



Centro de Estudios Internacionales "Gilberto Bosques"

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Foro OCDE 2013 /
Foro Económico Internacional sobre
América Latina y el Caribe
28-31 de mayo de 2013
París, Francia.

Serie

Europa

22

FORO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE).

Centro de Conferencias de la OCDE, Paris, Francia.

Foro OCDE 2013 (28-29 de mayo de 2013)

Y

**Foro Económico Internacional sobre América Latina y
el Caribe (31 de mayo de 2013)**

CONTENIDO

I. Información General

FORO OCDE 2013 (28 Y 29 DE MAYO DE 2013)

II. Foro de la OCDE 2013: Empleo, Equidad y Confianza.

III. Proyecto de Programa del Foro de la OCDE 2013.

IV. Mensajes del Secretario General de la OCDE, Sr. Angel Gurría para el Foro OCDE 2013.

V. Mensaje del Ministro de Finanzas de Noruega, Sr. Sigbjørn Johnsen, Presidente de la Reunión del Consejo Ministerial de la OCDE 2013.

VI. Perfiles

- Sr. José Angel Gurría, Secretario General de la OCDE.
- Sr. Anthony Gooch, Director de Relaciones Exteriores y Comunicación de la OCDE.
- Sr. Pascal Saint-Amans, Director del Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE.
- Sr. Andrew Wyckoff, Director de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE.
- Sr. Ken Ash, Director de Comercio y Agricultura de la OCDE.

VII. Documentos de Apoyo para la Temática del Foro

Promover el Crecimiento Inclusivo

- Promover el Desarrollo Inclusivo. Aspectos Generales.
- Hacer mercados inclusivos. Mensaje de Sr. Noteboom, CEO

- Randstad.
- Informe Going for Growth. Resumen Ejecutivo. 2013.
- Informe Going for Growth 2013. Nota de País: México.
- Combatir la pobreza y la desigualdad. María del Carmen Huerta y Alessandro Goglio. Getting It Right. Una Agenda Estratégica para las Reformas en México, OCDE. 2012.
- México. Resumen de Perspectiva Económica. Noviembre de 2012 (Versión en inglés).

Reconstruir la Confianza

- Reconstruir la Confianza. Aspectos Generales.
- Trabajo de la OCDE para Restaurar la Confianza en el Sistema Fiscal. OCDE. 2013 (Versión en inglés).
- Recomendaciones para una Planeación Fiscal Agresiva basada en una Cobertura Posterior a los Impuestos. OCDE. 2013 (Versión en inglés).
- Mayor Cooperación Internacional sobre el Impuesto Empresarial. OCDE. 2013.
- BEPS – Preguntas Frecuentes.
- El Trabajo de la OCDE en Materia de Erosión de la Base y Trasferencias de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés). OCDE. 2012 (Versión en inglés).
- Política Fiscal para un Desarrollo Incluyente. Sean Dougherty y Bert Brys. Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México, OCDE. 2012.
- ¿Cómo hacerlo bien?: Balances del Gobierno y Desigualdad de Ingresos. Mensaje del Sr. Pier Carlo Padoan, OCDE.

Promover la Sustentabilidad

- Fomentando la Sustentabilidad. Aspectos Generales
- El Conocimiento es Crecimiento. Mensaje del Sr. Andrew Wyckoff, Director de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE..
- Perspectivas Ambientales de la OCDE hacia 2050: Consecuencias de la Inacción. Resumen en Español. Marzo de 2012.
- Evaluaciones de Desempeño Ambiental. Highlights. México 2013. OCDE.
- México puede hacer más para Fomentar un Crecimiento Verde y Socialmente Inclusivo. OCDE. 2013.

Tu Índice para una Vida Mejor

- Índice para una Vida Mejor. Resumen Ejecutivo. OCDE (Versión en inglés).
- Nota de País: México. OCDE (Versión en inglés).

FORO ECONÓMICO INTERNACIONAL SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

***Empoderar el Espíritu Empresarial para la Competitividad.
-Impulsar el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)
en América Latina y el Caribe-***

Centro de Conferencias Pierre Mendes France
Ministerio de Economía y Finanzas
139, rue de Bercy - 75012 Paris

Viernes, 31 de mayo de 2013.

CONTENIDO

- I. Programa del Foro Económico Internacional sobre América**
- II. Lista de Ponentes.**
- III. Información práctica**
- IV. Documentos de Apoyo para la Temática del Foro**
 - Replantear las Reformas. Cómo América Latina y el Caribe puede Escapar del Menor Crecimiento Mundial coordinado por Andrew Pawell (Capítulos 1, 2 y 8). Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo de 2013.
 - Perspectivas Económicas de América Latina 2013. Políticas de PYMES para el Cambio Estructural. OCDE/CEPAL. 2012.
 - Nuevas políticas para PYMES se requieren para impulsar el crecimiento en América Latina. 2012.

INFORMACIÓN GENERAL

Sede del Foro OCDE 2013 (28-29 de mayo de 2013)

- **Centro de Conferencias de la Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**

Dirección: 2, rue André Pascal.

75775, París Cedex 16

Tel: 01 45 24 82 00

Sede del Foro Económico Internacional sobre América Latina y el Caribe

- **Centre de Conférences Pierre Mendes France**

Ministère de l'Économie et des Finances

139, rue de Bercy - 75012 Paris

Funcionarios de contacto de la OCDE

- **Sede la Misión de México ante la OCDE**

Representante Permanente:

Emb. Dionisio Pérez-Jacome Friscione

8, Rue de Berri, 75008, Paris, Francia

Diferencia de Horario: + 7 hrs

Tel: (33) 156-59-29-29

Funcionarios de la Misión de México ante la OCDE

Maya Camacho: celular 0625731399

Manolo Medina: celular 0689242665

Blanca Guzmán: celular 0663493000

- **Embajada de México en Francia**

Jefe de Misión: Emb. Agustín García-López Loaeza

Dirección: 9, rue de Longchamp, 75116, París

Horario: Lunes a viernes de 9 a.m. a 6 p.m.

Diferencia horaria: +9 horas

Teléfono: 33 (0)1 53 70 27 70

Fax: 33 (0)1 47 55 65 29

Correo electrónico: embfrancia@sre.gob.mx

TIPO DE CAMBIO	
MONEDA	EQUIVALENCIA
1 euro	17.75 pesos mexicanos
1 peso mexicano	0.0635 euros
1 euro	1.28 dólares (USD)
1 dólar (USD)	0.7768 euros

Tipo de cambio al 15 de mayo de 2013.

Temperatura promedio del 25 al 31 de mayo de 2013

Máxima: 19°/ Mínima: 11°

FORO OCDE 2013
28 y 29 de Mayo

ACERCA DEL FORO DE LA OCDE

Empleo, Equidad y Confianza.

Celebrado en París cada mayo para coincidir con la Reunión Anual del Consejo Ministerial, el Foro de la OCDE ha emergido como una reunión de empresarios de gran importancia internacional.

Líderes de todos los sectores de la sociedad civil se reúnen para debatir el mayor reto de la presión social y económica que enfrenta la sociedad.

Desde su creación en el 2000, más de 15,000 personas ya han intercambiado ideas y experiencias.

Junto con los actuales y anteriores Jefes de Estado y de Gobierno, ganadores del Premio Nobel, líderes de Organizaciones No Gubernamentales claves y uniones comerciales, y destacados académicos y medios de comunicación.

En 2012, asistieron:

- 1,340 participantes de 70 países
- 151 oradores, entre los cuales Ministros, Directores Ejecutivos, sindicatos, Organizaciones Internacionales, representantes de la Sociedad Civil
- 154 periodistas

El Foro, un evento público, reúne a ministros, empresas, Sociedad Civil y académicos a compartir políticas e ideas. Se alimenta de la Reunión Ministerial, donde los líderes de los gobiernos y Ministros discuten temas sobre la agenda global.

INFORMACIÓN PRÁCTICA

- **Obtener su gafete**

Los gafetes para los participantes en el Foro se imprimirán en el orden en que lleguen los participantes. Para que cada participante reciba su gafete y el paquete de información, deberá mostrar una identificación personal.

Por razones de seguridad, favor de portar su gafete en todo momento. En el segundo día del Foro, cuando usted llegue, se le pedirá también que muestre el gafete y el documento de identidad.

- **Cruzar el perímetro de seguridad**

La policía francesa establecerá un perímetro de seguridad externo en las calles adyacentes a la OCDE, limitando el acceso y el aparcamiento alrededor de la sede de la OCDE.

Todos los oradores y personas acompañantes deben de llevar el mensaje de confirmación que se les envió vía correo electrónico y un documento de identificación para permitir su paso a través del perímetro de seguridad.

- **Llegar al Centro de Conferencia de la OCDE**

El Centro de Conferencias de la OCDE ofrece 3,000 metros cuadrados de modernas salas de conferencia y una serie de instalaciones.

La sesión plenaria tendrá interpretación simultánea en francés e inglés (excepto para las sesiones de “Fábrica de Ideas_OCDE”). Los auriculares están disponibles en las bolsas de los asientos de cada sala.

Usted encontrará varias áreas de Cybercafes equipadas con computadoras, acceso a Internet y conexión Wi Fi.

La nueva librería de la OCDE está a su disposición para obtener las últimas publicaciones de la Organización, así como una serie de productos de marca de la OCDE tales como tazones, bolígrafos, tarjetas postales.

Un dispensador de dinero en efectivo y un teléfono público también están disponibles.

Por favor asegúrese que los teléfonos móviles están en modo de silencio o apagados durante las sesiones de la conferencia.

Cuestiones clave

Estamos en el sexto año de la mayor crisis económica de nuestras vidas. 200 millones de personas alrededor del mundo están desempleadas, y nos enfrentamos a crecientes desigualdades en muchas economías avanzadas y emergentes. Muchos países están bajo una inmensa presión para lograr que sus finanzas vuelvan a ser sustentables, y al mismo tiempo se deben hacer inversiones para generar confianza y retomar el crecimiento.

Es esencial que el crecimiento se vuelva más incluyente y sustentable. Esto quiere decir reducir radicalmente la intensidad de la energía y el uso de los recursos naturales; fortalecer el potencial empresarial pleno, la innovación y el desarrollo tecnológico; y mejorar la gobernanza y transformar las instituciones.

Con base en los resultados del Foro 2012, el Foro 2013 se organizará alrededor de tres temas centrales de debate sobre cómo lograr un futuro sustentable: promover el crecimiento incluyente y abordar las desigualdades, recuperar la confianza en el sistema, y mejora la sustentabilidad.

FORO DE LA OCDE 2013
PROGRAMA GENERAL
Martes 28 – Miércoles 29

Martes 28 de mayo

07:45 - Registro
09:00

09:00 - Sesión de Apertura del Foro
10:00

- Discurso**
- Angel Gurría, Secretario General, OCDE.
 - Su Alteza Real el Príncipe Heredero Haakon de Noruega
- Moderadora**
- Siri Lill Mannes, PDG, SpeakLab AS

10:00-10:30 Receso

Presentación del Índice para una Vida Mejor de la OCDE

- Intervienen**
- Martine Durand, Directora de las Estadísticas y Jefe de Estadística, OCDE.
 - Anthony Gooch, Director, Relaciones Exteriores y Comunicación, OCDE.

10:30 - 13:30 **Fábrica de Ideas – Energía, Ambiente y Crecimiento Verde**

10:30 - 12:00 **La Revolución de la Producción del Siglo XXI**

- Presentación**
- Andrew Wyckoff, Director, Ciencia, Tecnología e Industria, OCDE
- Oradores**
- Luisa Deplazes Delgado, Miembro de la Comisión Ejecutiva, Directora de Recursos Humanos, SAP AG
 - Tim Groser Ministro, Comercio, Nueva Zelanda

¿Qué pasa con los bancos?

- Presentación**
- Adna Bali, PDG, Isbank AS
 - Carolyn Ervin, Directora, Asuntos Financieros y Empresas, OCDE

- Moderador**
- Axel Threlfall, Presentador principal, Reuters

- Oradores**
- Alexei Kudrin, Jefe, Comisión de Iniciativas Civiles, Federación de Rusia
 - Philippe Lamberts, Diputado, Parlamento Europeo
 - Joris Luyendijk, Corresponsal, The Guardian
 - Min Zhu, Director General Adjunto, Fondo Monetario Internacional (FMI)

PYMES- Columna Vertebral de la Economía

- Presentación**
- Sergio Arzeni, Director, Centro para el Emprendimiento, las PyMES y el Desarrollo Social, OCDE

- Moderadora**
- Alexandrine Bouihet, Jefe del Servicio Económico Internacional, Le Figaro

- Oradores**
- Dominique Bouquet, Autor, las Revoluciones Discretas de la OCDE
 - San Ko, PGD, Insituto TIDE
 - Heather McGregor, Columnista, Financial Times de Fin de Semana
 - Doug Richard, Fundador, Escuela para la Inducción a la Creatividad

12:00 -
13:30

Alimentar nuestra reflexión- El Poder del Individuo

- Moderador**
- Shiv Mali, Periodista y autor, The Guardian

- Oradores**
- Laurance Evans, Presidente, Internacional, Edelman Berland
 - Su Alteza Real el Principe Heredero Haakon de Noruega
 - Daphini Leef, Militante Social
 - Didier Mamma, Director, Tecnología e Innovación, SAP
 - Loretta Minghella, Directora, Chistian Aid
 - Carne Ross, Director Ejecutivo, Diplomático Independiente
 - Sabine Stricker-Kellerer, Consejero Senior para China, Freshfields Bruckhaus Deringer
 - Fernando Vallespín Oña, Profesor, Universidad Autónoma de Madrid, España

Alimentar nuestra reflexión- La paridad masculina

- Moderadora**
- Pamela Druckerman, Periodista y autora

- Oradores**
- Willem Adema, Economista Senior, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, OCDE

- Rohini Anand, Vicepresidenta principal y Directora de la Diversidad Grupo, Sodexo
- Celia de Anca, Directora, Centro para la Diversidad en la Gestión Global, Escuela de Negocios IE
- Ronnie L. Goldberg, Vicepresidenta ejecutivo y Directora principal de Políticas, Consejo de los Estados Unidos para el Comercio Internacional (USCIB)
- Catherine Hakim, Investigadora Senior
- Herminia Ibarra, Profesor en Teoría de las Organizaciones, INSEAD
- Ulf Kristersson, Ministro de Seguridad Social, Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, Suecia
- Heather McGregor, Columnista, Financial Times de Fin de Semana
- Kaori Sasaki, Fundadora & PDG, Inc.; Fundadora & PDG, Uicul Internacional, Inc.
- Najat Vallaud- Belkacem, Ministro de los Derechos de las Mujeres, Portavoz del Gobierno, Francia

Alimentar nuestra reflexión- Aprender a Entender

- Presentación**
- Romina Boarini, Jefe de Sección, Bienestar y Progreso, OCDE
 - Lorena Sánchez, Responsables del Proyecto, Índice para una Vida Mejor, OCDE
- Oradores**
- Laurent Cousin, Vicepresidenta Senior Grupo, Marketing, Investigación y Desarrollo, Sodexo
 - Nele Leosk, Directora de programa, TIC para la Educación, e- Gobernanza Académica

13:30 -
13:45

Receso

13:45 -
15:15

El Siglo de Asia

- Moderador**
- Tetsuya Jitsu, Redactor en Jefe Adjunto, NIKKEI

Panel 1: Cadenas de Valor Globales & Socios Asiáticos

- Oradores**
- Michael Cole, Director General, Kia Motors Europe
 - Craig Emerson, Ministro, Comercio y

Panel 2: Satisfacer las necesidades de las clases medias en crecimiento

- Oradores**
- Sunjoy Joshi, Director, Observer Research Foundation (ORF)
 - Mai Lu, Secretaria General, Fundación de Investigación y Desarrollo de China (CDRF)
 - Anne- Marie Slaughter, Profesor Bert G. Kerstetter '66 en Política y Asuntos Internacionales, Universidad Princeton

Los Desempleados

- Presentación**
- Sigbjørn Johnsen, Ministro, Finanzas, Noruega
- Moderador**
- Jarle Roheim Håkonsen, Presentador y Experto en Ciencia Política, Corporación de Radiodifusión de Noruega (NRK)
- Oradores**
- Ricardo Ibarra, Presidente
 - Frédéric Massé, Vicepresidente, Relaciones Interinstitucionales EMEA, SAP
 - Michel Sapin, Ministro, Trabajo, Empleo, Formación Profesional y Diálogo Social, Francia
 - Emilie Turunen, Diputada, Parlamento Europeo

Política: de la Complacencia a la Transparencia

- Moderador**
- Craig Copetas, Itinerario Correspondiente, Quartz
 - John Keane, Profesor, Director del Instituto para la Democracia y los Derechos Humanos, la Universidad de Sydney
 - Cobas de Swardt, Director General, Transparencia Internacional

15:15 -
16:45

Austeridad o Crecimiento: ¿Un falso dilema?

- Presentación**
- Bruce Stokes, Director, Actitudes Económicas Globales, Centro de Investigación Pew
- Moderador**
- Paul Taylor, Editeur para los Asuntos Europeos, Thomas Reuters

- Oradores**
- Vladimir Mau, Rector, Academia Presidencial de Economía Nacional y de Administración Pública (RANEP), Federación de Rusia
 - Adam S. Posen, Presidente, Instituto Peterson para la Economía Internacional
 - Richard Trumka, Presidente, TUAC; Presidente, AFL-CIO

El Nuevo Contrato Social

- Moderador**
- Shiv Malik, Reportero y autor, The Guardian

- Oradores**
- Dra. Gro. Harlem Brundtland, Ex Primera Ministra, Directora General (Émetita), Organización Mundial de la Salud; Vicepresidenta, Comité Ejecutiva, Fundación de las Naciones Unidas; Miembro, The Elders
 - Diana Coyle, Vicepresidenta, BBC Trust; Investigadora Residente, Escuela Smith de Empresa y Medio Ambiente, Universidad de Oxford
 - Michel Landel, Director General y Administrador, Presidente del Comité Ejecutivo, Sodexo
 - Subramanian Rangan, Profesor en Estrategia y Gestión, INSEAD
 - Subramanian Rangan, Profesor en Estrategia y Gestión, INSEAD
 - Guy Ryder, Director General, Organización Internacional del Trabajo (OIT)

De la Escuela al Trabajo

- Presentación**
- Andreas Schleicher, Director Adjunto y Consejero Especial en materia de Políticas de la Educación del Secretario General, OCDE

- Moderador**
- Hugh Carnegy, Jefe de Oficina, París, Financial Times
 - David Hoey, Presidente Director General, WorldSkills International
 - Ida Kreutzman, Miembro del Consejo, Buró de la Organización de Sindicatos de Estudiantes de Escuelas Europeas

(OBESSU)

- Phil o'Reilly, Vicepresidente, BIAC; Presidente- Director General, Bussiness Nueva Zelanda.

15:30 - **Fábrica de Ideas - Confianza**
18:30

16:45 - **Receso**
17:00

17:00 - **Comercio en Valor Agregado: La Fábrica del Mundo**
18:30

Presentación • Ken Ash, Director, Intercambios y Agricultura, OCDE

Moderador • Bruce Stokes, Director, *Actitudes Económicas Globales*, Centro de Investigación Pew

Oradores

- Sharan Burrow, Secretaria General, Confederación Sindical Internacional (CSI)
- Daisuke Hiratsuka, Vicepresidente Ejecutivo, Organización Japonesa del Comercio Exterior (JETRO)
- Peter M. Robinson, Presidente y PDG, Consejo de los Estados Unidos para el Comercio Internacional (USCIB)

Hacia Nuevos Modelos de Negocios

Presentación • Dirk Pilat, Director Adjunto, Ciencia , Tecnología e Industria, OCDE

Moderador

- Jie- Ae Sohn, Presidente & PDG, Arirang TV
- Peter Bale, Vicepresidente y Director General, Digital Internacional CNN

Oradores

- Patrice Bula, Vicepresidente Ejecutivo, responsable de las Unidades de Asuntos Estratégicos, Marketing, Ventas y Nespresso , Nestlé S.A.
- John Knubley, Ministro Adjunto, Industria, Canadá
- Carne Ross, Director Ejecutivo, Diplomático Independiente

18:30 - **Entrega de Premio del Concurso de Video**
20:00

Presentado por • Sigbjørn Johnsen, Ministro, Finanzas, Noruega

Maestro de Ceremonias • Siri Lill Mannes, PDG, Speak Lab AS

Miércoles 29 de mayo

07:45- **Registro**
09:00

09:00 - **Combatir las desigualdades para una Sociedad más Inclusiva**
10:30

Presentación • Stefano Scarpetta, Director Adjunto, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, OCDE

Oradores

- Yoonsun Cho, Ministro, Socios y Familia, Corea
- Diane Coyle, Vicepresidenta, BBC Trust; Investigadora residente, Escuela Smith de Empresas y el Medio Ambiente, Universidad de Oxford
- Rodrigo Martin, PDG y Presidente del Consejo de Administración, Randstad España y América Latina; Miembro del Consejo de Administración del Consejo Ejecutivo, Randstad
- William Spriggs, Jefe Economista, AFL- CIO
- Ngaire Woods, Decana, Escuela Blavatnik de Gobierno; Fundadora y Directora del programa de Gobernanza Económica Global, Universidad de Oxford

¿Demasiado importantes para pagar impuestos?

Presentación • Pascal Saint-Amans, Director, Centro de Políticas y de Administración Fiscal, OCDE

Moderador • Vanesa Houlder, Corresponsal para las cuestiones fiscales, Financial Times

Oradores

- Loretta Minghella, Directora, Christian Aid
- William Morris, Consejero Senior en la fiscalidad internacional & Director para las Políticas Fiscales Internacionales, General

Electric; Presidente, Comité sobre las cuestiones fiscales, BIAC

- Fleur Pellerin, Ministra delegada, Pequeñas y Medianas Empresas, Innovación y Economía Numérica, Francia

Mujeres Influyentes

Moderador • Joohee Cho, Jefe del Buró, Seúl, Corresponsal, Noticias ABC

Oradores

- Dra. Gro. Harlem Brundtland, Ex Primera Ministra, Directora General (Emérita), Organización Mundial de la Salud; Vicepresidenta, Comité Ejecutivo, Fundación de las Naciones Unidas, The Elders
- Elsa Fornero, Ex Ministra de Trabajo, de políticas sociales y de paridad, Italia
- Anne- Marie Slaughter, Profesor Bert G. Kerstetter '66 en Política y Asuntos Internacionales, Universidad de Princeton

10:00 - 11:00 **Discurso del Presidente de la Reunión del Consejo de la OCDE a Nivel de Ministros (RCM)**

Discurso • Sigbjørn Johnsen, Ministro, Finanzas, Noruega

11:00 - 11:40 **Presentación de las “Perspectivas Económicas”**

Presentación

- Angel GURRÍA, Secretario General, OCDE
- Pier Carlo Padoan, Secretario General Adjunto y Jefe Economista, OCDE

11:45 - 13:00 **Debate sobre las “Perspectivas Económicas” – Empleo y Crecimiento**

Moderador • Ed Conway, Editor en Economía, Noticias de Sky

13:00 - 14:30 **Alimentar nuestra Reflexión – La Confianza Digital**

Moderador • Peter Bale, Vicepresidente & Director General, Digital Internacional CNN

Oradores

- Boris Azais, Director de las Políticas Públicas, MSD (Merck & Co. Inc)

- David Bassis, Fundador y Presidente , tinyclues
- Fernando Blumenschein, Economista, Fundación FGV
- Ben Hammersley, Embajador del Primer Ministro de la Gran Bretaña, Tech City
- Colm Harmon, Responsable, Escuela de Economía, Facultad de Artes y Ciencias Sociales, la Universidad de Sydney
- Dider Mamma, Director, Tecnología e Innovación, SAP
- Andreas Schleicher, Director Adjunto y Consejero Especial en materia de Políticas de Educación ante el Secretariado General, OCDE

Alimentar nuestra Reflexión – Los estigmas de la Crisis

Moderador • Lara Marlowe, Corresponsal en París, The Irish Times

Oradores

- Ada Colau, Portavoz, Plataforma de Afectados por la Hipoteca
- Ian Hickie, Profesor en Psiquiatría; Director Ejecutivo, Instituto de Investigación Mente y Cerebro, Universidad de Sydney
- Bettina Kashefi, Secretaria de Estado, Ministerio del Empleo, Suecia
- Monika Kosińska, Secretaria General, Alianza de la Salud Pública Europea (EPHA)
- Ben Lyons, Co-director, Intern Aware
- Robert G. Romasco, Presidente, AARP

Alimentar nuestra Reflexión - Socios para el Crecimiento Inclusivo

Presentación • Jon Lomoy, Director, Cooperación para el Desarrollo, OCDE

Oradores

- Antônio Carlos Kfoury Aidar, Director de Control, Fundación FGV
- Céline Charveriat, Directora de Promoción y Campañas, Oxfam Internacional
- Wellington Chibebe, Secretario General Adjunto, Confederación Sindical

14:30 - **Receso**
15:00

15:00 - **El Renacimiento de África**
16:30

Presentación • Mario Pezzini, Director, Centro de Desarrollo, OCDE

Moderador • Eric Solheim, Presidente, Comisión de Ayuda al Desarrollo, OCDE

Oradores

- Philippe Gélie, Redactor en Jefe de área, Le Figaro
- Frank Cohen, Presidente, EMEA, SAP AG
- Peter Draper, Investigador senior, Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales
- Andrey Kuzyaev, Vicepresidente, OAO 'LUKOIL'; Presidente, LUKOIL Overseas Holding Ltd

El Estado: ¿Una empresa como cualquiera?

Moderador • Ola Storeng, Editor para cuestiones económicas, Aftenposten, Noruega, Aftenposten

Oradores

- Ben Hammersley, Embajador del Primer Ministro de la Gran Bretaña, Tech City
- Robert D. Hormats, Subsecretario para el Crecimiento Económico, Energía, y Medio Ambiente, Departamento de Estado, Estados Unidos
- Bruno Lanvin, Director Ejecutivo, Iniciativa de Competencia Europea, INSEAD
- Nele Leosk, Directora de Programa, TIC para la Educación, e- Gobernanza Académica
- Giuseppe Scognamiglio, Vicepresidente Ejecutivo, Jefe de Relaciones Públicas, Unicredit SpA

Mensaje del Secretario General de la OCDE, Sr. Ángel Gurría Foro de la OCDE 2013 - Empleo, Igualdad y Confianza.¹

Al entrar en el sexto año de la mayor crisis financiera, económica y social de nuestra vida, el resultado más notable es el precio del sufrimiento humano. Con doscientos millones de personas desempleadas en todo el mundo y la actividad económica aún tambaleante, los Gobiernos enfrentan el desafío de fortalecer las finanzas públicas y, al mismo tiempo, impulsar el empleo, la protección de los más vulnerables y la restauración del crecimiento.

La creación de empleo debe ser una prioridad, en particular para los jóvenes. Cerca de ocho millones de jóvenes no tienen empleo, ni educación o formación, una generación que podría estar marcada de por vida por salarios bajos y empleo precario. La asistencia en la búsqueda de empleo y la orientación profesional en la transición de la escuela al trabajo deben seguir siendo la primera línea de apoyo para estos jóvenes.

El alto desempleo y los empleos precarios están ayudando a alimentar la desigualdad y la tendencia amenaza con empeorar al continuar el desempleo de largo plazo. Son necesarias la educación y la formación para ayudar a los desempleados. La política fiscal también puede desempeñar un papel en la reducción de la desigualdad, por ejemplo, al garantizar que los individuos ricos y las empresas multinacionales contribuyan con su aportación justa. El género añade una nueva capa a la desigualdad, pero nuestras economías podrían enfermar al desperdiciar cualquier talento -y las políticas más favorables para la familia pueden ayudar. Y no debemos olvidar las desigualdades entre los países -el desarrollo es también un tema clave para nuestros debates, guiado por la Estrategia de Desarrollo de la OCDE.

A medida que los Gobiernos actúan para hacer frente a los efectos inmediatos de la crisis, no pueden descuidar el objetivo a largo plazo de fomentar un crecimiento sostenible e inclusivo. Eso significa preparar a los ciudadanos para tener éxito en un escenario global donde el conocimiento es el principal activo para que los beneficios de una mayor prosperidad sean compartidos de manera más justa. Estos temas también serán parte del debate, respaldado por la labor de la Estrategia de Habilidades de la OCDE.

Para una recuperación sostenible, los políticos necesitan llevar a cabo las reformas estructurales, invertir en nuevas fuentes de crecimiento como la innovación, las habilidades, los activos basados en el conocimiento y el crecimiento verde. Pero no tendrán éxito a menos que dejen en claro que las personas, las verdaderas víctimas de la crisis, están en el centro de sus acciones y a no ser que los ciudadanos creen que sus Gobiernos e instituciones pueden ofrecer soluciones justas y eficaces a sus problemas. Sin esto, hay pocas posibilidades de recuperar la confianza que fue gravemente afectada por la crisis y que es tan necesaria para abordar los desafíos que actualmente enfrentamos.

¹ Traducción libre elaborada por el CEIGB.

Las mejores políticas para vidas mejores es un viaje, no un destino, y todos estos temas estarán en el centro del Foro de la OCDE 2013 y en las reuniones de debates del Consejo Ministerial. Espero contar con su participación en un debate activo y productivo.

**Mensaje del Ministro de Finanzas de Noruega, Sr. Sigbjørn Johnsen,
Presidente de la Reunión del Consejo Ministerial 2013 de la OCDE
“Todo es acerca de las personas: Empleo, Igualdad y Confianza”.²**

La declaración de la misión de la OCDE –“Mejores Políticas para Mejores Vidas”- resume la motivación para muchos de nosotros, los políticos. Ingresamos en la política debido a que tenemos una visión de una sociedad mejor. Y creemos que tenemos las soluciones y las herramientas para convertir nuestras visiones en realidad. Sigo creyendo firmemente en la política, pero actualmente al ser un político desde hace algunos años, me asombra lo dependientes que somos de las habilidades, las ideas, la devoción y la energía de las personas para desarrollar y hacer que las cosas sucedan, tanto en el sector empresarial y en el sector público. Mejorar el bienestar de las personas es la razón de la política y la motivación para el cambio y el desarrollo.

Muchos políticos están profundamente preocupados hoy en día, y todo es acerca de las personas.

Estamos preocupados porque los jóvenes han sido especialmente afectados por la crisis en Europa. Un gran número de jóvenes fuertes y competentes no son capaces de utilizar y beneficiarse de sus talentos y de seguir sus sueños, esto no es acorde con nuestra visión de una buena sociedad.

Estamos preocupados debido a que el trabajo es el recurso más valioso que tenemos, y el capital humano constituye la mayor parte de la riqueza nacional en todos nuestros países. El desempleo significa la pérdida de ingresos y de bienestar y una posible erosión de nuestra riqueza nacional.

Estamos preocupados porque el desempleo juvenil no es sólo un desperdicio de recursos y talento humanos; también dificulta la renovación y la regeneración. Las sociedades siempre han necesitado de los conocimientos, las ideas y la energía de los jóvenes con el fin de revitalizar el mercado laboral, y de impulsar su economía hacia adelante. Actualmente muchos de esos agentes de renovación permanecen inactivos.

Y estamos preocupados debido a que no hay soluciones rápidas o respuestas inmediatas a todas las cuestiones legítimas que tenemos. Por lo tanto, la gente puede pensar que no nos preocupamos por ellos y perder la confianza en los Gobiernos y en la política.

La situación de cada país es única y enfrenta diferentes desafíos. Pero todos somos actores interesados en la crisis y muchos de los problemas tienen que ser resueltos a nivel internacional. El desarrollo de estrategias efectivas que conviertan las habilidades en empleos, crecimiento y mejores resultados sociales dependerá de una combinación adecuada de distintas medidas nacionales e internacionales, de lo cual no tenemos todavía una comprensión bastante clara.

² Traducción libre elaborada por el CEIGB.

El Foro de la OCDE 2013 dará a los líderes mundiales y a los actores interesados una oportunidad valiosa para unirse y buscar enfoques colectivos para enfrentar los desafíos actuales. El Foro será organizado en torno a temas claves: la promoción del crecimiento inclusivo y la lucha contra las desigualdades, la reconstrucción de la confianza en el sistema, y la promoción de la sostenibilidad.



Sr. José Ángel Gurría
Secretario General de la OCDE

Actividades profesionales y políticas:

Desempeñó los cargos de Secretario de Relaciones Exteriores de México de diciembre de 1994 hasta enero de 1998 y de Secretario de Hacienda y Crédito Público de enero de 1998 a diciembre de 2000.

Tomó posesión del puesto como Secretario General de la OCDE el 1 de junio del 2006. Ha reforzado el rol de esta organización como centro global para el diálogo y la discusión de políticas económicas, al mismo tiempo llevando a cabo un proceso interno de reforma y modernización.

La OCDE lo ratificó como Secretario General para un segundo período de cinco años a partir de la finalización de su primer mandato que concluyó el 1 de junio de 2011.

Bajo su liderazgo, la OCDE comenzó discusiones de incorporación con Chile, Estonia, Israel, Rusia y Eslovenia. Asimismo, ha estrechado los lazos de trabajo con economías emergentes como Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, con la posibilidad de que éstos puedan convertirse en países miembros en un futuro.

Participa activamente en varios organismos internacionales sin fines de lucro, entre ellos, el Ayuntamiento para la Población, con sede en Nueva York y el Centro de Desarrollo Global en Washington. Presidió la Comisión Internacional para el Financiamiento del Agua para Todos, un tema en el cual continúa estrechamente involucrado. Es miembro activo del Consejo de Asesoría de Gobernadores del Centro para la Innovación de la Gobernabilidad Internacional, con sede en Canadá.

Recibió el premio del “Globalista del Año” que le otorgó el Consejo Internacional Canadiense en reconocimiento por sus esfuerzos como ciudadano del mundo promoviendo el transnacionalismo, la inclusión y la conciencia global.

Estudios:

- Licenciatura en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Maestría en Economía por la Universidad de Leeds, Reino Unido.

Datos personales:

- Nació el 8 de mayo de 1950 en Tampico, México.



Sr. Anthony Gooch

Director de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE

Actividades profesionales:

- Fue nombrado Director de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE en abril de 2008. Antes dirigió las operaciones de la Comisión Europea de Diplomacia Pública y de los Medios de Comunicación en Reino Unido, promoviendo las principales iniciativas de política mundial sobre cuestiones como el cambio climático.
- Entre 2003 y 2006, se estableció en Washington, para encabezar las operaciones de la Comisión Europea de Diplomacia Pública y de los Medios de Comunicación en Estados Unidos, centrándose en las relaciones comerciales entre la Unión Europea y los Estados Unidos, los casos de competencia, tales como el de Microsoft, las iniciativas mundiales de la Unión Europea (UE) sobre el medio ambiente y la energía, las negociaciones bilaterales de Cielos Abiertos y los temas de seguridad nacional.
- De 2002 a 2003 fue Profesor invitado de la Unión Europea en la Universidad del Sur de California.
- Entre 1999 y 2002 actuó como Portavoz y Asesor Especial en materia de Comercio de la Unión Europea del entonces Jefe Negociador Comercial, Comisario Pascal Lamy.
- De 1995 a 1999, se especializó en las relaciones de la UE con América Latina, coordinando al grupo de negociación de la UE para asegurar un acuerdo mundial y el Tratado de Libre Comercio con México. Antes de incorporarse a la Comisión Europea trabajó para una consultoría estratégica de los asuntos públicos de la UE y como periodista independiente.

Estudios:

- Postgrado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Instituto de Estudios Políticos de París.
- Maestría en Historia Moderna en la Universidad de Cambridge.



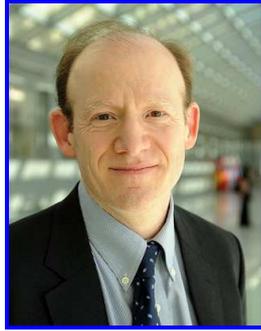
Sr. Pascal Saint-Amans
Director del Centro de Política y Administración Tributaria.

Actividades profesionales:

- Miembro del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre cooperación fiscal internacional (2006).
- Delegado francés ante el Grupo de Trabajo N° 1 del Comité de Asuntos Fiscales (2005).
- Jefe de la División del Foro Mundial (2009).
- Jefe de la división encargada de la cooperación internacional y la competencia fiscal del Centro de Política y Administración Tributaria (2007).
- Director Financiero del Comité de Regulación de Energía (1999- 2002).

Estudios:

- Graduado de la Escuela Nacional de Administración (ENA) en Francia (1996).
- Licenciatura en Historia.
- Recibió un diploma del Instituto de Estudios Políticos de París.



Sr. Andrew Wyckoff
Director de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE.

Actividades profesionales:

- Gerente del Programa de Información, Telecomunicaciones y Comercio de la Oficina de Evaluación Tecnológica del Congreso de los Estados Unidos.
- Economista en la Fundación Nacional de Ciencias de los Estados Unidos.
- Programador en la Institución Brookings.
- División de Estadísticas y Análisis Económico de la Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria.
- Jefe de la División de Políticas de la Información, Informática y Comunicaciones de la OCDE.

Estudios:

- Licenciatura en Economía de la Universidad de Vermont.
- Maestría en Política Pública de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard.



Sr. Ken Ash

Director de Comercio y Agricultura de la OCDE.

Actividades profesionales:

- Director General de la Subdivisión de Análisis de Políticas Económicas (1995-1999).
- Director Adjunto de la OCDE (1999).
- Director de Comercio y Agricultura (2009).

Estudios:

- Licenciatura en Comercio y Master en Administración de Empresas de la Universidad Memorial de Canadá.

Datos personales:

- Nació en Canadá

PROMOVER EL CRECIMIENTO INCLUSIVO.³

Necesitamos un crecimiento económico para pagar por las cosas que necesitamos en la vida -educación, salud, vivienda, carreteras. Pero ¿cómo garantizar que el crecimiento beneficie a todos, sin ampliar más la desigualdad y la exclusión?

Seis años después de la mayor crisis económica de nuestras vidas, los Gobiernos tienen que abordar altos niveles de deuda y déficit, al mismo tiempo que deben plantar las semillas de un crecimiento sostenible y más incluyente. Pero actualmente ¿cómo van a lograr eso con 200 millones de personas desempleadas y, en particular, con jóvenes gravemente afectados, con la desigualdad en aumento y con señales, hasta el momento frágiles, de una recuperación del crecimiento económico?

La crisis ha planteado interrogantes reales acerca de cómo podemos medir la salud de nuestras economías y sociedades. Incluso antes de la crisis, existían dudas sobre si el PIB, por sí mismo, es suficiente para decirnos que está sucediendo. La desigualdad aumentó en la mayoría de los países de la OCDE durante los años del boom, algo que no fue percibido de inmediato, por ejemplo.

También hay preguntas reales sobre lo que se debe medir para percibir cómo nuestras sociedades y economías están evolucionando. La crisis también ha llevado a los Gobiernos a analizar si los sistemas que se utilizan para medir y gestionar las economías nacionales y el comercio internacional en el siglo XX necesitan renovarse para ser útiles en la economía del conocimiento del siglo XXI.

Es fácil decir que en la planificación de políticas tenemos que pasar de un enfoque centrado en el crecimiento a una noción más amplia del bienestar y la inclusión, pero ¿cómo hacerlo? Proyectos como la Iniciativa de una Vida Mejor y el Índice de una Vida Mejor de la OCDE, y los distintos índices de felicidad y bienestar que se están desarrollando a nivel nacional son un comienzo, pero sólo el tiempo dirá lo bien que perciben el bienestar y el progreso general.

Si se sabe que los beneficios del crecimiento no se filtran automáticamente para generar sociedades más igualitarias, es necesario adoptar un nuevo enfoque inclusivo para la formulación de políticas que consideren el aspecto social, así como los efectos económicos de las acciones políticas.

En el caso de los jóvenes, la cuestión no es sólo si nuestros sistemas educativos son equitativos, y en qué medida están brindando una buena educación a todos los niveles de la sociedad. Las habilidades básicas que necesitan los jóvenes para el mundo laboral del siglo XXI también están cambiando, por consecuencia también es importante el tema en su conjunto sobre lo aprendido y sí las habilidades que se ofrecen corresponden a las necesidades del mercado laboral.

³ Traducción libre elaborada por el CEIGB.

El crecimiento inclusivo también significa hacer el mejor uso de todos los recursos, los jóvenes, las personas mayores, los hombres y las mujeres. Todos los programas para el mercado laboral, la educación y la formación deben trabajar para maximizar las oportunidades y la inclusión.

También a nivel internacional, nuestros sistemas deben ser revisados. La forma en que los flujos de comercio se miden, por ejemplo, registran un periodo en el cual esencialmente un País A produce y exporta algo, ya sean plátanos, bicicletas o botas, al País B. Pero la globalización y las tecnologías de Internet han cambiado todo esto -¿cómo se determina el país de origen de un coche o de teléfono celular cuyos cientos de componentes puede venir de varios países, y que son ensamblados parcialmente en distintos lugares?

Esta labor comenzó como resultado de la crisis, y en enero la OCDE con la Organización Mundial de Comercio (OMC) realizaron las primeras figuras que miden esta realidad más compleja que puede cuestionar nuestras suposiciones sobre quién tiene el mayor superávit comercial con respecto a otro, sin mencionar quién está creando empleos en otros lugares.

La materia fiscal es otro ámbito en el que la crisis ha demostrado que los sistemas actuales no han seguido el ritmo de la realidad global. Las normas existentes sobre cómo las empresas han sido gravadas por las actividades fuera de su país de origen se elaboraron en la época anterior a la globalización y fueron diseñadas para garantizar que éstas no fueran castigadas al pagar impuestos dos veces sobre las mismas ganancias. Es evidente que en el período previo a 2008, la globalización hizo el sistema inadecuado, y que las preguntas se plantearon en torno al tema opuesto del impuesto que no se paga en ningún lugar. El G-20 ha pedido a la OCDE ayudar a abordar el tema a nivel internacional.

Los Gobiernos necesitan trabajar juntos en todas estas áreas para elaborar mejores políticas para mejores vidas y para alcanzar economías y sociedades más sostenibles e inclusivas.

Sesiones del Foro sobre el tema:

- La Revolución de la Producción del siglo XXI.
- Las PYMES – Columna Central de la Economía.
- El Factor Masculino (debate almuerzo).
- Los Desempleados.
- El Siglo de Asia.
- La Energía y la Crisis (Idea Central)
- El Estado Emprendedor.
- El Nuevo Contrato Social.
- Fuera lo Viejo, Adentro lo Nuevo.
- Comercio de Valor Agregado: La Fábrica Mundial.
- El Renacimiento Africano.
- Las Cicatrices de la Crisis (debate almuerzo).

- El Gran Trust (debate almuerzo).
- Mujeres de Influencia.
- Luchar contra la Desigualdad.
- De la Escuela al Trabajo.

Mensaje del Sr. Ben Noteboom

CEO Randstad Holding nv.

Hacer Mercados Laborales Inclusivos.⁴

En este momento de desempleo crónico, es muy fácil perder de vista la principal y única tendencia que determina el mercado laboral a largo plazo: la bomba de tiempo demográfica en el mundo desarrollado. En efecto, la definición del desafío del empleo del futuro no será el superávit, sino la escasez de mano de obra adecuada.

En los Estados Unidos, se necesitarán 25 millones de trabajadores adicionales en 2030 para sostener el crecimiento económico. En Europa, se observa un posible déficit de unos 35 millones de trabajadores -15% del total de la demanda de mano de obra para 2050. Además de eso, se observará una disminución grave del número de empleos en el sector laboral de mediana habilidad, los denominados “clase media exprimida”, en 2020. La escasez y el superávit laboral de esta magnitud obviamente tendrán consecuencias drásticas para el crecimiento; cuando se consideran junto con los gastos públicos de bienestar de una población que envejece, comienzan a parecer como una receta segura para el desastre económico.

Es evidente que los mercados laborales necesitan adaptarse de manera significativa para que las economías continúen siendo competitivas. Es inevitable la reforma de las pensiones, y es casi seguro que se requiere aumentar las tasas de migración laboral y la productividad real con el objeto de reducir la demanda laboral. Pero hay otra pieza clave del rompecabezas que requiere una atención urgente: la necesidad de un mercado laboral más inclusivo.

Un mercado laboral inclusivo es un mercado laboral que permite y anima a todas las personas en edad de trabajar a participar en el trabajo remunerado y que proporciona un marco para su desarrollo. En la actualidad, los grupos como las mujeres, los jóvenes, los trabajadores mayores y los trabajadores poco cualificados permanecen subempleados en muchos sectores y economías. El objetivo, por lo tanto, es movilizar efectivamente los talentos y recursos de estos grupos subutilizados para que puedan participar y se beneficien de la conducción del crecimiento económico. La construcción de un mercado laboral más inclusivo es un objetivo clave de la Estrategia Europa 2020 de la Comisión Europea para incrementar la participación laboral. Sus objetivos de crecimiento “inclusivo, inteligente y sostenible” incluyen la reducción de las tasas de deserción escolar del 13.5% actual a menos del 10% y el aumento de las tasas de terminación de educación superior al 40% entre las personas de 30-34 años de edad, a partir de la actual 34.6%. El objetivo es

⁴ Traducción libre elaborada por el CEIGB. Fuente: <http://www.oecd.org/forum/making-labour-markets-inclusive.htm>

umentar la tasa de empleo de las personas de 20-64 años de la actual 68.6% al 75% en 2020.

El aumento de la participación en si misma, sin embargo, no es suficiente para garantizar un crecimiento inclusivo y sostenible. Después de todo, una abundancia de trabajadores es de poca importancia si carecen de habilidades de alto nivel en sectores específicos que cada vez más son requeridas por los empleadores. Nuestro informe de investigación 2012, *Al Interior de la brecha: explorando las habilidades y los desajustes*, encontró que los desajustes cualitativos en las habilidades y los niveles educativos abundan actualmente en el mundo globalizado y en constante evolución, incluso con las presentes altas tasas de desempleo. Hacia 2020, tanto en Europa como los Estados Unidos enfrentarán la creciente escasez de mano de obra altamente calificada, en particular, en la salud, la ciencia, la ingeniería, la construcción, los servicios empresariales, el comercio y las industrias de reparación. Mientras tanto para la mayor parte de los 45 millones de personas que entran en el mercado laboral mundial cada año, muchos de ellos con baja cualificación y provenientes de países en desarrollo- el empleo seguirá siendo un gran problema. Los trabajadores de las industrias tradicionales en declive, tales como la manufactura y la agricultura, enfrentan obstáculos similares para empleabilidad en la transición a sectores emergentes intensivos con alta cualificación, tales como la Tecnología de la Información (TI) y los servicios de oficina.

Obviamente, este desajuste cualitativo sustancial de la oferta y la demanda laborales es un enorme desperdicio de recursos humanos y un obstáculo formidable para el crecimiento verdaderamente inclusivo. Para impulsar el crecimiento económico sostenible, por lo tanto, es necesario superar tanto las brechas laborales cuantitativas y cualitativas. Esto requiere algo más que una mayor participación –se necesita una mejor participación que haga un uso más efectivo y adecuado de todos nuestros diversos recursos laborales.

Como el segundo mayor proveedor de servicios de recursos humanos en el mundo, con 4,700 lugares, 28,700 empleados en las empresas y 576,000 trabajadores flexibles por día en 40 países, Randstad está íntimamente familiarizada con la creciente disparidad entre la oferta y la demanda laborales. Junto con nuestros socios de la Universidad de Amsterdam/Investigación Económica SEO, se han realizado una serie de estudios profundos en solo este tema.

Nuestro último estudio, *Al Interior de la Brecha*, complementa nuestros dos estudios anteriores, *Preocupación por la Brecha* y *Recorriendo Brecha*, al investigar el alcance, la naturaleza y las causas de los desajustes laborales presentes y futuros, cualitativos y cuantitativos. Esta investigación indica una serie de obstáculos a la movilización de los recursos laborales más inclusiva y efectiva, incluyendo la disponibilidad de información sobre el empleo y los solicitantes de empleo; las actitudes de los empleadores y los solicitantes de empleo; las cuestiones de la vida laboral, tales como las condiciones laborales y el equilibrio de la vida laboral; y los desajustes entre la formación y la educación y las necesidades del mercado laboral.

La superación de estas barreras y el mejoramiento de la participación, por lo tanto, requieren un enfoque múltiple. Además del perfeccionamiento de los métodos de contratación, la reforma de la educación y la formación, y el fomento de actitudes socialmente más inclusivas en el mundo laboral, es esencial aumentar la flexibilidad y la movilidad del empleo. Una mayor flexibilidad del mercado laboral promoverá la participación más incluyente de la fuerza laboral, mientras que la alta movilidad entre empleos, sectores y países conducirá a un menor número de puestos vacantes y a mejores adaptaciones entre los trabajadores y los empleos. Por otro lado, la investigación indica de manera sólida que a los países que les ha ido mejor durante la crisis financiera son aquellos con un equilibrio flexible como respuesta a las crisis y al cambio estructural con medidas de seguridad en el trabajo. Por lo tanto, para que el crecimiento sea inclusivo y sostenible, la reforma del mercado laboral debe encontrar el equilibrio adecuado entre el aumento de la flexibilidad del empleo y el aumento de la seguridad de los ingresos, -el concepto de “*flexiguridad*”.

Solucionar las brechas de empleo en el futuro requerirá tanto la reforma estructural y la inversión social. Brindar educación y formación, -incluyendo programas de aprendizaje permanente- es necesario para hacer frente a los desajustes de las habilidades y para contrarrestar la amenaza de la escasez de trabajadores altamente cualificados. Además, es necesario brindar una nueva mirada a las políticas del mercado laboral, incluyendo las subvenciones salariales, la regulación de protección del empleo, los planes de prestaciones por desempleo y los esquemas de pensiones, sobre todo cuando se refieren a los grupos actualmente subempleados. Se debe prestar particular atención a la función especial que las relaciones laborales modernas, tales como las agencias de trabajo temporal, parcial y por cuenta propia, pueden desempeñar en la creación de empleo, el incremento de la participación de la fuerza laboral, la facilitación del equilibrio de la vida laboral y la promoción de la movilidad de un empleo a otro.

Como empresa líder en la contratación de personal internacional, Randstad tendrá un importante papel que desempeñar en el mejoramiento de la participación laboral y en la disminución de los desajustes. La agencia de empleo temporal brinda a los empleadores la flexibilidad para adaptarse rápidamente a las cambiantes condiciones del mercado, -de hecho, como el Informe *Adaptarse al Cambio* de Ciett, las empresas que utilizan las agencias de trabajo han tendido a acelerar más rápido la salida de la crisis económica. También otorgan a los trabajadores la flexibilidad que necesitan para equilibrar el trabajo y la vida familiar, y puede ser un importante paso hacia una mayor participación laboral de los miembros crónicamente subempleados o inactivos en el mercado laboral. Por otra parte, mediante la inversión en la formación y el fortalecimiento del flujo de información de empleo, Randstad puede actuar como gestor de la transición, facilitando las transiciones de la educación al trabajo, del desempleo al empleo y de un trabajo a otro que aumentan la participación de la fuerza laboral y que reduzcan los desajustes de las habilidades. Y como expertos del mercado laboral, contribuimos activamente en los programas nacionales en materia de inclusión, tales como el envejecimiento activo, la equidad de género y la integración de los trabajadores con discapacidades.

Responder a los retos laborales del futuro, sin duda, va a ser una tarea difícil, pero acorde con la misión de “dar forma al mundo laboral”, Randstad está posicionada para ser un socio valioso en el camino hacia una sociedad más inclusiva y flexible, y en el buen funcionamiento del mercado laboral.

INFORME GOING FOR GROWTH 2013

RESUMEN EJECUTIVO⁵

Going for Growth se basa en la experiencia de la OCDE sobre reforma de políticas estructurales y desempeño económico para ofrecer a los legisladores una serie de recomendaciones concretas sobre reformas en las áreas identificadas como prioritarias para el crecimiento sostenido.

Desde 2005, a través del análisis de Going for Growth para cada país de la OCDE y, más recientemente, para los BRIICS, la OCDE ha identificado recomendaciones de reformas que incrementen los ingresos reales y el empleo. Este ejercicio de evaluación comparativa brinda a los gobiernos una herramienta que impacta en las reformas de políticas que afectan los estándares de vida a largo plazo de sus ciudadanos.

Desde la Cumbre de Pittsburgh en el año 2009, Going for Growth ha contribuido al programa de trabajo regular del G20 para lograr un Crecimiento Fuerte, Sustentable y Equilibrado, especialmente a través del llamado Proceso de Evaluación Mutua.

Para cada país, las cinco prioridades de política se identifican en función de su capacidad para mejorar a largo plazo los niveles de vida materiales, a través de una mayor productividad y empleo. En términos generales, estas prioridades cubren las regulaciones del mercado laboral y del mercado de productos; educación y capacitación; sistemas de impuestos y beneficios; reglas de comercio e inversión, y políticas de innovación.

Esta edición revisa el avance alcanzado en cuanto a las recomendaciones previamente hechas e identifica nuevas prioridades para el corto plazo. También analiza el impacto potencial de las recomendaciones de políticas de Going for Growth en los objetivos de política pública, además del crecimiento del PIB.

El Capítulo 1 muestra el avance que han presentado los países desde el año 2011 para abordar las prioridades de políticas que se identificaron en ediciones pasadas de Going for Growth y posteriormente analiza desde un nuevo punto de vista las prioridades de reforma para reactivar el crecimiento de manera sostenida y fomentar el empleo en un contexto de perspectivas económicas débiles a corto plazo.

El Capítulo 2 examina los posibles efectos secundarios de las recomendaciones de políticas que fomenten el crecimiento en otros dos aspectos de bienestar: la distribución del ingreso y el medio ambiente. También explora el impacto potencial del desequilibrio entre las reformas recomendadas, tanto internas (presupuestario) como externas (cuenta

⁵ El documento pueden consultarse en:
http://www.oecd.org/eco/growth/GfG2013_Exec_Sum_span.pdf

corriente). Esto es con la finalidad de describir los principales canales de influencia e identificar las posibles políticas de compensación y complementarias.

Las cinco políticas prioritarias, identificadas individualmente para cada país, se resumen en las notas reagrupadas en el Capítulo 3. La selección de las prioridades de políticas se basa en gran medida en un amplio conjunto de indicadores cuantitativos, permitiendo la comparación de ajustes en las mismas para cada país, las cuales se presentan en el Capítulo 4.

Mensajes clave de política

Política de avance en reformas y prioridades

- Desde el comienzo del ejercicio de Going for Growth, para los países pertenecientes a la OCDE las prioridades se sitúan en su nivel más alto de acción, lo que refleja el creciente reconocimiento de la necesidad de reformas estructurales para restablecer la competitividad y la sustentabilidad fiscal, condiciones necesarias para un retorno a un ambiente sano de crecimiento posterior a una crisis.
- El ritmo de las reformas ha sido particularmente alto en países de la región europea que se encuentran bajo programas de asistencia financiera o bajo presiones directas del mercado (España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal), incluidas áreas políticamente sensibles como los sistemas de bienestar social y de regulación laboral. Estos países también están implementando sistemas importantes de consolidación fiscal. Lo anterior contrasta con el ritmo mucho más moderado de reformas en otros países de la zona europea, en particular aquellos con un superávit en cuenta corriente, así como en países que disfrutaban de altos niveles de vida (por ejemplo, Estados Unidos, Noruega y Suiza). Sin embargo, un sistema de reformas más activo en estos países ayudaría a lograr un reequilibrio, tanto dentro de la zona europea como de manera global, apoyando así la credibilidad de los planes de consolidación fiscal.
- El trabajo sobre estas prioridades ha sido relativamente alto en los países del centro de Europa y un poco más moderado en los BRIICS, lo que refleja en parte la presión inducida por medio de crisis para realizar reformas en estos países. Aun así, se han logrado avances en la reducción de la intervención del Estado sobre las empresas, en la mejora de la transparencia de la regulación del mercado de productos y en el fortalecimiento de los sistemas de educación básica.
- Al realizar una comparación de las prioridades de Going for Growth de 2011 con las de 2013, el cambio más notable es un incremento considerable en la proporción de prioridades encaminadas a fomentar el empleo en los países de la OCDE, especialmente en áreas de beneficios sociales y políticas activas del mercado laboral, reflejando el creciente enfoque para afrontar el legado del mercado laboral en cuanto a la débil recuperación posterior a las crisis y los retos relacionados para ayudar a los desempleados a regresar al trabajo. El mayor énfasis en el mercado laboral y las políticas activas de prestaciones sociales

coinciden, en gran medida, con los compromisos propios y prioridades clave de los países en materia de reforma estructural, tal como se expresa en el contexto de los planes de acción del G20.

- En la zona europea, principalmente, la necesidad de reducir el desempleo continúa siendo un reto apremiante. Las recomendaciones para reformar el sistema fiscal y de prestaciones, las políticas activas del mercado laboral y la legislación en materia de protección al empleo, son muy comunes, a pesar de que las reformas del mercado de productos también ocupan un lugar destacado y, no en menor medida, la de los sectores de servicios en los que pueden obtenerse ganancias en el empleo con relativa rapidez. En los restantes países de la OCDE que se consideran como relativamente ricos, particularmente Japón y Corea, hay un gran énfasis en incrementar la productividad del trabajo y el enfoque se centra en la reforma a las regulaciones en el sector de redes, estructuras fiscales, restricciones de inversión extranjera directa y subsidios agrícolas. Reformar la estructura tributaria es también una prioridad para los Estados Unidos, así como la necesidad de mejorar la eficiencia y la equidad en los sectores de educación y salud.
- Para países con ingresos más bajos, tales como México, Turquía y los pertenecientes a los BRIICS, el crecimiento ha sido generalmente fuerte hasta hace poco pero, una serie de retos y problemas comunes hacen voltear la mira hacia la calidad y la inclusión de los sistemas educativos, la capacidad y regulación de las infraestructuras y la existencia de altas barreras a la competencia y la inversión, tanto para empresas nacionales como extranjeras. Además, el empleo informal produce un daño económico y social en la mayoría de estos países, y hay una serie de recomendaciones para ellos, por ejemplo, en el área de sistemas fiscales y de prestaciones y en el área de protección al mercado laboral enfocada en la reducción del alcance del empleo informal.

Posibles efectos secundarios de las reformas que fomentan el crecimiento

- Muchos de los cambios recomendados en las políticas para el crecimiento pueden ayudar con el logro de otros objetivos de bienestar, o bien, no tener un impacto claro. Sin embargo, una serie de recomendaciones puede entrar en conflicto con los objetivos redistributivos o ambientales y los legisladores deben estar conscientes de estas ventajas y desventajas con el objeto de diseñar paquetes de políticas que cumplan mejor con sus objetivos.
- El desplazamiento de la combinación de impuestos desde los directos hacia los de consumo, ambientales y de bienes inmuebles, que se recomiendan para muchos países como un medio para mejorar los incentivos al trabajo y a la inversión, podría entrar en conflicto con los objetivos de equidad, a menos que las medidas de acompañamiento sean diseñadas para aliviar o reducir al mínimo los efectos adversos en la distribución del ingreso.
- Las medidas en los ámbitos de legislación en materia de protección al empleo, las instituciones de negociación salarial y el salario mínimo, que se recomiendan para mejorar las oportunidades de empleo para los trabajadores jóvenes o poco cualificados, pueden ampliar la

distribución de los salarios y, por lo tanto, intensificar la desigualdad de ingresos en el corto plazo. Sin embargo, este efecto puede ser parcial o totalmente contrarrestado en el largo plazo, en la medida que la perspectiva laboral sea mejor para dichos trabajadores, especialmente aquellos débilmente vinculados al mercado de trabajo.

- Las reformas que impulsen la actividad económica generalmente implicarán mayor presión sobre los recursos ambientales, por ejemplo, al aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero, la producción de residuos o la escasez de agua. Sin embargo, algunas de estas recomendaciones también ayudarán a que el crecimiento futuro del PIB sea más sostenible mediante el aumento de los costos de producción de aquellas actividades ambientalmente nocivas. Este es el caso de las recomendaciones para desplazar el cobro de impuestos desde el trabajo hacia las de emisiones de residuos contaminantes. Asimismo, las reformas que promueven mayor competencia en los mercados de bienes y servicios y que facilitan la asignación de recursos respaldarán la efectividad de los instrumentos ambientales basados en el mercado al incrementar la sensibilidad a las señales de los precios.
- Las reformas estructurales que fomentan el crecimiento tienen un efecto directo, a corto plazo, sobre el presupuesto público cuando su implementación requiere recursos públicos adicionales o, con menor frecuencia, cuando implica un recorte a los gastos iniciales o un aumento del ingreso. A más largo plazo, el efecto de las reformas estructurales en el presupuesto diferirá principalmente en función de aquello que impulsan, ya sea el crecimiento a través del empleo o a través de la productividad. En ambos casos, las reformas generan mayores ingresos fiscales, pero sólo en el caso del empleo tienen probabilidad de mejorar considerablemente el equilibrio presupuestal.
- Las acciones para llevar a cabo reformas para reducir los obstáculos para la participación de las mujeres en la fuerza laboral de tiempo completo, así como las barreras regulatorias para ingresar a sectores específicos conforme a las recomendaciones de diversos países con superávit externo, debilitarían la posición de la cuenta corriente al reducir el ahorro y estimular la inversión. Por el contrario, las medidas de políticas con más probabilidades de fortalecer la cuenta corriente incluyen reformas que elevan la competitividad de los sectores exportadores a través de cambios en los impuestos o a través de una mayor exposición a la competencia nacional.

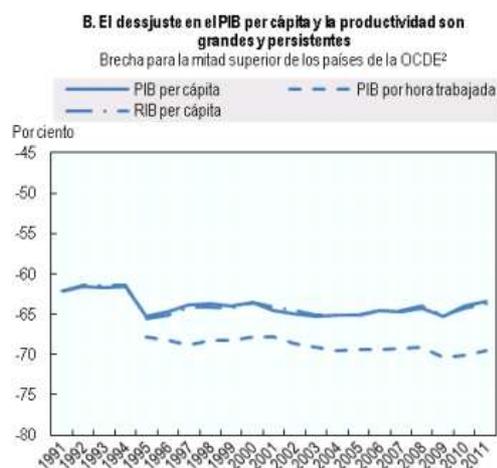
INFORME GOING FOR GROWTH 2013. NOTA DE PAÍS: MÉXICO.⁶

- La amplia brecha existente del PIB per cápita en relación con la mitad superior de la OCDE es generada, principalmente, por un nivel y tasa de crecimiento bajos de la productividad laboral.
- La reforma a la política de competencia del año 2011 ha reducido la posibilidad de un comportamiento anticompetitivo, no obstante, se necesitan más acciones para superar los obstáculos restantes. Otras importantes reformas han sido implementadas para impulsar el empleo formal y, además, para elevar los resultados educativos que seguirán siendo aspectos prioritarios. Sin embargo, no se ha avanzado en la reducción de las barreras sumamente altas para la inversión extranjera directa.
- Se requiere elevar el rendimiento escolar y reducir la informalidad laboral para aumentar la productividad y mejorar los resultados del mercado laboral. La reducción de las barreras a la inversión extranjera directa y a la entrada en las industrias de la red también ayudará a estimular la inversión y fortalecer aún más la competencia. En términos generales, las instituciones jurídicas deben ser mejoradas para proporcionar un entorno más favorable a las empresas.
- Además de aumentar la productividad, mejorar los resultados educativos de nivel primaria y secundaria favorecerá la acumulación de capital humano y reducirá el grado de desigualdad en los ingresos. Las reformas laborales junto con las de productos del mercado que promuevan el empleo formal podrían ayudar a mejorar la equidad.

Indicadores de desempeño del crecimiento

A. Promedio anual de las tasas de crecimiento tendencial

	Por ciento	
	2001-06	2006-11
PIB potencial per cápita	0.4	0.6
Uso potencial de mano de obra	-0.2	0.0
de los cuales: Tasa de participación en la fuerza laboral	-0.1	0.2
Tasa de empleo ¹	-0.2	-0.2
Productividad laboral potencial	0.6	0.6
de los cuales: Intensidad de capital	0.8	1.0
Eficiencia laboral	-0.9	-0.9
Capital humano	0.6	0.5



⁶ Fuente: <http://www.oecd.org/eco/growth/CountrynotesSpanishMexico.pdf>

1. La tasa de empleo se define con respecto a la población económicamente activa, y por lo tanto, captura los cambios (a la inversa) de la tasa de desempleo estructural.
2. Diferencia porcentual con respecto al promedio simple de los 17 países más altos de la OCDE en términos de PIB per cápita, PIB por hora trabajada y PIB per cápita (PPA constantes de 2005).

Fuente: OCDE, 92 Bases de Datos de Cuentas Nacionales y Panorama Económico (National Accounts and Economic Outlook 92 Databases).

Identificación de las prioridades de Going for Growth para el año 2013

Prioridades con fundamento en indicadores

Elevar los logros educacionales

La baja matriculación educativa y calidad reducida limita las ganancias de la productividad y contribuye al alto nivel de desigualdad.

Medidas adoptadas: Algunas reformas han sido introducidas en los últimos dos años para establecer estándares de competencia para el desempeño estudiantil, basados en una evaluación a nivel nacional. Los estándares de liderazgo aplicables a profesores y escuelas han sido enunciados. Ahora, la mayoría de los estados están permitiendo la competencia en la selección del profesorado.

Recomendaciones: Aplicar las normas nacionales de desempeño de los docentes a nivel primaria y secundaria, introducir un sistema de evaluación de docentes y profesionalizar la formación y selección de los directores. Proporcionar a las escuelas de un financiamiento confiable a través de una asignación más eficiente de los recursos.

***Reducir la protección del empleo en contratos formales*⁷**

Las barreras institucionales en el mercado laboral afectarán el crecimiento de la productividad y aumentarán la presencia de la informalidad, afectando así la equidad.

Recomendaciones: Reducir los costos de contratación y despido de los trabajadores fijos y aligerar las restricciones a los contratos de corto plazo. Simplificar los procedimientos de los tribunales del trabajo y hacer sus resultados más predecibles.

Reducir las barreras a la inversión extranjera directa

Las barreras a la inversión extranjera directa en servicios e infraestructura están entre las más agraviantes de la OCDE, perjudicando al comercio, la inversión y la modernización tecnológica.

⁷ Las nuevas políticas prioritarias en Going for Growth 2013 (con respecto a las de Going for Growth 2011) serán señaladas con un "*" al comienzo y al final de las mismas.

Medidas adoptadas: Ninguna.

Recomendaciones: Disminuir las restricciones al capital extranjero en transporte, medios de comunicación y telecomunicaciones de línea fija, así como en los servicios financieros.

Otras prioridades clave

Mejorar el estado de derecho

Las debilidades en el sistema legal dañan la eficacia de los contratos y la seguridad de los derechos de propiedad, reduciendo el tamaño y la inversión de las empresas.

Medidas adoptadas: Desde el año 2010, siete estados más han comenzado a implementar reformas judiciales procesales que hacen uso de los juicios orales pero, sin duda, aún se requieren mayores esfuerzos por parte de los estados que continúan rezagados. Sólo el gobierno federal y el Distrito Federal han comenzado a poner en práctica los nuevos procedimientos del derecho civil.

Recomendaciones: Mejorar la rendición de cuentas y la profesionalidad del sector judicial. Seguir promoviendo, a nivel estatal, la aplicación de las reformas constitucionales del año 2008 que renovaron el marco legal en materia de justicia penal y la extensión de ésta a los juicios civiles que comenzaron en el año 2011.

Reducir las barreras a la entrada y competencia

Las reformas anticompetitivas a la regulación del mercado de productos dificultan la productividad y el empleo formal. Los costosos trámites de registro y la falta de competencia en sectores clave de la red representan un lastre para el crecimiento.

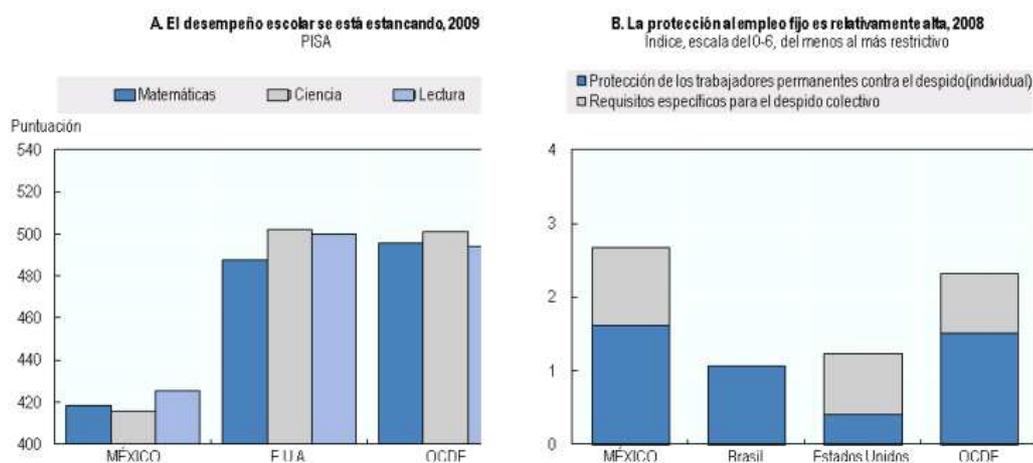
Medidas adoptadas: Se está llevando a cabo un conjunto de reformas para centralizar los procedimientos de ingreso para las empresas en una sola secretaría y ello ha ayudado ya a simplificar la aprobación de nuevos negocios, reducir los pagos necesarios y eliminar los requisitos de capital mínimo. Una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2011 limitó la capacidad de las empresas de telecomunicaciones para hacer caso omiso a las resoluciones del regulador en tanto existieran procesos judiciales pendientes contra aquéllas, al mismo tiempo que le ha dado más peso al interés público en las sentencias de amparo.

Recomendaciones: Reducir las barreras a la iniciativa empresarial y a la creación de empresas para fomentar el empleo en el sector formal. Reducir aún más las barreras a la entrada en operación de sectores de redes múltiples. Reducir las restricciones a la inversión privada en la empresa petrolera nacional, PEMEX, y mejorar su administración.

Recomendaciones anteriores de Going for Growth que ya no se consideran una prioridad.

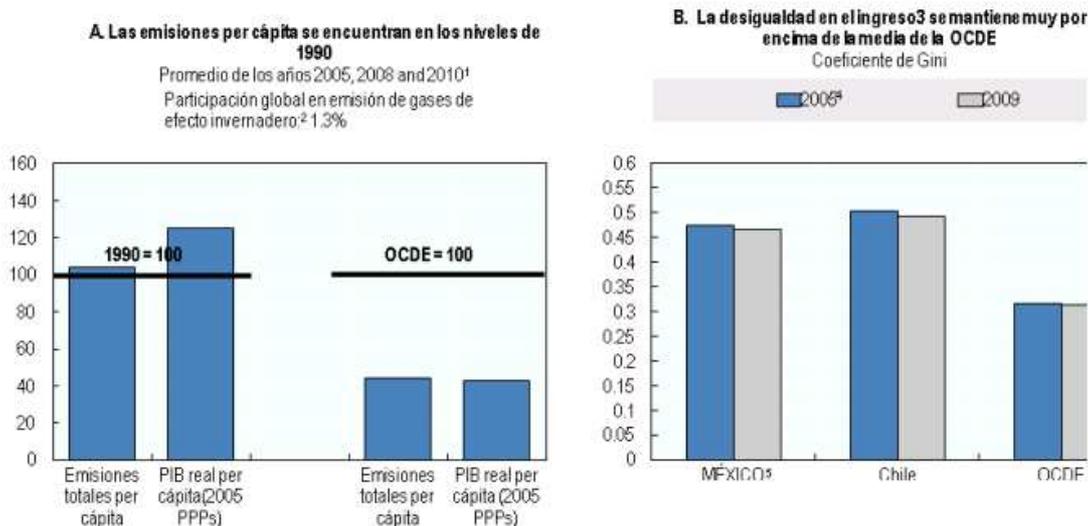
En este país, todas las recomendaciones de Going for Growth para el año 2011 siguen siendo prioridades.

Indicadores de política



Fuente: OCDE, PISA 2009 y Bases de Datos de Empleo.

Otras medidas de bienestar: indicadores de desempeño



1. Emisiones totales de gases de efecto invernadero en equivalentes de CO₂ según la base de datos de la Agencia Internacional de Energía (AIE). Estos datos se ajustan a los cálculos de la Convención Global de las emisiones de GEI, pero no son directamente comparables con los datos de los países que aparecen en el Anexo I, esto debido a cuestiones de definición. El promedio de la OCDE se calcula de acuerdo con la misma definición.

2. La participación en las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero se calcula utilizando datos de la AIE y es un promedio de los años 2005, 2008 y 2010.

3. La desigualdad de ingresos es medida por el coeficiente de Gini basado en el ingreso familiar disponible después de impuestos y transferencias para la población total.

4. Los datos se refieren al año 2006 para Chile.

5. Los datos son tomados del año 2004 al 2010.

Fuente: Base de datos de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (CMNUCC); OCDE, Base de Datos de Energía (AIE) y Base de Datos de la OCDE sobre Distribución del Ingreso, datos provisionales (www.oecd.org/els/social/inequality).

COMBATIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.⁸

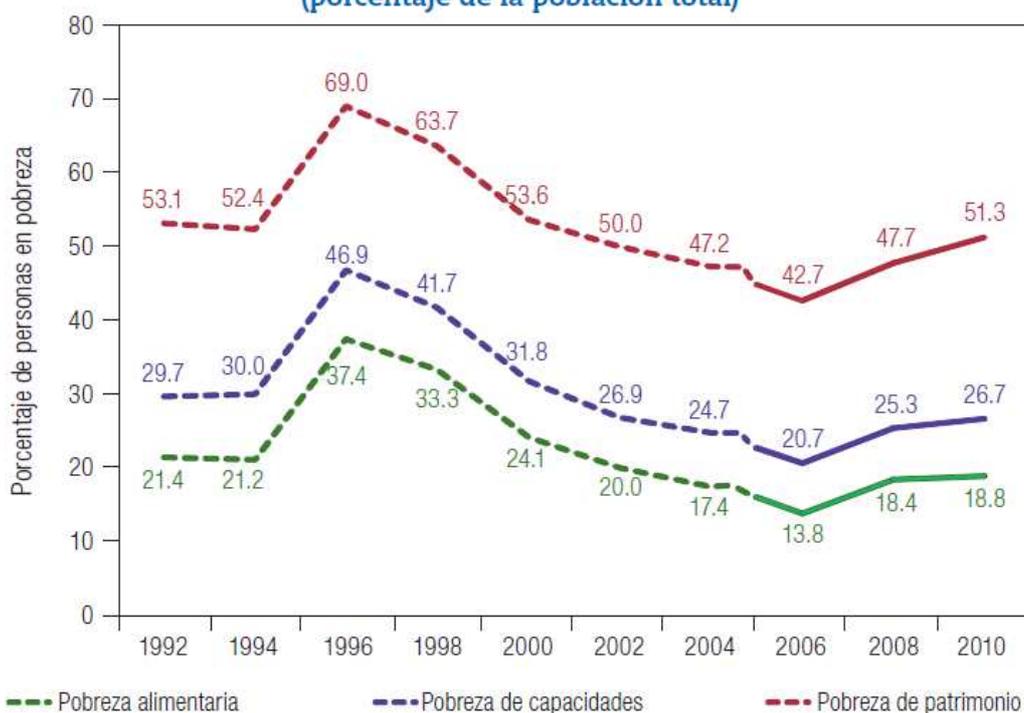
María del Carmen Huerta y Alessandro Goglio

Durante las últimas décadas, México ha implementado un amplio conjunto de políticas para erradicar la pobreza. La capacidad de los programas sociales para atender a los pobres se ha ampliado, lo que ha dado lugar a avances importantes en la reducción de la pobreza y la desigualdad, mismos que se acentuaron especialmente de mediados de la década de 1990 a mediados de la de 2000. En 2012, la cobertura de Oportunidades, el principal programa de México para el combate a la pobreza, llegó a 5.4 millones de familias, más del 20% de la totalidad de familias en el país (SEDESOL, 2012). El Seguro Popular, que brinda atención preventiva y servicios básicos de salud a las personas que carecen de atención médica, también se ha ampliado para ofrecer cobertura universal en 2012 (véase el capítulo 7). Estos programas han ayudado a reducir la pobreza extrema, apoyando al mismo tiempo el acceso de los más pobres a la educación y a los servicios de salud. Más aún, han contribuido a disminuir amplias desigualdades regionales fuertemente arraigadas en lo que se refiere al acceso a los servicios básicos. Pese a estos logros, la pobreza y la desigualdad en México siguen siendo altas en comparación con los niveles internacionales, tanto de otros países de la OCDE como de diversas economías emergentes. Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señalan que, en 2010, la proporción de personas en situación de pobreza de patrimonio (aquellas con ingreso insuficiente para adquirir una canasta alimentaria y cubrir los gastos necesarios de salud, educación, vestido, vivienda y transporte) fue de 51.3% de la población total (equivalente a 57.7 millones de individuos)⁹. Esta cifra alcanzó su punto máximo en 1996, después de la crisis de 1994-1995, denominada “Efecto Tequila”, cuando el 69.0% de la población fue clasificada como pobre (véase la gráfica 2.1). A partir de ese año, la pobreza disminuyó continuamente alcanzando su nivel más bajo (de 42.7%) en 2006. Sin embargo, a raíz de la crisis económica global, la tendencia a la baja se revirtió. Así pues, el combate a la pobreza sigue siendo un reto de alta prioridad en México.

⁸ Getting It Right. Una Agenda Estratégica para las Reformas en México, OCDE. 2012.

⁹ Estas estimaciones se tomaron de la metodología oficial que México utilizaba para medir la evolución de la pobreza a lo largo de las dos pasadas décadas, basada exclusivamente en el ingreso de los hogares. Se utiliza esta medida con el fin de mostrar las tendencias de pobreza desde principios de la década de 1990. La metodología oficial actual, que aparte del ingreso considera otras capacidades (acceso a alimentos, educación, servicios de salud, seguridad social, calidad de vivienda y cohesión social) no puede emplearse para proporcionar estimados antes de 2008. Las estimaciones de ambas metodologías no son comparables, ya que no sólo difieren en el número de componentes contemplados sino también en la canasta básica alimentaria usada para establecer la línea de pobreza. Si bien las estimaciones de pobreza por ingresos se tomaron con base en el valor de una canasta básica alimentaria definida por el INEGI y la CEPAL en 1992 (véanse los documentos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2002-2004), las estimaciones del enfoque multidimensional toman una canasta que desarrolló el CONEVAL (http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf). Mediante la metodología multidimensional, CONEVAL estima que en 2010 el 46.2% de los mexicanos eran pobres (lo que equivale a 52 millones de personas).

Gráfica 2.1. Evolución de la pobreza por ingresos 1992-2010
(porcentaje de la población total)



Nota: Estas cifras corresponden a estimaciones de pobreza por ingresos. La línea de pobreza fue construida utilizando el valor de una canasta básica alimentaria definida por INEGI y CEPAL en 1992. CONEVAL ajustó dicha línea de pobreza para calcular tres niveles de pobreza: la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio. La pobreza alimentaria es la incapacidad para adquirir una canasta básica alimentaria, aun cuando todo el ingreso disponible en el hogar se usara para comprar sólo los bienes de dicha canasta. La pobreza de capacidades es la incapacidad para adquirir la canasta alimentaria y cubrir los gastos necesarios en salud y educación, incluso cuando el ingreso total del hogar se usara exclusivamente para estos fines. La pobreza de patrimonio es incapacidad para adquirir la canasta alimentaria y cubrir los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar se utilizara exclusivamente para adquirir estos bienes y servicios.

Fuente: <http://www.coneval.gob.mx/>.

Reducir los altos niveles de pobreza y mejorar la distribución del ingreso exige una estrategia amplia sustentada en un conjunto de políticas interdependientes en materia de promoción del crecimiento económico del mercado laboral para facilitar la expansión de la generación de empleo en el sector formal de inversiones en infraestructura, políticas regionales, políticas agrícolas y rurales, políticas para aumentar la calidad de la educación y dar mejores oportunidades a todos los mexicanos y políticas para mejorar la calidad y el acceso a los servicios de salud. Como muchos de esos temas se abordan en otras partes de este estudio, el presente capítulo se enfoca en los principales programas de política social para fortalecer la lucha contra la pobreza y lograr una distribución del ingreso más equitativa; asimismo, analiza opciones que podrían consolidar

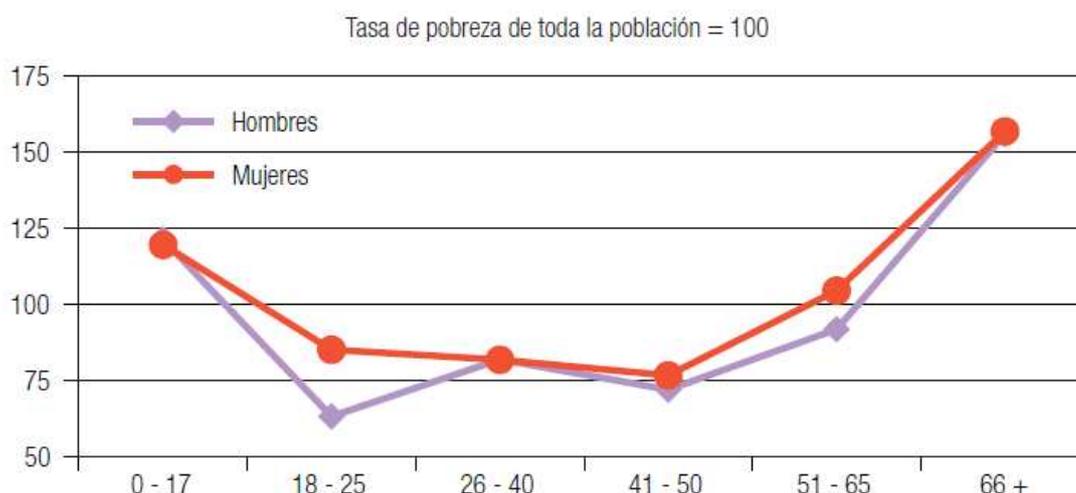
la capacidad de dichos programas para reforzar los incentivos al trabajo y permitir la expansión de la economía formal.

La pobreza y la desigualdad siguen siendo altas.

La pobreza afecta en especial a los niños, las mujeres y los ancianos

En México, el riesgo de que los niños, las mujeres y los ancianos caigan en la pobreza es alto (véase la gráfica 2.2). A pesar de los avances realizados en la última década, el país tiene una de las tasas de pobreza infantil más altas de la OCDE, la segunda después de Israel. En el 2008, más de 1 de cada 4 niños mexicanos vivían en pobreza relativa (25.8%). Los niños representan casi la mitad de la población en condición de pobreza en México, su marginación prolongada es en especial perjudicial, ya que aumenta el riesgo de daño permanente, además

Gráfica 2.2. Riesgo de estar en condición de pobreza relativa para hombres y mujeres por edad, México



Nota: El riesgo de pobreza relativa es la tasa de pobreza por edad específica de hombres y mujeres dividida entre la tasa de pobreza para toda la población multiplicada por 100. El umbral de pobreza se fija en 50% de la mediana de ingreso de toda la población.

Fuente: OECD, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries.*

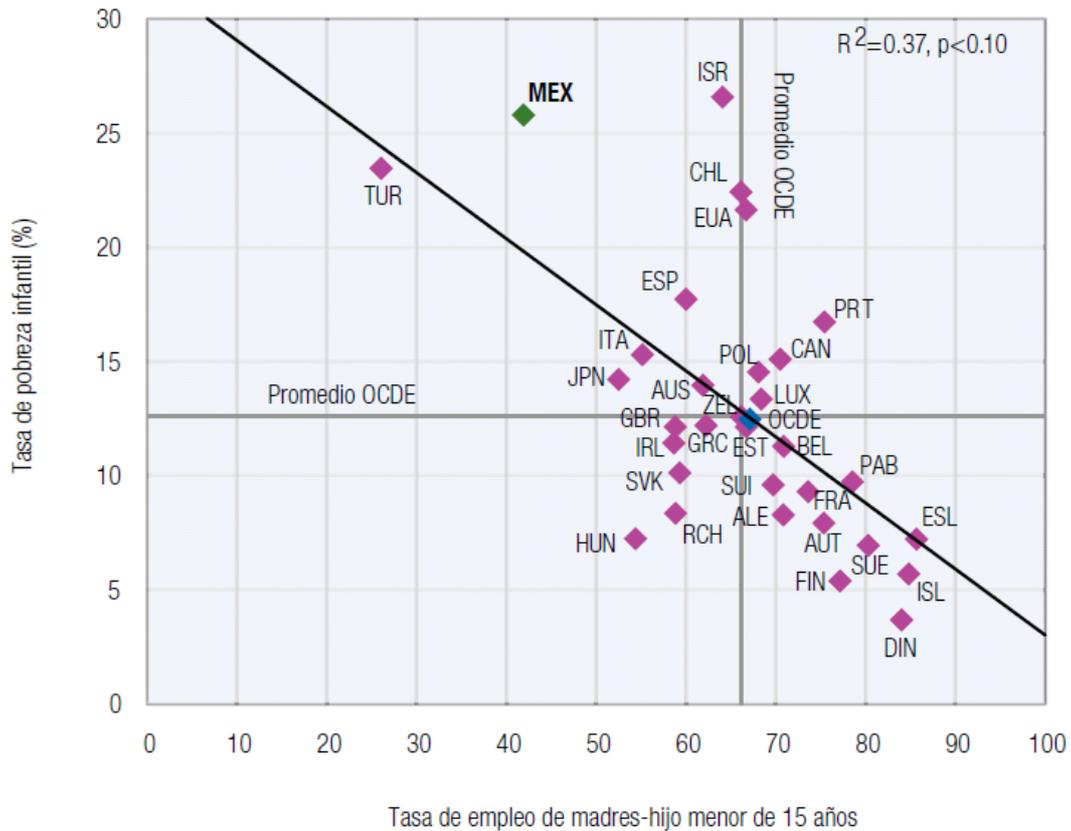
de que acarrea costos sociales directos asociados a la pérdida de motivación y autoestima. El alto grado de pobreza infantil también se refleja en otros indicadores de nivel de vida, por ejemplo: la mortalidad infantil (tres veces mayor al promedio de la OCDE), la mortalidad materna (cinco veces mayor al promedio de la OCDE) y los nacimientos entre madres adolescentes (casi cuatro veces el promedio de la OCDE). Aunque estos indicadores han mostrado mejoras importantes durante las últimas dos décadas, siguen por debajo de los estándares de la OCDE. Las tasas de mortalidad materna disminuyeron considerablemente entre 2000 y 2010, pasando de 72.6 muertes

por cada 100,000 recién nacidos vivos en 2000, a 51.5 de 2010); pero al ritmo actual será difícil lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio para 2015 de reducir en tres cuartas partes las tasas de mortalidad materna.

Las mujeres afrontan un riesgo mayor de vivir en pobreza comparadas con los hombres no sólo porque su participación en el mercado laboral es comparativamente menor sino también porque, cuando trabajan, perciben salarios considerablemente más bajos. Además, las mujeres tienen más probabilidades de ocupar empleos más vulnerables, con frecuencia en el sector informal. De hecho, las mujeres jóvenes corren un riesgo especialmente alto de desconectarse del mercado laboral en México. Con una participación en el trabajo remunerado del 47% por parte de las mujeres contra un 83% de los hombres, México registró la disparidad laboral más alta entre hombres y mujeres en los países de la OCDE en 2010. Las tasas de empleo de mujeres en el país, si bien han aumentado de forma moderada en los últimos años, están entre las más bajas de la OCDE (cuyo promedio es de 60%) y son inferiores, por ejemplo, a las de Chile (52%) y a las de otros países latinoamericanos como Brasil (64%). Algunos trabajos recientes de la Organización en el contexto de la Iniciativa de Género (OCDE, 2012a) subrayan que una mayor participación laboral femenina disminuye el riesgo de encontrarse en pobreza, no sólo directamente para las mujeres sino también para sus hijos y familias (véase la gráfica 2.3). Según estimaciones de la OCDE, el que haya mayores tasas de empleo femenino es un catalizador importante para disminuir la desigualdad de los ingresos familiares (OCDE, 2011a).

En cuanto a la educación en México, hoy en día las mujeres tienen un mejor desempeño que los hombres. En el nivel de secundaria, las mujeres tienen mayores tasas de matrícula (90%, comparado con el 84% de los hombres). También tienen mejores tasas de graduación en el nivel superior o universidad (21%, comparado con el 18%). No obstante, las mujeres mexicanas siguen enfrentando obstáculos para participar plenamente en el mercado laboral. Aunque algunas mujeres jóvenes no buscan empleo porque se dedican a la crianza de los hijos, más de una tercera parte de las mexicanas de entre 15 y 29 años son clasificadas como personas que no estudian ni trabajan. Tal proporción contrasta con la de los hombres jóvenes: 1 de cada 10, una diferencia entre ambos sexos que no se observa en otros países de la OCDE. Es necesario facilitar la participación laboral femenina para asegurar que la inversión en educación no se pierda y se logre un crecimiento económico sostenido.

Gráfica 2.3. La tasa de empleo de madres se relaciona con tasas de pobreza infantil más bajas



Nota: Proporción de niños de 0-17 años que viven en hogares pobres, mediados-finales de la década de 2000; y tasa de empleo de madres con un hijo menor de 15 años, 2008.

Fuente: Estimaciones de la OCDE utilizando (OCDE, 2012b) la base de datos OECD Family (www.oecd.org/els/social/family/database).

Por otra parte, ampliar las oportunidades de empleo para los jóvenes y los grupos desfavorecidos en México requiere no sólo medidas para aumentar el nivel de educación y preparación, sino también para facilitar la transición de la escuela al mercado laboral; así como iniciativas que fortalezcan el desarrollo local en aquellas zonas donde la pobreza es la más elevada (véase el capítulo 4).

Por otro lado, la pobreza es particularmente grave entre los ancianos. Cerca de 30% de los mexicanos de más de 65 años están expuestos a ella. La pobreza total entre la población de mayor edad es 1.5 veces superior a la de la población en su conjunto. El problema refleja el hecho de que el sistema de pensiones mexicano otorga beneficios a los grupos de mayores ingresos tanto en el sector público como en el sector privado formal, mientras que deja desprotegidos a los trabajadores vulnerables, generalmente del sector informal. La falta de un ingreso seguro durante la vejez implica que muchos tienen que trabajar incluso a una edad muy avanzada, fenómeno frecuente sobre todo en el campo.

Según proyecciones recientes del Consejo Nacional de Población (CONAPO), los habitantes de 65 años en adelante aumentarán más del doble en los próximos 20 años: de 7 millones en 2010 a unos 16 millones en 2030. Con una población que envejece a un ritmo tan acelerado, existe el grave riesgo de que la proporción de ancianos pobres aumente aún más.

Por último, la población que habla lenguas indígenas representa cerca del 6% de la población mexicana total (es decir, casi 7 millones de personas). Estos grupos muestran rezagos con respecto a la población no indígena en todos los indicadores de desarrollo, incluida la mortalidad materna (tres veces mayor a la de las localidades no indígenas), mortalidad infantil (1.5 mayor al promedio nacional), desnutrición infantil (el doble del promedio nacional), así como niveles más bajos de instrucción y mayores tasas de analfabetismo (PNUD, 2010, y CONEVAL, 2012).

Mayor pobreza a causa de la crisis

Hay indicios claros de que la problemática de los grupos más vulnerables en México se ha agudizado a raíz de la crisis económica internacional. Según datos de la OCDE, en 2010 casi la mitad de los mexicanos declararon que les resultaba difícil o muy difícil vivir de sus ingresos (véase la gráfica 2.4). Este porcentaje fue mucho mayor (16 puntos porcentuales más) que los niveles observados en 2007, justo antes de la crisis.

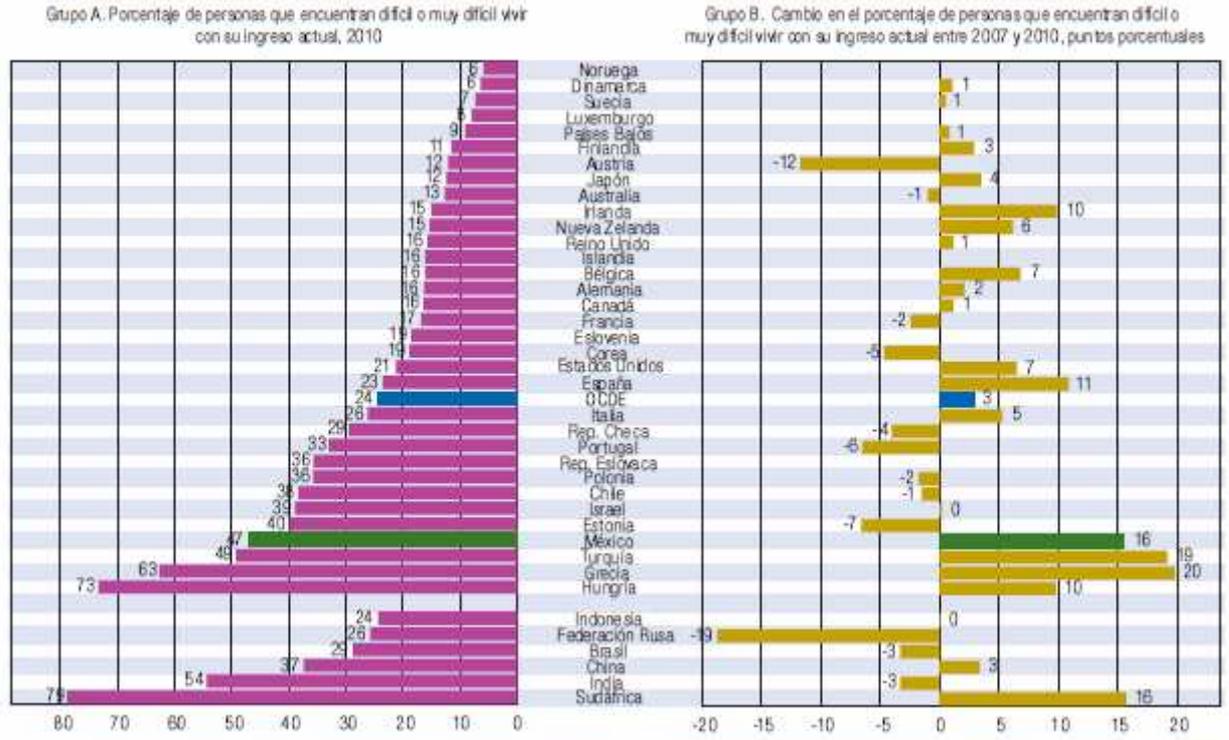
Aunque la pobreza disminuyó entre 1996 y 2006, a partir del 2006 ésta volvió a aumentar; reflejo de una combinación de los mayores precios de los alimentos y los efectos de la crisis global, que implicó una contracción del empleo formal, una reducción en el ingreso real y un crecimiento económico deficiente. Cifras recientes del CONEVAL muestran que entre 2006 y 2010 la proporción de la población en situación de pobreza de patrimonio aumentó del 42.7% al 51.3% de la población total (equivalente a 57.7 millones de personas pobres en 2010); lo que refleja la vulnerabilidad de los hogares mexicanos a los impactos de las crisis internacionales.

México es el segundo país más desigual de la OCDE

Si bien México es uno de los pocos países de la OCDE que ha registrado una disminución en la desigualdad en los ingresos en los últimos años, el nivel absoluto de desigualdad sigue siendo muy alto (véase la gráfica 2.5). De hecho, México es el segundo país más desigual de la OCDE después de Chile. La publicación de la OCDE *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (diciembre, 2011) muestra que el ingreso anual promedio del 10% más rico de los mexicanos en 2010 era 27 veces superior que el del 10% más pobre, que tuvo un ingreso promedio de 7,800 pesos¹⁰. Esta disparidad se compara con una proporción de 9 a 1 para el promedio de la OCDE.

¹⁰ El ingreso medio se reporta anualmente y a precios nominales. Los componentes del ingreso incluyen: el ingreso por sueldos y salarios de todos los miembros del hogar, excluyen las contribuciones de los empleadores a la seguridad social; los ingresos de capital, incluidas las pensiones laborales y todo tipo de transferencias privadas; los ingresos por trabajo autónomo; y las transferencias de la seguridad social de fuentes públicas.

Gráfica 2.4. Casi la mitad de los mexicanos tienen dificultades económicas y esto aumentó por la crisis



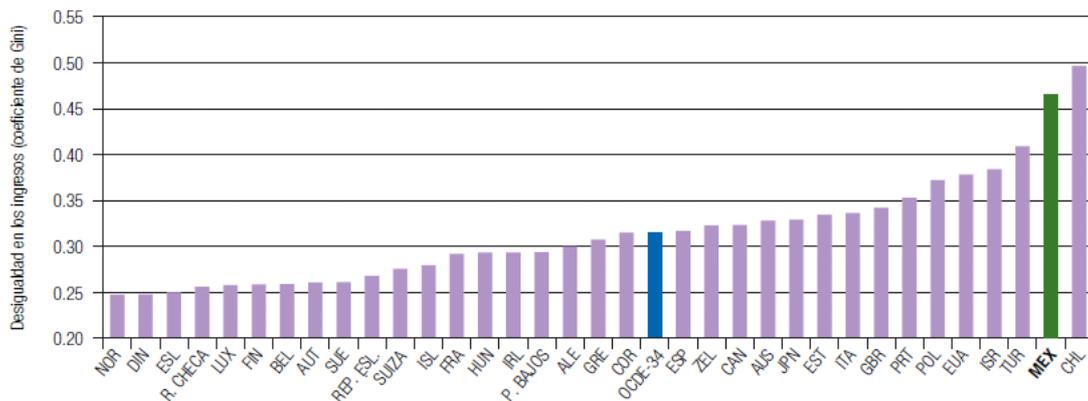
Nota: Los datos del cambio no están disponibles para Noruega, Luxemburgo, Eslovenia ni la República Eslovaca. 2006-2010 para Francia, 2007-2009 para Estonia, Israel y Sudáfrica, 2008-2010 para Finlandia, Austria, Irlanda, Islandia y Portugal.

Fuente: OECD (2011b), *Society at a Glance*.

Nota: Los datos del cambio no están disponibles para Noruega, Luxemburgo, Eslovenia ni la República Eslovaca. 2006-2010 para Francia, 2007-2009 para Estonia, Israel y Sudáfrica, 2008-2010 para Finlandia, Austria, Irlanda, Islandia y Portugal.

Fuente: OECD (2011b), *Society at a Glance*.

Gráfica 2.5. Desigualdad en los ingresos (coeficiente de Gini)



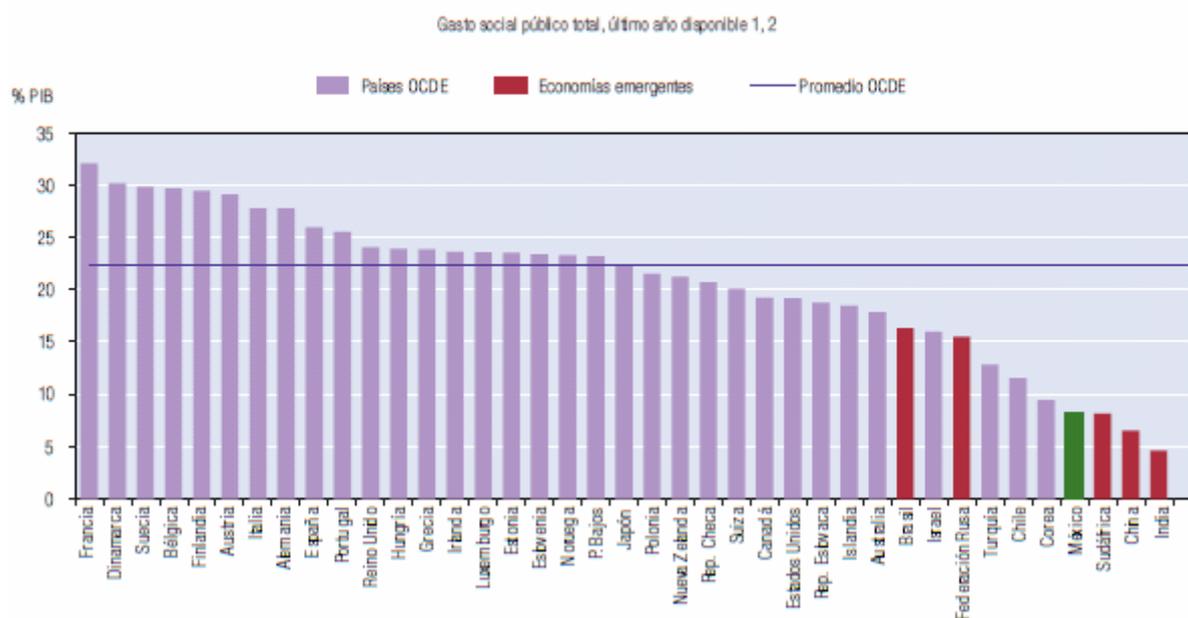
Nota: La información se refiere al año 2008 para todos los países, excepto Australia, Chile, Hungría, Corea, México y Nueva Zelanda, para los cuales se refiere a 2009; y México, para los cuales corresponde a 2010.

Fuente: OECD Database in Household Income Distribution and Poverty (www.oecd.org/els/social/inequality).

Sistema de seguridad social limitado y poco generoso

En México, de forma similar a lo que sucede en el grupo de los llamados BRIICS (Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Sudáfrica), la cobertura y la generosidad de la protección social (excluyendo educación) son muy limitadas. El gasto social público de México fue de 8.2% en 2009, el más bajo de la OCDE, y correspondió sólo a cerca de una tercera parte del promedio de la OCDE (véase la gráfica 2.6). El gasto de México en programas sociales (como porcentaje del PIB) también es considerablemente menor que el de países emergentes como Brasil y la Federación Rusa. Sin embargo, esta comparación estática sólo muestra un aspecto de la situación; como se ha subrayado anteriormente, durante los últimos años, México ha dedicado enormes esfuerzos a la lucha contra la pobreza: a mediados de la década de 1990, el gasto social como porcentaje del PIB era de sólo 4.3% contra un promedio de 19.5% en la OCDE.

Gráfica 2.6. Gasto público social (excluyendo educación) en la OCDE y en las economías emergentes



1. La información se refiere al año 2009 para los países miembros de la OCDE, 2008 para China; 2007 para Rusia y Sudáfrica; 2006-2007 para India y 2005 para Brasil.

2. Las áreas de política cubiertas incluyen vejez, supervivientes, prestaciones por incapacidad, familia, salud, políticas activas del mercado laboral, desempleo y vivienda.

Fuente: Datos preliminares, OECD (2012c), Social Expenditure (SOCX) www.oecd.org/els/social/expenditure para los países de la OCDE y OECD (2011a), *OECD Employment Outlook*.

En comparación con la mayoría de los países de la OCDE, la cobertura de los programas contributivos de seguridad social en México es relativamente baja, como en todas las economías emergentes (OECD, 2011a y c). Sólo una tercera parte de la fuerza laboral en México hace aportaciones a un plan de pensión y a un seguro de salud o a ambos, aproximadamente el mismo nivel que en China, pero menos que en Sudáfrica y Brasil, donde la mitad y dos terceras partes de la fuerza laboral hacen aportaciones a dichos esquemas (esta proporción es sólo una décima parte en la India e Indonesia). Esta baja cobertura refleja en parte la alta incidencia de la informalidad y el trabajo por cuenta propia (véase el capítulo 5 sobre Empleo). México ha instituido un sistema de indemnización por despido (ID) para los trabajadores del sector formal que pierden su trabajo, pero no hay un seguro de desempleo (SD). De hecho, en diversas comparaciones internacionales, México destaca como un caso especial. En la mayoría de los países de la OCDE, el valor de los subsidios por desempleo disponibles para los trabajadores durante el primer año de desempleo supera al de la indemnización por despido. Más aún, la mayoría tiene sistemas universales de SD, mientras que muchos de ellos no tienen ningún programa obligatorio de ID. Tanto en Chile como en Turquía, que admiten una comparación más próxima con México, la ID para trabajadores desempleados durante un año excede al SD; pero también hay ejemplos de economías emergentes donde el balance entre el seguro de desempleo y la indemnización por despido es o bien equivalente (Federación Rusa) o bien se ha inclinado a favor de un seguro de desempleo (Sudáfrica).

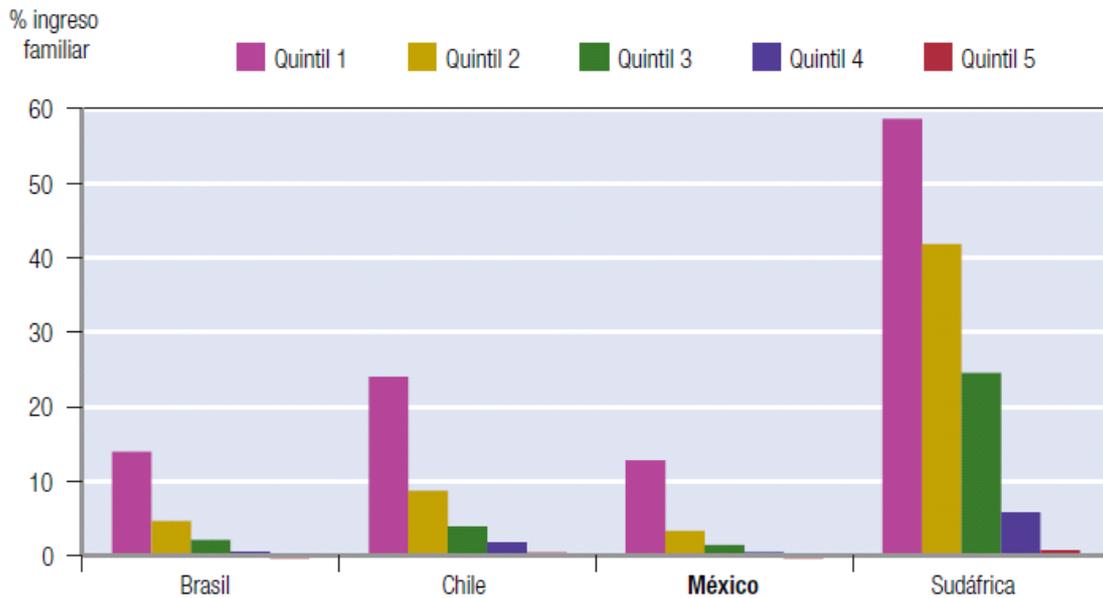
La reforma laboral recientemente aprobada debería complementarse con la creación de un esquema eficaz de seguro de desempleo (SD). Esto podría implementarse a través de un sistema de cuentas de ahorro individual combinado con un componente público para quienes pierdan su empleo y no tengan suficientes ahorros, como en Chile. Es evidente que cualquier evaluación que se haga sobre la instauración de un seguro de desempleo en México deberá incluir factores fiscales y financieros (véase el capítulo 3).

El importante papel de los programas de transferencia de efectivo

El papel de los programas de asistencia social no contributivos, dirigidos principalmente a erradicar la pobreza, se ha consolidado de manera considerable durante la última década. En conjunto, Oportunidades y el Programa para Adultos Mayores equivalen a cerca del 13% de los ingresos familiares para el quintil más bajo en México (véase la gráfica 2.7). Estas transferencias son un apoyo menor para el presupuesto de las familias. La comparación con determinadas economías emergentes indica que las transferencias de estos programas representan una proporción del ingreso de los hogares similar a la de sus homólogos en Brasil, pero menor que en Chile (donde éstas representan 24% del ingreso de los hogares) o en Sudáfrica (58% del ingreso de los hogares) (OECD, 2011c con datos actualizados para México).

Gráfica 2.7. Proporción de las transferencias de efectivo en los ingresos familiares

Por quintil de distribución del ingreso familiar



Nota: Los siguientes programas de transferencias de efectivo están incluidos en el cálculo: Brasil: Bolsa Familia, Beneficio Assistencial de Prestação Continuada, PETI, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação; Chile: Chile solidario, Pensión Básica Solidaria, Aporte Solidario; México: Progres/Oportunidades y Programa para Adultos Mayores; Sudáfrica: Chile Support Grant, Care Dependency Grant, Disability Grants, Old Age Pension. Los años considerados son: 2010 para México; 2009 para Brasil y Chile; y 2008 para Sudáfrica. Fuente: Perspectivas del empleo en la OCDE (OCDE, 2011c).

Esto refleja notoriamente la ampliación de los programas de transferencias de efectivo condicionadas (TEC) y de los programas de asistencia médica. La condicionalidad de estos programas implica que, además de erradicar directamente la pobreza, también están diseñados para mejorar la asistencia escolar y el estado de salud de madres y niños.

A diferencia de la mayoría de los demás países de la OCDE, el acceso a los programas de transferencias en efectivo (TE) en México no depende de la situación en el mercado laboral. Esta característica especial, que comparten todas las economías emergentes, se justifica por la alta incidencia de pobreza de personas activas en el mercado laboral (en gran medida en el sector informal). Las transferencias en efectivo se otorgan principalmente a la población más necesitada; normalmente ésta se define basándose en la ubicación geográfica, el ingreso y en otras características de la vivienda o la familia, como la presencia de niños pequeños y personas mayores. La focalización suele hacerse mediante la selección de localidades (rural versus urbana, regiones más pobres versus las menos pobres) y posteriormente se recurre a un estudio sobre las características socioeconómicas y demográficas para identificar a las familias y personas más necesitadas. Por lo general, estos estudios se hacen una vez para determinar la elegibilidad y sólo se repiten en casos excepcionales. En la mayoría de los programas, se utilizan estudios

socioeconómicos indirectos y se basan en una fórmula para calcular un ingreso familiar que considere algunas características y la composición de los hogares. En la actualidad, los programas de transferencias de efectivo otorgan subsidios vía transferencias electrónicas a cuentas bancarias. Esto ha generado un incremento de este tipo de cuentas, sobre todo entre las mujeres.

Familias pobres

Oportunidades es uno de los programas de TE más innovadores y avanzados del mundo. Está diseñado para identificar a quienes viven en pobreza extrema o apenas por encima de este umbral. El programa condiciona el otorgamiento del subsidio al cumplimiento de acciones a favor de los beneficiarios, relacionadas con la inversión en educación y la asistencia a exámenes médicos de los niños y mujeres embarazadas. Inició en 1997, con una cobertura limitada a las áreas rurales y en 2001 fue ampliada a las urbanas. En la actualidad, Oportunidades atiende a 5.4 millones de familias mexicanas, cubriendo en total a más de 26 millones de personas (SEDESOL, 2012). Con el tiempo, ha contribuido a aumentar las tasas de matrícula en el nivel de secundaria, con impacto especialmente positivo para las niñas. Además, al lograr un aumento en las consultas médicas, Oportunidades ha hecho que disminuya tanto la morbilidad infantil como la mortalidad materna. Sin embargo, el programa sigue excluyendo a muchas familias vulnerables y moderadamente pobres. Éste es especialmente el caso de los residentes en regiones remotas con poco acceso a los servicios de educación y salud, así como el de aquellas familias cuya situación socioeconómica los coloca apenas por encima del umbral de pobreza del sistema de clasificación de la metodología de focalización.

En 2003, el gobierno puso en marcha el Programa de Apoyo Alimentario para apoyar a las familias pobres que no reciben ayuda de otros programas federales como Oportunidades. El propósito de este programa es mejorar la nutrición de las familias; se centra específicamente en los niños, así como en las mujeres embarazadas y las que están amamantando. El programa otorga beneficios en efectivo o en especie, que se pagan condicionados a asistir a consultas periódicas a los centros de salud locales. A mediados de 2012, el programa otorgó beneficios en efectivo a alrededor de 650,000 familias que viven en localidades de menos de 100,000 habitantes (SEDESOL, 2012). El presupuesto de este programa aumentó sustancialmente entre 2008 y 2011 como parte de las estrategias del gobierno federal para apoyar el consumo de las familias durante la crisis global (CONEVAL, 2012).

En 2007, México creó el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIMT) con el objeto de subsidiar la atención de los niños en centros de cuidado infantil y en hogares para facilitar que las madres con bajos ingresos trabajen. El programa ofrece incentivos tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Por un lado, otorga ayuda financiera a personas y a instituciones de la sociedad civil interesadas en operar guarderías; y, por otro, subsidia a las madres con bajos ingresos que deseen inscribir a sus hijos en una guardería. El servicio de guardería tiene un costo bajo para los usuarios, aunque no es totalmente gratuito. Los padres son elegibles para recibir los beneficios del programa si tienen hijos menores (entre 1 y 4 años de

edad), y su ingreso familiar es inferior a la línea de bienestar oficial¹¹. Hasta la fecha, los logros han sido importantes; el PEIMT apoya la ampliación del empleo femenino y el aumento del número de horas/mujer trabajadas (CONEVAL, 2012). Sin embargo, se podría hacer más para ampliar la cobertura, asegurando al mismo tiempo que se cumpla con los requisitos de calidad y seguridad. De hecho, en 2012 había 9,500 estancias infantiles registradas (SEDESOL, 2012). Esas estancias podían atender a 284,000 niños, lo que corresponde aproximadamente a un tercio del total de niños mexicanos entre 1 y 4 años de edad que viven en situación de pobreza.

Mejoramiento de la vivienda

El gasto público proyectado para mejorar la vivienda ascendió a aproximadamente 1% del PIB en 2009 (OCDE, 2012c). El objetivo de estos programas es permitir que las familias pobres mejoren sus condiciones de vida al mejorar la condición de sus viviendas. Por ejemplo, esto incluye sustituir con pisos de cemento los pisos de tierra (Programa Piso Firme), mejorar los servicios sanitarios (baños, letrinas, fosas sépticas o instalaciones similares), equipar cocinas y reforzar las paredes y los techos. Hay reportes de que estas intervenciones han tenido efectos positivos en la salud y el bienestar de la población, sobre todo en los niños (CONEVAL, 2012). Sin embargo, es necesario identificar mejor los objetivos en cuanto a los usuarios finales y los tipos de necesidades que se pretende satisfacer.

Personas mayores

La pobreza en la vejez se ha convertido en una preocupación urgente de política pública. En 2007, el gobierno mexicano introdujo 70 y Más, un programa de transferencias en efectivo cuyo objetivo es proporcionar apoyo económico a las personas de 70 años en adelante que no son elegibles para recibir una pensión por vejez o jubilación. Al principio, los beneficios estaban restringidos a residentes de las zonas rurales y a localidades con menos de 2,500 habitantes.

Sin embargo, desde principios de 2012 la cobertura se ha ampliado a las áreas urbanas. A mediados de 2012, 2.8 millones de ancianos (aproximadamente el 60% de todas las personas elegibles) recibían una suma fija mensual (500 pesos libres de impuestos), pagadera cada dos meses (SEDESOL, 2012). Sin embargo, 70 y Más se superpone con otros programas de transferencias, cuyo propósito también es erradicar la pobreza en la vejez, incluidos Apoyo para Adultos Mayores (en sí un componente de Oportunidades), Programa de Apoyo Alimentario, Liconsa, Procampo y Acuerdo Nacional para el Campo.

¹¹ La línea de bienestar es la cantidad mínima de recursos monetarios (en el medio rural de alrededor de 1,500 MXN y en el urbano de 2,300 MXN) para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias.

Poblaciones indígenas

Aún queda mucho por hacer para reducir los factores de riesgo que orillan a la pobreza a la población indígena. Los esfuerzos para apoyar a ésta incluyen numerosas iniciativas locales y federales. Las más importantes son los planes para mejorar la educación y la aptitud para el empleo, centrándose a menudo en las mujeres de manera más directa: Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena, Programas Albergues Escolares Indígenas y Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas.

Sin embargo, el acceso a estos programas sigue siendo muy limitado, sobre todo en las zonas remotas, donde su eficacia se ve obstaculizada por la baja calidad y la escasez de los servicios e infraestructura básica, incluidos los transportes.

Alrededor de una cuarta parte de la población de México vive en comunidades muy poco pobladas, sin acceso a una amplia gama de servicios públicos básicos. La Estrategia Microrregiones, introducida en 2001, ha mejorado la coordinación entre secretarías para ayudar a un número seleccionado de regiones que se caracterizan por sus altos niveles de marginación. La estrategia implica una combinación de medidas que mezcla la ayuda de emergencia social, mejorar la infraestructura de servicios públicos y básicos como la salud, la educación, la electricidad y el agua; el mejoramiento de la vivienda y apoyo para la competitividad de las actividades locales. Se concede particular importancia a los 125 municipios más pobres del país, muchos de los cuales tienen una alta proporción de población indígena. El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias ha sido la principal iniciativa de la estrategia microrregiones. Sin embargo, las estimaciones del impacto general del programa no son muy positivas. Es necesario hacer más inversiones para mejorar la infraestructura de las poblaciones aisladas.

Migrantes a Estados Unidos

La escasez de oportunidades de empleo en México, junto con los factores sociales, económicos y políticos son responsables de los grandes flujos de migrantes a Estados Unidos. Sin embargo, la recesión y los mayores controles fronterizos han contribuido a un descenso de la migración. Según estimaciones basadas en la encuesta de la fuerza laboral mexicana, la salida anual de migrantes disminuyó 44% en 2010, después de bajar 16% en 2009 y 22% en 2008 (OCDE, 2012d). El descenso continuó en 2011. Los envíos de remesas a México son particularmente importantes para aliviar la pobreza en las zonas rurales marginadas. Éstos repuntaron en 2010 después de una fuerte caída en 2008 y 2009.

En 2001, el gobierno mexicano puso en marcha el Programa 3x1 para Migrantes con el objetivo de alentar a los remitentes de las remesas a invertir en proyectos sociales en sus comunidades de origen. Por cada peso que envían los migrantes, las autoridades federales, estatales y municipales contribuyen con 3 pesos, lo que explica el llamado 3x1. Revisiones externas

destacan algunos puntos débiles de este programa, entre los que cabe mencionar fondos gubernamentales insuficientes, la falta de transparencia, el conflicto en la selección de proyectos, la insuficiente participación de los beneficiarios y obras públicas concentradas en las localidades menos marginadas (González, 2011). Es necesario contar con normas de operación más claras y mayores inversiones públicas para que los proyectos del Programa 3x1 contribuyan al desarrollo regional.

Medidas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica mundial

Se han introducido diversas medidas en respuesta a la desaceleración económica cíclica causada por la reciente crisis económica mundial. Esas medidas se pensaron principalmente para evitar que las familias moderadamente pobres cayeran en la pobreza extrema. Este riesgo es relativamente acentuado en México, donde el salario promedio está sesgado hacia la parte inferior de la distribución del ingreso. Las respuestas de política incluían programas para proporcionar empleo temporal y evitar la pérdida de puestos de trabajo (Programa de Empleo Temporal), así como planes que brindan una ampliación temporal a los derechos de cobertura de salud a los desempleados.

Retos de las políticas públicas y el manejo de alternativas complejas

Las iniciativas integrales contra la pobreza han sido decisivas para apoyar la disminución de las tasas de pobreza y la desigualdad en los ingresos. Sin embargo, como se planteó anteriormente, el aumento de la desigualdad y el crecimiento de la pobreza a partir de la crisis, no deja espacio para la complacencia. Para que la pobreza se reduzca considerablemente, deben aumentarse las transferencias sociales a los más pobres. Aunque en los últimos años ha habido una reasignación del gasto a favor de las políticas más progresivas y una reducción del gasto para los instrumentos más regresivos (como los subsidios a la gasolina y el diésel, que benefician principalmente a los grupos de ingresos medianos y altos), numerosos programas todavía no están dirigidos hacia los más pobres (CONEVAL, 2012). El gasto social total en transferencias de efectivo (pensiones, salud, familia, programas activos del mercado laboral) beneficia a la gente en el extremo superior de la distribución de manera que sólo aproximadamente el 10% de los recursos totales son recibidos por el 20% más pobre (OCDE, 2011a). En particular, el sistema de asistencia social podría mejorarse aún más para proteger mejor a las familias mexicanas y a la economía en contra de choques externos (véase el capítulo 3 sobre temas fiscales). Un mayor gasto social directo podría sustituir los subsidios ineficientes a la energía, la agricultura y la pesca, con un beneficio mucho mayor dirigido hacia los más pobres (véanse los capítulos 11 sobre Crecimiento Verde y 13 sobre Política Agrícola).

Opciones de política para aumentar la eficacia de las transferencias de efectivo

Conforme Oportunidades se ha extendido, se han invertido más recursos en los estudios socioeconómicos. En principio, puede esperarse que la metodología de focalización para la identificación de beneficiarios sea una herramienta conveniente en la medida en que podría reforzar la capacidad de los administradores para evaluar la verdadera situación de bienestar de las familias.

Sin embargo, en México es probable que la identificación precisa de beneficiarios implique costos diversos (OCDE, 2010). En primer lugar, las restricciones administrativas (tanto presupuestales como de capacidad), pues la recopilación de la información necesaria para el estudio socioeconómico es cara. En segundo lugar, el acceso al programa también es costoso para los solicitantes en cuanto al tiempo, los costos para recopilar la información y el gasto para trasladarse al sitio del registro. En tercer lugar, pueden presentarse costos sociales si la participación en el programa conlleva una especie de estigma. Estos factores señalan que, en la práctica, identificar de manera eficaz el objetivo de los programas de transferencias de efectivo condicionadas puede ser complejo y costoso a la vez. La evaluación de las ventajas y desventajas de las labores para reforzar la metodología de focalización y los posibles costos económicos y sociales conexos merece atención. La focalización implica un balance entre eficiencia y asequibilidad para asegurar que Oportunidades continúe centrándose en su objetivo principal de transferir ingresos a los más pobres para mejorar su capital humano.

Para que el condicionamiento funcione es necesario cumplir con ciertos requisitos

La experiencia internacional señala que las transferencias de efectivo condicionadas tienen un fuerte potencial para generar altos rendimientos en cuanto a los avances en salud y educación de los niños beneficiarios. Sin embargo para que las transferencias de efectivo condicionadas funcionen plenamente y se traduzcan en mejoras a más largo plazo en capital humano y resultados en el mercado laboral, debe cumplirse con ciertas condiciones.

La eficacia del condicionamiento depende del monitoreo y de la posibilidad de imponer sanciones en caso de incumplimiento. Ambos varían mucho entre los programas y los países. La experiencia internacional revela que la frecuencia del monitoreo fluctúa de periodos mensuales (como fue el caso en el antiguo Proyecto de Mitigación del Riesgo Social en Turquía, que terminó en 2007) a anuales (Subsidio Familiar, SUF, en Chile). El tipo de sanciones y su aplicación depende del condicionamiento impuesto, junto con el grado de capacidad administrativa y de ejecución en los niveles gubernamentales central y local o en ambos. En Oportunidades, los beneficios pueden suspenderse temporal o definitivamente en caso de incumplimiento; mientras que Chile Solidario impone sólo castigos leves, y el SUF, ninguno. Por ejemplo, en el caso de Oportunidades, los beneficios se suspenden temporalmente después de cuatro meses de no cumplir con las responsabilidades en materia de salud; pero la

suspensión es permanente si el beneficiario vende o intercambia los beneficios en especie (complementos nutricionales). Sin embargo, esto funciona en principio porque las sanciones rara vez se aplican. Vigilar e imponer sanciones aumenta el costo del programa y puede tener efectos negativos en la participación en los programas para la gente más pobre, en especial para los que viven en zonas remotas pobres, para quienes los costos del transporte pueden ser elevados. No deja de ser interesante, hay pruebas de que la verificación poco rigurosa y una aplicación menos que perfecta todavía podrían funcionar, ya que el anuncio del condicionamiento en los programas de TEC puede bastar para inducir a los solicitantes a cumplir con los requisitos establecidos (Grosh *et al.*, 2008).

La provisión eficaz de servicios de salud y educación de calidad es un factor clave que determina la eficacia del condicionamiento (Grosh *et al.*, 2008; Ribe *et al.*, 2010, sobre América Latina). El ausentismo de los maestros y la mala infraestructura de escuelas y centros de salud son comunes en las economías emergentes y en especial en las zonas rurales remotas. La experiencia en México muestra que la distancia a la escuela más cercana importa para la participación en Oportunidades (Grosh *et al.*, 2008; de Janvry y Sadoulet, 2005). Esto implica que la elegibilidad para las transferencias no basta para asegurar que la familia realmente pueda pagar el costo del transporte para llegar a la escuela y al centro de salud más cercanos. De hecho, algunos países han tomado medidas importantes para mejorar la provisión y calidad de esos servicios. Chile Solidario ofrece un ejemplo interesante de intervenciones en cuanto a la provisión al contemplar la coordinación entre los proveedores de servicios médicos, los trabajadores sociales y los municipios. En el contexto de Oportunidades, el gobierno mexicano tomó iniciativas importantes para aumentar la oferta de escuelas en zonas específicas del país al renovar escuelas rurales viejas y construir nuevos planteles para secundaria (Levy y Rodríguez, 2004). Seguir avanzando para asegurar la provisión adecuada de servicios puede exigir el fortalecimiento de la colaboración con organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios (véanse también los capítulos 6 y 7 relacionados con la educación y la política de salud respectivamente).

Encaminarse a programas más integrados y completos

En México existe una amplia serie de programas de TE, adaptados para configurar las conductas de determinados grupos individuales. Según cifras del CONEVAL, en la actualidad México tiene 273 programas sociales federales totalmente operativos, sin contar con las iniciativas sociales que dirigen las autoridades locales (CONEVAL, 2012). Un motivo de especial preocupación en este entorno complejo es que muchos de los programas de asistencia pública se superponen en cuanto a objetivos, beneficios conferidos y beneficiarios. Se han hecho esfuerzos para coordinar los programas mediante la creación de comisiones especiales de supervisión (Comisión Intersecretarial y la Comisión Nacional de Desarrollo Social), y la introducción de un padrón unificado de beneficiarios. Aunque estas medidas son positivas, reducir las duplicaciones y los elementos redundantes podría exigir una labor más ambiciosa para lograr la coordinación. La revisión cuidadosa de los programas federales y locales vigentes representaría un paso preliminar necesario en esta dirección.

De manera más general, la experiencia internacional señala que los países tienen dificultades para evaluar si basta con un programa exclusivo de TE que cubra a la población vulnerable, o si es necesario tener programas independientes dirigidos a grupos específicos como los niños, los ancianos, los enfermos y discapacitados o las minorías étnicas. La evidencia demuestra que no existe una estrategia única que se adapte a todos los casos y la decisión depende de la incidencia y severidad de la pobreza, los tipos de grupos vulnerables, la estructura de la familia y del hogar en el país y, de manera muy importante, de la economía política de posibles reformas en el país. Los programas integrados pueden cubrir eficazmente a todas las personas necesitadas al tiempo que se mantienen bajos los costos administrativos. Pero hay otras formas de obtener sinergias entre los distintos programas; por ejemplo, por medio de estudios socioeconómicos y oficinas administrativas comunes. Se debe prestar atención especial para asegurar la equidad si se opta por la opción de una identificación de beneficiarios unificada entre los programas. Esto podría requerir hacer que el nivel del beneficio pagado sea una función de la estructura y las características del hogar; por ejemplo, el número real de hijos, junto con el año escolar o el sexo del niño, previendo un mayor beneficio para los hijos en el nivel de secundaria y para las niñas. Podría seguirse un enfoque similar, basándose en la composición del hogar, al considerar la integración de los programas dirigidos a los ancianos.

Atender grupos específicos

Existen casos especiales en que quizá sea necesario centrarse en un grupo específico. Es probable que éste sea el caso cuando la transferencia de efectivo tiene el propósito de fomentar la autonomía de ciertos miembros del hogar especialmente vulnerables o de un determinado grupo comunitario, siempre y cuando el estigma asociado con la recepción de la transferencia sea menor que en el caso de las intervenciones dirigidas.

Las experiencias de los países señalan que el apoyo público a las intervenciones dirigidas a favor de los grupos vulnerables generalmente es más fuerte, ya que es más fácil explicar y justificar la necesidad de centrarse en esos grupos. En este contexto, podría darse prioridad a ampliar la cobertura del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIMT), por sus múltiples dividendos para estimular la participación de la mujer en el mercado laboral, así como la continuidad y conclusión de sus estudios, reducir los riesgos de la pobreza y mejorar la equidad entre ambos sexos.

Compromisos de reducción de la pobreza en el Pacto por México

El primer Mensaje a la Nación del Presidente Peña Nieto estableció como uno de los ejes del nuevo gobierno el lograr un México incluyente comprometiéndose con reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de su población. Dichos compromisos han sido respaldados y desarrollados en el Pacto por México, un acuerdo nacional que firmaron los tres principales partidos políticos. Los nuevos compromisos concuerdan con las recomendaciones de la OCDE; si se implementan, podrían contribuir a mejorar

los estándares de vida de los mexicanos, especialmente de los grupos más vulnerables, como las personas de la tercera edad, los niños y las poblaciones indígenas.

El primer conjunto de medidas se refiere al desarrollo de un Sistema Universal de Seguridad Social, que garantizará el derecho universal a la salud y otras prestaciones sociales sin importar la situación laboral de la población. En este sentido, tres compromisos buscan reducir los riesgos de la pobreza:

- Extender el programa “70 y más” a las personas de 65 años en adelante que no cuenten con pensión. Más aún, el gobierno federal hará aportaciones a fondos individuales de pensión para todos los mexicanos desde los 18 hasta los 65 años de edad (compromiso 3).
- Establecer un sistema de seguro de desempleo para proteger a los trabajadores en el sector formal en caso de pérdida de empleo (compromiso 4).
- Introducir un seguro de vida para madres solteras que ofrezca protección financiera a sus hijos en caso de que ellas fallezcan. Este seguro también se otorgará a familias cuya cabeza son hombres solteros (compromiso 5).

Los compromisos plantean combatir el hambre y erradicar la pobreza extrema por medio de un Programa Nacional de Combate a la Pobreza (compromiso 6). Los recursos públicos se transferirán directamente y sin condicionamiento a quienes se encuentran en pobreza extrema, asegurando que cuenten con recursos suficientes para cubrir sus necesidades alimentarias básicas.

La población indígena recibirá prioridad presupuestaria en cuanto a salud, educación, infraestructura y crédito. Tres compromisos atienden las oportunidades y el nivel de vida de la población indígena, con el objetivo de asegurar que en estos aspectos sus derechos sean iguales a los del resto de la población (compromisos 34, 35 y 6).

Asimismo, varios compromisos preveen acciones para mejorar la calidad de la salud y los servicios educativos, especialmente en áreas de alta marginación (compromisos 1, 7 a 9, 11 a 14 y 35). Todos estos compromisos requerirán un gasto adicional, lo cual vuelve más esencial la reforma fiscal.

Una estrategia integral

Además de programas sociales y de reducción de la pobreza más eficaces, disminuir la pobreza y la desigualdad en los ingresos requiere una estrategia integral que incluya, en especial, (i) políticas del mercado laboral para facilitar la expansión de la generación de empleo en el sector formal (véase el capítulo 5 sobre Empleo), (ii) políticas para ampliar el acceso y aumentar la calidad de los servicios educativos (véase el capítulo 6 sobre Educación), (iii) políticas para aumentar la calidad y el acceso a los servicios médicos (véase el capítulo 7 sobre Salud), (iv) políticas para apoyar la productividad de las PYMES y mejorar los incentivos para incorporarse a la formalidad (véase el capítulo 10 sobre PYMES y Espíritu Empresarial), (v) políticas para apoyar el desarrollo rural (véase el capítulo 13 sobre el Sector Agrícola y Áreas Rurales).

Recomendaciones clave de la OCDE

- Promover una reforma fiscal que permita aumentar el gasto social, dando prioridad a las transferencias dirigidas a la población más pobre. Sería deseable consolidar el efecto de esas transferencias haciéndolas más progresivas de manera que se asegure que se enfoquen mejor en el apoyo a las familias de ingresos más bajos.
- Aumentar los esfuerzos para evaluar el efecto de los programas sociales. Con este fin, revisar los programas de transferencias de efectivo con miras a identificar las deficiencias que pudieran dar lugar a lagunas, pérdidas, transferencias ineficientes y gasto mal dirigido.
- Reducir las duplicaciones y los elementos redundantes entre los programas de TE.
- Pensar en la opción de avanzar hacia un sistema más integrado de los programas de TE. Deberá prestarse atención especial para asegurar la equidad si se opta por la opción de una identificación de beneficiarios unificada entre los programas.
- Evaluar las ventajas y desventajas de los esfuerzos orientados a reforzar la precisión de los estudios socioeconómicos contra los posibles costos económicos y sociales conexos.
- Aumentar los esfuerzos para asegurar que los programas de TEC estén respaldados por una provisión adecuada de servicios de salud y educación de calidad, lo cual es fundamental para asegurar la eficacia de las TEC.
- Considerar medidas para dirigir mejor el enfoque de los programas de TE hacia las necesidades de los grupos más vulnerables: las mujeres, los ancianos, los niños y los grupos indígenas. En este contexto, podría darse prioridad a ampliar la cobertura del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIMT).
- Incrementar las inversiones en infraestructura para conectar y mejorar las condiciones de vida de la población aislada.

MEXICO - ECONOMIC FORECAST SUMMARY (NOVEMBER 2012).

Despite the global slowdown, Mexico's economy has been expanding rapidly and formal employment has been rising, supported by strong domestic demand and exports. The weak recoveries of Mexico's key trading partners and falling external demand in late 2012 will moderate exports and investment into mid-2013. As world and in particular US demand picks up in late 2013 and into 2014, growth will gradually strengthen to around 3½ per cent by 2014.

The central bank may have to tighten its policy stance as headline inflation has risen and, even though price rises largely result from transitory effects, core inflation has also begun to rise. Fiscal policy should continue to reduce the public sector deficit to preserve Mexico's strong macroeconomic fundamentals. Tightening should however be gradual in the current uncertain environment. Structural reforms are needed to raise potential growth, notably the rapid passage of the labour market bill that seeks to boost job creation and incomes, and energy sector liberalisation.

Mexico: Demand, output and prices

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Current prices: MXN billion	Percentage changes, volume (2003 prices)				
GDP at market prices	11 930.4	5.6	3.9	3.8	3.3	3.6
Private consumption	7 844.2	5.0	4.5	3.4	3.4	3.5
Government consumption	1 426.0	2.4	0.6	0.7	0.5	0.4
Gross fixed capital formation	2 539.5	6.2	8.9	6.9	3.0	3.4
Final domestic demand	11 809.7	4.9	5.0	3.9	3.0	3.2
Stockbuilding ¹	294.8	0.8	-0.9	-0.3	0.1	0.0
Total domestic demand	12 104.5	5.5	3.9	3.4	3.0	3.1
Exports of goods and services	3 292.1	21.7	6.8	6.0	5.2	6.9
Imports of goods and services	3 466.2	20.7	6.8	4.7	4.1	5.4
Net exports ¹	- 174.1	0.0	-0.1	0.3	0.3	0.4
<i>Memorandum items</i>						
GDP deflator	-	3.9	5.4	4.0	4.0	4.2
Consumer price index	-	4.2	3.4	4.1	3.6	3.3
Private consumption deflator	-	3.9	4.1	5.7	4.3	3.9
Unemployment rate ²	-	5.4	5.2	5.0	5.0	4.9
Public sector borrowing requirement ^{3,4}	-	-4.3	-3.4	-2.9	-2.3	-1.9
Current account balance ⁴	-	-0.4	-1.0	-0.3	-0.3	0.3

1. Contributions to changes in real GDP, actual amount in the first column.

2. Based on National Employment Survey.

3. Central government and public enterprises.

4. As a percentage of GDP.

Source: OECD Economic Outlook 92 database.

REBUILDING TRUST

Trust is essential for economic and social interactions. But numerous scandals have created a climate of suspicion. How can we recreate the trustworthiness on which trust depends?

Trust makes economic transactions smoother and more efficient and is the basis for social interactions. Yet most people do not trust government or business and many are suspicious of the media. The reasons vary in each case, but today's attitudes have their origins in the recession. Corporate greed and bad management are seen as the initial cause of the financial and economic crisis, but governments are blamed too, both for failing to prevent the crisis from happening in the first place, and for appearing to propose only solutions that made life worse for victims such as the unemployed, those on low incomes or users of public services.

Despite all the warnings about the dangers of "business as usual", corporate scandals have continued to make the headlines. Banks manipulating interest rates, multinationals paying little or no tax, or food manufacturers deceiving consumers about the ingredients in their products destroy confidence and reinforce mistrust. Government responses to these issues are often perceived as too lenient, and encourage the feeling that there is one law for the rich and powerful, another for the rest of us.

But before asking how we can restore trust, perhaps we should ask why we should restore it. The evidence suggests that, left to themselves, many institutions cannot be trusted to work for the public good. The question is how we can oblige them to be trustworthy. Democracy allows us to sanction a government we don't trust, either by waiting for an election or forcing one to be held. But what about other major actors in public life?

A business's first responsibility is to its shareholders. If it can boost dividends by paying less tax for example, it will do everything the law allows to reduce its tax bill. That may be legal, but taxpayers in the country where the untaxed profits are made see it as unfair. The general term for the methods used to avoid tax is "Base Erosion and Profit Shifting" (BEPS) – reducing a national tax base by shifting profits to other jurisdictions. The OECD Forum 2013 will present a number of ideas on what can be done to make the tax system more equitable, including an action plan to be presented in June 2013 that will identify actions needed to address BEPS; set deadlines to implement these actions; and identify the resources needed and the methodology to implement these actions.

Trust means much more than just paying taxes of course. The Forum will also provide an opportunity to discuss wider issues of governance and regulation that need to be tackled to reduce the trust deficit. For example, as governments turn to the private sector to provide services, there are debates about the trustworthiness of public services that are run for profit. And there is growing public concern that public officials' private interests should not influence government decision-making.

Everyone benefits when levels of trust and trustworthiness are high. But getting there from the present climate of suspicion will take time and coordinated efforts from all sections of society.

Forum sessions on the subject

- What's Up with Banks?
- The Power of One (lunch debate)
- Old Politics, New Politics
- The New Societal Contract
- Austerity vs. Growth: A False Dilemma?
- Too Big to Pay Tax?
- Scars of the Crisis (lunch debate)
- Big Trust (lunch debate)

The cost of mistrust¹²

Trust is at the heart of today's complex global economy. But, paradoxically, trust is also in increasingly short supply in many of our societies, especially in our attitudes towards big business, parliaments and governments. This decline threatens our capacity to tackle some of today's key challenges.

Imagine the scene: Checkpoint Charlie, Berlin, sometime in the 1960s. An exchange of spies is taking place. The two figures walk towards each other across the no-man's land separating west and east. They meet in the middle, pause, and then each crosses over to the other side.

In the absence of any trust, all economic transactions would be as fraught as these Cold War handovers—a simultaneous transfer of the items being exchanged by people eyeing each other with suspicion. Trust is fundamental to any economy involving market exchanges, with the parties to transactions separated in space and time, and using money as a means of exchange.

In today's advanced economies, though, the degree of trust involved is extraordinary. Manufactured items typically involve complex supply chains of many links that extend over continents, with demanding requirements for quality or timeliness. Globalisation has linked many more people than ever before, from different legal frameworks and different cultures. Digital technologies have brought together new communities of people participating in all kinds of social and economic innovations, often inspired by a remarkable idealism.

Perhaps even more demanding in terms of trust is that more than two-thirds of economic activity in OECD countries consists of services, the quality of which is often unknowable until purchased and consumed. In contrast to the 1960s assembly-line economy of standardised products, it has become difficult in the modern economy to monitor the effort of individual workers or the quality of their work. For example, the manager of computer programmers will not know how good their software code is until the project is finished and the software either

¹² <http://www.oecd.org/forum/the-cost-of-mistrust.htm>

functions or not. The manager of care workers cannot monitor how well they look after the pensioners in their charge, or how kind they are to the people in their care, short of doing the job alongside them.

Very many jobs involve a great deal of tacit knowledge, are hard to monitor, and depend on the personal commitment and experience of the individual. The importance of trust to so much economic activity explains why reputation has become all-important to businesses. Most of their value is intangible and can evaporate almost overnight in a corporate scandal.

The high level of trust required now spills over from the economy and world of work into wider society. Most of us in OECD countries live in large urban areas with a significant proportion of first or second-generation immigrants from a wide range of different cultures. While there are certainly tensions that sometimes spill over into violence or crime, the surprise is probably how calm and harmonious so many major cities prove to be. Responses to international social surveys asking questions such as: "Would you say that, generally speaking, you can trust people?" indicate that general levels of trust have been rising over time, or at least they were before the financial crisis.

Despite the crisis, the fact remains that there is, by necessity, a high level of trust in the globalised economy of intangibles, services and complex production networks.

Paradoxically, however, in many countries reported levels of trust in a range of institutions have been declining over many years. This is true of trust in national governments and parliaments. Big business never ranked highly in trust league tables, and has increasingly come to be mistrusted. In some countries the decline in trust has characterised other institutions such as trade unions and—unsurprisingly—banks. So although in our personal experiences at work or managing a business, we demonstrate a high level of trust, many of us increasingly distrust the institutions with the formal responsibility for shaping and regulating the general economic and political environment.

Does this matter? Yes, for two reasons. One is that the evaporation of trust in some key institutions is directly damaging for economic growth. The general distrust of business, not only banks but also spreading to energy companies, e-retailers, food producers and others, will tend to encourage unnecessary (as well as necessary) regulation and contribute to the climate of uncertainty holding back investment.

Perhaps even more important is the urgent need for a longer-term perspective in order to address the challenges of sustainability. Whether the issue is reducing emissions to tackle climate change or introducing structural reforms of pensions and welfare to tackle demographic trends and fiscal unsustainability, western societies will only be able to make the necessary difficult decisions if there is enough trust in those whose job it is to lead us. These may be politicians, civil servants, business leaders or technocrats. Whoever they are, they will only persuade a majority of citizens to accept short-term sacrifices for the sake of long-term sustainability if they are trusted.

Given current low levels of trust in so many institutions, it is hard to see who is in this position at the moment. This means that economic and social sustainability will not be feasible without significant effort, particularly in three areas. One is the need to educate citizens about the scale of the challenges we face through the creation of appropriate indicators of long-term outcomes, such as generational accounts or natural assets. A second is the building of trusted institutions, or re-engagement of trust in existing institutions, which is likely to involve genuine transparency and experiments in digital participation, among other things. And the third is leadership, focused on the long-term welfare of our societies and willing to stand against populist pressure in order to build on the extraordinary reserves of trust manifest elsewhere in today's societies. Each of these is simple to state but extraordinarily difficult to implement—all the more reason to start at once.

Fixing finance

There are good reasons why the public has lost confidence in banking and finance. Two issues in particular must be addressed before it can be restored—moral hazard and conflict of interest. Reforms should ensure that banks and bankers—not taxpayers—pay the price of failure and are held fully accountable for their actions.

Confidence in the financial sector has taken some sharp hits since the financial crisis started: subprime mortgages traded as triple-A investments, trillions in bailouts and lost output, rogue traders losing their banks billions, the Libor rate-fixing scandal, etc. All these scandals revolve to a large extent around the two main shortcomings that afflict the financial sector: moral hazard and conflict of interest.

The first issue, moral hazard, refers to a situation where someone has an incentive to take a bigger risk because they know someone else will pay the bill if it doesn't pay off. In short, "heads I win, tails you lose!" In the financial sector, this issue is everywhere. On the trading floor, traders get a nice bonus if their risks pay off; if they don't, it's their employer or client who bears the loss. At the top of the hierarchy, chief executives at big global banks get vast bonuses when they are successful and attractive severance packages when they leave, sometimes even when they have done a poor job. At a macroeconomic level, banks that are "too big to fail" can reap great profits from bets that go well, whereas losses that threaten their existence are borne by taxpayers in the form of bailouts.

Let's take a closer look at bailouts. Traditional commercial banks provide essential services throughout our economies: supplying loans to businesses and families, safeguarding savings and providing payment services. Letting a big commercial bank go bankrupt is therefore a risk that no government wants to take. However, in today's financial system, big commercial banks are usually also big investment banks engaging in a totally different type of banking, which tends to be more risky and speculative. On average, large European banks dedicate less than 30% of their balance sheet to lending to households and

nonfinancial companies and institutions. When the investment-banking arm of these universal banks pushes them over the edge in a catastrophic scenario, governments have no choice but to bail them out in order to avoid major disruptions in the functioning of the economy. To make things worse, the high degree of interconnectedness in the financial sector means that even pure investment banks need public guarantees if they are considered big enough to pull universal banks down with them.

Universal banks, especially those deemed “too big to fail” or “systemically important”, thus enjoy an implicit government guarantee. This makes them a less risky option for lenders and thereby drives down their borrowing cost compared to smaller or more specialised banks. This distorts not only competition, but also the very funding structure of banks: on average, European commercial banks need to finance 15% of their loans with wholesale funding to bridge the gap with deposits, whereas their trading activities bring this proportion to 50%. As wholesale funding is by its nature more volatile than deposits, the combination of both activities (lending and trading) leads to increased volatility in the funding structure of universal banks as a whole, including their commercial banking activities. To put it simply, the implicit government guarantee gives large universal banks an incentive to leverage their balance sheets to the detriment of traditional commercial banking activities. In good times, taxpayers benefit very little from the guarantee they provide but, in times of crisis, they pay heavily. In short: private gains, public losses.

Putting an end to moral hazard is essential. This requires, among other things, a clear separation of commercial and investment banking activities to ensure that taxpayers are insulated from providing a guarantee for risky and speculative activities. Such a separation could actually give an impulse to economic growth and increase the competitiveness of the financial sector thanks to its impact on banks’ size and complexity. Indeed, it would shrink both the size of banks and the banking sector as a whole, which, as a recent study from the Bank for International Settlements (BIS) shows, would have a positive impact on economic growth. Either way, the simple argument that banks should be able to absorb losses or even go bankrupt without pulling down the entire economy is incontestable.

At the European level, a high-level expert group led by Erkki Liikanen, the governor of the Bank of Finland, has advised the European Commission to take steps towards a separation of trading activities. At Finance Watch we applaud this recommendation, even though we fear that it does not go far enough. It is therefore crucial that these proposals be understood as a strict minimum among the reforms needed.

The second issue that needs to be tackled to restore trust is conflict of interest, which is ubiquitous in the financial sector. Take the Libor scandal: banks are asked to submit the interest rates they have been paying for their short-term financing. At the same time, they hold financial instruments whose value is determined by Libor, and they depend on Libor for their financing costs. The

rate, therefore, has a significant impact on their profitability. Influencing Libor by fabricating quotes then becomes a temptation.

Another example of conflict of interest can be seen with financial advisors. In many, if not most, cases, a financial advisor has strong financial incentives to steer clients in a direction that does not serve their best interests. When an advisor gains financially from promoting certain products, he or she becomes nothing but a salesperson in disguise.

To tackle conflict of interest, regulation is needed that blocks or neutralises perverse incentives. Also, within financial institutions, employees, management and executives must be held responsible for their acts, as well as the corporation itself.

The public has lost confidence in our banks since 2008, and not without justification. Despite this, far-reaching reforms are still lacking, meaning that for many banks post-crisis banking is business as usual. Both moral hazard and conflict of interest remain pervasive. But the problem is by no means set in stone, and the solution today involves changing the rules of the game. A new framework for the financial sector would benefit everyone in the long run: citizens and entrepreneurs would operate in a less crisis prone economic environment, bankers would be able to win back the trust of the public and of investors, and regulators would not have to worry about losing control over a Leviathan financial sector that can pull down the world economy.

OECD WORK ON RESTORING FAIRNESS TO THE TAX SYSTEM .¹³

Information brief

18 april 2013

The G20 Leaders in Los Cabos commended the work of the Global Forum on Transparency and Exchange of Information and expressed their support for the OECD's work on base erosion and profit shifting (BEPS) – legal tax avoidance – and how it may skew the fairness of tax systems generally. Since then, the political pressure and public outcry over international tax evasion and the perceived unfairness of the international tax system has increased to levels not seen since the G20 called for increased transparency and exchange of information in 2008. The recent “offshore leaks” disclosures and other scandals are clear indications that more remains to be done to combat offshore tax evasion. But tax cheats are not the only ones in the spotlight. The very low effective tax rates that multinationals can achieve through international tax planning continues to raise serious concerns. Leaders, civil society and everyday taxpayers are renewing demands for greater transparency and action to tackle offshore tax evasion as well as changes to the international tax rules to restore fairness and integrity of their tax systems and the global financial system more generally. The message is clear: all taxpayers must pay their fair share.

The OECD is spearheading three initiatives that are aimed directly at this objective:

I. The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes is moving ahead quickly with its peer reviews and is well into its examination of effectiveness – unambiguous ratings for as many as 50 jurisdictions will be published later this year (See Part I).

II. The OECD is supporting efforts to improve automatic exchange of information by developing a common model for reporting and automatic exchange of information on investment income. The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance could serve as the legal basis for such exchanges (See Part II).

III. The OECD's work on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) aims to bring the international tax rules into the 21st century. In line with the report presented to G20 Finance Ministers in February 2012, the OECD is actively working to develop an action plan to respond to BEPS. The action plan will be delivered to G20 Finance Ministers in July 2013 and will set out a roadmap and process for further work (See Part III).

¹³ OECD Secretary-General Angel Gurría has presented a report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors that highlights measures to ensure that all taxpayers pay their fair share. Fuente: <http://www.oecd.org/tax/transparency/2013-04-18%20Background%20presseoifinal.pdf>

All of these initiatives support governments' efforts to restore trust in their tax systems by setting the standards and providing the instruments to combat tax evasion, improve tax compliance and ensure the fairness of their tax systems in an environment where the transparency of corporate vehicles, which spans not only tax, but also efforts to combat corruption and money-laundering, is increasingly central to a host of policy discussions. This brief provides background on each of these initiatives.

PART I.

The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes.

I. The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes

1. What is the Global Forum?

The Global Forum is the continuation of a forum which was created in the early 2000s in the context of the OECD's work to address the risks to tax compliance posed by tax havens. The original members of the Global Forum consisted of OECD countries and jurisdictions that had agreed to implement transparency and exchange of information on request for tax purposes. The Global Forum was restructured in September 2009 in response to the G20 call to strengthen implementation of these standards. The Global Forum now has 120 members and is the premier international body for ensuring the implementation of the internationally agreed standards of transparency and exchange of information on request in the tax area. The restructured Global Forum ensures that all its members are on an equal footing and will fully implement the standard on exchange of information they have committed to implement. It also works to establish a level playing field, even among countries that have not joined the Global Forum.

2. Who are the members of the Global Forum?

As of April 2013, there are 120 members (www.oecd.org/tax/transparency). As agreed in 2009, the initial potential members are: all the financial centres which participated in the previous Global Forum; all OECD countries and all G20 economies. The initial 91 potential members have confirmed their membership. In addition, in order to maintain a level playing field, the Global Forum has invited countries of relevance to its work to join. This has been the case of Botswana, the Federated States of Micronesia, Ghana, Jamaica, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Lebanon, Qatar and Trinidad & Tobago. Only Lebanon has so far refused to commit to the standard and become a member of the Global Forum despite being identified as a jurisdiction relevant to the Global Forum's work. Finally, as requested by the G20, developing countries are invited to join the Global Forum to benefit from the new environment of transparency; many developing countries have joined in 2012 and 2013.

3. What are the international standards that the Global Forum seeks to implement?

Countries are assessed against the standard of information exchange on request. Exchange of information on request in general refers to the situation where one tax authority is carrying out an audit and seeks information located in another country that is foreseeably relevant to that investigation. The standard is included in Article 26 of the OECD and the UN model tax conventions and in the 2002 Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters. Ensuring compliance with the standard is carried out through an in-depth peer review process. For the purposes of the peer review, the standard has been broken down into 3 main categories and 10 essential elements which are included in the Terms of Reference of the Global Forum.

4. What is the underlying rationale of the Terms of Reference for the Global Forum peer reviews?

For information to be exchanged, a jurisdiction needs to make sure that relevant information is available. Relevant information must be available about the owners or beneficiaries of legal entities and arrangements (companies, trusts) as well as the accounts (Profit and loss, assets & liabilities) of these entities. This is the first category (A – availability of information). Where it exists, there must be effective means for tax authorities to be able to access it. This is the second main category: access to information (section B of the Terms of Reference). Finally, information has to be exchanged. The Terms of Reference then considers the ability of the reviewed jurisdiction to exchange information. This includes high scrutiny of the information exchange agreements (i.e., which ones are to the standard) and with which jurisdiction they have been concluded (relevance of the treaty network). This category of the Terms of Reference also includes consideration on the protection of confidentiality of the information and the timeliness of the information exchange in practice.

5. How does exchange of information on request work?

Exchange of information on request occurs where one jurisdiction's competent authority asks for particular information from another competent authority. Typically, the information requested relates to an examination, inquiry or investigation of a taxpayer's tax liability for specified tax years. The standard prohibits fishing expeditions. Before sending a request, the requesting jurisdiction should use all means available in its own territory to obtain the information except where those would give rise to disproportionate difficulties. The request should be made in writing, but in urgent cases an oral request may be accepted, where permitted under the applicable laws and procedures. Requests should be as detailed as possible and contain all the relevant facts, so that the competent authority that receives the request is well aware of the needs of the applicant contracting party and can deal with the request in an efficient manner. The OECD has developed guidance on what could be included in a request.

6. Do the standards allow for exchange of information on companies and trusts and their owners and beneficiaries?

Yes. The standards impose an obligation to exchange all types of information foreseeably relevant to the administration and enforcement of the requesting country's domestic tax laws. This could include information on companies and trusts and their owners and beneficiaries. Moreover, a jurisdiction cannot decline to provide information in response to a request for exchange of information solely because it is held by a person acting in an agency or fiduciary capacity, such as a trustee.

7. What are the safeguards to protect confidentiality?

The protection of taxpayers confidentiality is key to the success of exchange of information. The Global Forum has published terms of reference that break down the internationally agreed standard (which can be found in the OECD and the UN Model Tax Conventions) on information exchange into 10 essential elements. Two of these elements relate to the confidentiality and protection of rights and safeguards of taxpayers and third parties. Tax evasion undermines the fairness of tax systems and costs governments, and honest taxpayers, billions of dollars every year. Now, all jurisdictions can benefit from the standard developed by the OECD. It provides for information exchange on request, but only when the information is relevant to the assessment of taxes. This is a balanced standard – one that includes a high level of protection of taxpayers rights, including the right to confidentiality. This right is and will be closely monitored by the Global Forum. A Guide was developed as a tool to help ensure that the requirements to maintain confidentiality under all exchange of information instruments are properly observed [<http://www.oecd.org/tax/transparency/final%20Keeping%20it%20Safe%20with%20cover.pdf>].

8. How does the peer review process work?

The peer reviews happen in two Phases: Phase 1 is a review of each jurisdiction's legal and regulatory framework for transparency and the exchange of information for tax purposes and Phase 2 involves a survey of the practical implementation of the standards. Some jurisdictions have been selected to do a combined Phase 1 and Phase 2 review. Reviews are conducted in accordance with the Methodology, which guarantees that peer input is provided at each stage. Once a review is launched, all members of the Global Forum are asked to provide input regarding the assessed jurisdiction, particularly in Phase 2 reviews where all exchange of information partners are asked to complete a detailed questionnaire about their practical experience with the jurisdiction. Reviews are conducted by an assessment team composed of 2 expert assessors provided by peer jurisdictions and co-ordinated by a member of the Global Forum Secretariat. The assessment team's report is presented to the 30 member Peer Review Group and, once approved it becomes a report of the PRG. Finally, all members of the Global Forum are asked to adopt the PRG report.

9. What are the results of the peer review process and the Global Forum’s latest achievements?

Since the Global Forum was restructured in 2009:

- 100 peer review reports have been completed and published (652 recommendations have been made for jurisdictions to improve their ability to cooperate in tax matters (See Annex VI for a breakdown of what areas the recommendations relate to and how jurisdictions have fared so far.)
- 126 peer reviews launched
- More than 1100 EOI relationships that provide for the exchange of information in tax matters to the standard have been established
- 18 Supplementary reports have been completed showing that 78 recommendations have been fully addressed, and 49 determinations have been upgraded.
- 68 jurisdictions have already introduced or proposed changes to their laws to implement more than 300 recommendations
- Continuous support by the G20, with 6 progress reports sent, including the most recent one to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors for their meeting on 18-19 April 2013.
- Technical Assistance for implementation of the standards is provided through seminars. 2 pilot projects launched with developing countries – Ghana and Kenya, and a platform to coordinate technical assistance to developing countries.
- A Competent Authorities Meeting was organised in Madrid, Spain in May 2012, bringing together 186 delegates from 78 Global Forum member jurisdictions and 6 international organisations in order to examine the best ways to improve their relationships for the exchange of information. Following this meeting the Global Forum has launched a database which facilitates the flow of exchange of information amongst tax administrations and helps develop the EOI network. A second meeting of Competent Authorities will be held in the Netherlands in May 2013.

10. What is the process for rating jurisdictions?

A key output of Phase 2 reviews is the assignment of a rating both for a jurisdiction’s compliance with each element of the Global Forum’s Terms of Reference as well as an overall rating.

The issuance of an overall rating serves to recognise those jurisdictions that have made progress in implementing the standards and identify those that have not.

The Phase 2 ratings, including the overall rating, will be applied on the basis of a four-tier system:

Compliant	The essential element is, in practice, fully implemented.
Largely compliant	There are only minor shortcomings in the implementation of the essential element.
Partially	The essential element is only partly implemented.

compliant	
Non-compliant	There are substantial shortcomings in the implementation of the essential element.

It is expected that the first ratings (for as many as 50 jurisdictions) will be finalised by the Global Forum at its plenary meeting in November 2013.

PART II.

Automatic Exchange of Information: the Next Step

II. Automatic Exchange of Information: the Next Step

1. What is automatic exchange of information for tax purposes?

Automatic exchange of information¹⁴ involves the systematic and periodic transmission of “bulk” taxpayer information by the source country of income to the country of residence of the taxpayer concerning various categories of income (e.g. dividends, interest, royalties, salaries, pensions, etc.).

The information which is exchanged automatically is normally collected in the source country on a routine basis, generally through reporting of the payments by the payer (financial institution, employer, etc). Automatic exchange can also be used to transmit other types of useful information such as changes of residence, the purchase or disposition of immovable property, value added tax refunds, etc. As a result, the tax authority of a taxpayer’s country of residence can check its tax records to verify that taxpayers have accurately reported their foreign source income. In addition, information concerning the acquisition of significant assets may be used to evaluate the net worth of an individual, to see if the reported income reasonably supports the transaction.

In order to engage in automatic exchange of information, countries need to establish appropriate formats and operational processes and a legal framework permitting such exchanges, such as a bilateral or multilateral treaty or in the case of the EU, an applicable EU Directive such as the Savings Directive.

2. How does it work?

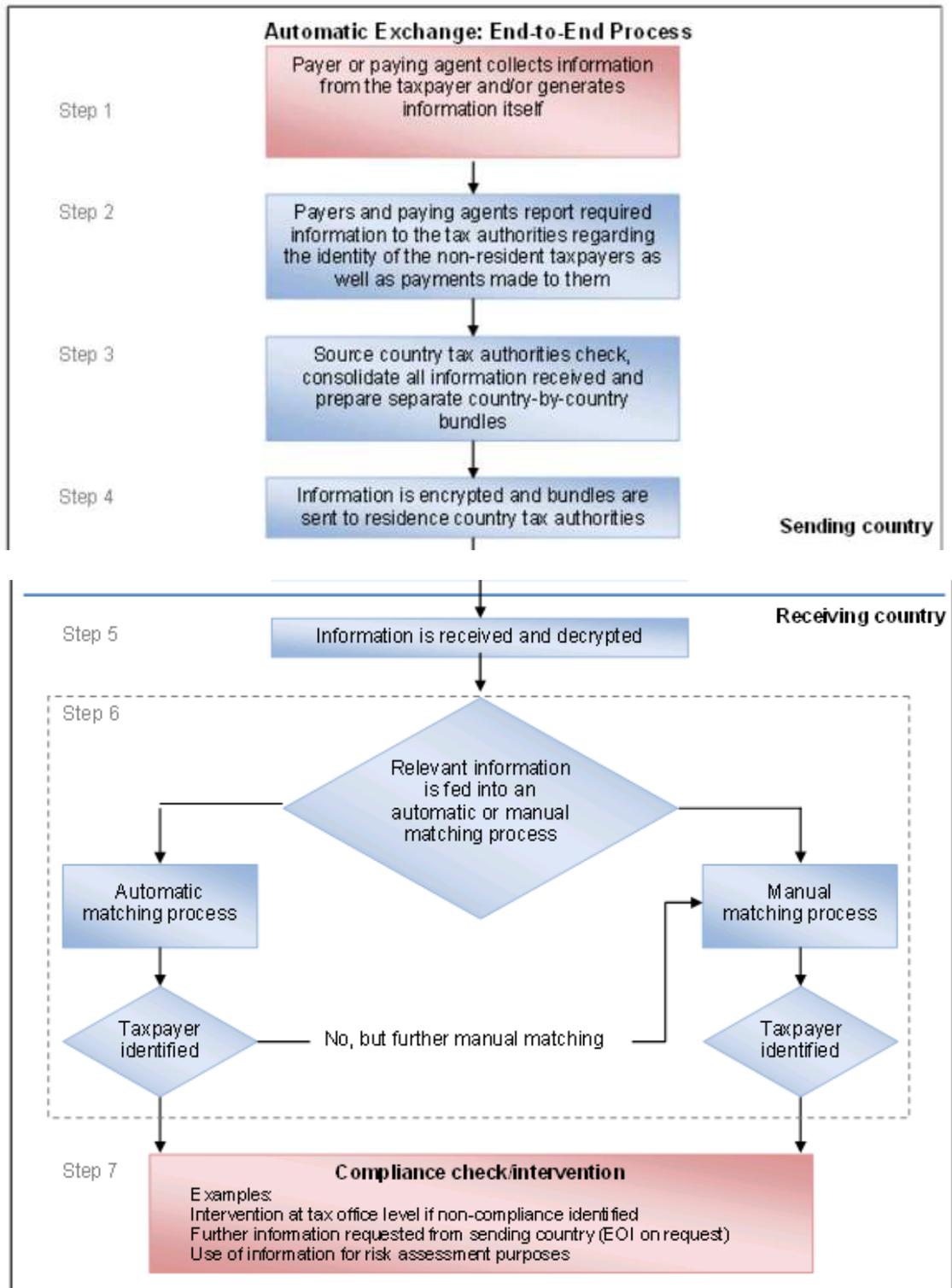
The basic process of automatic exchange of information can be divided into seven steps:

1. Payer or paying agent collects information from the taxpayer and/or generates information itself.¹⁵
2. Payer or paying agent reports information to the tax authorities.
3. Tax authorities consolidate information by country of residence.
4. Information is encrypted and bundles are sent to residence country tax authorities.

¹⁴ Also called routine exchange by some countries.

¹⁵ While most tax systems operate in this way, some require the taxpayer to file a refund claim directly to the tax administration. It is from this refund claim that the tax administration obtains the information to exchange.

5. Information is received and decrypted.
6. Residence country feeds relevant information into an automatic or manual matching process.
7. Residence country analyses the results and takes compliance action as appropriate.



3. What are the main benefits of automatic exchange?

□ Automatic exchange of information can provide timely information on non-compliance where tax has been evaded either on an investment return or the underlying capital sum.

- It can help detect cases of non-compliance even where tax administrations have had no previous indications of non-compliance.
- It has deterrent effects, increasing voluntary compliance and encouraging taxpayers to report all relevant information.
- Automatic exchange may help educate taxpayers in their reporting obligations, increase tax revenues and thus lead to fairness – ensuring that all taxpayers pay their fair share of tax in the right place at the right time.
- In a small number of cases countries have been able to integrate the information received automatically with their own systems such that income tax returns can be pre-filled.

4. What is the OECD doing on automatic exchange of information and what are other important initiatives?

The OECD has been active in facilitating automatic exchange of information for many years, working closely with the EU, member countries, and non member countries. The work has ranged from creating the international legal basis for automatic exchange to creating technical formats, toolkits and standards to support this type of exchange of information.

As automatic exchange of information becomes a growing practice, and with the G20 support for a multilateral implementation in this domain, the OECD has redoubled its efforts to address the remaining challenges and to offer, to all interested countries, a standardized, secure and effective system of automatic information exchange. Working with partner countries (including Argentina, Brazil, China, India, the Russian Federation and South Africa), the OECD is advancing rapidly in the development of a common model for reporting and automatic exchange of certain account information held by financial institutions, including due diligence rules, reporting formats and secure transmission methods. The goal of this work is to maximise compliance benefits for residence countries, reduce costs for financial institutions and provide all necessary safeguards through the development of one standard (rather than a proliferation of different ones).

A key catalyst for automatic exchange of information and the ongoing OECD work has been the FATCA legislation enacted by the United States in 2010.

In 2010 the United States enacted legislation commonly referred to as FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) which effectively requires foreign financial institutions around the globe to report account details of their U.S. customers to the U.S. tax administration. Recognising the important legal and cost issues of this approach the United States developed together with five other OECD (and EU) member countries (France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom) a model for the intergovernmental implementation of FATCA (Model FATCA IGA). The Model FATCA IGA provides for the implementation of FATCA through reporting by financial institutions to their local

tax authorities, which then exchange the information on an automatic basis with the U.S. tax authorities.

The Model FATCA IGA is not only becoming a preferred route for the implementation of FATCA, it can also serve as a template for a common model for automatic exchange of information. The Model FATCA IGA itself contains a commitment to work with interested countries, the OECD and where appropriate the EU on adapting the terms of the Model FATCA IGA “in the medium term to a common model for automatic exchange of information, including the development of reporting and due diligence standards.” In a press release on 26 July 2012 the OECD welcomed the model agreement. The OECD Secretary-General Angel Gurría said: “I warmly welcome the co-operative and multilateral approach on which the model agreement is based. We at the OECD have always stressed the need to combat offshore tax evasion while keeping compliance costs as low as possible. A proliferation of different systems is in nobody’s interest. We are happy to redouble our efforts in this area, working closely with interested countries and stakeholders to design global solutions to global problems to the benefit of governments and business around the world.”

Within the European Union member states exchange information automatically on interest income within the meaning of the Savings Directive. Only Luxembourg and Austria are still making use of the possibility to levy a withholding tax instead of exchanging information during a transitional period. There is also an amending proposal to the directive which however has not yet been adopted. Separately the revised Directive on Administrative Cooperation in the Field of Taxation introduces automatic exchange of information from 1 January 2015 on five categories of income and capital based on available information (income from employment, director’s fees, life insurance products not covered by other Directives, pensions, ownership of and income from immovable property).

5. Is the political support for automatic exchange of information growing?

Continued support from G20

Yes. Over the past several years G20 leaders have stressed the importance of comprehensive information exchange at various occasions. At their meeting in April 2012, Finance Ministers and Central Bank Governors specifically asked the OECD for an interim report on the progress made in improving automatic exchange. G20 Leaders welcomed the progress report “Automatic Exchange of Information: What it is, How it works, Benefits, What remains to be done” that was presented at the Los Cabos G20 Summit in June 2012.

The G20 Finance Ministers and Central Bank Governors provide continued support to the OECD work on automatic exchange as shown by the Communiqué issued at the meeting of 5 November 2012: “We will continue to implement practices of automatic exchange of information and call on the OECD to analyze the safeguards, mechanisms and milestones necessary to increase its use and efficient implementation in a multilateral context.” and at their meeting in February 15-16 “We reiterate our commitment to extending the

practice of automatic exchange of information, as appropriate, and commend the progress made recently in this area. We support the OECD analysis for multilateral implementation in that domain”.

Developments in Europe towards more automatic exchange of information

On 9 April, the Ministers of the same five members that developed the FATCA intergovernmental agreements with the United States announced their intention to exchange FATCA type information amongst themselves in addition to exchanging information with the United States. They said:

“An important part of the fight against international evasion and fraud is tax transparency. As you know, following the passage of the US Foreign Account Tax Compliance Act we have all been in joint discussions with the US as to the most effective way of concluding intergovernmental agreements to provide for automatic information exchange. These discussions have resulted in a model agreement which minimises burdens on business while ensuring effective and efficient reciprocal exchange of information. We believe that these agreements represent a step change in tax transparency, enabling us to clamp down further on tax evasion. We will be looking to promote these agreements as the new international standard, including through the various international fora, with the ultimate aim of agreeing a multilateral framework.”

On April 13th, Belgium, the Czech Republic, the Netherlands, Poland, and Romania also expressed interest in this approach.

Separately, on 6 April Luxembourg indicated a willingness to provide bank information automatically to other EU member countries (within the scope of the EU Savings Directive) and Austria is also considering.

Finally, on 15 April 2013, the President of the European Commission, in his address to the General Assembly of the United Nations, provided the EU’s strong support for the OECD work on automatic exchange and the interest in ensuring compatible standards for automatic exchange of information on a global basis.

6. What instrument could serve as a legal basis for a standardised, secure and effective system of automatic exchange of information?

The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters

As stated above, a legal basis is needed to carry out automatic exchange. While bilateral treaties such as those based on Article 26 of the OECD and UN Model Tax Conventions would permit such exchanges, it may be more efficient to implement through a multilateral instrument. The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters was developed jointly by the Council of Europe and the OECD and opened for signature by the member states of both organisations on 25 January 1988. The Convention was amended to respond to the call of the G20 at its April 2009 London Summit to align it to the international standard on exchange and to open it to all countries,

in particular to ensure that developing countries could benefit from the new more transparent environment. It was opened for signature on 1st June 2011. Since then more than 50 countries, including all G20 countries, have either signed the Convention or committed to do so.

The amended Convention provides for all possible forms of administrative co-operation between states in the assessment and collection of taxes, in particular with a view to combating tax avoidance and evasion. This co-operation includes automatic exchange of information. Actual automatic exchanges under the Convention take place on a bilateral basis and include rules on confidentiality and reciprocity. Many more countries are expected to sign the Convention at a signing ceremony held at OECD headquarters on 29 May.

PART III.

Addressing Base Erosion and Profit Shifting

III. Addressing Base Erosion and Profit Shifting

The Global Forum's work, FATCA and automatic exchange of information more generally are focused on improving the means to ensure compliance with national tax laws in an increasingly borderless world. These initiatives help to ensure the fairness of the tax system by providing tools to help tackle international tax evasion. In contrast, the OECD's recently launched initiative on base erosion and profit shifting (BEPS) has less to do with non-compliance given that in many cases the international tax planning that results in base erosion is technically legal. The project aims to address a more fundamental issue: have the international tax rules kept pace with the changing business environment?

The growing perception that some multinational companies are allowed to legally escape income taxes at a time when ordinary citizens and businesses are facing VAT and personal income tax increases has made BEPS a serious political and social issue. The G20 Leaders met in Mexico on 18-19 June 2012 explicitly referred to "the need to prevent base erosion and profit shifting" in their final declaration. This message was reiterated at the G20 Finance Ministers' meetings of 5-6 November 2012 and 15-16 February 2013.

1. What are the key elements of the BEPS Report?

Responding to the G20 call, the OECD released Addressing Base Erosion and Profit Shifting on 12 February 2013. The report aims at presenting the issues related to BEPS in an objective and comprehensive manner. The report first describes studies and data available in the public domain regarding the existence and magnitude of BEPS. It then contains an overview of global developments that impact on corporate tax matters. The core of the report sets out an overview of the key principles that underlie the taxation of cross-border activities, as well as the BEPS opportunities these principles may create. It also analyses some well-known corporate structures and highlights the most important issues that these structures raise.

The report analyses the root causes of BEPS and identifies a number of key pressure areas. While there are high-profile cases of abuse that have been identified and must be addressed, there is a more fundamental issue, which is that the rules have not kept pace with global developments. The rules are still grounded in an economic environment characterised by a lower degree of economic integration across borders, rather than today's environment of global taxpayers, characterised by the increasing importance of intellectual property as a value-driver and by constant developments of information and communication technologies. This has made it possible for profits to be reported for tax purposes in locations different from those in which the business activity takes place. While these strategies may be technically legal, the overall effect of this type of tax planning is to erode the corporate tax base of many countries in a manner that is not intended by domestic policy.

2 What are the main issues?

The report identifies a number of key pressure areas, such as (1) hybrids and mismatches which generate arbitrage opportunities, (2) intra-group financing, (3) transfer pricing, (4) the effectiveness of anti-avoidance rules, (5) the existence of preferential regimes and (6) the taxation of the digital economy.

3. What are the next steps?

The OECD is developing a comprehensive action plan, with a strict timeline for implementation, to be agreed by its Committee on Fiscal Affairs in June 2013. The action plan will focus on the key pressure areas and provide countries with domestic and international instruments aimed at better aligning taxation rights with modern business practices. Putting an end to double non-taxation has become a common objective of all OECD member countries and the G20. At the same time, the OECD will continue its long-standing efforts to eliminate double taxation. This is an ambitious target which can only be achieved if there is strong political willingness to act and to do so in a coordinated manner. It is impossible for any single country, acting alone, to fully address the issue. As the G20 Leaders said in June 2012 "multilateralism remains our best asset to resolve the global economy's difficulties". This is all the more true in the area of international taxation.

AGGRESSIVE TAX PLANNING BASED ON AFTER-TAX HEDGING.¹⁶

2013

The OECD's work in this area focuses on helping governments to respond more quickly to tax risks, to identify trends and patterns already identified and experienced by some tax administrations, and to share experiences in dealing with them.

This report focuses on aggressive tax planning (ATP) schemes based on after-tax hedging.

While after-tax hedging is not, of itself, aggressive - being generally a straightforward risk management technique - the report recognises that it can also be used as a feature of ATP schemes. ATP schemes based on after-tax hedging pose a threat to countries' revenue base.

ATP schemes based on after-tax hedging, which originated in the banking sector, are in some cases being used by medium-sized enterprises and can generate a threat to tax revenue for governments.

Recommendations

The report recommends that countries concerned with ATP schemes based on after-tax hedging should:

- Focus on detecting these schemes and ensure that their tax administrations have access to sufficient resources (in particular expertise in financial instruments and hedge accounting) to detect and examine in detail after-tax hedging schemes.
- Introduce rules to avoid or mitigate the disparate tax treatment of hedged items and hedging instruments.
- Verify whether their existing general or specific anti-avoidance rules are suitable to counter ATP schemes based on after-tax hedging and, if not, to consider amending those rules or introducing new rules.
- Adopt a balanced approach in their response to after-tax hedging, recognising that not all arrangements are aggressive, that hedging in and of itself is not an issue and that ATP schemes based on after-tax hedging may necessitate a combination of response strategies.
- Continue to exchange information spontaneously and share relevant intelligence on ATP schemes based on after-tax hedging, including deterrence, detection and response strategies used, and monitor their effectiveness.

¹⁶ Fuente: <http://www.oecd.org/ctp/aggressive/after-tax-hedging.htm>

MAYOR COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE EL IMPUESTO CORPORATIVO 2013

Se necesitan soluciones globales para asegurar que los sistemas de impuestos no favorezcan indebidamente a las empresas multinacionales, dejando a los ciudadanos y a las pequeñas empresas con mayores pagos de impuestos.

Un estudio de la OCDE solicitado por el G-20 – Abordando la Erosión de la Base y el Traslado de las Utilidades (BEPS) – encontró que algunas multinacionales usan estrategias que les permiten pagar tan poco como el 5% en impuestos corporativos cuando los negocios pequeños están pagando hasta un 30%. Investigaciones de la OCDE también muestran que algunas jurisdicciones pequeñas actúan como conductos, recibiendo desproporcionadamente grandes cantidades de Inversiones Extranjeras Directas comparadas con los grandes países industrializados e invierten de manera desproporcionada grandes cantidades en las principales economías desarrolladas y emergentes.

“Estas estrategias, aunque técnicamente legales, erosionan la base de impuestos de muchos países y amenazan la estabilidad del sistema de impuestos internacional”, dijo Angel Gurría, Secretario General de la OCDE. “Mientras los gobiernos y sus ciudadanos están luchando para llegar a fin de mes, es crítico que todos los contribuyentes – privados y corporativos – paguen su cuenta justa de impuestos y confíen que el sistema fiscal internacional es transparente. Este informe es un paso importante para asegurar que las normas fiscales internacionales son equitativas, y responde al llamado que el G-20 ha hecho a la OCDE para ayudar a proveer soluciones a la crisis económica global.

Varias de las normas existentes que protegen a las corporaciones multinacionales de pagar doble contribución muy a menudo les permiten no pagar impuestos del todo. Estas normas no reflejan adecuadamente la integración económica de hoy en día a través de las fronteras, el valor de la propiedad intelectual o las nuevas tecnologías de comunicaciones. Estas brechas, que posibilitan a las multinacionales eliminar o reducir sus impuestos o ingresos, les dan una ventaja competitiva injusta sobre las pequeñas empresas. Dañan la inversión, el crecimiento y el desempleo y pueden dejar al ciudadano promedio pagando más de la cuenta en impuestos.

Las prácticas que las empresas multinacionales utilizan para reducir sus responsabilidades de impuestos, son más agresivas que la década pasada. Algunas, basadas en regímenes de impuestos altos, crean numerosas filiales subsidiarias o empresas ficticias, tomando ventaja cada vez de las exenciones fiscales de esa jurisdicción. También reclaman los gastos y pérdidas en los países con altos impuestos y declaran beneficios en jurisdicciones con una baja tasa o sin impuestos.

El informe “Abordando la Erosión de la Base y el Traslado de las Utilidades” no sugiere una tasa de impuestos óptima – cada gobierno decide. En los meses

siguientes, la OCDE elaborará un Plan de Acción, desarrollado en cooperación con los gobiernos y las comunidades de negocios, que cuantificará aún más el impuesto corporativo perdido y proveerá un tiempo límite concreto y metodologías de solución para reforzar la integridad del sistema fiscal global.

BEPS – PREGUNTAS FRECUENTES¹⁷

¿Qué es BEPS?

Erosión de la Base y Traslado de las Utilidades (“BEPS”) se refiere a las estrategias de planificación fiscal que explotan las lagunas en las normas fiscales para desaparecer los beneficios para efectos fiscales o transferir las ganancias a los lugares donde hay poca o nula actividad pero donde los impuestos son muy bajos, dando por resultado que poco o casi nada del impuesto corporativo sea pagado.

¿Las BEPS son estrategias ilegales?

En la mayoría de los casos, no lo son. En gran parte esto es debido a un número de factores entre ellos el hecho de que las normas actuales están todavía basadas en un entorno económico de ladrillo y mortero, más que el entorno actual de los actores globales, caracterizados por la creciente importancia de intangibles y gestión de riesgo. Dicho esto, algunos de los esquemas utilizados también pueden ser ilegales y las administraciones fiscales están activas en combatirlos.

¿Por qué es relevante si todo es legal?

Es relevante por una serie de razones. Primero, porque distorsiona la competencia: los negocios que operan en el límite de la frontera pueden beneficiarse de las oportunidades de las BEPS, les da una ventaja competitiva comparada con empresas que operan sobre todo a nivel nacional. Segundo, porque puede conducir a una asignación ineficiente de los recursos mediante la distorsión de decisiones de inversión hacia actividades que tienen bajas tasas de impuestos de rendimiento. Finalmente, es también un tema de imparcialidad: si otros contribuyentes (incluyendo a las personas ordinarias) piensan que las corporaciones multinacionales pueden evadir legalmente impuestos sobre la renta, esto debilitaría el cumplimiento voluntario de los contribuyentes – de los cuales depende la administración moderna.

¿Por qué preocuparse ahora de las BEPS?

El trabajo en esta área comenzó hace un tiempo y continuará. Mientras el mundo trata de salir de la crisis- es fundamental que todos los contribuyentes - las empresas y los ciudadanos comunes – crean que las normas fiscales son transparentes, y que no imponen cargas innecesarias o injustas en algunos y otros no. La atención política ha crecido recientemente; para los políticos es difícil explicar cómo es que algunas empresas rentables pagan pequeños niveles de impuestos y los individuos y las PYMES han tenido un dramático incremento en casi todas sus cargas impositivas (ejemplo: el IVA se incrementó del 25% al 33% en los países de la OCDE que tienen un sistema IVA).

¹⁷ Fuente: <http://www.oecd.org/ctp/beps-frequentlyaskedquestions.htm>

¿Por qué la OCDE aborda las BEPS?

Debido a que varias estrategias BEPS toman ventaja de la interacción entre las normas fiscales de diferentes países, puede ser difícil para un país actuar solo para abordar plenamente el tema. Existe una necesidad de proporcionar un enfoque coordinado internacionalmente, que no solo facilitará y reforzará las acciones nacionales para proteger las bases fiscales, sino también será clave para proporcionar soluciones integrales internacionales que podrían responder satisfactoriamente a los temas. Las acciones unilaterales y no coordinadas de los gobiernos en forma aislada podrían resultar en el riesgo de doble – y posiblemente múltiple – imposición para los negocios, resultando una clase de proteccionismo fiscal. Habría un impacto negativo en las inversiones, y por lo tanto en el crecimiento y en el empleo global. Así, el proyecto BEPS es parte de los esfuerzos en curso de la OCDE para asegurar que la arquitectura fiscal mundial sea equitativa y justa.

¿Cuál es la causa de las BEPS?

La estrategia BEPS toma ventaja de la combinación de las características de los sistemas fiscales que han sido puestos en marcha en los países de origen y anfitriones. El impuesto corporativo es impuesto a nivel nacional. La interacción de los sistemas fiscales nacionales significa que una partida de ingreso puede ser gravado por más de una jurisdicción, lo que resulta en un doble impuesto. La interacción también puede dejar brechas, que se traducen en una partida de ingresos no sea gravada en ningún lugar. Las corporaciones han instado la cooperación bilateral y multilateral entre países para abordar las diferencias en normas fiscales que resultan en doble gravamen, pero al mismo tiempo los han explotado así que esos ingresos van libres de impuestos en todas partes. Abordar la Erosión de la Base y el Traslado de las Utilidades identifica un número de instancias que, combinadas en diferentes formas, dan origen a oportunidades para las BEPS.

¿Cuáles son los siguientes pasos?

El Informe pide desarrollar un exhaustivo plan de acción inicial para abordar las BEPS en junio de 2013. El plan de acción i) identificará las acciones necesarias para hacer frente a las BEPS, ii) determinará el tiempo límite para implementar estas acciones y iii) identificará los recursos necesarios y la metodología a implementar en estas acciones. El plan de acción también considerará la mejor manera de implementar de manera oportuna las medidas acordadas por gobiernos. Un enfoque integral también considerará las posibles mejoras para eliminar el doble gravamen, tales como el aumento de la eficiencia de los procedimientos de acuerdo mutuo y las disposiciones de arbitraje.

¿Qué opciones están siendo consideradas para abordar las BEPS?

No hay receta mágica para abordar las BEPS, pero el Informe pide que el plan de acción incluya propuestas en un cierto número de áreas, tales como los híbridos, los regímenes preferenciales, precios de transferencia y medidas anti-

evasión, con un ojo puesto en las cuestiones que plantea el aumento de la digitalización de la economía.

¿El proyecto BEPS está contra los negocios?

No, No está en contra. Los gobiernos no pueden culpar a los negocios por utilizar las normas que los propios gobiernos han puesto en marcha. Por lo tanto, es responsabilidad de los gobiernos revisar las normas o introducir nuevas normas. Debemos asegurar la imparcialidad del sistema corporativo fiscal. El objetivo del proyecto BEPS es proporcionar un enfoque coordinado e integral que prevenga la doble tributación, pero que también prevenga la doble no tributación, y que cree una igualdad de condiciones para todos los contribuyentes.

¿Cuánto de los ingresos fiscales representa una pérdida para BEPS?

Es difícil encontrar conclusiones sólidas sobre la cantidad de BEPS que ocurren dados los datos y estudios existentes. Los estudios existentes proporcionan evidencia circunstancial abundante, sin embargo, los comportamientos de las BEPS son amplios. Hay varios estudios y datos que muestran que los beneficios se reportan con propósitos fiscales en lugares diferentes de donde tiene lugar la actividad actual de negocios e inversión.

¿Cuál es el nivel apropiado del impuesto sobre la renta corporativo?

Cada jurisdicción es libre de establecer el sistema fiscal de su elección. Los Estados tiene la soberanía de implementar medidas fiscales para que los ingresos aumenten con el fin de pagar los gastos que consideren necesarios. La OCDE no está por cualquier clase de armonización y favorece los impuestos bajos para facilitar las inversiones. Es necesario un enfoque integral y coordinado para prevenir que los países tomen una acción unilateral que pueda resultar en doble tributación.



THE OECD WORK ON BASE EROSION AND PROFIT SHIFTING

20 November 2012

Background

There is a growing perception that governments lose substantial corporate tax revenue because of planning aimed at eroding the taxable base and/or shifting profits to locations where they are subject to a more favourable tax treatment. Civil society and non-governmental organisations (NGOs) have been vocal in this respect, sometimes addressing very complex tax issues in a simplistic manner and pointing fingers at transfer pricing rules based on the arm's length principle as the cause of these problems.

Beyond this perception based on a number of high profile cases, there is a more fundamental policy issue: the international common principles drawn from national experiences to share tax jurisdiction may not have kept pace with the changing business environment. Domestic rules for international taxation and internationally agreed standards are still grounded in an economic environment characterised by a lower degree of economic integration across borders, rather than today's environment of global taxpayers, characterised by the increasing importance of intellectual property as a value-driver and by constant developments of information and communication technologies. For example, some rules and their underlying policy were built on the assumption that one country would forgo taxation because another country would be imposing tax. In the modern global economy, this assumption is not always correct, as planning opportunities may result in profits ending up untaxed anywhere.

Political attention

The debate over Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) has also reached the political level and has become a very important issue on the agenda of several OECD and non-OECD countries. The G20 Leaders meeting in Mexico on 18-19 June 2012 explicitly referred to "the need to prevent base erosion and profit shifting" in their final declaration. This message was reiterated at the G20 finance ministers meeting of 5-6 November 2012 whose final communiqué states "We also welcome the work that the OECD is undertaking into the problem of base erosion and profit shifting and look forward to a report about progress of the work at our next meeting." On the margins of the G20 meeting in November 2012, the United Kingdom's chancellor of the exchequer, George Osborne, and Germany's finance minister, Wolfgang Schäuble, issued a joint statement, since then joined by France's economy and finance minister Pierre

Moscovici, calling for co-ordinated action to strengthen international tax standards and urged their counterparts to back efforts by the Organisation for Economic Co-operation and Development to identify possible gaps in tax laws. Such a concern was also voiced by US President Obama in his Framework for Business Tax Reform where it is stated that “the empirical evidence suggests that income-shifting behaviour by multinational corporations is a significant concern that should be addressed through tax reform”.

The issue in a nutshell

Corporation tax is levied at a domestic level. The interaction of domestic tax systems sometimes leads to an overlap, which means that an item of income can be taxed by more than one jurisdiction thus resulting in double taxation. The interaction can also leave gaps, which result in an item of income not being taxed anywhere thus resulting in so called “double non-taxation”. Corporations have urged bilateral and multilateral co-operation among countries to address differences in tax rules that result in double taxation. Domestic and international rules to address double taxation, many of which originated with principles developed in the past by the League of Nations in the 1920’s, aim at addressing these overlaps so as to minimise trade distortions and impediments to sustainable economic growth. In contrast, corporations often exploit differences in domestic tax rules and international standards that provide opportunities to eliminate or significantly reduce taxation.

Broadly speaking corporate tax planning strategies aim at moving profits to where they are taxed at lower rates and expenses to where they are relieved at higher rates. These strategies typically ensure: (i) minimisation of taxation in a foreign operating or source country, (ii) low or no withholding tax at source, (iii) low or no taxation at the level of the recipient, as well as (iv) no current taxation of the low taxed profits (achieved via the first three steps) at the level of the ultimate parent. The result is a tendency to associate more profit with legal constructs and intangible rights and obligations, thus reducing the share of profits associated with substantive operations involving the interaction of people with one another.

While these corporate tax planning strategies may be technically legal and rely on carefully planned interactions of a variety of tax rules and principles, the overall effect of this type of tax planning is to erode the corporate tax base of many countries in a manner that is not intended by domestic policy.

Key pressure areas

In addition to a clear need for increased transparency on effective tax rates of MNEs, key pressure areas include those related to:

- International mismatches in entity and instrument characterisation including hybrid mismatch arrangements and arbitrage;
- application of treaty concepts to profits derived from the delivery of digital goods and services;
- the tax treatment of related party debt-financing, captive insurance and other inter-group financial transactions;

- transfer pricing, in particular in relation to the shifting of risks and intangibles, the artificial splitting of ownership of assets between legal entities within a group, and transactions between such entities that would rarely take place between independents;
- the effectiveness of anti-avoidance measures, in particular GAARs, CFC regimes and thin capitalisation rules; and
- the availability of preferential regimes for certain activities.

The role of the OECD

When implemented effectively, the strategies used to shift profits and erode the taxable base put increased pressure on the rules and on the governments that designed them. This also reflects an important point, namely that BEPS strategies take advantage of a combination of features of tax systems which have been put in place by home and host countries. Accordingly, it may be impossible for any single country, acting alone, to fully address the issue. There is no magic recipe to address BEPS issues, but the OECD is ideally positioned to support countries' efforts to ensure effectiveness and fairness and at the same time provide a certain and predictable environment for business.

OECD member countries share a common interest in establishing a level playing field among countries while ensuring that domestic businesses are not disadvantaged vis-à-vis multinational corporations. Failure to collaborate in addressing BEPS issues could result in unilateral actions that would risk undermining the consensus-based framework for establishing jurisdiction to tax and addressing double taxation which exists today. The consequences could be damaging in terms of increased possibilities for mismatches, additional disputes, increased uncertainty for business, a battle to be the first to grab taxable income through purported anti-avoidance measures, or a race to the bottom with respect to corporate income taxes. In contrast, collaboration to address BEPS concerns will enhance and support individual governments' domestic policy efforts to protect their tax base while protecting multinationals from uncertainty or double taxation. In this regard, addressing BEPS in a coherent and balanced manner should take into account the perspectives of industrialised as well as emerging and developing countries.

Next steps

The OECD will deliver a progress report to the G20 in early 2013 on actions to tackle the issue of BEPS, including strategies to detect and respond to aggressive tax planning and ensure better tax compliance. In addition to a clear need for better data and analyses, a reflection on the very fundamentals of the current rules also appears to be warranted. The reflection would primarily focus on issues around whether rules developed in the past are still fit the purpose in today's business environment, particularly when applied to the increasingly digital economy, or whether there is a need for different solutions, as well as on options to implement reform in a streamlined manner.

POLÍTICA FISCAL PARA UN DESARROLLO INCLUYENTE.¹⁸

Sean Dougherty y Bert Brys

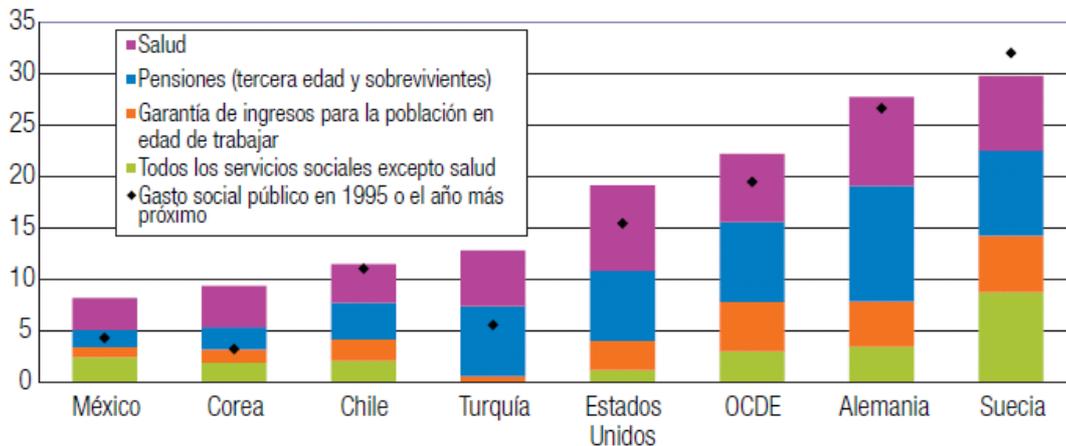
La política fiscal tiene un papel fundamental que desempeñar como soporte de los esfuerzos por elevar el nivel de vida en México. Un mayor gasto en infraestructura, educación, salud pública, programas sociales, innovación y apoyo a las PYMES puede incrementar el crecimiento de la productividad, lograr un crecimiento más incluyente y reducir la pobreza generalizada. No obstante, esto requiere la implementación de reformas fiscales de gran calado que mejoren la eficiencia y la equidad del gasto público, que hagan la base de ingresos más amplios y más estables. En su primer Mensaje a la Nación, el Presidente Peña Nieto anunció decisiones relacionadas con la responsabilidad fiscal así como medidas de austeridad en materia de gasto público. Esas medidas han sido respaldadas y desarrolladas con más detalle en el Pacto por México, un acuerdo nacional que firmaron los principales tres partidos políticos y que contempla una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca del desarrollo.

Las finanzas públicas son sanas, pero no facilitan un flujo de financiamiento suficiente para las políticas sociales y las políticas promotoras del crecimiento

Para reducir aún más la pobreza, México necesita aumentos adicionales en el gasto social, cuya proporción con respecto al PIB sigue siendo baja en comparación con la mayoría de los países de la OCDE (véase la gráfica 3.1) y en particular, en las transferencias dirigidas a la población más pobre (véase el capítulo 2 sobre el Combate a la Pobreza y la desigualdad). Si bien el programa Oportunidades ha tenido un gran éxito, el sistema de asistencia social podría fortalecerse aún más para complementarlo y así proteger mejor a los hogares mexicanos y su economía en contra de los choques externos. De hecho, México ha extendido rápidamente la cobertura de un seguro de salud a aquellos trabajadores que no están amparados por la seguridad social mediante un programa en gran medida financiado con las aportaciones tributarias: el Seguro Popular. Sin embargo, aún es necesario hacer más. Por ejemplo, México es el único país de la OCDE que carece de un sistema de beneficios por desempleo y esto contribuye a la informalidad y la desigualdad (véase el capítulo 5 sobre la mejora del acceso al empleo formal). El Pacto por México prevé la creación de un esquema de seguro público de desempleo (compromiso 4).

¹⁸ Getting It Right. Una Agenda Estratégica para las Reformas en México, OCDE. 2012.

Figura 3.1. El gasto social de México (excluida la educación) tiene una baja participación en el PIB, 2009



Fuente: Base de datos OECD Social Expenditure, 2012.

Más aún, el envejecimiento de la población ejercerá presión adicional sobre el gasto social en el futuro, en particular sobre los sistemas de pensiones con prestaciones definidas de los estados y los programas de salud de los institutos federales de seguridad social (IMSS e ISSSTE). Actualmente el IMSS utiliza sus reservas financieras para cubrir el déficit operativo de sus cuentas de salud, con lo que pone en riesgo la sustentabilidad de los programas, aunque algunos de sus otros programas operan con superávit (véase el capítulo 7 sobre Política de salud).

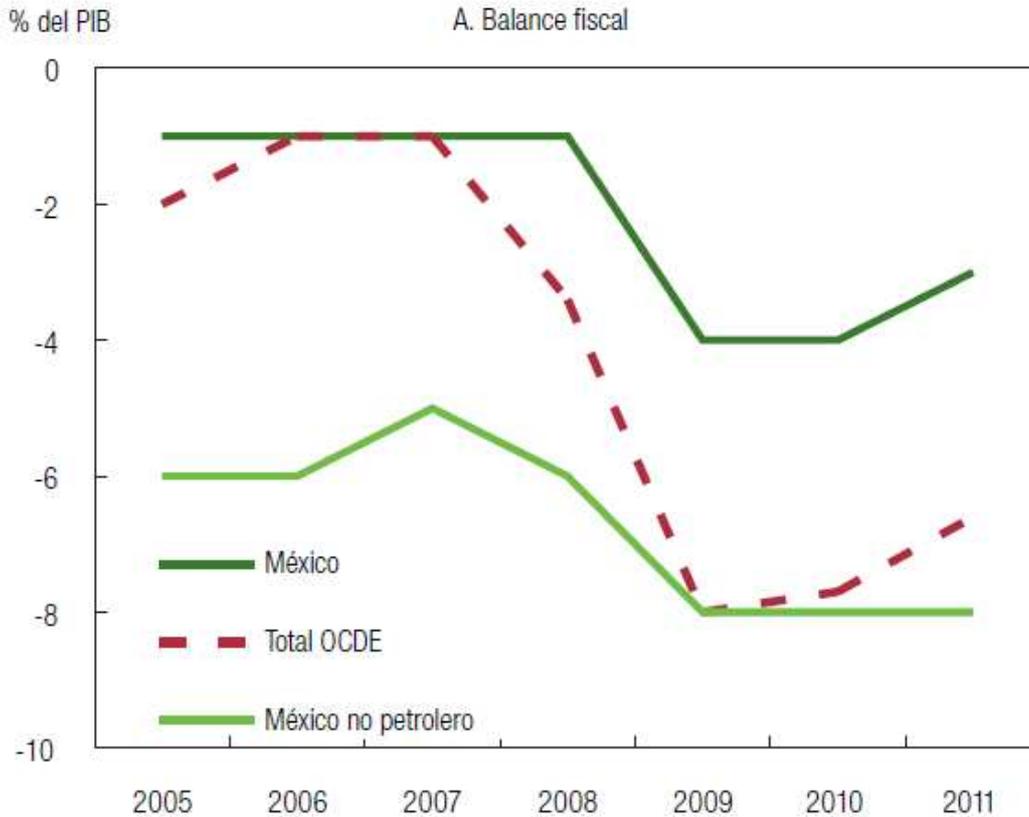
El Pacto por México incluye el compromiso de realizar reformas para integrar los esquemas dispersos de servicios de salud en el nivel federal, pero también es necesario atender de manera directa el tema de la sostenibilidad del IMSS y los sistemas de pensiones de los estados.

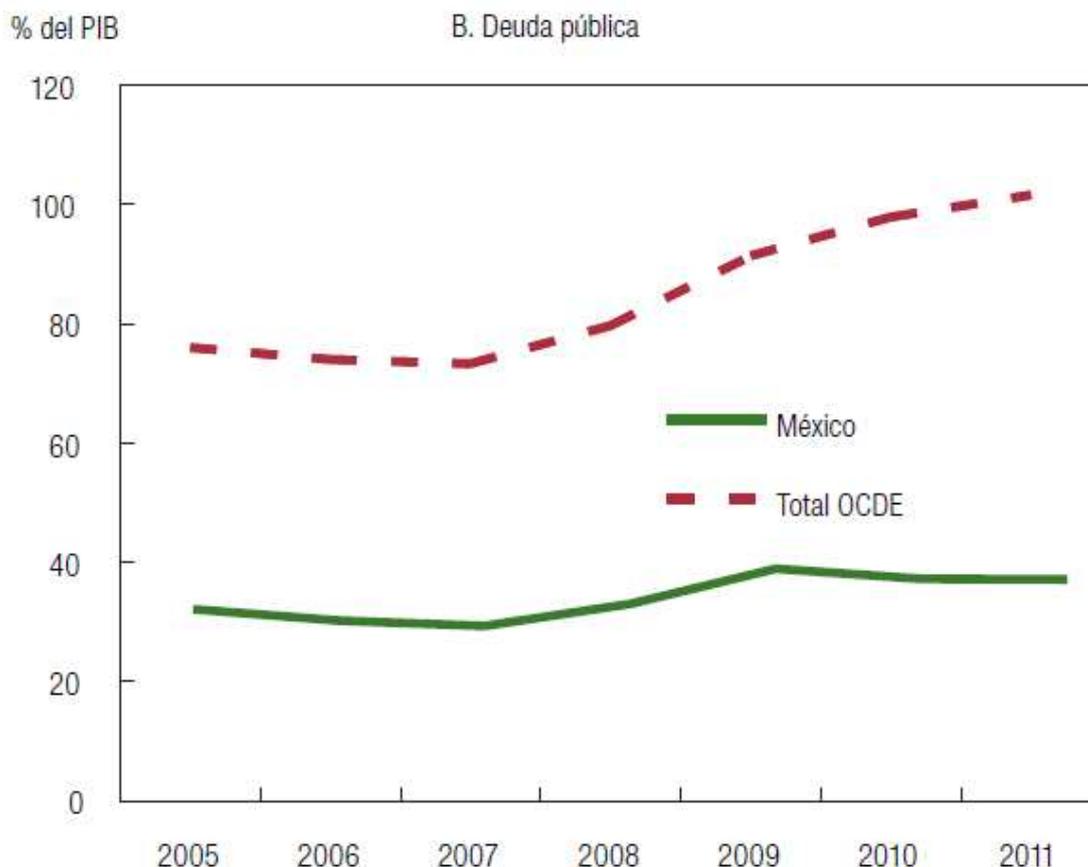
Sostener un crecimiento más vigoroso e incluyente requerirá también de mayor inversión en capital humano (véase el capítulo 6 sobre Educación) y apoyo a las PYMES (véase el capítulo 10 sobre PYMES y espíritu emprendedor). Estas inversiones, también contempladas en el Pacto por México, son esenciales para complementar los esfuerzos por reducir la informalidad mediante las reformas en curso al ambiente de negocios y al funcionamiento del mercado laboral.

Más allá de estas reformas, existe un espacio considerable para inversiones en infraestructura promotoras del crecimiento (véase OECD *Going for Growth*, 2009). No obstante, como bien reconoce el propio Pacto por México, la situación fiscal actual no permite incurrir en el mayor gasto requerido para que el crecimiento sea más vigoroso e incluyente. México ha seguido una política fiscal prudente que ha mantenido bajo control el déficit de la deuda pública, misma que debe continuar. Después de la crisis económica global de 2009, el gobierno ajustó su política, elevando los impuestos y conteniendo el crecimiento del gasto. En 2012 la medición amplia del déficit (los Requerimientos Financieros del Sector Público o RFSP) se redujo al 3% del PIB (véase la gráfica 3.2). Para 2013, el gobierno ha planteado déficit

presupuestal cero y que los RFSP registren un déficit de 2.4% del PIB. La meta es alcanzar el equilibrio en 2014, con base en dicha definición gubernamental no estándar, que excluye la inversión en PEMEX pero incluye diversas operaciones financieras. Si la recuperación tiene lugar de acuerdo con lo proyectado, el gobierno podría instrumentar sus planes de consolidación a cabalidad para evitar que se erosione la confianza de los mercados en la política fiscal de México. En este contexto, el techo para un mayor gasto está limitado a falta de una reforma fiscal de gran alcance.

Gráfica 3.2. Balance fiscal y deuda bruta de México





Nota: El balance fiscal corresponde a los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), incluidos los requerimientos de endeudamiento del gobierno central y de las empresas públicas, expresado como un porcentaje del PIB nominal. La deuda bruta es el balance histórico del requerimiento de endeudamiento neto del sector público, incluidos los requerimientos de endeudamiento del gobierno central y de las empresas públicas, expresado como un porcentaje del PIB nominal.

Fuente: Base de datos OECD Economic Outlook 92 y OECD (2012c), Restoring Public Finances: 2012 Update.

Adicionalmente, el presupuesto depende cada vez más de los ingresos petroleros en lugar de basarse en fuentes más sostenibles, lo que aumenta su vulnerabilidad a los cambios en las condiciones del mercado. Más de un tercio de la recaudación tributaria depende del petróleo, cubriendo gran parte del gasto presupuestal, como consta en el balance presupuestario no petrolero, el cual ha mejorado más lentamente que el balance global. Si bien la producción petrolera se ha estabilizado desde mediados de 2009, mantener los niveles actuales de producción por más de 10 años requerirá que continúen haciéndose inversiones sustanciales en exploraciones de alto costo y nuevos descubrimientos. En 2008, México emprendió una reforma para mejorar el gobierno corporativo de PEMEX, misma que ha intensificado la exploración de nuevos yacimientos petroleros (véase el capítulo 11, "Política energética"). El gobierno ha dado los primeros pasos para aumentar la flexibilidad de los mecanismos de contratación de PEMEX y permitirle operar de manera similar a otras empresas de su tipo, y el Pacto por México promete brindar aún más

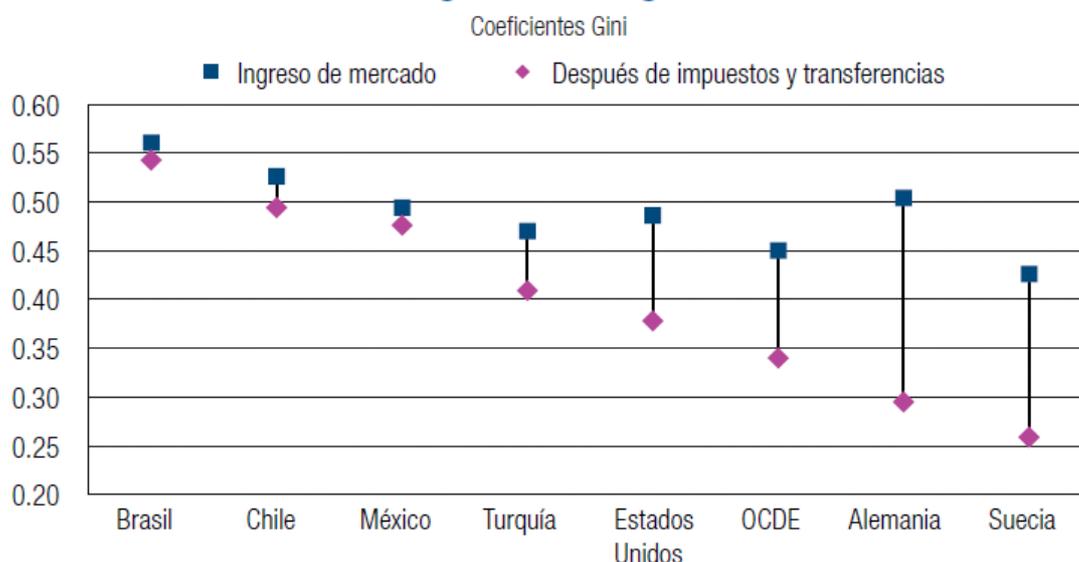
flexibilidad (compromisos 55-57). Sin embargo, dado que el futuro de los ingresos petroleros aún es incierto, se requiere con urgencia una estrategia que fortalezca la recaudación tributaria no petrolera.

Por otra parte, las desviaciones del PIB con respecto a su tendencia, han sido mayores en México que en la mayoría de los demás países de la OCDE, incluso durante la reciente crisis. Estas grandes fluctuaciones de la actividad económica y el empleo, para las cuales México no ha podido crear mecanismos de amortiguamiento eficaces, pueden ocasionar altos costos tanto para los individuos como para las empresas.

Por último, en comparación con otros países de la OCDE, el sistema de impuestos y transferencias de México influye poco en la reducción de la desigualdad del ingreso, la cual es aún muy grande (véase la gráfica 3.3). Si bien las reformas educativas y laborales para garantizar mejores oportunidades para todos juegan un papel relevante en abatir estas desigualdades, el sistema de impuestos y transferencias podría contribuir a este objetivo de forma más contundente.

Para afrontar estos retos se requieren reformas fiscales en varias direcciones: mejorar el marco fiscal; mejorar el proceso presupuestario y fortalecer la eficiencia de la administración pública; mejorar la eficiencia y la focalización del gasto público; ampliar la base tributaria, y fortalecer el federalismo fiscal.

Gráfica 3.3. El sistema de impuestos y transferencias podría reducir más la desigualdad del ingreso



Fuente: Base de datos OECD Income Distribution and Poverty.

Mejora del marco fiscal

Para mitigar el impacto de las fluctuaciones en los ingresos fiscales ante la volatilidad de los precios del petróleo y del PIB, el gobierno mexicano podría adoptar una estructura fiscal que tome en cuenta la naturaleza cíclica de los ingresos tributarios y petroleros, por ejemplo, como en Chile. Una regla de este

tipo sería más eficaz si la contabilidad gubernamental se sujetara a los estándares internacionales de cuentas nacionales, pues en la actualidad es difícil identificar los ingresos estrictamente transitorios (como las coberturas de precios del petróleo), en tanto que algunas operaciones de financiamiento se reportan como ingresos. Los excedentes de ingresos generados durante los auges económicos o periodos de altos precios del petróleo deberían acumularse en un fondo de estabilización. A su vez, con reglas transparentes y simples de ahorro y retiro de dicho fondo, aumentaría la transparencia de la gestión de los ingresos petroleros. Actualmente ya existe en México un sistema de fondos de estabilización de los ingresos, pero las reglas de ahorro y gasto son complejas y los máximos que se aplican a estos fondos son modestos. Lo anterior provocó que se acumularan reservas por un valor de menos del 2% del PIB, aun cuando hubo periodos de altos precios del petróleo. En el caso de Chile, la regla de superávit estructural de 1% del PIB permitió que entre 2001 y 2007, se acumularan reservas que ascendieron al 20% del PIB. De este modo, en 2008, al principio de la crisis, pudieron usarlas para ofrecer un gran estímulo fiscal. Como uno de los primeros pasos hacia el establecimiento de un auténtico fondo de estabilización económica, la eliminación temporal de los límites puestos a los activos acumulados en los fondos de estabilización del petróleo (en 2010 y 2011) debería volverse permanente.

No obstante, estas mejoras al marco fiscal necesitarán completarse con reformas en los sectores fiscal y petrolero. Esto permitiría que el presupuesto dependiera menos de los ingresos petroleros, fortaleciendo así la sostenibilidad presupuestal.

Mejora de la eficiencia y la focalización del gasto público

Durante los últimos años, México ha introducido un amplio rango de reformas que apuntan a una administración pública más eficiente y al aumento del impacto de las políticas de gasto. Dichas reformas abarcan el incremento de la responsabilidad fiscal y la transparencia en el proceso presupuestario; mejores mecanismos de adquisiciones públicas; mejor administración de recursos humanos, y medidas para evitar la corrupción. Aunque muchas de estas reformas ya están en marcha, se requiere un liderazgo político consistente para que estas nuevas leyes se implementen efectivamente y generen ahorros y aumentos reales en la productividad (véase el capítulo 4 sobre Gobernanza en todos los niveles).

Continuar con las mejoras al proceso presupuestario

México debe tomar medidas para que las decisiones presupuestales estén mejor vinculadas con el desempeño. Esto podría lograrse transitando hacia un proceso presupuestario más interactivo e informado con evaluaciones de desempeño y otras herramientas relacionadas, como revisiones de eficiencia o de estrategias de gasto. Estas herramientas pueden integrarse al proceso regular de presupuestación como un mecanismo para generar espacio fiscal. Si bien la iniciativa debería provenir del Poder Ejecutivo, debería alentarse al Congreso y en particular a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a hacer mayor uso de las evaluaciones de desempeño durante la etapa de

aprobación del presupuesto y a supervisar la instrumentación del mismo. De hecho, el Congreso dio el paso inicial para las evaluaciones de desempeño cuando redactó el requisito de que el gasto social debe evaluarse anualmente, en la ley de desarrollo social de 1998; no obstante, estas evaluaciones no se han usado ampliamente. En consecuencia, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) de 2006 y la Reforma Fiscal Integral (RFI) de 2007 crearon un marco para las evaluaciones y ampliaron el volumen de la información sobre el desempeño que el Ejecutivo debe presentar al Congreso, por ejemplo, en sus informes trimestrales. El Congreso tiene acceso a una sólida capacidad de análisis por medio tanto del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) como de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Esta última, creada por el Congreso en 1988, anticipándose a muchos países de la OCDE, tiene el mandato de proveer análisis objetivo, imparcial y oportuno de asuntos relacionados con las finanzas públicas. De manera más específica, el CEFP está a cargo de analizar: *i)* los informes trimestrales del Ejecutivo; *ii)* el informe anual sobre la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo; y *iii)* las implicaciones fiscales de las nuevas legislaciones. Una parte del análisis de la CEFP se sirve de un acuerdo formal de intercambio de información y metodologías con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La ASF ha estado facultada desde 2008 para realizar auditorías de desempeño e incluirlas en el informe final de la Cuenta Pública que presenta al Congreso (y que también está disponible para el escrutinio público en Internet).

Otra medida benéfica sería discontinuar la práctica de destinar partidas de gasto específicas por parte del Congreso (en especial aquellas asignaciones dirigidas a una organización o proyecto particular en distritos electorales en lo particular), concentrando la atención de los legisladores en garantizar que se alcancen los objetivos fundamentales de sostenibilidad, equidad y eficiencia. Además, México necesita desarrollar un enfoque presupuestal de más largo plazo, multianual, el cual adapte el gasto y el financiamiento a los planes y metas gubernamentales para los distintos sectores y que, al mismo tiempo, se prepare mejor ante eventualidades que puedan presentarse, como la baja de los ingresos por ventas de petróleo o los cambios demográficos.

Mejora de la eficiencia del gasto público

El gasto público total de México es de alrededor de la mitad del promedio de la OCDE. Hay espacio para mejorar la calidad y la focalización del gasto en muchas áreas, entre ellas las políticas sociales y la educación (véanse los capítulos 2, 6 y 7). Podría haber significativas ganancias en eficiencia provenientes notablemente de la mejora de las adquisiciones públicas, que constituyen una parte fundamental del gasto público (véase el capítulo 4).

Mejorar la eficiencia de los servicios sociales no sólo liberaría recursos financieros para ejercer un mayor gasto sino que también contribuiría a reducir la informalidad (véase el capítulo 5). Una seguridad social con servicios de mayor calidad y mejor valorados por los trabajadores crearía sin duda mayores incentivos para entrar al sector formal. En particular, los esfuerzos por reestructurar el paquete de seguridad social e integrar beneficios clave con

otros esquemas podrían aumentar los incentivos para que los trabajadores rurales y los de bajos ingresos se trasladen al sector formal.

Enfrentar los retos que plantea el envejecimiento de la población requerirá reformas a fondo del sistema de pensiones y de salud, como la conversión de los sistemas de pensiones que aún existen con beneficios definidos en sistemas de aportaciones definidas, la concentración de esfuerzos en la prevención de la salud y el tomar medidas para que las dependencias de seguridad social sean más eficientes.

Eliminación de los subsidios a la energía

México gasta sumas considerables en subsidios a la electricidad, gasolina, diésel y gas licuado de petróleo, los cuales en conjunto representaron más del 1.5% por ciento del PIB en promedio, cada año, entre 2005 y 2009. Si bien su intención es ayudar a la población con ingresos más bajos, los subsidios a la energía son ineficaces como herramienta para aminorar la pobreza ya que gran parte de su valor es capturado por los grupos de mayores ingresos, de tal forma que no contribuyen a reducir la desigualdad (véase el capítulo 11 sobre Crecimiento Verde). Más aún, los subsidios a la energía generan incentivos para un mayor consumo de energía y para una menor inversión en eficiencia energética, con lo que se reduce la seguridad energética y se elevan las emisiones de gases de efecto invernadero. Esto no concuerda con la ambiciosa meta de México de reducir las emisiones de gas de efecto de invernadero a nivel nacional en un 50% para 2050 en comparación con el año 2000 (véase el capítulo 11 sobre Crecimiento Verde). Dado que estos subsidios cuestan más del doble de lo que se gasta en programas para combatir la pobreza, deberían reemplazarse con gasto social directo orientado a dotar de mayores beneficios a los más pobres, ya sea mediante la expansión del programa Oportunidades o la introducción de un beneficio de asistencia social basado en el ingreso. Esto también ayudaría a mejorar la progresividad del sistema fiscal y de transferencias de México. A pesar de que el Pacto por México prevé una reducción de subsidios para las personas de mayores ingresos (compromiso 73), sería preferible eliminar todos los subsidios regresivos y realizar transferencias de efectivo no condicionadas a las personas más pobres. Un mecanismo administrativo de moderación de la volatilidad de los precios de la gasolina y el diésel puede producir ingresos adicionales cuando bajan los precios del petróleo, pero da lugar a grandes subsidios implícitos en tiempos de altos precios del petróleo. Desde 2005 los precios de la gasolina en México han estado por debajo de los que se observan en sus principales socios comerciales. México debería permitir que los precios de la gasolina siguieran su referencia internacional mediante la abolición del sistema de moderación de precios, y debería incluso considerar gravar su consumo mediante un impuesto especial.

Una de las metas declaradas por México en su estrategia energética es mejorar la focalización de los subsidios a la energía para acercar más los precios a su costo real. El gobierno ha comenzado a instrumentar un nuevo programa de transferencias de efectivo relacionado con Oportunidades para ayudar a las familias pobres a cubrir sus necesidades de energía con menos distorsiones que las experimentadas con el sistema actual. México también ha

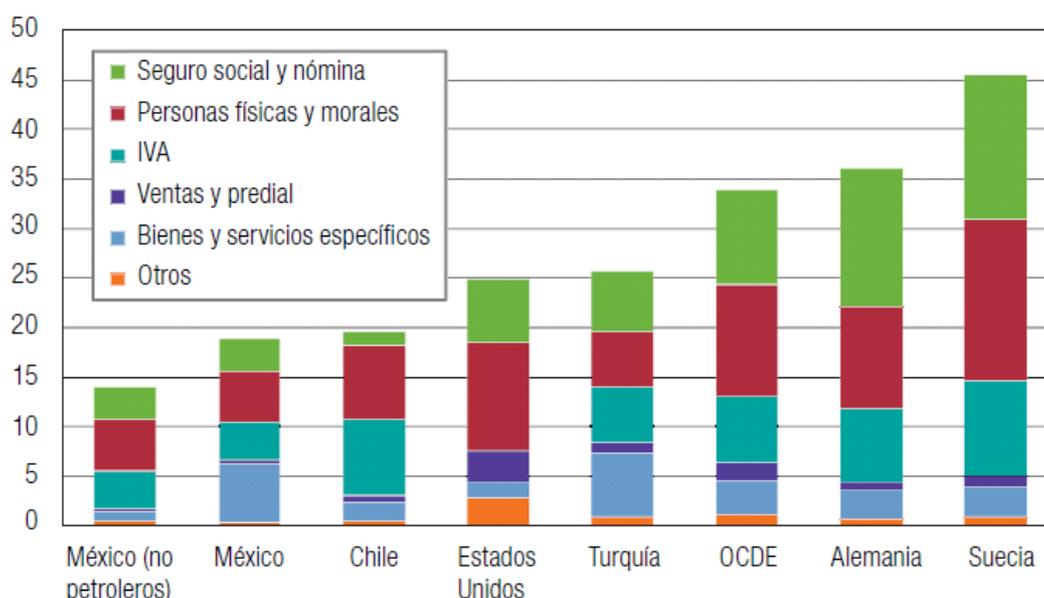
emprendido un interesante programa piloto para reemplazar los subsidios a la electricidad para el bombeo de agua de riego por transferencias directas en efectivo en algunos estados, eliminando así la distorsión de precios (véase el capítulo 14 sobre la Gestión del Agua). No obstante, es necesario emprender más acciones para alinear mejor los precios de la energía a los costos. A pesar de los esfuerzos realizados para incrementar gradualmente los precios de la gasolina, el diésel y el gas LP, los subsidios siguen operando y es probable que aumenten al subir los precios internacionales. Se ha hecho poco por eliminar el subsidio a la electricidad.

Los esfuerzos por mejorar la eficiencia en la producción, que traen consigo menores precios y una mejor calidad en el sector eléctrico podrían atenuar el efecto sobre el consumidor de menores subsidios (véase el capítulo 11). En 2009, el gobierno declaró la extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), una empresa estatal muy ineficiente, lo que representa un paso en la dirección correcta. Hacer esfuerzos por mejorar la eficiencia de la otra empresa estatal, CFE, así como permitir una mayor competencia en el sector en el largo plazo, en combinación con la implementación de una regulación de alta calidad, podría ser la estrategia correcta para reducir los precios al consumidor.

Reforma del sistema fiscal para su ampliación y simplificación

Aunque hay potencial para mejorar la eficiencia del gasto, dadas las presiones actuales y futuras sobre el gasto, México debe redoblar sus esfuerzos por aumentar la recaudación tributaria. La recaudación tributaria mexicana es baja comparada con la de otros países (véase la gráfica 3.4), a pesar de que sus tasas de tributación no lo son. El motivo principal de los bajos ingresos es la reducida base tributaria que refleja importantes gastos fiscales (que representan casi el 4% del PIB o alrededor del 20% de los ingresos reales del gobierno). Esta baja recaudación también es resultado de debilidades en la aplicación de la legislación fiscal, las cuales deben abordarse a fin de aumentar la equidad y la transparencia del sistema tributario. Por consiguiente, la combinación de una base tributaria más amplia y una mejor gestión tributaria podría ayudar a aumentar la recaudación y reducir las pérdidas en bienestar asociadas a las cargas del sistema tributario. Asimismo, México debe aprovechar el proceso de cambio hacia un entorno fiscal más transparente a nivel internacional para lanzar una campaña eficaz en contra de la evasión y la erosión fiscales.

Gráfica 3.4. La recaudación tributaria de México representa una baja participación en el PIB, 2010



Fuente: Base de datos OECD Revenue Statistics 2012.

La informalidad también debilita la base tributaria, pero sus causas rebasan el ámbito de la tributación dado que los impuestos generales al trabajo son relativamente moderados en México. Aunque las cargas sociales regresivas, las cuales son resultado de una contribución fija para el sistema de salud, constituyen una carga significativa sobre los salarios más bajos, este efecto se compensa en parte con el subsidio para el empleo. Sin embargo, este programa requiere una revisión cuidadosa (véase más adelante). El nuevo Programa del Primer Empleo permite la reducción de costos para las empresas que contraten trabajadores inscritos por primera vez en las instituciones federales de seguridad social, aunque sus resultados han sido modestos. Hacer frente a la informalidad, por tanto, requerirá reformas estructurales adicionales, que incluyan educación y capacitación para ayudar a los trabajadores y empresas con baja productividad a alcanzar el éxito en la economía formal, así como a reducir los costos de pertenecer a dicho sector. Estas políticas, descritas en otros capítulos de este informe, desempeñarán un papel fundamental no sólo en lo que se refiere a impulsar la productividad y reducir la desigualdad de ingreso, sino también a ampliar la base tributaria y captar mayores ingresos fiscales; al mismo tiempo, se fortalecerá la capacidad para generar ingresos de empresas y trabajadores con baja productividad.

Reevaluación de los gastos fiscales y diversos regímenes especiales

Además de la pérdida de ingresos, los gastos fiscales complican el sistema tributario, dejando un amplio espacio para la planeación fiscal agresiva y la evasión, por ejemplo, por medio de la declaración falsa de ingresos en rubros que reciben un trato favorable. Eliminar los gastos fiscales ineficientes podría ampliar la base tributaria, simplificar y transparentar la gestión del sistema. En el Pacto por México, el gobierno se comprometió a ampliar la base tributaria y reducir los gastos fiscales (compromisos 69 y 72).

Los costos de los gastos fiscales en el sistema del IVA son particularmente altos. Este impuesto contempla una tasa cero para alimentos y medicinas, además de exenciones —como en los servicios educativos y médicos— y tasas reducidas en la frontera. En conjunto, todo esto reduce el ingreso fiscal en alrededor del 2% del PIB. La gran magnitud de los gastos fiscales también se aprecia en la tasa efectiva de recaudación por IVA, la cual mide los ingresos efectivos obtenidos por IVA como porcentaje de los ingresos que podrían obtenerse si se aplicara una tasa estándar de IVA a todo el consumo final. En alrededor del 30%, esta medición, que contempla el impacto combinado de los gastos fiscales, la debilidad administrativa y la evasión, es más baja en México que en cualquier otro país de la OCDE. Como ocurre en el caso de los subsidios a la energía, los gastos fiscales por IVA son ineficaces como mecanismo para aliviar la pobreza porque las familias de ingresos más altos captan la mayor parte de los beneficios en términos absolutos. Sería deseable retirar gradualmente las tasas cero y las exenciones del sistema del IVA y afrontar los problemas sociales con transferencias en efectivo focalizadas, dado que las familias de menores recursos gastan una mayor proporción de sus ingresos en alimentos. Esto generaría ingresos netos más altos ya que se evitarían los costos de otorgar un subsidio efectivo a los hogares de más altos ingresos. No obstante, los intentos por ampliar la base tributaria mediante la eliminación de la tasa cero y exenciones de IVA han probado su dificultad política. La propuesta del gobierno anterior de tasar todos los bienes de consumo y al mismo tiempo incrementar los beneficios de Oportunidades fue rechazada por el Congreso. Sin embargo, dadas las ventajas de dicho paquete de reformas, los esfuerzos adicionales por ampliar los beneficios son bienvenidos. Un sistema ampliado de transferencias en efectivo para compensar a las familias de bajos recursos por medio de Oportunidades o programas complementarios podría ser un instrumento más eficiente para reducir la pobreza que las exenciones de IVA u otros subsidios al consumo, como en el caso de la energía.

México también debería hacer una evaluación adicional de los costos y beneficios de sus numerosos regímenes especiales de tributación. Existen regímenes especiales para empresas maquiladoras, empresas agrícolas y de transporte, cooperativas, así como empresas pequeñas y medianas, las cuales se benefician de tasas reducidas, regímenes de contabilidad simplificada, disposiciones de impuestos diferidos, depreciación acelerada y otras formas de desgravación fiscal. Además de causar la pérdida directa de ingresos, los regímenes especiales complican el código fiscal y facilitan que las compañías emprendan una planeación fiscal agresiva o la evasión fiscal declarando indebidamente que tuvieron menos ingresos. Los regímenes especiales también pueden distorsionar la asignación de recursos hacia sectores o áreas que no se benefician con los mismos. Los costos y beneficios de todos los regímenes fiscales especiales para comercios deberían evaluarse con cuidado y mantener sólo aquellos cuya eficacia se haya comprobado.

En particular, el régimen de las maquiladoras (IMMEX) debe delimitarse y evaluarse, ya que es probable que algunas de las concesiones fiscales sean ya en exceso generosas. Además de corregir diversas fallas del sistema, una opción sería establecer una fecha fija de expiración y reconsiderar el tamaño

de las concesiones fiscales. No obstante, esto debe hacerse pronto para que los negocios puedan tener mayor certeza sobre los impuestos que potencialmente deberán pagar. Adicionalmente, la ampliación del régimen puede haber abierto oportunidades de abuso, como el fraude en el IVA denominado “de carrusel” mediante el cual empresas en el régimen de maquiladoras trasladan el beneficio fiscal de importación a bienes que sí se comercian en el país y que por consiguiente debieran pagar IVA. Para corregir esto, debería cobrarse IVA sobre todas las importaciones y reembolsarse rápidamente cuando éstas sean reexportadas. Aunque podría existir alguna justificación para mantener dicho régimen, el problema original de doble imposición tributaria que había en Estados Unidos ya no está presente y la posición internacional de México en cuanto a competitividad de costos ha mejorado. Más aún, las tasas de los aranceles a la importación han bajado para todo tipo de empresas.

También hay motivos para evaluar y repensar el diseño del régimen para pequeños contribuyentes (REPECO), ahora gestionado por los estados. El REPECO también podría beneficiarse de un mecanismo obligatorio de terminación, por ejemplo una recalificación después de un par de años o una cláusula con fecha de expiración. Aunque la desgravación fiscal dentro del REPECO es muy generosa, las empresas evaden el 86% de sus responsabilidades fiscales, según un estudio de 2010 del ITESM, lo cual indica la necesidad de que los estados aumenten sus esfuerzos en la aplicación de la legislación. Los incentivos de los estados para recurrir a fuentes locales de ingresos también deben fortalecerse, aspecto que se aborda más adelante.

El subsidio para el empleo se instituyó, al igual que en otros países de la OCDE, para apoyar a los trabajadores con salarios bajos y evitar amplios desincentivos al trabajo formal. El programa subsidia alrededor del 60% de la distribución de los salarios formales con un crédito fiscal que disminuye con el ingreso laboral individual. El gobierno congeló recientemente el subsidio para el empleo en términos nominales. Aunque el beneficio es progresivo con respecto al ingreso laboral formal, el porcentaje del beneficio que se destina a la población de ingresos más bajos es relativamente pequeño. Esto se debe a que el subsidio al empleo no está dirigido a los trabajadores más pobres, sino que apoya a una amplia cantidad de trabajadores con ingresos laborales formales. De acuerdo con su diseño original, el crédito fiscal no está disponible para los trabajadores informales, quienes tienen los salarios más bajos. Más aún, este crédito fiscal se basa en el ingreso individual, pero algunos de los trabajadores con ingresos relativamente bajos pueden vivir en hogares de ingresos altos. Sería pertinente, por tanto, una evaluación detallada del subsidio para encontrar si tiene un impacto positivo sobre el empleo formal y en qué medida ayuda a incrementar el pago que los trabajadores de bajos ingresos llevan a casa. Esta evaluación podría ser la base para las reformas. Por ejemplo, México podría considerar dirigir el subsidio con más precisión a los trabajadores de menores ingresos que tienen una mayor probabilidad de entrar y salir del sector formal, lo cual podría servir para promover el empleo formal.

Muchos componentes salariales y prestaciones están total o parcialmente exentos de impuestos para los trabajadores y al mismo tiempo pueden ser

deducidos de la base tributaria de las empresas. Algunos ejemplos son los salarios por horas extra y los bonos. En total, estos componentes pueden llegar a representar hasta el 30% del salario promedio de un trabajador. Este aspecto crea incentivos para la planeación fiscal y al mismo tiempo contribuye a desigualdades horizontales y verticales, porque a menudo las empresas pequeñas no pueden ofrecer paquetes salariales tan sofisticados con una contribución sustancial de prestaciones exentas de impuestos como las grandes empresas. Las personas con ingresos más altos se benefician más de la desgravación fiscal que los más pobres.

Por consiguiente, México debería hacer un cambio y gravar todos los componentes salariales a una misma tasa. En los casos en que se considere que los subsidios están justificados, como ocurre con las guarderías infantiles, el gobierno podría considerar otorgar subsidios directos, lo que sería más transparente. Hasta cierto punto, el tema de las exenciones fiscales y las prestaciones se aborda con el impuesto mínimo alternativo sobre el ingreso empresarial, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Este impuesto de tasa única del 17.5% sobre el flujo de efectivo se estableció en 2008 para limitar las pérdidas de ingresos provenientes de la planeación fiscal dentro del sistema tributario empresarial. Tiene que pagarse si es mayor que el adeudo fiscal por el método regular de impuesto sobre la renta empresarial. El IETU ha servido para limitar las pérdidas de ingresos derivadas de las lagunas fiscales y funciona como un impuesto de control para el impuesto empresarial estándar. A largo plazo, sería ideal contar con un sistema de tributación empresarial uniforme y eficaz.

Por tanto, la base del sistema tributario empresarial regular debería ampliarse (incluso a través de la reducción de la depreciación acelerada, que suele favorecer a las empresas ya establecidas en comparación con las que entraron recientemente) y la aplicación de la ley debe fortalecerse. Hasta que dichas reformas se pongan en práctica, el IETU debería seguir en operación. Mantener sólo el IETU es otra opción que México podría considerar, aunque esto implicaría un sistema tributario empresarial muy distinto del de la mayoría de los países de la OCDE. La ventaja es que este impuesto tiene una base amplia, es neutral y relativamente fácil de aplicar.

Algunas de las debilidades del sistema de impuesto sobre la renta empresarial implican complejas cuestiones de planeación fiscal; ciertos cambios en las reglas pueden ayudar a evitar el abuso. Un ejemplo de este cambio, y de hecho una reforma planteada en el Pacto por México, se refiere a las limitaciones a la consolidación de pérdidas de empresas recién adquiridas que pueden usarse para compensar el gravamen de las utilidades dentro de grupos corporativos.

Otro ejemplo es la deducibilidad de intereses que puede hacerse dependiente del EBITDA (o UAFIDA, utilidad antes de gastos financieros, impuestos, depreciación y amortización) y limitarse para las deudas entre empresas afiliadas cuando el préstamo es usado por una compañía para financiar la adquisición de acciones de otra empresa dentro de un grupo. Una práctica especialmente abusiva, ya común en México, es que las grandes empresas establecen líneas aéreas privadas, que sólo cobran tarifas de primera clase

para vuelos en jets privados y generan fuertes pérdidas que después la empresa consolidada puede deducir.

Mejora de la aplicación de la ley en materia fiscal

México ha progresado en forma importante en el combate a la evasión fiscal al fortalecer la capacidad del Servicio de Administración Tributaria federal. Con base en estudios encargados por dicho organismo, entre 2000 y 2008 la evasión de IVA se redujo del 23% de los ingresos potenciales al 18%. Las campañas de registro, el uso de modelos de riesgo para identificar contribuyentes con alta probabilidad de evasión, los esfuerzos para reducir los costos de aplicación de la ley y el combate a la corrupción dentro de la administración han contribuido a este éxito. México debería perfeccionar y ampliar el uso de modelos de riesgo, aumentar la capacitación del personal de administración tributaria, en particular en lo que respecta a las técnicas de auditoría, y seguir desarrollando trayectorias profesionales y salarios atractivos.

También existe margen para mejorar la eficiencia del proceso de recaudación fiscal, intención que se manifiesta repetidamente en los compromisos del Pacto por México (compromiso 69), y basarse en ejemplos de esfuerzos exitosos para reducir el tamaño de la economía informal. Los estados, donde el avance de la mejora de la capacidad de la administración tributaria es muy desigual, tendrán que emprender acciones similares.

Algunas reformas podrían darle a la administración tributaria federal una mayor capacidad para atender aspectos propios de los grandes contribuyentes. El establecimiento de reglas obligatorias que requieran la divulgación transparente de las estrategias fiscales empresariales, podría ayudar a la administración a mantenerse al día con estas complejas estrategias. También serían pertinentes otras obligaciones de información, por ejemplo con respecto a la intención de reclamar la deducción de ciertos gastos financieros adeudados a partes extranjeras relacionadas y no relacionadas. Más aún, es necesario ampliar el alcance de las atribuciones de la administración tributaria para llegar a acuerdos con los contribuyentes en el contexto de las auditorías. En la actualidad, se le prohíbe llegar a acuerdos con ellos, lo que fomenta los litigios. En ese caso, deberían desarrollarse mecanismos para evitar la colusión entre administradores fiscales y contribuyentes. Aunque las estimaciones de evasión de impuestos empresariales sugieren que sólo se pierde el 13% del ingreso potencial, es difícil estimar la totalidad de las ramificaciones de las muchas estrategias de planeación fiscal, en especial cuando hay falta de transparencia.

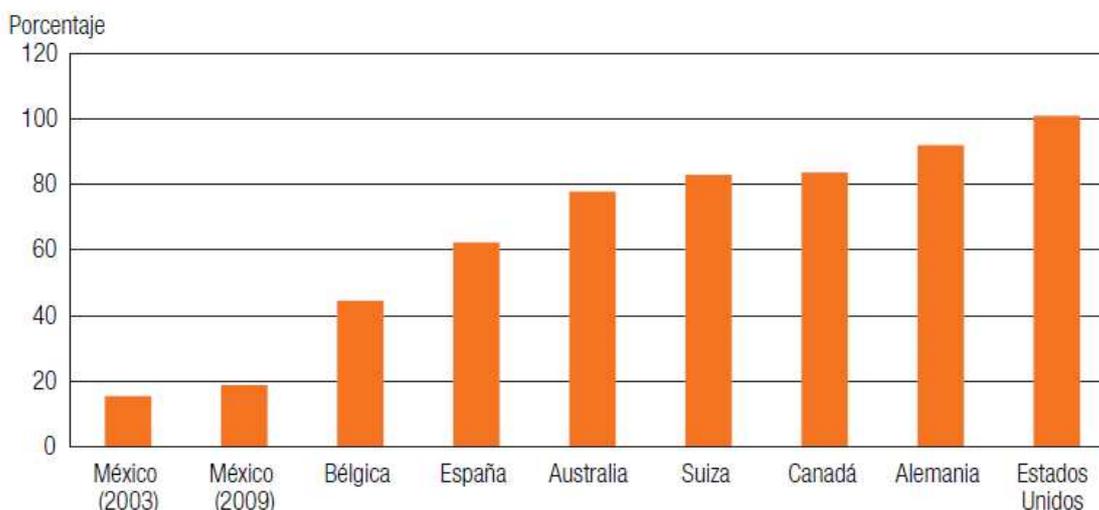
México se encuentra cerca de muchos paraísos fiscales que ofrecen a los contribuyentes mexicanos la oportunidad de evadir impuestos. Las recientes iniciativas de la OCDE y del G20 ofrecen al gobierno la oportunidad de contrarrestar el incumplimiento en el extranjero. México ya ha empezado a aprovechar estas oportunidades al negociar los Acuerdos de Intercambio de Información Fiscal (TIEA), ha firmado otros acuerdos fiscales y el Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, que contemplan el intercambio completo de información. Los siguientes pasos serían lanzar una iniciativa de aplicación de la ley en el extranjero siguiendo el

ejemplo establecido por el Reino Unido, Estados Unidos y otros países de la OCDE, aumentar los recursos de las autoridades competentes del SAT (Sistema de Administración Tributaria), desarrollar programas para capacitar auditores en la manera de aprovechar este entorno más cooperativo y explorar la posibilidad de establecer intercambios automáticos de información con otros países.

Fortalecimiento del federalismo fiscal

Las reformas orientadas al federalismo fiscal podrían proporcionar mejores incentivos para estados y municipios, así como mejorar la coordinación política en todos los niveles de gobierno. Hace dos décadas, México comenzó un proceso de descentralización de las responsabilidades de gastos centrales hacia los gobiernos locales, proceso que se encuentra a medio camino. Los estados tienen responsabilidades formales sobre las categorías principales de gasto, entre ellas áreas clave como la salud y la educación que representan casi la mitad de la totalidad del gasto público. No obstante, la descentralización de las responsabilidades de gasto no se ha reflejado en el lado de los ingresos: los estados y municipios dependen sobremanera de las transferencias federales (véase la gráfica 3.5), lo que reduce los incentivos para un gasto eficiente y una administración fiscal prudente a nivel subnacional. Las asignaciones de gastos entre los diversos niveles de gobierno están muy mal definidas y con frecuencia se traslapan, reduciendo así la eficiencia del gasto público. La información sobre el uso de los recursos financieros de los gobiernos subnacionales es escasa; no hay informes homogéneos y estandarizados de los presupuestos subnacionales a pesar de que la ley establece que todos los niveles de gobierno deben adoptar un marco de presupuestación basado en resultados. Esto reduce la transparencia y obstaculiza la evaluación de la actuación fiscal, lo cual resulta crucial para aumentar la responsabilidad de los gobiernos locales (véase el capítulo 4). La nueva reforma a la Ley de Contabilidad Gubernamental apunta en esta dirección y habrá que promover su aplicación a cabalidad.

Gráfica 3.5. **Ingreso subnacional como porcentaje del gasto, 2010**



Fuente: Base de datos OECD Fiscal Decentralisation 2012.

Por el lado de los ingresos, la participación de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales es muy baja en comparación con los estándares internacionales. Los impuestos a la nómina representan la mayor parte de los ingresos propios de los estados. Aunque su cobro resulta fácil, tienen la desventaja de que aumentan el costo del empleo formal. En el caso de los municipios, la fuente potencial de ingresos más importante es el impuesto predial, un impuesto comparativamente eficiente, que está subutilizado. Esto se debe a que los registros públicos de la propiedad y catastros no están actualizados, lo que ocasiona la subvaluación de los inmuebles y proporciona pocos incentivos para cobrar impuestos prediales más altos. Los presidentes municipales sólo pueden postularse por un periodo de tres años, lo cual no ayuda para motivarlos a tomar la impopular medida de aumentar el impuesto predial y proveer bienes públicos de mejor calidad. El gobierno federal debería lanzar un programa para ayudar a actualizar los catastros y registros públicos municipales como ya han hecho algunos estados; de este modo se les facilitará atraer y capacitar a un personal más calificado y establecer la infraestructura que requiere, lo cual podría servir para distribuir la responsabilidad política de favorecer el cobro de dichos impuestos.

El gobierno federal ha trabajado para aumentar los incentivos de los estados y municipios, así como su capacidad para cobrar sus propios impuestos. Los incentivos mejoraron gracias a que las reglas para la obtención de préstamos subnacionales se hicieron más estrictas, se suspendieron las transferencias extraordinarias a los estados y se proporciona información sobre los proyectos federales de inversión. Las fórmulas para las diversas transferencias federales no etiquetadas (participaciones) ahora incluyen tanto el nivel como el aumento de los ingresos fiscales del gobierno subnacional para recompensar los esfuerzos de los estados para recaudar impuestos, aunque éstas aún no se han utilizado por completo. También se ofreció a los estados la oportunidad de cobrar un impuesto sobre las ventas o una sobretasa en el impuesto sobre la renta, pero estas facultades fiscales aún no ejercieron. Probablemente esto se deba a que los incentivos son aún débiles, a pesar de los esfuerzos recientes, ya que es más fácil para los estados cabildear mayores transferencias federales que aumentar su trabajo de recaudación. Deberían limitarse más los aumentos a las transferencias federales para que los estados tengan un mayor incentivo para recaudar sus propios ingresos. Así, el conferir a los estados mayores facultades tributarias sobre bases tributarias más amplias, como sobretasas en el impuesto sobre la renta de personas físicas, debería tener más éxito. La medida debe combinarse con un mecanismo de nivelación fiscal transparente y de buen funcionamiento que garantice que los estados más pobres tengan los recursos necesarios para fortalecer su potencial de crecimiento y ponerse al día. El Pacto por México ya contempla reformas sustanciales para otorgar mayores facultades de recaudación a los estados, apoyando la de impuestos prediales y revisando la Ley de Coordinación Fiscal para reequilibrar la relación entre el gobierno federal y los estados (compromisos 68 y 70). Si estas reformas se llevan a cabo, se lograrán mejoras importantes en el sistema de federalismo fiscal de México.

Recomendaciones clave de la OCDE *Marco fiscal*

- Atender la volatilidad de los ingresos mediante mejoras adicionales al marco de la política fiscal, mediante la acumulación de reservas fiscales que pueden acumularse a través de una regla de equilibrio estructural.
- Mejorar el gobierno corporativo y la eficiencia operativa de PEMEX, eliminando las restricciones a la inversión y fortaleciendo la rendición de cuentas.
- Presentar la contabilidad gubernamental conforme a los estándares internacionales de cuentas nacionales, con miras a aumentar su comparabilidad y mejorar su transparencia.

Gasto

- Diseñar un proceso presupuestario multianual centrado en el desempeño y la efectividad del gasto, así como en los resultados del sector público.
- Aumentar las transferencias de efectivo a la población de ingresos bajos, por ejemplo, mediante el programa Oportunidades o la introducción de un programa de asistencia social.
- Mejorar la eficiencia gubernamental a través de la profesionalización del servicio público, dando pasos necesarios para mejorar la calidad del gasto y aumentando la transparencia y las iniciativas de gobierno abierto (véase el capítulo 4 sobre Fortalecimiento de la Gobernanza).
- Retirar gradualmente los subsidios a la energía y considerar un impuesto sobre el consumo de petróleo.

Política fiscal

- Incrementar la recaudación tributaria concentrándose en la ampliación de las bases tributarias del IVA y el impuesto sobre la renta para personas físicas y morales, eliminando algunos gastos fiscales y fortaleciendo la administración tributaria. Mejorar la aplicación de la ley en materia fiscal mediante un mayor uso de modelos de riesgo, capacitación y con sueldos y trayectorias profesionales atractivas.
- Recurrir más al nuevo impuesto empresarial a tasa única (IETU), posiblemente con una tasa más alta, y cerrando las brechas en el impuesto sobre la renta empresarial que facilitan la planeación fiscal agresiva.
- Fortalecer la cooperación fiscal internacional y combatir el uso de los paraísos fiscales por parte de los contribuyentes mexicanos.
- Revisar y delimitar los regímenes especiales de tributación para maquiladoras y pequeñas empresas, y considerar su eliminación gradual.
- Evaluar el subsidio al empleo, su impacto sobre el empleo formal y considerar dirigirlo más hacia los trabajadores con menores ingresos.
- Aumentar las responsabilidades fiscales de los estados al limitar las transferencias del gobierno federal y permitir una mayor retención de ingresos en el margen. Debe fomentarse un mayor uso del impuesto predial con el apoyo federal.

**Mensaje del Sr. Pier Carlo Padoan, Economista en Jefe y Secretario
General Adjunto de la OCDE**

**Cómo hacerlo bien: Balances del Gobierno, Crecimiento y Desigualdad de
Ingresos.¹⁹**

Los programas de austeridad para restaurar el orden en las finanzas públicas se pueden añadir a los males de las economías que ya atraviesan dificultades, dando lugar a más pérdidas de empleos y necesidades sociales. Sin embargo, existen formas para que los Gobiernos ordenen su situación nacional fiscal, al apoyar el crecimiento y la reducción de la desigualdad de ingresos al mismo tiempo.

La crisis que afecta a las economías de la OCDE se encuentra actualmente en su sexto año, pero todavía se necesitan esfuerzos considerables para poner las finanzas públicas de nuevo sobre una base sostenible para fortalecer el crecimiento. Al mismo tiempo, la presión está aumentando para hacer frente a los problemas sociales profundos con políticas para reducir la exclusión y la desigualdad. Es un difícil acto de equilibrio, que pocos países pueden ignorar. De hecho, las dos economías más grandes de la OCDE, Estados Unidos y Japón, se encuentran entre los países que requieren principalmente de la mayor consolidación fiscal, en la medida de 10% del PIB. Los requisitos de consolidación también son amplios en los países con problemas de la zona euro y el Reino Unido.

¿Qué impacto tendrán estos esfuerzos políticos prolongados y significativos? Las estrategias de consolidación fiscal, aunque importantes, han sido cuestionadas para añadirse a los males de las economías ya en dificultades, y conducen a aún alto desempleo y a mayores dificultades sociales. Podemos medir esto mirando los denominados multiplicadores fiscales -la disminución del crecimiento económico por cada punto porcentual de reducción en el déficit fiscal del Gobierno. Aunque existe cierto debate sobre el tamaño de estos multiplicadores, que varían ampliamente entre los países y en diferentes momentos, es evidente que éste fue subestimado. Estos son más altos de lo normal, en gran parte debido a las tasas de interés bajas o cero que están haciendo más difícil para la política monetaria contrarrestar los efectos negativos de las políticas fiscales austeras.

Por otra parte, cuando muchos países interactúan juntos para endurecer la política, al mismo tiempo, el impacto negativo se agrava cuando el viento frío de la austeridad en un país se hace sentir entre los socios comerciales. Sin embargo, los Gobiernos tienen pocas opciones para forjar la consolidación, debido a los altos niveles de deuda pública y a la necesidad de restaurar la confianza del mercado financiero. De hecho, la alta y creciente deuda deprime en última instancia el crecimiento y aumenta la fragilidad.

¹⁹ Traducción libre elaborada por el CEIGB: <http://www.oecd.org/forum/government-balances-growth-and-income-inequality.htm>

Una de las principales preocupaciones de la política es cómo esta austeridad afectará la desigualdad de los ingresos. Una tendencia al aumento de las disparidades de ingresos ya era una preocupación en muchos países de la OCDE antes de la crisis financiera, pero es posible que la desigualdad haya aumentado desde entonces. El coeficiente de Gini del ingreso disponible, que mide la distribución del ingreso por el que un valor de 0 significa que todos los hogares reciben el mismo ingreso, y 1 significa que una sola familia recibe todos los ingresos, se ha incrementado de un promedio de alrededor de 0.25 a mediados de la década de 1980 a alrededor de 0.3. Además, la crisis financiera ha dirigido la atención al pago de incentivos excesivos y distorsionados en el sector financiero, lo que muchas personas consideran es el principal culpable en la crisis.

Existe un riesgo real de que la consolidación fiscal empeore esta desigualdad, desatando una mayor ira social que puede amenazar incluso los programas de consolidación diseñados con el mayor cuidado y legítimos, o incluso desestabilizar las instituciones públicas, incluida la Unión Europea. También hay un debate acerca de que si la creciente desigualdad a su vez puede lesionar el crecimiento. Por ejemplo, la concentración del ingreso y la riqueza entre pocos puede estimular el proceso de toma de decisiones financieras imprudente en detrimento del crecimiento. Además, existe el peligro de que la disminución de ingresos o un aumento de la pobreza afectarán la productividad.

La situación es grave. De acuerdo con los planes de consolidación actuales, la mayoría de los Gobiernos tienen como objetivo mejorar el presupuesto principalmente a través de la reducción del gasto. Las transferencias de la seguridad social están diseñadas para disminuir los términos cíclicos de ajuste en aproximadamente la mitad de todos los países de la OCDE, mientras que los impuestos ajustados a los ingresos familiares aumentarán en la mayoría de estos países. El efecto redistributivo neto de todas las medidas combinadas es probable que sea negativo. Esto se debe evitar.

Afortunadamente, a pesar de todo el endurecimiento hasta la fecha, todavía hay margen para que los países ajusten sus esfuerzos de consolidación fiscal y rediseñen de una manera que se alcance una mayor sostenibilidad fiscal, un mayor crecimiento y una mayor equidad. Para ello, los Gobiernos deben actuar en ambos lados de la ecuación fiscal, al tiempo que introducen las reformas estructurales.

En cuanto al gasto, el recorte de los beneficios y otras transferencias en efectivo a menudo aumentan significativamente la desigualdad. Sin embargo, los recortes pueden ser diseñados para tener un menor impacto sobre los que obtienen menores ingresos, y pueden complementarse con medidas estructurales de manera que minimice, o incluso eliminen, los efectos adversos sobre la distribución de la riqueza.

Por ejemplo, los recortes en las prestaciones relacionadas con el desempleo tienden a lastimar principalmente a la gente más pobre, sobre todo cuando una débil actividad económica impide un aumento de la compensación en el

empleo. Estos recortes podrían no ser deseables durante las recesiones profundas y prolongadas como la actual. Además, todavía hay un margen considerable entre los países de la OCDE para mejorar los sistemas de beneficios fiscales, incluyendo las prestaciones por discapacidad, para fomentar un mayor empleo y una mayor equidad. Tales medidas deben ser fortalecidas por las reformas estructurales, por ejemplo, para apoyar las políticas de desempleo que mantienen a los desempleados en contacto con el mercado laboral, y al hacer que sea más fácil el establecimiento y la gestión de las empresas para generar ingresos y crear empleos.

Aumentar la edad efectiva de jubilación sería otro buen lugar para aplicar medidas. Mucha gente todavía se jubila joven, en comparación con la robusta esperanza de vida de hoy en día, y esto a menudo significa una caída de los ingresos. Después del retiro se tiene el potencial de aumentar los ingresos y así reducir la desigualdad de ingresos, así como para dar a la actividad económica un impulso. Es cierto, que actuar en este ámbito no producirá ahorros presupuestarios inmediatos, pero al menos al abordarlo se deben tranquilizar los mercados financieros acerca de que las perspectivas fiscales a largo plazo están en buenas manos.

Las reformas educativas y de salud también deben ocupar los primeros puestos de la agenda política, en estas áreas se encuentran las partidas de gastos de alto valor y vitales para el bienestar social y el progreso. La mayoría de los países tienen un margen sustancial para mejorar la eficiencia en la prestación de la salud y la educación, lo que permite un gran ahorro sin comprometer la equidad o la calidad del servicio, y posiblemente mejorar ambos. Sin embargo, estas ganancias podrían tardar varios años para materializarse plenamente y podrían reducir el crecimiento del empleo en el corto plazo.

El ámbito de los ingresos de las políticas fiscales merece especial atención, ya que recortar algunos gastos fiscales puede tanto aumentar la equidad como el crecimiento económico. Muchos de los gastos fiscales han sido introducidos sin consideraciones serias sobre el bienestar, aunque hay excepciones como los créditos para los impuestos al ingreso y devoluciones por los impuestos de nómina para los trabajadores de bajos salarios. El valor de muchas desgravaciones fiscales –incluyendo las exenciones fiscales para la salud y el cuidado de los niños, la educación, la vivienda ocupada por el propietario y varios planes de ahorro- a menudo aumentan para los contribuyentes los tramos impositivos más altos. Esto es costoso y ayuda poco a mejorar la equidad, y se debe ser abordado.

Mientras tanto se deben considerar los aumentos a los impuestos que puedan fortalecer la igualdad y que tengan relativamente poco impacto en el crecimiento a largo plazo, tales como en el sector inmobiliario. Sin embargo, primero se debe tener en cuenta una seria consideración sobre la situación del mercado de la vivienda, que ha estado luchando en muchos países. Además para ser eficaces, las medidas adicionales, tales como la realización de una valoración adecuada (y posiblemente costosa) de la propiedad, podrían ser necesarios. Mientras tanto los aumentos en los impuestos sobre la renta de

capital serían positivos para la equidad y no distorsionarían necesariamente el crecimiento, al tiempo de traspasar las cargas fiscales del trabajo hacia los impuestos al consumo verde que, por ejemplo, también traería beneficios.

La consolidación fiscal exigente debe continuar por un tiempo, especialmente el progreso en Europa ha sido importante, debido a que muchos países han estado tomando las medidas correctas. Si se han realizado reformas mayores y similares en los dos últimos años, los beneficios podrían ya estar empezando para levantar la economía. Con suerte, hemos visto el fondo de la crisis, pero todavía hay tiempo para que los políticos de toda el área de la OCDE lleven a cabo las reformas y brinden mayor importancia al ámbito de los gastos fiscales de la ecuación fiscal, por el bien tanto de la restauración del crecimiento sostenible y el mejoramiento de igualdad.

FOMENTANDO LA SUSTENTABILIDAD

A menos de que comencemos a producir y consumir cosas de manera sustentable, el progreso global en el nivel de vida podría detenerse o incluso revertirse. Fomentar la sustentabilidad tiene un precio, pero como de costumbre éste podría arruinarnos.

A pesar de las crisis y las recesiones, los niveles de vida en todo el mundo han estado aumentando los últimos 50 años o más en promedio. Probablemente se alcanzará el Objetivo de Desarrollo del Milenio de la ONU de reducir a la mitad la proporción de personas que viven en extrema pobreza en el periodo 1990-2015. El PIB real per cápita se ha duplicado o triplicado en los países pertenecientes a la OCDE desde que la Organización fue fundada en 1961. Crecimos acostumbrados a la idea de que las comunidades en las que vivimos serán más ricas, mejor educadas, más iluminadas, más sanas, y así sucesivamente. Hasta hace poco, casi todo el mundo asumía que los niños tendrían una mejor vida que sus padres.

Uno de los legados más duraderos de la recesión que siguió a la crisis financiera de 2007 puede ser el final de esa suposición. En la presentación de su Estrategia de Crecimiento Verde en 2011, la OCDE advirtió que si queremos asegurarnos de que los avances en los niveles de vida que hemos visto estos últimos cincuenta años no se detengan, tenemos que encontrar nuevas formas de producir y consumir cosas. E incluso redefinir lo que entendemos por progreso y cómo medirlo.

La Perspectiva del Medio Ambiente de 2012 de la OCDE es igualmente alarmista. Se proyecta que la biodiversidad terrestre disminuirá en un 10% para el 2050. Sin un cambio significativo en las políticas, se prevé que la temperatura media mundial será de 3C a 6C por encima de los niveles pre-industriales a finales de siglo, superando la meta acordada internacionalmente de limitar el aumento de 2 grados. Se prevé que el número de muertes prematuras por la exposición a partículas en el aire se triplique un poco más de 1 millón hoy en día a casi 3.6 millones por año en 2050.

Las alarmas están sonando en otros ámbitos también. La brecha entre ricos y pobres en la mayoría de los países de la OCDE se ha ampliado en las últimas dos décadas. El agua y diversos recursos no renovables se están agotando a un ritmo creciente. Las predicciones para el término de los minerales esenciales se terminen oscilan en ocho años para el antimonio y 80 para el aluminio. La crisis de la deuda soberana se prolonga. El desempleo juvenil es casi tan alto como siempre lo ha estado, y hay al menos 23 millones de NEET en los países miembros de la OCDE - jóvenes que no estudian ni trabajan, más de la mitad de los cuales han dejado de buscar trabajo. La salud es otra área en la que existe el temor de que el progreso constante de las últimas décadas pueda desacelerarse o detenerse, debido a la obesidad y otros factores de estilo de vida.

La OCDE argumenta que el crecimiento como tal, no va a resolver los problemas a menos que sea incluyente, equitativo y sustentable. Y no sólo en países miembros de la OCDE. El capital natural tiene un monto estimado de 26% de la riqueza total en países de bajos ingresos, comparado con el 2% de la riqueza en economías avanzadas.

El Foro de la OCDE 2013 analizará cómo se puede promover la sustentabilidad económica, ambiental y social a nivel nacional e internacional. Además, proporcionará una oportunidad para debatir muchos de los temas polémicos que rodean la sustentabilidad, tales como la responsabilidad relativa de las economías desarrolladas y en desarrollo y quién debe pagar los costos de pasar a un enfoque más sustentable.

Sesiones del Foro sobre el tema

- La Revolución de la Producción del Siglo XXI
- La Energía y la Crisis (Fábrica de Ideas)
- Fuera lo viejo, bienvenido lo nuevo
- El Renacimiento Africano

Mensaje del Sr. Andrew Wyckoff, Director de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE.²⁰

El Conocimiento es Crecimiento.

La creciente conciencia de que el capital basado en el conocimiento (KBC) está impulsando el crecimiento económico es frecuente en el actual mercado global. El KBC incluye una amplia gama de activos intangibles, tales como la investigación, los datos, el software y el diseño de habilidades, que captan o expresan el ingenio humano. La creación y la aplicación de conocimiento son especialmente críticos para la capacidad de las empresas y las organizaciones para el desarrollo en una economía competitiva mundial y para la creación de empleos con salarios altos.

El KBC permite a los países y a las empresas mejorar sus ventajas comparativas y posicionarse en industrias de mayor valor agregado, actividades y segmentos del mercado mundial. En efecto, en las cadenas mundiales de valor, la mayor parte del valor de un bien o servicio se crea normalmente en las actividades iniciales cuando se diseña el producto, la investigación y el desarrollo, y en la producción de componentes principales, o en las actividades finales o descendentes donde se aplica el marketing y el posicionamiento de marca. Por ejemplo, la producción de iPod en 2006 representó 14,000 empleos dentro de los Estados Unidos y 27,000 empleos en el exterior. Pero los trabajadores estadounidenses –aquellos que contribuyeron en el diseño, software y experiencia en marketing- ganaron \$753 millones de dólares, casi el doble de lo que los trabajadores extranjeros que obtuvieron \$318 millones dólares.

El envejecimiento de la población y la disminución de los recursos naturales significan que el crecimiento en las economías avanzadas dependerá cada vez más de la productividad basada en el conocimiento. A diferencia del trabajo, los recursos naturales y el capital físico, el KBC es el único factor de producción que no sufrirá de escasez.

²⁰ <http://www.oecd.org/forum/knowledge-is-growth.htm>

En muchos países de la OCDE, y durante muchos años, la inversión empresarial en el KBC ha aumentado más rápidamente que la inversión en capital físico, tales como maquinaria, equipos y edificios. De hecho, en el Reino Unido y en los Estados Unidos, la inversión actual en KBC supera significativamente la inversión en capital físico, y está fuertemente correlacionada con el crecimiento de la productividad. Tanto China como Brasil también están haciendo esfuerzos concertados para desarrollar el KBC para aumentar la productividad y ocupar los segmentos de mayor valor en las cadenas mundiales de producción.

Industrias enteras están siendo transformadas por el KBC. En el sector automotriz, por ejemplo, ahora se estima que el 90% de las nuevas características del coche, tales como los sistemas innovadores de encendido, la mejora de inyección de combustible y las cámaras de seguridad contienen un componente de software importante. Hasta el 40% de todos los costos de desarrollo derivados de la incorporación de un nuevo modelo a la carretera pueden ser atribuidos a la electrónica y el software. Llama la atención que 10 de las mayores empresas automotrices ya tienen centros avanzados de investigación en Silicon Valley.

La investigación de la OCDE también muestra que los países que más invierten en el KBC también son los mejores en la reasignación de recursos para las empresas innovadoras y los principales impulsores del crecimiento del empleo en las economías de la OCDE. Como una proporción del PIB, los Estados Unidos y Suecia invierten más del doble en KBC que Italia y España, y sus empresas de patentes atraen cuatro veces más capital.

La tecnología a la vez permite y alimenta la tendencia hacia mayores economías basadas en el conocimiento. La omnipresencia creciente de Internet significa que las actividades personales y profesionales cada vez más se llevan a cabo en línea, mientras que las nuevas capacidades están surgiendo simultáneamente para capturar, analizar y almacenar estas interacciones. El rápido crecimiento de las redes móviles, el cloud computing y la información inteligente y las aplicaciones de la Tecnología de las Comunicaciones (por ejemplo, los sensores y la comunicación de máquina a máquina) permiten que los vastos campos de la información -vagamente denominados como "grandes datos"- sean procesados, compartidos y transferidos a través del mundo. Estos datos son como materia prima para las empresas innovadoras y para los Gobiernos con visión de futuro, lo que permite la creación de valor significativo, beneficios sociales y ganancias de la productividad.

El auge del KBC requerirá que los políticos actualicen los viejos marcos políticos de manera adecuada para un mundo en el que el capital físico tenía primacía. Por ejemplo, hace años, los derechos de propiedad intelectual (DPI) eran vistos como un ámbito político bastante estrecho y especializado de particular importancia para unos pocos sectores. Pero a medida que evolucionamos hacia las economías basadas en el conocimiento, los derechos de autor, las patentes y las marcas están jugando un papel cada vez mayor en

la protección de la propiedad intelectual y en la preservación de la inversión económica. Las recientes guerras de patentes de teléfonos inteligentes entre Apple y Samsung pueden ser el signo más visible de este desarrollo. Como siempre, los políticos deben garantizar que los sistemas de DPI mantengan el ritmo de los cambios tecnológicos y continúen facilitando la innovación y la competencia.

Una palabra de precaución está en orden. Los cambios asociados con el KBC representan importantes oportunidades para impulsar la productividad. Pero también llegan en un momento de gran cambio estructural inducido por la crisis y podrían, al menos en el corto plazo, agravar aún más los problemas de desempleo y desigualdad. El auge del KBC, por ejemplo, puede implicar tecnologías que desplazan el trabajo humano, en particular, el trabajo asociado con la baja cualificación y las tareas de rutina; y está propenso a que el ganador arrebathe todas las oportunidades a una pequeña minoría. La labor futura de la OCDE abordará la interacción entre el KBC y la desigualdad de ingresos y, en general, las políticas para una innovación inclusiva.

El mensaje sigue siendo claro: para promover el crecimiento a largo plazo y los empleos del mañana, los Gobiernos deben garantizar un marco político que ayude a las empresas invertir en el KBC.

PERSPECTIVAS AMBIENTALES DE LA OCDE HACIA 2050: CONSECUENCIAS DE LA INACCIÓN.²¹

Marzo de 2012

Resumen en español

En las últimas cuatro décadas la humanidad ha visto un crecimiento y una prosperidad sin precedentes; el tamaño de la economía mundial se ha triplicado y la población ha aumentado en más de 3 mil millones de personas desde 1970. Sin embargo, dicho crecimiento se ha visto acompañado por contaminación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales. El modelo de crecimiento actual y la mala gestión del capital natural podrían socavar el desarrollo humano.

- En Perspectivas ambientales de la OCDE hacia 2050 se cuestiona "¿Qué características tendrán las próximas cuatro décadas?". Con base en un ejercicio de modelación conjunta entre la OCDE y la Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos, se hace un análisis prospectivo hacia el año 2050 a fin de descubrir qué implicarían las tendencias demográficas y económicas para el medio ambiente si el mundo no adoptara políticas "verdes" más ambiciosas. También considera cuáles políticas podrían influir positivamente. Este documento de Perspectivas ambientales se concentra en cuatro áreas claves: cambio climático, biodiversidad, agua e impactos de la contaminación en la salud humana. Estos cuatro retos ambientales fueron identificados en Perspectivas ambientales de la OCDE hacia 2030 (OCDE, 2008) previo, como "focos rojos" que demandan atención urgente.

En las últimas décadas ha habido un crecimiento económico sin precedentes, fruto del esfuerzo humano por alcanzar mejores niveles de vida. Sin embargo, la magnitud del crecimiento económico y demográfico ha sobrepasado los avances para frenar la degradación ambiental. Atender las necesidades de más de 2 mil millones de personas adicionales en 2050 significará un desafío para nuestra capacidad de gestionar y restaurar los bienes naturales de los que depende toda la vida.

En las Perspectivas ambientales de la OCDE hacia 2050 se proyectan las tendencias demográficas y económicas para las próximas cuatro décadas, con base en un ejercicio de modelación conjunta entre la OCDE y la Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos. De la misma manera se evalúa el impacto de dichas tendencias sobre el medio ambiente en el caso en que la humanidad no implemente políticas más ambiciosas para una mejor gestión de los recursos naturales. Enseguida estudia algunas de las políticas que podrían dar un giro positivo a ese panorama. Estas Perspectivas se concentran en las

²¹ Fuente:

<http://www.oecd->

[ilibrary.org/docserver/download/9712014e5.pdf?expires=1368656611&id=id&accname=guest&checksum=12B937E103C8D8CCBCEB19131AD6B7CE](http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9712014e5.pdf?expires=1368656611&id=id&accname=guest&checksum=12B937E103C8D8CCBCEB19131AD6B7CE)

cuatro áreas más urgentes: cambio climático, biodiversidad, agua y los impactos de la contaminación sobre la salud. Finalmente, concluye con que **se requieren acciones urgentes —e integrales— hoy mismo para evitar costos significativos y otras consecuencias de la inacción, tanto en términos económicos como humanos.**

¿Cuál es la perspectiva medioambiental hacia el año 2050?

Se espera que hacia 2050 la población mundial pase de 7 mil millones de personas a más de 9 mil millones y **se proyecta que la economía mundial crezca casi cuatro veces, con una creciente demanda de energía y de recursos naturales.** Asimismo se prevé que las tasas de crecimiento promedio del PIB disminuirán en China e India, en tanto que África podría experimentar las mayores tasas de crecimiento del mundo entre 2030 y 2050. Se estima que un cuarto de la población de los países de la OCDE tenga más de 65 años en 2050, en contraste con el 15% de hoy. También es probable que China e India observen un envejecimiento significativo en su población, mientras que se espera que crezcan rápidamente las poblaciones jóvenes en otras partes del mundo, especialmente en África. Estos cambios demográficos aunados a estándares de vida más elevados llevan implícita una transformación en los estilos de vida y los modelos de consumo, lo cual tendrá consecuencias considerables para el medio ambiente. Se proyecta que hacia 2050 casi 70% de la población mundial será urbana, lo que magnificará desafíos como la contaminación atmosférica, la congestión del transporte y la gestión de la basura.

Se estima que una economía mundial cuatro veces mayor que la de hoy emplee 80% más energía en 2050. **A falta de políticas más efectivas, la proporción de energía fósil en el consumo energético mundial permanecerá en cerca de 85%.** Se prevé que las economías emergentes de Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Sudáfrica (el grupo BRIICS) sean las que consuman más energía. Se estima también que la superficie mundial dedicada a la agricultura se incrementará, si bien a un ritmo decreciente, para alimentar a una población en constante aumento con preferencias alimentarias cambiantes.

La ausencia de nuevas políticas y la continuación de las tendencias socioeconómicas constituyen en su conjunto el "escenario de referencia" del presente estudio. Bajo este escenario las presiones sobre el medio ambiente derivadas del aumento de la población y los crecientes estándares de vida, sobrepasarán los avances en el combate a la contaminación y la eficiencia de los recursos. **Se prevé que la degradación y erosión del capital ambiental natural continuarán hacia 2050, con el riesgo de que se presenten alteraciones irreversibles que podrían poner en peligro dos siglos de crecimiento en los estándares de vida.**

Sin políticas más ambiciosas, hacia 2050:

- **Es probable que se suscite un cambio climático más perjudicial,** ya que se prevé que las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) se

eleven en 50%, principalmente debido al incremento de 70% en las emisiones de CO₂ relacionadas con la generación de energía. (Véase gráfica <http://dx.doi.org/10.1787/888932570468>.) La concentración de GEI en la atmósfera podría alcanzar 685 partes por millón (ppm) hacia 2050. Como resultado, se proyecta que el aumento de la temperatura media global sea de entre 3 °C y 6 °C hacia el final de siglo, lo cual superará la meta acordada internacionalmente de limitarlo a 2 °C por encima de los niveles preindustriales. Las acciones para mitigar los GEI a que se comprometieron los países en los Acuerdos de Cancún durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, serán insuficientes para evitar que la temperatura global promedio exceda el umbral de los 2 °C, a menos que se lleven a cabo reducciones rápidas y costosas de emisiones después de 2020. Superar el umbral de los 2 °C alteraría los patrones de lluvia, incrementaría el derretimiento de glaciares y hielos permanentes, provocaría el aumento del nivel del mar y acentuaría la intensidad y la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos. Ello dificultaría la capacidad adaptación de las personas y de los ecosistemas.

- **Se prevé que continuará la pérdida de biodiversidad**, especialmente en Asia, Europa y Sudáfrica. Globalmente, se estima que la biodiversidad terrestre (medida como la abundancia media de especies — AMP—, un indicador para calcular cuán intacto está un ecosistema natural) disminuirá un 10% adicional hacia 2050. (Véase gráfica <http://dx.doi.org/10.1787/888932570943>.) Se pronostica que la extensión de los bosques primarios, ricos en biodiversidad, se reducirá en 13%. Entre los principales factores determinantes de la pérdida de biodiversidad se encuentran el cambio de uso de suelo (por ejemplo, la agricultura), la expansión de la silvicultura comercial, el desarrollo de infraestructura, la ampliación de asentamientos humanos y la fragmentación de hábitats naturales, así como la contaminación y el cambio climático. Se proyecta que el cambio climático sea el factor de pérdida de biodiversidad de más rápido crecimiento hacia 2050, seguido por la silvicultura comercial y, en menor escala, las tierras destinadas a la producción de bioenergía. Cerca de un tercio de la biodiversidad en agua dulce en el mundo ya se ha perdido, y se proyecta aún una mayor pérdida hacia 2050. El deterioro de la biodiversidad amenaza el bienestar humano, sobre todo en el caso de los pobres de zonas rurales y las comunidades indígenas cuyo medio de subsistencia a menudo depende directamente de la biodiversidad y de los beneficios de los ecosistemas. Se estima que la pérdida agregada de biodiversidad y de los beneficios de los ecosistemas vinculados a la pérdida global de bosques, por ejemplo, es de entre 2 y 5 billones de dólares cada año, de acuerdo con el estudio titulado Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad.

- **La disponibilidad de agua dulce se verá aún más restringida** ya que habrá 2 mil 300 millones de personas más que hoy (en total, más de 40% de la población global) que vivirán en cuencas hidrográficas con un estrés hídrico severo, en particular en el norte y el sur de África, Asia Central y del Sur. Se pronostica que la demanda global por agua aumente en un 55%, debido a la creciente demanda de la industria (+400%), la generación de energía termoeléctrica (+140%) y el uso doméstico (+130%). (Véase gráfica <http://dx.doi.org/10.1787/888932571171>.) Ante la competencia de tales

demandas, en el escenario de referencia se ve poco margen para el incremento del agua de riego. Los caudales ambientales estarán en disputa, lo que pondrá en riesgo a los ecosistemas. El agotamiento de los mantos acuíferos podría ser la mayor amenaza para el abastecimiento agrícola y urbano en diversas regiones. Se estima que la contaminación por nutrientes derivada de las aguas residuales urbanas y agrícolas empeorará en la mayoría de las regiones, lo que intensificará la eutrofización y dañará la biodiversidad acuática. Se espera que aumente el número de personas que tienen acceso a una fuente mejorada de abastecimiento de agua (aunque ello no significa necesariamente agua segura para el consumo humano), en especial en el grupo de BRIICS. Sin embargo, a nivel global se prevé que más de 240 millones de personas carezcan de dicho acceso hacia 2050. Es poco probable que el África Subsahariana alcance hacia 2015 la Meta de Desarrollo del Milenio (MDM) de reducir a la mitad el número de personas que carecían de acceso a una fuente mejorada de abasto de agua en 1990. La MDM para los servicios sanitarios tampoco será alcanzada hacia 2015; para 2050, se proyecta que mill 400 millones de personas seguirán sin acceso a servicios sanitarios básicos.

• **La contaminación del aire se convertirá en la principal causa ambiental de mortalidad prematura en el mundo bajo este escenario.** (Véase gráfica <http://dx.doi.org/10.1787/888932571855>.) Las concentraciones de contaminación del aire en algunas ciudades, particularmente en Asia, ya exceden por mucho los niveles de seguridad señalados por la Organización Mundial de la Salud. Se calcula que hacia 2050 el número de muertes prematuras derivadas de la exposición a partículas suspendidas aumentará más del doble y alcanzará 3.6 millones cada año en el mundo, la mayoría de las cuales ocurrirán en China e India. Debido al envejecimiento y concentración de la población en zonas urbanas, es probable que los países de la OCDE presenten algunas de las tasas más elevadas de muertes prematuras a causa del ozono troposférico, sólo por debajo de la India. **La cantidad de enfermedades relacionadas con la exposición a químicos peligrosos es significativa alrededor del mundo**, pero es más severa en los países no miembros de la OCDE, donde las medidas de seguridad relacionadas con productos químicos aún son insuficientes. Con todo, se prevé que en el escenario de referencia los países no pertenecientes al grupo de la OCDE incrementarán considerablemente su producción de químicos y que los BRIICS sobrepasarán a la OCDE en ventas globales hacia 2050. Si bien los gobiernos de la OCDE están avanzando en la evaluación de la exposición humana a los químicos, todavía es limitado el conocimiento de su impacto en la salud.

Estas proyecciones del escenario de referencia enfatizan la urgencia de actuar hoy a fin de cambiar el curso de nuestro desarrollo futuro. **Los sistemas naturales tienen "puntos de inflexión" más allá de los cuales los daños se vuelven irreversibles** (por ejemplo, la pérdida de especies, cambio climático, agotamiento de mantos acuíferos, deterioro de la tierra). No obstante, en muchos de los casos estos umbrales no han sido entendidos en su totalidad; tampoco las consecuencias ambientales, sociales y económicas de cruzarlos. Un reto clave es encontrar el justo equilibrio entre brindar señales claras de

política a los usuarios de los recursos y a los consumidores y dejar un margen para maniobra y adaptación a la luz de las incertidumbres.

Actuar ahora es ambiental y económicamente racional. Por ejemplo, en Perspectivas Ambientales hacia 2050 se plantea que si los países actúan desde ahora, aún hay una posibilidad —cada vez menor— de que el pico de emisiones globales de GEI ocurra antes de 2020 y se limite el incremento de la temperatura media del mundo a 2 °C. Asimismo se señala que asignar un precio global a las emisiones de dióxido de carbono podría reducir las emisiones de GEI en cerca de 70% en 2050, en comparación con el escenario de referencia, limitando las concentraciones de GEI a 450 ppm. (Véase gráfica <http://dx.doi.org/10.1787/888932570069>.) Estas medidas disminuirían el crecimiento económico en 0.2 puntos porcentuales en promedio cada año, lo cual costaría un 5.5% del PIB global en 2050. Esto es significativamente menor al costo potencial de no actuar, que algunos estiman podría ser de hasta 14% del consumo mundial promedio per cápita. En Perspectivas también se plantea por ejemplo, que los beneficios de lograr reducciones adicionales en la contaminación del aire podrían ser mayores que los costos en una proporción de 10 a 1 hacia 2050, en los BRIICS.

¿Qué políticas podrían cambiar este panorama?

Las políticas bien diseñadas pueden revertir las tendencias que se proyectan en el escenario de referencia de estas Perspectivas. Dada la complejidad de los retos ambientales, se requiere un conjunto amplio de instrumentos de política, con frecuencia combinados. Estas Perspectivas se basan en un marco de políticas planteado en la Estrategia para el Crecimiento Verde (Green Growth Strategy) de la OCDE, la cual puede ser adaptada por los países de acuerdo a su nivel de desarrollo, disponibilidad de recursos y presiones ambientales. Pero existen enfoques en común:

- **Hacer que la contaminación sea más costosa que las alternativas verdes;** por ejemplo, a través de impuestos ambientales y esquemas de comercialización de las emisiones. Estos instrumentos basados en el mercado también podrían generar ingresos fiscales, muy necesarios.
- **Asignar valor y precio a los bienes naturales y los servicios de los ecosistemas;** por ejemplo, mediante la asignación de precios al agua —que es una forma efectiva de redistribuir el agua escasa—, pagar por los servicios de los ecosistemas; cobro de entrada a los parques naturales, etc.
- **Eliminar los subsidios que dañan el medio ambiente;** se trata de un paso importante para asignar precio a los recursos y a la contaminación de manera adecuada (por ejemplo, a los combustibles fósiles, o a la electricidad empleada para bombear el agua de riego).
- **Concebir reglamentaciones y normas efectivas;** por ejemplo, para salvaguardar la salud humana o la integridad ambiental, para promover la eficiencia energética.

- **Alentar la innovación verde;** por ejemplo, encareciendo la generación de contaminación y las formas de consumo e invirtiendo en apoyo público para la I+D básicos.

Se requiere una combinación de políticas porque los diferentes problemas ambientales están estrechamente relacionados. Por ejemplo, el cambio climático puede afectar los ciclos hidrológicos y exacerbar las presiones sobre la biodiversidad y la salud humana. La biodiversidad y los servicios de los ecosistemas están íntimamente vinculados al agua, el clima y la salud humana; los pantanos purifican el agua, los manglares protegen contra las inundaciones costeras, los bosques contribuyen a la regulación del clima; y la diversidad genética ofrece un potencial para los descubrimientos farmacéuticos. Las políticas deben ser diseñadas cuidadosamente para tomar en cuenta estas funciones ambientales transversales y sus implicaciones económicas y sociales en general.

Poniendo en práctica las reformas y haciendo del crecimiento verde una prioridad

Llevar a cabo las reformas dependerá del liderazgo político y una amplia aceptación pública de que los cambios son necesarios y asequibles. No todas las soluciones serán baratas, por ello es muy importante buscar las más efectivas con relación al costo. Una tarea fundamental es mejorar la comprensión de los retos y las compensaciones que deben hacerse.

Es vital integrar los objetivos ambientales a políticas económicas y sectoriales (por ejemplo, energía, agricultura, transporte), ya que estas últimas tienen mayores impactos que las políticas ambientales solas. Los retos ambientales deben evaluarse en el contexto de otros desafíos globales tales como la seguridad alimentaria, energética y la reducción de la pobreza.

Las políticas bien diseñadas pueden maximizar sinergias y co-beneficios en diferentes frentes. Combatir la contaminación local del aire, por ejemplo, puede reducir las emisiones de GEI y a la vez disminuir la carga económica de los problemas de salud. Las políticas climáticas también ayudan a proteger la biodiversidad si las emisiones se reducen al evitar la deforestación. Por su parte, **las políticas contradictorias deben supervisarse y abordarse cuidadosamente.** Por ejemplo, la infraestructura hidráulica, como las presas —cuyo objetivo es mejorar la seguridad de agua y energía—, puede trastornar los hábitats de la vida silvestre y los ecosistemas. Aumentar el uso de biocombustibles para lograr las metas acerca del clima podría tener impactos negativos en la biodiversidad, al requerirse más tierra para los cultivos bioenergéticos.

Ya que muchos de los problemas ambientales son de naturaleza global (por ejemplo, la pérdida de biodiversidad, el cambio climático) o están ligados a los efectos transfronterizos de la globalización (por ejemplo, el comercio, la inversión internacional), **la cooperación internacional es indispensable para asegurar una distribución equitativa del costo de actuar.** Por ejemplo, si bien las áreas megabiodiversas se localizan principalmente en los países en

desarrollo, la carga de las medidas de conservación de la biodiversidad debe compartirse ampliamente, pues sus beneficios tienen alcance global. El apoyo a tales esfuerzos requiere de financiamiento internacional. Del mismo modo, el financiamiento internacional para un crecimiento bajo en emisiones de carbón y resistente al clima deberá ampliarse significativamente. En Perspectivas Ambientales se plantea que es posible obtener ingresos considerables de las medidas basadas en el mercado: si las promesas de reducción de emisiones que los países industrializados hicieron en los Acuerdos de Cancún se implementaran a través de impuestos al carbono o esquemas de límites y comercio de derechos (cap-and-trade), con derechos de emisión completamente subastados, los ingresos fiscales podrían constituir cerca del 0.6% de su PIB en 2020, es decir, más de 250 mil millones de dólares. Tan sólo una pequeña parte de esos ingresos podría ayudar a financiar las acciones relacionadas con el clima. También se necesita de la cooperación internacional para encauzar el financiamiento a fin de brindar acceso universal a agua segura y servicios sanitarios adecuados.

Una mejor información es la base de mejores políticas, de modo que nuestros conocimientos deben mejorarse. Existen muchas áreas en que debe mejorarse la valoración económica, incluida la comprensión de todos los beneficios de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas así como los costos de salud asociados con la exposición a los productos químicos. Ello ayudará a estimar aquellos elementos mejorados del bienestar y del progreso humano que el PIB solo no puede reflejar. Una mejor información sobre los costos y los beneficios nos ayudará a comprender mejor los costos de la inacción y será un sólido argumento para buscar reformas de políticas en aras del crecimiento verde.

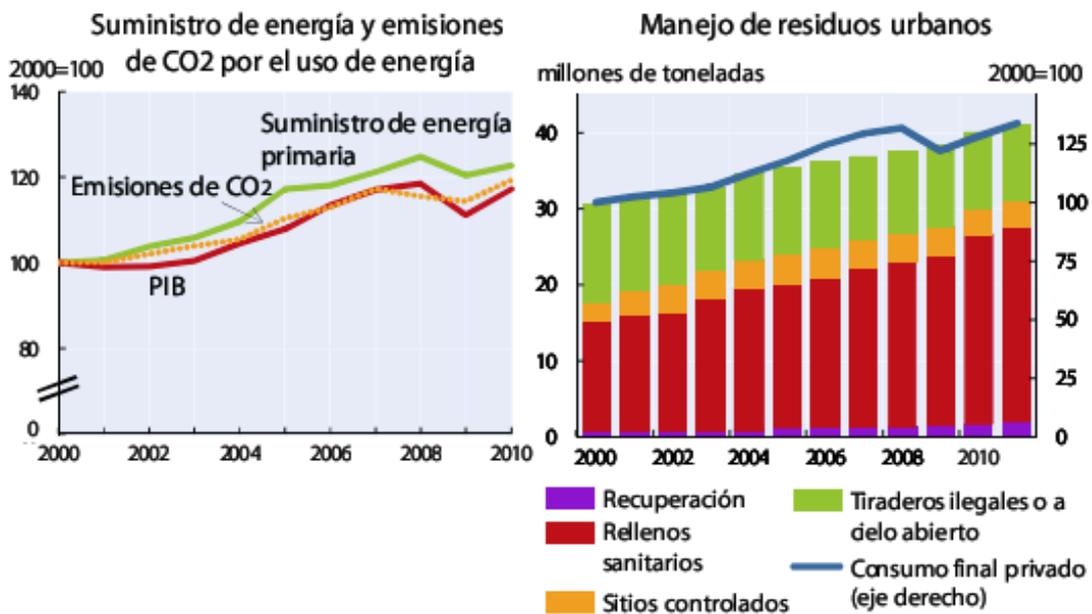
Este documento de Perspectivas Ambientales ofrece a los responsables de política opciones concretas para actuar hoy y así contribuir a que el mundo se encamine por una senda más sostenible.

MÉXICO 2013

MÉXICO HA DADO PASOS IMPORTANTES PARA ABORDAR LAS CRECIENTES PRESIONES AMBIENTALES...

México se encuentra entre las mayores economías de la OCDE. Sin embargo, debido a la productividad relativamente baja del país, la diferencia en los niveles de vida respecto al resto de la OCDE se amplió durante la última década. Sus tasas de desigualdad y pobreza se encuentran entre las más altas de la OCDE. México cuenta con una amplia base de activos naturales; sus patrones de producción y consumo son menos intensivos en energía y en materiales que en economías más desarrolladas, aunque esta diferencia se ha reducido. La rápida urbanización, el crecimiento demográfico y el aumento en el nivel de ingresos están generando una serie de presiones ambientales (Gráfica 1). Los costos de la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales se estimaron en 7% del PIB en 2010, frente a 10% en 2000.

Gráfica 1. Desacoplamiento de la presión sobre el medio ambiente del crecimiento



Como una economía emergente, México debe tomar decisiones difíciles en la consecución simultánea de sus objetivos económicos, sociales y ambientales. Aun así, México ha fortalecido sus políticas e instituciones ambientales y ha aumentado la inversión pública en infraestructura relacionada con el medio ambiente. Asimismo, se han logrado avances significativos en la mejora de la calidad de vida ambiental (Recuadro 1). No obstante, las políticas relacionadas con el medio ambiente a menudo han incluido subsidios indirectos para ayudar

²² Fuente: <http://www.oecd.org/fr/env/examens-pays/EPR%20Highlights%20MEXICO%202013%20ESP.pdf>

a los pobres —por ejemplo, la disminución de los precios de la energía y el agua— en lugar de transferencias sociales directas. Este enfoque no siempre ha sido eficaz en la consecución de las principales metas de política pública. Por tanto, hay un margen considerable para reequilibrar la mezcla de políticas y promover la transición hacia un modelo de crecimiento verde socialmente inclusivo de manera más efectiva, eficiente y equitativa.

...PERO SE REQUIEREN MAYORES ESFUERZOS PARA FORTALECER LAS INSTITUCIONES AMBIENTALES Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Durante la última década, dentro de la agenda política de México se ha conferido un perfil más alto a la sustentabilidad ambiental, la cual fue uno de los cinco pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Esta mayor prioridad se reflejó en recursos presupuestales adicionales, en el fortalecimiento de los marcos institucionales y regulatorios ambientales, así como en el establecimiento de mecanismos de coordinación intersecretarial. Los avances logrados en áreas como el cambio climático, agua y bosques son particularmente destacables. A pesar de estas mejoras, aún existen retos considerables. A nivel federal, en las instituciones ambientales mexicanas se requiere distinguir con mayor claridad entre las funciones relativas al desarrollo de políticas y normatividad de las relacionadas con la implementación de políticas. Se requieren mayores esfuerzos para mejorar la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental, así como la participación pública en la toma de decisiones del sector ambiental. La capacidad de las instituciones ambientales estatales permanece débil y existen obstáculos institucionales considerables en materia de eficiencia y coordinación.

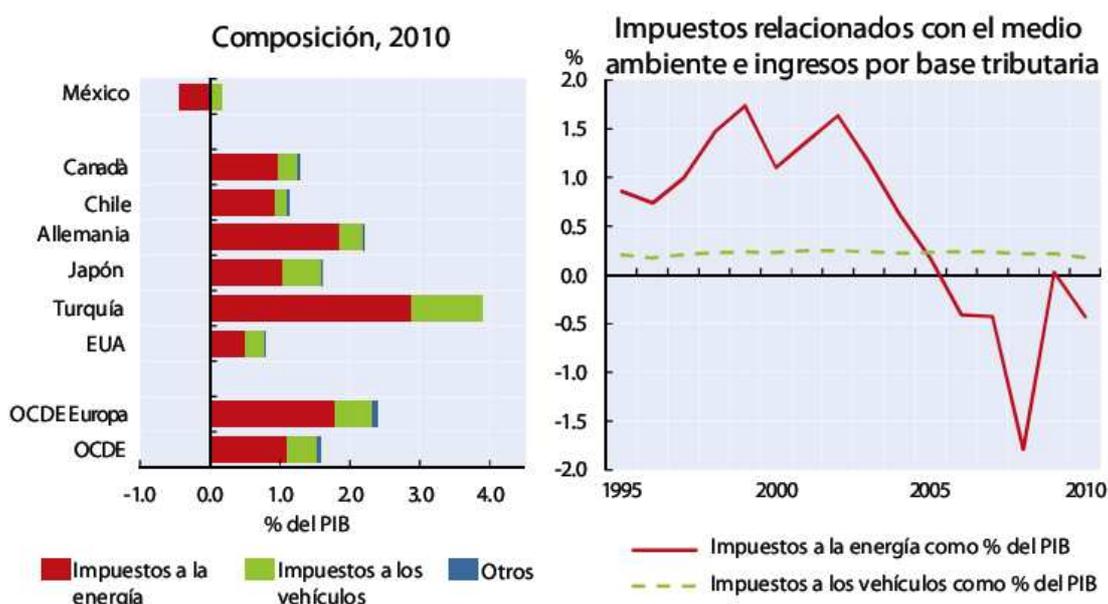


AMPLIAR EL USO DE IMPUESTOS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE Y REFORMAR SUBSIDIOS AMBIENTALMENTE PERJUDICIALES...

La internalización de los costos ambientales en el sistema de precios es un prerrequisito para combatir el cambio climático y atender otros problemas ambientales. Ampliar el uso de impuestos relacionados con el medio ambiente y reformar subsidios que dañan el medio ambiente podría contribuir a alcanzar este objetivo. Además ayudaría a reequilibrar la estructura fiscal de México al aplicar impuestos diferentes de los relacionados con la producción de petróleo, sirviendo también para ensanchar la base de recaudación. Existen oportunidades importantes en el sector de transporte, donde los precios de los combustibles están controlados mediante un mecanismo de regulación de precios que se convierte en un subsidio indirecto cuando los precios internacionales del petróleo se elevan (Gráfica 3). Este subsidio representa un gasto neto que en 2011 equivalió a 1.2% del PIB, aun considerando que el gobierno elevó progresivamente los precios de los combustibles durante los últimos años de la década.

En general, los subsidios sobre los energéticos, incluidos los de consumo de energía en los sectores agrícola y residencial, promediaron alrededor de 1.7% del PIB al año durante el periodo 2005-2009. Esta medida de política pública es costosa y estimula el uso de agua y energía (Gráfica 1). De manera semejante, el régimen fiscal sobre los vehículos automotores alienta su propiedad y uso.

Gráfica 3. Impuestos relacionados con el medio

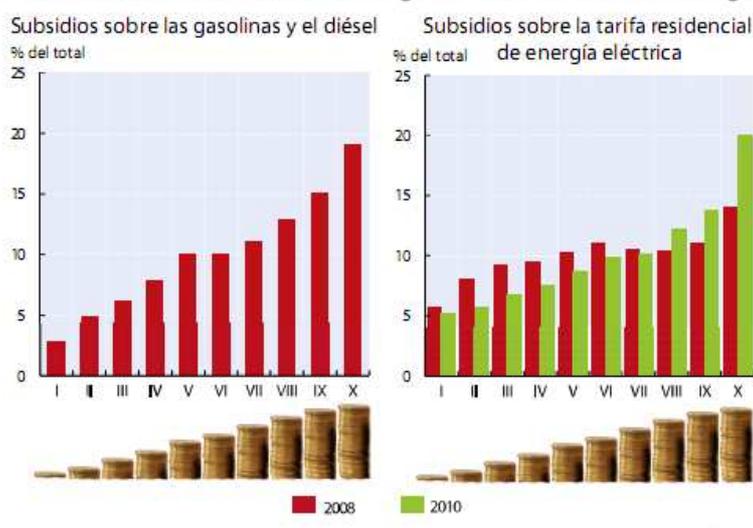


... PODRÍAN PROMOVER LA TRANSICIÓN HACIA UN MODELO DE CRECIMIENTO VERDE MÁS SOCIALMENTE INCLUYENTE.

Muchos subsidios llevan aplicándose por largo tiempo con el propósito de aliviar la pobreza. La tasa de pobreza de México es la más alta de la OCDE, siendo particularmente alta entre la población indígena. No obstante, la mayoría de estos subsidios resultan más benéficos para los ricos que para los pobres. El 20% más pobre de la población captura únicamente 11% de los

subsidios sobre la tarifa residencial de energía eléctrica y menos de 8% de los subsidios sobre los combustibles para transporte; de manera semejante, 90% de los apoyos a los precios agrícolas y 80% de los subsidios a la electricidad para el bombeo de agua son captados por el 10% más rico de los agricultores (Gráfica 4). En 2008, los subsidios sobre la energía costaron más del doble que el monto gastado en programas de lucha contra la pobreza. Estos subsidios ineficientes podrían ser reemplazados con gasto social directo, con benéficos considerablemente mayores para los pobres. Programas como el que reemplaza los subsidios sobre la electricidad para el bombeo de agua de riego con transferencias directas en efectivo muestran el camino a seguir y deberían ser ampliados.

Gráfica 4. Distribución de los subsidios sobre la energía mediante los deciles de ingreso, 2008 y 2010



MÉXICO HA CONSOLIDADO SUS AVANCES DE CAMBIO CLIMÁTICO EN UNA NUEVA LEY...

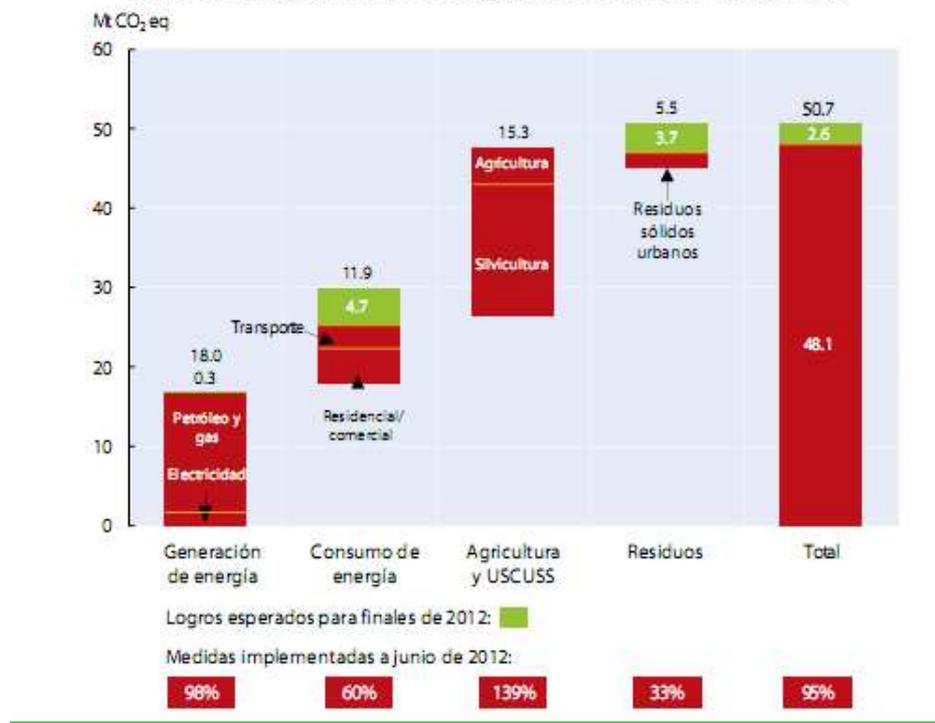
En 2008, México tuvo el volumen decimotercero más alto de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel internacional —excluido uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura—. En materia de cambio climático, desde el año 2005, el país ha fortalecido de manera considerable su marco institucional, incrementado la asignación de recursos y promovido una mayor concientización del público. La Comisión Intersecretarial de Cambio Climático ha sido un impulsor clave para el desarrollo de políticas. Desarrolló la Estrategia Nacional (2007) y el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) (2009) con objetivos y medidas específicos de mitigación y adaptación. Estos esfuerzos se consolidaron con la adopción de la Ley General de Cambio Climático en junio de 2012. Esta ley refrendó las metas aspiracionales de reducir las emisiones de GEI en 30% respecto al escenario tendencial para 2020, así como en 50% respecto a niveles de 2000 para 2050, ambas metas condicionadas a la prestación de asistencia financiera internacional.

México además ha mostrado un gran liderazgo y un fuerte compromiso en el apoyo a los esfuerzos internacionales para hacer frente al cambio climático. En 2010 fue sede de la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, siendo pieza clave en las negociaciones que dieron pie a la adopción de los Acuerdos de Cancún. Como un país No-Anexo I, México no tiene metas vinculantes de reducción de emisiones bajo el Protocolo de Kioto. No obstante, al adoptar metas voluntarias de reducción de emisiones para 2012, 2020 y 2050, ha sentado un precedente importante para los países desarrollados y en vías de desarrollo por igual. También ha destacado por haber presentado cinco Comunicaciones Nacionales ante la Convención, el único país No-Anexo I en hacerlo.

... PERO SE REQUIEREN MEDIDAS ADICIONALES PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA...

Aunque para mediados de 2012 México estuvo muy cerca de cumplir su meta de reducción de emisiones de GEI para dicho año (Gráfica 5), reducir las emisiones de GEI continúa siendo un reto mayúsculo. Si bien México tiene uno de los niveles más bajos de emisiones de CO2 per cápita de la OCDE, la intensidad de carbono y de energía de su economía ha ido en aumento durante la última década (Gráfica 1, Recuadro 1). El escenario para 2009, elaborado como parte del PECC, afirmó que, sin medidas adicionales de política pública, las emisiones totales de GEI crecerán en 70% para 2050, en comparación con los niveles de 2000.

Gráfica 5. Avances en el logro de las metas de mitigación a 2012 en el Programa Especial de Cambio Climático
(reducción de emisiones respecto al escenario tendencial)



Existen varias oportunidades de bajo o nulo costo para mejorar la eficiencia energética, a pesar de que son debilitadas por los persistentes subsidios sobre la energía. Por el lado de la producción, hay un potencial considerable para mejoras operativas y de eficiencia energética en la industria de la energía. En los sectores de consumo final, las Normas Mexicanas de Eficiencia Energética han sido el instrumento más efectivo para el ahorro energético, aunque se debe hacer hincapié en la mejora de la eficiencia energética de las edificaciones.

La energía hidroeléctrica es la mayor fuente de energía eléctrica renovable seguida por la energía geotérmica. A partir de 2008, México adoptó legislación y programas para la promoción de fuentes renovables de energía, las cuales han resultado en un aumento considerable de la capacidad instalada de energía eólica. En 2010, México logró el mayor crecimiento absoluto de inversión en energías renovables en América Latina. No obstante, aún hay gran potencial, y es preciso considerar que la participación de las energías renovables en la producción total de electricidad se redujo de 20% en 2000 a 18% en 2010. Para fomentar el despliegue de las renovables se requerirá una mayor integración de las externalidades ambientales y sociales al costo de la electricidad; hasta hace poco, lo anterior fue impedido por una interpretación reduccionista del requisito constitucional que exige a la compañía estatal de electricidad el adquirir la electricidad al menor costo posible, sin considerar los costos ambientales asociados a la producción de energía eléctrica. Atender este asunto y desarrollar un sistema bien fundamentado de apoyo para las renovables ayudaría a México a reducir su alta dependencia de los combustibles fósiles.

... PARTICULARMENTE EN EL SECTOR DE TRANSPORTE.

El sector de transporte es el consumidor de energía más grande y con la mayor tasa de crecimiento. Entre 2000 y 2010 la tasa de motorización prácticamente se duplicó, estando impulsada por aumentos en los niveles de ingreso, un amplio mercado de vehículos usados baratos, la ausencia de incentivos de precios sobre el combustible, la expansión urbana y la carencia de modos alternativos de transporte. Los programas para promover el transporte urbano sustentable han sido implementados de manera exitosa en varias ciudades grandes. No obstante, éstos tendrían que ser expandidos considerablemente para tener un impacto sobre el uso del automóvil. Se debería adoptar un paquete de medidas para reducir emisiones por el uso de vehículos, aunado a un incremento gradual en los precios del combustible que refleje sus costos ambientales. El gobierno debería abordar el impacto social de este incremento mediante medidas compensatorias no relacionadas con el consumo de energía.

MÉXICO HA FORTALECIDO LA PROTECCIÓN DE SU RIQUEZA EN RECURSOS FORESTALES Y BIODIVERSIDAD...

México es uno de los países de mayor relevancia internacional en materia de biodiversidad: alberga entre 10% y 12% de la biodiversidad del planeta. Los bosques cubren una tercera parte de la superficie territorial y proporcionan hogar a 11 millones de personas que viven en condiciones de pobreza

extrema. Entre 1976 y 2007, el área cubierta por bosques tropicales disminuyó en 10%, aunque la tasa de deforestación se ha reducido significativamente en la última década, sobre todo en los bosques primarios. La conversión de ecosistemas naturales a tierras para la producción agrícola y ganadera continúa siendo el principal motor de la deforestación y del cambio de uso del suelo. Alrededor dos terceras partes de los bosques están fragmentados, lo cual reduce la calidad y la cantidad del hábitat de la vida silvestre.

En la última década, México ha desarrollado una serie de estrategias y programas que, junto con un conjunto sólido de instituciones, brinda una buena base para la conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques y la biodiversidad.

El desarrollo e implementación de políticas en este ámbito han sido apoyados por una mayor asignación de presupuesto y marcos más integrales de monitoreo y reporte. La base de información podría fortalecerse aún más con la ayuda de análisis más profundos sobre los aspectos económicos de la biodiversidad.

México tiene una amplia gama de instrumentos de política para promover la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y de los bosques. Estos instrumentos se encuentran dominados por subsidios, muchos de los cuales también tienen como objetivo mitigar la pobreza de las comunidades locales e indígenas que habitan en los bosques. Las áreas protegidas federales se han incrementado significativamente en la última década, alcanzando 12.9% del territorio en 2010. Mayores esfuerzos serán necesarios para alcanzar la meta de 16% en 2020 y para asegurar una gestión eficaz de las áreas protegidas. El Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio adoptado en 2012 es un paso importante para la conservación y uso sustentable de los ecosistemas. Este instrumento establece principios de planificación y zonificación del uso de suelo para promover un desarrollo que simultáneamente proteja y conserve el medio ambiente.

...SIENDO UN PIONERO EN EL USO DE VARIOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LOGRAR ESTE PROPÓSITO.

México ha sido pionero en la aplicación de varios instrumentos económicos para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, incluyendo: uno de los programas de pagos por servicios ambientales más grandes del mundo, el cual cubre 3.25 millones de hectáreas de bosque ; una modalidad de compensaciones a la biodiversidad para proyectos que conllevan deforestación; programas de reforestación; controles sobre la caza ilegal de vida silvestre; así como programas de recompra para el manejo sustentable de los recursos pesqueros. Estos instrumentos han rendido resultados mixtos. Su diseño debería ser revisado con el objetivo de elevar su rentabilidad y alcanzar objetivos ambientales y sociales de manera más eficiente.

Algunos enfoques voluntarios se han puesto en marcha, como el acuerdo de certificación verde de la producción de café, en el cual participan cerca de 10% de todos los productores de café en México. Sin embargo, existe un margen

considerable para desarrollar aún más estos enfoques; por ejemplo, si bien se han logrado avances en la certificación de la madera, que también podría ayudar a combatir la explotación forestal ilegal, los procedimientos deben ser fortalecidos para consolidar el mercado nacional de los productos certificados; y los esfuerzos para promover el turismo sustentable, incluyendo la certificación de ecoturismo podría ayudar a reducir la huella ecológica de este sector en crecimiento. En términos generales, existen oportunidades para que el sector privado asuma un mayor compromiso en la conservación y el aprovechamiento sustentable de los bosques y la biodiversidad.

La conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad también requieren la reforma de políticas en otros sectores, como la agricultura, turismo, pesca y energía, los cuales ejercen presiones importantes sobre los ecosistemas y los recursos biológicos. Por ejemplo, muchos de los programas de asistencia a los agricultores contribuyen a la deforestación y a la intensificación de la producción agrícola. Si bien los subsidios agrícolas se han reducido, la mayor parte de los programas de apoyo a la agricultura aún se compone de medidas vinculadas a la producción, que son las más dañinas para el medio ambiente. Se deberían llevar a cabo mayores esfuerzos para aumentar la incorporación de pagos agroforestales que apoyen prácticas agrícolas más amigables con el medio ambiente.

Principales tendencias ambientales

Durante la década de 2000, México experimentó un crecimiento económico promedio, las tasas de pobreza y desigualdad se ubicaron entre las más altas de la OCDE y la degradación ambiental impuso costos significativos a la economía. El progreso se examinó en:

- La transición hacia una economía baja en carbono y de alta eficiencia tanto energética como en el manejo recursos.
- La gestión de la base de activos naturales.
- Mejora de la calidad de vida ambiental.

Marco de la elaboración de políticas

En la última década, la sustentabilidad ambiental ha sido reconocida a nivel federal como una dimensión clave para el desarrollo de México. Igualmente, ha habido avances significativos en la integración de la política ambiental. Entre los temas clave están:

- Iniciativas clave para el medio ambiente y el desarrollo sustentable.
- Marco institucional para políticas sobre medio ambiente y desarrollo sustentable.
- Marco regulatorio, ejecución y cumplimiento.
- Mecanismos de evaluación.
- Participación de las partes interesadas.

Hacia el crecimiento verde

México debe enfrentar decisiones difíciles para lograr sus metas económicas, sociales y ambientales. Este capítulo examina el uso de la política fiscal en México para la consecución de sus objetivos ambientales y sociales, así como los avances en la remoción de subsidios nocivos para el medio ambiente. México está avanzando en las áreas de:

- Enverdecer el sistema tributario.
- Extender el uso de incentivos de mercado para la política ambiental.
- Eliminar subsidios perjudiciales para el medio ambiente.
- Conciliar los objetivos ambientales con los de mitigación de la pobreza.
- Invertir en el medio ambiente para promover el crecimiento económico.
- Innovación ecológica.
- Medio ambiente, comercio y desarrollo.

Cambio climático

México ha asignado una alta prioridad política al combate del cambio climático. Ha mostrado un gran liderazgo y un fuerte compromiso en el apoyo a los esfuerzos internacionales para atender el cambio climático. Entre los temas se encuentra:

- Perfil de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Marco político e institucional.
- Política energética y de cambio climático.
- Reducción de emisiones no relacionadas con energía.
- Adaptación.

Biodiversidad y bosques

En su condición de país extremadamente diverso, el avance de México en sus esfuerzos por proteger la biodiversidad y los recursos forestales cobra importancia global. Este capítulo examina el marco institucional y legal de México para la conservación y el aprovechamiento sustentable de estos recursos. Entre los temas analizados están:

- Marco institucional.
- Tendencias clave en la biodiversidad y bosques e información adicional relevante.
- Instrumentos de política para la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y bosques.
- Incorporar la biodiversidad y la silvicultura en otros sectores y áreas de política.

MÉXICO PUEDE HACER MÁS PARA FOMENTAR UN CRECIMIENTO VERDE Y SOCIALMENTE INCLUSIVO.²³

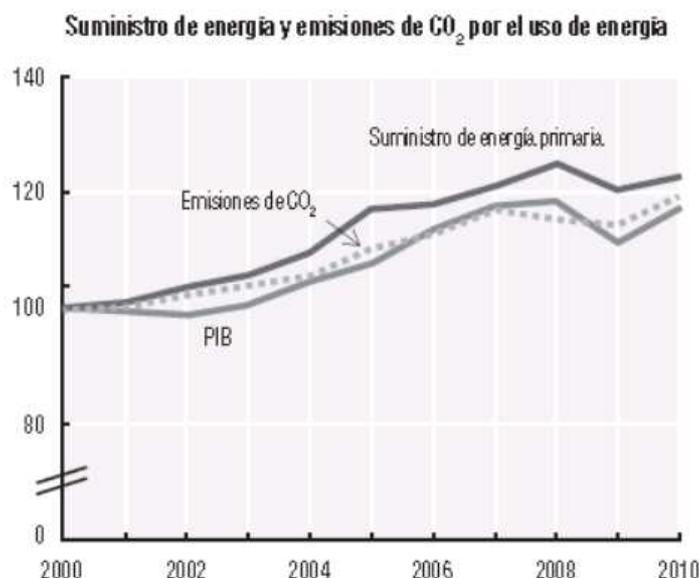
2013

México se enfrenta a decisiones difíciles para lograr un equilibrio en la consecución de sus objetivos económicos, sociales y ambientales. De manera semejante a otras economías emergentes, México está balanceando la necesidad de proteger sus recursos naturales con la necesidad de atender la pobreza y los altos niveles de desigualdad en el ingreso.

Este estudio Evaluaciones de la OCDE sobre el desempeño ambiental de México describe la serie de medidas que el país ha puesto en marcha para atender las crecientes presiones ambientales e identifica políticas y prácticas rentables para potenciar estos esfuerzos.

“El reto de México es triple para impulsar su economía, mejorar el medio ambiente y brindar condiciones de vida dignas para todos sus ciudadanos. Según las estimaciones de instituciones mexicanas, la degradación ambiental y el agotamiento de recursos naturales costaron a México 7% de su PIB en 2010. No obstante, la combinación adecuada de políticas públicas puede fomentar el crecimiento verde e inclusivo”, afirmó el Secretario General de la OCDE, Angel Gurría.

Disociación de las presiones sobre el medio ambiente y el crecimiento económico



Aunque la nueva Ley General de Cambio Climático en México establece como meta reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 50% para el año 2050 respecto a los niveles del 2000, las emisiones continúan creciendo y se

²³ Comunicado de prensa de la OCDE sobre la Revisión del Desempeño Ambiental de México. 2013.

requieren medidas de política adicionales, particularmente en el sector de transporte.

En general, durante el periodo de 2005-2009, México gastó alrededor de 1.7% del PIB por año en subsidios a la energía, incluidos los aplicados sobre combustibles para el transporte y sobre el consumo de la electricidad en los sectores residencial y agrícola. El estudio recomienda extender el uso de impuestos ambientales y la reforma de los subsidios que tienen consecuencias perjudiciales para el ambiente, para así cumplir el doble propósito de enfrentar el cambio climático y reducir la desigualdad. La mayoría de los subsidios benefician más a los ricos que a los pobres; por ejemplo, el 20% más pobre de la población percibe una décima parte de los subsidios a la electricidad, y en el caso de las subvenciones al combustible para transporte, esta proporción es aún menor. Si se reemplazaran los subsidios indirectos –precios artificialmente bajos de la energía y el agua– con transferencias sociales directas, se estaría apoyando a la población pobre, fomentando el uso eficiente del agua y la energía, así como contribuyendo a un crecimiento verde y socialmente inclusivo.

Otros incentivos, como los bajos impuestos sobre los vehículos y los créditos fiscales sobre peajes carreteros, también han contribuido a que el uso de energía en el sector de transporte haya crecido en más de 40% durante el periodo 2000-2010. Elevar los impuestos relacionados con el transporte podría atender metas ambientales y sociales si éstos se usaran para financiar sistemas de transporte masivo bajos en carbono.



Puesto que México alberga 12% de la biodiversidad del planeta y tiene una cobertura forestal que alcanza una tercera parte del territorio, el país ha sido pionero en el uso de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) con el propósito

de salvaguardar estos recursos. Aun considerando que a lo largo de la última década las áreas protegidas se han ampliado y la certificación verde para el café y la madera comercial ha aumentado, aún se requieren mayores esfuerzos para combatir las presiones sobre la biodiversidad, particularmente las derivadas de la actividad agrícola.

El informe presenta 29 recomendaciones, entre ellas:

- Reducir gradualmente los subsidios perjudiciales al medio ambiente en materia del uso de la energía, a la agricultura y a la pesca, reemplazándolos con transferencias en efectivo dirigidas a familias de bajos ingresos y a los pequeños agricultores.
- Introducir un impuesto especial sobre los combustibles para el transporte y los productos energéticos, el cual refleje los costos ambientales asociados a su uso, al tiempo que se proveen transferencias en efectivo focalizadas para aquellos afectados negativamente.
- Promover más el desarrollo de sistemas sustentables de transporte urbano mediante la ampliación y el despliegue de las inversiones en el transporte público de bajo carbono.
- Evaluar la eficiencia y efectividad de los instrumentos económicos utilizados para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y de los bosques.

TU ÍNDICE PARA UNA VIDA MEJOR.²⁴

El 24 de mayo de 2011, la OCDE lanzó el nuevo índice interactivo que le permitirá a las personas medir y comparar sus vidas de una forma que va más allá de los números tradicionales del PIB.

Tu Índice para una Vida Mejor (Your Better Life Index) es una herramienta y parte integral de la iniciativa de una Vida Mejor que busca medir el bienestar y el progreso. El índice permitirá a los ciudadanos comparar sus vidas en 34 países, basado en 11 dimensiones - vivienda, ingresos, empleos, comunidad, educación, medio ambiente, gobernanza, salud, satisfacción de vida, seguridad, y equilibrio entre lo laboral y la vida - dando su propio peso a cada uno de los indicadores.

El la presentación de este proyecto, el Secretario General de la OCDE, el Sr. Angel Gurría, afirmó mucha gente alrededor del mundo deseaba ir más allá del PIB desde hace tiempo y que este índice está diseñado para esas personas debido a que tiene un potencial extraordinario para ayudar a concebir mejores políticas para una vida mejor.

El índice fue puesto en marcha como parte de las celebraciones del 50 Aniversario de la OCDE en el marco del Foro y la Reunión del Consejo de Ministros de la OCDE en París, dentro de la llamada "Semana OCDE" en 2011.

²⁴ Fuente:

http://www.oecd.org/document/29/0,3746,es_36288966_36287974_48020381_1_1_1_1,00.htm
|

OECD BETTER LIFE INITIATIVE

EXECUTIVE SUMMARY.²⁵

HISTORY

For over fifty years, the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) has helped governments design better policies for better lives for their citizens. It provides a forum in which leaders and policy makers can work together to share experiences and seek solutions to common problems, and produces high-quality internationally comparable statistics used to understand what drives economic, social and environmental change.

Ever since the OECD started out in 1961, GDP has been the main factor by which it has measured and understood economic and social progress. But it has failed to capture many of the factors that influence people's lives, such as security, leisure, income distribution and a clean environment.

Is life really getting better? How can we tell? What are the key ingredients to improving life – is it better education, environment, healthcare, housing, or working hours? Does progress mean the same thing to all people or in all countries and societies? A pioneer in this emerging field of research, the OECD has been working for almost ten years to identify the best way to measure the progress of societies – moving beyond GDP and examining the areas that impact everyday people's lives. Today, the fruit of this work is manifested in the OECD Better Life Initiative.

BETTER LIFE INITIATIVE

The OECD was an important contributor to the work of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Drawing upon the recommendations of the Commission, it has identified 11 dimensions as essential to well-being. A new report, entitled "How's Life?", to be released in October 2011, will explore these 11 topics in detail. The report will measure and compare the quality of people's lives in the areas of health, education, local environment, personal security, richness of community ties, and overall satisfaction with life, to name a few. The new Compendium of OECD Well-Being Indicators is a preview of this report.

YOUR BETTER LIFE INDEX

A key instrument of this Initiative, *Your Better Life Index* is reaching out to those most affected by this research: **you**. Your voice is critical in this debate on what matters most in the progress of our societies.

Your Better Life Index was designed as an interactive tool that allows you to see how countries perform according to the importance you give to each of 11

²⁵ OCDE. Mayo de 2013. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/wpsystem/wp-content/uploads/2012/05/EXECUTIVE-SUMMARY1.pdf>

topics – like education, housing, environment, and so on – that contribute to well-being in OECD countries.

Your Better Life Index currently profiles the 34 OECD member countries across the 11 topics of well-being, and will eventually include the OECD's six partner countries (Brazil, China, India, Indonesia, Russia, and South Africa), representing the world's major economies. The Index contains an overall description of the quality of life in each country, followed by its performance across the 25 individual indicators that make up the 11 topics of well-being. Freely-accessible OECD reports and other sources of information are also provided to assist those who want to learn even more.

Your Better Life Index allows you to put different weights on each of the topics, and thus to decide for yourself what contributes most to well-being. It also helps show how prioritising specific issues of well-being affects the overall picture. By comparing your vision of a better life with the actual progress of your country, you can become a better-informed citizen and better impact the policymaking process. It is a pioneering, interactive tool combining OECD substance with modern technology in order to educate, promote dialogue and encourage consensus on the balance between societal and economic well-being.

YOUR FUTURE

Your Better Life Index will be maintained on an ongoing basis. We aim to provide updated data when available, add in new indicators representing the priorities that matter to you, and fine tune our research methodologies as this field of study evolves. We, as an organisation, will be listening closely to your feedback on this exciting project and are eager to learn what matters most to citizens worldwide.

Over the past 50 years, the OECD has developed a rich set of recommendations on policies that can best support economic growth. The task that we face today is to develop an equally rich set of policies to support societal progress. We hope you will join us in this mission to deliver *better policies for better lives*.



MEXICO.²⁶

How's Life?

Mexico has made tremendous progress over the last decade in terms of improving the quality of life of its citizens, especially in the areas of education, health and jobs. Notwithstanding, Mexico ranks low in a large number of topics relative to most other countries in the Better Life Index.

Money, while it cannot buy happiness, is an important means to achieving higher living standards. In Mexico, the average person earns 11 106 USD a year, less than the OECD average of 22 387 USD a year. But there is a considerable gap between the richest and poorest – the top 20% of the population earn thirteen times as much as the bottom 20%.

In terms of employment, over 60% of people aged 15 to 64 in Mexico have a paid job, lower than the OECD employment average of 66%. Some 78% of men are in paid work, compared with 44% of women. People in Mexico work 1866 hours a year, more than most people in the OECD who work 1749 hours. Almost 29% of employees work very long hours, much higher than the OECD average of 9%, with 35% of men working very long hours compared with 18% for women.

Having a good education is an important requisite for finding a job. In Mexico, 35% of adults aged 25-64 have earned the equivalent of a high-school degree, much lower than the OECD average of 74%. This is slightly truer of men than women, as 37% of men have successfully completed high-school compared with 33% of women. In terms of the quality of the education system, the average student scored 420 in reading literacy, maths and science in the OECD's Programme for International Student Assessment (PISA), lower than the OECD average of 497. On average in Mexico, girls outperformed boys by 2 points, less than the average OECD gap of 9 points.

In terms of health, life expectancy at birth in Mexico is almost 76 years, four years lower than the OECD average of 80 years. Life expectancy for women is 78 years, compared with 73 for men. The level of atmospheric PM10 – tiny air pollutant particles small enough to enter and cause damage to the lungs – is 33 micrograms per cubic meter, considerably higher than the OECD average of 22 micrograms per cubic meter. Mexico also performs below the OECD average in

²⁶ Your Better Life Index: Country Notes.

terms of water quality, as 71% of people say they are satisfied with the quality of their water, below the OECD average of 85%.

Concerning the public sphere, there is a moderate sense of community and level of civic participation in Mexico, where 81% of people believe that they know someone they could rely on in time of need, lower than the OECD average of 91%. Voter turnout, a measure of public trust in government and of citizens' participation in the political process, was 59% during recent elections, lower than the OECD average of 73%. Social and economic status can affect voting rates; voter turnout for the top 20% of the population is 64% and for the bottom 20% it is 58%, close to the OECD average gap of 7% and suggesting there is broad social inclusion in Mexico's democratic institutions

In general, Mexicans are more satisfied with their lives than the OECD average, with 85% of people saying they have more positive experiences in an average day (feelings of rest, pride in accomplishment, enjoyment, etc) than negative ones (pain, worry, sadness, boredom, etc). This figure is higher than the OECD average of 80%.

Mexico in Detail

Housing

Key Findings

Living in satisfactory housing conditions is one of the most important aspects of people's lives. Housing is essential to meet basic needs, such as shelter, but it is not just a question of four walls and a roof. Housing should offer a place to sleep and rest where people feel safe and have privacy and personal space; somewhere they can raise a family. All of these elements help make a house a home. And of course there is the question whether people can afford adequate housing.

Housing costs take up a large share of the household budget and represent the largest single expenditure for many individuals and families, by the time you add up elements such as rent (or loan repayments for those buying their own home), gas, electricity, water, furniture or repairs. In Mexico, households on average spend 19% of their net disposable income on keeping a roof over their heads, below the OECD average of 22%.

In addition to housing costs it is also important to examine living conditions, such as the average number of rooms shared per person and whether households have access to basic facilities. In Mexico, 83% of people say they are satisfied with their current housing situation, lower than the OECD average of 87%. This low level of subjective satisfaction reflects Mexico's mixed performance in objective housing indicators.

The number of rooms in a dwelling, divided by the number of persons living there, indicates whether residents are living in crowded conditions. Overcrowded housing may have a negative impact on physical and mental health, relations with others and the development of children. In addition, dense

living conditions are often a sign of inadequate water and sewage supply. In Mexico, the average home contains one room per person, less than the OECD average of 1.6 rooms per person and of the lowest rates in the OECD. In terms of basic facilities, 95.8% of people in Mexico live in dwellings with private access to indoor flushing toilets, lower than the OECD average of 97.8%.

Income

Key Findings

While money may not buy happiness, it is an important means to achieving higher living standards and thus greater well-being. Higher economic wealth may also improve access to quality education, healthcare and housing.

Household net-adjusted disposable income is the amount of money that a household earns each year after tax. It represents the money available to a household for spending on goods or services. In Mexico, the average household net-adjusted disposable income is 11 106 USD a year, lower than the OECD average of 22 387USD.

Household financial wealth is the total value of a household's financial worth. In Mexico, the average household wealth is estimated at 11 728 USD, lower than the OECD average of 36 238 USD. While the ideal measure of household wealth should include real assets (e.g. land and dwellings), such information is currently available for only a small number of OECD countries.

Despite a general increase in living standards across OECD countries over the past fifteen years, not all people have benefited from this to the same extent. In Mexico, the income of the top 20% of the population is 29 003 USD a year, whereas the bottom 20% live on 2 236 USD a year.

Jobs

Key Findings

Having a job brings many important benefits, including: providing a source of income, improving social inclusion, fulfilling one's own aspirations, building self-esteem and developing skills and competencies. In Mexico, more than 60% of the working-age population aged 15 to 64 has a paid job. This figure is lower than the OECD employment average of 66%. Employment rates are generally higher for the better-off in society than the worst-off; in Mexico 73% of the top 20% of the population has a paid job, compared with 59% for the bottom 20%. This 14% difference is lower than the OECD average 35% and suggests the job market in Mexico is relatively inclusive.

Women are still less likely than men to participate in the labour market. In Mexico, 44% of women have jobs. This is less than the OECD average of 59% and much less than the 78% employment rate of men in Mexico. This 34% gender difference is much higher than the OECD average of 13% and suggests employment opportunities for women could be improved.

Young people aged 15-24 in Mexico face an unemployment rate of 9.5% compared with the OECD average of 16.7%.

Unemployed persons are defined as those who are not currently working but are willing to do so and actively searching for work. Long-term unemployment can have a large negative effect on feelings of well-being and self-worth and result in a loss of skills, further reducing employability. In Mexico, the percentage of the labour force that has been unemployed for a year or longer is currently at 0.1%, much lower than the OECD average of 3.0% and one of the lowest rates. There is little difference on average between men and women in the OECD area when it comes to long-term unemployment. In Mexico, the long-term unemployment rate for men and women is the same with 0.1%.

The wages and other monetary benefits that come with employment are an important aspect of job quality. In Mexico, people earn 11 020 US dollars per year on average, lower than the OECD average 34 033 US dollars.

Another essential factor of employment quality is job security. Employees working on temporary contracts are more vulnerable than workers with an open-ended contract. In Mexico, close to 18% of total employees have a contract of 6 months or less, higher than the OECD-30 average of 10%. This figure suggests greater stabilisation of working contracts could be encouraged for Mexican employees.

Community

Key Findings

Humans are social creatures. The frequency of our contact with others and the quality of our personal relationships are thus crucial determinants of our well-being. Helping others can also make you happier. People who volunteer tend to be more satisfied with their lives than those who do not. Time spent volunteering also contributes to a healthy civil society. On average, people in Mexico spend 1 minute per day in volunteering activities, lower than the OECD average of 4 minutes per day . Nearly 41% reported having helped a stranger in the last month, less than the OECD average of 47%.

A strong social network, or community, can provide emotional support during both good and bad times as well as provide access to jobs, services and other material opportunities. In Mexico, 82% of people believe that they know someone they could rely on in a time of need, lower than the OECD average of 91%. There is little difference between men and women, as 81% of men believe they have this kind of social support, compared with 83% of women. While gender has little impact on social network support, there is a clear relationship between the availability of social support on the one hand, and people's education and income, on the other . In Mexico, around 80% of the bottom 20% report having someone to count on for help in times of need, compared to over 88% for the top 20%.

A weak social network can result in limited economic opportunities, a lack of contact with others, and eventually, feelings of isolation. Socially isolated individuals face difficulties integrating into society as a contributing member and fulfilling personal aspirations. Nearly 14% of people in Mexico reported 'rarely' or 'never' spending time with friends, colleagues or others in social settings; this figure is much higher than in most OECD countries where the average is close to 7%.

Education

Key Findings

A well-educated and well-trained population is essential for a country's social and economic well-being. Education plays a key role in providing individuals with the knowledge, skills and competences needed to participate effectively in society and in the economy. Most concretely, having a good education greatly improves the likelihood of finding a job and earning enough money. Lifetime earnings also increase with each level of education.

Following a decline in manual labour over previous decades, employers now favour a more educated labour force. High-school graduation rates therefore provide a good indication of whether a country is preparing its students to meet the minimum requirements of the job market.

In Mexico, 35% of adults aged 25-64 have earned the equivalent of a high-school degree, much lower than the OECD average of 73%. Among younger people – a better indicator of Mexico's future – only 40% of 25-34 year-olds have earned the equivalent of a high-school degree, just half the OECD average of 80%. This makes Mexico one of the lowest ranking countries in terms of preparing its young adults with high-school degrees.

Nonetheless, the Mexican educational system has grown rapidly in the last fifty years, from three million students to more than 30 million. Today, nearly all children between the ages of 5 and 14 are in school. There has also been progress in ensuring that young people finish school, with rates increasing from 33% in 2000 to 42% in 2005. This progress has been achieved despite tight budgets and a rapidly growing school-age population, including 15% who live on less than 2 USD per day.

But graduation rates, while important, speak little to the quality of education received. The OECD's Programme for International Student Assessment (PISA) reviews the extent to which students have acquired some of the knowledge and skills that are essential for full participation in modern societies. In 2009, PISA focused on examining students' reading ability, as research shows that reading skills are more reliable predictors of economic and social well-being than the number of years spent in school.

The average student in Mexico scored 420 out of 600 in reading literacy, much lower than the OECD average of 493 and the lowest rate in the OECD. Further findings show that a large number of students lack necessary skills and

knowledge. 50% of 15-year-olds were below the basic skills level (PISA level 2) when the OECD average was 19.2%. Only 3% of students scored at the top levels (5 and 6), which require students to consistently identify, explain and apply scientific knowledge in a variety of complex everyday situations. The percentage of students scoring at these levels was three times higher in other OECD countries.

Mexico's relatively poor PISA scores and low secondary school enrolment are strongly related to socio-economic backgrounds. Less than 50% of children from households in the bottom ten percent of the income distribution attend secondary school, in contrast to more than 80% in the top ten percent.

Environment

Key Findings

The quality of our local living environment has a direct impact on our health. Outdoor air pollution is one important environmental issue that directly affects the quality of peoples' lives. Despite national and international interventions and decreases in major pollutant emissions, the health impacts of urban air pollution continue to worsen with air pollution set to become the top environmental cause of premature mortality globally by 2050.

Air pollution in urban centres, often caused by transport and the use of small-scale burning of wood or coal, is linked to a range of health problems, from minor eye irritation to upper respiratory symptoms in the short-term and chronic respiratory diseases such as asthma, cardiovascular diseases and lung cancer in the long-term. Children and the elderly may be particularly vulnerable.

PM10 – tiny particulate matter small enough to be inhaled into the deepest part of the lung – is monitored in OECD countries because it can harm human health and reduce life expectancy. In Mexico, PM10 levels are 32.7 micrograms per cubic meter, much higher than the OECD average of 22 micrograms per cubic meter.

Access to clean water is fundamental to human well-being. Despite significant progress in OECD countries in reducing water pollution, improvements in freshwater quality are not always easy to discern. In Mexico, only 71% of people say they are satisfied with water quality. This score is lower than the OECD average of 85% and suggests Mexico still faces difficulties in providing good quality water to its inhabitants.

Civic Engagement

Key Findings

A cohesive society is one where citizens have a high degree of confidence in their governmental institutions and public administration. In Mexico, only 38% of people say they trust their political institutions, much lower than the OECD average of 56% and the lowest rate in the OECD area. High voter turnout is

another measure of public trust in government and of citizens' participation in the political process. In the most recent elections for which data is available, voter turnout in Mexico was 59% of those registered. This figure is lower than the OECD average of 73%. However, Mexico is one of only four OECD countries to have seen increases in voter turnout in the last generation.

Even if the right to vote is universal in all OECD countries, not everyone exercises this right. While on average there are few differences between men and women concerning participation in elections, in Mexico, men outvote women by nearly 3%. This difference suggests there is a gap in how men and women perceive the functioning of Mexico's democratic institutions. Income can also have a strong influence on voter turnout. In Mexico, voter turnout for the top 20% of the population is close to 64%, whereas the participation rate of the bottom 20% is 58%. This 6% difference, however, is lower than the OECD average difference of 7% which suggests there is broad social inclusion in Mexico's democratic institutions.

Ensuring that government decision making is not compromised by conflicts of interest is key to maintaining trust in government. Transparency is therefore essential to hold government to account and to maintain confidence in public institutions.

Freedom of information laws (FOI) allow the possibility for individuals to access undisclosed information. For such policies to be successful, the public should have a clear understanding of their rights under the law, should be able to file requests with ease and should be protected against any possible retaliation. People in Mexico can file a request for information either in writing, online, or in person – thus greatly facilitating the FOI process. Mexico is one of six OECD countries to protect individuals from any possible retaliation, but does not allow for anonymous requests.

Despite substantial progress, problems with the rule of law remain Mexico's greatest obstacle to growth. Using a comparison of Mexico with the ten fastest growing countries shows the rule of law weakening between 1996 and 2007 in both absolute and relative terms. The enforceability of contracts, in particular, is weak.

Health

Key Findings

Most OECD countries have enjoyed large gains in life expectancy over the past decades, thanks to improvements in living conditions, public health interventions and progress in medical care. In particular, Mexico has seen dramatic improvements in life expectancy (of more than 17 years) and a steady decline in infant mortality rates. Nonetheless, at 76 years in 2010, life expectancy remains four years lower than the OECD average and the fourth lowest in the OECD. Life expectancy for women is 78 years, compared with 73 for men and compared with an OECD average of 83 years for women and 77 for men.

Higher life expectancy is generally associated with higher healthcare spending per person, although many other factors have an impact on life expectancy (such as living standards, lifestyles, education and environmental factors). Total health spending accounts for 6.4% of GDP in Mexico, more than three percentage points lower than the average of 9.7% in OECD countries. Although public spending on health in Mexico has more than doubled since 1995, it remains low by international standards. Additionally, Mexico's health indicators lag behind those of most OECD countries.

Throughout the OECD, excessive weight gain remains an important risk factor for many chronic diseases. Obesity rates have increased in recent decades in all OECD countries, although with 30% of the adult Mexican population reported as obese, Mexico is second only to the US and much higher than the OECD average of 17%.

When asked, "How is your health in general?" 66% of people in Mexico reported to be in good health, lower than the OECD average of 70%. Despite the subjective nature of this question, the answers have been found to be a good predictor of people's future health care use. Gender, age and social status may affect answer to this question. On average in OECD countries, men are more likely to report good health than women, with an average of 72% for men and 67% for women. In Mexico, the average is 67% for men and 64% for women. Not surprisingly, older people report poorer health, as do those who are unemployed, or who have less education or income.

Better Policies for Better Lives Improved health coverage with Seguro Popular

One third of the population, mostly in low-income groups, has no health insurance. The uninsured are less likely to receive appropriate preventive care and timely treatment when sick, which results in higher spending, often out-of-pocket, and worse outcomes. The government is aiming for universal health coverage in 2011 by further expanding Seguro Popular, a program that provides financial assistance to low-income families and has been successful in increasing coverage by about 25% of the population since 2004.

Life Satisfaction

Key Findings

Happiness can be measured in terms of life satisfaction, the presence of positive experiences and feelings, and the absence of negative experiences and feelings. Such measures, while subjective, are a useful complement to compare the quality of life across countries.

Life satisfaction measures how people evaluate their life as a whole rather than their current feelings. It captures a reflective assessment of which life circumstances and conditions are important for subjective well-being. When asked to rate their general satisfaction with life on a scale from 0 to 10, Mexicans gave it a 6.9 grade, higher than the OECD average of 6.7.

There is little difference in life satisfaction levels between men and women across OECD countries. This is true in Mexico, where men gave their life a 6.9 grade and women 6.8. Social status does, however, strongly influence subjective well-being. Whereas the bottom 20% of the Mexican population have a life satisfaction level of 6.3, this score reaches 7.8 for the top 20%.

Happiness, or subjective well-being, is also defined as the presence of positive experiences and feelings, and/or the absence of negative experiences and feelings. In Mexico 85% of people reported having more positive experiences in an average day (feelings of rest, pride in accomplishment, enjoyment, etc) than negative ones (pain, worry, sadness, boredom, etc). This figure is higher than the OECD average of 80%, and makes Mexico one of the happiest countries in the OECD.

Safety

Key Findings

Personal security is a core element for the well-being of individuals, and largely reflects the risks of people being physically assaulted or falling victim to other types of crime. Across the OECD, assault rates have generally declined in the past five years. In Mexico, 11% of people reported falling victim to assault over the previous 12 months, much higher than the OECD average of 4.0%. There is little difference between men and women in assault rates, at less than 2%.

The homicide rate (the number of murders per 100,000 inhabitants) is a more reliable measure of a country's safety level because, unlike other crimes, murders are usually always reported to the police. According to the latest OECD data, Mexico's homicide rate has increased from 7 in 2002 to 19, much higher than the OECD average of 2.1 and the highest in the OECD. In Mexico, men are far more likely to be murder victims than women, as the homicide rate for men is 34.7 compared with 3.8 for women.

Fear of crime is another important indicator as it can constrain behaviour, restrict freedom and threaten the foundation of communities. Despite a general reduction in assault rates in the past five years, in many OECD countries feelings of security have declined. In Mexico, 72% of people feel safe walking alone at night, slightly higher than the OECD average of 67%. While men are at a greater risk of being victims of assaults and violent crimes, women report lower feelings of security than men. This has been explained by a greater fear of sexual attacks, the feeling they must also protect their children and their concern that they may be seen as partially responsible.

Social status also has an impact on victimisation rates and perception of security. People with higher income and higher education usually report higher feelings of security and face lower risks of crime. This can be explained by the fact they can afford better security and are less exposed to criminal activity such as youth gangs or drug smuggling. In Mexico nevertheless, the assault rate is 16.7% higher for the top 20% than for the bottom 20% of the population.

Work-Life Balance

Key Findings

Finding a suitable balance between work and life is a challenge for all workers, especially working parents. Some couples would like to have (more) children, but do not see how they could afford to stop working. Other parents are happy with the number of children in their family, but would like to work more. This is a challenge to governments because if parents cannot achieve their desired work/life balance, not only is their welfare lowered but so is development in the country.

People spend one-tenth to one-fifth of their time on unpaid work. The distribution of tasks within the family is still influenced by gender roles: men are more likely to spend more hours in paid work, while women spend longer on unpaid domestic work. Men in Mexico, spend 113 minutes per day cooking, cleaning or caring, lower than the OECD average of 131 minutes and less than a third of the time spent by Mexican women who devote 373 minutes per day on average on domestic work.

Another important aspect of work-life balance is the amount of time a person spends at work. Evidence suggests that long work hours may impair personal health, jeopardize safety and increase stress. People in Mexico work 1 866 hours a year, higher than the OECD average of 1 749 hours. The share of employees working more than 50 hours per week is not very large across OECD countries. In Mexico, nearly 29% of employees work very long hours, one of the highest levels in the OECD where the average is 9%. Overall, men spend more hours in paid work: in Mexico 35% of men work very long hours, compared with 18% for women.

Better Policies for Better Lives

More public support to families with children is needed

Mexico could strengthen its policies to enhance the well-being of families and children. Public support in family benefits and services are key for mobilising female employment, reducing poverty risks, promoting child development and improving gender equity.

Apart from Israel, Mexico has the highest child poverty rate in the OECD. More than 1 in 4 Mexican children lived in poor households in 2008 (25.8%); well above the OECD average of 1 in 8 (12.7%) children. In the early 2000s, child poverty rates fell noticeably in Mexico, in part due to an expansion of social programmes such as Oportunidades.

Child-related leave entitlements are limited. Maternity leave, although paid at 100% of last earnings, lasts just 12 weeks and only covers women in formal employment. No other form of parental leave, including for fathers, is available. Efforts to increase childcare (Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras) and pre-school enrolment rates (by implementing compulsory

pre-school education) have translated into higher participation rates. But more can be done, childcare enrolment rates among under-3's remain considerably low (6% compared with an OECD average of 31%), and access to high quality and affordable care is central for facilitating parental employment.

Gender gaps in paid and unpaid work in Mexico are among the largest in the OECD area. Female employment rates, though modestly increasing, are the lowest in the OECD after Turkey (43% of Mexican women are in paid work compared to an OECD average of 60%). At home, Mexican women spend 4 hours per day more on unpaid work than men. Gender roles constitute a barrier to women's and Mexico's economic opportunities.

**FORO ECONÓMICO INTERNACIONAL
SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
31 de Mayo de 2013**

2013 INTERNATIONAL ECONOMIC FORUM LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

Paris, 31 May

EMPODERAMIENTO DEL ESPÍRITU EMPRESARIAL PARA LA COMPETITIVIDAD - FOMENTAR EL DESARROLLO DE LAS PYME EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE -

Viernes 31 de mayo, 2013
Centro de Conferencias Pierre Mendes France
Ministerio de Economía y Finanzas, París

08:00 – 08:45 Registro y café

Apertura

09:00 -09:45 Comentarios de Apertura

Pierre Moscovici, Ministro de Economía y Finanzas, Francia*
Angel Gurría, Secretario General, Organización para la
Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
Luis Alberto Moreno, Presidente, Banco Interamericano de
Desarrollo (BID)

Sesión 1: Habilitación del Medio Ambiente para el Crecimiento y la Productividad: :la perspectiva macroeconómica

09:45 -11:00 *¿Cómo el crecimiento de la región se proyecta para el 2012 comparado con los países de la OCDE, así como otras economías y regiones emergentes? ¿Qué lecciones se pueden extraer de estas comparaciones para la definición de políticas prioritarias? ¿Cómo las perspectivas globales afectan el panorama de la región económica?*

Panel de Discusión

Angel Gurría, Secretario General, Organización para la
Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
Luis Alberto Moreno, Presidente, Banco Interamericano de
Desarrollo (BID)
Pierre Moscovici, Ministro de Economía, Finanzas y
Comercio, Francia *

Mauricio Cárdenas Santa María, Ministro de Finanzas y
Crédito Público, Colombia *

Luis Castilla, Ministro de Economía y Finanzas, Perú

Frank De Lima Gerich, Ministro de Economía y Finanzas,
Panamá

Felipe Larraín, Minsitro de Finanzas, Chile

José Antonio Meade Kuribreña, Secretario de Relaciones Exteriores, México

Moderador: Mike Reid, The Economist

11:00 – 11:30 Receso

Sesión 2: Competencia en Mercados Globales

11:30 – 13:00 *¿Cómo las empresas de la región y en particular, las PYMES pueden ser mejor integradas en la Cadena de Valor Agregado?, ¿Cómo las PYMES aumentan sus competencias en una economía más interrelacionada?, ¿Cómo se puede hacer frente al desafío de los efectos distributivos y los efectos indirectos sobre las economías domésticas?, ¿Qué experiencias sobre políticas exitosas de integración de países de Latinoamérica en las Cadenas de Valor Globales pueden ser compartidas, y qué podemos aprender de ellas?*

Panel de discusión

Mario Cimoli, Jefe de la División de Producción, Productividad y Administración, CELAC

Gabriel André Dúque Mildenberg, Vice- Ministro de Comercio, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Colombia

Anabel Gonzalez, Ministro de Comercio, Costa Rica *

Idelfonso Guajardo Villareal, Secretario de Economía, México

Juan Temístocles Montas, Ministro de Economía, Plan, y Desarrollo, República Dominicana

Mario Pezzini, Director, Centro de Desarrollo de la OCDE

Moderador: Braulio Moro, Solicitud de información (RFI)

Sesión de preguntas y respuestas

13:00 – 14:30 Comida

Sesión 3: Iniciativa Privada de Financiamiento

14:30 – 16:00 *¿Cómo mejorar el acceso a financiamiento por medio de emprendedores y PYMES de la región? ¿Qué podemos aprender de los programas dirigidos por las Instituciones de Financiamiento público? ¿Qué papel juegan las políticas públicas para cerrar las asimetrías en la información y reducir la brecha de conocimiento para los empresarios de PYMES en el sector de instrumentos financieros?*

Panel de discusión

Luiano Coutinho, Presidente, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) *

Ignacio Deschamps, Jefe de Global Retail y la Banca de Negocios, BBVA

Antoni Esteveordal, Gerente de Integración y Comercio, BID

Enrique García, Presidente, Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF)

Jacques Rogozinski, Director General, NAFIN (México)

Moderador: por confirmar *

Sesión de preguntas y respuestas

Clausura

16:00 – 16:30 Discurso principal
Ricardo Martinelli, Presidente de Panamá

Mario Pezzini, Director del Centro de Desarrollo de la OCDE



2013 INTERNATIONAL ECONOMIC FORUM LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

Paris, 31 May

Información Práctica

I. ¿Cómo llegar?

La quinta edición del Foro Económico Internacional sobre Latinoamérica y el Caribe se llevará a cabo el 31 de mayo en:

*Centro de Conferencias Pierre Mendès France
Ministerio de Economía y Finanzas
Calle Bercy No. 139 - 75012 Paris*

El Metro es la forma más fácil de llegar al Ministerio. La estación más cercana es Bercy (líneas 6 y 14).

II. Acceso

La mesa de registro estará abierta desde las 8:00 de la mañana. En el Centro de Conferencias se les entregará un gafete, que deberán portar para acceder a la sala de reuniones. Se requiere presentar una identificación para la entrega del gafete.

El Foro comenzará a las 9.00 a.m. Asegúrese de llegar 15 minutos antes opera el registro..Una vez empezadas las reuniones no se permitirá la entrada al salón de sesiones.

III. Idiomas de Trabajo

Francés, español e inglés, con interpretación simultánea.

ORADORES

- Ricardo Martinelli – Presidente de la República de Panamá
- Luis Castilla – Ministro de Economía y Finanzas, Perú
- Mario Cimoli – Jefe de la División de Producción, Productividad y Gerencia, UN ECLAC
- Frank De Lima Gercich – Ministro de Economía y Finanzas, Panama
- Ignacio Deschamps – Jefe de Ventas Globales y Banca de Negocios, BBVA
- Gabriel André Duque Mildenberg – Vice-Ministro de Comercio de Colombia, Colombia
- Antoni Estevadeordal - Manager de Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo (IDB)
- Enrique García - Presidente Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF)
- Anabel González - Ministro de Comercio, Costa Rica
- •Ildfonso Guajardo Villarreal – Secretario de Economía, México
- Angel Gurría - Secretario General, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)
- Felipe Larraín – Ministro de Finanzas, Chile
- Juan Temístocles Montas – Ministro de Economía, Planeación, y Desarrollo, Republica Dominicana.
- Luis Alberto Moreno - Presidente, Banco Interamericano de Desarrollo (IDB)
- Mario Pezzini - Director, Centro de Desarrollo de la OCDE
- Jacques Rogozinski - Director General, NAFIN (México)

**REPLANTEAR LAS REFORMAS CÓMO AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PUEDE ESCAPAR DEL MENOR CRECIMIENTO MUNDIAL
COORDINADO POR ANDREW POWELL**

**INFORME MACROECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE
2013**

Banco Interamericano de Desarrollo

Marzo de 2013

CAPÍTULO 1

RESUMEN EJECUTIVO

Las proyecciones del crecimiento global han disminuido desde el año pasado y el crecimiento podría verse menguado por debajo de su potencial durante muchos años. En comparación con los vientos de cola antes de la Gran Recesión de 2008–09, el crecimiento en América Latina y el Caribe en los próximos años podría verse reducido por los vientos de frente provenientes de los cuatro principales bloques económicos mundiales. En el próximo lustro, el crecimiento global podría ser un 0.5% inferior al del periodo de la Gran Moderación (2003–2007), a medida que las economías avanzadas introducen ajustes para mantener la sostenibilidad fiscal y China disminuye su crecimiento y busca progresivamente un nuevo equilibrio. Por otra parte, debido a los límites del margen de maniobra monetario y fiscal en los países desarrollados, cualquier choque negativo podría ser persistente, lo cual aumentaría el riesgo de que el mundo se encuentre en las puertas de una Gran Supresión.

Un menor crecimiento global, con todos los demás factores iguales, implicará un menor crecimiento en América Latina y el Caribe. Es probable que el crecimiento en el periodo 2013–17 sea casi un punto porcentual menor que el de 2003–07. Las proyecciones apuntan a precios reales más bajos de los productos primarios, a peores términos de intercambio y a un menor crecimiento del consumo privado. Y, para mantener un equilibrio de las cuentas externas, es posible que se esté perfilando un ajuste aún más fuerte de las importaciones. Un menor crecimiento también podría verse acompañado de una brusca caída de la tasa de crecimiento de las inversiones. Y sin suficientes inversiones, la región será incapaz de cerrar sus profundas brechas de infraestructura. De hecho, si el stock relativamente pobre de infraestructuras es una barrera para el crecimiento, como se afirma en el capítulo 7 de este informe, el crecimiento en la región podría ser incluso inferior al proyectado.

Al mismo tiempo, los evidentes límites al uso potencial de medidas de política monetaria y fiscal en la región plantean otra restricción. Los balances fiscales se han deteriorado a lo largo del último año y siguen siendo considerablemente inferiores a los niveles de antes de la Gran Recesión. Como se analiza en el Capítulo 4, existe el peligro de que aquello que fue concebido como una política contracíclica exitosa ahora sea considerado sencillamente expansivo, dado que la mayoría de los países han optado por no reducir los gastos

primarios, incluso después de que se hayan cerrado las brechas del producto. Comparado con el periodo anterior a la Gran Recesión, el margen para una intervención de la política monetaria ha disminuido y las perspectivas de un menor crecimiento sostenido marcan un límite a lo que puede lograr la política monetaria. Además, las fuertes medidas fiscales expansivas desgastarían la credibilidad fiscal y reducirían el espacio fiscal, un elemento crucial en caso de otra perturbación negativa. Estos problemas son más agudos en aquellos países donde, según las proyecciones, los ingresos fiscales dependientes de los precios de los productos primarios disminuirán significativamente en el mediano plazo, y donde la incertidumbre sobre los ingresos en el futuro exige una mayor prudencia. Las políticas fiscales expansivas inadecuadas también acentuarían las presiones de apreciación sobre los tipos de cambio, lo cual, debido a los fuertes entradas de capital, acentuaría el actual dilema de la política monetaria. Una combinación óptima de políticas probablemente incluiría una política fiscal más austera y una política monetaria menos estricta para resistir las presiones de apreciación del tipo de cambio, suponiendo que las presiones inflacionarias siguieran bajo control.

Sin embargo, dicha combinación de políticas no estimulará por sí sola el crecimiento, ni tampoco cabría esperar que lo hiciera. Más bien, los países deberían contemplar futuras reformas estructurales para mejorar las perspectivas económicas y escapar del menguante crecimiento global. Un análisis del estado actual de las reformas en la región, en el Capítulo 5, señala que a pesar de ciertos progresos, que incluyen las reformas financieras que han hecho a la región más resistente a perturbaciones, todavía hay margen considerable para otras iniciativas. Por otro lado, las estimaciones sobre el impacto en el crecimiento que tendrían las ganancias de productividad que se lograrían si se redujera la mala asignación de los recursos productivos, son considerables. A lo largo de un periodo de diez años, si el país medio de la región pudiera implementar reformas para disminuir la mala asignación de los recursos productivos a los niveles prevalentes en los Estados Unidos, generaría al menos un 1% adicional en el crecimiento anual como resultado de una mayor productividad a lo largo de la década, y, probablemente, bastante más.

¿Dónde debería la región centrar sus esfuerzos de reformas? El BID ha llevado a cabo una importante cantidad de investigaciones en los últimos años precisamente para responder a esta pregunta. Aún queda mucho por hacer para mejorar la educación, apoyar mayor competencia en los mercados, asegurar sistemas tributarios equitativos que promuevan el desarrollo, desarrollar mercados laborales que funcionen bien y establecer marcos e instituciones regulatorias que favorezcan suficientes inversiones, a la vez que estimulan un mayor ahorro para financiar esas inversiones de manera segura.²⁷

²⁷ Ver Banco Interamericano de Desarrollo (2010) para un análisis de los factores determinantes de la productividad, Banco Interamericano de Desarrollo (2013) para un análisis de los sistemas tributarios en América Latina y el Caribe y cómo éstos pueden ser reformados para promover el desarrollo, y Bassi et al (2012) y Cabrol y Székely (2012) para libros sobre el estado de la educación y sugerencias relativas a las reformas prioritarias.

Distintos países se encuentran en situaciones diferentes y, por lo tanto, podrían querer concentrarse en sectores concretos o en obstáculos específicos para el crecimiento. Si se tiene en cuenta a la región en su conjunto, ha habido progresos significativos, sobre todo en las áreas de comercio y las finanzas, pero otros sectores han quedado rezagados. Este informe se centra principalmente en las reformas del mercado laboral y en la inversión en infraestructura, aunque otros sectores siguen siendo importantes y, de hecho, tienden a interactuar unos con otros.

En el ámbito de la reforma del mercado laboral, la región ha quedado rezagada y existe una clara relación entre la mala asignación de recursos económicos, que incluye la informalidad laboral y empresarial, y una menor productividad. El Capítulo 6 propone un enfoque integral de las reformas del mercado laboral que deberían diseñarse a la medida de las instituciones de cada país. En aquellos países con una alta tasa de informalidad, las reformas pueden centrarse en este problema. La informalidad tiende a ir acompañada de una mayor proporción de empresas más pequeñas y menos eficientes, de una alta rotación de los trabajadores, de una fuerza laboral menos educada y menos entrenada, de una mayor probabilidad de prácticas ilegales y de un menor acceso al crédito, todas características que tienden a disminuir la productividad. Por lo tanto, una estrategia que se proponga disminuir la informalidad podría potencialmente arrojar grandes beneficios.

América Latina y el Caribe también sufre una brecha significativa en la cantidad y calidad de los servicios de infraestructura, con bajas inversiones en este sector. Si bien hay un debate, a la manera de una discusión sobre el huevo y la gallina, sobre si el bajo ahorro es un determinante de la baja inversión o viceversa, el Capítulo 7 señala que los países deberían trabajar en ambos frentes. Por un lado, los gobiernos podrían adoptar medidas para aumentar el ahorro doméstico de largo plazo en moneda nacional. Por otro lado, podrían mejorar los entornos regulatorio e institucional para promover más inversiones. Debido a la mayor resistencia de la región a la volatilidad macroeconómica y a las bajas tasas de interés globales, hay una clara ventana de oportunidad para aumentar el ahorro doméstico. La reforma de las pensiones, de la seguridad social y la reforma tributaria pueden tener un impacto muy importante en los niveles de ahorro y, como en el caso de los mercados laborales, estas reformas deberían diseñarse a la medida de cada país. Aunque las asociaciones público-privadas no aumentan necesariamente el total de las inversiones, puede que ofrezcan un vehículo para mejorar los marcos regulatorios o institucionales existentes. En términos más generales, se pueden introducir mejoras independientemente de que las inversiones sean públicas, privadas o una combinación de ambas. La experiencia internacional señala que el aumento del ahorro doméstico combinado con mejoras en las instituciones regulatorias es factible y podría producir importantes beneficios en términos de provisión de infraestructura y crecimiento.

La reducción de la mala asignación de recursos productivos puede tener un impacto significativo en el crecimiento. En general, gracias a las externalidades entre países, la aceleración del crecimiento en los países más grandes puede tener un impacto en la tasa de crecimiento de una región. Sin embargo, en el

caso de América Latina y el Caribe, si Brasil y México, las dos economías más grandes de la región, introdujeran reformas que lograsen estimular el crecimiento en lo que equivale a un desvío estándar de sus respectivas tasas de crecimiento promedio, las externalidades serían limitadas, y un tercer país típico de la región sólo crecería un 0.25% adicional al año como consecuencia de esas reformas. Sin embargo, si todos los países introdujeran reformas equivalentes de manera simultánea, el efecto en el conjunto de la región podría ser del orden de un 2.3% de crecimiento adicional al año. Esto es a todas luces, una estimación conservadora dada las previsiones sobre el impacto económico que tendría la disminución de la mala asignación de recursos económicos. No obstante, si todos los países experimentasen esa aceleración del crecimiento, las externalidades aumentarían el crecimiento proyectado de la región de menos de 4% a más del 6%, una cifra algo superior a la que se proyecta para el ASEAN-5.²⁸

²⁸ El grupo del ASEAN-5 está formado por Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam. El Fondo Monetario Internacional (2013) proyecta para este grupo un crecimiento de 5.5% en 2013 y de 5.7% en 2014.

CAPÍTULO 2 EL MENOR CRECIMIENTO MUNDIAL

A lo largo de 2012, el crecimiento cayó tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes, y las proyecciones para el 2013 apuntan a la baja.²⁹ En el Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2012 se partía de un supuesto relativamente optimista y se consideraban las consecuencias de determinados escenarios negativos. Los acontecimientos mostraron que, si bien se evitó una crisis financiera, el crecimiento en Europa fue débil y en China el crecimiento cayó por debajo del supuesto original, con el correspondiente efecto en los precios de los productos primarios y en el comercio. Todo ello repercutió en América Latina y el Caribe.

A diferencia del informe de 2012, este informe supone un escenario de base menos optimista, con un crecimiento global de 0,5% menos en los próximos cinco años (2013–2017) en comparación con el período la Gran Moderación (2003–2007). La duración de este lapso de menor crecimiento podría depender fundamentalmente de las políticas que se adopten en las economías desarrolladas.³⁰ Debido al poco margen de maniobra en la política monetaria y a las restricciones sobre las cuentas fiscales, cualquier choque negativo que afecte los supuestos de base podría tener efectos persistentes. Por lo tanto, si se produjeran choques negativos, existe el riesgo de que el mundo entre en un periodo de Gran Supresión.

En Estados Unidos, las últimas noticias no permiten discernir un panorama claro.³¹ El crecimiento ha menguado por el desapalancamiento del sector privado y por la incertidumbre que aún persiste sobre el marco de políticas, en especial la política fiscal.³² Persiste cierta inquietud a propósito de la solución de los problemas fiscales de mediano plazo.³³ Es probable que la política monetaria siga siendo sumamente acomodaticia durante algún tiempo, pero de todos modos es poco lo que ésta puede hacer para estimular el crecimiento.³⁴ En términos de crecimiento económico, las proyecciones apuntan a una recuperación sostenida pero con tasas de crecimiento en relación con el crecimiento potencial.³⁵ Estas proyecciones se apoyan en el supuesto de que la

²⁹ Para una comparación de las recientes Perspectivas de la economía mundial, del FMI, y el reciente informe de las Perspectivas Económicas Mundiales, del Banco Mundial, ver FMI (2012d) comparado con FMI (2012c); Banco Mundial (2013) vs. FMI (2012c), y FMI (2013) vs. FMI (2012c).

³⁰ Ver el número de octubre de 2012 de Perspectivas de la economía mundial, del FMI, para un debate (FMI 2012b).

³¹ Ver, por ejemplo, FOMC (2012) y FOMC (2013) para una valoración de las diversas señales sobre la recuperación en Estados Unidos.

³² Ver Baker, Bloom y Davis (2012) para la descripción de un índice que mide la incertidumbre de las políticas e incluye referencias sobre impactos potenciales. Ver también el debate en FMI (2012c), Recuadro 1.3.

³³ Ver, por ejemplo, “US fiscal package has limited positive credit implications”, Moody’s, 10 de enero, 2013.

³⁴ Ver el debate relativo a la eficacia de las políticas monetarias no convencionales en FOMC (2012).

³⁵ La actualización del número de enero de Perspectivas de la economía mundial prevé un crecimiento de 2.0% en Estados Unidos en 2013 y una recuperación en los años siguientes.

incertidumbre sobre las políticas se irá despejando progresivamente y de que se producirá un repunte de las inversiones. Desde luego, estas proyecciones podrían ser revisadas al alza si la incertidumbre sobre las políticas se despejara más rápidamente. Por otro lado, las dificultades para encontrar una solución adecuada de los problemas fiscales podrían entrañar una recuperación más lenta.

La situación ha mejorado considerablemente en Europa desde la publicación del último Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el crecimiento sigue siendo nulo en la periferia, con un considerable desapalancamiento del sector privado, en la medida en que los países pretenden mejorar la competitividad y la sostenibilidad fiscal.³⁶ Al mismo tiempo, las autoridades europeas han acordado una estrategia de fortalecimiento institucional que incluye un avance importante hacia una plena unión fiscal y bancaria. Los países del centro de la unión tienden a recuperarse pero su crecimiento ha menguado debido a los problemas en la periferia y a problemas estructurales.³⁷ Las expectativas son de un crecimiento casi nulo en 2013, seguido de una recuperación.³⁸ Estas proyecciones se basan en el supuesto de que los países de la periferia superen los problemas de competitividad, que los problemas fiscales se resuelvan progresivamente y que se adopte una estrategia gradual de fortalecimiento institucional dentro de la unión monetaria. Cualquier obstáculo en el camino hacia estos objetivos podría aumentar la incertidumbre y redundar en un menor crecimiento.³⁹

El crecimiento en Japón sufre el lastre de problemas estructurales y de altos niveles de deuda.⁴⁰ La política monetaria ha sido sumamente acomodaticia, con tasas de interés de corto plazo en la cota cero. Recientemente, se ha anunciado un nuevo programa de estímulos fiscales y de operaciones monetarias no convencionales. Estas políticas pueden promover el crecimiento pero también pueden aumentar la incertidumbre.⁴¹

Las proyecciones del consenso de los analistas de mercado también apuntan a un crecimiento de 2% para 2013.

³⁶ Las iniciativas del Banco Central Europeo para proporcionar liquidez antes que los demás mecanismos de ayuda a los países en Europa han sido cruciales para asegurar que la Parada Repentina del sector privado experimentada en algunos países no significara una Parada Repentina para toda la economía, lo cual requeriría ajustes aún más grandes en las cuentas corrientes, mantener más bajas las tasas de interés y mayores esfuerzos para asegurar la sostenibilidad de la deuda a más largo plazo.

³⁷ Ver Allard et al. (2012) para un interesante debate sobre los problemas estructurales en Europa.

³⁸ El número de enero de 2012 de Perspectivas de la economía mundial proyecta un -0,2% de crecimiento en la zona euro en 2013, y una recuperación posterior a 1% en 2014. Las previsiones del consenso de los analistas proyectan una media de crecimiento de 0.3% en 2013 y una recuperación algo más rápida a 1.3% en 2014. Se prevé que el crecimiento económico en Reino Unido será a 1% en 2013, muy por debajo del potencial.

³⁹ Ver Perspectivas de la economía mundial, del FMI (2012b) para un debate sobre los riesgos en Europa.

⁴⁰ Ver, por ejemplo, Berkman (2003), Callen y Ostry (2003) y Tanaka (2003), y Perspectivas de la economía mundial, del FMI (2012b), para un debate sobre Japón y los retos estructurales y macro-económicos.

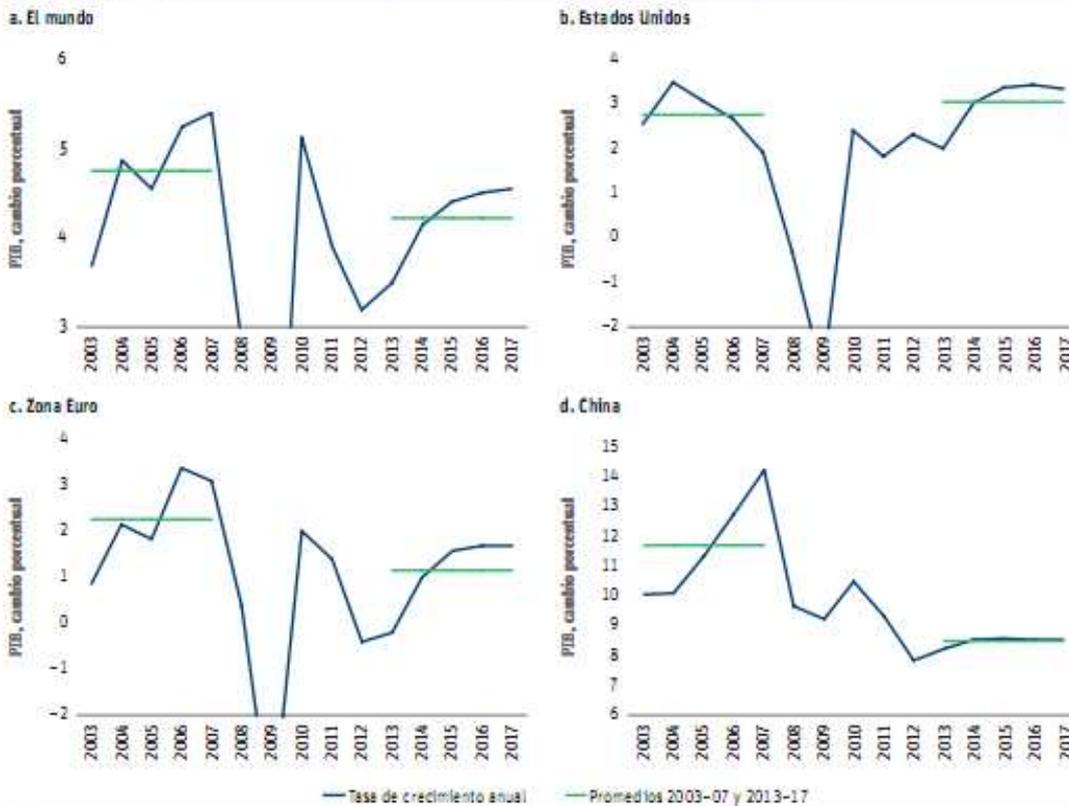
⁴¹ El número de enero de 2013 de Perspectivas de la economía mundial, del FMI (2013), proyecta un crecimiento de 1.2% en 2013 en Japón y de 0.7% en 2014. Las previsiones consensuadas son de 1% para 2013.

La economía china se ha desacelerado desde el alto crecimiento de 2010 y 2011, cercano al 10%. En el Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe del año pasado, el supuesto de base era un crecimiento de 8,5% en 2012, pero la cifra real será cercana al 7,8%. Las proyecciones actuales para la economía china oscilan entre el 7,5% —lo cual es la meta oficial de crecimiento— hasta algo más del 8%. Una visión es que la tasa de crecimiento disminuirá progresivamente hasta el objetivo oficial de 7.5%. Para los propósitos de este informe, se supone que se mantendrá una tasa de crecimiento del 8,5% hasta 2017, aunque estas proyecciones están sujetas a incertidumbre.⁴² En algún momento, la economía china probablemente se reequilibrará hacia fuentes de crecimiento más internas, mayor consumo y un menor ratio de inversión en relación con el PIB. Esto podría disminuir el impulso hacia el crecimiento global y, por otro lado, cambiar la manera en que la economía china interactúa con el resto del mundo, incluyendo a América Latina. En el Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2012, las simulaciones sugerían que un reequilibrio de este tipo traería consigo una disminución del precio de los metales.

Las tasas de crecimiento actuales y las proyectadas hasta 2017, utilizadas como proyecciones de base en este informe, están ilustradas en el Gráfico 2.1. En términos generales, estas proyecciones coinciden con las del informe sobre las Perspectivas de la economía mundial y con las del consenso de los analistas del mercado. Las mismas, prevén que el crecimiento mundial promedio en 2013–17, será aproximadamente un 0,5% menos que en el periodo 2003–2007. Según este escenario, el crecimiento será significativamente menor en Europa y China y permanecerá estable en Estados Unidos. Como se detalla en el capítulo siguiente, este patrón de menor crecimiento mundial tendrá un impacto en el crecimiento de América Latina y el Caribe. Además, los riesgos subsisten, a pesar de que, dado el punto de partida menos optimista, el balance entre los riesgos al alza versus riesgos a la baja, están más equilibrados que en el informe del año pasado.

⁴² El número de enero de 2013 de Perspectivas de la economía mundial, del FMI (2013), proyecta un crecimiento de 8.2% en 2013 y de 8.5% en 2014.

GRÁFICO 21 MENOR CRECIMIENTO MUNDIAL: PROYECCIONES DE MEDIANO PLAZO



Debido a las menores tasas de crecimiento en las economías desarrolladas, se ha despertado un interés comprensible en cómo estimular el crecimiento mediante reformas económicas. En el marco de esta amplia literatura, Blanchard y Giavazzi (2003) postulan que la desregulación de los mercados de productos y laborales podría favorecer el crecimiento. También demuestran que puede que los dos estén ligados. Bayoumi, Laxton y Pesenti (2004) estiman que el impacto cuantitativo de dichas reformas podría ser grande —concretamente, a las diferencias estructurales se podría deber más de la mitad de la brecha de ingresos entre Europa y Estados Unidos. Nicoletti, Scarpetta y Lane (2003) llegan a la conclusión de que a medida que los países de la OCDE han introducido reformas, sus resultados económicos se han vuelto, en realidad, más heterogéneos. Estas diferencias luego son analizadas para demostrar que, cuando los países se encuentran más alejados de la frontera eficiente de producción, la liberalización de los mercados tiende a tener un mayor impacto en el crecimiento, y que la velocidad más lenta de las reformas estructurales en Europa ha disminuido significativamente su trayectoria de crecimiento. Ostry, Prati y Spilimbergo (2009) analizan las reformas estructurales y los resultados económicos en los países desarrollados y en vías de desarrollo. Sostienen que las reformas reales y financieras han contribuido a aumentar el crecimiento y que, concretamente, la liberalización financiera, del comercio y del mercado agrícola son las que han tenido un mayor impacto en el crecimiento al atraer mayores inversiones directas externas y generar una mejor asignación de los recursos económicos. También descubren que la secuencia de reformas importa, tanto para el alcance del impacto en el crecimiento como para los efectos sobre la estabilidad. La liberalización del

comercio antes que el mercado financiero favorece al crecimiento y la liberalización de los sectores financieros nacionales antes que las cuentas de capital externas podría contribuir a evitar la inestabilidad financiera.

En América Latina y el Caribe se realizaron grandes esfuerzos de reformas durante los años noventa. Si bien en algunos casos el crecimiento mejoró, una mezcla de reformas inadecuadas, deficiente secuencia de las reformas y falta de viabilidad política o de capacidad institucional vinculada a reformas incompletas produjo resultados peores a los esperados en términos de crecimiento en algunos países y una mayor vulnerabilidad ante la inestabilidad económica en otros.⁴³ La experiencia condujo a lo que se denominó “fatiga de las reformas” y, en términos generales, el impulso reformador cayó en la década siguiente. Por otro lado, el Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2012 subrayó la mayor resistencia que mostró de la región frente a la crisis financiera global, lo cual se logró en parte gracias a continuas reformas en el sector financiero, incluyendo mejoras en la regulación y supervisión financiera.⁴⁴

Este informe sostiene que ha llegado el momento para reactivar el programa de reformas. Replantear las reformas requiere aprender de las lecciones del pasado y de las experiencias de otros países, diseñando reformas viables en términos de implementación y de la política de las reformas. En el proceso de reformas se deben procurar beneficios generalizados que no aumenten la vulnerabilidad (o que protejan a grupos afectados negativamente). A medida que el mundo se encamina hacia un sendero de crecimiento más bajo, será necesario encontrar maneras de fomentar el crecimiento mediante iniciativas de políticas nacionales. Sin embargo, uno de los temas que plantea este informe es la necesidad de diseñar cuidadosamente las reformas para adaptarlas a las instituciones y a la capacidad de implementación de cada país. El capítulo siguiente analiza las posibles consecuencias para América Latina y el Caribe de un menor crecimiento global y el potencial para fomentar el crecimiento mediante un programa de reformas a nivel nacional y regional. El Capítulo 4 aborda las limitaciones de la política monetaria y fiscal en el supuesto que el escenario de crecimiento menguado se prolongara en tiempo. Los capítulos restantes estudian con mayor detalle el potencial para fomentar el crecimiento a través de reformas nacionales.

⁴³ Ver Lora, (2000), (2001), (2012), Lora y Panizza (2002) y Lora, Panizza y Quispe-Agnoli (2001) sobre las medidas de las reformas, sobre sus determinantes y para un debate sobre los vínculos entre la capacidad de implementar reformas, si las reformas eran incompletas o qué podría haber conducido a una fatiga de las reformas. Ver Correa (2002) para un análisis empírico escéptico del programa de las reformas en la región en los años noventa.

⁴⁴ Ver el Capítulo 5 para un debate sobre los ámbitos en que la región ha introducido reformas después de los años noventa.

CAPÍTULO 8

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este informe parte el supuesto de que el crecimiento económico mundial permanecerá por varios años por debajo de su potencial; por ende, el crecimiento en América Latina y el Caribe será también menor.

Los balances fiscales en la región se han deteriorado durante el último año y en general, son más débiles que antes de la Gran Recesión de 2008–09. A medida que se cierran las brechas del producto, las posiciones fiscales deberían ser más restrictivas con el fin de que las políticas fiscales puedan ser consideradas como contracíclicas en lugar de expansivas. Asegurar que las políticas expansivas aplicadas durante la crisis sean revertidas durante la expansión, redundaría en ampliar el margen para la política fiscal en el futuro. Dado el momento actual del ciclo económico, una política fiscal más austera ahora incrementaría el espacio fiscal para reaccionar ante la crisis que pueda deparar el futuro. A su vez, mejorar las instituciones fiscales para asegurar que se seguirán políticas verdaderamente contracíclicas aumentaría la credibilidad en el marco de políticas, creando así un mayor margen fiscal para reaccionar ante cualquier perturbación negativa. Estos problemas son más agudos en los países donde el peso de los productos primarios en la recaudación de impuestos es mayor. Para estos países, la incertidumbre alrededor de las proyecciones de los precios de los productos primarios sugiere aun mayor prudencia en el manejo fiscal.

La brecha entre el producto observado y el producto potencial es relativamente pequeña, por lo que no se puede esperar demasiado de la política monetaria para estimular el crecimiento a mediano plazo. Teniendo en cuenta tanto las tasas de interés como otros instrumentos no convencionales, actualmente el margen de la política monetaria también es más limitado de lo que era antes de la Gran Recesión. Además, es probable que los efectos de la política monetaria —que son mayormente transitorios— no contribuyan sustancialmente al crecimiento en el contexto actual porque se espera que el crecimiento mundial permanezca por debajo de su potencial por varios años. Los regímenes de metas de inflación parecen haber ganado credibilidad. Sin embargo, este activo —sumamente valioso ante la posibilidad de una perturbación negativa y que, por lo tanto, debe ser cuidado— podría devaluarse si la inflación aumentara significativamente por encima de las metas.

La probable persistencia de importantes flujos de capitales a la región brinda soporte a los argumentos en favor de endurecer la política fiscal y de flexibilizar la política monetaria con el fin de enfrentar las presiones de apreciación sobre los tipos de cambio, siempre bajo el supuesto de que las presiones inflacionarias sigan bajo control.

Debido al menor crecimiento mundial, que probablemente se prolongará, y dado que la región ya está creciendo a niveles cercanos a su potencial, los países tal vez quieran enfocarse en implementar reformas estructurales para fomentar el crecimiento. Los ejercicios de simulación sugieren que disminuir la

mala asignación de recursos podría tener un importante impacto en el crecimiento. Según los cálculos, las reformas que disminuyeran el nivel actual de mala asignación de recursos en el país medio de la región hasta el nivel de Estados Unidos, a lo largo de diez años, podrían aportar cerca de un 1% adicional de crecimiento al año, como mínimo.

Los países en la región se encuentran en posiciones bastante diferentes en relación con las trabas estructurales al crecimiento y, por lo tanto, quizá deban enfocarse en diferentes áreas de reformas. Considerando la región en su conjunto, las reformas en el comercio y las finanzas han avanzado adecuadamente, pero otros sectores están retrasados. Desde luego, aún queda mucho trabajo para mejorar la educación, la competencia en los mercados de productos, los sistemas tributarios, el ahorro y la inversión internos y el funcionamiento de los mercados laborales. El BID trabaja actualmente en muchos de estas áreas. Concretamente, la edición 2013 del informe insignia de Desarrollo en las Américas del BID se enfoca en los sistemas tributarios como instrumento para el desarrollo. Este informe macroeconómico se centra en los dos últimos temas, el ahorro y la inversión, sobre todo en materia de infraestructura y reformas del mercado laboral.

Los mercados laborales varían considerablemente en la región, aunque varios países sufren de altas tasas de informalidad. La alta informalidad suele asociarse con un bajo nivel de educación y formación de los trabajadores, una alta movilidad de los trabajadores entre las empresas, un tamaño pequeño de las empresas, un acceso deficiente al crédito y comportamientos ilegales de las empresas. Estos rasgos suelen asociarse con baja productividad. Si bien las reformas planificadas debieran ser el resultado de un diagnóstico global y estar hechas a la medida de cada país para reflejar sus circunstancias e instituciones, los países con altas tasas de informalidad deberían considerar reformas para resolver este grave problema de mala asignación de recursos. En algunos casos, los altos costos del empleo en el sector formal y los subsidios implícitos en la economía informal, relacionados a la modalidad de financiación de los programas de protección social y otros, podrían, en realidad, proporcionar incentivos que aumenten la informalidad. Los países deberían pensar en reformas para encontrar otras maneras de financiar estos valiosos programas o reconfigurarlos de otra manera.

El ahorro interno ha sido muy bajo en América Latina y el Caribe. El país con el nivel de ahorro interno más alto en la región aún no alcanza el nivel más bajo de los países de Asia Emergente. Si bien la causalidad puede funcionar en ambos sentidos, es probable que el bajo ahorro interno sea uno de los factores que explican los bajos niveles de inversión, sobre todo en infraestructura, que demanda financiamiento a largo plazo en moneda local. Como se señalaba en el Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2012, la región ha aumentado considerablemente su resistencia ante la inestabilidad económica gracias a sistemas financieros más sólidos y a mejores regulaciones financieras. Actualmente, hay una ventana de oportunidad para aumentar los niveles del ahorro interno. Los países deberían pensar en reformas de los sistemas de pensiones y de seguridad social, así como en otras reformas de los sistemas financieros para aumentar el ahorro de largo

plazo en moneda local. Además, el hecho de disminuir los niveles de informalidad y aumentar la base impositiva y la proporción de población que interactúa con el sistema financiero formal, también debería producir beneficios en este sentido. Si el ahorro interno aumenta y mejoran los marcos regulatorios e institucionales que regulan la inversión en infraestructura, puede que la región sea capaz de reducir las importantes brechas de infraestructura existentes e impulsar el crecimiento económico.

Este informe sostiene que aún hay un margen considerable para reformar, y que el retorno potencial en términos de crecimiento para los países que quieran impulsar una nueva ola de reformas hechas a la medida de sus necesidades, es alto. Sin embargo, hay un beneficio adicional generado por el esfuerzo regional de reformas. Si bien las externalidades regionales que resultarían de las reformas en las dos economías más grandes de la región, Brasil y México, son relativamente modestas, si todos los países implementaran reformas al mismo tiempo, las externalidades regionales serían considerables. Como ya se ha mencionado, si el país medio de la región implementara reformas a lo largo de una década para disminuir la mala asignación de recursos al nivel actual de Estados Unidos, una estimación muy conservadora prevé un aumento del crecimiento de cerca de 1% al año. Si todos los países de la región realizaran un esfuerzo de reformas similar, el crecimiento regional aumentaría en más del doble, alrededor del 2,3%. Esto aumentaría el crecimiento en la región desde menos de 4% al año hasta más de 6% en los próximos años.

PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE AMÉRICA LATINA 2013.⁴⁵

POLÍTICAS DE PYMES PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL

OCDE/CEPAL

2012

RESUMEN EJECUTIVO

En el corto plazo, América Latina crecerá a tasas relativamente altas y tiene margen para actuar contracíclicamente en caso que fuese necesario. Sin embargo, la región enfrenta un escenario de mediano plazo complejo. La menor demanda externa pondrá al descubierto las limitaciones del actual patrón de crecimiento basado en la escasa incorporación de valor agregado y la exportación de recursos naturales en muchos países de la región. Los gobiernos latinoamericanos deben tomar ahora las medidas –consistentes con las políticas macroeconómicas de corto plazo– para fortalecer las estructuras productivas y superar los problemas de heterogeneidad estructural mediante la diversificación y la mayor incorporación de conocimiento. Las pymes latinoamericanas pueden transformarse en agentes importantes del cambio estructural y del aumento de la productividad. Un esfuerzo de esta naturaleza requiere de un cambio de enfoque en las políticas públicas hacia las pymes.

Para que estas sean efectivas, se necesita una mayor coherencia, articulación y coordinación entre las políticas de infraestructura, la provisión de servicios y las políticas sectoriales. En particular, las políticas en los ámbitos de financiamiento, competencias y formación, sistemas de innovación y difusión tecnológica, y las políticas de articulación productiva pueden ayudar a las pymes a superar sus barreras. Es necesario considerar las especificidades sectoriales, institucionales y territoriales. A su vez, su diseño debe de tomar en cuenta la heterogeneidad del conjunto de pymes en la región, ya que sus necesidades y potencial de desarrollo son muy diferentes. Para estas tareas hay que contar con instituciones capaces de liderar procesos complejos y con la flexibilidad para adaptarse a los cambiantes requerimientos del sector productivo.

Las perspectivas económicas de América Latina permanecen relativamente positivas, pero están sujetas a incertidumbre y volatilidad en el contexto externo. Después de casi una década de expansión continuada, únicamente interrumpida durante 2009, las proyecciones más recientes indican que el PIB regional crecerá 3.2% en 2012 y del 4.0% en 2013, lo que significa una desaceleración, al tiempo que se proyecta una caída de la inflación. En el corto plazo, este escenario supone un desempeño aceptable en comparación a la situación mundial y la continuidad de la estabilidad económica regional. El escenario global de base para 2012 y 2013 se caracteriza por una lenta expansión de la economía mundial, debido a los problemas fiscales, la fragilidad financiera y los altos niveles de desempleo en la zona euro.

⁴⁵ El informe completo puede consultarse en el sitio oficial de la CEPAL:
http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/48374/LEO_2013.pdf

Adicionalmente, si bien la economía de Estados Unidos crece a tasas más altas que la zona euro, la consolidación económica aún es débil y persiste el riesgo de una contracción fiscal fuerte en 2013. A este bajo crecimiento del mundo desarrollado se suma cierta desaceleración de las economías de China e India, que han sido un motor importante para el crecimiento mundial, en particular para América Latina.

En el corto plazo, los riesgos se manifestarían principalmente por la vía comercial, pero existe espacio para la aplicación de políticas fiscales y monetarias que ayuden a amortiguarlo en caso que sea necesario. Este impacto es diferente entre los países según la diversificación de sus exportaciones, tanto en términos de productos como de destinos, y el tamaño y dinamismo del mercado interno. La potencial disminución en el corto plazo de los precios internacionales de algunas materias primas afectaría a muchos países que las exportan, no solamente por el deterioro de su balanza comercial, sino también por la reducción de sus ingresos fiscales, aunque representaría un alivio para los países importadores netos de alimentos y combustibles – en especial los de Centroamérica y el Caribe. Si bien América Latina enfrenta también el riesgo de un impacto por la vía financiera en el caso que se reviertan las entradas de capitales, la región ha fortalecido sustancialmente su posición en términos de reservas internacionales que representan en promedio alrededor de un 16% del PIB. Muchos países latinoamericanos tienen niveles relativamente bajos de deuda externa, una composición poco riesgosa (en promedio para la región la deuda externa de corto plazo se situó cerca de un 15% de la deuda total) y buen acceso a líneas contingentes de liquidez internacional. Estos factores permitirían a la mayoría de los países evitar una contracción de la actividad económica por falta de financiamiento externo. Además, el buen desempeño macroeconómico y el manejo prudente de las políticas macroeconómicas en los últimos años posibilitaron construir una posición sólida. Por un lado, existe margen para la aplicación de estímulos fiscales en caso de una caída en la demanda agregada, puesto que los niveles de deuda pública son relativamente bajos (39% del PIB en promedio), y los balances presupuestarios están, en general, bastante equilibrados (-1.8% del PIB en promedio). Por otro lado, desde la perspectiva de política monetaria, las expectativas de inflación se mantienen bien ancladas y los riesgos de sobrecalentamiento parecen controlados, entre otras razones por las medidas macroprudenciales y regulatorias adoptadas por diversos países en los últimos años. Por ende, existe margen para la aplicación de una política expansiva si la situación externa lo amerita.

Sin embargo, importantes desafíos macroeconómicos pueden aminorar el ritmo de crecimiento económico en el mediano plazo y contribuir a mantener la baja productividad, la escasa diversificación productiva y la persistente heterogeneidad estructural. La resolución de los problemas estructurales en los países OCDE para superar la crisis abre un escenario de gran incertidumbre en los próximos años, porque las reformas y los cambios institucionales requeridos son en muchos casos de gran envergadura y lenta implementación. En un contexto de bajas tasas de interés en las economías más avanzadas, esta incertidumbre puede generar una alta volatilidad de los flujos de capitales y los precios de las materias primas, con posibles

fluctuaciones en los tipos de cambio. Esto puede dañar la competitividad de ciertos sectores transables en la región, obstaculizar la diversificación productiva y condicionar la capacidad de crecimiento futuro. Un incremento de las entradas de capitales en la región, como el que se registra en los últimos años, puede generar aumentos insostenibles del precio de algunos activos o una expansión excesiva del crédito, provocando desequilibrios macroeconómicos con repercusiones significativas para el crecimiento económico. En caso de una moderación en los precios de materias primas por un enlentecimiento y cambio en la composición del crecimiento asiático, este escenario externo puede disminuir el espacio macroeconómico disponible para financiar algunas medidas que permitan superar las debilidades estructurales de las economías latinoamericanas, por ejemplo mediante inversiones en infraestructuras que aumenten la competitividad de todo el sector transable. Lo anterior pondría al descubierto las limitaciones de la estructura productiva y el actual patrón de crecimiento basado en muchos países en la exportación de recursos naturales, así como la debilidad por incorporar más valor agregado.

Por lo tanto, es necesario asegurar la coherencia entre las políticas de estabilización de corto plazo y las medidas estructurales para aumentar el crecimiento potencial. Una mayor integración regional constituye una respuesta efectiva al menor dinamismo de la demanda de los países desarrollados. Además, permitiría desarrollar ventajas prudenciales dinámicas en sectores y actividades no tradicionales y aumentar la diversificación exportadora. Frente a los riesgos de apreciación cambiaria y la volatilidad de los precios de las materias primas, la política económica cuenta con diferentes herramientas – incluidas las intervenciones cambiarias y regulaciones macroprudenciales, así la política fiscal – que pueden aumentar la competitividad del resto del sector transable, según las causas y características de las apreciaciones. A su vez, se puede promover inversiones en infraestructuras, innovación y capital humano que favorezcan la transformación y diversificación productiva. Instituciones e instrumentos fiscales, como los fondos de estabilización y las reglas fiscales, pueden ser útiles en amortiguar las fluctuaciones cambiarias así como generar el espacio fiscal sostenible para las inversiones adicionales que ayuden a la competitividad.

Para mantener y consolidar los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad de los últimos años hay que incrementar el nivel de crecimiento potencial y hacerlo más inclusivo. La mayoría de los países latinoamericanos han logrado combinar las tasas más altas de crecimiento económico de los últimos años con una reducción en la pobreza y la desigualdad, gracias a más y mejores políticas sociales y el incremento de los salarios gracias a mercados laborales dinámicos. Estos avances son importantes, particularmente considerando que a nivel mundial la tendencia ha sido un incremento en la desigualdad, pero los desafíos siguen siendo grandes para la región. La región sigue siendo de las más desiguales del mundo y un 31% de la población continúa siendo pobre. Por lo tanto, se requiere aumentar los niveles de crecimiento y hacerlo más inclusivo. Para cambiar el patrón de crecimiento en esta dirección, los gobiernos de la región requieren invertir más en educación para incrementar las capacidades y ampliar las oportunidades, infraestructura para aumentar la competitividad, innovación para facilitar la incorporación de

conocimiento, y en general mejorar las regulaciones y el clima de negocios. Las prioridades de reforma varían país por país, pero el reto de lograr niveles de crecimiento más altos e inclusivos es común a casi todos.

En este contexto, las pymes representan actores claves para incrementar el crecimiento potencial de América Latina. Estas empresas se caracterizan por una gran heterogeneidad en su acceso a mercados, tecnologías y capital humano, así como su vinculación con otras empresas, factores que afectan su productividad, capacidad de exportación y potencial de crecimiento. Por un lado, constituyen un componente fundamental del entramado productivo en la región: representan alrededor de 99% del total de empresas y dan empleo a cerca de 67% del total de trabajadores. Por otro lado, su contribución al PIB es relativamente baja, lo que revela deficiencias en los niveles de productividad de las mismas. Por ejemplo, las empresas grandes en la región tienen niveles de productividad hasta 33 veces la productividad de las microempresas y hasta seis para las pequeñas, mientras que en los países OCDE estas cifras oscilan entre un 1.3 y 2.4 veces. Mientras que solamente cerca de 10% de las pymes latinoamericanas exportan parte de su producción, en Europa la fracción de pymes exportadoras asciende al menos a 40% del total. Las pymes en América Latina forman un conjunto muy heterogéneo, que varía desde las microempresas de autoempleo en situación de informalidad hasta la empresa innovadora con alta eficiencia y capacidad de exportación. Con la aplicación de políticas coherentes y coordinadas, las pymes podrían ser agentes del cambio estructural a través de su contribución al aumento de la productividad. Esto permitiría complementar las economías de escala de las grandes empresas, favoreciendo la creación de aglomeraciones productivas, y contribuyendo a la inclusión social aumentando los ingresos de las microempresas y reduciendo su vulnerabilidad. Lo anterior significaría superar varias de las debilidades estructurales de las economías latinoamericanas, puesto que las pymes son componentes claves, pero débiles de la misma.

Las políticas públicas deben facilitar el desarrollo de las pymes y eliminar las barreras a las que se enfrentan, lo que permitiría cerrar las brechas con otras empresas, con el objetivo de que actúen como agentes del cambio estructural. Para lograrlo, las políticas de pymes deben considerar cuatro factores relevantes. En primer lugar, más que su dimensión, un problema frecuente de estas empresas es su aislamiento, que las deja imposibilitadas de añadir en su producción la escala y especialización necesarias. Por esto, a menudo las políticas son más efectivas cuando se enfocan sobre el aglomerado o la cadena productiva en su conjunto del que las pymes forman parte. La heterogeneidad de las pymes implica que las políticas deben calibrar su intervención al tipo de empresa, diferenciando entre las necesidades de política que puedan tener, por ejemplo, las microempresas que operan en el mercado local o un aglomerado incipiente de empresas competitivas y exportadoras. No existe una receta común y las intervenciones deben ser específicas a la cadena productiva, aglomerado o región. En segundo lugar, dadas las importantes interacciones y complementariedades entre políticas, se requiere de una coordinación significativa entre políticas sectoriales, así como políticas de infraestructura y provisión de servicios para poder resolver los cuellos de botella relevantes para el desarrollo productivo de las pymes y su entorno. En

tercer lugar, combinada con esta mayor coordinación horizontal, también es necesaria una mayor coordinación vertical, por el papel que juegan los actores locales y regionales en las políticas de apoyo a aglomerados y cadenas productivas a nivel subnacional. Por último, considerando su extenso período de maduración, las políticas deben ser específicas, con objetivos claros y sostenidos en el tiempo. Más que intensivas en recursos financieros, estas políticas deben proveer insumos y servicios específicos y contar con mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan corregirlas y perfeccionarlas.

Se necesita una mejor articulación entre los actores económicos e incrementar la eficacia y eficiencia de las instituciones de apoyo para aumentar la productividad y la competitividad de las pymes en la región. La creación de espacios de cooperación entre firmas estimula la generación de ventajas competitivas y externalidades que contribuyen a consolidar y dinamizar los procesos de modernización empresarial. En un contexto de restricciones financieras que limitan el margen de acción de las políticas públicas y la necesidad de inversiones, muchas veces por encima de la capacidad de una empresa individual, la incorporación de acciones asociativas en los esquemas de fomento a las pymes ofrece una oportunidad para reducir costos operativos de los programas. Esto permite compartir el costo fijo de las actividades de apoyo entre un número mayor de beneficiarios, y aumentar así la eficiencia y cobertura.

Estas iniciativas deben tener un plan de negocios predecible en el tiempo, lo que precisa de un marco regulatorio que incluya un sistema de seguimiento con un conjunto de normas, en un ambiente macroeconómico propicio. A partir de las experiencias exitosas en la región y en los países de la OCDE es posible identificar un conjunto de condiciones básicas asociadas a un buen desempeño y la aplicación efectiva de los mecanismos de articulación productiva: i) integración de estos a los mecanismos de política industrial y de innovación, y a la estrategia nacional de desarrollo; ii) descentralización operativa de los instrumentos para mejorar el acceso de los beneficiarios en todas las áreas geográficas de los países; y iii) voluntad de todos los actores, en especial de los del sector público, para poner en marcha procesos participativos para definir planes de acción consensuados con metas de corto, mediano y largo plazo. Los principales objetivos de los programas asociativos de apoyo a pymes se orientan a la difusión de información sobre mercados y tecnologías, la adopción de nuevas técnicas y tecnologías, la búsqueda y el desarrollo de procesos de intercambio y complementación de recursos, conocimientos y habilidades, así como consolidación de una base de confianza que facilite instancias de encuentro y diálogo entre los actores. Algunas de las formas más populares de articulación productiva en la región son las redes de empresas, los clusters, y programas que incorporan aspectos competitivos de los territorios.

La integración de los aglomerados productivos a cadenas globales de valor (CGV) presenta oportunidades como desafíos a las pymes y su entorno productivo en la región. La estructura productiva internacional se ha orientado en las dos últimas décadas hacia sistemas internacionales de producción

integrada. Esta segmentación del proceso productivo permite abrir a las pymes de la región nuevas oportunidades de acceso a mercados, en particular a aquellas que operan en mercados internos pequeños. La integración de los clusters y redes de empresas a cadenas globales de valor puede contribuir a diversificar exportaciones, generar nuevos empleos y adquirir capacidades tecnológicas adicionales de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, fortaleciendo así la competitividad. Sin embargo, sus efectos distributivos y de derrames sobre las economías internas no son iguales en todos los casos. La posibilidad de las pymes de beneficiarse de una mejora (upgrading) en el producto, proceso de producción, o función dentro de la cadena depende de factores tales como la gobernanza de esta y las características específicas del sector. A pesar de los retos que estas estrategias presentan, los gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas transnacionales de la región están expandiendo sus actividades y sus programas para apoyar la inserción de las pymes de la región en CGV a través de diversas políticas. Entre estas se encuentran, por ejemplo, los programas de desarrollo de proveedores, el mejor acceso a información sobre mercados externos y cadenas existentes en el país, así como programas de capacitación en las universidades y empresas para brindar competencias específicas requeridas en las distintas etapas de producción al interior de la cadena.

Las consideraciones anteriores definen las principales características de un marco de políticas para las pymes que combina elementos de las políticas industriales y de desarrollo regional, pero existen también sinergias con otras áreas de políticas. Tres terrenos de intervención son especialmente útiles para resolver los cuellos de botella para el desarrollo de las pymes en América Latina: el acceso al financiamiento, las políticas de innovación y tecnológicas, en particular el acceso a tecnologías de la información y comunicación (TIC), así como el desarrollo de competencias y capital humano.

El acceso al financiamiento es una de las principales barreras que enfrentan las pymes para su desarrollo. Sólo cerca de 12% del crédito total en la región se destina a las pymes, en contraste con los países de la OCDE, donde reciben 25%. Una de cada tres pequeñas empresas en América Latina identifican el acceso al financiamiento como una restricción seria. Las pymes están también en desventaja frente a las grandes empresas en cuanto al costo de financiamiento bancario a largo plazo, pues obtienen tasas de interés mucho más altas, que en ocasiones duplican el costo de capital de las empresas de mayor tamaño en varios países. Esta diferencia es atribuible, en parte, a la transición del modelo de crédito en la región, que ha pasado de un esquema de banca relacional a otro de banca multiservicio. La transición no provocó una caída del margen de interés neto en América Latina (8.6%), que continúa siendo considerablemente mayor que en la OCDE (2.7%). Esto indica problemas en la estructura financiera y el grado de competencia. Otros elementos, como la persistente asimetría de información entre el sector financiero y las pymes, así como la carencia de colateral, señalan la necesidad de diseñar instrumentos que provean soluciones innovadoras a los requerimientos de las empresas según su sector de actividad, su etapa de desarrollo y su potencial estratégico.

Para suplir el escaso crédito de largo plazo de los bancos comerciales, las instituciones financieras públicas están incrementando su apoyo a través de varios instrumentos tales como la provisión de garantías, líneas de crédito a largo plazo y otros adaptados a las necesidades de las pymes. Estas instituciones financieras tienen una amplia participación en los sistemas bancarios de América Latina, que abarca 23% (USD 600 000 millones) de los saldos totales de la cartera de créditos, gracias a un crecimiento sostenido del 15% anual entre 2000 y 2009. Esto les ha permitido incrementar también considerablemente la cobertura de los sistemas nacionales de garantía. Una novedad interesante es la creciente oferta por la banca de desarrollo de paquetes de servicios financieros que, además de créditos y garantías, incluyen productos como tarjetas de crédito, sistemas de transacciones electrónicas y factoraje (factoring). Estos servicios brindan beneficios específicos para las pymes, en especial para aquellas integradas a cadenas de valor, favoreciendo una mayor liquidez, mejorando su flujo de caja y reduciendo el riesgo de morosidad. Para facilitar la creación de nuevas empresas y brindar mayor acceso al crédito para empresas nacientes que encuentran dificultades por falta de un historial crediticio, los gobiernos en la región han diseñado iniciativas específicas para las distintas etapas de desarrollo de la empresa (gestación, inicio, crecimiento, consolidación). Programas como Innovar de la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) en Brasil, el Programa de Emprendedores de Nacional Financiera (NAFIN) en México y la Red Capitalistas Ángeles de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile combinan diferentes instrumentos de apoyo técnico y actores (incubadoras, capital semilla, capitalistas ángeles, y capital riesgo) para favorecer nuevas modalidades de inversión de largo plazo.

En materia de innovación, las pymes enfrentan grandes restricciones y tienen un desempeño pobre, que se agrava por las restricciones existentes en otras áreas. En parte, esto es atribuible a su menor tamaño y a las menores posibilidades de usar productivamente las tecnologías. Dado los altos riesgos asociados a las actividades de innovación, es necesario que las pymes se asocien y vinculen más con otras empresas para que puedan innovar. Las dificultades de acceso al crédito y la escasez de personal cualificado también obstaculizan la conducta innovadora de las empresas en América Latina. Además, estas tienen un bajo nivel de vinculación con los agentes de los respectivos sistemas nacionales de innovación, lo que ratifica la importancia de coordinar diferentes políticas sectoriales para aumentar la capacidad sistémica de las pymes en esta materia. Se requiere mejorar el diseño de políticas públicas que favorecen la innovación, así como la introducción y utilización de tecnología en las empresas en la región, en especial en infraestructura, inversión en laboratorios básicos, formación de recursos humanos para aprovechar y el establecimiento de programas específicos de fomento a la innovación empresarial enfocados en las pymes.

El uso más intensivo de las TIC puede ayudar a que las pymes eleven su competitividad, se inserten con menores costes en los mercados internacionales y mejoren su gestión. Sin embargo, mientras que el acceso de las pymes en América Latina a las TIC básicas como telefonía móvil y fija es similar al de las empresas grandes, persisten brechas importantes en las

tecnologías más avanzadas como poseer una página web o intranet. Por ejemplo, 49% de las empresas pequeñas tienen página web en Argentina, en comparación con 83% de las empresas grandes. La brecha es más amplia en Brasil, Chile y Colombia. El acceso a banda ancha fija en la región es fundamental para facilitar un uso eficiente y productivo de las TIC, pero su incorporación está muy por debajo de los países y regiones más desarrolladas. Hay un espacio importante para las políticas y estrategias orientadas a incrementar la infraestructura y mejorar las condiciones de accesibilidad y calidad de servicio. Aunque la mayoría de los países latinoamericanos tienen una agenda digital como parte de las políticas de difusión tecnológica, solamente en 11 se incluye un componente sobre el uso de las TIC en el sector productivo.

El rezago que tiene la región en materia de educación y competencias es otra de las principales brechas a que se enfrentan las pymes. Los bajos niveles de formación de la fuerza laboral y del empresariado, los problemas asociados con el abandono escolar y los pobres resultados alcanzados en materia de calidad, que se reflejan en las mediciones del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la OCDE (PISA), configuran una elevada barrera al desarrollo de las pymes y el aumento de su productividad. Adicionalmente, la región tiene una importante desconexión entre las competencias que demanda el sector productivo y la formación que provee el sistema educativo. En casi 37% de las empresas de la región se considera la dificultad para encontrar trabajadores bien formados como uno de sus principales obstáculos. Esta cifra es superior a la media mundial y a la de otras regiones en desarrollo.

Para superar las trabas descritas se requiere una mayor articulación entre el sistema educativo y el sector productivo. Las pymes están frente a un gran desafío relacionado con las deficiencias formativas en la región, que restringen su desarrollo y el aumento de su productividad. La recomendación clave y de carácter transversal para las políticas públicas es desarrollar y fortalecer la conexión de los sistemas educativos y de formación profesional con el sector productivo. Esto requiere de un diálogo fluido entre empresarios, trabajadores y formadores para desarrollar mecanismos que anticipen las demandas de competencias del mercado laboral. Los países de la región deben promover itinerarios formativos que combinen la presencia en las aulas con la formación en el puesto de trabajo y acompañen a los trabajadores durante su vida adulta. Fortalecer el ámbito de las “competencias blandas” en el currículo formativo es otra prioridad, incluidas competencias generales y transversales que permitan integrarse al ámbito profesional, adaptarse a las exigencias cambiantes del mercado laboral y a entornos de trabajo con mayor presencia de tecnologías. Por último, es importante establecer o fortalecer la institucionalidad y los esquemas de incentivos para que las pymes lleven a cabo acciones de formación interna del trabajador y participen más en los programas de formación provistos de forma externa. Es necesario trabajar en el establecimiento de redes de pymes para activar sinergias y aprovechar las economías de escala, el desarrollo de marcos de incentivos fiscales para la formación, y el uso de las TIC para la formación.

NUEVAS POLÍTICAS PARA PYMES SE REQUIEREN PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA.⁴⁶

Octubre de 2012

Tras casi una década de expansión continua, el ritmo de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de América Latina se desacelerará de 4.4% en 2011 a 3.2% en 2012, con proyecciones de aumento de 4% en 2013. Aunque las perspectivas permanecen relativamente positivas, están sujetas a la incertidumbre y volatilidad del contexto externo, por lo que los gobiernos de América Latina deben actuar ahora para fortalecer el crecimiento y desarrollo de la región y contrarrestar estos riesgos, señala el informe Perspectivas económicas de América Latina 2013 producido conjuntamente por el Centro de Desarrollo de la OCDE y la CEPAL.

“Ahora es el momento para que América Latina abrace el cambio estructural, aproveche las reformas ya realizadas y siga avanzando en la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento del crecimiento económico. El contexto global demanda un cambio estructural para aumentar la productividad en la región”, dijo Angel Gurría, Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el lanzamiento del informe en la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se realiza en Cádiz, España.

“Las pequeñas y medianas empresas (pymes) en América Latina pueden transformarse en agentes importantes del cambio estructural y del aumento de la productividad. Se requiere una mayor coordinación para ayudar a las pymes a superar sus obstáculos”, enfatizó.

Las pymes deben jugar un papel central en la tarea de incrementar el crecimiento potencial de América Latina y crear empleos de mayor calidad. Las pequeñas y medianas empresas representan 99% del total de firmas en la región y emplean a 67% de todos los trabajadores. Sin embargo, su contribución al PIB y su productividad total son bajas: mientras que las grandes empresas en América Latina tienen niveles de productividad seis veces más altos que los de las pymes, esa diferencia es de solo 2,4 veces en los países de la OCDE.

Un problema común para las pequeñas y medianas empresas no es tanto su tamaño como su aislamiento, el cual las hace incapaces de ampliar su producción y especializarse.

“Lo social no solo se juega en lo social. La heterogeneidad estructural y las persistentes diferencias en materia de productividad (entre y dentro de sectores y empresas) forman un núcleo duro desde el cual la desigualdad se extiende hacia toda la sociedad, agravando las brechas de capacidades y

⁴⁶Nota Publicada por la OCDE:

<http://www.oecd.org/newsroom/nuevaspoliticasparapymesserequierenparaimpulsarelcrecimientoenamericalatinasegunlaocdeylacepal.htm>

oportunidades”, destacó la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Alicia Bárcena.

“Las políticas públicas y los gobiernos, en particular, tienen un papel crucial que jugar en la definición e implementación de nuevos enfoques integrales para el desarrollo, donde la política industrial y las pequeñas y medianas empresas estén ubicadas en el centro de la agenda”, agregó.

En este sentido, se requieren nuevas políticas en el campo de las finanzas, la innovación y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), además del aumento de la formación de trabajadores y la reducción de la “brecha de capacidades”.

El acceso al financiamiento es uno de los principales obstáculos enfrentados por las pymes: solo 12% del total de créditos otorgados en la región van hacia estas empresas, comparado con el 25% en los países de la OCDE. Asimismo, 34% de los pequeños negocios en América Latina cree que el acceso al financiamiento es una grave limitación. A las pymes frecuentemente se les aplica tasas de interés mucho más altas que a las grandes empresas por parte de los bancos comerciales, que alcanzan hasta el doble en varios países.

La creciente provisión de servicios financieros por parte de los bancos de desarrollo está permitiendo progresos en el sector, destacándose el programa Innovar de la Financiadora de Estudios y Proyectos de Brasil (FINEP), el Programa de Emprendedores de la Nacional Financiera (NAFIN) de México; y la Red Capitalistas Ángeles de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile. Más programas como estos deben ser desarrollados y ampliados, dicen la CEPAL y la OCDE.

El uso más intensivo de las TIC puede ayudar a que las pymes eleven su competitividad, se inserten con menores costes en los mercados internacionales y mejoren su gestión. Más allá de los teléfonos fijos y celulares, hay aún importantes brechas entre las pequeñas y medianas empresas y las grandes firmas en el uso de tecnologías más avanzadas, como poseer sitio web o intranet y tener acceso a banda ancha.

El restringido acceso a fuerza laboral calificada es otro gran problema que afrontan las pymes. De hecho, 37% de las empresas de menor tamaño en la región creen que encontrar trabajadores bien formados es uno de sus principales obstáculos. Esta cifra es superior a la media global y a la de otras regiones en desarrollo. Los países de América Latina se beneficiarían del establecimiento o fortalecimiento de una estructura institucional y de esquemas de incentivos para que las pymes puedan capacitar a su personal.