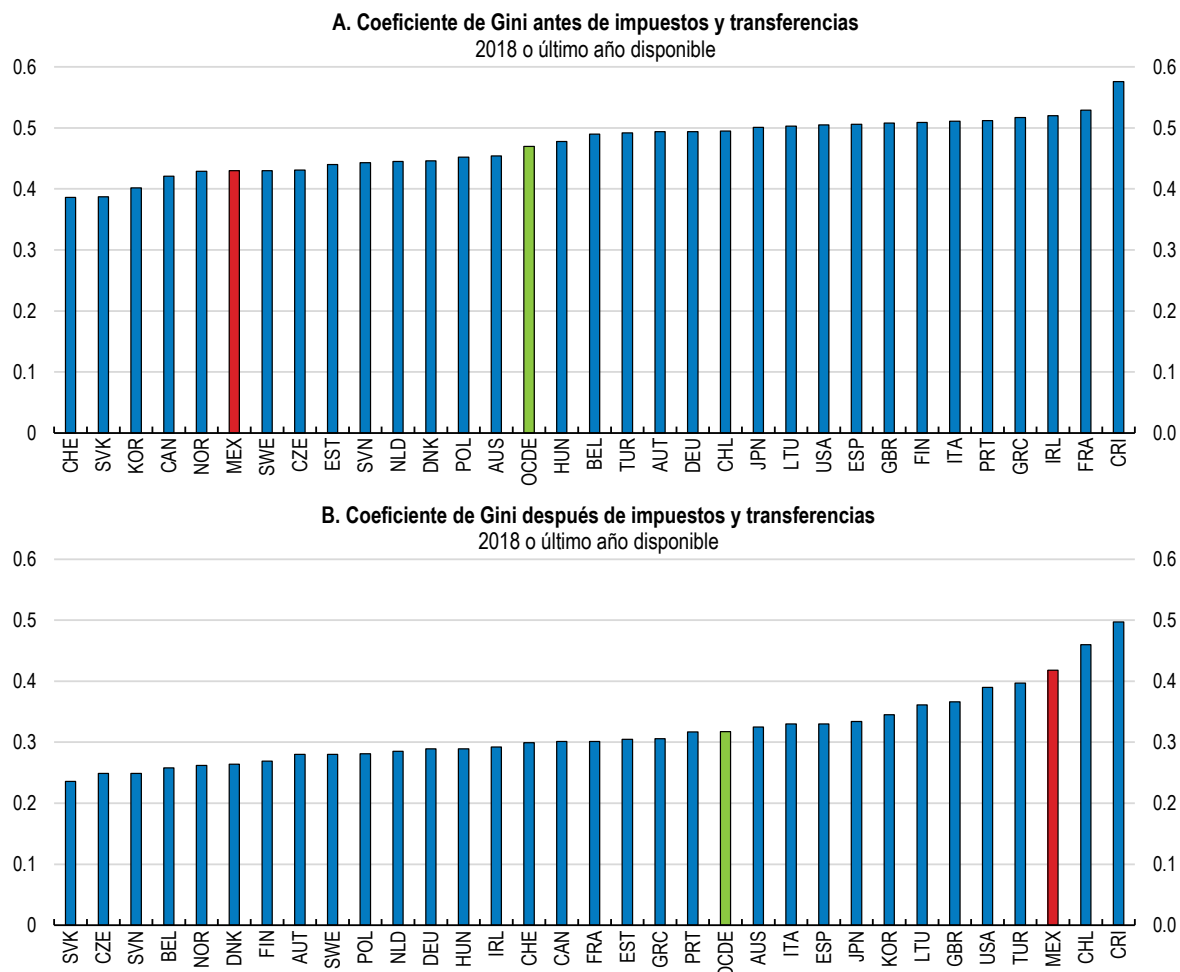
Nota: Este gráfico muestra la cobertura de los programas de ayuda social monetaria implementados a nivel federal, según lo recogido en las ediciones de 2021 y 2018 de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Para 2021 los programas considerados son Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica, Beca Benito Juárez para Jóvenes de Educación Media Superior, Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro de Educación Superior, Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad, Apoyo para el Bienestar de los Hijos de Madres Trabajadoras, Seguro de vida para Jefas de Familia, Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y Pensión Adultos Mayor. Para 2018, los programas considerados son Prospera, Procampo, Tarjeta Sin Hambre, Programa de Empleo Temporal (PET) y programas para adultos mayores de 65 años.

Fuente: Cálculos propios basados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2021 y 2018.

StatLink  <https://stat.link/b81rq1>

También se puede mejorar la eficiencia y aumentar la cobertura reduciendo la fragmentación de los programas, ya que hay un gran número de programas, gestionados por diferentes niveles de gobierno, con solapamientos y lagunas en la cobertura. El número de programas gestionados por el gobierno federal se ha reducido de 272 en 2009 a 123 en 2021. Más de la mitad de estos programas (57%) se prestan directamente y cuentan con un registro de beneficiarios, mientras que el resto se llevan a cabo a través de intermediarios, como administraciones locales, y algunos carecen de registros de beneficiarios. También hay 1.444 programas a cargo de los estados y 6.829 gestionados por municipios (CONEVAL, 2021^[43]). El establecimiento de un registro exhaustivo y único de los actuales beneficiarios de los programas sociales ayudaría a evaluar y mejorar la eficiencia y la focalización. Esto contribuiría a aumentar la capacidad del sistema de impuestos y transferencias para reducir la desigualdad, que actualmente es relativamente baja (Gráfico 1.37). Para ello, el registro debe abarcar los programas gestionados por todos los niveles de gobierno. A partir de este registro, la reducción de la fragmentación de los programas y de los solapamientos entre programas gestionados por diferentes niveles de gobierno podría dar lugar a un aumento significativo de la eficiencia y permitir así llegar a algunas de las personas que actualmente se encuentran fuera del alcance los programas sociales. Los recientes avances de Costa Rica (OECD, 2020^[7]) y Brasil (OECD, 2020^[39]) en la creación de registros universales de beneficiarios de programas sociales ilustran que ésta es una vía prometedora para centrar el gasto en los más vulnerables y ampliar la cobertura. La digitalización del registro y el uso de herramientas modernas, como los algoritmos de aprendizaje automático, y de nuevas fuentes de datos, como los datos de los teléfonos móviles y de los satélites, pueden ayudar a elaborar un registro exhaustivo, a mejorar la focalización de los programas sociales y a desplegar transferencias monetarias de emergencia, con un costo relativamente bajo.

Gráfico 1.37. El sistema de transferencias e impuestos es poco redistributivo



Nota: Los datos para México se refieren a 2018. OCDE se refiere al promedio no ponderado de todos los países miembros con datos disponibles. Panel A: los datos de México, Hungría y Turquía muestran el coeficiente de Gini después de impuestos y antes de transferencias. Fuente: OCDE, base de datos de distribución de la renta.

StatLink  <https://stat.link/yof9g7>

Están en marcha reformas cruciales de las políticas de empleo y del sistema de pensiones.

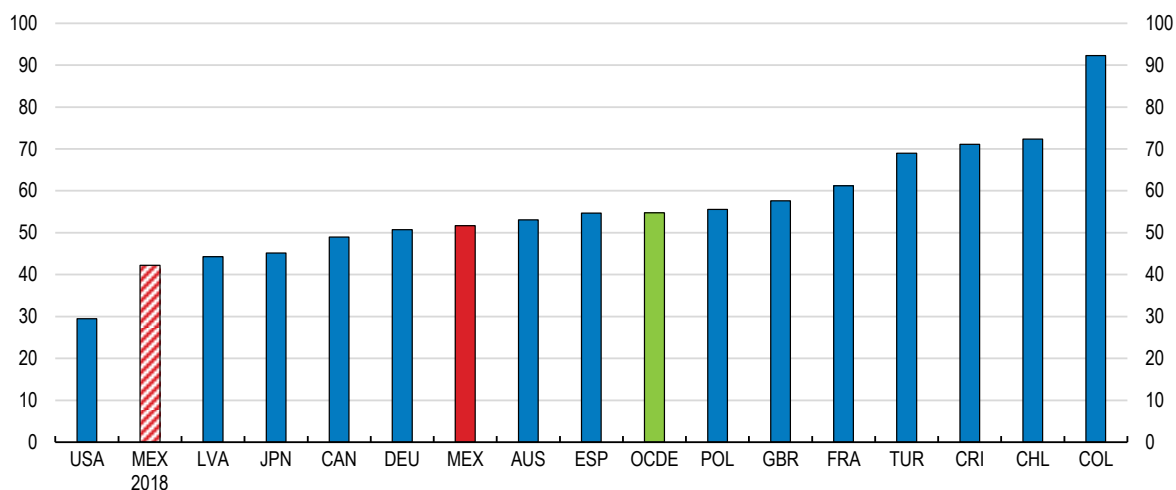
Se están acometiendo varias reformas importantes en el mercado laboral. Algunas de ellas responden a los nuevos requisitos del tratado comercial de América del Norte y tienen por objeto mejorar los mecanismos de resolución de conflictos, la representación de los trabajadores y la negociación colectiva. Una reforma clave es la creación de un nuevo sistema de justicia laboral, con más énfasis en la conciliación, como forma de agilizar la resolución de conflictos entre trabajadores y empresarios. Antes de la reforma, se tardaba cuatro años en resolver un conflicto laboral y esto aumentaba considerablemente los costos, tanto para los empresarios como para los trabajadores. Las juntas de conciliación y arbitraje, encargadas de la resolución de conflictos, no disponían de un tribunal independiente y estaban sobrecargadas. La reforma creó nuevos tribunales independientes especializados, los llamados centros de conciliación y registro laboral, y se espera que faciliten una resolución más rápida e independiente de los litigios. El objetivo es que al menos el 60% de los conflictos entre trabajadores y empresas se solventen a través de estos nuevos órganos de conciliación. En caso de no llegar a un acuerdo conciliatorio, los juicios orales deberían permitir una resolución en menos de seis meses. La reforma también estableció nuevas normas de representación de los trabajadores y de negociación colectiva, incluyendo el voto personal, libre, directo y secreto para elegir a los dirigentes sindicales y negociar las condiciones de la

plantilla. La reforma podría facilitar la resolución de conflictos laborales y el respeto de los derechos de los trabajadores. Para aprovechar al máximo su potencial será fundamental su plena instauración en todo el país, inclusive a nivel estatal. El refuerzo de los mecanismos para garantizar la completa aplicabilidad en la práctica del derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva y el fomento de un diálogo social efectivo sobre las políticas relativas al trabajo serían hitos clave del proceso de reforma (OECD, 2021^[37]).

El salario mínimo, que era más bajo que en la mayoría de los países de la OCDE en relación con el ingreso mediano (Gráfico 1.38), ha aumentado un 50% en términos reales entre 2019 y 2021. Están previstos nuevos aumentos del salario mínimo de aquí a 2024, hasta que este permita adquirir dos astas de bienes de consumo básicos (actualmente cubre 1,3 cestas). Alrededor del 13% de los trabajadores a tiempo completo cobran el salario mínimo (Conasami, 2021^[44]). Antes de que comenzara la pandemia, la proporción de trabajadores mexicanos cuyos ingresos eran insuficientes para satisfacer las necesidades básicas disminuyó en paralelo a los aumentos del salario mínimo. Evaluaciones previas sugieren que los aumentos realizados en el pasado no perjudicaron al empleo en la parte inferior de la distribución (Conasami, 2019^[45]), pero es preciso efectuar nuevas evaluaciones de las subidas recientes. Los aumentos adicionales deberían ser graduales y estar en consonancia con el crecimiento de la productividad a fin de limitar su posible impacto negativo en el empleo formal, sobre todo teniendo en cuenta que el mercado laboral todavía se está recuperando gradualmente de la recesión pandémica.

Gráfico 1.38. El salario mínimo ha aumentado

Salario mínimo en % del salario mediano, 2020



Nota: OCDE se refiere al promedio no ponderado de todos los países miembros con datos disponibles.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de población activa.

StatLink  <https://stat.link/ily1j4>

En abril de 2021 se aprobó una reforma para reducir el fraude en el uso de la subcontratación, que fue pactada con el sector privado tras su reformulación. Con anterioridad a la reforma, alrededor del 20% de los trabajadores formales estaban subcontratados. Tras la reforma, la subcontratación solo se permite para servicios especializados que no formen parte de la actividad principal de la empresa. Las empresas de subcontratación tienen que estar registradas oficialmente en la Secretaría de Trabajo para poder prestar sus servicios de subcontratación. Puesto que la calidad del empleo y los salarios de los trabajadores en las empresas de subcontratación suelen ser más bajos, las reformas podrían reducir las desigualdades, pero también cabe el riesgo de que frenen la creación de empleo formal. Acompañar la reforma con esfuerzos adicionales para reducir el costo de la formalización podría mitigar este riesgo. También es importante que el proceso de registro siga siendo flexible y ágil. Según los datos administrativos, hasta ahora unos 2,7 millones de trabajadores han pasado a tener contratos estándar y el salario ha aumentado en torno al 12%, en promedio.

Aparte de las reformas del mercado laboral, México también ha empezado a acometer una reforma de las pensiones acordada con el sector privado para corregir algunas de las debilidades del sistema de pensiones mexicano, como las bajísimas tasas de sustitución y la limitada cobertura (actualmente, solo el 30% de la población recibe una pensión). A partir de 2023, las cotizaciones patronales aumentarán gradualmente a lo largo de ocho años; un 1% al año, pasando del 5,5% al 13,87%. El número de años necesarios para acceder a las pensiones, que se ha reducido de 25 a 15 años, se incrementará gradualmente y llegará a unos 19 años en 2030. Las estimaciones del gobierno sugieren que, una vez culminada, la reforma ampliará el acceso a pensiones, llegando al 80% de los trabajadores formales. Las tasas de reemplazo aumentarían, sobre todo para los trabajadores de bajos ingresos. Además, la reforma limita las comisiones que pueden cobrar los fondos de pensiones, estableciendo un máximo basado en una fórmula que utiliza las comisiones cobradas en países tomados como referencia. Asimismo, el gobierno ha anunciado una reducción de la edad de jubilación de 68 a 65 años para las pensiones no contributivas y un aumento de la cuantía de estas pensiones.

Estas reformas de las pensiones abren la posibilidad de aumentar el acceso a las pensiones y la adecuación de las mismas en México. El incremento de las pensiones no contributivas está en consonancia con las anteriores recomendaciones de los Estudios Económicos de la OCDE. Estas reformas también darán un impulso a los mercados de capitales en México, ya que los activos de los fondos de pensiones pasarán del nivel actual del 17% del PIB al 40% en 2038. Para evitar que la subida de las cotizaciones empresariales correspondientes a algunos trabajadores pueda disuadir la creación de empleo formal, sería importante acompañar la reforma de las pensiones con medidas complementarias para reducir la informalidad, como la disminución del costo de registro de empresas formales. La reforma de las pensiones contributivas tendrá un impacto presupuestario limitado, ya que su financiación corre a cargo de los empresarios. Sin embargo, se prevé que el gasto público en pensiones siga aumentando, como consecuencia del incremento de las pensiones no contributivas, la transición demográfica y la contribución presupuestaria para financiar las pensiones en empresas públicas, como Pemex. Así pues, se estima que el gasto en pensiones crecerá hasta el 5,3% del PIB en 2026, desde el 4% actual. Esto aumentará la rigidez presupuestaria y erosionará aún más la capacidad de México para responder a los ciclos económicos, reforzando los argumentos para aumentar los ingresos públicos.

También sigue siendo necesario reducir la fragmentación de los sistemas de pensiones. Algunos estados, municipios o universidades públicas gestionan sistemas de pensiones independientes. No hay coordinación ni entre los diversos planes ni entre los niveles federal y local, ni siquiera en lo que respecta a los planes no contributivos (OECD, 2019^[46]). Además, la falta de portabilidad de los derechos entre regímenes y entidades perjudica la movilidad laboral. La unificación de estos regímenes reducirá duplicidades y desigualdades y facilitará una gestión más eficaz.

También existe una importante fragmentación de los servicios sanitarios entre el sistema contributivo, el sistema no contributivo y el régimen de los trabajadores del sector público. El sistema no contributivo presentaba una menor cobertura, ya que quedaban excluidos del mismo algunas enfermedades y tratamientos sí incluidos en el régimen contributivo. Para subsanar esto, en enero de 2020 se creó el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), que aspira a ofrecer una cobertura sanitaria universal y gratuita. El INSABI, cuyos inicios se vieron dificultados por la pandemia, afronta importantes retos. La proporción de la población que indica no tener acceso a servicios sanitarios aumentó hasta el 28% en 2020, desde un 16% en 2018 (Coneval, 2021^[38]), incluso aunque tengan derecho a la cobertura del INSABI. Esto pone de manifiesto que lograr una cobertura verdaderamente universal sigue representando un reto. El INSABI ha heredado del anterior régimen no contributivo una menor disponibilidad de personal y recursos materiales, lo que subraya la necesidad de reforzar el gasto público en este ámbito.

La reducción de las desigualdades de género impulsaría el crecimiento y el bienestar de forma significativa.

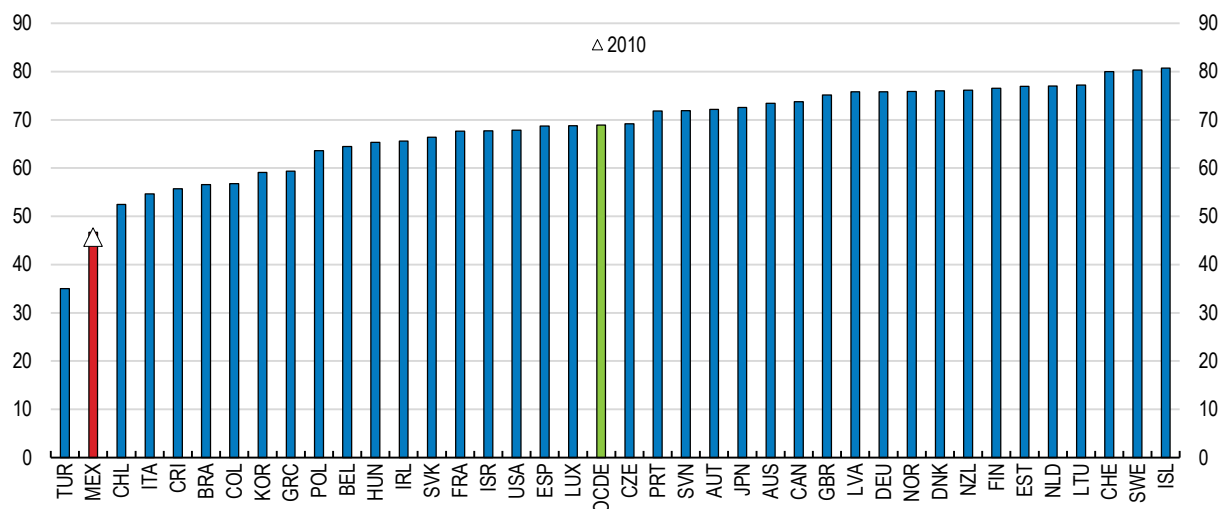
La participación de la mujer en la fuerza laboral sigue estando por debajo del promedio de la OCDE y de otros países de América Latina (Gráfico 1.39). Las mujeres mexicanas sufren una brecha salarial del 10%. Las mujeres se han visto especialmente perjudicadas por la pandemia, y la recuperación de la participación femenina ha sido más lenta que la de los hombres, al haberse visto afectadas en mayor medida por el cierre de escuelas. La violencia contra las mujeres, un problema arraigado desde hace tiempo, también se ha agudizado durante la pandemia (Vaeza, 2020^[47]).

La responsabilidad de los cuidados recae de forma desproporcionada en las mujeres, y ello limita sus posibilidades de completar la educación o formar parte de la población activa. Se han producido algunos avances a lo largo del tiempo en la ampliación de la cobertura de la educación y la atención a la primera infancia, pero sigue existiendo una brecha con los países de la OCDE o con pares regionales, como Chile o Colombia. Recientemente, una red de guarderías (*Estancias Infantiles*), a la que los trabajadores podían acceder gratuitamente, fue sustituida por subsidios. Sin embargo, estos subsidios no eran suficiente para cubrir el costo y el número de beneficiarios se redujo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, en colaboración con otras secretarías e instituciones de la administración pública federal, está estudiando diferentes estrategias para ampliar el sistema de atención infantil en coordinación con las administraciones públicas subnacionales y el sector privado. Lograr la cobertura total de los niños menores de 6 años costaría el 1,2% del PIB anual; México actualmente ya gasta en ello el 0,5% del PIB (UN and ECLAC, 2020^[42]). Para extraer todos los beneficios potenciales de una ampliación del sistema de atención infantil, es fundamental que se dé prioridad a los trabajadores con bajos ingresos y que el acceso no esté vinculado a la situación laboral, de modo que los trabajadores informales también tengan acceso a la red.

Crear un sistema eficiente de atención a la infancia requiere que el gobierno federal coordine los esfuerzos de las administraciones públicas subnacionales y del sector privado, inclusive estableciendo normas generales (por ejemplo, control de calidad) y consolidando la información sobre la oferta y la calidad de los centros de atención a la infancia. Sin embargo, los gobiernos locales podrían contribuir al diseño, dado su conocimiento de las necesidades particulares de su zona. Por último, en el caso de los centros públicos de atención a la infancia, la coordinación entre los tres niveles de gobierno es crucial para un buen funcionamiento. Por ejemplo, los gobiernos locales podrían encargarse de algunos gastos como los salarios, de conformidad con el marco legal actual, y el gobierno federal podría proporcionar infraestructura (a través de programas existentes, como *La Escuela es Nuestra*).

Gráfico 1.39. La participación de la mujer en el mercado laboral es baja

% de población femenina con edades entre 15 y 64 años, 2020



Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de población activa.

StatLink  <https://stat.link/5dbes1>

Promover el uso de los permisos parentales entre los hombres también ayudaría. En México, los padres tienen derecho a cinco días de permiso. A diferencia del permiso de las madres, que se financia a través del sistema de la Seguridad Social, el permiso de los padres lo paga íntegramente el empresario. La utilización por parte de los hombres del permiso parental ha sido baja, debido al estigma social y a que solo está disponible para los trabajadores formales. Financiar la baja paternal a través del Sistema de Seguridad Social, como se hace para las madres en México y para los padres en muchos países de la OCDE, podría facilitar su utilización y acabar con los estigmas. México podría considerar también la posibilidad de prolongar la baja paternal, siguiendo la tendencia reciente de muchos países de la OCDE, como Francia y España.

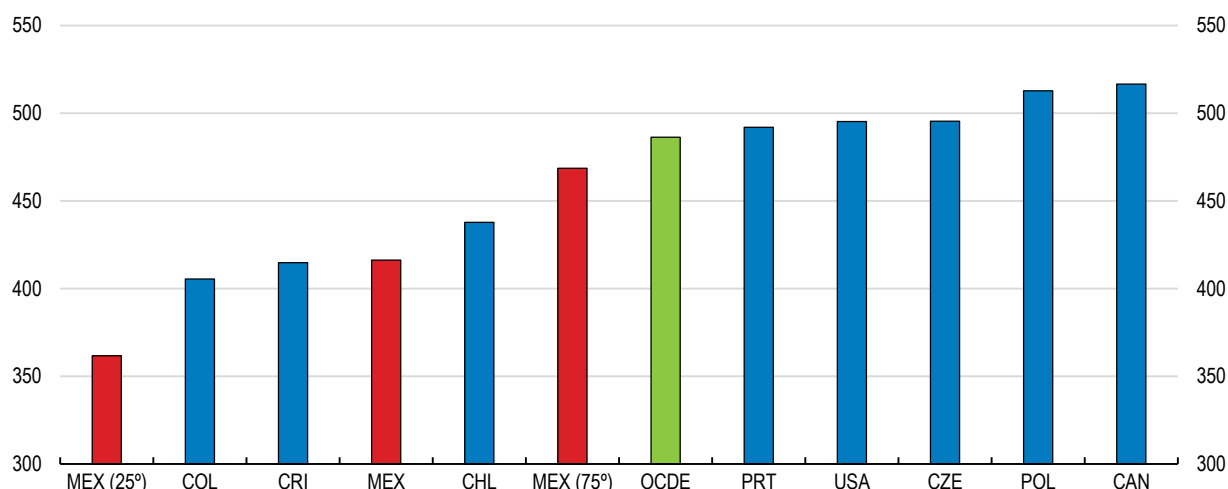
México ha avanzado mucho en la mejora de la representación política femenina. La proporción de mujeres en el Congreso ha seguido una tendencia al alza y ya supone el 52%. En el gobierno actual, el 42% de los titulares de secretarías son mujeres, frente al promedio del 31% de la OCDE (IMCO, 2021^[48]). En cambio, la participación femenina en los consejos de administración de las empresas privadas en México, en el 7%, es inferior a la observada en la mayoría de los países de la OCDE (27% de media). Promover la diversidad de género en los puestos directivos de las empresas privadas puede contribuir a aumentar la diversidad y mejorar los resultados económicos. Las empresas que cotizan en bolsa están obligadas a informar sobre sus progresos en la reducción de los desequilibrios de género, pero este requisito no suele respetarse. Garantizar el cumplimiento de esta exigencia fomentaría la igualdad de género, tal y como se ha puesto de relieve en varios países de la OCDE, como Australia o el Reino Unido (ILO, 2020^[49]). Aumentar la transparencia sobre la diferencia de retribución entre hombres y mujeres, mediante informes que incluyan obligatoriamente las divergencias salariales, es una vía prometedora para reducir la brecha salarial entre géneros (OECD, 2021^[50]), y se está siguiendo en la mitad de los países de la OCDE.

Impulsar los resultados educativos

El sistema educativo se vio muy afectado por la pandemia y ello agravó problemas arrastrados desde hace tiempo, como una importante desigualdad. Antes de la pandemia, los alumnos con mejor rendimiento escolar tenían un nivel similar al promedio de la OCDE (Gráfico 1.40). Sin embargo, la brecha entre los estudiantes con mejor rendimiento y aquellos más rezagados era grande y equivalía a cuatro años de escolaridad. Tras haber sufrido uno de los cierres de escuelas más prolongados de la región y de la OCDE (Gráfico 1.41), es probable que estas desigualdades se amplíen aún más. Las diferencias en materia de digitalización de los hogares son particularmente acusadas en México y llevaron a las autoridades a desplegar herramientas de aprendizaje a través de la televisión, en lugar de Internet.

Gráfico 1.40. Las desigualdades educativas son grandes

Puntuación media en lectura, matemáticas y ciencias en el informe PISA, 2018



Nota: MEX (25°) se refiere a la puntuación a la que el 25% de los estudiantes obtuvieron una puntuación más baja; del mismo modo, MEX (75°) se refiere a la puntuación a la que el 75% de los estudiantes obtuvieron una puntuación más baja.

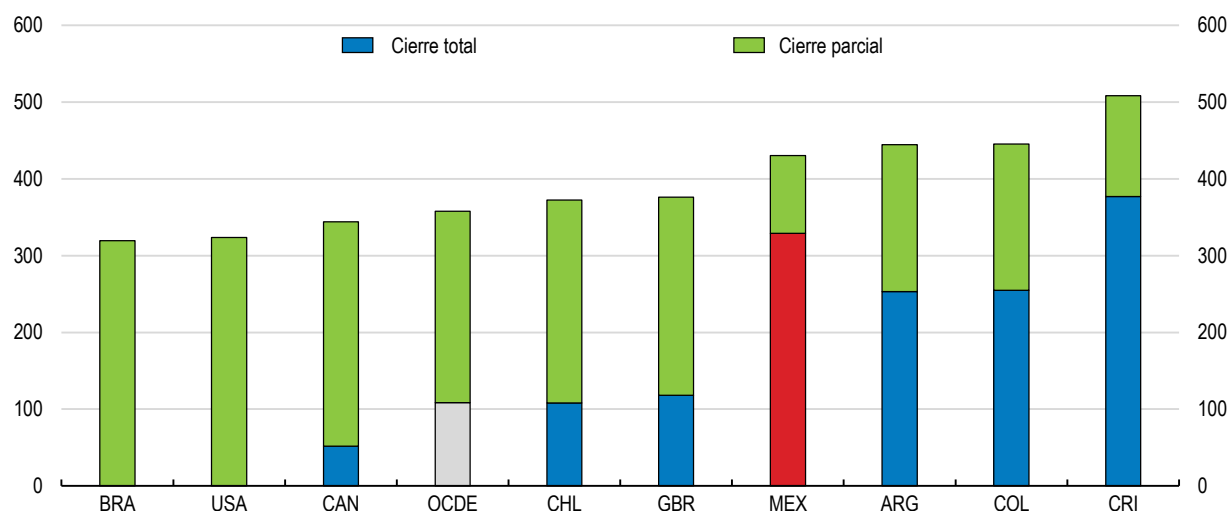
Fuente: OCDE, PISA 2018.

StatLink  <https://stat.link/sf6tkx>

El impacto del cierre de escuelas probablemente será significativo y duradero. A corto plazo, es probable que aumenten los abandonos. De hecho, en plena pandemia, tres millones de mexicanos en el nivel de educación primaria y secundaria interrumpieron sus estudios y no retomaron el curso 2020-2021 (INEGI, 2021^[51]). El cierre de escuelas implica un riesgo significativo de que aumente el número de personas que salen de la educación con escasa cualificación, quedando expuestas a un alto riesgo de informalidad, pobreza y exclusión social. La puesta en marcha de programas específicos destinados a reincorporar a la escuela a alumnos que la abandonaron durante la pandemia sería esencial para contrarrestar el impacto negativo del cierre de escuelas. Es posible que también algunos de los que permanecieron escolarizados necesiten clases de refuerzo y tutorías personalizadas para evitar que queden rezagados y acaben abandonando los estudios debido a que su educación se resintió durante el cierre de escuelas. En esta línea, Alemania ha lanzado recientemente un plan para reforzar la enseñanza una vez que las escuelas vuelvan a abrir. México ha puesto en marcha un proceso de seguimiento que, en principio, contribuirá a evaluar las deficiencias de aprendizaje, y que podría ofrecer una buena base para establecer ayudas adicionales para los estudiantes. Esto sería fundamental para apoyar a los jóvenes en la adquisición de las competencias apropiadas para participar con éxito en economías cada vez más digitalizadas y respetuosas con el medio ambiente, como se refleja en el plan de actuación para la juventud de la OCDE, que ha sido actualizado en fecha reciente.

Gráfico 1.41. Las escuelas han estado cerradas durante mucho tiempo

Días acumulados de cierre de escuelas debido a la pandemia de COVID-19 desde el 1 de enero de 2020



Nota: El cierre parcial se refiere a las siguientes situaciones: el cierre recomendado o alteraciones significativas del funcionamiento normal; el cierre exigido solo en niveles o categorías específicas (por ejemplo, escuelas secundarias, escuelas públicas); o el cierre exigido de todos los niveles en un área geográfica determinada. Los días con cierre parcial se cuentan como 0,5 días.

Fuente: Oxford Policy Tracker.

StatLink  <https://stat.link/n1w7e4>

Reasignar más recursos hacia las primeras etapas de la educación (preescolar y primaria) no solo podría contribuir a mitigar los efectos de la pandemia, sino también a hacer más equitativos los sistemas educativos. Esto facilitaría que los esfuerzos educativos llegaran a la mayor parte de los estudiantes. Las iniciativas para conseguir una educación más equitativa podrían reforzarse estableciendo objetivos cuantitativos de equidad, como por ejemplo reducir el número de alumnos que abandonan la escuela con escasos conocimientos básicos o el número de abandonos escolares prematuros, y asignando profesores de mayor calidad a las escuelas con una proporción más elevada de alumnos vulnerables. La experiencia de los países de la OCDE sugiere que el establecimiento de objetivos puede ser una práctica útil, al articular la política en términos de lo que debe lograrse, y no tanto en términos de procesos formales o leyes (OECD, 2007^[52]). La mejora de las infraestructuras escolares y el refuerzo de la formación del profesorado, con mayor énfasis en las áreas más vulnerables, también contribuirían a reducir la desigualdad de oportunidades. México ha puesto en marcha un programa (*La escuela es nuestra*) destinado a mejorar las infraestructuras básicas de las escuelas primarias. El programa da prioridad a las escuelas más vulnerables. La dotación financiera actual del programa ha permitido hasta ahora apoyar a alrededor de una cuarta parte de las escuelas que solicitaron ayuda. Aumentar los fondos destinados a este tipo de programas sería un primer paso para mejorar las infraestructuras escolares y reducir las desigualdades.

Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero e integrar la mitigación del cambio climático

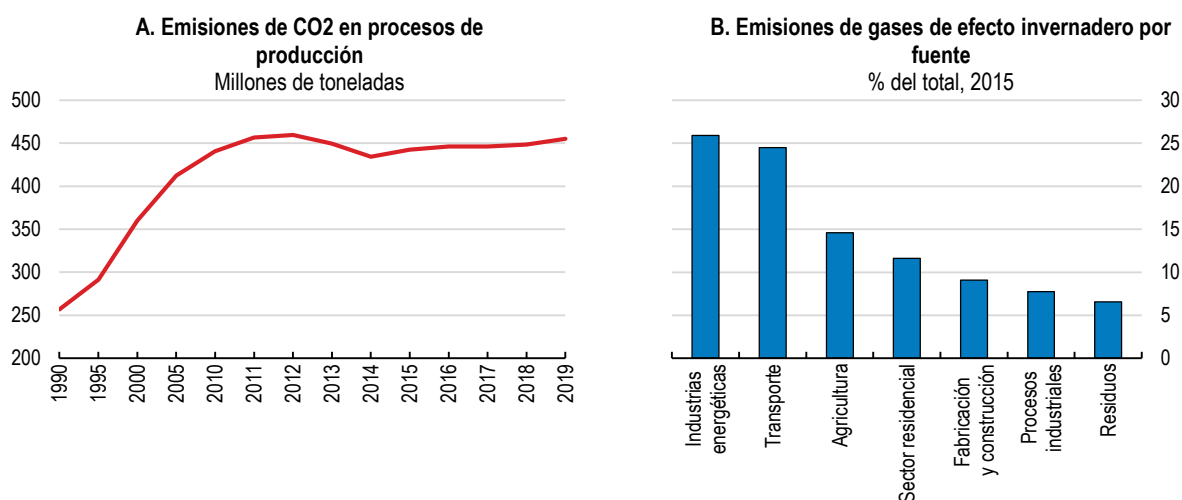
México fue pionera entre las economías emergentes en iniciativas de mitigación y adaptación al cambio climático. Fue la primera economía emergente en introducir mecanismos de fijación de precios del carbono. También inició en 2019 un programa piloto para la implementación de un régimen de comercio de emisiones, en colaboración con los gobiernos locales de California y Quebec. Asimismo, México fue el primer país latinoamericano en fijar sus "contribuciones determinadas a nivel nacional", que han sido consagradas en la ley de cambio climático de México. En 2015, se comprometió a reducir las emisiones

de gases de efecto invernadero (GEI) en un 22% en un escenario de evolución sin cambios para 2030, y los objetivos no se han reforzado desde entonces. México, al igual que otros países participantes en la 26ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CP 26), revisará en 2022 los objetivos para 2030, a fin de alinearlos con la meta de limitar el calentamiento recogida en el Acuerdo de París, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales. Las emisiones habían seguido una tendencia al alza desde 2014 (Gráfico 1.42). Se calcula que en 2020 se produjo una caída del 13% como consecuencia de la recesión pandémica. Sin embargo, con las políticas aplicadas actualmente, esta reducción no se mantendrá y México, como muchos otros países de la OCDE, no cumplirá sus objetivos de emisiones (Climate Action Tracker, 2021^[53]).

México ocupa la 12ª posición en emisiones de GEI a nivel mundial (Semarnat, 2020^[54]). Los costos del daño ambiental en México son elevados, en el 4,5% del PIB en 2019, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El impacto del cambio climático ya es visible en México. En los últimos 50 años, la temperatura media del país ha aumentado aproximadamente 1°C y la distribución espacial y temporal de las precipitaciones se ha visto alterada (Semarnat, 2020^[54]). Esto está agravando el estrés hídrico, un factor de vulnerabilidad crítica para México. Los fenómenos relacionados con el cambio climático, como las sequías, las olas de calor o las inundaciones, son frecuentes en México.

Las posibles medidas para reducir las emisiones incluyen el aumento gradual de los precios del carbono, la mejora de la regulación, la adopción de una matriz energética más verde y la transición hacia un transporte más limpio. México ha dado pasos importantes hacia un sistema tributario más verde, mediante la introducción del precio del carbono, un impuesto sobre los pesticidas y la eliminación gradual de las subsidios a los combustibles. Ir más allá ayudaría a una mayor reducción de las emisiones. Hay margen de maniobra para ampliar el alcance del precio del carbono, ya que el carbón se grava a una tasa reducida y el gas natural a una tasa cero. El precio total del carbono sigue siendo bajo, en unos dos euros por tonelada de emisiones (OECD, 2019^[55]). Esta cifra queda muy por debajo del extremo inferior de la estimación de los costos climáticos de las emisiones de carbono, en torno a 60 euros por tonelada (Arlinghaus and K. van Dender, 2017^[56]). El aumento del precio del carbono plantea importantes retos de economía política. Su incremento gradual y la utilización de una parte de la recaudación adicional para compensar los efectos que la subida de los precios de la energía tendría en los hogares con bajos ingresos podría facilitar la aceptación.

Gráfico 1.42. Las emisiones de CO₂ están aumentando



Fuente: OCDE, indicadores de crecimiento ecológico.

StatLink  <https://stat.link/ybpc09>

Los sectores de la energía y el transporte son los mayores emisores (Gráfico 1.42, Panel B). Alrededor del 90% del suministro de energía primaria procede de combustibles fósiles (Gráfico 1.43). El 23% del suministro energético está constituido por gas. La generación de energía renovable comenzó a repuntar modestamente en 2012. Con abundantes fuentes de energía renovable en todo el país, el potencial de México en el sector de las energías renovables es alto y en buena medida sigue sin estar aprovechado. La regulación relativa a los proyectos de energías renovables ha estado sometida a una gran incertidumbre, ya que la Secretaría de Energía ha planteado varios intentos de reforma, que han sido impugnados jurídicamente por agentes del mercado y cuya aplicación ha sido suspendida por los tribunales. Actualmente se encuentra en el Congreso una iniciativa de reforma constitucional del mercado eléctrico (Recuadro 1.11).

Estos intentos de reforma se producen tras la suspensión en 2019 de las subastas a largo plazo para la generación de energía renovable. Las subastas habían provocado un importante flujo de inversión extranjera directa, propiciando que se registrara el precio más bajo de la energía solar a gran escala en todo el mundo (OECD, 2019^[10]), que también era inferior a los precios de las fuentes convencionales. El exceso de permisos otorgados para la generación de electricidad con energías renovables, que supera la capacidad de la red y crea desequilibrios geográficos, y el carácter fluctuante e intermitente de las energías renovables han sido citados por la Secretaría de Energía como argumentos en favor de la generación de base convencional. Sin embargo, la experiencia de los países de la OCDE y de las economías emergentes ilustra que las energías renovables disminuyen el costo de la electricidad y, al mismo tiempo, pueden aportar flexibilidad a los sistemas eléctricos y reducir el riesgo de apagones (IEA, 2019^[57]). La modernización de la red eléctrica, mediante la introducción de tecnologías de red inteligente, supondría un paso fundamental para conseguir una combinación de fuentes de electricidad más sostenible. Las redes inteligentes también mejorarían la eficiencia, la fiabilidad y la seguridad, y servirían para integrar dispositivos de almacenamiento en la red (Binz et al., 2019^[58]).

Recuadro 1.11. Una visión general de la reforma constitucional del mercado eléctrico

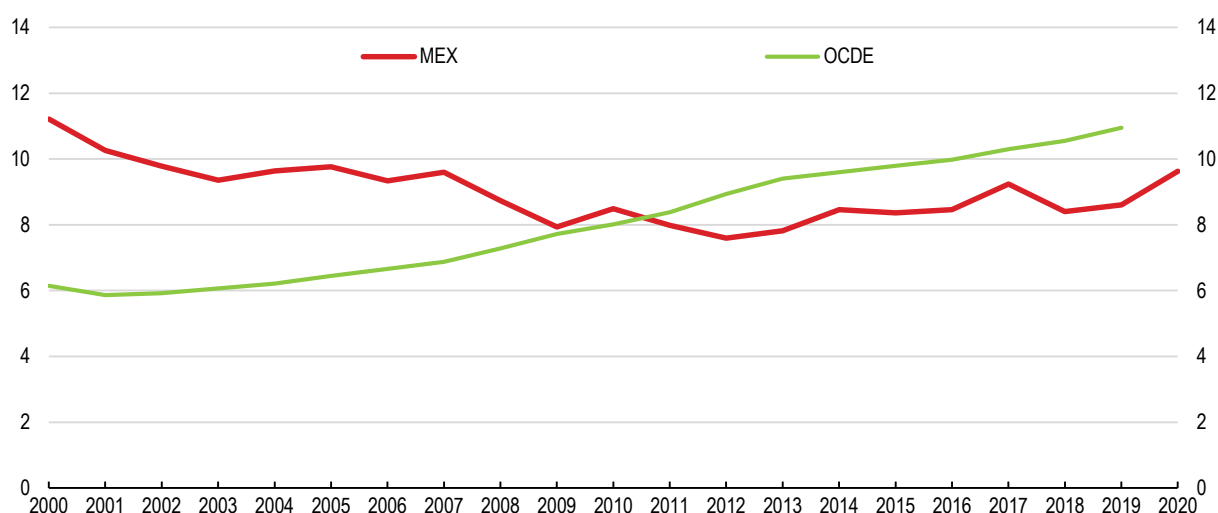
En septiembre de 2021 se anunció una propuesta de reforma constitucional del mercado eléctrico. La propuesta se debatirá con las principales partes interesadas e inversores y se prevé su examen en el Congreso en 2022. Con esta reforma, la Secretaría de Energía aspira a garantizar la seguridad energética, mantener las plantas convencionales como respaldo de las renovables y evitar el exceso de permisos de generación de electricidad de origen renovable, que supera la capacidad de la red y genera desequilibrios geográficos. La propuesta pretende eliminar gradualmente algunos elementos de los contratos privados que se consideran perjudiciales para las finanzas de la *Comisión Federal de Electricidad* (CFE), de propiedad estatal, como la subvención de la tarifa de transporte de electricidad. La propuesta también tiene por objeto subsanar los problemas de diseño de los mecanismos de autoabastecimiento, como la creación de un mercado eléctrico paralelo. Además, la iniciativa se propone rediseñar los mecanismos de concesión de permisos, sobre todo para energías renovables, con el fin de mitigar el problema del exceso de oferta. La propuesta de reforma establece una cuota de mercado garantizada de al menos el 54% para la CFE. La reforma constitucional también amplía el papel de la CFE en la supervisión del sector y suprime los reguladores independientes del sector. Además, la CFE se encargaría de fijar tarifas y conceder permisos. Asimismo, la reforma eléctrica cambia las reglas de acceso a la red para los generadores, priorizando el despacho de la electricidad generada por la empresa estatal. Antes de la reforma, el acceso a la red se basaba en los costos marginales de generación de energía, dando prioridad a la electricidad generada con menos costo, que es la basada en energías renovables y generada en gran parte por el sector privado. En cambio, la electricidad generada por la empresa estatal procede de centrales hidroeléctricas, geotérmicas y nucleares o está alimentada con combustibles.

Cuadro 1.12. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre crecimiento sostenible

Recomendación anterior	Actuaciones emprendidas desde el Estudio de 2019
Elevar el impuesto a las emisiones de carbono de manera gradual y previsible, eliminar exenciones y tasas reducidas, y compensar a la población pobre.	Se redujeron o eliminaron los créditos fiscales para el consumo de combustible en los sectores del transporte, la pesca y la minería, que beneficiaban a los contribuyentes de altos ingresos.
Reanudar las subastas a largo plazo para promover el suministro de energía renovable, vinculando la remuneración del suministro a las condiciones del mercado.	No se han tomado medidas.
Permitir y alentar a los municipios a crear mecanismos de gobernanza metropolitana conjunta por iniciativa propia, en particular las autoridades del transporte metropolitano.	No se han tomado medidas.
Invertir en sistemas integrados de transporte público centrados en mejorar el acceso a zonas de ingresos bajos.	Están en marcha grandes proyectos de infraestructuras de transporte que afectan a 5 estados. De aquí a 2023 estarán disponibles unos 461 kilómetros de nuevos carriles para bicicletas, distribuidos en 5 ciudades.

Gráfico 1.43. La proporción de energías renovables en la matriz energética es inferior a la de los países de la OCDE

Proporción de energía renovable en el suministro total de energía, %



Nota: OCDE se refiere al promedio no ponderado de todos los países miembros con datos disponibles.

Fuente: OCDE, indicadores de crecimiento ecológico.

StatLink  <https://stat.link/fgv2bm>

Al mismo tiempo, México está aumentando la inversión en actividades adicionales de exploración y extracción de combustibles fósiles y construyendo una nueva refinería. También se ha aprobado una reforma del mercado petrolero que permite a la Secretaría de Energía suspender las licencias ya concedidas a empresas privadas en caso de peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad energética y la economía nacional. El gobierno se encargaría de las operaciones intervenidas durante la suspensión. La reforma también añade nuevas condiciones para que una empresa obtenga y mantenga sus permisos, como una capacidad mínima de almacenamiento.

El sector del transporte es el segundo mayor emisor de CO₂. La emisión de CO₂ por unidad de PIB generada por el transporte en México es una de las más elevadas de la OCDE (OECD, 2021^[59]). Los mexicanos se encuentran expuestos a mayores niveles de contaminación atmosférica que las poblaciones de otros países de la OCDE (OECD, 2021^[59]). La congestión vial en la zona metropolitana de Ciudad de

México está entre las más altas del mundo (OECD, 2015^[60]). La transición hacia un transporte urbano e interurbano de masas podría tener un impacto importante en la reducción de los atascos y las emisiones. Para ello sería necesario canalizar la inversión privada y pública hacia proyectos de transporte de gran envergadura.

Las experiencias de varios estados mexicanos avalan los múltiples beneficios de la transición hacia medios de transporte más limpios. Recientemente, Ciudad de México ha dado prioridad al transporte masivo, estableciendo redes de carriles exclusivos para el transporte público y la bicicleta y adoptando medidas para frenar el tráfico de automóviles. También se ampliará la red de transporte masivo, aumentando la longitud de las líneas de metro y los carriles para autobuses de tránsito rápido. Estos cambios permitirían reducir significativamente las emisiones de CO₂, pero su alcance podría ampliarse si se dispusiera de más recursos para la inversión. Elevar la penetración de vehículos eléctricos y otros de bajas o nulas emisiones sería lo más efectivo para reducir las emisiones en Ciudad de México, ya que dos tercios de todas las emisiones proceden de los coches privados (Windisch et al., 2021^[61]). Los sistemas de trenes eléctricos de Guadalajara y Monterrey son también ejemplos valiosos para ilustrar los beneficios del transporte masivo limpio. Los teleféricos de Ciudad de México, que atraviesan zonas montañosas y muy congestionadas por el tráfico, son otra iniciativa de transporte público innovadora y limpia.

México ha dado pasos valiosos para incorporar políticas de crecimiento sostenible y mitigación del cambio climático. El marco creado para la emisión de bonos sostenibles también podría utilizarse para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está desarrollando una taxonomía para promover el diseño de instrumentos financieros que movilicen inversión pública y privada hacia tecnologías bajas en carbono y resistentes al clima.

Sin embargo, hay margen para dar un mayor protagonismo a los criterios de mitigación del cambio climático a la hora de definir las políticas gubernamentales en todos los ámbitos. Por el momento, los criterios relativos al cambio climático se evalúan de forma ocasional, a posteriori y solo tras una ardua insistencia por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Un ejemplo paradigmático es el programa social *Sembrando Vida*, que proporciona a los habitantes de zonas rurales ingresos a cambio de plantar árboles en sus parcelas (véase también el epígrafe sobre asuntos sociales de este capítulo). El programa, que arrancó en 2019, fue concebido como un programa social, pero puede contribuir a paliar el cambio climático. Sin embargo, no ha sido hasta hace poco cuando la Secretaría de Medio Ambiente ha empezado a evaluar su impacto ambiental. La experiencia de algunos países de la OCDE, como los Países Bajos, donde las cuestiones de economía y medio ambiente son competencia de la misma secretaría, sugiere que el fortalecimiento del vínculo entre las secretarías de economía y medio ambiente puede ser eficaz para garantizar que los criterios relativos al cambio climático estén plenamente integrados en la formulación de políticas. Los recientes y valiosos pasos dados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México para hacer que la regulación financiera sea más ecológica sugieren que esta es una vía prometedora en México para prestar mayor atención a los temas ambientales en la agenda política.

Los recursos asignados para actividades y programas relativos a la mitigación y adaptación al cambio climático (Anexo 16 del Presupuesto Federal) se incrementaron un 22% en 2021 con respecto a lo asignado para 2020. Sin embargo, las asignaciones presupuestarias para los principales organismos medioambientales, como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, han disminuido con el tiempo (Muller et al., 2021^[62]). El gasto programable en protección del medio ambiente fue del 0,2% del PIB en 2014 y del 0,1% en el presupuesto de 2021. El aumento de los ingresos públicos proporcionaría mejores oportunidades para canalizar más recursos a los organismos medioambientales.

Cuadro 1.13. Recomendaciones de este capítulo

PRINCIPALES HALLAZGOS	CAPÍTULO 1 (Las recomendaciones clave están en negrita)
Salvaguardar la recuperación en curso	
La proporción de población vacunada está aumentando, pero sigue siendo inferior a la observada en los países de la OCDE y en sus pares regionales. Nuevas olas de infecciones entorpecerían la recuperación.	Acelerar la vacunación.
La actividad se ha recobrado más rápidamente de lo previsto. La recuperación del mercado laboral continúa. La política fiscal a corto plazo proporciona un leve apoyo a la recuperación.	Estar preparados para prestar más apoyo selectivo si la recuperación flaquea o la pandemia resurge.
Seguir mejorando las políticas macroeconómicas	
El gasto público es bajo desde una perspectiva internacional. El gasto en protección social e inversión pública ha aumentado recientemente, pero la pandemia ha sobrecargado los sistemas de salud y educación, la pobreza ha aumentado y las carencias en infraestructuras siguen siendo importantes. Para atender las necesidades crecientes de gasto, sin renunciar al compromiso de sostenibilidad de la deuda, sería necesario aumentar los ingresos fiscales. La proporción de impuestos en el PIB de México es la más baja de la OCDE y es inferior a la de otros países de la región.	Aumentar con un horizonte de medio plazo la inversión pública, a partir de un análisis adecuado y transparente de la relación costo-beneficio, así como el gasto en programas sociales, educación y salud, con especial atención a los hogares de bajos ingresos. Ampliar las bases tributarias, eliminando progresivamente las exenciones ineficientes y regresivas y reduciendo la informalidad, y promover la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles, actualizando el catastro mediante tecnologías digitales. Aumentar la progresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas reduciendo el umbral de ingresos para aplicar el tipo máxima. Condicionar algunas de las transferencias a los estados a que estos recauden el impuesto sobre vehículos y lo modifiquen de tal forma que incentive el uso de vehículos más eficientes energéticamente.
El proceso presupuestario ha mejorado. La capacidad de aplicar políticas fiscales anticíclicas y prestar apoyo a la economía en fases de recesión es limitada. La regla vigente que limita el gasto solo afecta al 36% del gasto del sector público.	Introducir un mecanismo que ancle la deuda a largo plazo y extender la aplicación de la regla de gasto a más partidas de gasto público. Crear un consejo fiscal independiente y dotado de los recursos adecuados. Reformar los fondos de estabilización para que su objetivo sea la estabilización de los ingresos en un ciclo plurianual.
Los estados y los municipios siguen dependiendo de las transferencias federales, dejando la carga de aumentar los ingresos fiscales casi exclusivamente al gobierno federal. Actualmente, las transferencias federales no reconocen los esfuerzos realizados por los estados para preservar el medio ambiente o mitigar el cambio climático.	Actualizar las fórmulas que determinan las transferencias del presupuesto federal a las regiones, ofreciendo mejores incentivos a los estados para recaudar impuestos e introduciendo criterios medioambientales.
La inflación repuntó muy por encima del 3%. El aumento se debió a costos relacionados con perturbaciones registradas en las cadenas de suministro y a presiones internas adicionales sobre algunas mercancías. Existe el riesgo de que los mecanismos de formación de precios se vean afectados de forma generalizada.	Elevar gradualmente la tasa de interés si la inflación no vuelve al objetivo del 3%. Acelerar el endurecimiento de la política monetaria si las expectativas de inflación a largo plazo comienzan a aumentar. Preservar plenamente la autonomía del Banco Central y mantener la estabilidad de precios como mandato principal.
El apoyo a Pemex ha aumentado hasta el 1% del PIB. A pesar de los nuevos planes estratégicos, Pemex sigue siendo una amenaza importante para el riesgo soberano.	Centrar las actividades de Pemex en yacimientos rentables, reconsiderar las líneas de negocio que generan pérdidas y reducir la producción de combustóleo. Fortalecer el gobierno corporativo de Pemex y de otras empresas públicas, en sintonía con las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas.
El sistema financiero goza de adecuados colchones de reservas de capital y liquidez. Los problemas de impagos y las correcciones del mercado podrían materializarse con retraso. México está evaluando activamente el posible impacto financiero asociado a los riesgos del cambio climático.	Garantizar que las instituciones financieras con mayor exposición a Pymes y a los hogares sigan estando bien capitalizadas. Introducir gradualmente la divulgación obligatoria de los riesgos relacionados con el clima por parte de las instituciones financieras y las empresas que cotizan en bolsa.
Mejorar la igualdad de oportunidades	
La participación de la mujer en el mercado laboral, en el 45%, es baja. Asumir la responsabilidad del cuidado de la familia socava las oportunidades de las mujeres de completar su educación o de formar parte de la fuerza laboral.	Establecer una red de guarderías, dando prioridad a los hogares con bajos ingresos. Prolongar el permiso parental retribuido y financiarlo a través de la Seguridad Social. Garantizar que las empresas que cotizan en bolsa informen periódicamente sobre los progresos realizados para reducir los desequilibrios de género, incluyendo la obligación de notificar las

	diferencias salariales.
Las desigualdades educativas son grandes. Es probable que el cierre de escuelas a causa de la pandemia tenga efectos negativos a largo plazo sobre las capacitaciones y el crecimiento.	Poner en marcha programas destinados a reincorporar a la escuela a alumnos que la abandonaron durante la pandemia y proporcionar apoyo y tutoría específicos a aquellos con dificultades de aprendizaje. Reasignar gasto hacia las primeras etapas de la educación. Mejorar la infraestructura de las escuelas y reforzar la formación de los profesores, centrándose en las regiones más vulnerables.
Los sistemas de seguro de desempleo protegen los ingresos de las personas cuando pierden su empleo en tiempos de crisis y actúan como un instrumento anticíclico muy útil.	Instaurar un sistema federal de seguro de desempleo.
El número de programas gestionados por el gobierno federal se ha reducido, pero, en 123, sigue siendo elevado. El número de programas gestionados por los estados y municipios también es alto. Solo el 57% de los programas sociales federales tienen un registro de beneficiarios.	Elaborar un registro de beneficiarios de todos los programas sociales y utilizarlo para reducir la fragmentación y las duplicidades y ampliar la cobertura.
Reactivar la inversión e impulsar la productividad	
La competencia ha sido débil en sectores clave de la economía y unas pocas empresas suelen tener posiciones dominantes en los mercados.	Reforzar la competencia, garantizando que la autoridad de la competencia preserve su independencia y cuente con los recursos adecuados, y aligerando la carga regulatoria, entre otras medidas.
La inversión ha sido débil desde 2015. La revocación de reformas y cambios regulatorios previstos en los mercados de la electricidad y el petróleo aumentan la incertidumbre y merman la confianza de los inversores.	Proporcionar a los inversores certidumbre acerca de los contratos vigentes y estabilidad regulatoria. Considerar la posibilidad de convertir en subsidios los créditos concedidos a las Pymes durante la pandemia.
La integración en las cadenas de valor del sector manufacturero es alta, pero hay restricciones en los servicios que limitan la competitividad y la integración comercial de las Pymes.	Reducir las barreras al comercio y a la inversión, especialmente en los servicios y en áreas críticas para la integración en las cadenas de valor mundiales, como el transporte y la logística.
La percepción de corrupción ha disminuido, pero sigue siendo más alta que la de sus pares. Se ha reforzado el conjunto de herramientas para luchar contra la corrupción, pero su aplicación va a la zaga.	Nombrar a los jueces del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Seguir reforzando la lucha contra la corrupción, por ejemplo, promoviendo la formación técnica de los organismos anticorrupción. Potenciar la transparencia y el uso de herramientas digitales en el proceso de contratación pública, y limitar la contratación directa. Promulgar legislación para proteger a quienes denuncien sospechas de soborno en el extranjero.
La informalidad es alta, ya que afecta a cerca del 55% de los trabajadores. La informalidad es tanto causa como consecuencia de la baja productividad.	Adoptar una estrategia integral que disminuya el costo de la formalización, mediante, por ejemplo, la reducción de los gastos de registro de las empresas a nivel estatal y municipal.
Reforzar el crecimiento verde	
Con las políticas aplicadas actualmente, será difícil que México, como tantos otros países, cumpla los compromisos adquiridos para frenar las emisiones.	Ampliar la base del impuesto sobre el carbono, elevar gradualmente el tipo impositivo y utilizar parte de la recaudación para compensar los efectos que el aumento de los precios de la energía tiene en los hogares con bajos ingresos.
México dispone de un enorme potencial sin explotar en materia de energías renovables. La reforma del mercado eléctrico, en proceso de debate, prevé una participación privada máxima del 46% en el mercado eléctrico y eliminar los organismos reguladores que supervisan la competencia y otorgan permisos.	Mantener la regulación que promueve la generación de energías renovables y facilita la participación del sector privado. Modernizar la red eléctrica a través del despliegue de tecnologías inteligentes y la integración de dispositivos de almacenamiento en la red.
Las asignaciones presupuestarias para las agencias medioambientales siguen siendo escasas.	Aumentar las asignaciones presupuestarias para las agencias medioambientales.
La contaminación atmosférica provoca importantes daños a la salud. México está expuesto a fenómenos meteorológicos extremos imprevisibles, como huracanes, sequías o inundaciones	Dirigir eficazmente inversión pública y privada hacia infraestructuras que fomenten el transporte masivo. Reforzar la gestión del riesgo de catástrofes y fomentar las estrategias de adaptación al cambio climático.

Bibliografía

- Arlinghaus, J. and K. van Dender (2017), "The environmental tax and subsidy reform in Mexico", *OECD Taxation Working Papers*, No. 31, OECD, Paris. [56]
- Banxico (2021), *Reporte de Estabilidad Financiera*, Banco de Mexico, <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/%7BFBA9B09-D285-B1CC-33A8-84E35347B970%7D.pdf> (accessed on 19 July 2021). [3]
- Banxico (2020), *Consideraciones sobre el proyecto de decreto de reformas a la Ley del Banco de México para que adquiriera moneda extranjera en efectivo, aprobado por el Senado de la República*, Comunicado de prensa. [70]
- Berniell, I. et al. (2021), "Motherhood and flexible jobs: Evidence from Latin American countries", *Research Department working papers*, No. 1698, CAF Development Bank Of Latinamerica. [30]
- Binz, R. et al. (2019), *A Report on the Implementation of Smart Grids in Mexico*, National Renewable Energy Laboratory, Golden, CO. [58]
- Chaloux, T. and Y. Guillemette (2019), "The OECD potential output estimation methodology", *Economics department working papers*, No. 1563, OECD, Paris. [2]
- Climate Action Tracker (2021), *Country Assessments: Mexico*, <https://climateactiontracker.org/countries/mexico/> (accessed on 20 October 2021). [53]
- Conasami (2021), *BOLETÍN No. 08/2021 - Comunicado de prensa*, Gobierno de México, <https://www.gob.mx/conasami/prensa/el-13-3-de-las-personas-remuneradas-y-asalariadas-que-laboran-una-jornada-completa-ganan-hasta-un-salario-minimo-segun-datos-del-censo-2020>. [44]
- Conasami (2019), *Evaluación de impacto: efectos del aumento del salario mínimo en la Zona Libre de la Frontera Norte*, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México. [45]
- CONEVAL (2021), *Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx (accessed on 19 July 2021). [43]
- Coneval (2021), *Medición multidimensional de la pobreza en México 2018 - 2020*, CONEVAL, Mexico. [38]
- De Loecker, J. and J. Eeckhout (2017), "The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications", *BER Working Paper 23687*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.. [27]
- Denis Figueroa and Alberto de la Fuente (eds.) (2018), *Poder de mercado y bienestar social*, Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), Ciudad de México, <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/10/Libro-CPC-PoderyBienestar-ver4.pdf> (accessed on 19 July 2021). [25]
- Égert, B. (2017), "The quantification of structural reforms: Extending the framework to emerging market economies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1442, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f0a6fdcb-en>. [1]

- Égert, B. and A. Vindics (2017), "Mark-ups and Product Market Regulation in OECD countries: what do the data whisper?", *mimeo*. [29]
- Esquivel, G. (2020), "Pandemia, Confinamiento y Crisis: ¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales?", in R. Cordera y E. Provencio (coords.) *Cambiar el Rumbo: El desarrollo tras la pandemia*, Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (UNAM), http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCD_Cambiarelrumbo.pdf (accessed on 19 July 2021). [41]
- Ethos (2021), *El impuesto predial: la oportunidad que todos dejan pasar*, Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. [9]
- Gonzalez Pandiella, A. and R. Tusz (forthcoming), "Measuring mark-ups in Mexico", *OECD Working Paper Series*. [28]
- Guillemette, Y. and D. Turner (2018), "The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060", *OECD Economic Policy Papers*, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b4f4e03e-en>. [69]
- Hacienda (2021), *Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondientes al ejercicio fiscal 2022*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México. [16]
- Hacienda (2020), *SDG Sovereign Debt Framework*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/ori/Espanol/SDG/UMS-SDG_Sustainable_Bond_Framework.pdf (accessed on 19 July 2021). [14]
- Hall, R. and C. Jones (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114/1, pp. 83-116, <https://web.stanford.edu/~chadj/HallJonesQJE.pdf> (accessed on 19 July 2021). [34]
- IDB (2021), *Addressing the Fiscal Costs of Population Aging in Latin America and the Caribbean, with Lessons from Advanced Countries*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., <http://dx.doi.org/10.18235/0003242>. [6]
- IEA (2019), *Status of Power System Transformation 2019: Power system flexibility*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/7c49400a-en>. [57]
- ILO (2020), *Women in business and management: improving gender diversity in company boards (voluntary targets vs quotas)*. [49]
- IMCO (2021), *Initiative to amend the Electric Industry Law: A setback for the electricity sector in Mexico*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Mexico City, https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/02/20200201_Press-release_Initiative-to-amend-the-Electric-Industry-Law-A-setback-for-the-electricity-sector-in-Mexico..pdf (accessed on 19 July 2021). [31]
- IMCO (2021), *Mujer En La Economía: los beneficios económicos de sumar a más trabajadoras.*, Instituto Mexicano para la Competitividad. [48]
- IMF (2020), *Mexico: 2019 Article IV. IMF Country Report.*, <http://www.imf.org>. [8]
- IMF (2019), *The Rise of Corporate Market Power*, Chapter 2 in *World Economic Outlook*. [68]

- Indesig (2021), *Análisis preliminar de resultados de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (2020) desde un enfoque de desigualdad y redistribución*, Instituto de Estudios sobre Desigualdad. [67]
- INEGI (2021), *Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVIED-ED) 2020*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [51]
- INEGI (2020), *Indicadores básicos de demografía de los negocios*. [66]
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2015), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", *Hague Journal on the Rule of Law* 2015 3:2, Vol. 3/2, pp. 220-246, <http://dx.doi.org/10.1017/S1876404511200046>. [65]
- Klapper, L. et al. (2006), "Entry regulation as a barrier to entrepreneurship", *Journal of Financial Economics*, Vol. 82, pp. 591-629, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jfineco.2005.09.006>. [24]
- Maravalle, A. (forthcoming), "Assessing the monetary policy transmission in Mexico", *OECD Working Paper Series*, OECD Working Paper Series, Paris. [19]
- Marten and K. Dender (2019), "The use of revenues from carbon pricing", *OECD Taxation Working Papers*, No. 43, OECD, Paris. [64]
- Ma, Y. and X. Lin (2016), "Financial development and the effectiveness of monetary policy", *Journal of Banking & Finance*, Vol. 68, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2016.03.002>. [21]
- Mésonnier, J. and B. Nguyen (2021), "Showing off cleaner hands: mandatory climate-related disclosure by financial institutions and the financing of fossil energy", *Working Paper Series*, No. 800, Banque de France, Paris. [4]
- Moody's (2021), *Rating Action: Moody's afirma las calificaciones de México en Baa1; mantiene perspectiva negativa*. Moody's Investors Service. [15]
- Muller, A. et al. (2021), "Analysis of the Budget Allocated to Environment and Climate Change in the PEF 2021", *IKI Alliance Mexico*, <https://iki-alliance.mx/en/analysis-of-the-budget-allocated-to-environment-and-climate-change-in-the-pef-2021/> (accessed on 22 October 2021). [62]
- OECD (2021), *Green Growth Indicators*, OECD publishing, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=green_growth (accessed on 21 October 2021). [59]
- OECD (2021), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Two-Year Follow-Up Report Mexico*, OECD, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/mexico-phase-4-follow-up-report.pdf> (accessed on 19 July 2021). [35]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Chile 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/79b39420-en>. [13]
- OECD (2021), *OECD Integrity Review of the State of Mexico: Enabling a Culture of Integrity*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/daee206e-en>. [36]
- OECD (2021), *OECD Responsible Business Conduct Policy Reviews: Mexico*. [37]

- OECD (2021), *One year of SME and entrepreneurship policy responses to COVID-19: Lessons learned to “build back better”*, OECD, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/one-year-of-sme-and-entrepreneurship-policy-responses-to-covid-19-lessons-learned-to-build-back-better-9a230220/> (accessed on 19 July 2021). [32]
- OECD (2021), *Show me the Money : Pay Transparency Policies to Close the Gender Wage Gap*, OECD Publishing. [50]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/250240ad-en>. [39]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2e0fea6c-en>. [7]
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Mexico 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a536d00e-en>. [10]
- OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>. [46]
- OECD (2019), *Supplement to Taxing Energy Use 2019: Country Note - Mexico*, OECD publishing, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-energy-use-mexico.pdf> (accessed on 26 October 2021). [55]
- OECD (2018), “Strengthening SMEs and entrepreneurship for productivity and inclusive growth”, *Key Issues Paper: SME Ministerial Conference*, OECD Publishing. [23]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en. [22]
- OECD (2017), *OECD Telecommunication and Broadcasting Review of Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278011-en>. [26]
- OECD (2017), *Public Procurement Review of Mexico’s PEMEX: Adapting to Change in the Oil Industry*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268555-en>. [18]
- OECD (2017), *Services Trade Policies and the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264275232-en>. [33]
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eco_surveys-mex-2015-en.pdf?expires=1537970196&id=id&accname=ocid84004878&checksum=DDCE1C2A609749016028875F2DD5A9CD. [63]
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*, OECD Publishing, Paris. [71]
- OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>. [17]
- OECD (2015), *OECD Territorial Reviews: Valle de México, Mexico*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264245174-en>. [60]
- OECD (2013), “Economic Survey: Mexico 2013”. [11]

- OECD (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, Education and Training Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264032606-en>. [52]
- Pesaran, M., Y. Shin and R. Smith (2001), “Bounds testing approaches to the analysis of level relationships”, *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 16/3, <http://dx.doi.org/10.1002/jae.616>. [20]
- Semarnat (2020), *Contribución Determinada a nivel Nacional: México. Actualización 2020*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. [54]
- Turroques, L. and A. Gonzalez Pandiella (forthcoming), “Assessing the impact of economic reforms on inequality and poverty in Mexico: a simulation experiment”, *OECD Working Paper Series*, OECD, Paris. [40]
- UNDP (2016), *Ecological fiscal transfers*, <https://www1.undp.org/content/dam/sdfinance/doc/ecological-fiscal-transfer> (accessed on 26 February 2016). [12]
- UN and ECLAC (2020), *Costs, returns, and effects of a universal, free, and quality child care system in Mexico*, Naciones Unidas Mexico, ECLAC and UN Women, https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/diciembre%202020/twopa ger_cepai_onumujeres_esp.pdf?la=es&vs=2542 (accessed on 11 October 2021). [42]
- Vaeza, M. (2020), “Addressing the Impact of the COVID-19 Pandemic on Violence Against Women and Girls”, *United Nations*, <https://www.un.org/en/addressing-impact-covid-19-pandemic-violence-against-women-and-girls> (accessed on 22 October 2021). [47]
- Windisch, S. et al. (2021), *Decarbonising Transport in Latin America cities: Policy Review*, IDB and WorldBank report. [61]
- Woetzel, N. et al. (2017), “Bridging infrastructure gaps: Has the world made progress?”, McKinsey Global Institute. [5]

2 Ampliar el acceso a servicios financieros para impulsar el crecimiento y reducir las desigualdades

Alessandro Maravalle, OCDE

Alberto Gonzalez Pandiella, OCDE

El acceso a los servicios financieros formales en México es particularmente bajo. Además, difiere considerablemente en función del nivel de ingresos y del género, así como entre zonas rurales y urbanas y entre las distintas regiones. El acceso de las Pymes al crédito bancario es reducido y ello dificulta su capacidad para crecer e innovar. El uso de dinero en efectivo y de crédito informal sigue estando muy extendido, sobre todo en zonas rurales, donde la infraestructura financiera está menos desarrollada. La difusión de los servicios financieros digitales avanza lentamente, pero sigue siendo escasa, obstaculizada por un nivel relativamente bajo de conocimientos financieros y la existencia de una brecha digital. La ampliación del acceso al financiamiento permitiría a los hogares mexicanos invertir en educación y salud, gestionar mejor los reveses en los ingresos evitando fluctuaciones en el consumo. También permitiría a las empresas mexicanas invertir más, elevar la productividad y crear empleos formales. En particular, se beneficiarían los hogares con bajos ingresos, las pequeñas empresas y las regiones más desfavorecidas, ya que les abriría nuevas oportunidades económicas. El fomento de la competencia en el sector bancario facilitaría el acceso de las Pymes al crédito, al reducir los márgenes de intermediación. La mejora del marco regulatorio del sistema financiero contribuiría a elevar la competencia y la calidad de los servicios financieros. Todavía no se ha materializado el potencial del sector fintech, que aumentaría aún más la competencia y haría llegar los servicios financieros a segmentos más amplios de la población. Reforzar la educación financiera y la alfabetización digital facilitaría un uso mejor y más amplio de los servicios financieros tradicionales y digitales.

México presenta un gran margen para mejorar la profundización financiera y potenciar el acceso al financiamiento. A pesar de las recientes mejoras, el país padece problemas estructurales que han retrasado históricamente su desarrollo financiero, como bajos niveles de alfabetización financiera, un amplio sector informal, un costoso sistema de ejecución de garantías y desconfianza en el sector bancario. El acceso a los servicios financieros es muy desigual en función de los niveles de ingresos o del género, así como entre las zonas rurales y urbanas y entre los estados. Aproximadamente uno de cada ocho municipios de México ni siquiera tiene un punto de servicio financiero, aunque la mayoría de ellos se encuentran en zonas rurales con baja densidad de población. Si bien el 92% de la población adulta tiene acceso a una sucursal bancaria, en algunos estados esta proporción es significativamente menor; así, por ejemplo, es de un 56% en Oaxaca, un 62% en Tlaxcala y un 77% en Puebla. Las disparidades regionales han disminuido, pero se siguen apreciando al considerar el acceso a un punto de servicio financiero. Si bien alrededor del 98% de la población tiene acceso a un punto de servicio financiero, la proporción es tan solo del 81% en Oaxaca, el 93% en Chiapas y el 94% en Yucatán. La brecha de género sigue siendo importante en el acceso a algunos servicios financieros, como el ahorro para la jubilación.

Un mejor acceso a los servicios financieros y la profundización de los mercados financieros pueden contribuir a impulsar el crecimiento, promover la creación de empleo y reducir las desigualdades (OECD, 2017^[1]; OECD, 2019^[2]). El aumento de la profundización (por ejemplo, el tamaño del crédito bancario al sector privado y de los mercados de valores de renta fija y variable) y el acceso a productos financieros están positivamente correlacionados con el crecimiento económico (OECD/The World Bank, 2012^[3]; Sahay et al., 2015^[4]; Dabla-Norris et al., 2015^[5]). La inclusión financiera puede ser especialmente beneficiosa para las economías emergentes, dado que un aumento de su nivel parece presentar una correlación lineal positiva con el crecimiento (Sahay et al., 2015^[4]). También se asocia a un fuerte descenso de la desigualdad de ingresos y de las tasas de pobreza en los países que se encuentran en fases intermedias y avanzadas de desarrollo financiero, siempre y cuando el ritmo de expansión del crédito no provoque inestabilidad financiera (Rajan, 2005^[6]) debido a deficiencias en la regulación y la supervisión (Mehrotra and Yetman, 2015^[7]).

A medida que el acceso a los servicios financieros se extiende a una mayor parte de la población, y deja de estar restringido a las personas acomodadas, tiende a beneficiar más a hogares de bajos ingresos (Greenwood and Jovanovic, 1990^[8]; Clarke, Xu and Zou, 2006^[9]; Jahan and McDonald, 2011^[10]), permitiéndoles invertir en educación, salud y oportunidades de negocio, y gestionar mejor los reveses en los ingresos evitando fluctuaciones en el consumo, contribuyendo así a evitar la pobreza. Como la gran mayoría de los hogares pobres trabajan en el amplio sector informal, facilitar la inclusión financiera es un componente de una estrategia integral necesaria para reducir la informalidad en México (como se analiza con más detalle en el capítulo 1 de este estudio).

Generalizar el acceso al financiamiento también ofrece importantes sinergias con otros objetivos de las políticas gubernamentales. Puede respaldar la transición hacia una economía con menos emisiones de carbono, al brindar al sector privado mejores oportunidades de financiamiento para invertir en tecnologías ecológicas que contribuyan a dar respuesta a los retos de mitigación y adaptación al cambio climático. Impulsar la inclusión financiera también puede servir de apoyo a las políticas de protección social, al facilitar el acceso a productos financieros que estén en sintonía con las posibilidades y necesidades de la población más vulnerable. Además, un mejor acceso al financiamiento puede contribuir a reducir las desigualdades de género en salarios y tasa de actividad, que son grandes en México (véase el capítulo 1). Un mayor acceso a los servicios financieros digitales puede fomentar el espíritu empresarial de las mujeres, especialmente en actividades digitales.

En este capítulo se describen los principales obstáculos al desarrollo de los mercados financieros en México y se exponen distintas políticas disponibles para abordarlos. Asimismo, se comentan factores complementarios para el desarrollo financiero, como las reformas para mejorar la competencia entre instituciones financieras y otras reformas económicas. Por ejemplo, la ampliación de la cobertura de Internet fomentaría la banca móvil y ayudaría a reducir las desigualdades regionales. Elevar la inclusión

financiera también requiere un equilibrio entre las políticas gubernamentales y la iniciativa del sector privado. El papel del gobierno también consiste en facilitar un entorno regulatorio favorable que fomente la competencia y el crecimiento, así como instituciones de supervisión fuertes e independientes que mantengan los riesgos financieros bajo control. Es crucial encontrar un buen equilibrio entre profundización financiera, estabilidad financiera y controles de protección del consumidor. El sector privado, por su parte, puede aprovechar la innovación tecnológica y desarrollar nuevos productos y modelos de negocio para apoyar la inclusión financiera.

El acceso a los servicios financieros por parte de empresas y particulares es bajo

En los principales indicadores de inclusión financiera, México ocupa una posición baja en comparación con las economías avanzadas y otros países de la región (Gráfico 2.1). Por ejemplo, la proporción de adultos que dispone de una cuenta bancaria es reducida y también lo es el número de sucursales bancarias por cada 100.000 adultos. Solo alrededor del 47% de la población de entre 18 y 79 años era titular de una cuenta bancaria en México en 2018, un porcentaje inferior al de otros países de la región miembros de la OCDE, como Costa Rica (68%) y Chile (74%).

Los indicadores de profundidad financiera, como los créditos bancarios a los hogares y los depósitos bancarios como porcentaje del PIB, ofrecen un panorama similar (Gráfico 2.2). El tamaño del crédito bancario al sector privado a nivel nacional también es bajo en México; en 2021, representa en torno al 31,4% del PIB, un nivel inferior al de Brasil (38%), Colombia (45%), Costa Rica (55%) y Chile (100%), y al que cabría esperar teniendo en cuenta los parámetros económicos fundamentales de México (Herman and Klemm, 2019^[11]).

La inclusión financiera puede promover la diversificación de las economías regionales (Acemoglu and Zilibotti, 1997^[12]) así favoreciendo un mayor crecimiento regional y la convergencia económica entre regiones (Porter, 2003^[13]; Hausmann et al., 2014^[14]; BANXICO, 2015^[15]; BANXICO, 2018^[16]). El acceso a los servicios financieros a nivel regional en México muestra una correlación positiva con el crecimiento (Gráfico 2.3, Panel A) y negativa con la pobreza (Gráfico 2.3, Panel B). Aumentar la inclusión financiera podría entonces ayudar a reducir las disparidades regionales entre los estados mexicanos, que son grandes y persistentes (Recuadro 2.2). Sin embargo, establecer una relación de causalidad entre inclusión financiera, crecimiento y desigualdad es complicado debido a la limitada disponibilidad de datos y a que las políticas destinadas a promover la inclusión financiera son muy recientes (Demirguc-Kunt, Klapper and Singer, 2017^[17]).

México creó en 2011 el *Consejo Nacional de Inclusión Financiera*, y en 2016 la *Política Nacional de Inclusión Financiera*, posteriormente actualizada en 2020, que establece objetivos y medidas de política para aumentar el acceso a servicios financieros (cuentas bancarias, crédito, seguros y ahorro para la jubilación), en particular de los hogares de bajos ingresos, promover la educación financiera, una mejor salud financiera y un uso efectivo de los servicios financieros, impulsar la competencia en los mercados financieros y elevar la protección de los consumidores de productos financieros. Se han tomado diversas medidas para ampliar la oferta de servicios financieros a un mayor número de empresas y hogares mexicanos, así como para elevar su calidad, tales como la creación de alrededor de 10 millones de cuentas bancarias para los beneficiarios de transferencias de las administraciones públicas, el establecimiento de una plataforma de pago digital *Cobro Digital* (CoDi) para facilitar los pagos digitales y la creación del Banco del Bienestar dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2020-24* (Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Esfuerzos recientes en forma de políticas para impulsar el acceso a los servicios financieros

Inclusión financiera

- Las personas con edades comprendidas entre 15 y 17 años ahora pueden abrir su primera cuenta de débito y actuar como titulares. Los jóvenes pueden recibir transferencias de programas sociales a través de estas cuentas sin la intervención de representantes. A septiembre de 2021, se habían abierto unos 3.5 millones de cuentas bancarias.
- En 2020, se habían creado un total de 10 millones de cuentas bancarias para los beneficiarios de transferencias gubernamentales, la mayoría de ellas entre 2015 y 2020. Varios programas gubernamentales promueven indirectamente la inclusión financiera mediante la creación de cuentas bancarias para los beneficiarios de estos programas, entre los que destacan "Jóvenes Construyendo el Futuro" y "Programas para el Bienestar de las Personas Mayores".
- Con el fin de llevar los servicios financieros a las zonas más remotas, se están construyendo 2.700 sucursales del Banco del Bienestar en todo el país y se está trabajando para garantizar la conectividad en las poblaciones más pequeñas (menos de 5.000 habitantes). El Banco del Bienestar tiene como objetivo promover la inclusión financiera, facilitando el acceso a los servicios financieros, especialmente entre los grupos vulnerables. Asimismo, facilita el acceso a varios programas sociales federales. El Banco del Bienestar suspendió la concesión de créditos en agosto de 2021, tras una fuerte alza en el impago de créditos.
- Puesta en marcha de un Programa de Banca para Migrantes, cuyo objetivo es que los mexicanos que viven en el extranjero puedan abrir una cuenta bancaria de forma remota en México (a través del Banco del Bienestar) y enviar transferencias de dinero a sus familiares de forma segura y con comisiones y costos de intermediación reducidos.
- Incorporación de criterios de inclusión financiera, financiamiento sostenible y perspectiva de género en la Evaluación del Desempeño de Instituciones de Banca Múltiple que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora cada año.
- Creación de la plataforma Cobro Digital (CoDi) para promover el uso de servicios de pagos digitales. En octubre de 2021, había unos 10,8 millones de cuentas activadas para utilizar la CoDi. Es necesario tener un teléfono inteligente y una cuenta bancaria para hacer uso de CoDi.

Profundización financiera

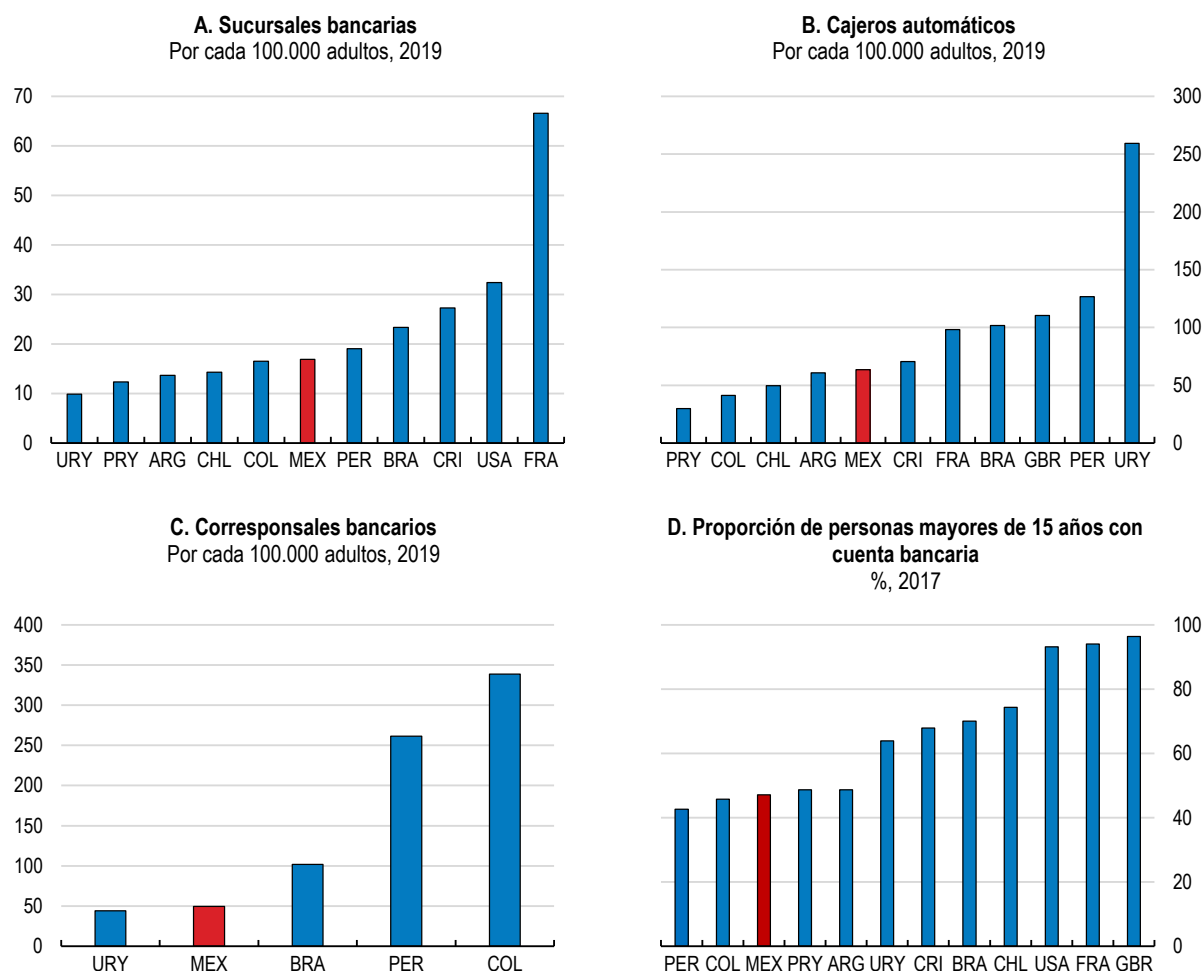
- Desde 2019, es posible obtener créditos asociados a la nómina en cualquier banco. Este mecanismo permite a los trabajadores utilizar las cuentas bancarias donde tienen domiciliadas sus nóminas como fuente de pago para todo tipo de créditos otorgados por cualquier institución financiera, en virtud de una arquitectura abierta. Con esta medida se pretende ampliar el acceso a la oferta de crédito y en mejores condiciones.
- Mayor flexibilidad en el régimen que regula las opciones de inversión de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores). El objetivo que persigue esta iniciativa es facilitar que las Afores puedan diversificar mejor sus inversiones e invertir en proyectos de infraestructura productiva.
- Fortalecimiento de los incentivos para la incorporación de empresas a la Bolsa Mexicana de Valores. Algunos de estos son una reducción de la tasa que grava las ganancias de las salidas a bolsa en el impuesto sobre la renta o la armonización del tratamiento fiscal aplicado a los inversores nacionales en bonos corporativos con el que reciben los inversores internacionales.

- Las instituciones financieras, incluidas las Afores, están autorizadas a dar y recibir en préstamo los valores emitidos por empresas.

Reforma financiera de 2021

- Con el fin de ampliar la cobertura de la infraestructura financiera, en septiembre de 2021 se simplificó el proceso de autorización de corresponsales bancarios; comercios al por menor que prestan servicios financieros en nombre de algún banco sin ser sucursales de este.
- En julio de 2021 se redujeron las ponderaciones para calcular el requisito de capital por riesgo de crédito para Pymes y otras empresas, así como para la cartera de créditos hipotecarios y al consumo, con el fin de fomentar el crédito y la reactivación económica.
- En julio de 2021 se publicó una medida regulatoria para promover el acceso de las mujeres al crédito. Según las estadísticas de tasas de morosidad, las mujeres tienen mejor historial en el pago de créditos. El cambio introducido en la regulación consiste en un ajuste en el cálculo de las reservas preventivas correspondientes a los créditos otorgados a mujeres.

Gráfico 2.1. México ocupa un lugar bajo en la clasificación de acceso a servicios financieros formales

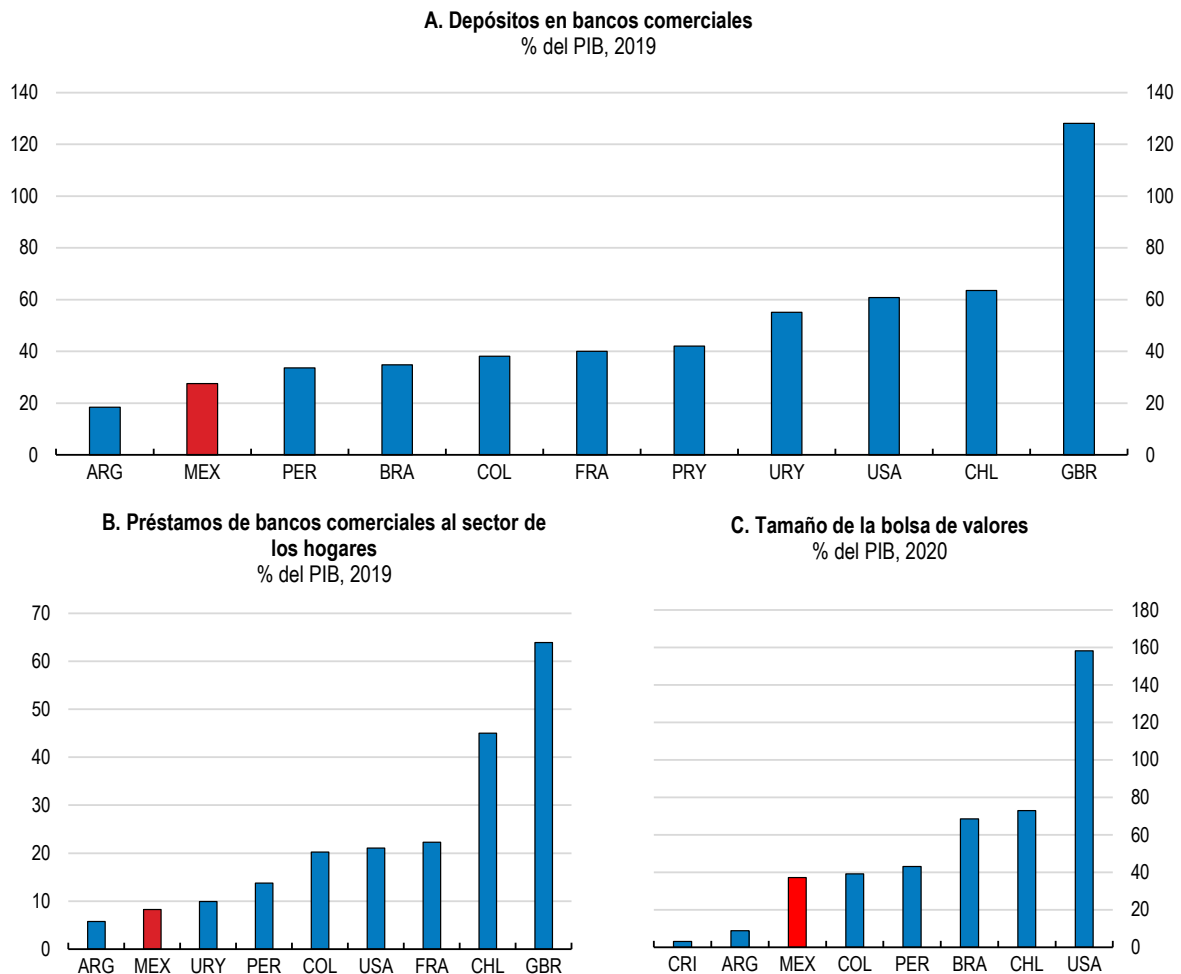


Nota: Paneles A, B y C: los datos de México se refieren a 2021. Panel D: los datos de México se refieren a 2018 y corresponden a la población adulta con edades comprendidas entre 18 y 79 años; los datos para los otros países corresponden a la población con edades de 15 años o más.

Fuente: Encuesta de Acceso Financiero del FMI; base de datos Global Findex 2017 del Banco Mundial; Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2018; Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) 2021.

StatLink  <https://stat.link/vp87rk>

Gráfico 2.2. La profundización financiera es escasa

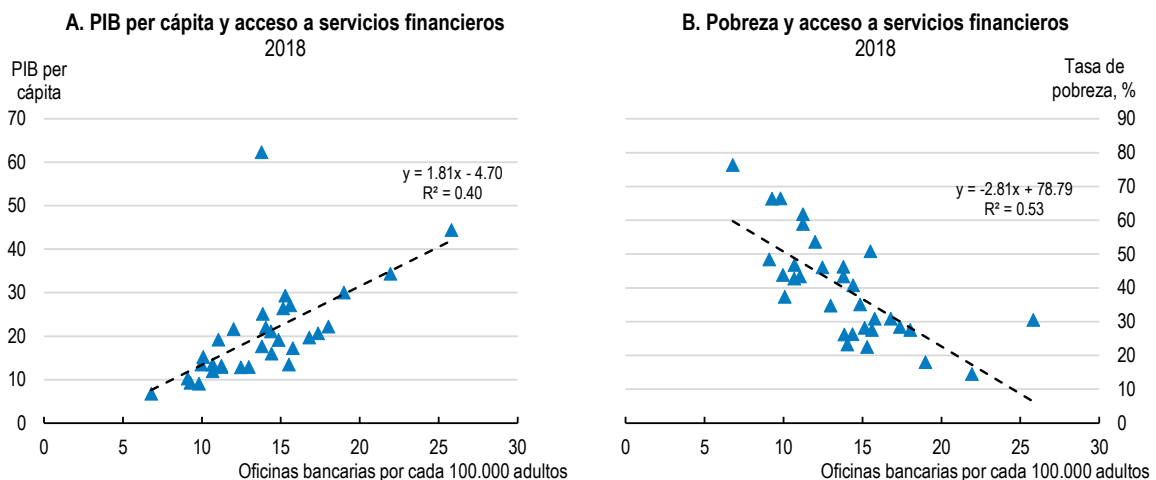


Nota: Panel A: los datos de México se refieren a 2021.

Fuente: Encuesta de Acceso Financiero del FMI; Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

StatLink <https://stat.link/a4iv0u>

Gráfico 2.3. Un acceso más amplio a los servicios financieros a nivel regional se asocia con mayor crecimiento y menor pobreza regional



Nota: Panel A: El PIB per cápita está expresado en USD constantes de 2015 ajustados a la PPA.

Fuente: CNBV; Estadísticas regionales de la OCDE; y CONEVAL.

StatLink <https://stat.link/wize83>

Recuadro 2.2. Las disparidades económicas regionales en México son grandes y persistentes

Las brechas económicas regionales en México son las más grandes de los países de la OCDE (Gráfico 2.4, Panel B). El promedio del PIB real per cápita de las tres regiones no petroleras a la cabeza de la clasificación (Ciudad de México, Nuevo León y Baja California Sur) es más de cuatro veces superior al de las tres regiones a la cola (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) (Gráfico 2.4, Panel A).

Aunque México ha aumentado significativamente su integración en la economía mundial durante las dos últimas décadas, gracias a un marco macroeconómico sólido que le ha proporcionado estabilidad macroeconómica, no todas las regiones se han beneficiado por igual. Las regiones en el Norte y Centronorte se han beneficiado considerablemente de la inversión extranjera directa y de una mayor integración en el comercio internacional, y ahora albergan centros manufactureros competitivos. Así, las exportaciones de manufacturas de estas regiones son mayores que las del resto de América Latina en conjunto.

México también cuenta con regiones petroleras relativamente prósperas, como Campeche y Tabasco en el Sureste, y con dinámicos centros tecnológicos en Guadalajara (Jalisco), conocido como el Silicon Valley latinoamericano, y Tijuana (Baja California). Al mismo tiempo, las regiones del Suroeste presentan un desarrollo económico más débil y tasas de pobreza extremadamente altas (por encima del 60%).

Gráfico 2.4. Las brechas regionales en México son las más grandes entre los países de la OCDE



Nota: Panel B - Al delimitar las regiones con el PIB per cápita en el 20% superior e inferior se considera a aquellas con el mayor/menor PIB per cápita hasta alcanzar el equivalente al 20% de la población nacional. Basado en los valores del PIB per cápita expresados a precios constantes de 2015, utilizando deflatores nacionales de la OCDE y convertidos en dólares constantes ajustados a la paridad de poder adquisitivo (PPA) tomando 2015 como año de referencia. 2008-2018, excepto el último año disponible para COL, LVA, LTU, NZL y CHE: 2017; JPN: 2016. Los países están clasificados en orden ascendente del ratio de 2018.

Fuente: INEGI y estadísticas regionales de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/w7o3id>

Impulsar el acceso al financiamiento de las empresas

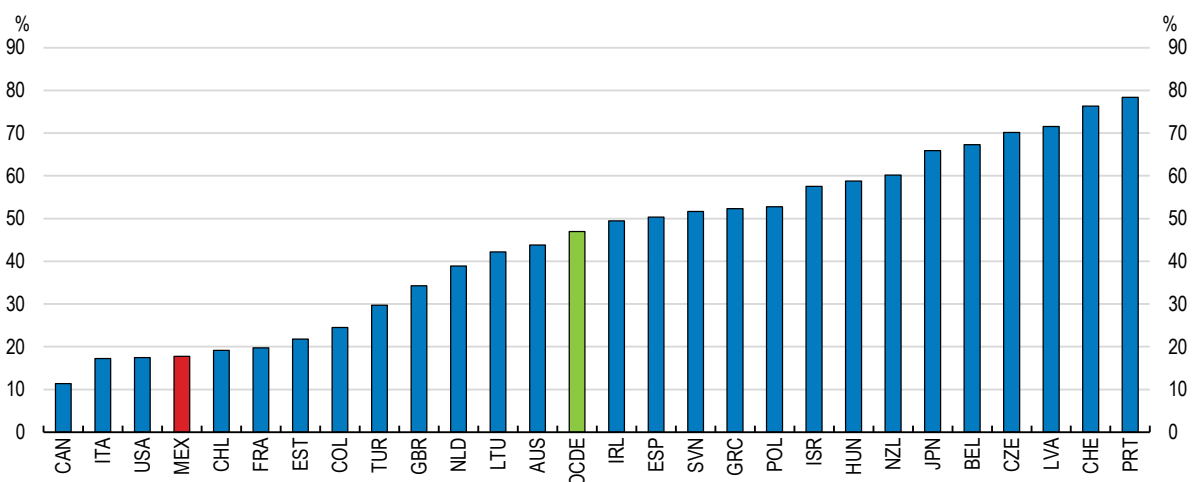
Mejorar el acceso al crédito bancario

En México, las Pymes representan el 99,7% de todas las empresas, el 62,6% del empleo del sector privado y el 35,2% del producto nacional bruto (OECD, 2018^[18]). Los programas de garantías de crédito facilitan el acceso de las Pymes al crédito en México. Alrededor del 45% de todo el crédito otorgado por los bancos comerciales a Pymes en 2020 estaba avalado con garantías otorgadas por el banco de desarrollo Nacional Financiera y, en el caso de las empresas orientadas a la exportación, por el Banco Nacional de Comercio Exterior. Sin embargo, el acceso de las Pymes al crédito bancario es inferior al promedio de los países de la OCDE y de pares regionales, como Colombia y Chile (Gráfico 2.5). Un mejor acceso a los servicios financieros potenciaría la creación y el crecimiento de empresas, beneficiando especialmente a las empresas pequeñas y de nueva creación (Guiso, Sapienza and Zingales, 2004^[19]). Mercados financieros más profundizados e inclusivos, en la medida que alivian las restricciones financieras, tienden a ayudar en particular a las Pymes a conseguir un mayor crecimiento (Rajan and Zingales, 1998^[20]). En los sistemas financieros subdesarrollados, aumentar el acceso de las Pymes al financiamiento también contribuye a reducir la desigualdad (Banerjee and Duflo, 2005^[21]), ya que el acceso desigual al crédito constituye un obstáculo de cara a las oportunidades económicas y la actividad empresarial. El desarrollo financiero, al ayudar a los empresarios pobres sin garantías a acceder al crédito, apoya su formalización.

Un elevado margen de intermediación (Gráfico 2.6, Panel A), muy por encima del observado en Chile o en otros países de la OCDE, es una de las principales barreras de acceso al crédito para las Pymes. El diferencial entre los tipos de interés de los créditos para Pymes y para grandes empresas también es relativamente alto (Gráfico 2.6, Panel B). Las dificultades de financiamiento son uno de los principales obstáculos para el crecimiento de las Pymes en los sistemas financieros subdesarrollados (Beck and Maksimovic, 2005^[22]), y dificultan la formalización, ya que los empresarios que no consiguen financiamiento tienden a operar en el sector informal (Banerjee and Duflo, 2005^[21]). El acceso al crédito bancario también puede ser especialmente difícil para las empresas jóvenes e innovadoras que no disponen de garantías o un historial de crédito. Aumentar la inclusión financiera de las Pymes sería particularmente relevante en los estados del Sur, donde ayudaría a frenar la pobreza y ofrecería nuevas oportunidades económicas.

Gráfico 2.5. El acceso de las Pymes al crédito bancario es relativamente bajo

% del total de créditos concedidos a empresas, 2019

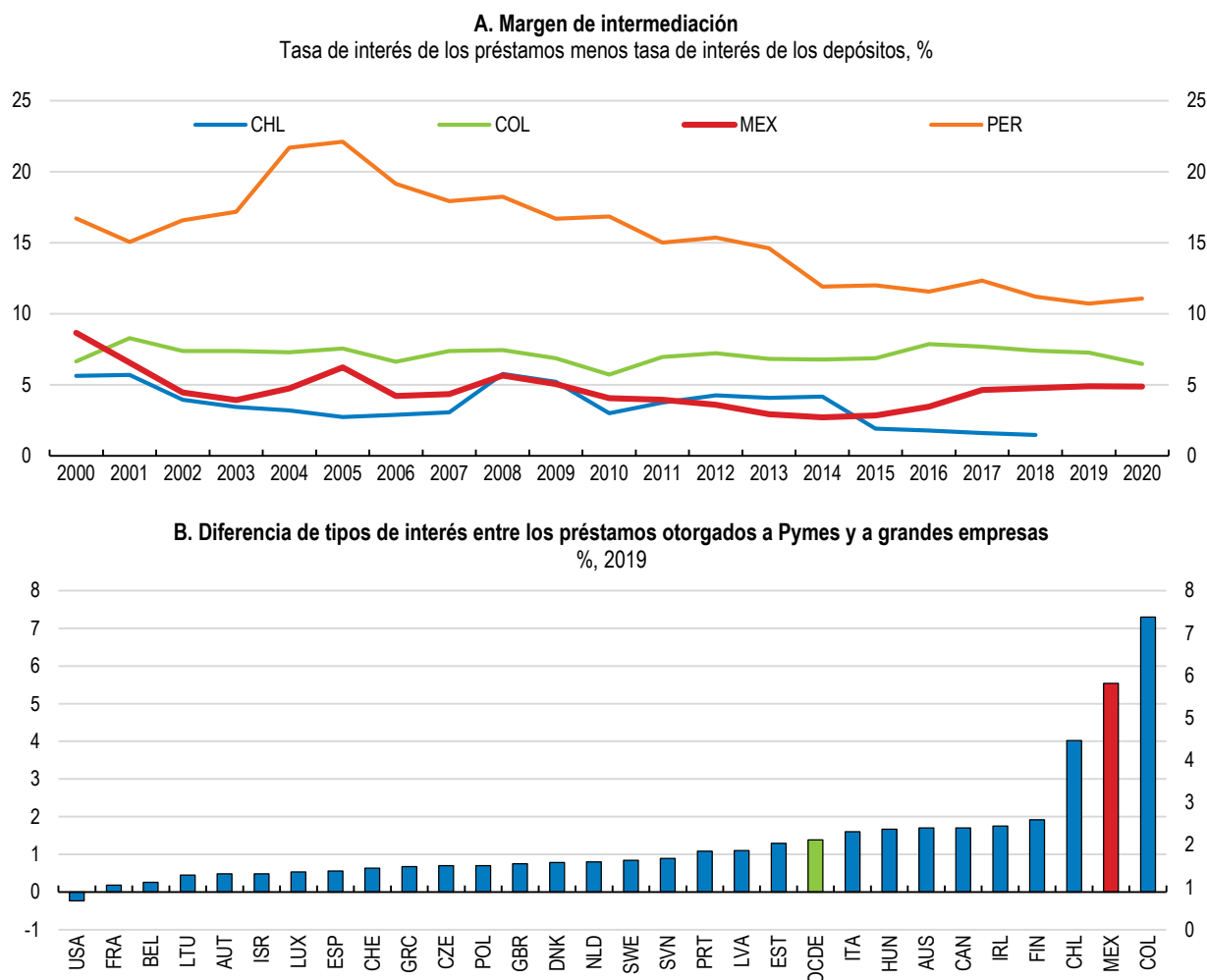


Fuente: OCDE, Financiamiento de Pymes y emprendedores: un marcador de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/0jqowg>

El elevado margen de intermediación puede indicar que la competencia en el crédito bancario es escasa. Los tres mayores bancos poseen más del 50% de todos los activos bancarios (OECD, 2019^[21]) y la concentración de mercado en el sector bancario, que tiende a estar inversamente relacionada con el grado de competencia en el mercado, se ha mantenido estable desde 2016 (Gráfico 2.7). Una reforma financiera de 2014 mejoró el nivel general de competencia en el sector bancario mexicano durante unos años, pero algunos grandes bancos han aumentado su poder de mercado desde entonces (Bátiz-Zuk and Lara Sánchez, 2021^[23]). Según la evidencia empírica, los bancos con mayor poder de mercado suelen prestar a tasas de interés más altas, especialmente si el crédito va dirigido a micro y pequeñas empresas, así como a empresas ubicadas en regiones centrales y del sur (Cañon, Cortes and Guerrero, 2020^[24]). La concentración del mercado es relativamente alta en el caso del crédito hipotecario y al consumo, y baja en el mercado de créditos a empresas (Gráfico 2.7). La concentración de mercado también es elevada en el segmento de tarjetas de crédito (Téllez-León and Venegas-Martínez, 2019^[25]). Las fintechs tienen un gran potencial para promover una mayor competencia y el acceso al crédito de las Pymes (véase Acelerar el desarrollo de los mercados financieros digitales).

Gráfico 2.6. Los márgenes de intermediación son elevados



Nota: Panel A: El margen de intermediación se define como la diferencia entre la tasa de interés media de los créditos y la de los depósitos bancarios.

Fuente: Banco Mundial y OCDE (2017), Financing SMEs and Entrepreneurs 2017: An OECD Scoreboard.

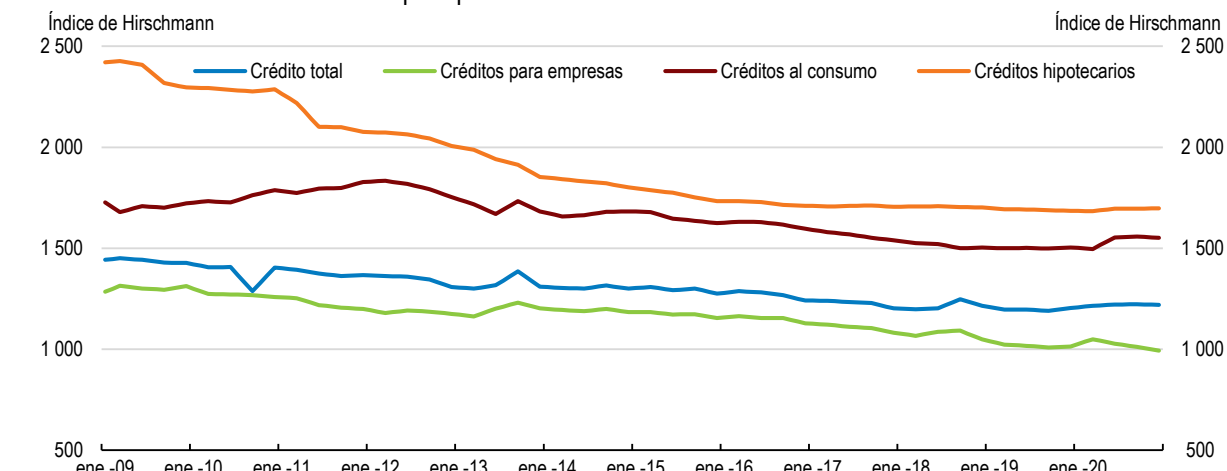
StatLink  <https://stat.link/7rqd1g>

Las asimetrías de información entre prestamistas y prestatarios también pueden explicar los elevados márgenes de intermediación. Las infraestructuras de información para la evaluación del riesgo crediticio, como los burós de crédito, los registros o los depósitos de datos, pueden reducir el grado de riesgo percibido y ayudar a los prestamistas a identificar oportunidades de inversión. En México, hay tres sociedades encargadas de recopilar información sobre el historial crediticio de empresas y particulares (burós de crédito), y dos de ellas pertenecen al mismo grupo económico. La autoridad de la competencia ha detectado prácticas anticompetitivas entre estas sociedades. Por ley, estas están obligadas a compartir la información del historial crediticio que recopilan con las demás sociedades de información crediticia, pero las pertenecientes al mismo grupo no lo han hecho, para proteger así su posición de monopolio (COFECE, 2019^[26]). Garantizar que todos los prestamistas puedan acceder a la información de los historiales crediticios de forma exhaustiva y en condiciones equitativas, puede reducir las asimetrías de información y los márgenes de intermediación. La experiencia en Estados Unidos, Argentina y Brasil (OECD, 2019^[27]) atestigua que, cuando se intercambia más información y se pone a disposición de los prestamistas, las tasas de impago caen y se cobran menores márgenes a los prestatarios. La implementación de la propuesta planteada en 2019 por el Banco Central de México de modificar algunas disposiciones regulatorias para que se comparta un conjunto más amplio de datos con las sociedades de información crediticia, actualmente en revisión, representaría una mejora significativa.

Promover el acceso al crédito de empresas o trabajadores del sector informal es un reto muy importante, ya que suelen carecer de historial crediticio. El uso de fuentes de información no tradicionales, como el historial de pagos, el uso y abono de servicios públicos, las actividades en línea o el historial de los móviles, podría permitir la inclusión de empresas informales en los registros de crédito y aumentar así su acceso al crédito (WorldBank, 2011^[28]). Por esta vía prometedora, México tal vez podría reforzar la información sobre este amplio segmento de potenciales prestatarios. Un primer paso podría ser la generación de información crediticia a partir del historial de pagos obtenido de los registros de proveedores de servicios públicos, como el agua o la electricidad. Ampliar los datos disponibles y facilitar el intercambio de información, mediante la promoción del desarrollo y la difusión de herramientas de digitalización para el análisis del riesgo de crédito, ofrecen la posibilidad de reducir las asimetrías de información en el mercado de crédito. Las fintechs tienen un gran potencial para promover el desarrollo de estrategias innovadoras de banca abierta y así reducir los costos de llegar a nuevos clientes, como microempresas y pequeñas empresas insuficientemente atendidas, y de evaluar su riesgo crediticio, lo cual se traduciría en un mayor acceso al financiamiento.

Gráfico 2.7. La concentración en el sector bancario se ha mantenido estable desde 2016

Concentración en el sector bancario por tipo de crédito



Nota: El índice de Hefindhal-Hirschmann (HHI) es un indicador de la concentración del mercado. El HHI oscila entre 0 y 10.000, y los valores más altos indican mayor concentración del mercado. La autoridad mexicana de competencia considera que un mercado está muy concentrado cuando tiene un HHI superior a 2.000.

Fuente: Boletines estadísticos de la CNBV; cálculos de la OCDE.

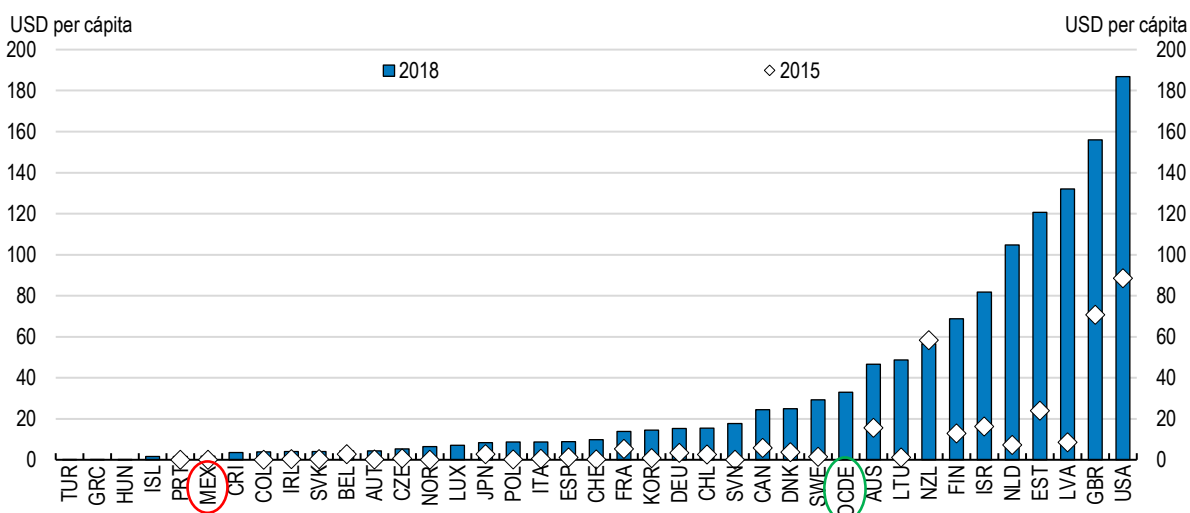
StatLink  <https://stat.link/nh5g81>

Ampliar las fuentes de financiamiento

Desarrollar el financiamiento no bancario también puede proporcionar financiamiento adicional a las empresas y hacer que el sistema financiero mexicano sea más equilibrado y propicio para la iniciativa empresarial. El denominado crowdsourcing (innovación colaborativa) es una potencial fuente de financiamiento, especialmente para nuevas empresas. Es parte del mercado de financiamiento alternativo en línea, que está creciendo a gran velocidad (OECD, 2020^[29]), aunque aún es reducido en México en comparación con otros países (Gráfico 2.8). Otros instrumentos de financiamiento alternativos podrían resultar adecuados y de interés para determinados segmentos de empresas, en función de su perfil de riesgo-rentabilidad, de la fase del ciclo de vida en que se encuentren, de su tamaño y sus capacidades financieras. Las modalidades de financiamiento basadas en activos (línea de crédito basada en activos, factoring, financiamiento de órdenes de compra, leasing), que se otorgan en función del valor de liquidación del activo subyacente y no de la solvencia de la empresa, pueden ser una alternativa para empresas con un historial crediticio limitado y sin garantías, empresas con una sólida cartera de clientes pero con una elevada inversión en intangibles o empresas de alto riesgo y sin transparencia informativa. El banco de desarrollo, *Nacional Financiera*, ofrece un servicio de factoring a través del programa Cadenas Productivas, destinado al descuento de cuentas por cobrar de Pymes; el monto de las operaciones ascendió a aproximadamente un 0,8% del PIB en 2020.

Otros instrumentos de deuda, como la deuda corporativa o los bonos garantizados, podrían ser adecuados para empresas de tamaño mediano y grande, con ingresos estables y baja volatilidad de los flujos de caja, que necesiten emprender inversiones y quieran evitar que se diluya la propiedad y el control. Las inversiones realizadas por los denominados "business angels" pueden ser una alternativa para empresas innovadoras de reciente creación, que precisen inversión y competencias para desarrollar un negocio. Mantener una postura regulatoria flexible para permitir que las fuentes de financiamiento alternativas satisfagan la evolución en el tiempo de las necesidades del mercado contribuiría a aumentar su relevancia. La opción de regular el crowdfunding a través de regulación secundaria, tal y como establece la Ley FinTech de 2018, va en la buena dirección, siempre y cuando las instituciones encargadas de establecer la regulación cuenten con los recursos adecuados para adaptarla de forma efectiva y rápida a las necesidades del mercado.

Gráfico 2.8. La financiación alternativa en línea está poco desarrollada

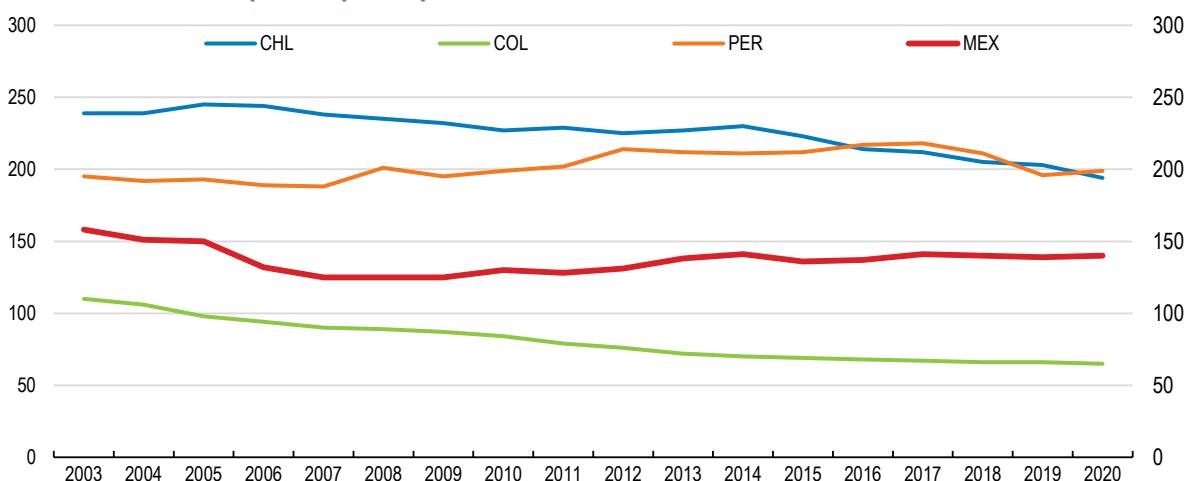


Fuente: Cambridge Centre for Alternative Finance (2020), The Global Alternative Finance Market Benchmarking Report; G. Cornelli et al. (2020), "Fintech and big tech credit: a new database", Documento de trabajo N° 887 del BPI.

StatLink <https://stat.link/h8pevu>

México también debería promover las salidas a Bolsa y las iniciativas de capital riesgo para ampliar el mercado de financiamiento para empresas. Un mayor desarrollo del mercado bursátil y del capital riesgo puede contribuir a un mayor avance de la economía, por ejemplo, ayudando a las empresas manufactureras del Norte y del Centronorte a mantener sus ventajas competitivas internacionales, a ascender en las cadenas de valor mundiales y a responder a los retos que plantean la automatización o la digitalización. El número de empresas que cotizan en el mercado bursátil es inferior al de otros países de la región como Chile y Perú (Gráfico 2.9), en los que, al igual que en México, el papel de las Pymes en la economía es relevante en términos de su participación en el empleo y la producción del sector privado. Iniciativas en materia de políticas que faciliten el acceso de las Pymes al mercado bursátil mediante la simplificación de los requisitos y la reducción de los costos podrían ser especialmente pertinentes para México. A este respecto, son bienvenidas las iniciativas en marcha para reducir la carga tributaria de las salidas a bolsa y armonizar el tratamiento fiscal de los inversores nacionales e internacionales en bonos corporativos. Varias economías emergentes, como la India, Tailandia o Singapur, han creado con éxito segmentos bursátiles específicos para Pymes, en los que los requisitos de cotización y divulgación de información son más laxos y los costos son reducidos (WEF, 2016^[30]). Por ejemplo, desde el lanzamiento en 2012 de la plataforma para Pymes de la Bolsa de Bombay (BSE), el número de Pymes listadas en la India ha aumentado rápidamente hasta llegar a 362 en agosto de 2021. Además, las Pymes suelen estar poco preparadas para hacer frente a los requisitos de diligencia debida de los inversores. La formación y el asesoramiento también pueden ayudar a las Pymes orientadas al crecimiento a acceder a los mercados de capitales.

Gráfico 2.9. Pocas empresas participan en el mercado bursátil



Fuente: Banco Mundial, base de datos de Indicadores de desarrollo mundial.

StatLink  <https://stat.link/d1hl48>

México tiene potencial para desarrollar con éxito un ecosistema de capital riesgo, teniendo en cuenta su gran mercado de consumo interno, su cercanía a Estados Unidos y sus experimentados empresarios. Se ha convertido en el segundo mercado de capital riesgo de América Latina, con el 21% de las inversiones de la región. Sin embargo, en los últimos cinco años, el volumen de obtención de financiamiento local se ha estancado. Esta ralentización puede obedecer a diversos factores, tales como la madurez del mercado y retos estructurales. En cuanto a la profundidad del mercado - tamaño del mercado bursátil, sofisticación, volumen de ofertas públicas iniciales (OPI) de venta de acciones, tamaño del mercado de deuda y volumen de transacciones - México se ha situado sistemáticamente por debajo de sus pares regionales en los últimos años (Haneine, Zdravkovic and Vilá, 2021^[31]). Solo se ha producido una OPI en los últimos tres años, ya que las empresas han optado por estructuras no tradicionales, como las ventas comerciales estratégicas, en lugar de acudir a la Bolsa Mexicana de Valores. Esto contrasta con la fuerte actividad de OPIs en Brasil; 26 en 2020 y otras 28 solo en el primer semestre de 2021. La reducción de la tasa

impositiva sobre las ganancias de las salidas a bolsa del 30% al 10% en 2019 puede considerarse un paso adelante en el fomento de la actividad de OPIs, aunque el impacto ha sido insignificante hasta el momento.

Prestar asesoramiento y orientación para mejorar las habilidades financieras y la planificación complementaría el apoyo financiero a las Pymes. Estos servicios suplementarios podrían instrumentarse a través de proveedores de programas dirigidos a Pymes, como las administraciones públicas, los bancos de desarrollo y las organizaciones sin ánimo de lucro. Los programas de educación financiera podrían elaborarse prestando especial atención a los emprendedores de Pymes, cuyas necesidades van más allá de las de la población general, siguiendo el ejemplo de Portugal y su Plan Nacional de Educación Financiera. Podrían diseñarse programas específicos para mejorar la calidad de los planes estratégicos de las empresas de nueva creación y los proyectos de inversión de las Pymes, utilizando datos de encuestas sobre el nivel de conocimientos financieros de las microempresas y las Pymes recabados en 2021 siguiendo el marco metodológico establecido por la OCDE/INFE 2020. En Italia, una colaboración entre el gobierno y el London Exchange Stock Group pretende aumentar la participación en un programa que ofrece a las Pymes formación, asesoramiento y acceso directo a la comunidad financiera. El desarrollo de infraestructura de información para la evaluación del riesgo crediticio ayudaría a evaluar mejor los riesgos crediticios de las Pymes y facilitaría su acceso al crédito. Japón creó en 2001 la Base de Datos de Riesgo Crediticio, que proporciona una evaluación de riesgo crediticio y un servicio estadístico conexo para facilitar el acceso de las Pymes al crédito bancario. En Francia, la Iniciativa Euro-Secured utiliza la evaluación crediticia efectuada por el Banco Central de las empresas no financieras y las calificaciones realizadas a nivel interno por los bancos para superar las asimetrías de información que limitan el acceso de las Pymes al mercado de capitales.

Aumentar la inclusión financiera de las personas

Mejorar el acceso a los servicios financieros formales

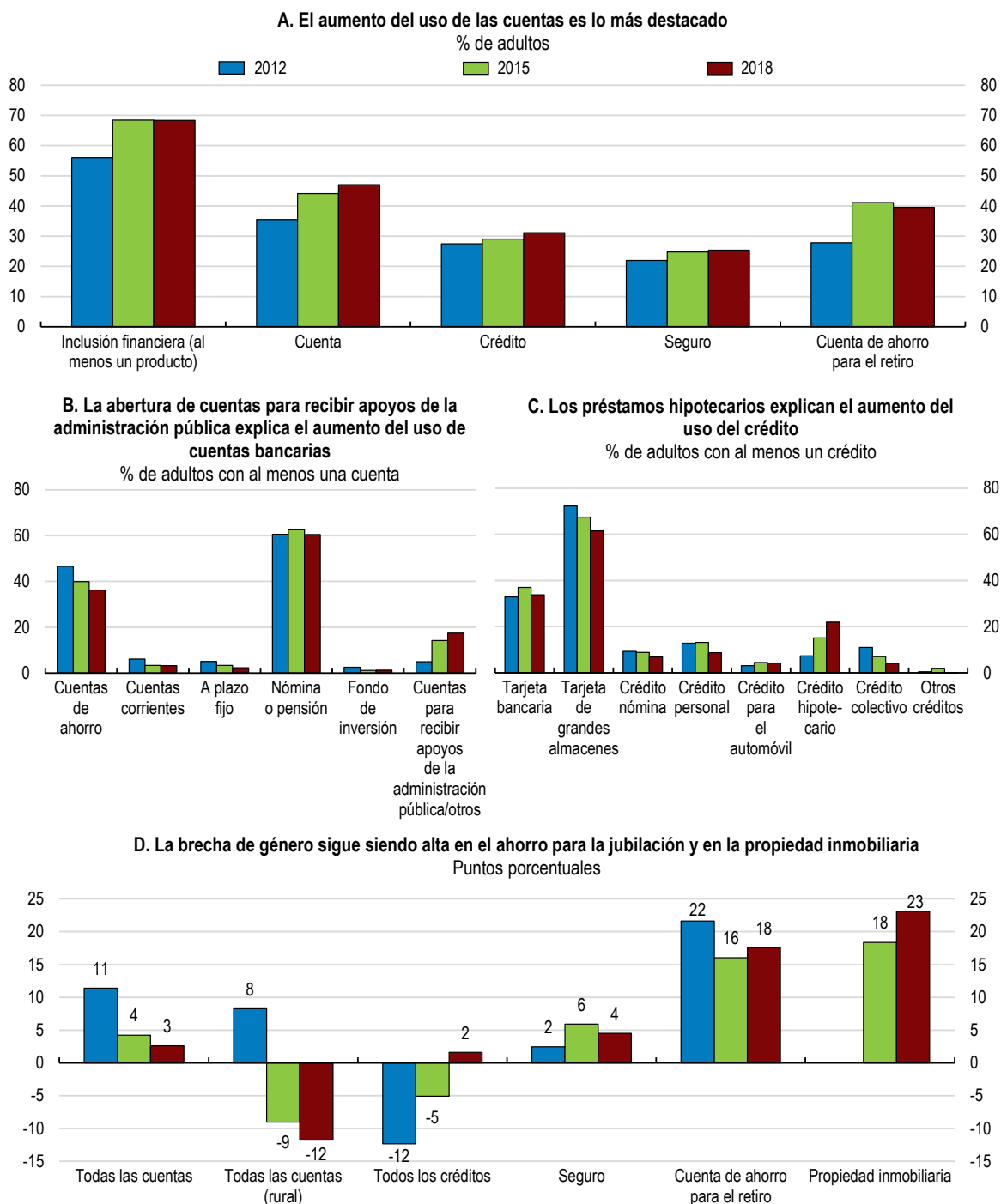
La inclusión financiera de las personas ha aumentado en los últimos años, pero hay un margen importante para seguir mejorando. Menos del 70% de los adultos disponían de un producto financiero en 2018, y apenas se han producido avances desde 2015 (Gráfico 2.10, Panel A). Sin embargo, se ha registrado un aumento significativo del número de nuevas cuentas bancarias para recibir transferencias de las administraciones públicas (Gráfico 2.10, Panel B), especialmente entre las mujeres de zonas rurales de los estados del sur. Esto ha contribuido a reducir la brecha de género en lo que respecta a la titularidad de una cuenta bancaria en zonas rurales (Gráfico 2.10, Panel D), así como la brecha general en inclusión financiera entre zonas rurales y urbanas, que se contrajo en 4 puntos porcentuales entre 2012 y 2018, pese a lo cual se mantiene alta, en 15 puntos porcentuales (CNBV, 2020^[32]). Sin embargo, la mejora del acceso a las cuentas bancarias no parece haber propiciado un aumento equivalente del acceso al crédito y a los seguros (ENIF, 2018^[33]).

La experiencia positiva de México con la creación de cuentas bancarias para los beneficiarios de transferencias gubernamentales podría ampliarse en mayor medida, siguiendo el ejemplo de otros países latinoamericanos durante la pandemia (véase el Recuadro 7 del capítulo 1). Actualmente, seis de cada diez beneficiarios de programas sociales federales reciben transferencias a través de sus cuentas bancarias. Esta estrategia podría extenderse a todos los programas sociales federales y a los gestionados por los estados y municipios. Esto reduciría también las posibilidades de fraude o corrupción asociadas a las transferencias gubernamentales.

La brecha de género en inclusión financiera ha disminuido significativamente entre 2012 y 2018, pero sigue siendo elevada en lo que se refiere al ahorro para la jubilación y la propiedad de activos (Gráfico 2.10, Panel D). Una participación de las mujeres en la fuerza laboral inferior a la de los hombres podría explicar la brecha de género en seguros y cuentas de ahorro, y representa un mayor riesgo de pobreza para las mujeres (Fareed et al., 2017^[34]). Una reciente reforma de la regulación bancaria para promover el acceso de las mujeres a instrumentos financieros, mediante la reducción de los requisitos de reserva

preventiva para los créditos bancarios concedidos a mujeres, constituye una iniciativa prometedora para cerrar esta brecha. Promover la educación de las mujeres y su acceso a empleos formales (véase el capítulo 1) también ayudaría a cerrar la brecha de género en el ahorro para la jubilación. Dado que una menor proporción de mujeres tiene propiedad de activos, la introducción de mecanismos que promuevan el uso de modalidades alternativas de garantías (Menkhoff, Neuberger and Rungruxsirivorn, 2012^[35]), como avales de terceros, también puede aumentar el acceso de las mujeres al financiamiento.

Gráfico 2.10. La inclusión financiera está mejorando lentamente



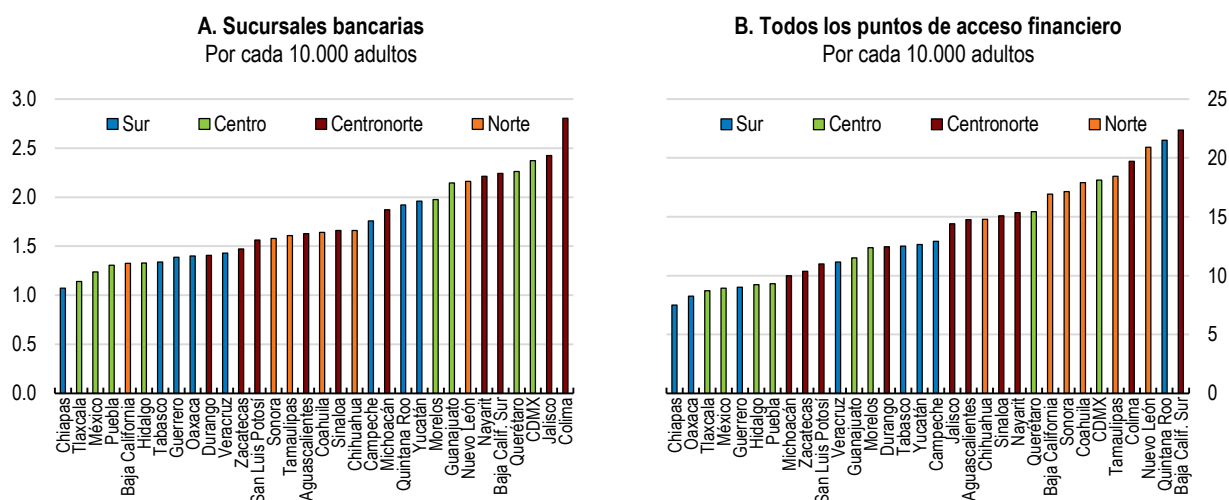
Nota: Panel D: la brecha de género es la diferencia entre la proporción de hombres y la de mujeres que tienen acceso a un producto financiero.

Fuente: ENIF 2012, 2015 y 2018.

StatLink  <https://stat.link/6afbvd>

Es preciso realizar más esfuerzos en materia de políticas para promover el aumento de los puntos de acceso a servicios financieros en zonas desatendidas. La proporción de municipios con acceso a servicios financieros (cajeros automáticos, sucursales bancarias, corresponsales bancarios) pasó del 68% al 77% entre 2012 y 2018. Sin embargo, siguen existiendo brechas regionales en infraestructura financiera (Gráfico 2.11). Aunque, en promedio, más del 90% de la población tiene acceso a infraestructura financiera, en algunos estados una parte importante de la población vive en municipios sin sucursal bancaria (Oaxaca, Puebla y Tlaxcala) (Gráfico 2.12, Panel A). Facilitar el acceso a servicios financieros mediante la apertura de sucursales bancarias ha resultado especialmente beneficioso para México en el pasado. Promovió el crédito y aumentó los ingresos y el empleo, en particular de los hogares informales de bajos ingresos, reduciendo la pobreza (Bruhn and Love, 2014^[36]). Las recientes iniciativas del gobierno destinadas a abrir 2.700 sucursales del *Banco del Bienestar* en zonas remotas y rurales (con menos de 500 habitantes) e instalar 13.500 cajeros automáticos en todo el país en los *Centros Integradores de Desarrollo* podrían contribuir a cerrar la brecha regional y rural en inclusión financiera. Los cambios regulatorios acometidos recientemente para simplificar la creación de *corresponsales bancarios* también fomentarán el ahorro agregado y la inclusión financiera, siempre y cuando las nuevas instalaciones cubran municipios anteriormente desatendidos, ya que de otro modo podrían inducir un efecto de sustitución de instrumentos de ahorro formal (Carabarin et al., 2018^[37]). El fomento de los corresponsales bancarios y de terminales en puntos de venta ha sido especialmente relevante para promover la inclusión financiera en Colombia, tanto de particulares como de Pymes.

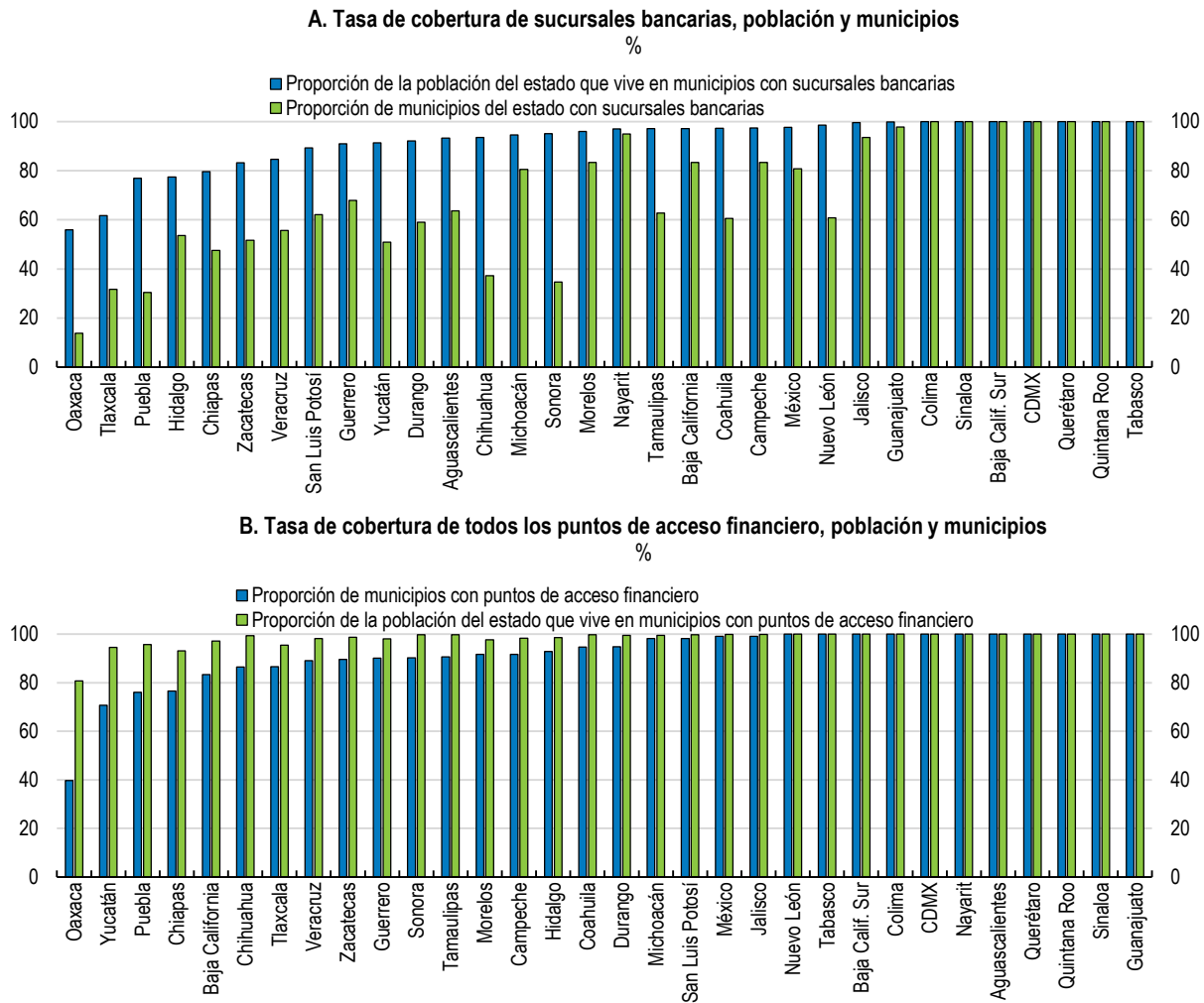
Gráfico 2.11. Las diferencias regionales en materia de infraestructura financiera persisten



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Base de Datos de Inclusión Financiera, marzo de 2021.

StatLink  <https://stat.link/mc149p>

Gráfico 2.12. En algunos estados, un alto porcentaje de la población carece de acceso a sucursales bancarias

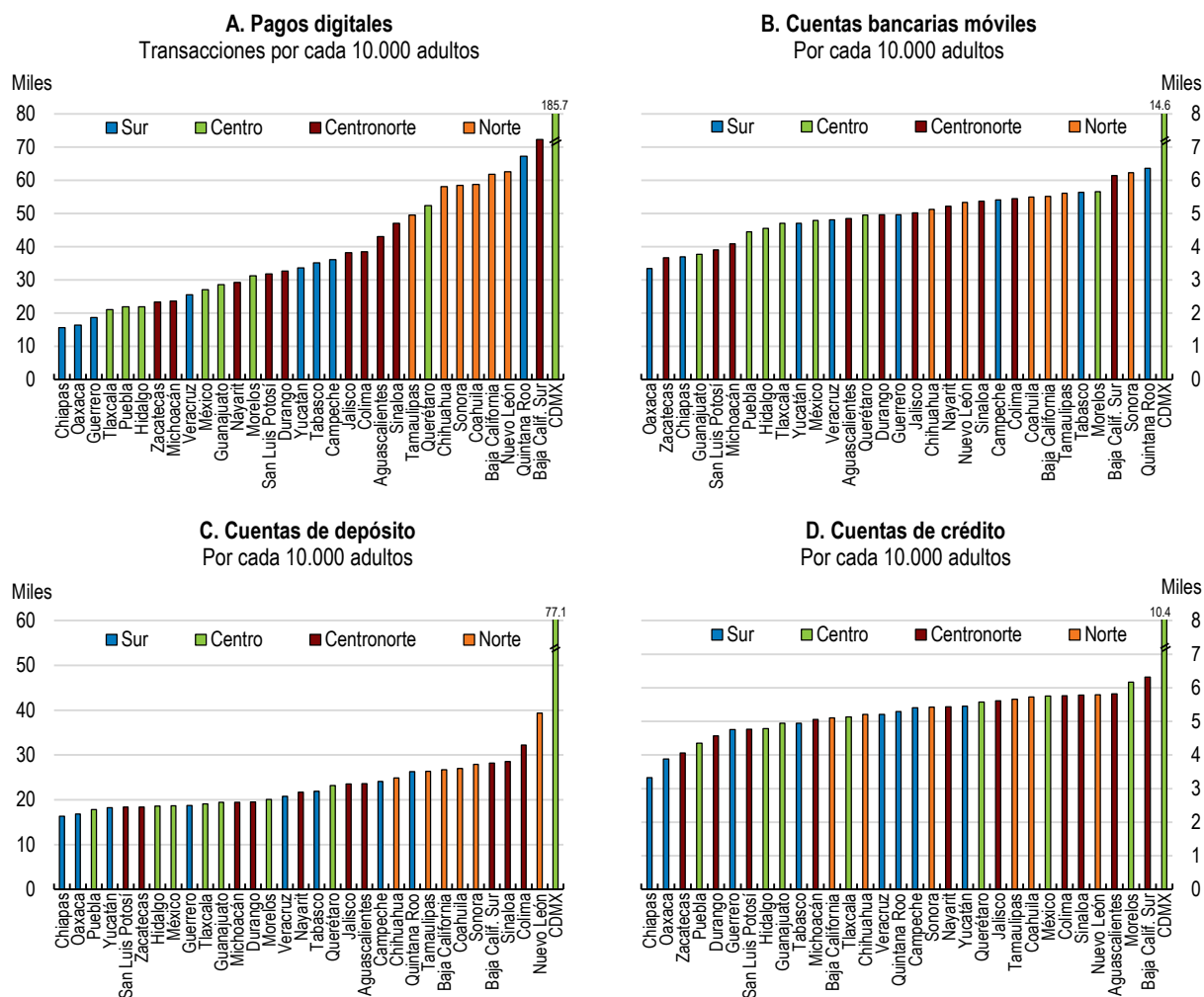


Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Base de Datos de Inclusión Financiera, marzo de 2021.

StatLink  <https://stat.link/zt32se>

Las diferencias regionales en el uso de servicios financieros son grandes (Gráfico 2.13). Con la excepción de Ciudad de México, que tiene la tasa más alta de uso de productos financieros por habitante, los estados del Norte y Centronorte (por ejemplo, Nuevo León, Baja California, Baja California Sur) son los en que se utilizan servicios financieros con más frecuencia, mientras que los estados del Sur se sitúan en el extremo opuesto. Los estados más pobres muestran un uso más reducido de servicios financieros, así como menos puntos de acceso a servicios financieros formales. Aumentar la inclusión financiera en estos estados sería, pues, especialmente beneficioso y ayudaría a acabar con las disparidades económicas regionales.

Gráfico 2.13. Los usuarios de servicios financieros se concentran en la Ciudad de México y en los estados del Norte

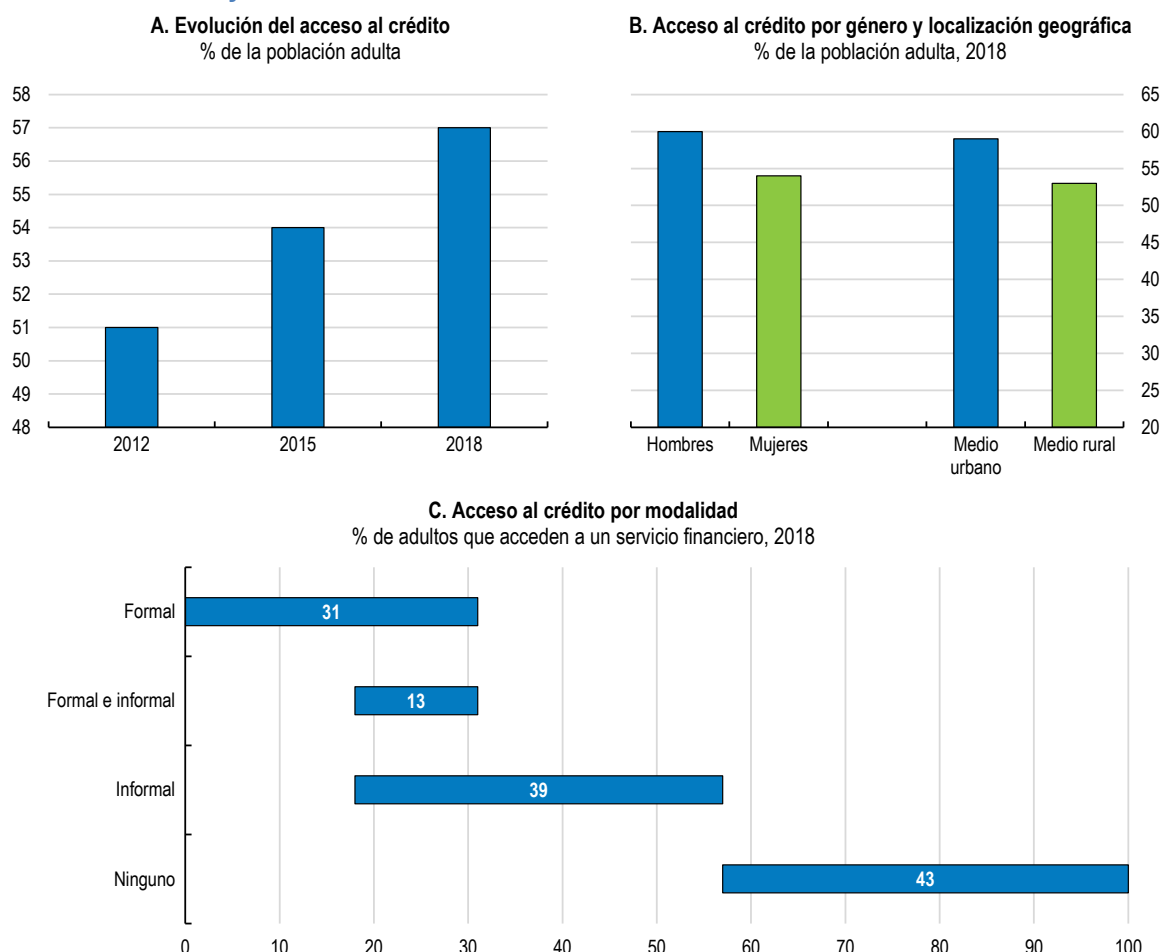


Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Base de Datos de Inclusión Financiera, marzo de 2021.

StatLink  <https://stat.link/jlga2e>

El acceso de los particulares al crédito ha mejorado en México (Gráfico 2.14, Panel A), pero se requieren esfuerzos adicionales para reducir las brechas geográficas y de género (Gráfico 2.14, Panel B) y aumentar el acceso al crédito formal (Gráfico 2.14, Panel C), lo que promovería el crecimiento. Un estudio reciente del Banco Central concluye que aumentar el crédito privado sería beneficioso para el crecimiento, ya que un incremento del crédito bancario en proporción al PIB del 10% elevaría el crecimiento del PIB per cápita en unos 0.7 puntos porcentuales (Torre Cepeda and Flores Segovia, 2020^[38]). Las disparidades regionales en el acceso al crédito también son grandes (Gráfico 2.15, Panel A). Los estados del Norte registran la tasa media más alta de acceso al crédito formal, mientras que los estados del sur tienen la tasa media más elevada de acceso al crédito, pero este procede predominantemente de fuentes informales (amigos, familia o un prestamista informal) (Gráfico 2.15, Panel B). El acceso más bajo al crédito, tanto formal como informal, se encuentra en los estados del Centro.

Gráfico 2.14. El acceso de las personas al crédito ha aumentado, pero hay brechas de género y entre zonas urbanas y rurales



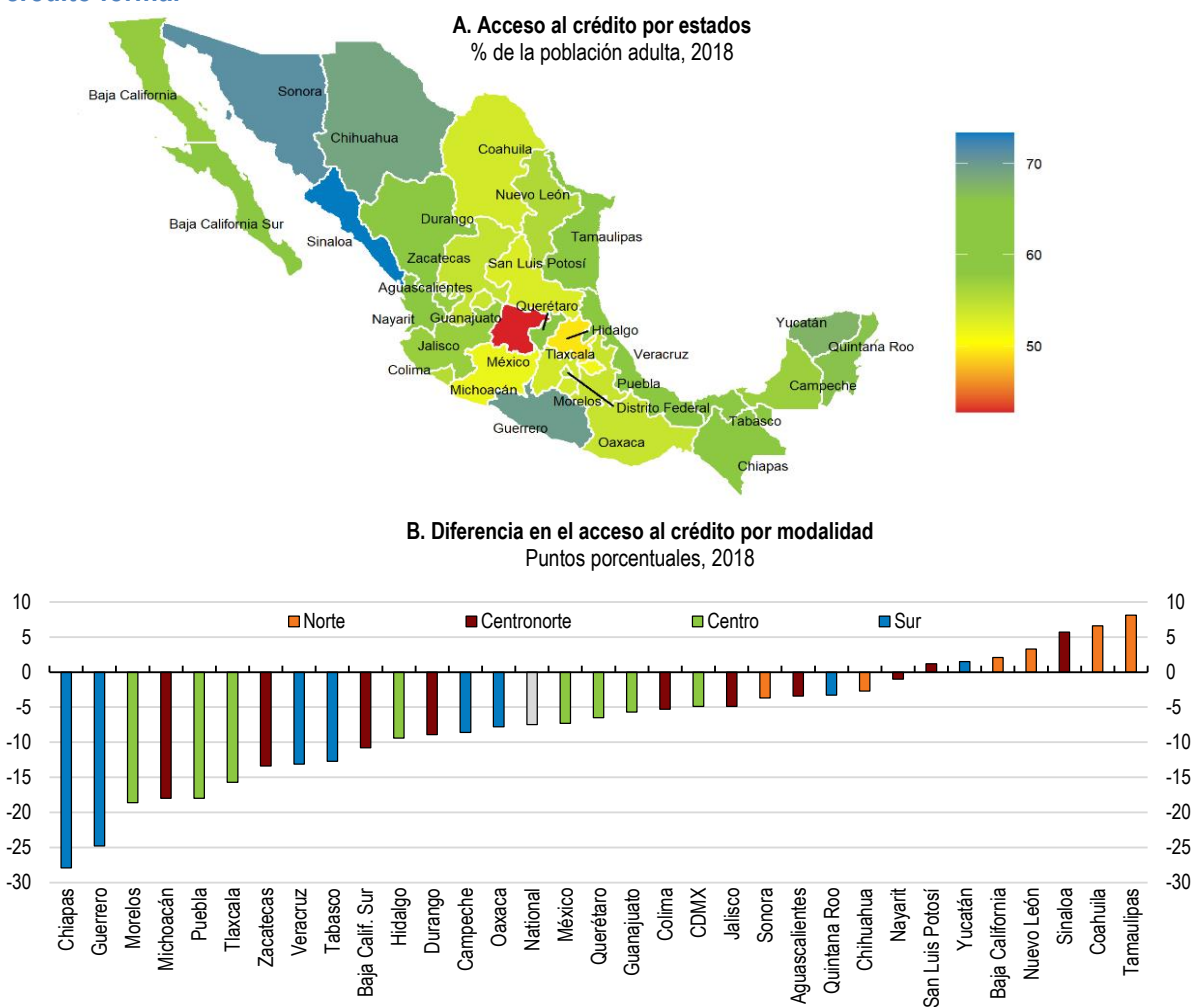
Fuente: ENIF.

StatLink  <https://stat.link/0za9fb>

Alrededor del 39% de la población adulta de México recurrió al crédito informal en 2018; un aumento de 5 puntos porcentuales con respecto a 2012. La familia y los amigos son la fuente más habitual de crédito informal, ya que representa alrededor del 75% de todos los créditos informales; otras fuentes de crédito informal (casa de empeño, *tandas de crédito informal*) desempeñan un papel menor. El crédito informal está relativamente más extendido en las zonas rurales (recurre a él un 41% de la población adulta, frente al 37% de los adultos que viven en zonas urbanas) y entre los hombres (el 40% de los hombres hace uso de él, frente al 38% de las mujeres). El uso del crédito informal está muy extendido entre los adultos de todos los niveles educativos, pero tiende a disminuir con el nivel de ingresos, ya que el 45% de los adultos que ganan hasta cuatro veces el salario mínimo utilizan el crédito informal, frente al 31% de los adultos que ganan más de esta cantidad. La mayoría de los beneficiarios del crédito informal lo utilizan para gastos relacionados con la vivienda, la salud y emergencias, y, en menor medida, para la educación y los negocios, y solo unos pocos lo dedican a actividades de ocio (CNBV, 2021^[39]).

Un mejor acceso al crédito formal aumentaría la capacidad de los hogares para invertir en capital humano y físico y reduciría la posibilidad de caer en la pobreza tras una reducción inesperada de los ingresos (enfermedad, desempleo). Como se ha comentado anteriormente, el fortalecimiento de los registros de crédito e iniciativas para recabar información sobre el historial crediticio de los trabajadores informales, podrían ayudar a más mexicanos a acceder al crédito formal y a reducir su dependencia de los canales de crédito informales.

Gráfico 2.15. En la mayoría de los estados, el crédito informal es común y de más fácil acceso que el crédito formal



Nota: El panel B muestra la diferencia de puntos porcentuales entre el acceso a crédito formal e informal. Por ejemplo, un valor negativo significa que es más fácil acceder a crédito informal que formal.
Fuente: ENIF.

StatLink <https://stat.link/l0jmgv>

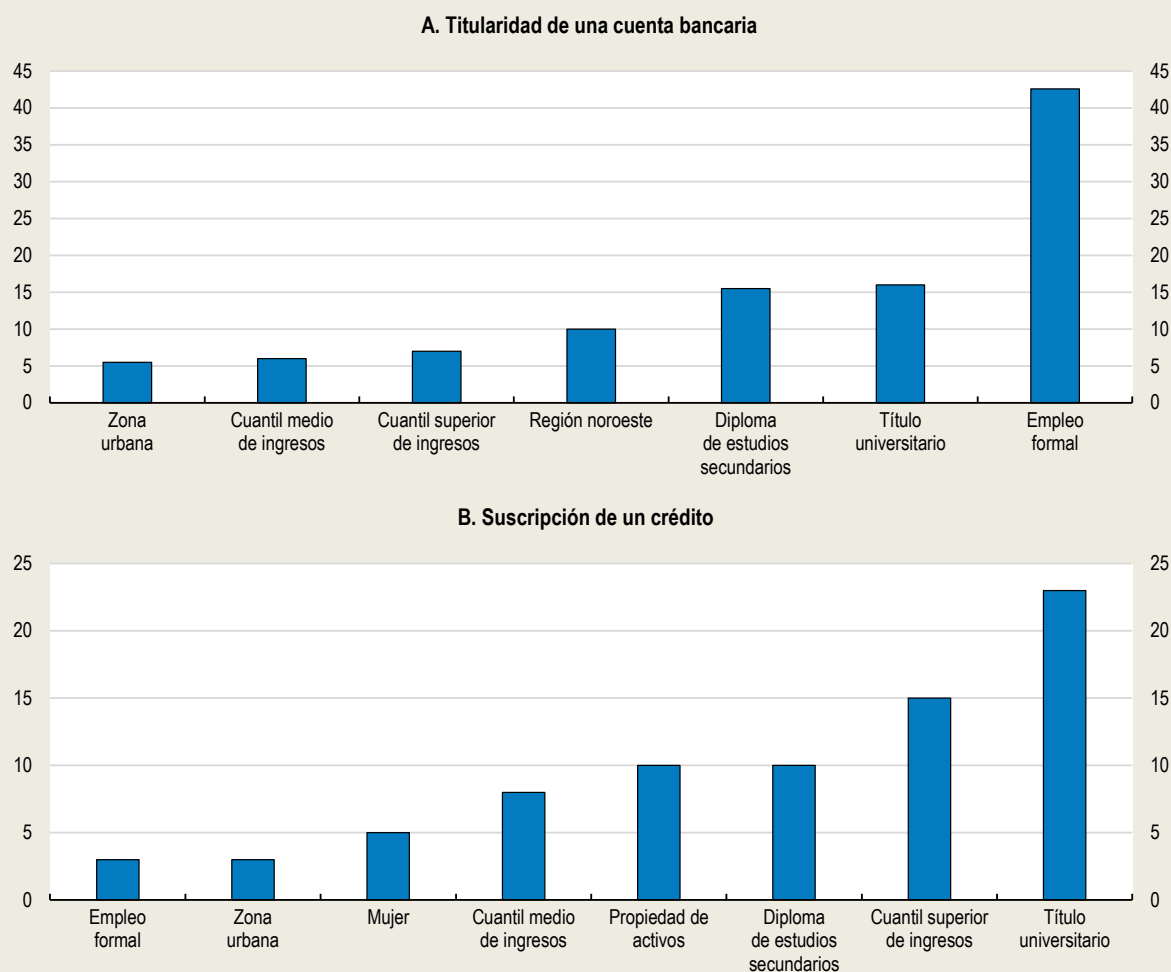
Trabajar en el sector informal es el factor más importante de exclusión de la titularidad de una cuenta bancaria (Recuadro 2.3). Como la mayoría de los hogares pobres trabajan en la economía informal, suelen estar excluidos de los servicios financieros formales. Esto aumenta las desigualdades, al imponer grandes costos de oportunidad a ese segmento de la población que tiene que recurrir a servicios financieros informales, por lo general insuficientes en tamaño, poco fiables y más caros (Cull, Ehrbeck and Holle, 2014^[40]). Las políticas que promueven la formalización laboral y reducen las asimetrías de información en el mercado crediticio parecen estar entre las vías más prometedoras para promover la inclusión financiera. Reducir la asimetría de información beneficiaría desproporcionadamente a los pobres, que suelen carecer de garantías (Banerjee and Newman, 1993^[41]). Reforzar la educación financiera para aumentar el conocimiento de la regulación de protección del consumidor y de las herramientas disponibles para los consumidores también ayudaría a generar confianza en los mercados financieros y a reducir la exclusión financiera voluntaria.

Recuadro 2.3. ¿Qué factores obstaculizan la demanda de servicios financieros formales en México?

A partir de los microdatos de la *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera* de 2018, Cassimon, González-Pandiella, Maravalle y Tourroques (de próxima publicación) estiman un conjunto de modelos Probit para evaluar cuáles son las principales características socioeconómicas que afectan a la probabilidad de que un adulto tenga una cuenta bancaria o acceda a un crédito formal, y también cuáles son los principales factores que actúan como barrera para la titularidad de alguno de estos dos productos financieros.

Gráfico 2.16. La educación, los ingresos y el empleo formal son los factores que más propician la inclusión financiera

Efecto marginal medio sobre la probabilidad de acceder a un servicio financiero, %



Nota: La probabilidad marginal media mide el cambio, en promedio, en la probabilidad de tener acceso a un servicio financiero formal (cuenta bancaria o crédito) para un individuo que pertenece a una categoría de una variable socioeconómica diferente de la categoría de referencia. Las categorías de referencia de las variables que aparecen en los paneles A y B son: vivir en una zona rural (variables de zona urbana o rural); no tener ingresos (variable de ingresos); región de Occidente y Bajío (variable regional); tener educación preescolar/carecer de formación escolar (variable de nivel de estudios); trabajar en el sector informal (variable de sector de empleo); ser mujer (variable de género); no poseer activos (variable de propiedad de activos).

Fuente: Cassimon, González Pandiella, Maravalle y Turroques (de próxima publicación).

StatLink  <https://stat.link/hagtoqj>

El análisis muestra que trabajar en el sector informal es el factor más importante de exclusión de la titularidad de una cuenta bancaria (Gráfico 2.16, Panel A). La probabilidad de tener una cuenta bancaria de un adulto que trabaja en el sector formal es 40 puntos porcentuales mayor que la de un adulto empleado en el sector informal. Esto concuerda con las estadísticas descriptivas que muestran que casi todos los adultos con un trabajo formal (96%) tienen al menos un producto financiero. Otros factores que se asocian a la exclusión financiera, pero en menor medida, son un bajo nivel de estudios y variables geográficas, como vivir en una zona rural en lugar de urbana o en una región diferente a la del Noroeste.

Los resultados muestran que barreras económicas directas e indirectas son las principales razones para no tener una cuenta bancaria. Alrededor de la mitad de los adultos que no tienen una cuenta bancaria afirman que se debe a las elevadas comisiones y costos bancarios o a que ellos no cumplen los requisitos de los bancos. En cuanto al 26% de los adultos que declaran no ser titulares de una cuenta bancaria porque no la necesitan, en algunos casos podría indicar que obtener ingresos bajos no les permite tener ahorros.

Una infraestructura financiera insuficiente, en cambio, es un obstáculo relevante para la inclusión financiera de una pequeña parte de los mexicanos. La distancia a una sucursal bancaria rara vez es motivo para no tener una cuenta bancaria, ya que solo es citada como una barrera para la inclusión financiera por el 2% de los adultos.

Las estimaciones muestran que los factores que más influyen en el acceso al crédito formal son el nivel de ingresos, la riqueza y la educación (Gráfico 2.16, Panel B), todos ellos relacionados con la solvencia de la persona. La educación, en efecto, suele considerarse un indicador de solvencia cuando existe una fuerte asimetría de información (Anjali et al., 2005^[42]). La reducción de estas asimetrías probablemente ampliaría el acceso al crédito formal. Los hogares con un mayor nivel de educación también tienen más probabilidad de conocer las fuentes de crédito, y las regiones con mayor nivel medio de escolaridad utilizan más el crédito formal en México (Campero and Kaiser, 2013^[43]). La propiedad de activos, otro indicador indirecto de solvencia, también aumenta en 10 puntos porcentuales la probabilidad de contratar un crédito.

Al analizar el motivo por el que no se solicita un crédito, la mayoría de los encuestados citan obstáculos económicos (alrededor del 35%), como los altos costos y el hecho de no satisfacer los requisitos exigidos. Sin embargo, alrededor de uno de cada cuatro alega preferencias personales, como la aversión al endeudamiento y la falta de confianza en el sector financiero. La exclusión financiera voluntaria por motivos personales, como la desconfianza en las instituciones financieras o la preferencia por otros mecanismos de ahorro, también afecta a alrededor del 15% de los adultos que no tienen una cuenta bancaria.

Las estimaciones del modelo Probit muestran que, en igualdad de condiciones, las mujeres tienen una probabilidad ligeramente mayor de obtener un crédito formal que los hombres. Sin embargo, las estadísticas descriptivas muestran una brecha de género en el crédito; un 60% de los hombres tienen acceso a él, frente al 54% de las mujeres. Estos resultados sugieren que factores económicos, como la menor tasa de participación de las mujeres y su presencia relativamente mayor en el mercado laboral informal, en el que predominan los salarios bajos, inciden de forma crucial en la brecha de género en el crédito formal.

Al sustituir crédito informal por formal en grupos rurales y vulnerables, es importante entender cuál sería el impacto general en la forma en que estos transfieren los recursos dentro de su propia red familiar en sentido amplio. Estas transferencias pueden producir externalidades positivas si contribuyen a relajar las limitaciones de acceso al crédito que afrontan los miembros más vulnerables de la red, que no podrían obtener dichas transferencias por sí mismos. Por ejemplo, el programa Prospera en México acarreó ganancias permanentes en el consumo y la inversión dentro de toda la red familiar, ya que los hogares

elegibles compartieron las transferencias con miembros de la red que no lo eran (Aguilar, Barnard and De Giorgi, 2019^[44]). Una evaluación cuidadosa de cómo se reparten las transferencias dentro de una red familiar en las zonas rurales podría ayudar a evitar que las políticas destinadas a sustituir crédito informal por formal acaben perjudicando a los miembros más vulnerables de la red familiar (Banerjee et al., 2021^[45]).

Un sistema legal ineficiente es también una de las razones del bajo nivel de intermediación bancaria de México. Dificultades en el cobro de garantías pueden limitar la expansión del crédito, y los datos empíricos muestran que un mejor cumplimiento de los contratos induce a los proveedores de crédito a aumentar el monto de los créditos, a alargar su vencimiento y a reducir los diferenciales aplicados (Fabbri, 2010^[46]; Jappelli, Bianco and Pagano, 2005^[47]). Solo una quinta parte de las empresas mexicanas considera que los procedimientos judiciales son sencillos y rápidos (INEGI, 2016^[48]), y la ejecución de las resoluciones judiciales dictadas por los tribunales civiles es inferior a la observada en la mayoría de los países de la OCDE ((WJP), 2017-2018^[49]). La duración de los procesos, así como su elevada complejidad y costo, desalientan a las empresas privadas a iniciar un proceso judicial en caso de litigio sobre la ejecución de un contrato que no se resolvió extrajudicialmente (INEGI, 2016^[48]; (ITAM) and Gaxiola Calvo, 2017^[50]).

México ha introducido recientemente reformas en la resolución de litigios mercantiles, en concreto mediante el establecimiento de la *oralidad mercantil en primera instancia* y la creación de juzgados mercantiles especializados. La práctica internacional enseña que los tribunales mercantiles especializados contribuyen a mejorar la eficiencia en la resolución de conflictos societarios, como lo demuestran el Tribunal de Equidad de Delaware de Estados Unidos, el Tribunal Mercantil de los Países Bajos y los tribunales mercantiles especializados de Francia (Teplova and Pascual Dapenda, 2020^[51]). Los primeros datos de algunas regiones muestran que las reformas en curso contribuyen a mejorar la eficacia y la eficiencia en la resolución de litigios mercantiles. Por ejemplo, el establecimiento de tribunales mercantiles especializados en el Estado de México redujo la duración media de los juicios mercantiles en un 40%. Sin embargo, la carga de trabajo de los tribunales todavía es alta y las disparidades regionales en la implementación y los resultados de estas reformas siguen siendo grandes ((ITAM) and Gaxiola Calvo, 2017^[50]), lo que también obedece a las diferencias que existen entre estados en cuanto a la infraestructura de los tribunales, como el desarrollo de sistemas informáticos para apoyar la gestión de los casos, tanto por parte de los jueces como de los litigantes (Teplova and Pascual Dapenda, 2020^[51]).

Se han puesto en marcha varias iniciativas para acelerar la aplicación de la reforma que introduce la oralidad en primera instancia, entre ellas el Programa Nacional de Formación de Jueces en materia de Oralidad Mercantil, creado en 2017, que proporciona a los jueces preparación y herramientas para un uso eficaz de la oralidad, y el Programa Nacional de Oralidad, que pretende garantizar que los juicios orales se ajusten a los nuevos procedimientos. Las regiones mexicanas podrían acelerar el establecimiento de tribunales mercantiles especializados, por ejemplo, reforzando la especialización de la formación de los jueces que examinan casos mercantiles y económicos y mejorando la infraestructura de los tribunales.

Mejorar la eficacia de los conocimientos financieros y la confianza de los ciudadanos en los mercados financieros

La alfabetización financiera puede contribuir a la inclusión financiera responsable. Las personas con un mayor nivel de formación financiera tienden a utilizar más productos financieros (CNBV, 2019^[52]) a ahorrar más, así disminuyendo las fluctuaciones en sus nivel de consumo (Lusardi and Mitchell, 2011^[53]; Lusardi and Mitchell, 2014^[54]). Las políticas destinadas a promover la educación financiera, como la *Semana Nacional de Educación Financiera*, han logrado difundir entre la población conceptos financieros básicos. México se sitúa justo por debajo del promedio de los países del G20 en el índice de alfabetización financiera, pero se precisan esfuerzos adicionales para modificar de manera efectiva los comportamientos financieros y reducir brechas regionales en materia de alfabetización financiera, en particular en estados como Chiapas, Oaxaca, Colima y Zacatecas (Gráfico 2.17, Panel A). México obtiene resultados superiores

al promedio de los países del G20 en los subíndices de conocimiento financiero y actitud financiera (Gráfico 2.17, Paneles B y C). En cambio, su desempeño es muy deficiente en lo que se refiere a la capacidad de respetar un presupuesto y pagar deudas a tiempo, la actitud hacia el ahorro voluntario y la comparación de productos financieros antes de tomar decisiones (Gráfico 2.17, Panel D). Si bien el 58% de los adultos dispone de un alto nivel de conocimientos financieros, solo una pequeña proporción de ellos es capaz de traducir este conocimiento en buenas prácticas financieras, como diseñar un presupuesto, atender puntualmente el pago de las deudas o ahorrar de forma voluntaria y establecer objetivos financieros a largo plazo (CNBV, 2019^[52]).

Los programas de educación financiera deben dirigirse a adultos de bajos ingresos, que suelen tener un menor nivel de conocimientos financieros. La divergencia de conocimientos financieros entre personas de bajos ingresos beneficiarias de programas sociales y el promedio nacional es grande. Potenciar iniciativas que combinen el acceso a programas sociales con la inscripción en un programa de educación financiera sería una fórmula muy atinada para cerrar las brechas de educación financiera.

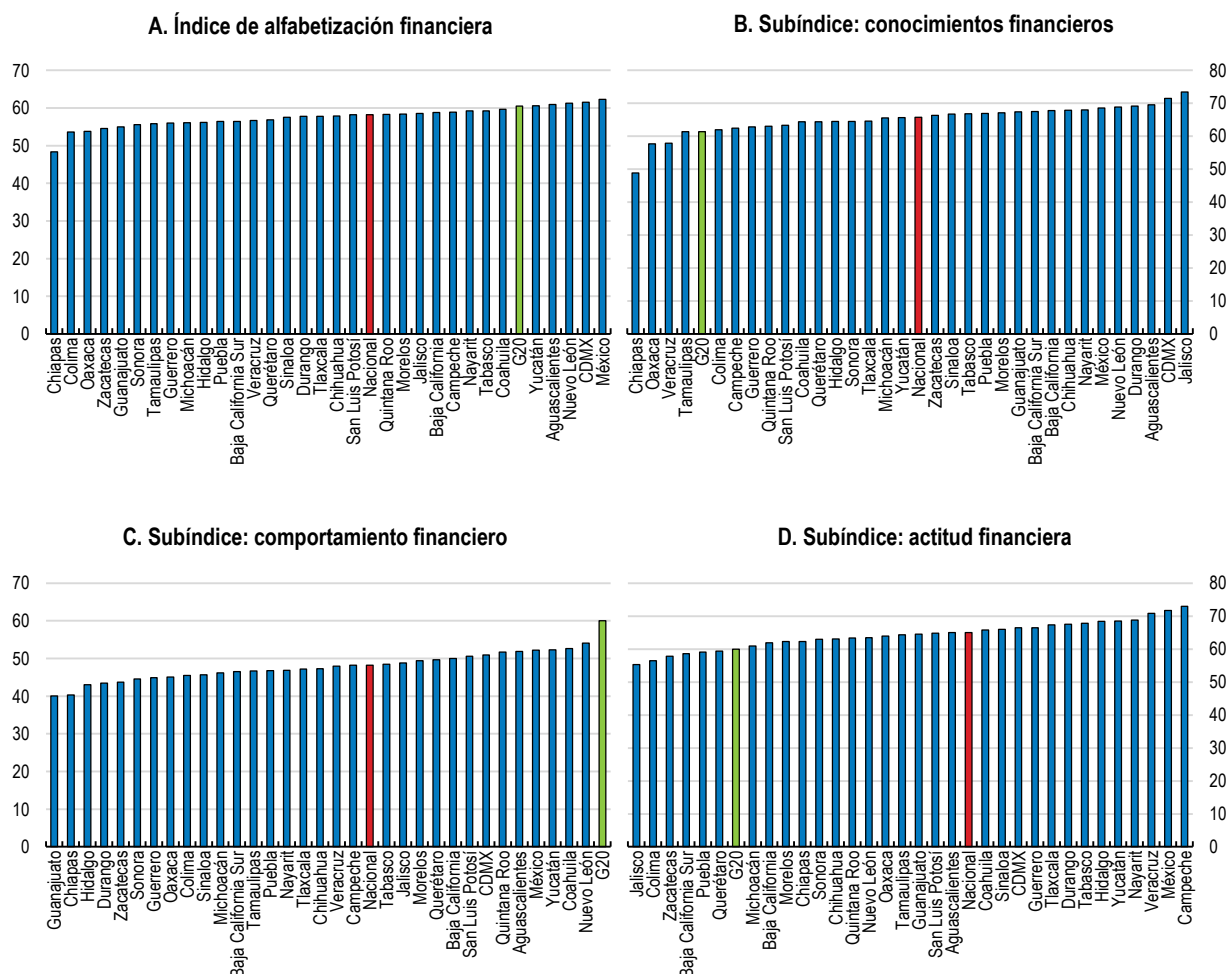
La educación financiera también debería impartirse en las escuelas para así brindar a las generaciones más jóvenes una sólida formación en este ámbito, siguiendo el ejemplo de países como Perú, Estonia y Australia. En Perú, la educación financiera es obligatoria para los alumnos de 4 a 14 años, y los estudiantes que asisten a estos cursos tienen un nivel más alto de conocimientos financieros (Frisancho, 2020^[55]). Educar financieramente a las generaciones más jóvenes es importante, ya que necesitarán ahorrar más a lo largo de su vida, teniendo en cuenta su esperanza de vida relativamente más alta y la transición de un sistema de pensiones de prestación definida a uno de contribución definida. En Estonia, la alfabetización financiera se considera una aptitud esencial para la vida y forma parte del programa escolar, tanto en las escuelas de enseñanza primaria como en las de enseñanza básica, donde se organizan actividades en las que los niños adquieren espíritu empresarial y aprenden a crear miniempresas. En Australia, la educación financiera forma parte del plan de estudios desde una edad temprana y hasta los 16 años, y los resultados del informe PISA muestran que los estudiantes australianos obtienen puntuaciones en conocimientos financieros por encima del promedio de los países de la OCDE (OECD, 2021^[56]). Actualmente se está desarrollando una iniciativa para incluir cursos de educación financiera en todos los niveles de la enseñanza obligatoria. La implicación de los intermediarios financieros y las fintechs podría contribuir aún más a la difusión de aptitudes financieras entre la población (Recuadro 2.4).

La desconfianza en los productos financieros sigue siendo alta en las zonas rurales, donde los consumidores prefieren productos financieros informales (i2i-CNBV, 2019^[57]), y ello supone una barrera para la inclusión financiera. Una encuesta realizada en 2019 en el estado de Puebla puso de relieve que la tercera parte de los encuestados confiaba en los productos financieros informales, mientras que solo en torno a una quinta parte se fiaba de los productos formales. Para generar confianza y fomentar de manera eficaz los productos financieros entre los grupos vulnerables, un planteamiento que aproveche las particularidades de la red comunitaria subyacente tiene más probabilidades de dar resultados positivos. El apoyo de los líderes locales a una iniciativa gubernamental resultó muy eficaz para promover la adopción de la banca móvil entre las mujeres de las zonas rurales de Perú (Brañas-Garza, Kovarik and Rascón-Ramírez, 2021^[58]).

Una mayor difusión de instrumentos financieros formales también exige mejorar la política de comunicación para fomentar la confianza en los mercados financieros, tanto mediante un aumento de la sensibilización de los consumidores sobre la protección financiera existente como a través de la reducción del costo que supone para los potenciales usuarios la obtención de información sobre las características de los productos financieros disponibles en el mercado. En México existen varias herramientas para facilitar el acceso a información financiera y la comparación entre productos financieros. Por ejemplo, el Banco Central ha desarrollado una herramienta digital para comparar los costos de varios tipos de productos crediticios (tarjetas de crédito, hipotecas, automóviles, créditos personales y de nómina) ofrecidos por diferentes entidades financieras. La *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro*

(Consar) proporciona una herramienta para comparar fondos de pensiones (Seifores y Afores); la *Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros* (Condusef) ofrece una herramienta para comparar productos de ahorro y crédito; y la *Procuraduría Federal del Consumidor* (Profeco) diseñó una herramienta digital gratuita para comparar el costo del envío de remesas. Sin embargo, los consumidores rara vez utilizan estas herramientas. Solo el 29% de la población adulta que en 2018 contrató una cuenta bancaria, un seguro o un crédito comparó diferentes productos financieros alternativos antes de adquirir uno. Esta proporción queda muy por debajo de la de los países del G20 en posiciones de cabeza, como Indonesia (83%) o Francia (78%). Además, pocos adultos conocen los instrumentos legales que pueden utilizar para reclamar en caso de problemas con los productos financieros, solo el 25% de los adultos sabe que los depósitos bancarios gozan de protección pública, y un porcentaje aún menor es consciente de la existencia de cuentas bancarias sin comisiones.

Gráfico 2.17. México necesita reforzar la alfabetización financiera



Nota: La alfabetización financiera se define como "la combinación de la conciencia, los conocimientos, las habilidades, la actitud y los comportamientos necesarios para tomar decisiones financieras apropiadas y, en última instancia, lograr el bienestar financiero individual". El índice se basa en la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2018 y se elabora de conformidad con la metodología desarrollada en OCDE/INFE Toolkit for measuring financial literacy and financial inclusion. El índice mide competencias financieras básicas representativas de los aspectos de los conocimientos, los comportamientos y las actitudes que forman la base de decisiones financieras bien fundadas que benefician a un individuo. En comportamientos financieros se incluye el control financiero, es decir, la capacidad de respetar un presupuesto y pagar las deudas a tiempo, así como la resiliencia financiera, que recoge la actitud hacia el ahorro voluntario y la comparación de productos financieros para la toma de decisiones. Los conocimientos financieros comprenden la asimilación de conceptos financieros básicos. La actitud financiera se refiere a la capacidad de los individuos para hacer una planificación financiera futura.

Fuente: CNBV, SHCP 2019.

StatLink  <https://stat.link/2qef0u>

Recuadro 2.4. Buenas prácticas para aumentar los conocimientos financieros de los clientes

Tanto el sector público como el privado podrían contribuir a mejorar la alfabetización financiera, lo que reviste especial importancia en el caso de los clientes de bajos ingresos en mercados emergentes, que tal vez no estén familiarizados con los servicios financieros.

Hay más de 70 estudios de iniciativas y herramientas digitales de apoyo a la alfabetización financiera que han sido diseñadas o ya implementadas por organismos públicos en más de 40 países miembros de la OCDE/INFE, lo cual supone un reconocimiento del potencial de la digitalización para ayudar a satisfacer las necesidades de formación financiera tanto de la población general como de grupos en situación de vulnerabilidad (OCDE 2021, OCDE/INFE 2021 (de próxima publicación)).

El organismo regulador de los mercados y servicios financieros de Australia (Australian Securities and Investments Commission) presentó en 2011 un sitio web público (moneysmart) que brinda varias herramientas de apoyo a la educación financiera, incluida la posibilidad de contactar con un asesor financiero. En Brasil, el sitio web público "Minha Vida Financeira" (mi vida financiera), gestionado por el Banco Central, ofrece varios programas digitales que promueven la educación financiera. En Chile, la Comisión para el Mercado Financiero creó en 2019 un sitio web público (Educa) que pone a disposición de los ciudadanos información sobre diversas áreas (inversión, seguros, banca) y productos financieros, así como sobre legislación financiera. En México, el Banco Central, entre otras iniciativas, lanzó en 2020 la plataforma de cursos en línea "Banxico Forma", dirigida a niños, jóvenes y adultos, en la que pueden adquirir formación sobre la toma de decisiones económico-financieras, el papel del dinero en la sociedad y las funciones del Banco Central, utilizando métodos innovadores como los "escape rooms" y elementos de juego ("ludificación") para fomentar el aprendizaje.

En el sector privado, los bancos de muchos países han diseñado productos para ayudar a los clientes a utilizar los productos financieros de forma eficaz y a desarrollar buenos hábitos financieros. Entre las prácticas más extendidas se encuentran el uso de chatbot de inteligencia artificial (que simula la conversación de un ser humano) para animar a los clientes vulnerables a utilizar productos financieros de forma más eficaz; la introducción de incentivos para aumentar el ahorro, como sorteos; o la oferta de productos financieros que facilitan el acceso al crédito a los trabajadores y las Pymes de la economía informal.

En Colombia, una entidad financiera lanzó una cuenta bancaria para móvil dirigida a clientes rurales de bajos ingresos empleados en el sector informal. La cuenta ofrece servicios de ahorro, pequeños créditos y transferencias, e integra un chatbot de inteligencia artificial que envía mensajes de texto para animar a los clientes vulnerables a utilizar los productos financieros de forma más eficaz.

En Sudáfrica, los clientes de un grupo bancario pueden entrar en un sorteo mensual si mantienen un saldo mínimo en su cuenta durante el mes. Cuando el saldo supera un determinado umbral, la tasa de remuneración de la cuenta aumenta y ya no se exigen comisiones de mantenimiento de la cuenta, lo que supone un incentivo económico para el ahorro. La posibilidad de obtener ganancias actúa como refuerzo positivo de la propensión al ahorro.

En la India, se han creado productos bancarios innovadores dirigidos a las Pymes sin documentación formal de ingresos y sin historial de crédito. Tras una única evaluación del flujo de caja realizada por un agente de crédito, se ofrece a los clientes elegibles un crédito acompañado de un módulo de formación, que les informa sobre las condiciones del crédito, las consecuencias de entrar en mora y sobre cómo su trayectoria de cumplimiento de los pagos afectaría a su posibilidad de acceder a un crédito formal en el futuro. Las Pymes pueden beneficiarse de tasas de interés inferiores a las de fuentes informales y recibir avisos y recordatorios oportunos para ayudarles a estar al día en su calendario de pagos.

Una cooperativa de crédito en México ofrece créditos de nómina con una opción de ahorro automatizado. Los reembolsos de los créditos y el monto destinado al ahorro se cargan automáticamente en la nómina de los clientes, de modo que éstos no tienen la oportunidad de gastar los ahorros a menos que realicen el paso adicional de retirar fondos de la cuenta. Los primeros resultados indican que este mecanismo contribuyó a aumentar el ahorro.

Fuente: Kelly, S., D. Ferenzy y A. McGrath (2018), "Banking sector approaches to customer engagement and capability", Center for Financial Inclusion, Mainstreaming Financial Inclusion: Best Practices. OCDE (2021), Digital delivery of financial education: design and practice. Publicaciones de la OCDE, París.

Avanzar en el proceso de digitalización es clave para promover los mercados financieros digitales

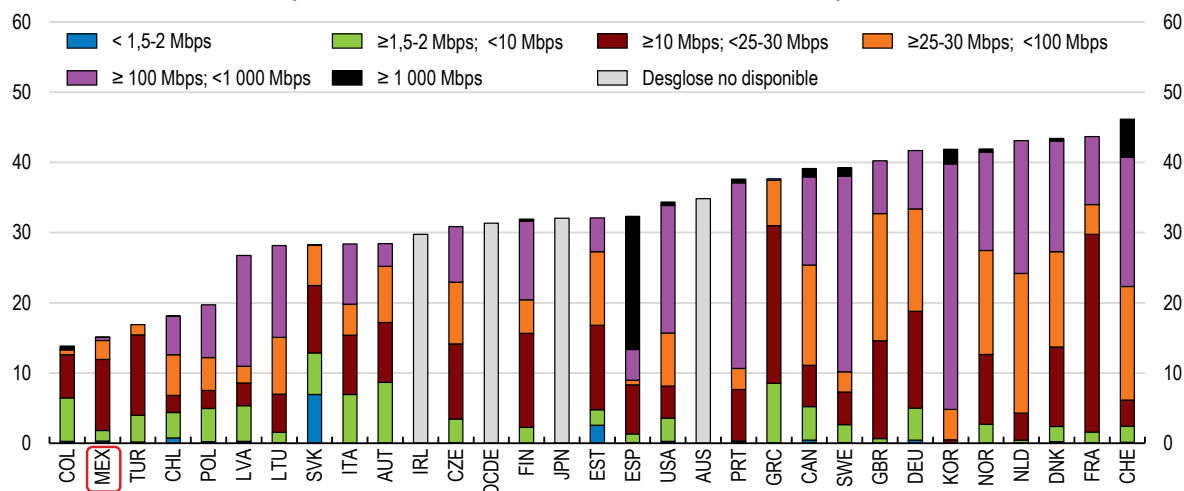
La eficaz difusión de los servicios financieros digitales requiere una infraestructura digital sólida y amplia, una regulación adecuada para promover la innovación y la competencia, y un uso extendido de las tecnologías digitales. Además, es necesario un nivel adecuado de conocimientos financieros y digitales que esté suficientemente generalizado entre la población, así como la confianza en las instituciones financieras.

El alcance de la infraestructura digital está mejorando, pero todavía son muy pocos los que tienen acceso a ella

México ocupa un lugar bajo a nivel internacional en acceso a infraestructura digital. El número de abonados a la banda ancha fija por cada 100 habitantes está muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, y en la mayoría de los casos la velocidad de descarga de Internet es lenta (inferior a 25 megabits por segundo) (Gráfico 2.18) y el precio elevado (Gráfico 2.19, Panel A). La posición de México es mejor en lo que respecta al acceso a la banda ancha móvil, ya que el número de abonados es alrededor de un 20% inferior al promedio de los países de la OCDE (Gráfico 2.20) y los costos están en consonancia con el objetivo fijado por la Comisión de las Naciones Unidas para la conectividad de banda ancha en 2025 (un costo de acceso a los servicios de banda ancha móvil 4G de 1 gigabyte en torno al 2% de los ingresos medios per cápita) (Gráfico 2.19, Panel B).

Gráfico 2.18. El acceso a la banda ancha fija va rezagado

Abonados a la banda ancha fija por cada 100 habitantes, por nivel de velocidad, junio de 2019



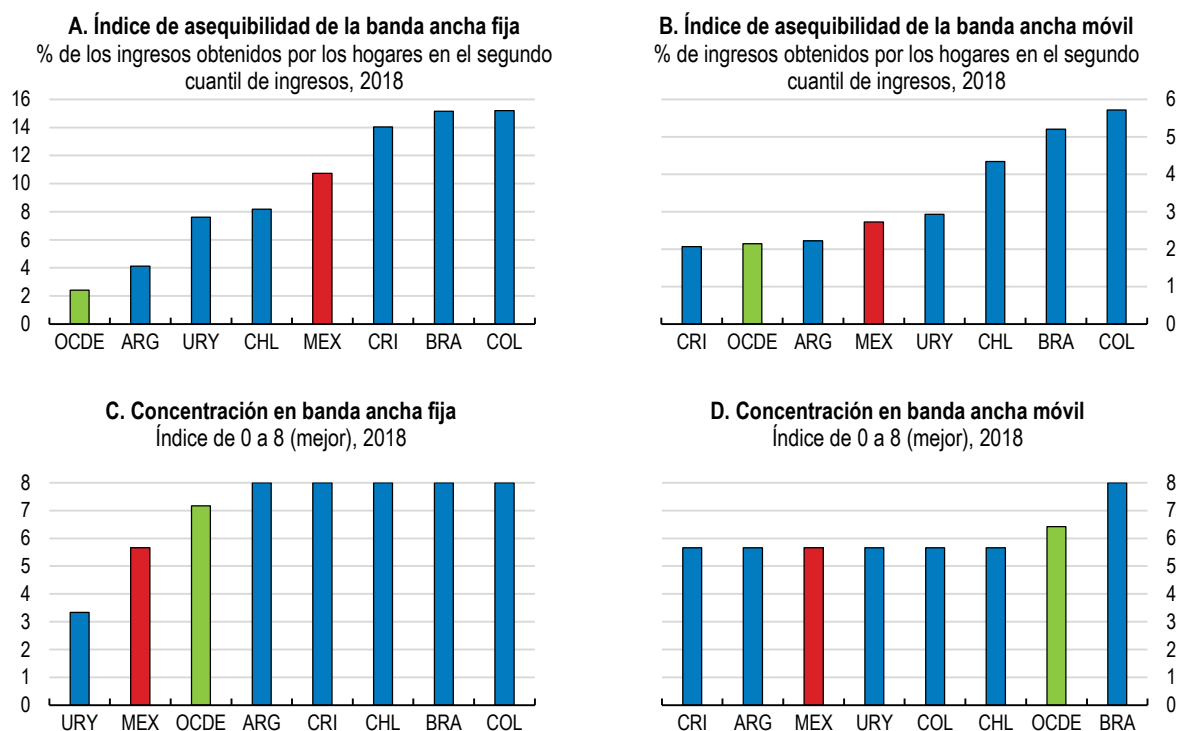
Nota: Mbps = megabits por segundo.

Fuente: Portal de banda ancha de la OCDE (base de datos).

StatLink <https://stat.link/wl0ibn>

La reforma del mercado de las telecomunicaciones de 2014 mejoró el acceso a la banda ancha móvil, además de estimular la competencia, promover la inversión, aumentar el acceso y elevar la calidad de los servicios móviles. La caída del precio de la conectividad móvil ha beneficiado especialmente a los hogares de bajos ingresos (Ennis, Gonzaga and Pike, 2017^[59]) y a las regiones rezagadas en conectividad. Esto ilustra los beneficios de la apertura de los mercados, al favorecer la entrada de nuevos operadores. Sería deseable que una mejora similar de los precios se extendiera al mercado de banda ancha fija, donde los precios siguen muy por encima del promedio de los países de la OCDE.

Gráfico 2.19. Las suscripciones a la banda ancha fija son caras



Nota: Panel A y B; El índice de asequibilidad de los servicios de banda ancha fija es el costo mensual de la suscripción a un servicio de banda ancha fija de 2 Mbps de velocidad como proporción de los ingresos medios de un hogar en el segundo cuantil más bajo de la distribución de ingresos. El índice de asequibilidad de los servicios de banda ancha móvil es el costo mensual de la suscripción a un servicio de banda ancha móvil de 1 GB de datos como proporción de los ingresos medios de un hogar en el segundo cuantil más bajo de la distribución de ingresos.

Fuente: Indicadores DigiLAC del Banco Interamericano de Desarrollo.

StatLink  <https://stat.link/w1zr5q>

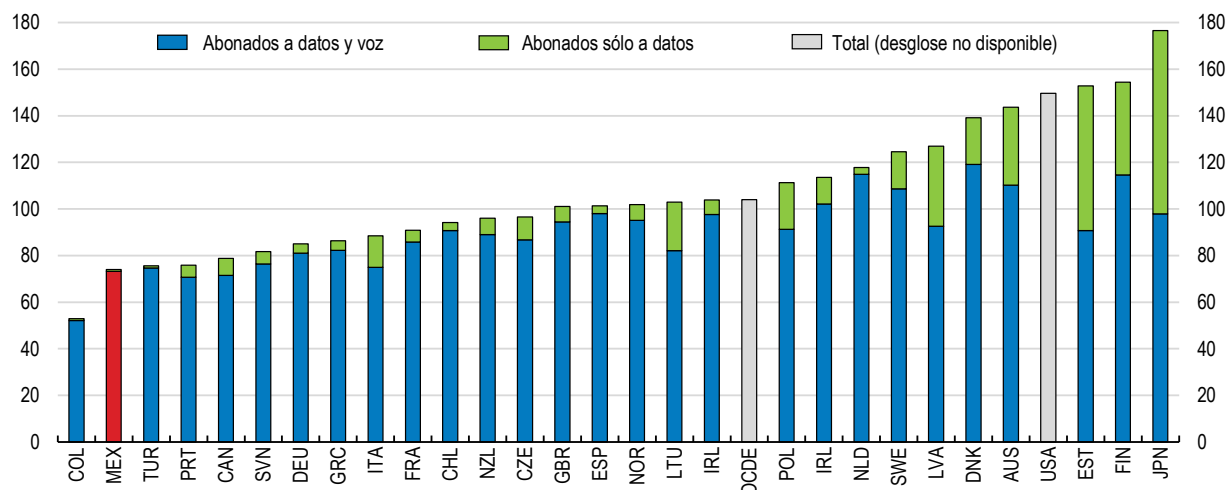
Dos programas del Plan Nacional de Desarrollo 2019-24 se proponen ampliar la cobertura y el uso de la infraestructura de Internet. El "Programa de Cobertura Social 2020-21" tiene por objeto establecer redes de telecomunicaciones (banda ancha e Internet) en zonas remotas, predominantemente en los estados del Sureste (Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Guerrero). Hasta ahora, la cobertura de Internet se ha ampliado a cerca de un millón de personas, aumentando el número de usuarios de Internet en 600.000. El programa "Internet para todos" pretende extender la cobertura de la infraestructura digital pública desde el 70% actual a todo el país, ocupándose de las zonas desatendidas y prestando también servicios de Internet a través de la empresa pública CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos allí donde los operadores privados no lleguen. Además, el programa prevé subvenciones y créditos para Pymes que inviertan en infraestructuras para proporcionar acceso a Internet a los consumidores finales. En septiembre se anunció la Estrategia Digital Nacional 2021-24, cuyos objetivos son reforzar el proceso de digitalización del sector público y reducir las disparidades regionales en infraestructura digital, extendiendo también la infraestructura de Internet a todo el país para proporcionar acceso universal a la tecnología digital. Asimismo, promueve la conectividad gratuita en los espacios públicos.

Además de ampliar la cobertura de su infraestructura digital, México debe incentivar inversiones que eleven la velocidad de conectividad de la banda ancha fija y el desarrollo de una infraestructura móvil 5G. La mejora de la regulación sobre el uso compartido de infraestructuras pasivas (infraestructuras no electrónicas, como canalizaciones y postes eléctricos), que representan una gran parte del costo de construcción de redes de telecomunicaciones y a menudo constituyen una barrera para la entrada de nuevos operadores, ayudaría a lograr este objetivo (Martínez Garza Fernández, Iglesias Rodríguez and García Zaballos, 2020^[60]). El despliegue de un sistema informático que proporcione a todos los operadores información sobre la disponibilidad de infraestructuras pasivas y facilite el proceso de solicitud de su uso es clave para su utilización eficiente. La agencia reguladora alemana creó en 2012 un atlas de infraestructuras a nivel nacional que ofrece a los operadores información sobre la ubicación de todas las infraestructuras relevantes. Esto permite a los participantes en proyectos de expansión de la banda ancha identificar fácilmente oportunidades de uso conjunto de la infraestructura existente para negociar con sus propietarios. En Japón, las infraestructuras de red en túneles de ferrocarriles, carreteras y el metro constituyen un ejemplo de uso compartido de infraestructuras. Desde 1994, las construye la Asociación de Infraestructuras de Comunicaciones Móviles de Japón, cuyos miembros, en su mayoría operadores de redes móviles, comparten luego su uso.

Un mayor desarrollo digital en la administración pública tiene el potencial de ampliar la gama y elevar la calidad de los servicios gubernamentales, aumentando así también la confianza en la administración. En México solo el 25% de la población utilizó Internet en sus relaciones con organismos públicos en 2019 (OECD, 2020^[61]). La experiencia de Estonia y Corea del Sur en la expansión con éxito de la administración pública digital puede ser valiosa. El éxito de Estonia descansa en el uso generalizado de tarjetas de identificación electrónica, que permiten a los ciudadanos identificarse digitalmente y firmar documentos o trámites. La creación de un sistema nacional de identificación digital, para identificar inequívocamente a los ciudadanos, y del Registro de Población, el principal repositorio de datos del Estado, fueron, en su momento, una condición previa para la difusión de la identificación digital. El desarrollo de un marco jurídico adecuado para la protección de datos, la privacidad y la seguridad complementó el ecosistema de la administración pública electrónica en Estonia. La amplia difusión de la identidad digital mediante un sistema fiable de identificación y firma digital, junto con el desarrollo de una infraestructura central, contribuyeron a aumentar la proporción de personas que utilizan Internet para interactuar con la administración pública desde el 50% en 2009 hasta el 80% en 2019. Corea del Sur comenzó a promover la administración pública digital desde principios de la década de 2000, y en los últimos años se ha situado entre los primeros puestos del índice de desarrollo de la administración electrónica de la ONU. El éxito de la estrategia de Corea del Sur obedece a un compromiso político firme y sostenido que garantizó recursos financieros para desarrollar las infraestructuras de TIC necesarias, como una red de superautopistas de Internet y banda ancha móvil, y un sistema nacional de identificación digital que permite a las empresas y los ciudadanos acceder de forma sencilla y rápida a los servicios gubernamentales.

Gráfico 2.20. El número de abonados a la banda ancha móvil es bajo

Número de abonados a la banda ancha móvil por cada 100 habitantes, junio de 2019



Fuente: Portal de banda ancha de la OCDE (base de datos).

StatLink <https://stat.link/hdb862>

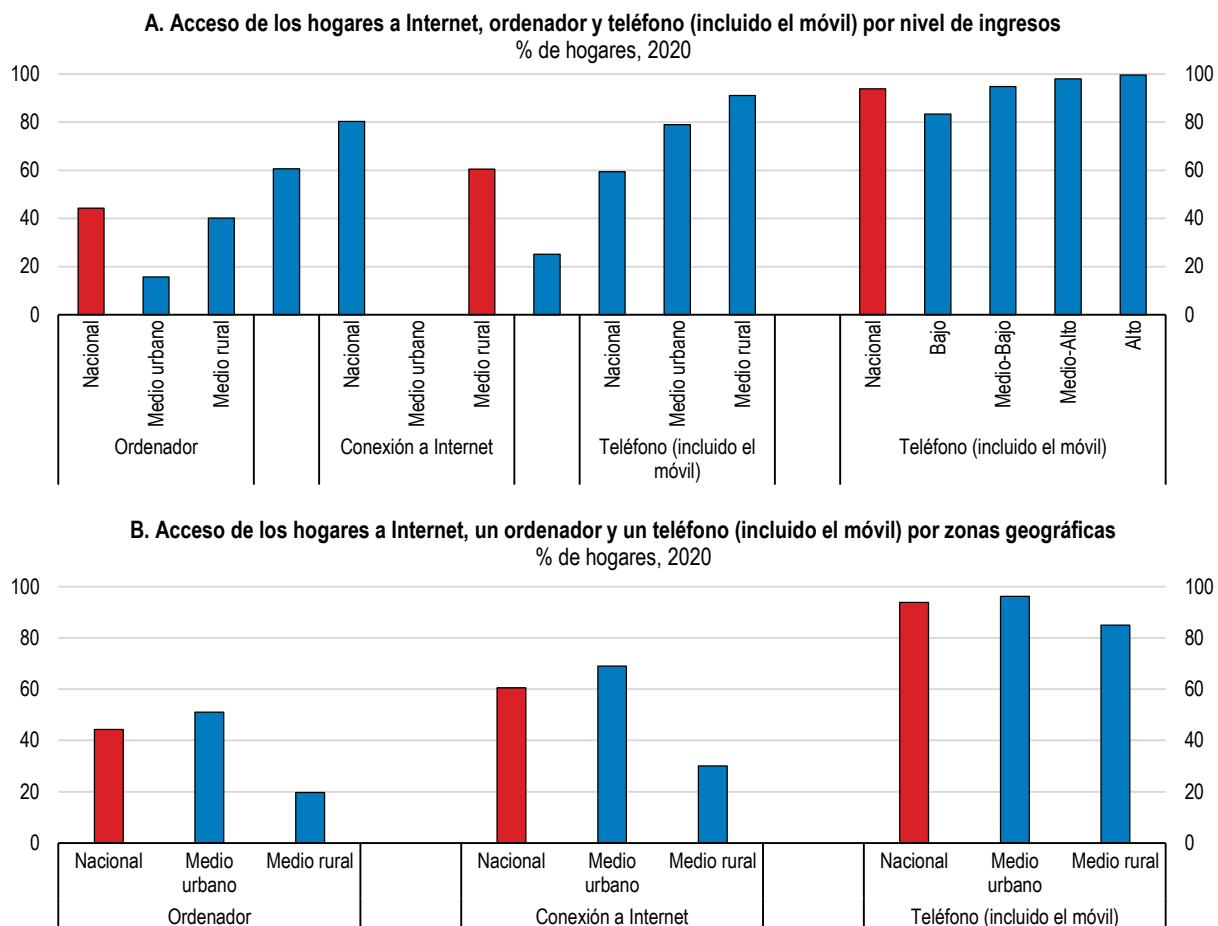
La difusión de la tecnología digital va rezagada

Hay grandes disparidades en el acceso de los hogares a las tecnologías digitales en función de la educación, la edad y los ingresos

El acceso y el uso de las tecnologías digitales es mucho menos frecuente entre los hogares de zonas rurales y entre los hogares con bajos ingresos (Gráfico 2.21). Asimismo, la brecha en el uso de Internet relacionada con la edad y el nivel educativo es mucho mayor que en la mayoría de los demás países de la OCDE (Gráfico 2.22, Panel A y Panel B). En México, las generaciones más jóvenes (con edades comprendidas entre 16 y 24 años) utilizan Internet en promedio más del doble que los adultos mayores (entre 55 y 74 años), y apenas un 30% de los adultos mayores hacen algún uso de Internet, en contraste con el promedio de la OCDE del 60%. Son necesarios esfuerzos en forma de políticas que mejoren la conectividad y la asequibilidad en las regiones y municipios más desfavorecidos y entre los hogares de bajos ingresos.

La brecha educativa en el uso de Internet entre los adultos más jóvenes (Gráfico 2.22, Panel A) pone de manifiesto el riesgo de una brecha digital persistente, que podría acentuar las disparidades socioeconómicas y ampliar las desigualdades (OECD, 2020^[61]). Las personas con estudios superiores no solo tienen un mayor acceso a Internet, sino que lo utilizan de forma intensiva (Gráfico 2.23), con lo que tienen más posibilidades de ampliar sus conocimientos y sus oportunidades laborales (seguir cursos en línea, encontrar mejores trabajos) que la parte de la población con menor nivel educativo y sin acceso a Internet.

Gráfico 2.21. Los hogares de bajos ingresos y los que viven en zonas rurales tienen bajo acceso a la tecnología digital

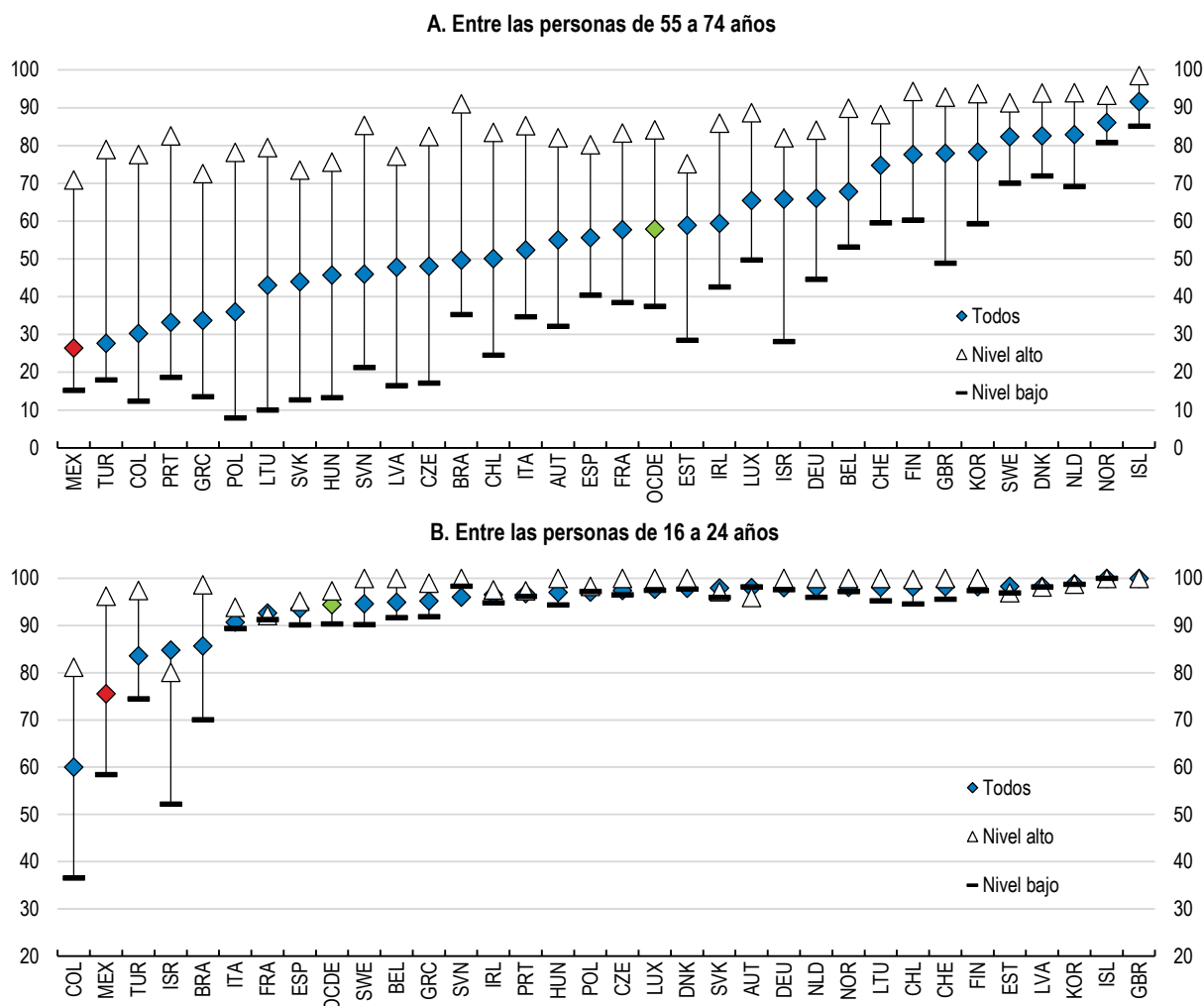


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares, ENDUTIH 2020.

StatLink  <https://stat.link/2yoh4u>

Gráfico 2.22. La brecha digital en el uso de Internet es grande en México

Porcentaje de la población por edad y nivel educativo, 2019 o último año disponible



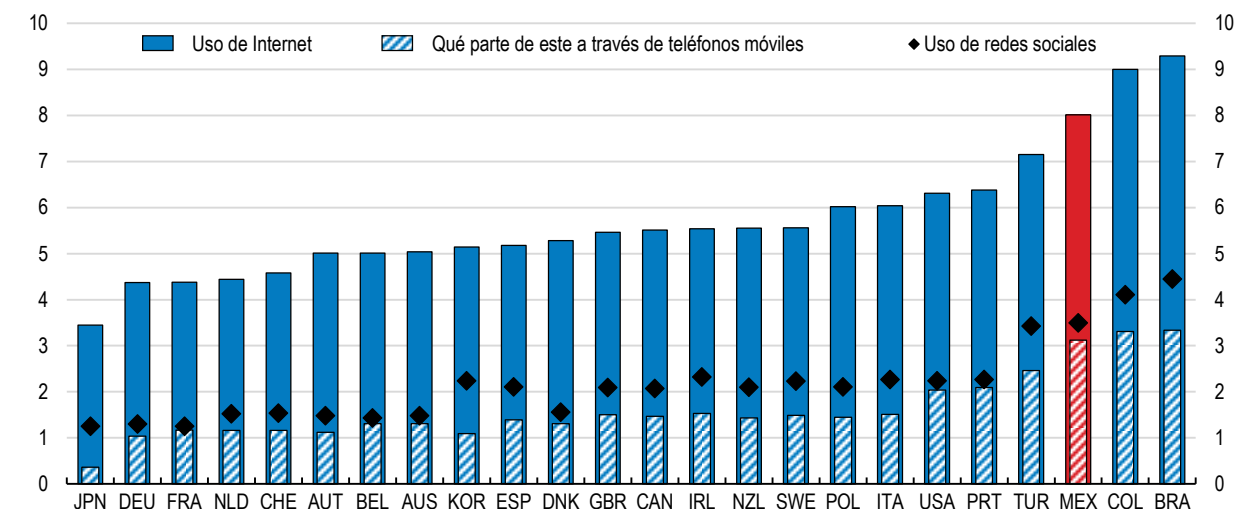
Notas: Un uso frecuente de Internet es el de las personas que lo utilizan todos o casi todos los días. OCDE se refiere al promedio no ponderado de los países con datos disponibles. Panel B: los datos de Israel se refieren a personas con edades comprendidas entre 20 y 24 años.

Fuente: OCDE, Perspectivas Económicas Digitales, 2020.

StatLink  <https://stat.link/lpod3a>

Gráfico 2.23. Tiempo medio diario de uso de Internet y de redes sociales

Número de horas, 2019



Fuente: OCDE, Perspectivas Económicas Digitales, 2020.

StatLink <https://stat.link/4gt6bs>

El sector empresarial va rezagado en el aprovechamiento del potencial de la digitalización

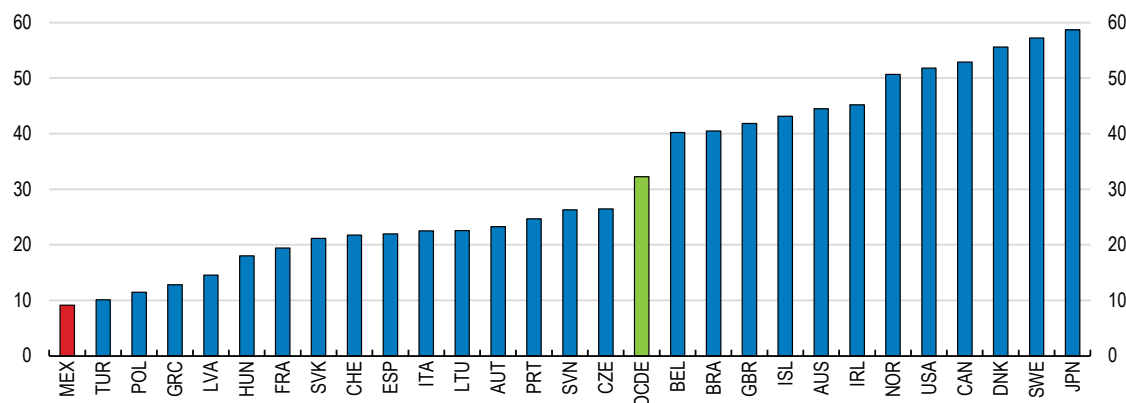
Solo alrededor del 9% de las empresas mexicanas compraron servicios en la nube, frente a un promedio del 32% en los países de la OCDE (Gráfico 2.24, Panel A), la proporción de empresas mexicanas con presencia en la web está muy por debajo de la de otros países de la OCDE (Gráfico 2.24, Panel B), y la penetración de tecnologías fundamentales para el desarrollo del "Internet de las Cosas" es una de las más bajas de la OCDE (Gráfico 2.25). Todavía son muy pocas las empresas que aceptan pagos digitales -solo el 35% en 2018, aunque en el sector de distribución al por menor la proporción llega al 57% (ENAFIN, 2018^[62])-, lo que contribuye a una escasa difusión de las compras por Internet, que son muy inferiores a las de sus homólogos en regiones como Chile y Brasil (Gráfico 2.26).

La pandemia de COVID-19 ha acelerado la adopción de herramientas digitales por parte de las empresas mexicanas y algunas políticas recientes han promovido la digitalización de los negocios, especialmente de las micro y pequeñas empresas. El programa "*#LeAtiendo por Internet*" tiene como objetivo ayudar a dos millones de micro y pequeñas empresas a empezar a vender por Internet. Durante la pandemia, se crearon las plataformas digitales "*Mercado Solidario*" y "*MYPyMES.mx*" con el fin de ayudar a las pequeñas empresas a proseguir sus actividades en línea. Dependiendo de la eficacia de estas políticas en un futuro próximo, podrían estar justificados nuevos esfuerzos en materia de políticas para reducir la diferencia con los países de la OCDE y los pares regionales.

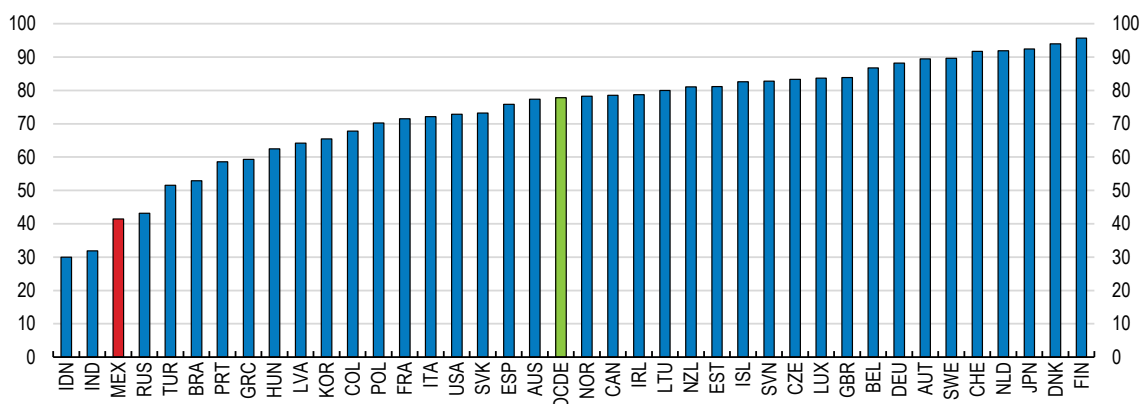
Aunque existen grandes disparidades regionales, la lenta digitalización de las empresas mexicanas se refleja en la baja intensidad media de tareas relacionadas con las TIC en los puestos de trabajo en comparación con el resto del mundo (Gráfico 2.27). Puesto que los datos internacionales indican un uso cada vez más intensivo de las TIC en los puestos de trabajo (OECD, 2020^[61]), es necesario un mayor esfuerzo para emprender políticas que favorezcan un entorno de aprendizaje flexible que facilite la adaptación al rápido ritmo de cambio en el trabajo provocado por la digitalización. Los sistemas de aprendizaje deben ser permanentes (accesibles para todos a cualquier edad) y abarcar todos los aspectos de la vida (promover y reconocer el aprendizaje adquirido fuera de los sistemas de educación formal) (OECD, 2019^[63]). Estas políticas también reducirían el riesgo de tensiones sociales, ya que históricamente la adopción de nuevas tecnologías ha provocado el temor a cambios en la sociedad (Mokyr, Vickers and Ziebarth, 2015^[64]) y perturbaciones en los mercados de trabajo (Acemoglu, 2002^[65]).

Gráfico 2.24. El sector empresarial mexicano está rezagado en la adopción de tecnologías digitales

A. Proporción de empresas que compran servicios en la nube
%, 2018



B. Proporción de empresas con presencia online
%, 2019

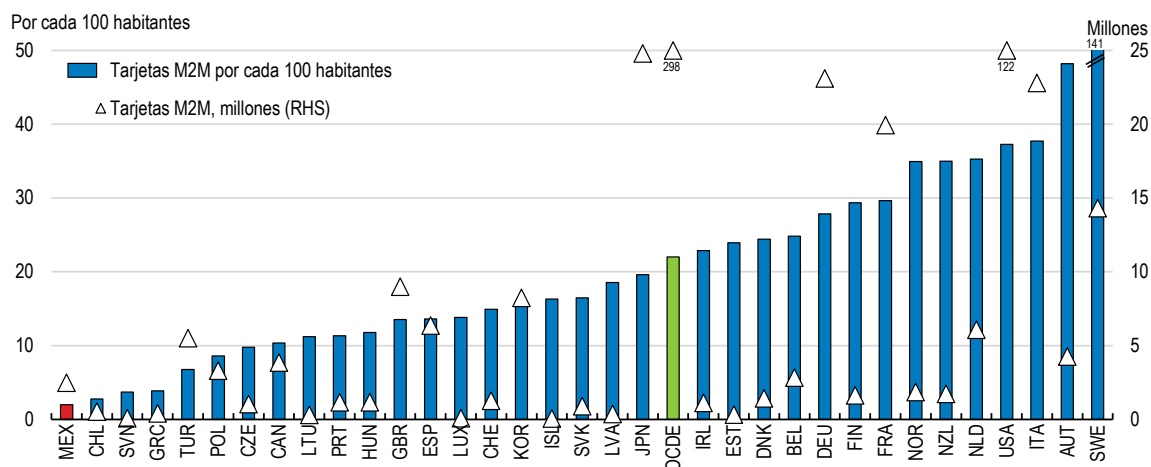


Fuente: OCDE, Perspectivas Económicas Digitales, 2020.

StatLink <https://stat.link/jjz57k>

Gráfico 2.25. México ocupa el último lugar en cuanto a desarrollo de la tecnología del Internet de las Cosas

Abonados a la telefonía móvil integrada/M2M, junio de 2019



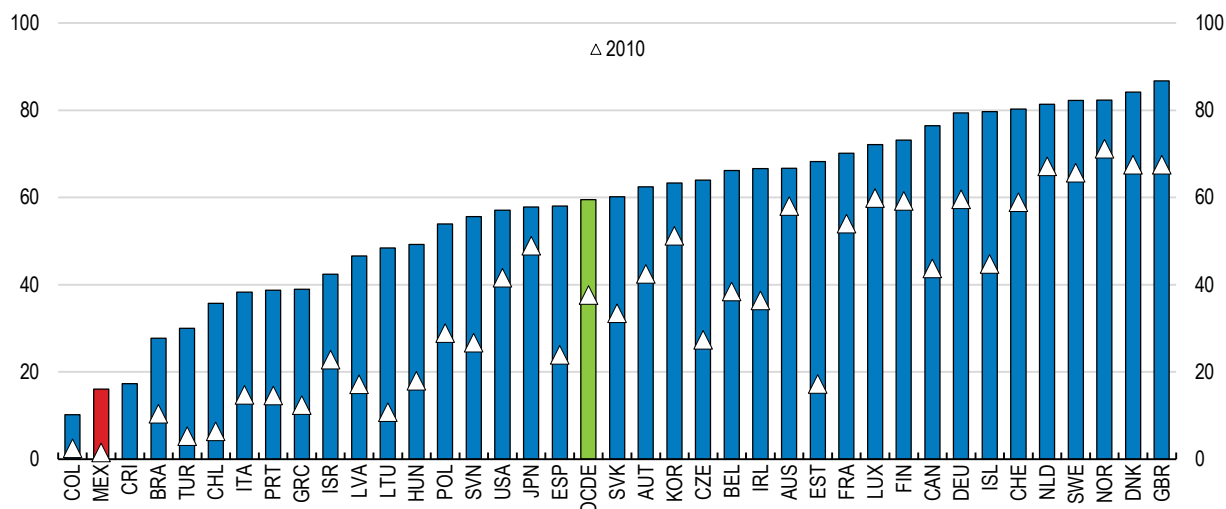
Nota: M2M = conectividad máquina a máquina. El número de tarjetas SIM M2M mide la penetración de una tecnología fundamental para el desarrollo del Internet de las Cosas.

Fuente: OCDE, Perspectivas Económicas Digitales, 2020.

StatLink <https://stat.link/rpqxeu>

Gráfico 2.26. Las compras por Internet son escasas

Personas que han realizado pedidos de bienes o servicios por Internet, %, 2019 o último año disponible



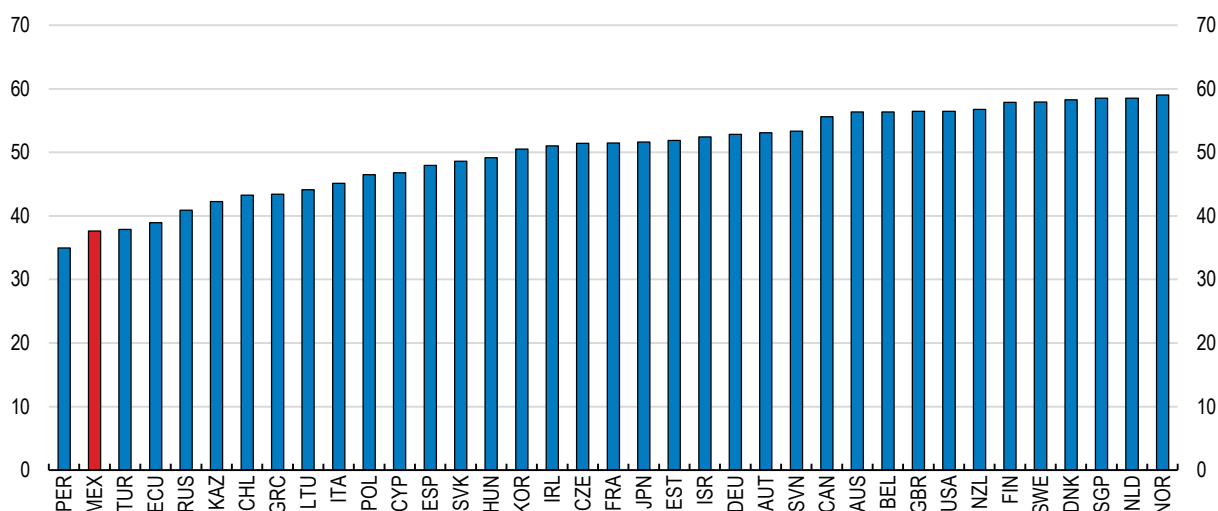
Nota: Los datos para México corresponden a 2018. OCDE se refiere al promedio no ponderado de todos los países miembros con datos disponibles.

Fuente: OCDE, Perspectivas Económicas Digitales, 2020.

StatLink <https://stat.link/q94u3h>

Gráfico 2.27. México ocupa una posición baja en cuanto a intensidad de tareas relacionadas con las TIC

Puntuación, 2018



Nota: La intensidad de las tareas relacionadas con las TIC en el trabajo de una persona describe la frecuencia con la que realiza dichas tareas. A este respecto, se considera la frecuencia de: la utilización de programas de tratamiento de textos y hojas de cálculo; la utilización de lenguaje de programación; la realización de transacciones a través de Internet (operaciones bancarias, ventas/compras); la utilización del correo electrónico y de Internet; la utilización de TIC para debates en tiempo real; la lectura y redacción de cartas, correos electrónicos y memorandos; y la utilización de ordenadores en el trabajo.

Fuente: Encuesta de competencias de adultos (PIAAC) de 2018, cálculos de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/r912qx>

Acelerar el desarrollo de los mercados financieros digitales

Los pagos digitales avanzan, pero lentamente y siguen siendo escasos

El uso de pagos digitales ha venido aumentando en México, pero sigue siendo bajo en comparación con el resto del mundo. En 2017, solo un tercio de los adultos realizó al menos un pago digital en México, frente a casi dos tercios en Chile. Desde entonces, la proporción de adultos que utilizan una tarjeta de débito o de crédito se ha incrementado, pero su uso sigue siendo limitado: el número de transacciones realizadas con tarjeta de crédito por adulto es muy bajo desde una perspectiva internacional y solo el 55% de los titulares de tarjetas de crédito la utilizaron en 2019 (CNBV, 2020^[66]).

El uso de efectivo sigue siendo predominante en México. La mayoría de los adultos en situación de inclusión financiera utilizan efectivo para pagos pequeños (90%) y grandes (78%) (ENIF, 2018^[33]). La preferencia por el efectivo y, en menor medida, la desconfianza hacia el sector financiero son las principales razones para no utilizar una tarjeta de débito (ENIF, 2018^[33]). También son mucho menos propensos a utilizar pagos digitales los adultos mayores y las personas que viven en zonas rurales, lo que apunta a una importante brecha digital y de educación financiera entre generaciones y entre zonas rurales y urbanas (ENIF, 2018^[33]). Las disparidades regionales también son relevantes, ya que Ciudad de México, Quintana Roo y, en general, los estados del Norte superan ampliamente a los demás estados en el número de transacciones digitales (Gráfico 2.13, Panel A). La pandemia de COVID-19 y las consiguientes medidas de confinamiento desencadenaron un desplazamiento hacia las compras por Internet y los pagos digitales. Esto proporciona un buen estímulo para la digitalización de los pagos que podría potenciarse con esfuerzos adicionales en materia de políticas.

La difusión de los pagos digitales resulta prioritaria para promover eficazmente la inclusión financiera y el crecimiento inclusivo, ya que favorecen el acceso a otros servicios financieros (Demirguc-Kunt, Klapper and Singer, 2017^[17]). Los pagos digitales también reducen el costo y aumentan la velocidad de efectuar y recibir pagos. Esto es especialmente relevante en zonas rurales, donde las distancias a una oficina gubernamental, una sucursal bancaria o un operador de transferencia de dinero pueden ser grandes, lo que evidencia aún más la necesidad de ampliar la infraestructura digital a las zonas rurales desatendidas. Los pagos digitales reducen los riesgos de seguridad asociados al manejo de dinero en efectivo, ayudando a disminuir la incidencia de la delincuencia (Wright et al., 2014^[67]), y permiten el abono directo de las transferencias gubernamentales, aumentando así la transparencia y limitando el riesgo de sobornos (Muralidharan, Niehaus and Sukhtankar, 2014^[68]). Pueden contribuir a contraer la brecha de género, al otorgar a las mujeres control sobre las transferencias recibidas en su cuenta, reduciendo así la posibilidad de presión para repartir los ingresos con familiares (Morawczynski and Pickens, 2009^[69]).

Los pagos digitales también podrían ayudar a crear un historial crediticio, facilitando así el acceso de los hogares al crédito y permitiendo a las instituciones financieras una mejor evaluación del riesgo crediticio (Cook and McKay, 2015^[70]). Esto es especialmente relevante en grandes economías informales, como la de México, donde el uso de efectivo está más extendido (GPFI, 2018^[71]). La digitalización tiene el potencial de brindar a las empresas y a las personas que operan en el sector informal una mayor oportunidad de acceder a productos financieros formales, impulsando así la inclusión financiera. Además, los servicios financieros digitales podrían reducir la informalidad a largo plazo, al relajar las restricciones crediticias (Capasso and Jappelli, 2013^[72]) e impulsar la productividad (Beck and Hoseini, 2014^[73]).

Fomento de la competencia en el mercado de las tarjetas de pago

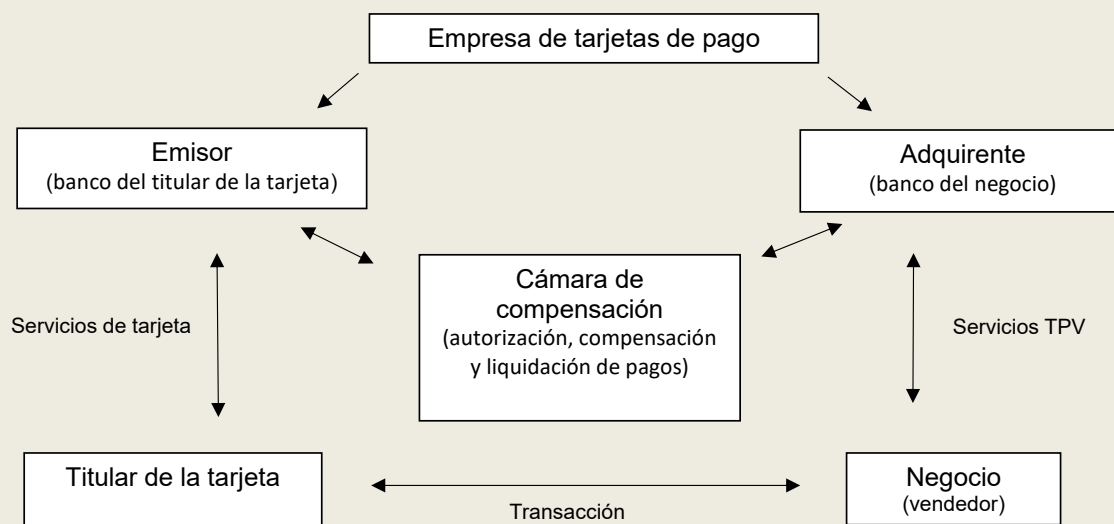
El Banco Central y la *Comisión Nacional Bancaria de Valores (CNBV)* deben modificar la regulación secundaria para eliminar las barreras regulatorias que impiden la competencia en el mercado mexicano de tarjetas de pago, como lo señaló la autoridad mexicana de competencia (COFECE, 2020^[74]). La regulación vigente impide la entrada de competidores en el único sistema de pagos digitales nacional (Recuadro 2.5) debido a la incertidumbre que existe sobre las reglas, las normas operativas y los costos

que se aplicarían a los pagos digitales en los que participan un comprador (titular de la tarjeta) y un vendedor (empresa) que utilizan sistemas de pago diferentes (transacción entre sistemas). En ausencia de una regulación clara de las transacciones entre sistemas, cabe el riesgo de que el gestor de la red en el sistema de pagos nacional dominante imponga sus normas y costos para impedir la competencia en materia de precios. Este riesgo disuade la entrada de nuevos operadores (COFECE, 2020^[74]) en el mercado de las tarjetas de pago, donde el grado de concentración en conjunto sigue siendo elevado, ya que los cinco mayores bancos acaparan cerca del 80% del mercado (Bátiz-Zuk and Lara Sánchez, 2021^[23]).

Recuadro 2.5. El mercado de las tarjetas de pago en México

El mercado de tarjetas de pago es un mercado de dos dimensiones en el que una empresa de tarjetas de pago actúa como plataforma de venta de servicios de tarjetas a los titulares de estas (compradores) y, a través de un terminal de punto de venta (TPV), a los negocios (vendedores). El sistema de pagos con tarjeta puede ser cerrado o abierto. En el sistema cerrado, la empresa de tarjetas de crédito presta directamente servicios de TPV a los vendedores y emite tarjetas a los compradores, sin intermediarios. En cambio, en el sistema abierto, una empresa de tarjetas de pago proporciona servicios de tarjeta y TPV a compradores y vendedores de forma indirecta, a través de bancos u otros intermediarios financieros (Gráfico 2.28). Así, los titulares de las tarjetas compran los servicios de estas a un banco (emisor) y las empresas compran los servicios de los puntos de venta a otro banco (adquirente). En un sistema abierto de pagos con tarjeta, cuando un titular compra un producto a un vendedor, la transacción es liquidada a nivel de los dos bancos por una cámara de compensación, que se encarga de la autenticación, autorización, compensación y liquidación de cualquier pago con tarjeta.

Gráfico 2.28. ¿Cómo es un sistema de pagos con tarjeta abierto?



En México existe un sistema cerrado de pago con tarjeta de crédito, que está gestionado por American Express, y un único sistema nacional de pago abierto, en el que operan otras dos empresas de tarjetas de pago (VISA y MasterCard). La *Asociación de Bancos de México* establece las reglas y normas de funcionamiento del sistema de pagos nacional. Hasta ahora, cuatro cámaras de compensación han sido autorizadas para operar en el sistema nacional de pagos con tarjeta: Prosa (propiedad de Banorte, Santander, HSBC y Scotiabank), E-Global (propiedad de BBVA y CITIBANAMEX), Visa México y MasterCard México. Sin embargo, por el momento Visa México y MasterCard México no están operativas.

El proceso de autorización de una nueva cámara de compensación participante en el sistema de pagos digitales debe modificarse para garantizar la imparcialidad. En la actualidad, dicha autorización está condicionada a la aprobación técnica de las cámaras de compensación ya establecidas, que son necesarias para garantizar la interoperabilidad entre los distintos sistemas de pago. Sin embargo, esta aprobación técnica debería estar sujeta a un límite de tiempo, que actualmente no existe, lo que hace que el procedimiento de autorización sea excesivamente largo. Además, la garantía de liquidez de las operaciones de pagos digitales debería pasar de la entidad a la cámara de compensación, que dispone de mejor información para evaluar el riesgo de contrapartida, con el fin de incentivar la competencia.

Debe desalentarse la integración vertical entre los bancos que participan en el sistema de pagos digitales (emisores o adquirentes) y la cámara de compensación. El uso de los datos recabados por la cámara de compensación otorga a los bancos que tienen una participación de control en la cámara de compensación una ventaja informativa en la comercialización de sus productos que reduce la competencia. La autoridad de la competencia ha sugerido recientemente que estos bancos deberían vender acciones correspondientes al menos al 51% del capital de la cámara de compensación. Para evitar comportamientos anticompetitivos, los estatutos de las entidades que operan en el mercado de pagos digitales (emisores, adquirentes o una cámara de compensación diferente) deberían prohibir la contratación de antiguos directivos de una cámara de compensación (COFECE 2020).

Realizar el potencial de las fintechs

Las fintechs tienen la capacidad de acelerar el desarrollo de los pagos digitales, impulsar la inclusión financiera y aumentar la competencia en el sistema financiero. Hasta ahora, este potencial no se ha materializado. Si bien México fue pionero con la ley FinTech de 2018, aún no se han concretado todos sus efectos, ya que el proceso de autorización de nuevas empresas fintech ha sido lento, en parte debido a una curva de aprendizaje natural por la que fue necesario transitar en la fase inicial de implementación de la ley. Sin embargo, se estima que los retos mencionados se disiparán con el tiempo. A mediados de octubre de 2021, de las cerca de 76 empresas fintech que solicitaron operar en los mercados de pagos digitales y crowdfunding, 17 habían recibido una autorización completa y 37 una autorización condicionada a la presentación de documentación pendiente o información complementaria, y obtendrán el estatus completo una vez que satisfagan tales requisitos.

Las innovaciones financieras todavía parecen insuficientes para promover las inversiones necesarias para garantizar niveles de seguridad y eficiencia adecuados en el sistema de pagos digitales. Las interrupciones técnicas que limitan la disponibilidad de pagos digitales son frecuentes y el número de fraudes digitales va en aumento; los fraudes financieros en línea representaron el 70% de todos los fraudes financieros en el primer trimestre de 2021. Esto repercute negativamente en el nivel de confianza en los pagos digitales y en su difusión. La experimentación temporal de modelos novedosos (o sandboxes regulatorios), permitida por la Ley FinTech, tiene el potencial de promover innovaciones financieras (OECD, 2020^[75]), al permitir a las fintechs experimentar con nuevos productos y servicios financieros de forma temporal y en un entorno controlado. El acceso podría convertirse en permanente, siempre y cuando no haya habido problemas de seguridad tras un periodo de observación adecuado. Promover las innovaciones financieras multiplicaría el potencial de la relación entre las fintechs y los bancos, que ha demostrado ser beneficiosa para la inclusión financiera en varios países (Recuadro 2.6).

Recuadro 2.6. Asociaciones entre fintechs y bancos

La asociación entre fintechs y bancos puede aumentar la inclusión financiera, proporcionando a los consumidores de bajos ingresos servicios financieros asequibles (crédito y ahorro, transacciones entre personas, transacciones de empresa a persona) a través de tecnologías como identificación biométrica, onboarding, computación en la nube e interfaces de programación de aplicaciones (API) abiertas (para facilitar la integración de los sistemas informáticos dentro de las instituciones, así como entre ellas y entre sectores, promoviendo de ese modo la competencia y la transparencia) y la tecnología de registro distribuido (DLT) para agilizar y facilitar la verificación y la realización de las transacciones. Estas asociaciones también son mutuamente beneficiosas. Los bancos se benefician de la posibilidad de ofrecer nuevos productos, llegar a una base de clientes más amplia y mejorar la eficacia de los productos y la experiencia de los clientes. Las fintechs acceden a capital y despliegan su tecnología a mayor escala.

Una de las áreas donde las fintechs ofrecen gran potencial para la inclusión financiera es el despliegue de modelos de inteligencia artificial (IA) para la concesión de créditos, ya que podría reducir el costo de la suscripción de créditos y facilitar el otorgamiento de estos a clientes con historial bancario escaso o inexistente, promoviendo posiblemente la inclusión financiera (OCDE, 2021). El uso de IA puede generar ventajas de eficiencia en el procesamiento de datos para la evaluación de la solvencia de los posibles prestatarios, optimizar el proceso de toma de decisiones relativas al otorgamiento de créditos y mejorar la gestión de la cartera de créditos. También puede permitir la asignación de calificaciones crediticias a clientes sin evaluación y con un escaso historial de crédito, apoyando el financiamiento de la economía real (Pymes) y promoviendo potencialmente la inclusión financiera de la población con acceso limitado a servicios bancarios (OCDE, 2021). Las técnicas y los modelos de IA suelen subcontratarse a fintechs de terceros, salvo en el caso de grandes instituciones financieras que cuentan con capacidades internas para crear este tipo de productos.

Asociación destinada a llegar a los segmentos de población sin acceso a servicios bancarios.

Las fintechs pueden ayudar a las instituciones financieras a llegar a los segmentos de la población sin acceso a servicios bancarios a través del "onboarding" (proceso automatizado de incorporación de clientes con identificación no presencial), ya que las tecnologías digitales superan las barreras físicas y las largas distancias y reducen el costo de captar clientes y prestarles servicio en segmentos de la población con bajos ingresos.

Una asociación entre un banco y una fintech ha hecho llegar seguros a 10 millones de clientes en África y Asia mediante una plataforma informática diseñada para atender grandes volúmenes con menores costos. En Sudáfrica, una asociación entre un banco y una fintech permitió a 17 millones de beneficiarios de subvenciones sociales abrir una cuenta bancaria y recibir una tarjeta de débito en 10 minutos accediendo a lugares públicos, como iglesias o ayuntamientos.

Asociación que ofrece plataformas de pago por móvil a clientes existentes en el segmento inferior del mercado.

Alianzas entre bancos y fintechs en la India ofrecen a los clientes una red de pagos con estructura de cadena de bloques (blockchain) para transferir dinero de forma segura a través de un monedero móvil gratuito. En Ghana, una asociación entre un banco y una fintech desarrolló una plataforma de pagos móviles para comerciantes con escaso o nulo acceso a servicios bancarios, que permite a los clientes abrir monederos digitales y realizar funciones como el seguimiento de sus finanzas, el pago de facturas, el envío de dinero y la realización de pagos por Internet y en tiendas.

Asociación que recoge y utiliza datos de clientes para evaluar mejor su solvencia y diseñar nuevos productos.

Las fintechs pueden proporcionar herramientas que, a partir de múltiples fuentes de datos, permiten adquirir una comprensión más completa del riesgo de los clientes con una documentación limitada o nula. Sin embargo, las restricciones impuestas por las regulaciones nacionales al trasvase y uso de datos de las instituciones bancarias a las fintechs, y viceversa, pueden limitar el alcance de estas iniciativas.

En Colombia, la colaboración entre un banco y una fintech ha mejorado la evaluación del crédito en el caso de clientes con historial bancario limitado o inexistente. En España, una entidad financiera aumentó la tasa de aprobación de créditos a los clientes con escaso historial bancario hasta el 70-80% desde el 0-20%, mediante la adopción de un nuevo modelo de evaluación del riesgo crediticio basado en datos psicométricos desarrollado por una fintech.

En la India, la asociación entre un pequeño banco financiero y una fintech ha mejorado significativamente la eficacia para llegar a microempresas y pequeñas empresas desatendidas mediante el desarrollo de tecnología onboarding. En cuatro años, el tiempo de tramitación de los créditos se redujo un 40%, el número de créditos tramitados por agente aumentó un 50% y la base de clientes se amplió un 230%.

Asociación que aumenta el grado de implicación de los clientes y el uso de los productos.

En México y Colombia, una asociación entre un banco y una fintech desarrolló una plataforma de comunicación bidireccional por SMS para aumentar el uso de los servicios financieros por parte de los clientes. La plataforma envía mensajes de texto personalizados a los clientes con recordatorios para animarlos a ahorrar y a convertirse en usuarios activos de servicios bancarios.

Fuente: Kelly, S., D. Ferenzy y A. McGrath (2017), "How Financial Institutions and Fintechs Are Partnering for Inclusion: Lessons from the Frontlines", *Center for Financial Inclusion, Mainstreaming Financial Inclusion: Best Practices*.

Fomentar el ecosistema de las finanzas digitales

El Banco Central, en el marco de su estrategia general para promover la inclusión financiera (Recuadro 2.7), creó la plataforma *Cobro Digital* (CoDi) para facilitar la difusión de los pagos digitales. CoDi puede utilizarse para transacciones por Internet y físicas sin costos para los usuarios. Para poder acceder a ella, los usuarios (vendedores y compradores) deben tener una cuenta bancaria en una entidad financiera adherida a CoDi. Los compradores, además, necesitan un teléfono móvil 3G. A pesar del creciente número de pagos digitales realizados a través de CoDi desde su lanzamiento en noviembre de 2019, su difusión parece limitada por problemas de comunicación. Según datos de una encuesta reciente, solo el 10% de los usuarios de Internet de banda ancha fija conoce la existencia de CoDi, y apenas un 2% de ellos la ha utilizado alguna vez (IFT, 2021^[76]). Además, el uso de CoDi entre grupos vulnerables podría ser limitado, ya que es menos probable que sean titulares de una cuenta bancaria o posean un móvil 3G. Añadir la opción de utilizar aplicaciones de monedero digital dentro de CoDi, posiblemente ofrecidas por fintechs, aumentaría los beneficios de su uso para los consumidores y facilitaría su difusión.

México podría aumentar el grado de utilización de los pagos digitales aprovechando el potencial de los instrumentos digitales que no dependen de cuentas bancarias, como autoriza la Ley FinTech de 2018. Las redes de entrada y salida de efectivo (CICO, por sus siglas en inglés), que permiten a los clientes convertir dinero en efectivo en dinero digital, y viceversa, y transferirlo a través del móvil, demostraron ser muy eficaces para promover la inclusión financiera en Kenia. A los dos años de su introducción, la red CICO llamada M-pesa se convirtió en el mecanismo de transferencia de dinero predominante en Kenia,

gracias a una extensa red celular y a la capacidad de transferir dinero de forma instantánea, segura y económica a través de una amplia red de puntos de venta (Mbiti and Weil, 2011^[77]), donde los clientes pueden depositar dinero a cambio de moneda digital (e-float) mostrando una identificación válida. La moneda digital puede entonces transferirse por teléfono, incluso a destinatarios no registrados en la red. Al aumentar el volumen de dinero en circulación, M-pesa promovió el crecimiento a través de la expansión de muchas pequeñas empresas (Haas, Plyler and Nagayaran, 2010^[78]).

Las recientes iniciativas en materia de políticas previsiblemente dotarán a México de un registro único de identidad digital, que actualmente no existe en el país. La proporción de adultos con documento de identidad en México es del 89% (Global Findex 2017), inferior a la de Costa Rica, Brasil y Perú (98%) o Chile (99%). Según el *Registro Nacional de Población* (RENAPO), el 0,8% de la población mexicana, en su mayoría menores de edad y población indígena, carece de un documento de identidad oficial (INEGI, 2015^[79]). Más importante aún es la fragmentación del sistema; varias instituciones emitían cada una un documento de identidad diferente y sin un mecanismo de coordinación que centralizara toda la información. Esto ha impedido hasta ahora la creación de un registro de identificación único.

En 2020, el gobierno creó un documento de identidad digital, que se utilizará en todas las administraciones públicas, y un Registro Nacional de Población digital, que, en principio, estará operativo en el plazo de dos años. La identidad digital conectada a un registro único impulsará el desarrollo del onboarding digital, que podría agilizar y reducir las cargas administrativas que conlleva la contratación de productos financieros digitales, así como disminuir la probabilidad de fraudes digitales y robos de identidad, aumentando de esta forma la protección del consumidor. El desarrollo del onboarding digital mejoraría el proceso de identificación y verificación de nuevos clientes, agilizando la apertura de una cuenta, simplificando los requisitos de documentación, minimizando los costos de creación de una cuenta a distancia y facilitando la prestación de servicios financieros.

Un marco regulatorio adecuado constituye otro requisito previo para desarrollar con éxito el onboarding digital. En 2020, y también como reacción a las medidas de distanciamiento social implementadas durante la pandemia, la CNBV simplificó la regulación del onboarding digital y amplió su alcance, al incluir a empresas, y su cobertura, al permitir que las *sociedades financieras populares*, instituciones de depósito sin fines de lucro, utilicen el onboarding digital. En septiembre de 2021, nueva regulación amplió el onboarding digital a la apertura de cuentas de forma remota, la firma de contratos y la validación de transacciones a casas de bolsa, fondos de inversión, bancos pequeños y otras entidades de depósito no bancarias, y cooperativas de crédito.

Los responsables de formular políticas deben seguir promoviendo las finanzas abiertas y apoyar aún más las iniciativas de intercambio de datos que mejoren la evaluación de los riesgos crediticios y la inclusión financiera. De conformidad con la ley FinTech de 2018, una nueva regulación estableció en 2020 procedimientos relativos al intercambio de datos entre cámaras de compensación. Se trata de un paso positivo en favor de la banca abierta. Sin embargo, sería ventajoso realizar otras intervenciones, como establecer plataformas abiertas en las que se pongan en común los datos pertinentes para la evaluación del crédito procedentes de diferentes repositorios de datos, como los proveedores de servicios de información crediticia (CRSP), los registros judiciales, el registro de empresas, los pagos por servicios públicos (agua, electricidad, etc.) y el registro de garantías; también podría digitalizarse información pública, como la declaración de impuestos, el registro de empresas y otros servicios gubernamentales, y facilitarse el acceso a dicha información. Se podría reducir o eliminar el umbral mínimo de notificación y hacer obligatorio el intercambio de información crediticia. Ampliar el alcance de los datos disponibles para la evaluación del crédito ayudaría a crear un historial crediticio y a adoptar indicadores alternativos de solvencia, lo que beneficiaría a las personas y las empresas más vulnerables, especialmente a las Pymes, con un historial crediticio limitado o inexistente (Recuadro 2.6). En el futuro, el desarrollo de un sistema de registro biométrico tal vez posibilitaría la creación de una plataforma única que conecte todas las instituciones públicas, reduciendo así enormemente los costos administrativos para las empresas y la ciudadanía.

El desarrollo de la financiación abierta también se beneficiaría considerablemente de la creación del identificador único para los individuos y las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) no registradas o del número de empresa/registro legal para las Mipymes registradas, ya que los datos de todos los proveedores podrían relacionarse fácilmente con el mismo individuo o Mipyme. Sin embargo, las autoridades también deberían fomentar la transparencia y la divulgación de metodologías de evaluación de los CRSP que utilizan datos alternativos para combatir la opacidad en cuanto al uso de datos alternativos.

Recuadro 2.7. La estrategia del Banco Central para promover la inclusión financiera

El Banco Central de México tiene como objetivo promover la transparencia, la eficiencia y la competencia en la prestación de servicios financieros, al tiempo que garantiza la protección de los consumidores. En el desempeño de su función de supervisión del sistema financiero, busca un equilibrio entre el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la innovación tecnológica para ampliar la inclusión financiera y la contención de los riesgos que supone para la estabilidad del sistema financiero y los consumidores la introducción en los mercados financieros de nuevos productos y actores. En términos más generales, la estrategia seguida por el Banco Central en el ejercicio de su tarea de supervisión en el ámbito de los servicios financieros digitales se resume en los siguientes principios:

- 1) Adoptar el criterio de "misma actividad, mismo riesgo, misma regulación".
- 2) Velar por la interoperabilidad y la neutralidad de red en la oferta de servicios financieros digitales.
- 3) Fomentar la competencia y evitar fusiones entre actores hegemónicos.
- 4) Garantizar la continuidad operativa de los grandes proveedores.
- 5) Conseguir una coordinación internacional para corregir lagunas jurisdiccionales.
- 6) Asegurar la plena protección del cliente.
- 7) Reforzar las normas de ciberseguridad.

Impulsar las competencias digitales para facilitar la difusión de los servicios financieros digitales

En México todavía hay muy pocos estudiantes con las habilidades necesarias para prosperar en la era digital, como lo demuestra una puntuación media según el informe PISA en lectura, matemáticas y ciencias que está por debajo del promedio de los países de la OCDE (véase el capítulo 1). Desventajas desde una fase temprana en la adquisición de aptitudes básicas conllevan dificultades adicionales a la hora de adquirir otras habilidades y competencias en etapas más avanzadas de la vida, y las políticas deberían tener como objetivo una difusión generalizada de las habilidades básicas de lectura, escritura y cálculo (OECD, 2020^[80]). La adquisición de buenas habilidades cognitivas y un mayor nivel educativo parecen permitir un uso más diverso y complejo de Internet (OECD, 2020^[61]), inclusive de herramientas financieras digitales.

Recuadro 2.8. ¿Cuenta México con las competencias adecuadas para adoptar la digitalización?

La Encuesta de competencias de adultos (PIAAC) de 2018 (OECD, 2019^[63]) proporciona un marco para comparar el desempeño relativo de los adultos en México en habilidades cognitivas clave (alfabetización, aritmética y resolución de problemas), y cómo se utilizan estas habilidades en el hogar, en el trabajo y dentro de la comunidad. En México, menos del 1% de los adultos logra un alto nivel de

competencia en aritmética y alfabetización y el 10% en resolución de problemas, lo cual se sitúa muy por debajo del desempeño del país promedio de la OCDE con respecto a cada habilidad cognitiva (Cuadro 2.1). Además, una gran proporción de adultos (alrededor del 39%) carece de conocimientos informáticos muy básicos en México.

En aritmética y alfabetización se observan las mayores disparidades regionales en cuanto a la competencia media (Gráfico 2.29); Ciudad de México y los estados del Norte registran el mejor desempeño.

Cuadro 2.1. Pocos adultos en México tienen un alto nivel de habilidades cognitivas en comparación con el promedio de los países de la OCDE

Proporción de adultos (de 16 a 65 años) que alcanzan los dos niveles más altos de competencia en aritmética, alfabetización y resolución de problemas

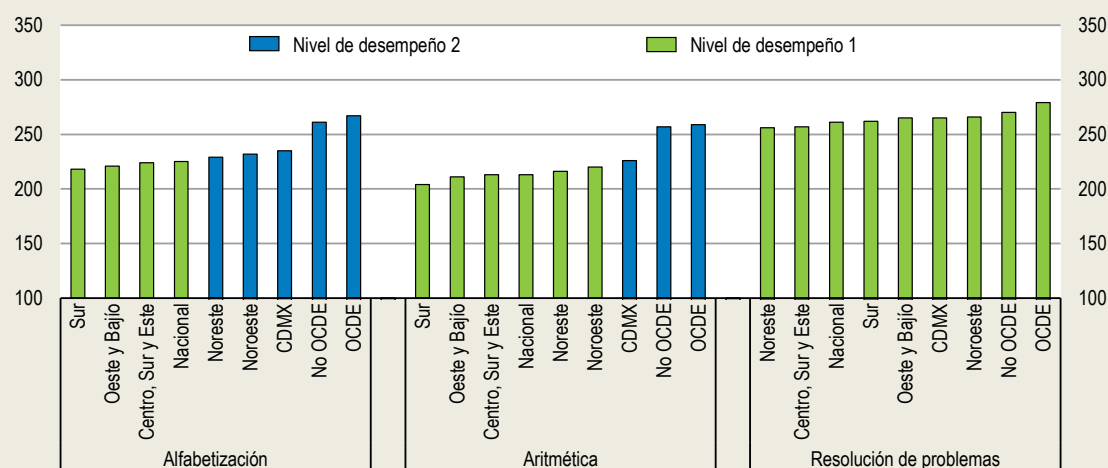
	OCDE	México
Alfabetización	10%	0,8%
Aritmética	11%	0,7%
Resolución de problemas	30%	10%

Nota: Los dos niveles más altos de competencia en aritmética y alfabetización son 4 y 5; en resolución de problemas son 2 y 3.

Fuente: OCDE 2019, Nota de País - México. Resultados de la encuesta de competencias de adultos.

Gráfico 2.29. México presenta grandes brechas regionales en habilidades cognitivas

Puntuación, 2018



Nota: La región Noroeste incluye 6 estados: Baja-California, Baja-California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora; la región Noreste incluye 4 estados: Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas; la región Occidente y Bajío incluye 8 estados: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas; la región Centro, Sur y Occidente incluye 6 estados: Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Veracruz; la región Sur incluye 7 estados: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Ciudad de México está considerada como una región en sí misma. En el ámbito de la aritmética y la alfabetización, el intervalo de puntuación [0-175] corresponde a un nivel de desempeño inferior a 1; el intervalo de puntuación [176-225] a un nivel de desempeño 1, el intervalo de puntuación [226-275] a un nivel de desempeño 2, el intervalo de puntuación [276-325] a un nivel de desempeño 3, el intervalo de puntuación [326-375] a un nivel de desempeño 4, y el intervalo de puntuación [376-500] al nivel de desempeño máximo 5. En el ámbito de la resolución de problemas, el rango de puntuación [0-240] corresponde a un nivel de desempeño inferior a 1, el rango de puntuación [241-290] a un nivel de desempeño 1, el rango de puntuación [291-340] a un nivel de desempeño 2, y el rango de puntuación [341-500] corresponde al nivel de desempeño máximo 3.

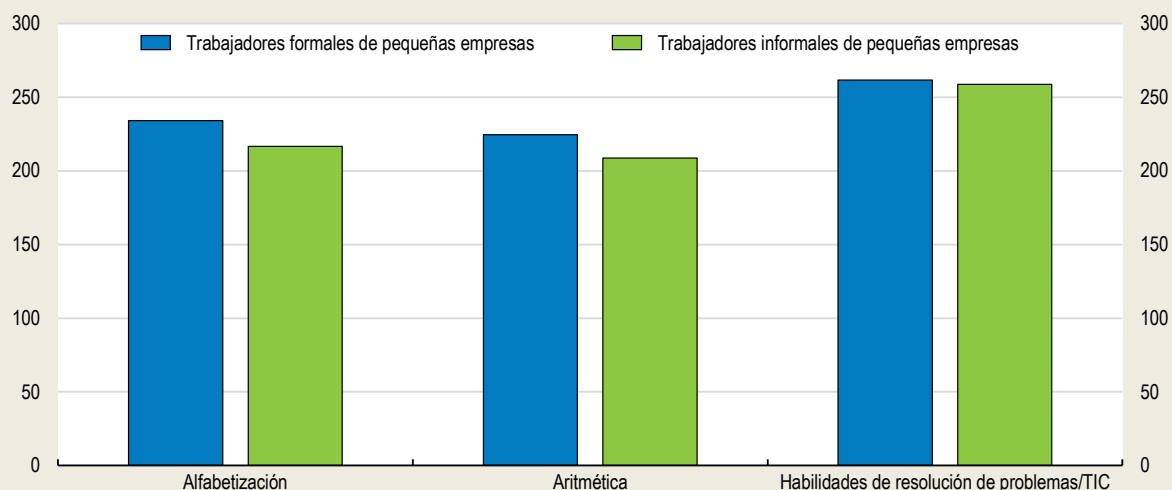
Fuente: Encuesta de competencias de adultos (PIAAC) de 2018, cálculos de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/yw4vg2>

Los trabajadores informales tienen, por término medio, un nivel de competencias cognitivas inferior al de los trabajadores formales (Gráfico 2.30) y alcanzan un menor nivel de educación. Los trabajadores informales y las personas que no trabajan también tienen menos probabilidades de recibir formación que los trabajadores formales, y cuando reciben formación es de menor duración.

Gráfico 2.30. Los trabajadores informales tienen menos habilidades cognitivas que los formales

Puntuación, 2018



Fuente: Encuesta de competencias de adultos (PIAAC) de 2018, cálculos de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/c8nev9>

El acceso al financiamiento para formación es una barrera relevante para los trabajadores informales: entre los que han recibido formación, solo algo más de la mitad recibió financiamiento de su empleador, frente al 85% de los trabajadores formales.

El costo excesivo de la formación y la falta de tiempo a causa de las responsabilidades del cuidado de los hijos son los dos principales obstáculos que afrontan trabajadores informales y personas que no trabajan para acceder a una formación, y esto ha impedido a cerca de la mitad de ellos formarse, a pesar de estar dispuestos a hacerlo (Recuadro 2.8Recuadro 2.7). El refuerzo de la red de guarderías, tal y como se ha comentado en el capítulo 1, facilitaría el acceso de las mujeres a las oportunidades de formación y les ayudaría a mejorar sus competencias digitales. Vales, subvenciones, becas y estipendios destinados a la formación en competencias digitales pueden contribuir a reducir o eliminar los costos directos y de oportunidad de la capacitación de los trabajadores informales. Inspirándose en la experiencia de los países de la OCDE en programas de competencias básicas, los programas gratuitos de competencias digitales podrían impartirse a través de centros especializados (como sucede en la región flamenca de Bélgica y en Ontario, Canadá) o mediante un sistema de vales que los individuos pueden utilizar en centros de formación de su elección (como en Viena, Austria) (OECD, 2017^[81]; OECD/ILO, 2019^[82]; Palmer, 2020^[83]).

México ha puesto en marcha importantes iniciativas para promover las competencias digitales y la inclusión. La plataforma en línea *MéxicoX* ofrece más de 230 cursos de formación especializada y académica para profesores y ha beneficiado a más de 1,5 millones de usuarios. El programa *@prende.mx* ha dotado a las escuelas de equipamiento tecnológico, plataformas de intercambio de conocimientos para profesores sobre el uso de la tecnología como parte del proceso de aprendizaje, y ha llevado a cabo proyectos piloto destinados a mejorar el acceso de los estudiantes a la tecnología digital. Sería útil una evaluación de la eficacia de estas políticas en los resultados educativos en sentido amplio o en el desarrollo de competencias. Además, debería prestarse más atención a los trabajadores poco cualificados, que se verán cada vez más presionados para mejorar y reciclar sus conocimientos como consecuencia de la revolución digital.

Cuadro 2.2. Recomendaciones de este capítulo

PRINCIPALES HALLAZGOS	CAPÍTULO 2 (Las recomendaciones clave están en negrita)
Impulsar el acceso de empresas y particulares al financiamiento	
El acceso a financiamiento por parte de empresas y particulares es escaso. El acceso de las Pymes al crédito se ve dificultado por márgenes de intermediación elevados y asimetrías de información. La garantía de ejecución de los contratos se ve obstaculizada por procedimientos legales largos, complejos y costosos.	Reforzar el sistema de registro de créditos, garantizando que todas las entidades prestamistas puedan acceder a la información completa de los historiales crediticios. Aumentar el uso de fuentes de información alternativas (por ejemplo, los registros de proveedores de servicios públicos) para desarrollar modelos de evaluaciones de crédito para empresas informales. Acelerar la creación de tribunales mercantiles especializados en todos los estados y mejorar la infraestructura de los tribunales.
Pocas empresas participan en el mercado bursátil.	Simplificar los requisitos y reducir los costos para que las Pymes participen en el mercado bursátil.
La exclusión financiera es frecuente entre los trabajadores informales, los adultos con bajos ingresos y las personas que viven en zonas rurales.	Promover el uso de datos digitales alternativos generados a partir de las transacciones efectuadas entre hogares y empresas (pagos de servicios públicos, pagos de créditos) y entre personas y las administraciones públicas, para mejorar la evaluación del riesgo crediticio de las personas (en particular de aquellas de ingresos bajos). Aumentar el número de programas sociales prestados a través de cuentas bancarias, con el fin de incluir todos los programas gestionados por el gobierno federal, los estados y los municipios.
La desconfianza en los productos financieros es un obstáculo para su uso, y pocos adultos saben que los depósitos bancarios gozan de protección pública.	Dar a conocer la legislación de protección del consumidor y la existencia de cuentas bancarias sin comisiones, promoviendo campañas de comunicación, organizando actos públicos y cooperando con las partes interesadas.
Las disparidades regionales en materia de educación financiera son grandes y los conocimientos financieros no se traducen en un buen comportamiento financiero (capacidad de respetar un presupuesto, efectuar los pagos a tiempo).	Reformar los programas de educación financiera con vistas a reforzar la práctica de respetar un presupuesto, realizar los pagos a tiempo y fomentar el ahorro voluntario. Centrar la educación financiera en los adultos con bajos ingresos, impartiendo cursos obligatorios a los beneficiarios de prestaciones sociales.
Promover los mercados financieros digitales y el uso de los pagos digitales	
La digitalización y las fintechs pueden ampliar el acceso al financiamiento, pero su impacto se ve limitado por barreras existentes en los mercados de pagos digitales e insuficientes competencias digitales.	Actualizar la regulación sobre pagos digitales para facilitar la entrada en el mercado de las tarjetas de pago. Eliminar la incertidumbre existente en la regulación secundaria sobre qué reglas (normas operativas y costos) se aplican a las transacciones en las que intervienen dos cámaras de compensación. Modificar la regulación que exige la aprobación de las cámaras de compensación ya establecidas para garantizar la imparcialidad. Modificar los planes de estudio para fortalecer la alfabetización digital desde una edad temprana y mejorar la capacitación digital del profesorado.
La escasa innovación financiera provoca interrupciones técnicas y un alto índice de fraude en el sistema de pagos digitales.	Hacer un seguimiento y, en caso necesario, actualizar la regulación para promover el uso de "sandboxes" regulatorios para que las fintechs experimenten con nuevos productos financieros en un entorno controlado.
El acceso a la banda ancha fija es escaso y caro.	Aumentar la competencia en el mercado de banda ancha fija, facilitando la entrada de nuevos proveedores.
La preferencia por el efectivo dificulta la difusión de los pagos digitales.	Crear incentivos que fomenten el uso de los pagos digitales, como reembolsos en efectivo, sorteos patrocinados por el Estado o recompensas para los consumidores.
El sector empresarial va a la zaga de otros países en la adopción de tecnologías digitales.	Supervisar y, si fuera preciso, aumentar el financiamiento de los programas gubernamentales que apoyan a las microempresas y las Pymes (asistencia técnica, subvenciones) que venden por Internet.

Bibliografía

- (ITAM), I. and S. Gaxiola Calvo (2017), *Estudio de Administración de Justicia Local: Ejecución de Contratos Mercantiles e Hipotecas en las Entidades Federativas. Octava edición..* [50]
- (WJP), W. (2017-2018), *Rule of Law Index.* [49]
- Acemoglu, D. (2002), "Technical Change, Inequality, and the Labor Market", *Journal of Economic Literature*, Vol. 40/1, pp. 7-72, <http://dx.doi.org/DOI: 10.1257/0022051026976>. [65]
- Acemoglu, D. and F. Zilibotti (1997), "Was Prometheus Unbound by Chance? Risk, Diversification and Growth", *Journal of Political Economy*, Vol. 105/4, pp. 709-751, <http://dx.doi.org/DOI: 10.1086/262091>. [12]
- Aguilar, A., C. Barnard and G. De Giorgi (2019), "Long-Term Effects of PROSPERA on Welfare", *Policy research Working Paper No. 9002*, <http://hdl.handle.net/10986/32376>. [44]
- Andries, N. and S. Billon (2016), "Retail bank interest rate pass-through in the euro area: An empirical survey", *Economic Systems*, Vol. 40/1, pp. 170-194, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecosys.2015.06.001>. [84]
- Anjali, K. et al. (2005), "Assessing Financial Access in Brazil", *World Bank Working Papers*, <http://hdl.handle.net/10986/7452>. [42]
- Ayyagari, M., A. Demirgüç-Kunt and V. Maksimovic (2006), "How important are financing constraints? The role of finance in the business environment", *World Bank Policy Research No. 3820*. [85]
- Banerjee, A. et al. (2021), "Changes in the Social Network Structure in response to Exposure to Formal Credit Markets", *NBER Working Papers No. 28365*, <https://economics.mit.edu/files/16028>. [45]
- Banerjee, A. and E. Duflo (2005), "Growth Theory through the Lens of Development Economics", *Handbook of Development Economics Vol. 1*, pp. 473-552. [21]
- Banerjee, A. and A. Newman (1993), "Occupational choice and the process of development", *Journal of Political Economy*, pp. 274-298. [41]
- BANXICO (2018), "Clústeres de Industrias Relacionadas en las Economías Regionales", *Reporte sobre las Economías Regionales - octubre-diciembre*, recuadro 1, pp. 6-9, <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/recuadros/%7B2BE34966-2A58-64DF-37F6-02E538C11D28%7D.pdf>. [16]
- BANXICO (2015), "Complejidad Económica de las Entidades Federativas de México", *Reporte sobre las Economías Regionales - julio-septiembre*, recuadro 1, pp. 23-26, <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/%7B3ED3B6E6-6F1D-3EA0-E50B-9909094884D1%7D.pdf>. [15]
- Banxico (2016), "Cambios Recientes en el Mecanismo de Transmisión de la Política Monetaria en México", *Extracto del Informe Trimestral Enero – Marzo 2016*, Recuadro 2, pp. 47-52, <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B4E9CF0BE-8E0B-B599-6500-6553239FEF8B%7D.pdf>. [86]

- Barquero-Romero, J. and L. Cendra-Villalobos (n.d.), “Cambios Recientes en el Mecanismo de Transmisión de la Política Monetaria en México”, *Banco de México Informe Trimestral*, <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B4E9CF0BE-8E0B-B599-6500-6553239FEF8B%7D.pdf>. [88]
- Barquero-Romero, J. and L. Cendra-Villalobos (2020), “Traspaso de la tasa de política monetaria en Costa Rica de 2000 a 2018”, *Banco Central de Costa Rica Documento de Trabajo* No. 1, <https://repositorioinvestigaciones.bccr.fi.cr/handle/20.500.12506/334>. [87]
- Bátiz-Zuk, E. and J. Lara Sánchez (2021), “Measuring the evolution of competition and the impact of the financial reform in the Mexican banking sector, 2008-2019”, *Banco de México Working Papers*, Vol. 2021/06, <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/documentos-de-investigacion-del-banco-de-mexico/%7B84054C36-CC98-4337-0DF8-EDE678F2F4DA%7D.pdf>. [23]
- Beck, T. and M. Hoseini (2014), “Informality and Access to Finance”, *DFID Innovation and Growth Working Papers*, *Tilburg University*, https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/4225347/Beck_and_Hoseini_informality_in_india.pdf. [73]
- Beck, T., R. Levine and A. Levkov (2007), “Big Bad Banks ? The Impact Of U.S. Branch Deregulation On Income Distribution”, *World Bank Policy Research Working Papers* No. 4330, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-4330>. [89]
- Beck, T. and V. Maksimovic (2005), “Financial and Legal Constraints to growth: Does Firm Size Matter?”, *Journal of Finance*. [22]
- Brañas-Garza, P., J. Kovarik and E. Rascón-Ramírez (2021), *Diffusion of Mobile Banking among Rural Women: Incentivising Local Leaders vs. a Marketing Campaign*. [58]
- Bruhn, M. and I. Love (2014), “The Real Impact of Improved Access to Finance: Evidence from Mexico”, *Journal of Finance*, Vol. 69/3, pp. 1347-1376, <https://doi.org/10.1111/jofi.12091>. [36]
- Buliř, A. and J. Vlček (2015), “Monetary Transmission: Are Emerging Market and Low Income Countries Different?”, *IMF Working Papers* No. 15/239. [90]
- Campero, A. and K. Kaiser (2013), “Access to Credit: Awareness and Use of Formal and Informal Credit Institutions”, *Banco de México Working Papers* No. 2013/07, <https://www.banxico.org.mx/publications-and-press/banco-de-mexico-working-papers/%7BEEB70-FFF1-F1A0-E03E-A58AFA9CEC85%7D.pdf>. [43]
- Cañon, C., E. Cortes and R. Guerrero (2020), “Bank Competition and The Price of Credit: Evidence Using Mexican Loan Level Data”, *Inter-American Development Bank Working Papers* No. 1103, <http://dx.doi.org/10.18235/0002521>. [24]
- Cantú, C. et al. (2019), “A loan-level analysis of bank lending in Mexico”, *BIS Working Paper* No. 802, <https://www.bis.org/publ/work802.htm>. [91]
- Capasso, S. and T. Jappelli (2013), “Financial Development and the Underground Economy”, *Journal of Development Economics*, Vol. 101, pp. 167-178, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.10.005>. [72]
- Carabarán, M. et al. (2018), *Corresponsales bancarios e inclusión financiera en México*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, <https://www.cemla.org/PDF/ic/ic-2016/ic-2016-12.pdf>. [37]

- Clamara, N., X. Pena and D. Tuesta (2014), "Factors that Matter for Financial Inclusion: Evidence from Peru", *BBVA Working Paper No. 1409*. [92]
- Clarke, G., L. Xu and H. Zou (2006), "Finance and Income Inequality: What Do the Data Tell Us?", *Southern Economic Journal*, Vol. 72/3, pp. 578-596, <http://dx.doi.org/10.2307/20111834>. [9]
- CNBV (2021), "El crédito en México: productos, instrumentos y evolución", *Estudios de Inclusión Financiera*, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/624795/Estudio_Credito.pdf. [39]
- CNBV (2020), "Panorama Anual de Inclusión Financiera" Comisión Nacional Bancaria y de Valores, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/581089/Panorama_IF_2020.pdf. [66]
- CNBV (2020), "Política Nacional de Inclusión Financiera", https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2020/07/ES_Strategy_National_Financial_Inclusion_Strategy.pdf. [32]
- CNBV (2019), "Alfabetización Financiera en México", *Estudios de Inclusión Financiera* No. 1, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/613908/01_Indice_de_Alfabetizacion.pdf. [52]
- COFECE (2020), *Dictamen Preliminar.- Expediente IEBC-005-2018*, <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/12/DOF-16diciembre2020-01.pdf>. [74]
- COFECE (2019), <https://www.cofece.mx/sanciona-cofece-a-dun-bradstreet-por-negativa-de-trato/>. [26]
- Cook, T. and C. McKay (2015), *How M-Shwari Works: The Story so far*, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) and Financial Sector Deepening (FSD) Kenya: Washington, DC, <https://www.cgap.org/sites/default/files/Forum-How-M-Shwari-Works-Apr-2015.pdf>. [70]
- Cottarelli, C. and A. Kourelis (1994), "Financial Structure, Bank Lending Rates, and the Transmission Mechanism of Monetary Policy", *IMF Staff Papers*, Vol. 41/4, <http://dx.doi.org/10.2307/3867521>. [93]
- Cull, R., T. Ehrbeck and N. Holle (2014), "Financial Inclusion and Development: Recent Impact Evidence", *CGAP Focus Note*, Vol. 92, <https://www.cgap.org/sites/default/files/FocusNote-Financial-Inclusion-and-Development-April-2014.pdf>. [40]
- Dabla-Norris, E. et al. (2015), "Identifying Constraints to Financial Inclusion and Their Impact on GDP and Inequality : A Structural Framework for Policy", *IMF Working Papers* 15/22, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Identifying-Constraints-to-Financial-Inclusion-and-Their-Impact-on-GDP-and-Inequality-A-42649>. [5]
- Demetriades, P. and S. Law (2006), "Finance, institutions and economic development", *International Journal of Finance and Economics*, Vol. 11/3, pp. 245-260, <http://dx.doi.org/10.1002/ijfe.296>. [94]
- Demirguc-Kunt, A., L. Klapper and D. Singer (2017), "Financial Inclusion and Inclusive Growth : A Review of Recent Empirical Evidence", *World Bank Policy Research Working Paper No. 8040*, <http://hdl.handle.net/10986/26479>. [17]
- ENAFIN (2018), "Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas", <https://www.inegi.org.mx/programas/enafin/2018/>. [62]

- ENIF (2018), “Encuesta Nacional de Inclusión Financiera”, [33]
<https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2018/>.
- Ennis, S., P. Gonzaga and C. Pike (2017), “The Effects of Market Power on Inequality”, *CPI Antitrust Chronicle*, [59]
<https://www.competitionpolicyinternational.com/the-effects-of-market-power-on-inequality/>.
- Fabbri, D. (2010), “Law enforcement and firm financing: Theory and evidence”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 84/4, pp. 776-816. [46]
- Fareed, F. et al. (2017), “Financial Inclusion and Women Entrepreneurship : Evidence from Mexico”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1411, OECD Publishing, Paris, [34]
<https://dx.doi.org/10.1787/2fbd0f35-en>.
- Frisancho, V. (2020), “The Impact of Financial Education for Youth”, *Economics of Education Review*, Vol. 78, [55]
<http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.101918>.
- GPFI (2018), *G20 Policy Guide: Digitisation and informality*, G20 Global Partnership for Financial Inclusion, [71]
https://www.gpfi.org/sites/gpfi/files/documents/G20_Policy_Guide_Digitisation_and_Informality.pdf.
- Greenwood, J. and B. Jovanovic (1990), “Financial development, growth, and the distribution of income”, *Journal of Political Economy*, Vol. 98, pp. 1076-1107, [8]
<http://dx.doi.org/10.1086/261720>.
- Gregor, J. and M. Melecký (2018), “The pass-through of monetary policy rate to lending rates: The role of macro-financial factors”, *Economic Modelling*, Vol. 73, pp. 71-88, [95]
<http://dx.doi.org/10.1016/j.econmod.2018.03.003>.
- Grundke, R. et al. (2017), “Skills and global value chains: A characterisation”, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2017/05, [108]
<https://dx.doi.org/10.1787/cdb5de9b-en>.
- Grundke, R. et al. (2018), “Which skills for the digital era?: Returns to skills analysis”, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2018/09, OECD Publishing, Paris, [109]
<https://dx.doi.org/10.1787/9a9479b5-en>.
- Guiso, L., P. Sapienza and L. Zingales (2004), “Does Local Financial Development Matter?”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119/3, pp. 929-969, [19]
<https://doi.org/10.1162/0033553041502162>.
- Haas, S., M. Plyler and G. Nagayaran (2010), *Outreach of M-PESA System in Kenya: Emerging Trends*, The Iris Center, University of Maryland, College Park, [78]
<http://www.fsassessment.umd.edu/publications/pdfs/Community-Effects-MPESA-Kenya.pdf>.
- Haneine, R., D. Zdravkovic and F. Vilá (2021), *Reigniting growth in private equity and venture capital in Mexico*, Kearney, [31]
<https://www.kearney.com/private-equity/article/?/a/reigniting-growth-in-private-equity-and-venture-capital-in-mexico>.
- Hausmann, R. et al. (2014), *The Atlas of Economic Complexity*, MIT Press, [14]
https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/atlas_2013_part1.pdf.

- Herman, A. and A. Klemm (2019), "Financial Deepening in Mexico", *Journal of Banking and Financial Economics*, Vol. 1/11, [http://www.wz.uw.edu.pl/portaleFiles/3842-journal-of-b/issues/JBFE_1\(11\)2019.pdf](http://www.wz.uw.edu.pl/portaleFiles/3842-journal-of-b/issues/JBFE_1(11)2019.pdf). [11]
- Hofmann, B. (2004), "Interest rate pass-through and monetary transmission: Evidence from individual financial institutions' retail rates", *Economica*, Vol. 71/281, pp. 99-123, <http://dx.doi.org/0.1111/j.0013-0427.2004.00359.x>. [96]
- i2i-CNBV (2019), *Las Necesidades Financieras de la Población Mexicana*, <https://www.findevgateway.org/es/publicacion/2019/09/las-necesidades-financieras-de-la-poblacion-mexicana>. [57]
- IFT (2021), *Cuarta Encuesta 2020: Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones*, Instituto Federal de Telecomunicaciones, <http://www.ift.org.mx/usuarios-y-audiencias/cuarta-encuesta-2020-usuarios-de-servicios-de-telecomunicaciones>. [76]
- INEGI (2016), *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016: Presentación ejecutiva nacional*. [48]
- INEGI (2015), *Encuesta Intercensal*, <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>. [79]
- Jahan, S. and B. McDonald (2011), "A Bigger Slice of a Growing Pie", *Finance & Development*, Vol. 48/3, pp. 16-19. [10]
- Jappelli, T., M. Bianco and M. Pagano (2005), "Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets", *The Journal of Money, Credit, and Banking*, 223-244. [47]
- Kelly, S., D. Ferenzy and A. McGrath (2018), "Banking sector approaches to customer engagement and capability", *Center for Financial Inclusion, Mainstreaming Financial Inclusion best practice series*. [97]
- Kelly, S., D. Ferenzy and A. McGrath (2017), "How Financial Institutions and Fintechs Are Partnering for Inclusion: Lessons from the Frontlines", *Center for Financial Inclusion, Mainstreaming Financial Inclusion best practice series*, <https://www.centerforfinancialinclusion.org/how-financial-institutions-and-fintechs-are-partnering-for-inclusion-lessons-from-the-frontlines-2>. [98]
- Lusardi, A. and O. Mitchell (2014), "The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence", *Journal of Economic Literature*, Vol. 52/1, pp. 5-44, <http://dx.doi.org/10.1257/jel.52.1.5>. [54]
- Lusardi, A. and O. Mitchell (2011), "Financial Literacy around the World: an Overview", *Journal of Pension Economics & Finance*, Vol. 4/10, pp. 497-508, <http://dx.doi.org/10.1017/S1474747211000448>. [53]
- Martínez Garza Fernández, R., E. Iglesias Rodríguez and A. García Zaballos (2020), *Digital Transformation: Infrastructure Sharing in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington, <http://dx.doi.org/10.18235/0002903>. [60]
- Mbiti, I. and D. Weil (2011), "Mobile Banking: The Impact of M-Pesa in Kenya", *NBER Working Papers* No. 17129, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w17129/w17129.pdf. [77]

- Medina Cas, S., A. Carrion-Menendez and F. Frantischek (2011), "The Policy Interest-Rate Pass-Through in Central America", *IMF Working Papers* No. 11/240, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Policy-Interest-Rate-Pass-Through-in-Central-America-25299>. [99]
- Mehrotra, A. and J. Yetman (2015), "Financial inclusion - issues for central banks", *BIS Quarterly Review*, https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1503h.pdf. [7]
- Menkhoff, L., D. Neuberger and O. Rungruxsirivorn (2012), "Collateral and its substitutes in emerging markets' lending", *Journal of Banking and Finance*, Vol. 36, pp. 817-834, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2011.09.010>. [35]
- Mishra, P. et al. (2014), "Monetary policy and bank lending rates in low-income countries: Heterogeneous panel estimates", *Journal of Economic Development*, Vol. 111/C, pp. 117-131, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2014.08.005>. [100]
- Mokyr, J., C. Vickers and N. Ziebarth (2015), "The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29/3, pp. 31-50, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.29.3.31>. [64]
- Morawczynski, O. and M. Pickens (2009), *Poor People Using Mobile Financial Services: Observations on Customer Usage and Impact from M-Pesa*, World Bank, Washington, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9492>. [69]
- Muralidharan, K., P. Niehaus and S. Sukhtankar (2014), "Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India", *NBER Working Papers* No. 1999, <http://dx.doi.org/10.3386/w19999>. [68]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Australia*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/19990146>. [56]
- OECD (2020), "Digital Government in Mexico: Sustainable and Inclusive Transformation", *OECD Digital Government Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6db24495-en>. [80]
- OECD (2020), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2020: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/061fe03d-en>. [29]
- OECD (2020), *OECD Digital Economy Outlook 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/bb167041-en>. [61]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2e0fea6c-en>. [75]
- OECD (2019), *Facilitating access to finance*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/global-relations/45370071.pdf>. [27]
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Mexico 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a536d00e-en>. [2]
- OECD (2019), "Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills", *OECD Skills Studies*, <https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en>. [63]

- OECD (2018), *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307476-en>. [18]
- OECD (2017), *Financial Incentives for Steering Education and Training*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en>. [81]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en. [1]
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2015-en. [111]
- OECD (2015), *OECD/INFE Toolkit for Measuring Financial Literacy and Financial Inclusion*, OECD Publishing, Paris. [101]
- OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2013-en. [110]
- OECD/ILO (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/939b7bcd-en>. [82]
- OECD/The World Bank (2012), *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264168305-en>. [3]
- Ozdemir, N. and C. Altinoz (2012), “Determinants of Interest Rate Pass-through for Emerging Market Economies: The Role of Financial Market Structure”, *International Advances in Economic Research*, Vol. 18/4, pp. 397-407, <http://dx.doi.org/10.1007/s11294-012-9377-9>. [102]
- Ozdemir, N. and C. Altinoz (2012), “Determinants of Interest Rate Pass-through for Emerging Market Economies: The Role of Financial Market Structure”, *International Advances in Economic Research* 18, pp. 397-407, <http://dx.doi.org/10.1007/s11294-012-9377-9>. [103]
- Palmer, R. (2020), “Lifelong Learning in the Informal Economy: a Literature Review”, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_741169.pdf. [83]
- Perron, P. (2006), “Dealing with structural breaks”, in T.C. Mills, K. Patterson (Eds.), *Palgrave Handbook of Econometrics, Vol. 1: Econometric Theory*, Vol. , Palgrave Macmillan, New York. [104]
- Pesaran, M. and Y. Shin (1999), “An Autoregressive Distributed-Lag Modelling Approach to Cointegration Analysis”, in S. Strøm (Ed.) *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century: The Ragnar Frisch Centennial Symposium*, Cambridge University Press, pp. 371 - 413, <http://dx.doi.org/10.1017/CCOL521633230.011>. [106]
- Pesaran, M., Y. Shin and R. Smith (2001), “Bounds testing approaches to the analysis of level relationships”, *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 16, pp. 289-326, <http://dx.doi.org/10.1002/jae.616>. [105]
- Porter, R. (2003), “The Economic Performance of Regions”, *Regional Studies*, Vol. 37/6-7, pp. 549-578, <http://dx.doi.org/DOI: 10.1080/0034340032000108688>. [13]

- Rajan, R. (2005), "Has Financial Development Made the World Riskier?", *NBER Working Paper* No. w11728, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=842464. [6]
- Rajan, R. and L. Zingales (1998), "Financial Dependence and Growth", *The American Economic Review*, Vol. 88/3, pp. 559-586, https://www.jstor.org/stable/116849?seq=1#metadata_info_tab_contents. [20]
- Sahay, R. et al. (2015), "Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets", *IMF Staff Discussion Notes*, Vol. 2015/008, <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.5089/9781498312615.006>. [4]
- Sidaoui, J. and M. Ramos-Francia (2008), "The Monetary Transmission Mechanism in Mexico: Recent Developments", in *Transmission Mechanisms for Monetary Policy in Emerging Market Economies*, *BIS Papers* No. 35, pp. 363-394, <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap35.pdf>. [107]
- Téllez-León, I. and F. Venegas-Martínez (2019), "Determinants of Financial Deepening in Mexico: A Dynamic Panel Data Approach", *Revista De Métodos Cuantitativos Para La Economía Y La Empresa* No. 27, pp. 285-299, <https://www.upo.es/revistas/index.php/RevMetCuant/article/view/2761>. [25]
- Teplova, T. and M. Pascual Dapenda (2020), "Strengthening Local Legal Institutions for Inclusive Growth and Sound Investment in Mexico: Policy Highlights", *Public Governance Directorate Working Paper* No. 1. [51]
- Torre Cepeda, L. and M. Flores Segovia (2020), "Crédito Bancario al Sector Privado y Crecimiento Económico en México: Un Análisis con Datos Panel por Entidad Federativa 2005-2018", *Banco de México Working Papers* No. 2020-17, <https://www.banxico.org.mx/publications-and-press/banco-de-mexico-working-papers/%7B30714CAA-E4A5-DD71-2D31-BCC821F9FE98%7D.pdf>. [38]
- WEF (2016), *Accelerating Capital Markets Development in Emerging Economies: Country*, World Economic Forum, <http://www.weforum.org>. [30]
- WorldBank (2011), *General principles for credit reporting*, Washington, D.C., <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/662161468147557554/general-principles-for-credit-reporting>. [28]
- Wright, R. et al. (2014), "Less Cash, Less Crime: Evidence from the Electronic Benefit Transfer Program", *NBER Working Papers* No. 19996, <http://dx.doi.org/10.3386/w19996>. [67]

Estudios Económicos de la OCDE

MÉXICO

México se está recobrando de una pandemia que ha tenido un profundo impacto económico y social. Los trabajadores informales, las mujeres y los jóvenes se han visto especialmente afectados, lo que ha agravado retos sociales preexistentes. El sólido marco de política macroeconómica de México ha salvaguardado la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, las perspectivas de crecimiento a medio plazo se han debilitado y el ritmo de crecimiento en las dos últimas décadas ha sido bajo. La pobreza y la desigualdad entre regiones todavía son elevadas. Factores como la informalidad, la exclusión financiera o la corrupción han obstaculizado el crecimiento de la productividad. Las bajas tasas de participación femenina y una inversión débil desde 2015 también han afectado a las perspectivas de crecimiento a medio plazo. Mantener y fortalecer el sólido marco de política macroeconómica de México es clave para la estabilidad. La capacidad de la política fiscal para suavizar los ciclos económicos y apoyar el crecimiento en las fases de recesión puede reforzarse, ampliando así el margen para fortalecer la inversión pública. Reactivar la inversión privada y dar impulso al bajo crecimiento de la productividad son prioridades fundamentales. Ello conlleva la necesidad de acometer reformas de gran alcance con el fin de mejorar la regulación aplicable a las empresas, intensificar la competencia, reducir la informalidad, seguir luchando contra la corrupción y efectuar la transición hacia la neutralidad de carbono. Ampliar el acceso a los servicios financieros e impulsar la digitalización comportarían una mayor igualdad de oportunidades y contribuirían a potenciar el crecimiento.

CAPÍTULO ESPECIAL: AMPLIAR EL ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS

