

Síntesis

Boletín Trimestral Economía, Finanzas y Gestión Pública

CONTENIDO

Entorno macroeconómico para México
al primer trimestre de 2019 **1**

El gasto público como factor clave para
el combate a la pobreza en México **6**

Los tecnopolos, fuente de aglomeración
y distribución del crecimiento económico **14**

La globalización y la conformación
de las políticas públicas **23**

Sobre la baja y sostenida
recaudación tributaria en México **30**

Reflexiones en torno al Programa de Fortalecimiento
para la Seguridad Pública (FORTASEG) **40**

Sistema de Pensiones, desafíos para la sostenibilidad
en América Latina y México **44**

Hacia una economía digital **50**

El combate a la evasión fiscal y la doble tributación
mediante la implementación del proyecto BEPS **54**



Síntesis

Síntesis es una publicación electrónica trimestral de divulgación de información oportuna para la toma de decisiones y de utilidad para el análisis y entendimiento de fenómenos de coyuntura en materia de economía, finanzas y gestión pública y es editado por la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC).

Se pone a disposición del público en general en el portal de internet **www.asecoahuila.gob.mx** durante el mes siguiente al cierre del trimestre y se distribuye de manera electrónica entre asociaciones de profesionistas y técnicos, universidades e instituciones académicas vinculadas con áreas económicas, contables y financieras, en el sector gubernamental, así como organismos no gubernamentales de la sociedad civil.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido que aparece en este boletín, siempre que se cite su procedencia.

DIRECTORIO

C.P.C. José Armando Plata Sandoval
Auditor Superior del Estado de Coahuila

Lic. Jesús Javier González Alcázar
Auditor Especial de Desempeño

EDICIÓN

Lic. Claudia Yvette Guzmán Herrera
Lic. Mauro Alvarado Granados
M.C. Jesús Javier González Alcázar
M.C. Alberto Damián Flores Araujo
Diego Hernández Romero

REVISIÓN

M.C. Alberto Damián Flores Araujo

DISEÑO

LDG. Pablo Fuentes Ramos
Diseño Gráfico

A todos los lectores de Síntesis se les invita a enviar sus comentarios y sugerencias, las cuales son importantes para la integración de este Boletín.

***Suscríbete y recibe en tu correo el boletín trimestral
desempeno@asecoahuila.gob.mx***



síntesis_asec

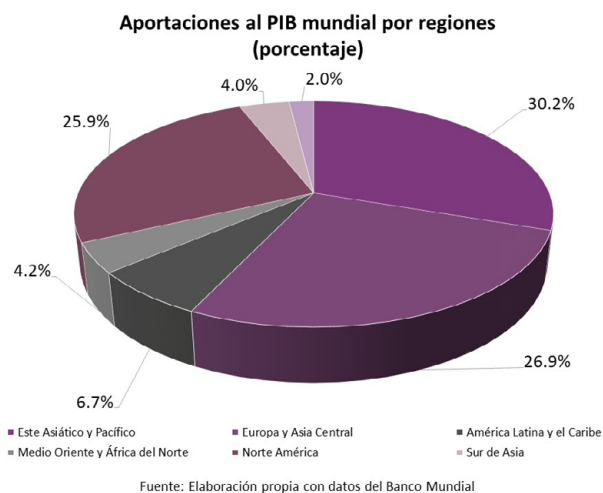


Síntesis-asec

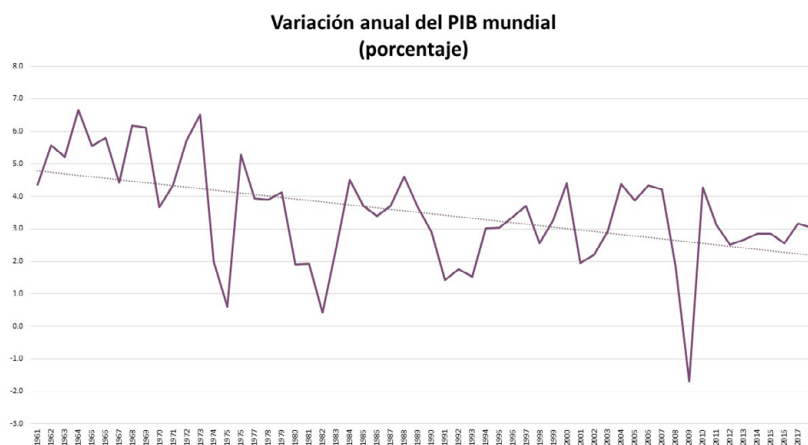
Entorno macroeconómico para México

al primer trimestre de 2019

La economía mundial está presentando una ligera recuperación después de haber terminado un 2018 con una desaceleración en la actividad económica global, parte de esta recuperación se debe al mayor dinamismo que presentaron en este primer trimestre las principales economías como lo son: Estados Unidos, Reino Unido, China y la Zona del Euro. En el 2018 el Producto Interno Bruto mundial registró una cifra de 85.8 billones de dólares, donde la región que más aportó al PIB mundial fue Asia del Este y Pacífico con un 30.2 por ciento, seguido por Europa y Asia Central con 26.9 por ciento y Norteamérica con 25.9 por ciento.

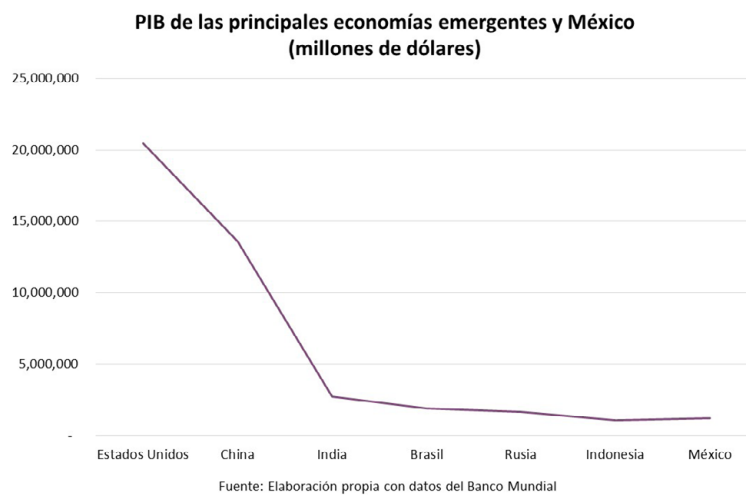


En cuanto a la variación anual del PIB mundial se puede ver que ha mostrado un ligero repunte en los últimos años, sin embargo, el comportamiento de esta variable es susceptible a las recientes tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, por lo que pueden generar un efecto multiplicador en las demás regiones del mundo, de igual manera, existe incertidumbre en cuanto al comportamiento de los mercados financieros internacionales así como a los riesgos políticos que se han suscitado principalmente entre Estados Unidos, Medio Oriente y Corea del Norte.

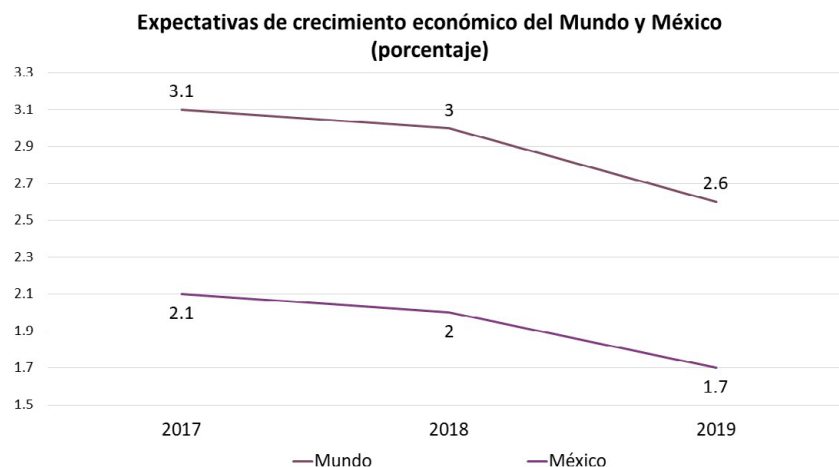


Por otro lado, las economías emergentes representan un papel muy importante en el desempeño de la economía mundial, tal es el caso de China ya que el crecimiento económico del gigante asiático ha mostrado señales de estabilización a lo largo de 2018, por lo que las medidas adoptadas a lo largo de este primer trimestre del año han logrado hacer que el PIB chino tenga un repunte en los próximos meses y que este se extienda a las principales economías emergentes.

Según el Banco Mundial las principales economías emergentes son: China, India, Brasil, Rusia e Indonesia, como se puede observar en la siguiente gráfica el PIB de estas economías es muy representativo en la actividad económica mundial, siendo China quien encabeza a este grupo de países, de igual forma se puede observar que la aportación de México al PIB mundial es muy importante la cual en conjunto con Brasil son las principales potencias en América Latina.

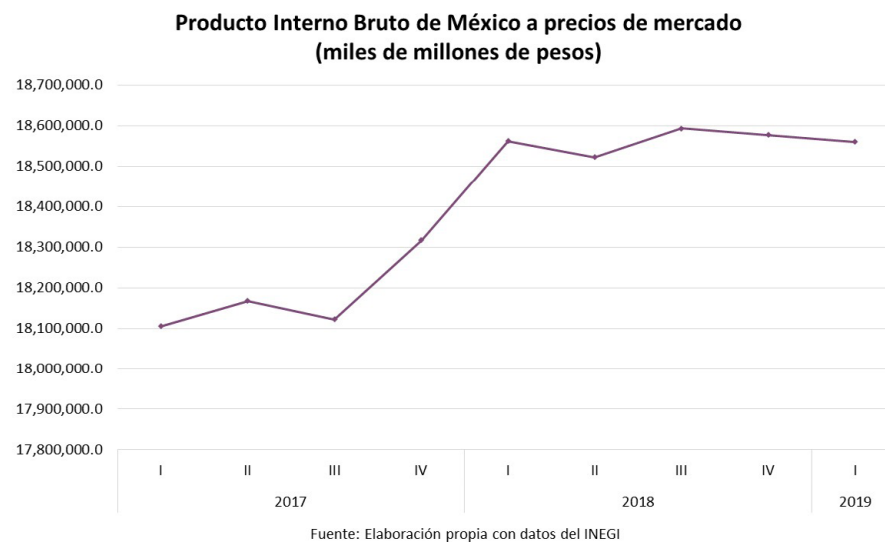


Sin embargo, los pronósticos de crecimiento para este 2019 no son del todo favorables reflejándose principalmente por un deterioro en la inversión de los negocios, la caída en la producción industrial y en el sector del comercio. Por lo que, según el Banco Mundial las expectativas de crecimiento económico para este año se han debilitado, principalmente por la desaceleración económica surgida por las tensiones comerciales entre las principales potencias, así como por el endeudamiento público de las principales economías emergentes.



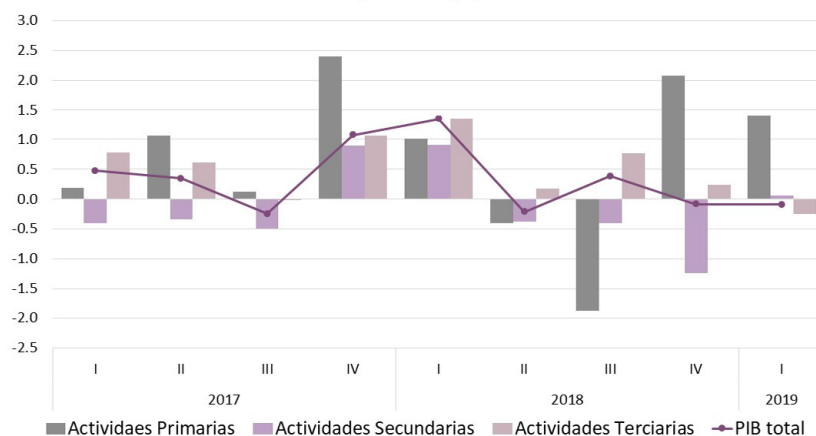
Bajo este panorama, se espera que la economía mundial presente un crecimiento del 2.6 por ciento en este 2019, mientras que la economía mexicana según con información del Banco Mundial se espera que termine el año con un crecimiento económico de 1.7 por ciento, dato que coincide con las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sin embargo, esta cifra está sujeta al comportamiento del mercado tanto externo como interno, así como al contexto político y social que se ha estado presentando en México, por lo que especialistas de distintos organismos así como especialistas externos tanto del sector público como privado señalan que las perspectivas económicas pueden ir a la baja durante el transcurso de 2019.

Al primer trimestre de 2019 la economía mexicana presentó una tendencia a la baja respecto al cuarto trimestre de 2018, lo que ha ocasionado incertidumbre en el comportamiento del PIB nacional, esta situación se debe principalmente al panorama de la economía mundial, así como al comportamiento del tipo de cambio y los precios del petróleo son factores clave para el crecimiento y desarrollo económico de este año. Después de cerrar un 2018 donde el comportamiento del PIB fue heterogéneo, el primer trimestre de 2019 concluyó con una ligera disminución respecto a los últimos dos trimestres anteriores, el cual a precios de 2013 fue de 18.5 miles de millones de pesos.



En cuanto a la variación anual se puede observar que el comportamiento total del PIB registró una caída de -0.1 por ciento, mientras que el sector Primario presentó una variación del 1.4, las actividades Secundarias bajaron a un 0.1 mientras que las actividades Terciarias registraron una caída de -0.2 por ciento, lo que da muestras del ligero dinamismo que se ha venido presentando en los últimos trimestres.

Variación del PIB nacional y por grandes componentes (porcentaje)

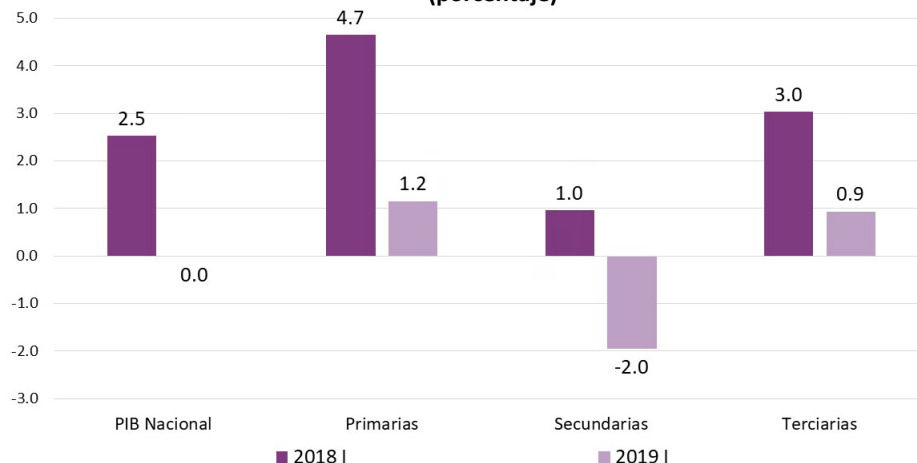


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

Parte de este bajo dinamismo se debió a las condiciones de los mercados externos, sin embargo, se ha presentado un debilitamiento en la demanda interna la cual fue producto del problema del desabasto en las gasolinas a finales de 2018, así como por los bloqueos en las vías férreas en Michoacán lo que afectó en gran medida a la industria automotriz y los conflictos laborales en Matamoros, lo que le ha generado grandes costos económicos a la economía nacional. Aunado a esto, según el INEGI las exportaciones de manufactura registraron una desaceleración durante el primer trimestre de 2019, afectando el desempeño económico nacional, afectando de igual forma al consumo privado, este último representado por el bajo consumo de bienes y servicios.

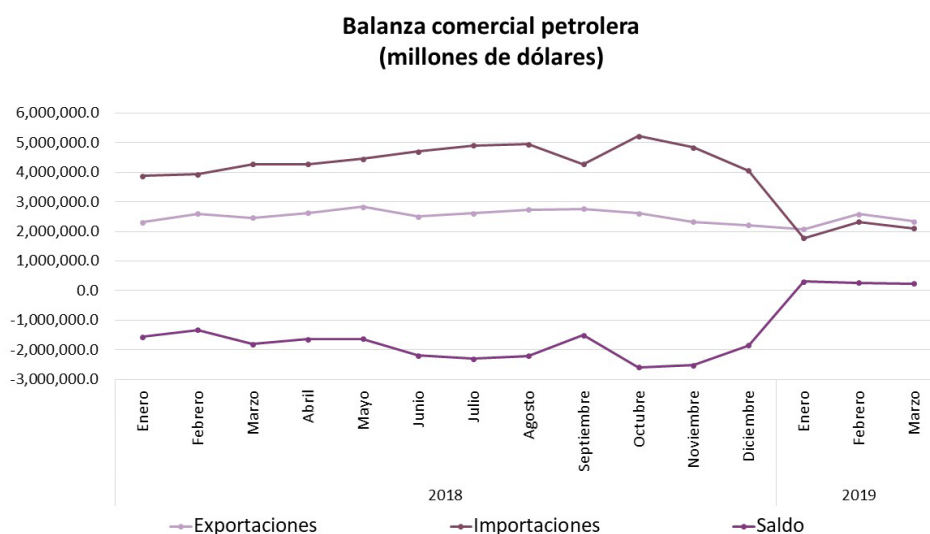
En cuanto a la variación respecto al mismo trimestre del año anterior se puede observar una caída pronunciada del PIB nacional, ya que al primer trimestre de 2018 este fue de 2.5 por ciento, mientras que el registrado al mismo periodo, pero de 2019 fue de 0.0 por ciento, por grandes componentes se tuvo que en el 2018 fue de 4.7 por ciento mientras que para el año en curso fue de 1.2 por ciento, las actividades secundarias fueron las que registraron una mayor caída con un -2.0 por ciento respecto al mismo trimestre del año anterior, por último, las actividades terciarias presentaron un 0.9 contra el 3.0 por ciento respecto al trimestre de 2018.

Variación del PIB respecto al mismo trimestre del 2018 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

En cuanto a las exportaciones petroleras estas cerraron el 2018 con déficit frente a las importaciones ya que durante el año anterior estas se mantuvieron por encima de las exportaciones generando un déficit en el saldo de la balanza comercial, sin embargo, al cierre del primer trimestre del 2019 se presentó una ligera recuperación en el saldo de la balanza comercial petrolera, ya que las exportaciones se ubicaron marginalmente por encima de las importaciones generando un superávit de 808.8 millones de dólares, esto a pesar de los conflictos comerciales entre Estados Unidos y China, las decisiones en materia de continuar con la reducción de la producción petrolera por parte de los países miembros de la OPEP y el bajo nivel de exportación de crudo al exterior, de igual manera esta recuperación en las exportaciones petroleras sorprendió a los analistas a pesar de que el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación se redujo en relación al trimestre anterior.



CONCLUSIONES

Con las condiciones externas e internas a las que se enfrenta México se puede esperar un comportamiento volátil sobre la actividad económica nacional en los próximos trimestres, en este sentido, el Banco de México mediante su encuesta a especialistas en el sector económico señala que los principales problemas en los próximos meses se deberán a todas aquellas acciones relacionadas con la gobernanza, esto derivado principalmente por la incertidumbre política que se vive en el país lo que ha generado cierta desconfianza por parte de los empresarios al momento de tomar decisiones de inversión en el país.

Otro factor que se espera pueda afectar el desempeño de la actividad económica esta relacionado con el comportamiento de la inflación, ya que, una muestra representativa de empresarios consultados señaló que vieron un incremento en los precios de materias primas e insumos lo que pudiera tener efectos negativos en el crecimiento económico. De igual manera, se tienen expectativas de bajo crecimiento en la producción petrolera.

Así mismo, parte de este bajo crecimiento económico durante el primer trimestre del año se debió por la contracción de las actividades secundarias y terciarias, marcadas por el bajo desempeño de la actividad industrial, las manufacturas presentaron una actividad muy baja. Las actividades terciarias reflejaron un bajo dinamismo encabezado por el debilitamiento de la demanda interna, afectando el consumo privado ocasionando que los establecimientos comerciales, así como en servicios de esparcimiento, alojamiento temporal, alimentos, entre otros, lo que también pudo estar relacionado con el problema del desabasto en los combustibles.

EL GASTO PÚBLICO COMO FACTOR CLAVE PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

En el año 2000 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) junto con los principales líderes mundiales se reunieron con el objetivo primordial de erradicar el problema de la pobreza extrema a escala mundial. Según la ONU, a lo largo de todo este tiempo se han obtenido resultados positivos en la lucha contra este mal social, los reportes del Banco Mundial siguen que de seguir con este ritmo para el 2030 se pudiera alcanzar el objetivo de erradicar la pobreza extrema, así como reducir el gran nivel de desigualdad que persiste en el mundo. Sin embargo, aún existen grandes brechas de desigualdad y la pobreza pareciera que dista mucho de poder erradicarse.

El programa global conocido como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (anteriormente del Milenio ODM), señalan que el primer punto es la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. De acuerdo a datos y estadísticas de la ONU en su Informe de los ODM de 2015, se señala que en 1990 cerca del 47.0% de la población de los países subdesarrollados se encontraba en situación de pobreza extrema; para 2015 se redujo un 33.0%, esto es, que el 14.0% de los habitantes de estos países se encontraba aún en esta situación (ONU, 2015).

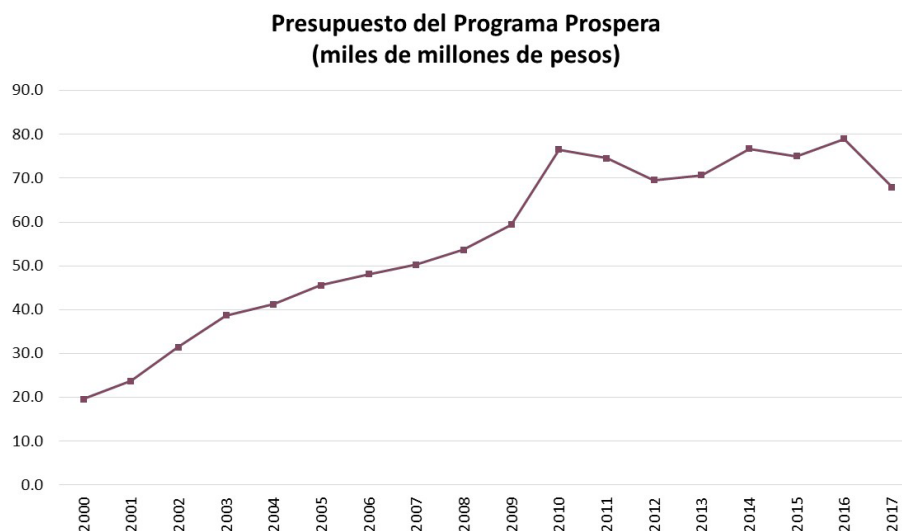
Pero ¿qué es lo que sucede con México?, si bien México posee la mayor cantidad de tratados comerciales (Nájjar, 2013), siendo el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) hoy Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) el más importante, se prometía que la economía nacional llegaría a estar a la par de sus vecinos del norte, sin embargo, lo que ha sucedido es que la brecha de la desigualdad se ha ido incrementando, los salarios de los trabajadores siguen por debajo que el de los socios comerciales de México haciendo que la pobreza se haya incrementado en los últimos años.

A partir de esta problemática se aborda la importancia que juega la política pública y social en el ámbito para combatir la pobreza en el país, principalmente se hace una revisión del programa PROSPERA, el cual es el programa más importante (en términos presupuestales) que posee el gobierno federal. Se muestran los antecedentes de este, así como los componentes principales en los cuales se divide el programa que son: educación, salud y alimentación. Se parte en un inicio con la hipótesis de que los estados más marginados son los que mayor gasto público demandan para abatir la pobreza.

ANTECEDENTES

México cuenta con una gran cantidad de programas de asistencia social (alrededor de 5 mil) los cuales generan un gasto público muy elevado y a su vez distan mucho de cumplir su objetivo de reducir la pobreza (Roldán, 2017). Un ejemplo de esto es el programa denominado Cruzada Nacional contra el Hambre el cual en el 2015 presentó desvíos por 845 millones de pesos, recurso que terminó en cuentas bancarias distintas a las de los contratos establecidos.

El programa más importante durante los últimos 20 años que posee la federación para combatir la pobreza en el país en términos presupuestales es el Programa de Inclusión Social “Prospera”, anteriormente conocido como Solidaridad, Progresá y Oportunidades. Los objetivos principales de este programa son: invertir en el capital humano de aquellos hogares que se encuentran en situación de pobreza, así como diversos apoyos en materia de alimentación, educación y salud. La justificación y razón de ser de este programa surge ante los constantes y altos índices de pobreza y marginación en el país, por lo cual tras realizarse un análisis de la situación se evidenció la gran cantidad de familias que se encuentran en condiciones de pobreza, tanto moderada como extrema.



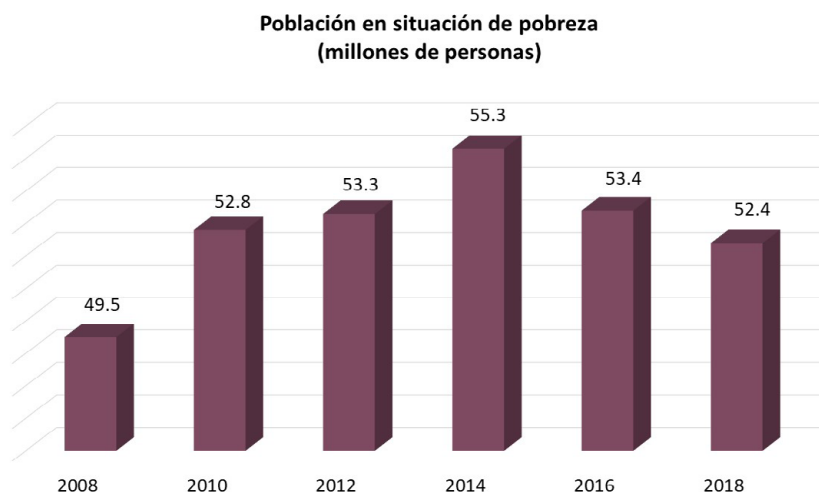
Fuente: Elaboración propia con datos de *aRegional*

Bajo este escenario, los antecedentes de Prospera se remontan a 1994, cuando en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) surge la necesidad de crear un programa que fuera capaz de combatir la pobreza, básicamente se proponía la idea de transferir recursos hacia la población más vulnerable, en ese momento la SHCP proponía las siguientes características que debían de poseer los programas de este tipo (Tetreault, 2012):

- En primer lugar, los programas para abatir la pobreza extrema deben de ser congruentes con las reformas estructurales.
- Segundo, para mantener el balance fiscal, es necesario que estos programas lleguen a la población de interés o área de enfoque.
- Tercero, se debe de diferenciar entre la pobreza extrema y moderada, de igual forma es necesario aclarar que la pobreza extrema no atiende solo a cuestiones rurales, sino que se encuentra muy arraigada en el contexto urbano.

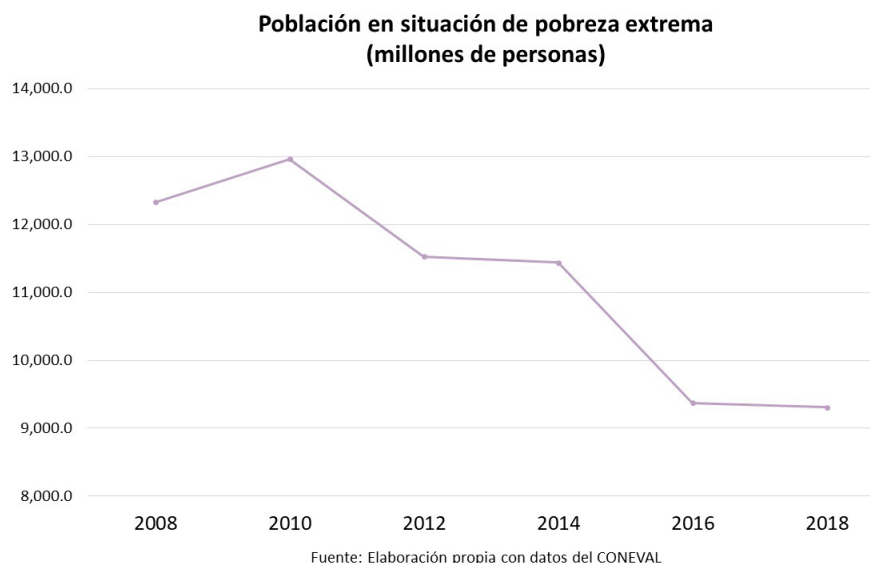
Ante esta problemática surge el Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá) con un alcance inicial para el ámbito rural, al tener resultados positivos poco a poco fue ampliándose el rango pasando de las zonas rurales hacia áreas urbanas, esto se reforzó en el año 2002, cuando cambia de nombre a Programa de Desarrollo Humano y Oportunidades (PDHO). El principal objetivo que se buscaba era que la población lograra salir de ese círculo vicioso de la pobreza extrema, donde las familias que necesitaban el apoyo del programa recibían ayuda vía transferencias monetarias, con el objetivo de cubrir necesidades básicas de educación, salud, alimentación, entre otras cosas, buscando el beneficio de los grupos más vulnerables como lo son niños, mujeres en estado de embarazo y personas de la tercera edad.

En el año 2015, el PDHO cambia de nombre a Prospera, en si los objetivos de este nuevo programa se mantienen como los de su antecesor, solo que se busca una mayor inserción en el mercado laboral mediante un mejor nivel educativo superior, de igual manera un objetivo es tener mejores servicios de salud, cuestiones relacionadas con el emprendimiento, entre otras prioridades. Más allá de los resultados que pueden ser satisfactorios para el propio programa, la pobreza en si no se logró reducir de forma significativa sino hasta el 2016, donde la cantidad de personas en situación de pobreza fue de 53.4 millones de personas mientras que para el 2018 se registraron 52.4 millones de personas en esta situación.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

En cuanto a la pobreza extrema que es en sí la población objetivo de los programas sociales se puede observar que esta se ha reducido en un 24.5 por ciento, sin embargo, aún representa un problema importante de abatir para los tres órdenes de gobierno.



Líneas de acción del programa Prospera

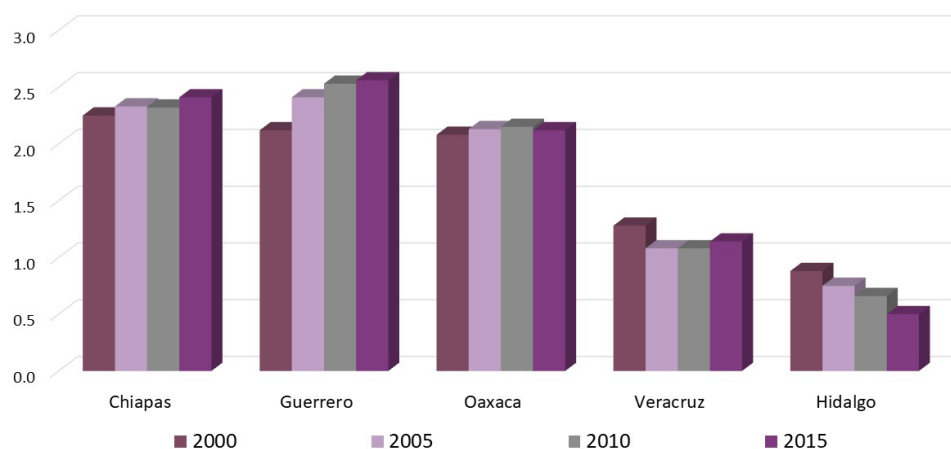
Las principales líneas de acción en las cuales se basa Prospera radican en tres grandes rubros:

- Apoyo educativo.
- Apoyo alimentario.
- Apoyo en materia de salud.

Los tipos de apoyo proporcionados en el ámbito educativo son: becas, apoyo monetario para útiles escolares y apoyo monetario para educación especial. En cuanto a la línea de acción de alimentación, se proporcionan suplementos alimenticios, apoyos para estudios preventivos mediante centros de salud para medidas antropométricas, apoyos para Abasto Social y estímulos monetarios. En el punto de la salud, se promueve la capacitación y orientación durante consultas, se canaliza hacia tratamientos que requieren atenciones más especializadas, así como la asistencia para afiliarse a un Seguro Popular.

Ante esto, se puede plantear la hipótesis de que los estados con mayores grados de marginación se ven más beneficiados por el programa Prospera, es decir, al no poder cubrir sus necesidades básicas de gasto en servicios básicos de educación, salud y alimentación, reciben un mayor aporte de transferencias para los grupos más vulnerables de la sociedad (aRegional, 2015).

Población con mayor índice de marginación (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO

Según el CONAPO, los estados con mayor grado de marginación entre los años 2000 al 2015 fueron Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y el estado de Hidalgo (CONAPO, 2016). Lo que sugieren los altos índices de marginación para estas entidades es que el gobierno federal va a destinar un mayor gasto público para de esta forma tratar de erradicar la pobreza en estos estados.

En término absolutos, los cinco estados que mayor gasto público destinaron al programa Prospera entre los años 2000 a 2015 fueron: Veracruz, Chiapas, Puebla, Oaxaca y Guerrero, se puede ver que son los mismos que poseen altos grados de marginación mostrados, a excepción de Hidalgo que se ubicó en el décimo lugar.

Estados que mayor gasto público destinaron a PROSPERA (miles de millones de pesos)

Entidad	2000	2005	2010	2015
Veracruz	1,050.5	3,066.9	6,237.9	3,847.6
Chiapas	930.5	2,906.1	5,719.2	4,320.8
Puebla	768.7	2,173.7	4,563.5	3,022.2
Oaxaca	759.9	2,201.6	4,115.1	2,706.9
Guerrero	685.5	1,799.8	3,818.8	2,758.1

Fuente: Elaboración propia con datos del de aRegional

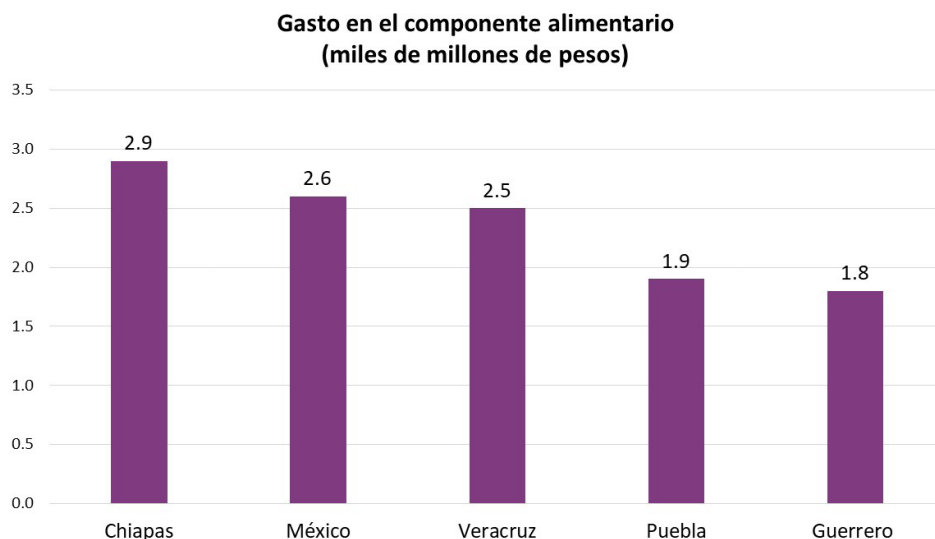
En cuanto al número de familias beneficiadas por el programa, se puede ver que se han venido incrementando a partir del año 2001, los estados que concentran una mayor cantidad de familias beneficiadas son: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Guerrero, presentando una media de 478 mil familias, mientras que la media nacional se ubica en 167,468 familias.

Por otro lado, en el componente educativo, resulta de mayor relevancia las becas que se otorgan a la población que están inscritos entre tercero de primaria a tercero de secundaria, de igual forma aquellos que logran finalizar la educación media superior se les otorga un estímulo económico. Los estados que presentaron una mayor proporción de becas fueron: Chiapas con 11.2 por ciento, Veracruz (10.22), México (9.54), Puebla (8.62) y Guerrero (7.23), muy por encima de la media nacional la cual fue de 3.2 por ciento. En contraste, los estados que menos becas recibieron fueron Baja California, Nayarit, Aguascalientes, Baja California Sur y Colima.

Es importante que el gobierno federal este apostándole a la educación de las clases más vulnerables en todas las entidades federativas, ya que con esto se logra incentivar y mejorar los índices educativos del país y en teoría la población puede insertarse en el mercado laboral con mejores expectativas de sueldo y por ende tener una mejor calidad de vida.

Por otro lado, como se mencionó con anterioridad en el componente de la salud se busca cubrir las necesidades de grupos vulnerables como personas de la tercera edad, niños y mujeres embarazadas. Para el año 2016, la entidad que más gasto registró fue Veracruz con 6.4 millones de pesos para las atenciones de personas de la tercera edad, seguido por Puebla con 4.7, México con 4.6, Tamaulipas y Yucatán con 3.9 y 3.4 millones de pesos respectivamente.

En cuanto al gasto en alimentos este ha tenido una tendencia creciente desde el año 2001 al 2016, presentando una media de 411.5 millones de pesos. Para el año 2016 las entidades que más gasto en alimentos demandaron fueron: Chiapas con 2.9 millones de pesos, estado de México con 2.6, Veracruz con 2.5, Puebla con 1.9 y por último Guerrero con 1.8 mil millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia con datos del SEDESOL

En el componente educativo los beneficiarios deben de estar inscritos y a su vez deben de registrar asistencia escolar, de igual forma deben cumplir con talleres comunitarios de capacitación. En el área de salud, se debe de estar inscrito en la unidad de salud correspondiente, acudir a las citas registradas (citas médicas) y ser partícipes de las jornadas para el cuidado de la salud. Para el componente alimentario, es necesario que las familias asistan a las citas y talleres programados. Es de suma importancia que los titulares de las asistencias del programa acudan para recibir los apoyos, en caso contrario se puede suspender la asistencia para esa familia de forma indefinida. De igual manera, deben de ir registrando avances según el componente, por ejemplo, en educación, la beca se mantendrá siempre y cuando los becarios avancen de grado. En el caso de los apoyos hacia adultos mayores, se manejaba con anterioridad que debían comprobar la supervivencia asistiendo personalmente a las instalaciones de la SEDESOL (hoy Secretaría del Bienestar), sin embargo, ese requerimiento cambia a partir de las nuevas reglas de operación de 2017, donde el personal de las delegaciones estatales acudirá a los domicilios de los beneficiarios para constatar su supervivencia (Moreno, 2017).

CONCLUSIONES

El modelo económico actual y la política social mexicana pareciera que no estar funcionando del todo bien en las últimas décadas en su lucha para abatir la pobreza extrema, ya que se ha venido generando una mayor desigualdad en los diferentes grupos sociales, en las regiones y en los diferentes sectores productivos (Mena, 2004). Ante esto, surge la necesidad de crear programas para dar asistencia a aquella población vulnerable y que no pueden escapar de la trampa de la pobreza.

En este sentido se abordó la importancia que tiene la política pública para combatir la pobreza, resaltando la importancia de los programas de asistencia social, en específico del programa Prospera y sus denominaciones anteriores. Este programa resulta ser el más importante en términos presupuestales del gobierno federal y se ha venido tomando como pilar fundamental en este nivel de gobierno para mejorar los indicadores de pobreza en el país.

En este caso, se encontró que existe una relación directa entre los estados con alta marginación y aquellos que se les destina un mayor gasto público en el programa PROSPERA, destacándose Chiapas, Veracruz, Guerrero, Puebla, el estado de Hidalgo y México.

Si bien a lo largo del periodo de vida del programa, se han cubierto objetivos de corto y mediano plazo, como mayores años educativos cubiertos y mejora en los servicios de salud tanto en niños, mujeres embarazadas y personas de la tercera edad, aún queda mucho por hacer para atacar el objetivo principal, que es el de erradicar por completo la pobreza extrema, principalmente de ciertas zonas rurales. Una de las áreas de oportunidad que presenta el programa es que hasta hace poco tiempo se veía a los seres humanos como sujetos y no tanto como actores, es decir, no se tomaba en cuenta la organización popular y esquemas productivos, sin embargo, últimamente se ha venido trabajando en esta situación para que las personas a lo largo de su desarrollo cuenten mejores servicios educativos y de salud y de esta forma logren injertarse al mercado laboral y puedan depender de sí mismos, generando una mayor y mejor productividad.

BIBLIOGRAFÍA

Aregional. (2015). Oportunidades evoluciona a PROSPERA Programa de Inclusión Social, para mejorar en el combate a la pobreza.

CONAPO. (18 de Marzo de 2016). Secretaría de Gobernación. Obtenido de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

Mena, C. C. (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales.

Moreno, T. (02 de Enero de 2017). El Universal. Obtenido de Nuevas reglas de operación del programa Pensión para Adultos Mayores : <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/01/2/nuevas-reglas-de-operacion-del-programa-pension-para-adultos>

Nájar, A. (14 de Mayo de 2013). BBC News. Obtenido de ¿De qué le sirve a México ser el país con más libre comercio del mundo?: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130514_mexico_pais_tratados_libre_comercio_economia_an

ONU. (19 de Junio de 2015). Podemos erradicar la pobreza. Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 2015. Obtenido de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/stats.shtml>

Roldán, N. (19 de Abril de 2017). Operan más de 5 mil programas sociales con gasto millonario, pero no logran disminuir la pobreza. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/2017/04/programas-sociales-pobreza/>

Tetreault, D. V. (2012). La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿oportunidades para quienes? Estudios críticos del desarrollo, 41-74.

LOS TECNÓPOLOS COMO FUENTE DE AGLOMERACIÓN, Y DISTRIBUCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

INTRODUCCIÓN

De la gran variedad de modelos de crecimiento económico se tienen aquellos modelos de crecimiento endógeno, donde un factor importante dentro de estos es el papel que juega la tecnología, se dice que son endógenos ya que la tecnología se encuentra determinada por la acumulación (Reyes, 2010).

En la teoría de la acumulación flexible toma relevancia la cuestión de la innovación, así como la gran diversidad de maquinaria con alta tecnología y el capital humano más especializado. Sin embargo, la innovación en tecnología requiere el apoyo de otros sectores como las instituciones académicas o los gobiernos locales para que pueda funcionar de manera eficiente.

Derivado de la acumulación flexible se resalta la importancia que tienen los distritos industriales, estos están conformados por la aglomeración de pequeñas industrias las cuales deben de estar conectadas en red para así garantizar su éxito.

De igual forma, la importancia que toman los tecnopolos es fundamental para el desarrollo regional, ya que fomentan el trabajo coordinado entre gobiernos locales e instituciones de educación superior con el objetivo de incentivar la investigación y desarrollo, y de esta manera generar una mayor cantidad de empleos en el sector tecnológico, haciendo más competitivas a las regiones tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

ANTECEDENTES Y ASPECTOS TEÓRICOS

La globalización ha representado un papel importante desde mediados del siglo XX, terminada la Segunda Guerra Mundial surge con mayor fuerza este fenómeno donde la gran mayoría de las economías ven la necesidad de incorporarse a un mercado cada vez más global con el afán de adquirir bienes y servicios más sofisticados.

Sin embargo, no es hasta principios de la década de 1990 donde el proceso de globalización toma mayor fuerza, surgiendo patrones de alta liberalización comercial, así como la conformación de grandes bloques regionales de comercio y libertad arancelaria entre los mismos.

Ante el contexto histórico y económico de la época, muchos países en vías de desarrollo tuvieron que cambiar de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones hacia un modelo de libre mercado, ya que la gran mayoría de estos países se encontraban con problemas de hiperinflación y una constante deuda lo que afectaba al entorno macroeconómico de dichas economías.

El paquete de políticas públicas destinado al rescate económico de estos países estaba propuesto principalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) donde las principales condiciones que ponía el FMI eran que cambiaran del modelo proteccionista hacia uno de libre mercado, así como a las medidas que tenían que adoptar por parte del Consenso de Washington. Al aceptar estas medidas de rescate económico y darse la apertura comercial, fluiría el capital fomentando la inversión extranjera directa (IED) en la gran mayoría de los países del mundo, esto se presentó más en las economías latinoamericanas y en Asia del Este.

De igual manera, la globalización no solo implicó apertura y conformación de bloques regionales de comercio, sino que también conllevó a un uso más intensivo en la inversión y desarrollo de nuevas tecnologías, así como la incorporación al proceso productivo de las nuevas tecnologías de la información (TIC) y el uso del Internet (Castells, 1999).

Así mismo, la Nueva Geografía Económica (NGE) surgida en 1991, ofrece un marco de estudio de los mecanismos que explican la aglomeración de las distintas actividades económicas y el impacto que tienen las disparidades geográficas sobre las disparidades económicas. Con la NGE se incorporan al estudio de las causas de la aglomeración conceptos como las fuerzas centrífugas que dispersan la actividad económica y las fuerzas centrípetas que fomentan la aglomeración de las firmas, así mismo, el factor espacial toma gran relevancia (Krugman y Fujita, 2004).

Se puede ver entonces que el concepto de fuerzas centrípetas está relacionado con la formación y el desarrollo de distritos industriales, investigación y desarrollo (I + D) o con los llamados tecnopolos, fomentando los spillovers de conocimiento, teniendo como resultado la atracción de inversiones en I + D y, por lo tanto, generando crecimiento económico en las regiones. Dentro de la constante evolución de la globalización, tanto de los mercados y de la economía en su totalidad, se identifican en las distintas regiones del mundo nuevos parques científicos y tecnopolos en donde se lleva a cabo una gran especialización fomentando la innovación.

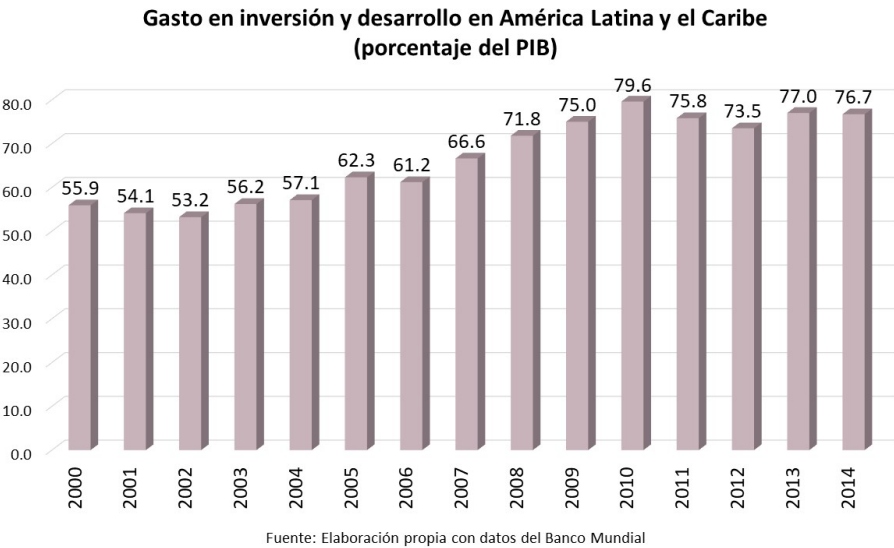
La teoría del desarrollo regional define a los tecnopolos o polos tecnológicos como iniciativas que son promovidas principalmente por los gobiernos locales para alcanzar ciertos niveles de desarrollo económico, esto se basa en conjunto con el trabajo universitario y la investigación (Benko, 1998). El principal objetivo de los tecnopolos es elevar el potencial tecnológico de las economías regionales para fomentar la creación y consolidación de nuevas empresas y ser puntos importantes para atracción de IED. Por lo tanto, en estos polos tecnológicos deben de interactuar diversos agentes como las universidades, empresas, centros de investigación, etc., con el objetivo de generar crecimiento y desarrollo basado en la innovación tecnológica.

La existencia de los tecnopolos está en función de otras variables económicas, principalmente toma importancia el hecho de que en la región en la cual se piensan desarrollar exista una cierta cantidad de trabajos científicos, así como el monto que se destina en I + D, el insumo tecnológico utilizado en el proceso productivo y el crecimiento del empleo existentes (Benko, 1998). Las zonas que poseen una mayor concentración de parques científicos o tecnopolos, generalmente son regiones que destinan una cantidad importante en materia de I + D como porcentaje del PIB.

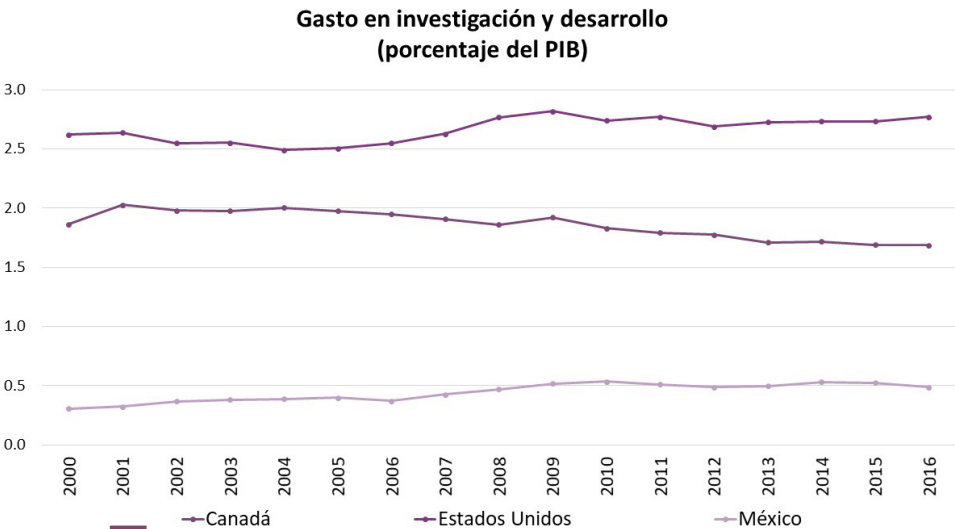
En los países que presentan una mayor cantidad de tecnopolos, existe un convenio de trabajo donde los centros educativos invierten en capital humano que se pueda incorporar al mercado laboral que en esencia es tecnológico. A lo largo del mundo han surgido tecnopolos importantes que han ganado terreno dentro de la innovación tecnológica, el caso más exitoso se sitúa en Estados Unidos, en el estado de California, aquí en el denominado Silicon Valley se ha invertido a lo largo de las últimas décadas en empresas desarrolladoras de software, hardware y telefonía celular. En la región de América del Sur han sobresalido países como Brasil, Chile y Argentina los cuales se han caracterizado en el desarrollo de startups tecnológicas (Hamann, 2013). De igual forma, en el Medio Oriente sobresale la ciudad de Tel Aviv en Israel, la cual le ha apostado al desarrollo de softwares al igual que la ciudad india de Bangalore; en el caso de China destaca la provincia de Hong Kong la cual se caracteriza por tecnologías robóticas y de aparatos electrodomésticos. En la ciudad de Tokio en Japón, se tiene una mayor inversión en I + D sobre todo en el desarrollo de software, robótica, tecnologías fotográficas, pantallas, telefonía celular y hardware. Así mismo, destaca la ciudad de Seúl, Barcelona y Singapur, con tecnopolos que se caracterizan por los nuevos startups tecnológicas, así como en el desarrollo de telefonía, pantallas, software, entre otras tecnologías (Hamman, 2013).

Lo anterior enfatiza la existencia de una determinada concentración de tecnopolos en la mayor parte de los países desarrollados, por otro lado, en América Latina la cual es una región que se ha caracterizado por un atraso y dependencia tecnológica a lo largo de su historia, se ha venido tomando fuerza en los últimos años en el gasto en I + D, sin embargo, existen en una menor proporción y aún quedan muchas áreas que trabajar en conjunto con actores públicos, privados y académicos para de esta manera incentivar el crecimiento de estos parques tecnológicos.

A pesar del trabajo en conjunto con otros actores como universidades y empresas, es tarea principal de los gobiernos invertir un mayor gasto en I + D, para poder generar distritos industriales, parques tecnológicos o tecnopolos que fomenten el crecimiento económico y sean atractivos de IED. A partir del año 2000 al 2014 se registró en la región latinoamericana un mayor gasto en I + D como porcentaje del PIB, esto según estimaciones realizadas por el Banco Mundial, lo que explica el surgimiento de nuevos tecnopolos y parques tecnológicos en la región, de igual forma esto es un buen indicador ya que refleja el compromiso por parte de los gobiernos en lograr mejores tasas de crecimiento y desarrollo apostándole al sector tecnológico, lo cual hace más atractivas a las regiones ante los inversionistas.



Por otro lado, al observar el caso particular de México se tiene que el gasto que se le destina a la I + D como porcentaje del PIB es mucho menor que el promedio de América Latina, y si se le compara con lo que Estados Unidos y Canadá destinan la diferencia es abismal. Mientras que el porcentaje que se le destina en México fluctuó entre el 32.0 y el 55.0 por ciento como proporción del PIB para el periodo del 2000 al 2014 (representado en el eje derecho de la gráfica), para Estados Unidos fue de 238.0 al 260.0 por ciento, mientras que en Canadá esta proporción fluctuó entre un 187.0 a un 160.0 por ciento para el mismo periodo de tiempo, esto según con información del Banco Mundial.



Se puede ver entonces que lo destinado al gasto en I + D es relevante para la creación de tecnopolos o parques tecnológicos. De igual forma, en la representación de los tecnopolos sobresale el hecho de que son zonas industriales que están delimitadas, y tienen intrínseco el concepto de espacio, ya que concentran ciertas actividades orientadas principalmente a la tecnología, y al irse desarrollando crean grandes clústeres industriales en donde fluyen una gran cantidad de actividades y a la vez generan empleos directos e indirectos en las regiones en las cuales se localizan.

Para que las regiones puedan ser más competitivas tanto en el ámbito nacional o internacional deben de apostarle a la inversión en parques científicos y tecnológicos y deben de buscar el camino para generar tecnología propia y no depender en su totalidad de economías más avanzadas.

Así mismo, para lograr el crecimiento y desarrollo regional es necesario la interacción de variables como el nivel de gasto en I + D, un mayor consumo en tecnologías de la información, una mayor cantidad de empresas del sector tecnológico, así como el registro de patentes que en el caso de México son muy pocas, lo anterior es primordial para que las regiones logren crear su propia tecnología y ser más competitivas a nivel internacional. Así mismo, estas variables deben de relacionarse con las capacidades básicas y necesarias que debe tener una economía, como la infraestructura en comunicación, calidad de vida, educación, salud, entre otras (Velásquez, 2006).

Como resultado de lo anterior, la interacción de estas variables es relevantes para fomentar la innovación regional, formando recursos humanos más capaces, así como lograr financiamientos adecuados para la infraestructura tecnológica y crear una mayor cultura en cuanto al desarrollo de patentes se refiera.

En México existen diversos parques tecnológicos que han ido tomando importancia con el paso del tiempo, para el año 2009 existían en el país cerca de 23 parques tecnológicos, los cuales se encontraban localizados en 16 estados, resaltando el caso de Jalisco y Nuevo León como las entidades con mayores parques tecnológicos (Fundación este país, 2009), es importante resaltar que muchos de estos parques tienen un alto grado de vinculación con instituciones educativas privadas como es el caso del Tecnológico de Monterrey.



Fuente: Elaboración propia con datos del de la OMPI

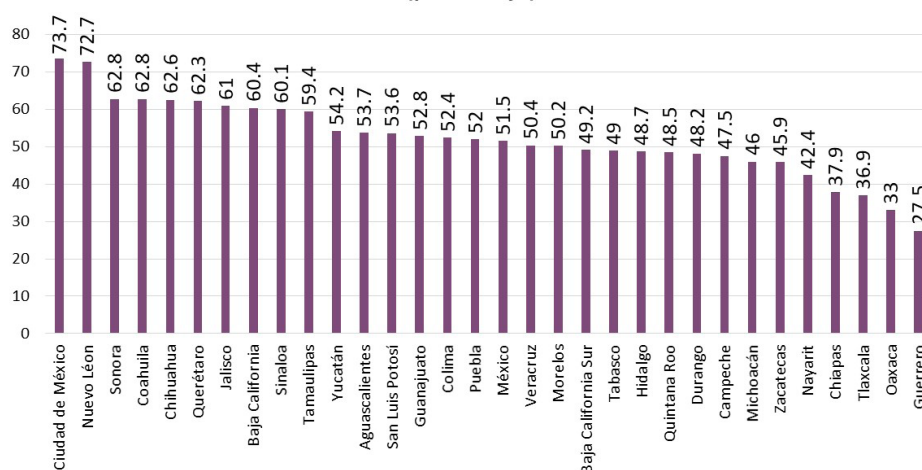
Un mayor grado de innovación está también ligado al surgimiento de tecnopolos o parques tecnológicos, sin embargo, para México esto aún resulta ser un área de oportunidad muy importante que es necesario trabajar. Según con información del Índice Internacional de Innovación regional al comparar el grado de innovación en Europa con el de México, se tiene que las regiones con un mayor grado de innovación están ubicadas principalmente en los países nórdicos y en el Reino Unido, mientras que las regiones con baja o escasa innovación se encuentran en el sur de México, si bien la comparación puede resultar drástica, esto solo refleja que en México no se invierte lo necesario en I + D, lo que enfatiza el problema del bajo desarrollo de parques tecnológicos o tecnopolos, así como la baja calidad en la formación de recursos humanos para el sector tecnológico y solo resalta la gran dependencia tecnológica que se tiene hacia las economías más avanzadas.

Para el año 2010 (dato más reciente) según con información de la consultora aRegional las cinco entidades federativas con un mayor grado de innovación fueron la Ciudad de México con 69.3 puntos de calificación, seguido por Nuevo León (56.7), Querétaro (41.23), Chihuahua (34.24) y Baja California (33.08), mientras que los cinco estados con menor grado de innovación fueron Nayarit (16.24), Tlaxcala (11.85), Chiapas (11.65), Oaxaca (8.75) y por último el estado de Guerrero con 6.39 puntos de calificación (aRegional, 2010).

Para fomentar el desarrollo de tecnopolos o parques tecnológicos en México es necesario aparte de la innovación tener en cuenta el factor de la competitividad intrarregional, ya que al existir un mayor grado de competitividad se puede estimular el crecimiento de los distintos sectores de la economía lo que se traduce en una mayor atracción de IED, por lo tanto, se crean empleos y se puede garantizar el crecimiento y desarrollo en las regiones del país.

Según aRegional (2015) se puede ver que el índice de competitividad para el 2015 por entidad federativa fluctuó entre el 27.5 y 73.7 por ciento, en este sentido se tiene que las cinco entidades con mayor índice de competitividad son la Ciudad de México (73.7), Nuevo León (72.7), Sonora y Coahuila con 62.8 puntos y Chihuahua (62.6), por otro lado, las entidades con un menor índice son Nayarit (42.4), Chiapas (37.9), Tlaxcala (36.9), Oaxaca (33.0) y el estado de Guerrero (27.5).

**Índice de competitividad por entidad federativa
(porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con datos de aRegional

Del mismo modo, los tecnopolos funcionan como sistemas que poseen ciertas características multidimensionales, donde interactúan distintos actores que hacen posible que se tenga un mayor impacto en la economía de cierta región, uno de los principales factores es la educación que se le dedica a la formación de recursos humanos más especializados, es decir, la cantidad de investigadores que existen y puedan formar capital humano capaz de incorporarse a un mercado laboral más especializado.

Muchos países destinan grandes cantidades de inversión en la investigación y formación de recursos humanos más especializados y por lo tanto poseen una plantilla de académicos o investigadores preparados para generar nuevos conocimientos. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Finlandia e Islandia poseen la mayor cantidad de investigadores. En el caso de México la cantidad de investigadores registrados en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) si bien ha ido en aumento aún dista mucho de las cifras de países desarrollados, el nivel de investigadores es fundamental para crear y transmitir conocimiento y a su vez en el ámbito de la ciencia y tecnología esto resulta ser un elemento clave para la formación de tecnopolos o parques tecnológicos.



Ante esto se puede ver que para la formación de tecnopolos o parques tecnológicos es necesaria la participación de distintos actores más allá de los gobiernos, donde la formación que se imparte en las universidades es fundamental para crear y generar nuevas empresas estimulando la inversión en ciencia y tecnología.

CONCLUSIONES

Los tecnopolos y parques tecnológicos representan un papel importante en el contexto del crecimiento y desarrollo económico regional. Se evidenciaron los principales o más representativos tecnopolos a nivel mundial, así como el área o campo de trabajo en el cual se desempeñan, se encuentra según la revisión de la literatura que el caso más representativo sigue siendo el tecnopolo de Silicon Valley en California, sin embargo, ciudades de Asia juegan un papel importante en el desarrollo de estos conglomerados industriales. De igual forma, se expuso que Latinoamérica comienza a sobresalir en el ámbito del desarrollo tecnológico lo cual es de gran importancia ya que esto refleja la necesidad de incorporarse a un mundo cada vez más demandante de nuevas tecnologías.

Por otro lado, se encontró que el gasto en I + D aún es mucho mayor en países como Canadá y Estados Unidos, mientras que en México el monto destinado como proporción del PIB es muy bajo lo que es alarmante ya que muestra la falta de compromiso del gobierno en incrementar el gasto en estos dos rubros, si esto se le agregan los probables recortes al presupuesto en ciencia y tecnología se agravaría más el problema.

Se mostró también que en México existen una diversa cantidad de parques tecnológicos, sin embargo, aún falta mucho por hacer para que México sea una economía más competitiva tanto a nivel regional como internacional, así mismo, es necesario sumar esfuerzos para que los gobiernos trabajen de forma coordinada con las instituciones de educación superior tanto públicas como privadas, sin embargo, es necesario que se involucre aún más a las instituciones de educación pública ya que son las que concentran la mayor cantidad de población estudiantil.

En cuanto a la competitividad y la innovación en México se encontró que las entidades con mayores índices por estos dos conceptos se ubican en el norte del país a excepción de la Ciudad de México que se localiza en el centro, esto pudiera hacer referencia a que en los estados del norte existe un mayor grado de certidumbre por parte de los inversionistas para apostarle a la creación de parques tecnológicos o tecnopolos, donde pareciera ser que la geografía representa un papel importante en la ubicación de estos parques, así como la cercanía al mercado estadounidense.

Así mismo, es necesario que los gobiernos formulen políticas públicas que hagan atractivas a las regiones ante la IED para de esta forma crear y garantizar el desarrollo sostenido de los tecnopolos y parques científicos ya que de esta forma se pueden tener grandes beneficios para las regiones a partir de la generación de tecnología, así mismo se crean mejores empleos, se incrementa la productividad y se fomenta el crecimiento y desarrollo económico.

Por último, con lo revisado a lo largo de este ensayo se concluye con la importancia que tienen los tecnopolos y parques tecnológicos en el desarrollo económico, ya que esto hace más competitiva a una región y a la vez se fomenta el crecimiento del empleo lo que impulsa a los demás sectores de la economía en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

aregional, 2010. aregional. [En línea]
Available at: <http://www.aregional.com/?target=ii&sub=int&anio=2010>
[Último acceso: 02 Diciembre 2017].

Benko, G., 1998. El impacto de los tecnopolos en el desarrollo regional. EURE, 24(73).

Castells, M., 1999. Sociología. [En línea]
Available at: <http://www.hipersociología.org.ar/catedra/material/Castellscap1.html>
[Último acceso: 11 Noviembre 2017].

Fundación este país, 2009. Parques tecnológicos en México. ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO, p. 4.

Hamann, R., 2013. TECMUNDO. [En línea]

Available at: <https://www.tecmundo.com.br/tecnologia/38357-os-9-maiores-polos-tecnologicos-do-mundo-ilustracao.htm>
[Último acceso: 26 Noviembre 2017].

Krugman, P. & Fujita, M., 2004. La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro. Investigaciones Regionales, Issue núm. 4, pp. pp. 177-206.

Reyes, S., 2010. Los modelos de crecimiento económico. Equilibrio Económico, 6(2), pp. 187-219.

Velásquez, J. Á., 2006. Clusters, Tecnopolos y Regiones Inteligentes; Caracas: Universidad Metropolitana.



LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN

El análisis para la conformación y elaboración de las políticas públicas es de gran importancia para poder atender las diferentes problemáticas a las que se enfrenta la sociedad, en este sentido, los trabajos de Castells, Prats, Held, Harvey, Picciotto, Madrick y Stone, surgen como pilares fundamentales al momento de evaluar y formular políticas públicas en el contexto global.

De igual manera, resulta importante el análisis de los distintos puntos de vista de estos autores y ver como se aplican para el caso de las políticas públicas en México sin dejar de lado a las principales instituciones que emiten recomendaciones de política pública como lo es el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Este trabajo parte en una primera instancia de los aportes de los especialistas en el tema de la globalización, se presenta un panorama histórico y general de como este proceso ha venido tomando fuerza en las últimas décadas, así mismo, se revisa la relación que tiene con las formulación e implementación de las políticas públicas. Por otro lado, se resalta la importancia de los medios de comunicación y las tecnologías de la información en el contexto de la formulación y aplicación de las distintas políticas públicas.

GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de globalización ha venido tomando importancia en las últimas décadas, muchos autores ven a la globalización como un proceso relativamente nuevo, sin embargo, otros apuestan a que se remonta a los orígenes del capitalismo, por lo que lo relacionan como un asunto de larga duración y que además se encuentra en constante evolución.

Sin embargo, el punto de inflexión de los procesos de globalización se dio después de la Segunda Guerra Mundial, donde las economías en desarrollo en su afán por querer incorporarse a un mundo cada vez más globalizado comenzaron a ampliar sus necesidades comerciales, de igual forma las grandes potencias económicas surgidas después de la Guerra (Estados Unidos y Rusia), comenzaron un proceso de crecimiento en investigación y desarrollo tanto en la carrera espacial como armamentista lo que significó una gran rivalidad entre ambas potencias, pero también un gran desarrollo en tecnologías que favorecerían a la globalización.

Así mismo, con la incorporación de los países al General Agreement of Trade and Tariffs (GATT) y posteriormente con la Ronda de Uruguay se favoreció al comercio mundial el cual se fue expandiendo creando un mundo más interrelacionado principalmente en las regiones en desarrollo, resaltando el caso del Este Asiático y algunas regiones de América Latina donde las exportaciones registraron un incremento importante entre 1980 y 1995 (French-Davis, s.f.).

Reforzando la idea del comercio y la importancia del GATT, el economista Sol Picciotto señala que este acuerdo favoreció las relaciones comerciales entre los países, incentivando la globalización a partir del crecimiento del número de miembros en el acuerdo y el surgimiento de bloques comerciales (Picciotto, 2005). Por lo tanto, se pueden ver que estos factores como el surgimiento de tratados comerciales, libre movilidad de capitales, la integración económica, entre otros, son actores clave para un mundo más globalizado y competitivo entre sí.

Pero ¿qué es en sí la globalización y cómo influye en las políticas públicas de los países y regiones del mundo? Se puede partir del hecho de que la globalización no posee una definición exacta, en este sentido, David Held (2000) quien es uno de los máximos exponentes de la globalización a nivel mundial, sostiene que este fenómeno se presentó como un proceso acelerado de la interconexión global, donde resaltan ciertas características de este proceso, como lo son: la cultura, la movilidad de masas, el surgimiento de los grandes mercados financieros y la aparición de las tecnologías de la información, por lo tanto, es un proceso de carácter multidimensional.

Por otro lado, Manuel Castells considera a la globalización como los cambios que abarcan todas las dimensiones de una sociedad, desde el aspecto cultural, social, económico y político, este autor afirma que la riqueza de los individuos o las empresas se debe a los movimientos del capital, así como a las cadenas de producción y distribución las cuales se relacionan con todo el mundo. Castells señala cómo la economía global tiene la capacidad institucional, organizativa y tecnológica de funcionar en tiempo real a una escala internacional. Reconoce también que este proceso toma relevancia en la década de 1990 donde nacen los proyectos de liberalización comercial así como los distintos bloques comerciales, sin embargo, tiene la creencia de que esta economía global presenta un enfoque regionalizado, poniendo como ejemplo la Unión Europea (1991), el TLCAN (1994) y el MERCOSUR (1991), que si bien surgen con la globalización también presentan un enfoque de las distintas regiones del mundo donde los gobiernos e instituciones juegan un papel importante en el proceso de globalización.

Al igual que Castells, Jeff Madrick (2000) concuerda en que el proceso de globalización toma importancia a finales de 1990 y le describe como una “nueva economía” aludiendo a los grandes cambios que no se habían visto décadas antes. Sin embargo, hace hincapié en que los medios de comunicación y el marketing fueron factores claves en el surgimiento de esta nueva corriente, así mismo el papel del Internet es sumamente importante para la consolidación de la globalización.

Por lo tanto, se puede ver que la globalización un concepto complejo, en resumen, la globalización puede definirse como un proceso en el cual toma relevancia la libre circulación de capitales, el uso de tecnología avanzada, así como la incorporación de los medios y tecnologías de información (TICS).

La forma en que los procesos de la globalización se interrelacionan con la política pública se dan principalmente con las relaciones entre las funciones y estructuras de los Estados, así como la política y la gestión pública. Citando a Joan Prats surgen ciertos procesos interrelacionados los cuales aparecen a partir de la globalización. Estos procesos se dan al interior del Estado, de igual forma, toma relevancia la globalización de las regulaciones económicas, es decir, aquellas reglas que rigen la producción y el comercio mundial. Así mismo, Prats al igual que Madrick argumenta que la globalización está fuertemente sustentada con las apariciones de las nuevas tecnologías de la información, lo que transforma las oportunidades para los distintos actores políticos, empresariales y sociales, esto se relaciona de igual manera con las ideas de Castells ya que también ve en la globalización una revolución importante en las tecnologías de la información (Castells, 1999).

Para Prats (2005), la globalización tiene un impacto significativo en la política y en la gestión pública, la cual se transforma con las necesidades cada vez más complejas de los Estados. Al ser más compleja la gestión pública se tiene que los procesos de formulación de políticas y diversos programas ya no dependen solamente de una sola institución, sino que son de un carácter más horizontal o transversal que involucra distintos actores e instituciones.

Por lo tanto, temas como la educación pública, la salud, la pobreza, entre otros problemas sociales y económicos que afectan a una localidad, región o país, no son problema de una sola dependencia, sino de diversas instituciones ya sean de carácter público, privado o de organismos no gubernamentales, incluso le pueden competir a organismos internacionales.

Ante estas relaciones de los distintos actores en la conformación de las políticas públicas y la globalización, se puede decir que los procesos políticos serán cada vez más horizontales y con un carácter multinivel e incluso de índole internacional, todo esto como resultado derivado al proceso de la globalización.

Dado el panorama explicado anteriormente de los procesos de la globalización y como en estos procesos las instituciones y los gobiernos han venido jugando un rol importante, surge la necesidad de ver como las políticas públicas se desarrollan e implementan a nivel global. Así mismo, es importante contestar la pregunta de cómo la globalización influye en las políticas públicas desde un contexto global.

David Stone (2008) señala que los espacios públicos donde surgen las nuevas políticas de carácter mundial se conocen con el término de *ágora global* y *política pública global*. Hasta el momento se relacionaba a la política pública solamente con el Estado, sin embargo, la globalización está reconfigurando todo este proceso haciendo que las políticas públicas sean también de carácter privado a través de redes transnacionales, todas estas nuevas formas de hacer política pública emergen con las nuevas políticas regionales y mundiales que a la vez van de la mano con los procesos políticos del estado-nación. Se plantea que el *ágora global* en la actualidad tiene más alcance que los mercados y va más allá de la política, al ser un espacio de carácter público surge como un espacio para el intercambio de ideas, así como para la fusión de conocimientos entre diferentes actores.

Ante este contexto de un nuevo orden en materia de políticas públicas globales, instituciones como la Organización para las Naciones Unidas (ONU), Banco Mundial (BM), entre otros y sus distintos programas ofrecen nuevas formas de autoridad que surgen ante las necesidades de nuevas políticas globales y regionales. Por ejemplo, Castells menciona que el mecanismo para llevar a cabo la globalización en la mayor parte del mundo fue con la misma “receta”: se hacía énfasis en la presión política principalmente por instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial principalmente, donde la mayor parte de las economías pasaron de un sistema proteccionista hacia la liberalización de las mismas, todo esto con la condición de que aceptaran los paquetes de políticas públicas que estos organismos les ofrecían y de esta forma existiría una afluencia del capital global hacia estos países.

En el panorama de las políticas públicas en el orden global también toma importancia el papel que están haciendo las universidades, estas instituciones en diferentes partes del mundo han comenzado a proporcionar educación relacionada a los procesos de política pública global, esto con el objetivo de enfrentar los problemas que surgen con la globalización.

El ciclo de las políticas públicas en el ámbito de la globalización generalmente es visto en cuatro etapas, donde se parte de la definición de un problema, después se ve la transferencia de políticas y la toma de decisiones formales, en la tercera etapa se aplican las políticas con la coordinación internacional y por último en la cuarta etapa se ve por el seguimiento y la evaluación transnacional (Stone, 2008).

Se puede ver entonces que el proceso de elaboración de las políticas públicas no sigue un patrón o modelo lineal, sino más bien es algo complejo e incluso desordenado. Aquí es importante resaltar que Stone (2008) al igual que Castells (1999), Prats (2005) y Held (2000), ve que las políticas públicas son de carácter mixto, esto es que participan actores tanto públicos como privados y generalmente están compuestas por actores de la sociedad civil, organismos internacionales y no gubernamentales (ONGS), por lo que también pueden ser llamadas como redes de políticas públicas cuasi públicas.

La elaboración de las políticas públicas puede tener dos posibles orígenes, el primero hace referencia al nivel nacional, esto es que las políticas públicas se elaboran por instituciones nacionales, por otro lado, en el ámbito internacional es algo más complejo, ya que la formulación y evaluación de las políticas públicas se dan por distintos actores donde generalmente se contratan a expertos y asesores del sector privado.

A nivel global sobresalen diversos aspectos que son clave para la conformación de las políticas públicas, donde primeramente se da una internacionalización oficial del sector público, es decir, que el Estado lejos de desaparecer se está haciendo cada vez más desagregado con redes horizontales. Así mismo, los funcionarios son cada vez más internacionales, esto es, que se emplean por una organización internacional y juegan un papel importante en la conformación de las políticas públicas; por último, surgen también expertos de la política transnacional donde la comunidad de profesionales en política públicas engloba a consultores, empresarios, expertos científicos, analistas y ejecutivos de organizaciones no gubernamentales.

Por otro lado, Fernando Escalante señala algunas críticas al neoliberalismo, el cual fija su concepción en octubre de 1938, resaltando ideas claves de cómo se conformó esta corriente del pensamiento económico a partir de la necesidad de la reestructuración del liberalismo, lo que enfatiza es que los mercados son creados por el Estado y por lo tanto necesitan del mismo, en segunda instancia es necesario dar una prioridad a la libertad económica sobre los temas de política y por último sobresale el hecho de una superioridad técnica de lo moral sobre lo público (Escalante, 2016).

Las críticas o anomalías que Escalante ve en el neoliberalismo son principalmente la baja credibilidad que la sociedad tiene de los políticos en la actualidad, por lo que la sociedad a parte de no creer en los políticos tampoco cree en las políticas públicas o programas que implementen para resolver algún problema público; por otro lado, hay una mayor credibilidad en las instituciones privadas, lo que las coloca en una posición privilegiada al emitir recomendaciones de política pública.

Dentro del marco de la globalización y la conformación de las políticas públicas surgen agendas dentro de los distintos organismos internacionales con temas prioritarios para atender las distintas necesidades de las economías sobre todo en aquellas que se encuentran en vías de desarrollo. Dentro de estas agendas se mencionan problemas en materia de seguridad pública, pobreza, salud, educación, vivienda, entre otras, sin embargo, sobresale la cuestión de la materia fiscal, ya que esta es primordial para que las demás reformas se puedan llevar a cabo.

CONCLUSIONES

Se resalta la importancia que fue adquiriendo la liberalización comercial y la formación de bloques regionales como actores clave para entender el proceso de globalización que se da con mayor fuerza en la década de los años noventa. Así mismo, a la par de la liberalización del comercio, las nuevas tecnologías de la información, en específico el uso del Internet, los medios de comunicación y el auge de los mercados financieros globales jugaron un papel importante para la consolidación de un mundo cada vez más interconectado en red, facilitando la libre circulación de capitales y por lo tanto la velocidad de circulación del capital.

Se encontraron ciertas semejanzas entre los distintos puntos de vista de los diferentes autores en referencia a la globalización y al carácter de las políticas públicas como lo son Stone (2008), Castells (1999), Prats (2005) y Held (2000), los cuales convergen en la idea de que las políticas públicas son de carácter mixto, esto es que participan actores tanto públicos como privados.

Es importante resaltar que ante los diferentes aportes de estos académicos se puede intuir que las políticas públicas deben de atender a los problemas de una economía en su conjunto, pero que dadas las características derivadas de la globalización, es necesario que se tomen en cuenta actores tanto públicos como privados así como organismos no gubernamentales e internacionales para de esta manera formular e implementar políticas públicas mucho más sólidas que puedan resolver los problemas que afecten a una determinada región, sin embargo, resulta importante que más allá de la formulación e implementación de dichas políticas, se lleve un control de evaluación y seguimiento para ver si estas atienden los problemas por las cuales fueron creadas, es decir, monitorear y auditar de manera periódica a las políticas públicas, para de forma garantizar su correcto funcionamiento.

BIBLIOGRAFÍA

Castells, M., 1999. Sociología. [En línea]

Available at: <http://www.hipersociología.org.ar/catedra/material/Castellscap1.html>

[Último acceso: 11 Noviembre 2017].

Escalante, F., 2016. Neoliberalismo ¿La gran ideología del siglo XXI?. [En línea]

Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=S4vi9WFmCyM&feature=youtu.be&t=12>

[Último acceso: 05 Noviembre 2017].

Flores, Z., 2017. El financiero. [En línea]

Available at: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/recaudacion-tributaria-de-mexico-sigue-por-debajo-del-promedio-de-al.html>

[Último acceso: 02 Diciembre 2017].

French-Davis, R., s.f. Flasco. [En línea]

Available at: <http://www.flascoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=16169>

[Último acceso: 11 Noviembre 2017].

Held, D., 2000. Regulating Globalization? The Reinvention of Politics. *International Sociology*, 15(2), pp. 394-408.

Madrick, J., 2001. The business media and the new economy. *Research Paper*(R-24), pp. 1-18.

Mutti, G. y. & Rice, H. y., 1991, 1994. Evolución tributaria en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, s.n.

Piccio, S., 2005. El cuerpo de apelación de la OMC: el formalismo legal como legitimación. *Escuela de Política Pública*, Issue 14, pp. 1-24.

Prats, J., 2005. GOBERNANZA. *Revista internacional para el Desarrollo Humano*. [En línea]

Available at: <https://es.slideshare.net/EdgarVasquezCruz/impacto-de-la-globalizacion-prats>

[Último acceso: 10 Noviembre 2017].

Singer, O., 1990. *Science Communication*. [En línea]

Available at: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/107554709001100404>

[Último acceso: 29 Noviembre 2017].

Stone, D., 2008. Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, 36(1), pp. 19-38.

SOBRE LA BAJA Y SOSTENIDA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO



INTRODUCCIÓN

El panorama de la situación tributaria en México ha presentado desafíos importantes para las autoridades fiscales a lo largo de la historia moderna del país, actualmente el escenario fiscal en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presenta retos graves que afectan la recaudación tributaria como lo es la evasión y la elusión fiscal, de igual forma esta situación se agrava aún más en los países de América Latina donde la evasión y la elusión fiscal representaron costos muy elevados de alrededor del 6.3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en el 2017, lo que equivale a 335 mil millones de dólares. Esta baja tendencia se presentó en gran medida en Centroamérica y en México principalmente por dos razones:

- Debido a una reducción de los ingresos no tributarios.
- Ralentización de la recaudación tributaria derivada por los impuestos al consumo.

En este sentido tanto la OCDE como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han recalcado que para que los países avancen y alcancen tasas de crecimiento y desarrollo económicos importantes es necesario que se tengan políticas fiscales fuertes y sanas ya que de todas las reformas tanto en materia de salud, alimentación, educación, seguridad social, entre otras, las reformas en materia fiscal son las más importantes ya que le dan viabilidad a todas las demás, es decir, sin ingresos tributarios suficientes el Estado no puede ser capaz de lograr el crecimiento y desarrollo económico.

Para que se tengan reformas fiscales más robustas es necesario que se logre incrementar la base tributaria, para esto es necesario tener en cuenta la importancia que representan los impuestos en la economía. Los impuestos también pueden definirse como aquellos ingresos públicos que constan de prestaciones pecuniarias exigidos por la administración pública, con el fin de obtener ingresos necesarios para sostener el gasto público, a su vez, sirven como herramientas de política económica (Poveda y Sánchez, 2005). En este contexto, las principales fuentes de ingresos de los gobiernos se dan a través de una gran cantidad de impuestos, los tres grandes rubros en los que comúnmente se dividen son:

- Impuesto al valor agregado.
- Impuesto al consumo.
- Impuestos a la propiedad.

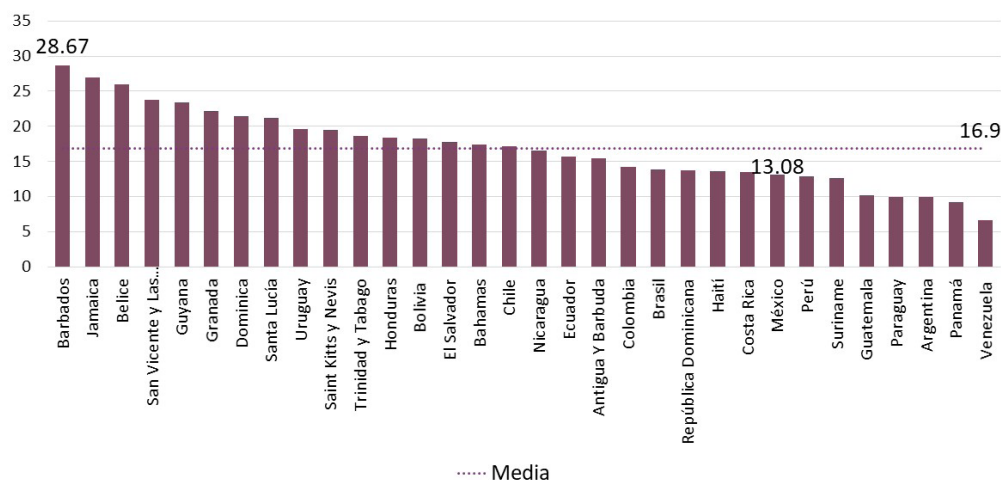
De igual forma, los impuestos se dividen en impuestos directos e indirectos. Dentro de los primeros se encuentra el Impuesto Sobre la Renta, el cual se aplica a las empresas, personas morales y personas físicas, se dice que son directos ya que afectan a los ingresos de las personas. Los impuestos indirectos en México son el IVA y el Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS) siendo el primero uno de los pilares fundamentales de la recaudación tributaria por parte de los gobiernos centrales, estos tipos de impuestos afectan al consumo, y son relativamente menos agresivos.

Por lo tanto, como se ha mencionado, es necesario que los agentes económicos contribuyan con sus obligaciones fiscales para que de esta forma se pueda llevar a cabo el correcto funcionamiento del Estado (Habermas, 1975 citado en Bonnano et al., 2016). Ante una baja recaudación fiscal se tienen grandes problemas que afectan el entorno macroeconómico de los países, dado que esto genera el inadecuado funcionamiento de las economías.

Uno de los problemas que se han suscitado principalmente en los países en vías de desarrollo es la pérdida de confianza por parte de la sociedad al momento de pagar impuestos, ya que no ven reflejadas sus contribuciones en infraestructura o programas sociales, es decir, la población no tiene la certeza en el destino que tienen el pago de sus contribuciones, principalmente por la pérdida de credibilidad en las autoridades encargadas de recaudar y manejar los recursos públicos. Esta situación es contraria a lo que pasa en los países desarrollados, por ejemplo, el caso de los países nórdicos donde han alcanzado un Estado de Bienestar derivado entre otras cosas por la eficiencia de sus sistemas tributarios, si bien en estas economías la sociedad paga altos impuestos, estos se invierten de manera correcta lo cual se ve reflejado en servicios públicos o programas sociales de calidad.

Para poder dimensionar la baja recaudación fiscal en México es importante en primer lugar mostrar esta comparativa con los países de América Latina que son economías más similares a México desde el contexto económico y social. De 31 economías seleccionadas por la CEPAL para el 2017 se puede observar en la siguiente figura México posee bajos niveles de recaudación de ingresos tributarios como porcentaje del PIB (excluyendo las contribuciones sociales), en este sentido, los ingresos tributarios fueron del 13.1 por ciento del PIB, lo que coloca a México como uno de los de menor recaudación tributaria de la región latinoamericana y del Caribe, incluso lo coloca con economías más pequeñas como lo son Paraguay, Perú, Surinam, Panamá, entre otras. El promedio simple de esta región fue del 16.9 por ciento, mientras que Barbados registró los mayores ingresos tributarios con una cifra de 28.7 por ciento, mientras que Venezuela presentó un promedio de 6.7 por ciento, siendo el país con menor recaudación, además, ninguna de estas economías ha logrado llegar al promedio de lo registrado por la OCDE.

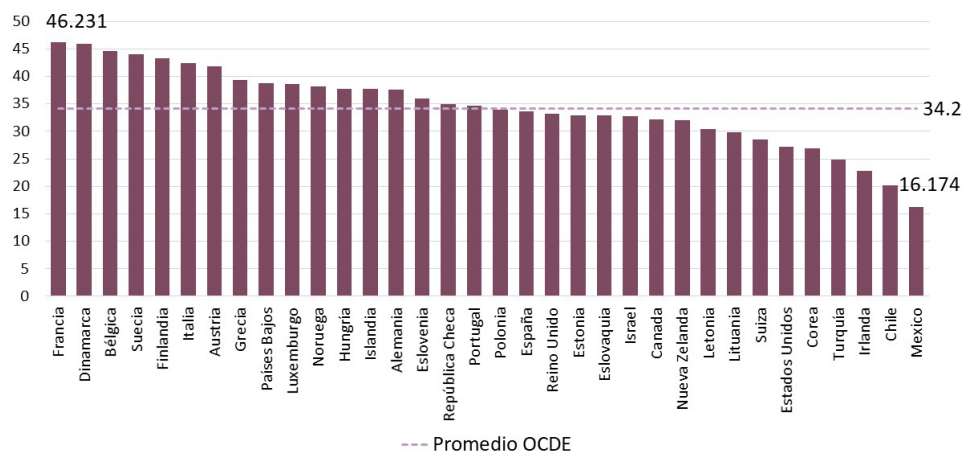
Ingresos tributarios como porcentaje del PIB en América Latina 2017 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL

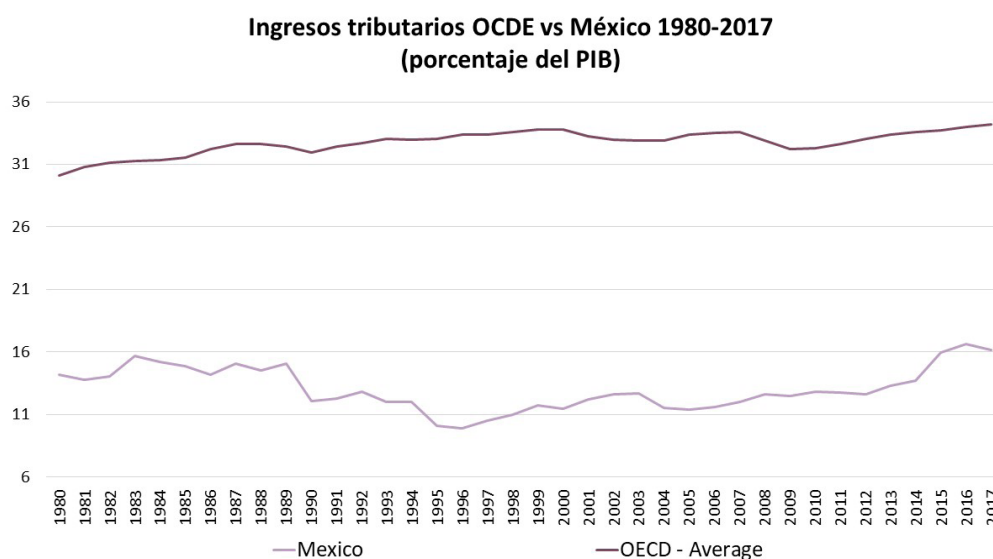
Al comparar las estadísticas tributarias de México en relación con los países de la OCDE, la situación se agrava aún más, ya que para el mismo año 2017 (que es el dato más reciente que incluye a México), los ingresos tributarios como porcentaje del PIB fueron del 16.2 por ciento, ocupando el último lugar dentro de este bloque de países, el promedio registrado para estas 34 economías fue de 34.2 por ciento, poco más del doble registrado en Latinoamérica que fue de 16.9 por ciento, mientras que Francia fue el país con mayor recaudación tributaria de 46.2 por ciento como porcentaje del PIB, seguido por Dinamarca (46.0), Bélgica (44.6), Suecia (44.0) y Finlandia (43.3), en este sentido se puede concluir que en los países que se tiene una tributación más fuerte y sólida son aquellos que poseen mejores niveles de bienestar derivado de mejores programas sociales como lo son en salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.

Ingresos tributarios en los países de la OCDE 2017 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE

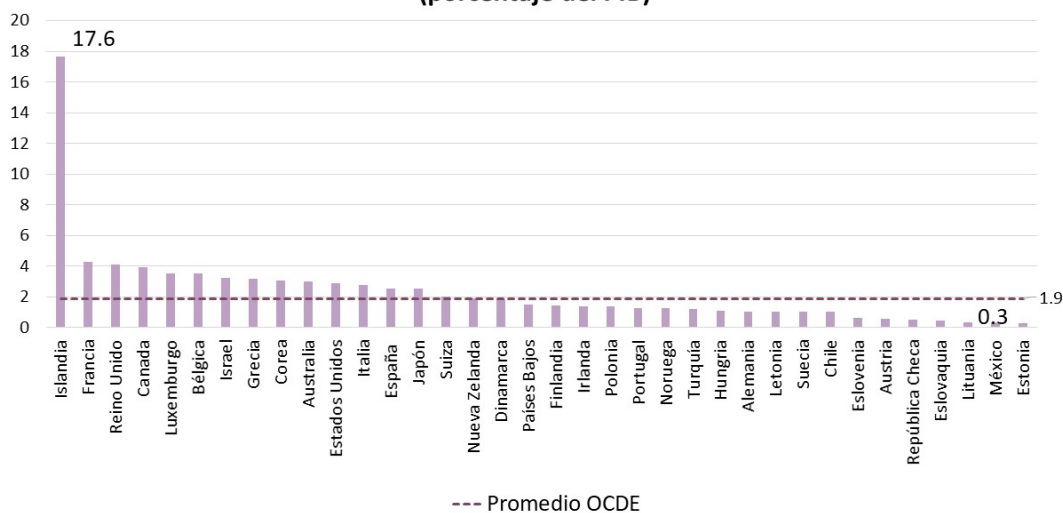
El problema de la baja y sostenida recaudación fiscal en México no atiende a circunstancias actuales, ya que desde la década de 1940 a la fecha la recaudación ha fluctuado entre 9.3 y 16.2 por ciento, con información disponible a partir de 1980 de la OCDE se puede observar que los ingresos tributarios de México se han mantenido en el último lugar, además con los años marcados por crisis económicas como lo fue la “Década pérdida” en los ochenta, 1994 y la crisis hipotecaria de 2008 originada en Estados Unidos han hecho que la recaudación fiscal en México presente grandes variaciones.



Sin embargo, es importante hacer mención que, a pesar de esta sostenida caída de los ingresos tributarios, últimamente se han estado sumando esfuerzos por lograr incrementar la recaudación, todo esto mediante distintas reformas hacendarias. Por ejemplo, la reforma tributaria de 2013 ha significado esfuerzos por incrementar la captación fiscal, la cual ha buscado simplificar el pago de los impuestos, reducir la economía informal y eliminar algunos regímenes especiales. Además, la OCDE (2017) sugiere que es necesario que se realicen cambios hoy en día para poder incrementar los ingresos y, sobre todo, buscar la forma en que sea eficiente el gasto público, es decir, administrar de manera correcta la forma en la cual los gobiernos gastan. Incluso se sugiere que las reformas o políticas en el ámbito fiscal busquen la recaudación de impuestos indirectos ya que son más eficaces en el mecanismo de la redistribución del ingreso (Robles y Huesca, 2013 citado en Flores 2018).

Ahora bien, pasando de los impuestos de base amplia a los impuestos a la propiedad o impuesto predial estos tienen una menor representatividad dentro de los países de la OCDE, sin embargo, destaca el caso de Islandia que tiene ingresos a la propiedad del 17.6 por ciento como proporción del PIB, aquí México registró 0.3 por ciento, mientras que la media fue de 1.9 puntos porcentuales.

Ingresos tributarios a la propiedad 2016 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE

Como resultado de esta baja recaudación del impuesto a la propiedad, se puede ver que los gobiernos estatales y municipales no tienen los recursos y la capacidad suficiente para proveer servicios de calidad, así mismo, la problemática en estos gobiernos es variada, entre otras razones se puede señalar la alta resistencia de los contribuyentes locales y la existencia de un inadecuado control de los sistemas catastrales.

EL CASO DE MÉXICO

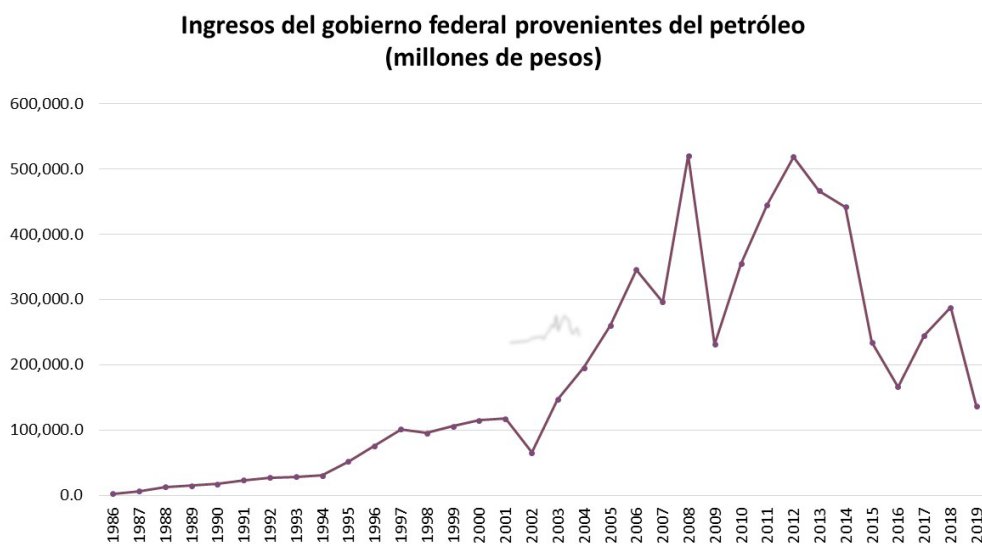
Los intereses por incrementar la recaudación tributaria en México se remontan a la década de 1960 del siglo pasado, cuando por parte del gobierno mexicano el economista Nicolás Kaldor propuso una reforma fiscal para el país, donde concluye que los impuestos recaudados no son lo suficientemente adecuados para la sociedad la cual crece de manera exponencial y por lo tanto requiere un mejor desarrollo, de igual manera, señalaba que el ingreso que provenía de los impuestos era de los más bajos del mundo (Tello, 2015).

Entre las principales causas que pudieran explicar la baja recaudación fiscal en México se pueden tener las siguientes:

- La gran dependencia a los ingresos petroleros.
- La evasión y la elusión fiscal.
- La falta de eficiencia en las administraciones públicas, así como la gran presencia de corrupción e impunidad.
- Los bajos niveles de captación de los impuestos a nivel subnacional, especialmente el caso del predial.

DEPENDENCIA PETROLERA

Una de las causas de la baja recaudación fiscal en México atiende en gran medida a la dependencia que ha presentado México hacia los ingresos derivados de los hidrocarburos, sin embargo, los especialistas en el tema señalan que esto no es del todo viable ya que no pueden subsanarse los demás sectores de la economía mediante una sola fuente de ingresos, esta práctica tuvo un mayor impacto a finales de los años setenta cuando con los descubrimientos de los yacimientos petrolíferos en Cantarell se pretendió subsanar los demás sectores de la economía, sin embargo, con las crisis económicas, así como la sobreoferta mundial por parte de los países miembros de la Organización de Países Exportadores (OPEP), el sobre endeudamiento y la hiperinflación de la década de los años ochenta que impactó de manera directa a los países de América Latina, fueron factores clave para que el gobierno mexicano se diera cuenta de la insostenibilidad de la economía derivada de los ingresos provenientes del petróleo, por lo que se alentó la recaudación mediante los ingresos recurrentes, es decir, aquellos ingresos derivados de los impuestos, en este sentido es importante aumentar la base gravable para lograr captar más recursos.

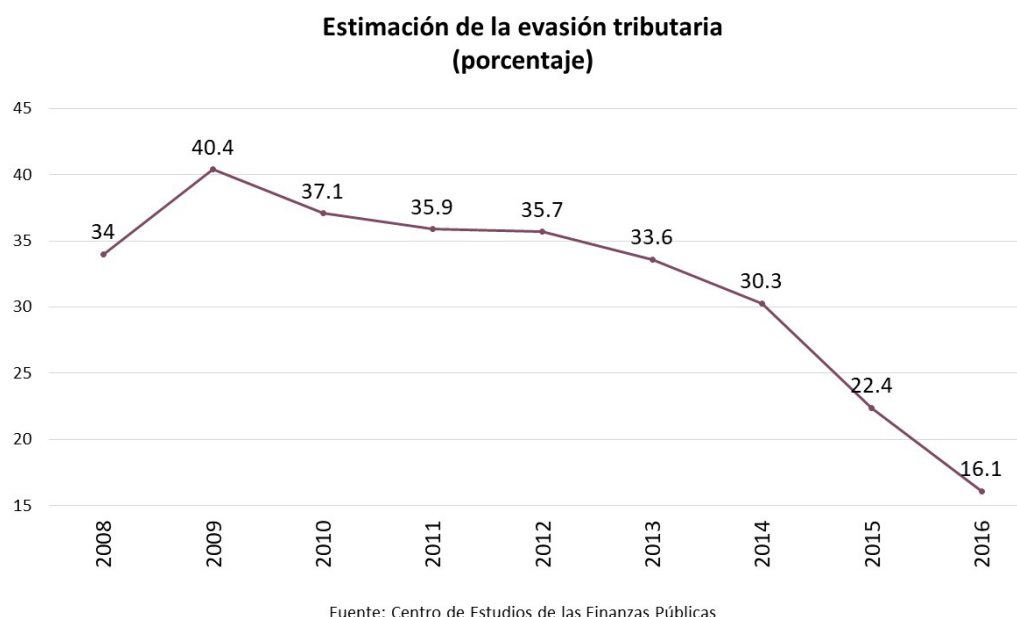


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

En este sentido, se puede apreciar en la gráfica anterior que los ingresos derivados del petróleo si bien comenzaron a crecer a partir de 1986 teniendo un repunte importante a principios del año 2000 estos se han visto afectados por la situación del mercado externo principalmente con la crisis de 2008, a partir de ahí, las caídas más importantes se presentaron en 2012 y 2018, por lo que la balanza comercial de productos petroleros ha presentado un déficit importante en los últimos años, por lo que depender de los ingresos petroleros ya no es una opción viable para la economía nacional.

EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL

Por otro lado, la evasión y la elusión fiscal surgen como problemas fuertes dentro de la región latinoamericana y México no es la excepción, estas prácticas alteran la recaudación fiscal y a su vez generan costos económicos importantes para los países. La elusión fiscal resulta de prácticas que buscan disminuir el pago de los impuestos mediante la vía legal, por otro lado, la evasión es una práctica completamente ilegal donde los contribuyentes buscan no pagar impuestos.



En los últimos años se han sumado esfuerzos por incrementar e incentivar los ingresos tributarios mediante el combate a la evasión y la elusión fiscal, como se puede observar en el gráfico anterior, las tasas de evasión tributaria han venido presentando una tendencia a la baja a partir de 2009, esto se puede explicar por las diversas reformas en materia tributaria como la de 2014, principalmente con los cambios efectuados en el ISR, el IVA y en el IEPS.

Sin embargo, estas prácticas aún persisten, según la OCDE las pérdidas monetarias se ubican entre el 2.6 y el 6.2 por ciento del PIB, esto se suma a la baja carga tributaria que tiene México en relación con otros países de la OCDE y de Latinoamérica. Ante esto, es importante combatir la evasión y la elusión fiscal a través de los mecanismos de reducción de tratos preferenciales, adoptar prácticas internacionales que fomenten la tributación justa, fortalecer la cultura del cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como fomentar el auge de la economía digital la cual puede contribuir a agilizar los diversos trámites y de esta forma facilitar las obligaciones de pago al Estado.

FALTA DE EFICIENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Otro factor importante que puede explicar la baja recaudación fiscal en el país es la mala percepción que tiene la ciudadanía en cuanto al manejo de los recursos públicos por parte de las autoridades fiscales. En este sentido en México la población considera que está muy latente el problema de la corrupción en las administraciones públicas, tan solo según Transparencia Internacional México ocupó el lugar 138 de 180 economías evaluadas en la percepción de la corrupción, con una calificación de 28 puntos de 100 posibles. Es relevante este punto ya que el índice mide, entre otras cosas, la percepción que tienen los ciudadanos sobre el grado de corrupción de funcionarios públicos o políticos y de alguna forma esto impacta de forma directa o indirecta en el manejo de los recursos públicos.

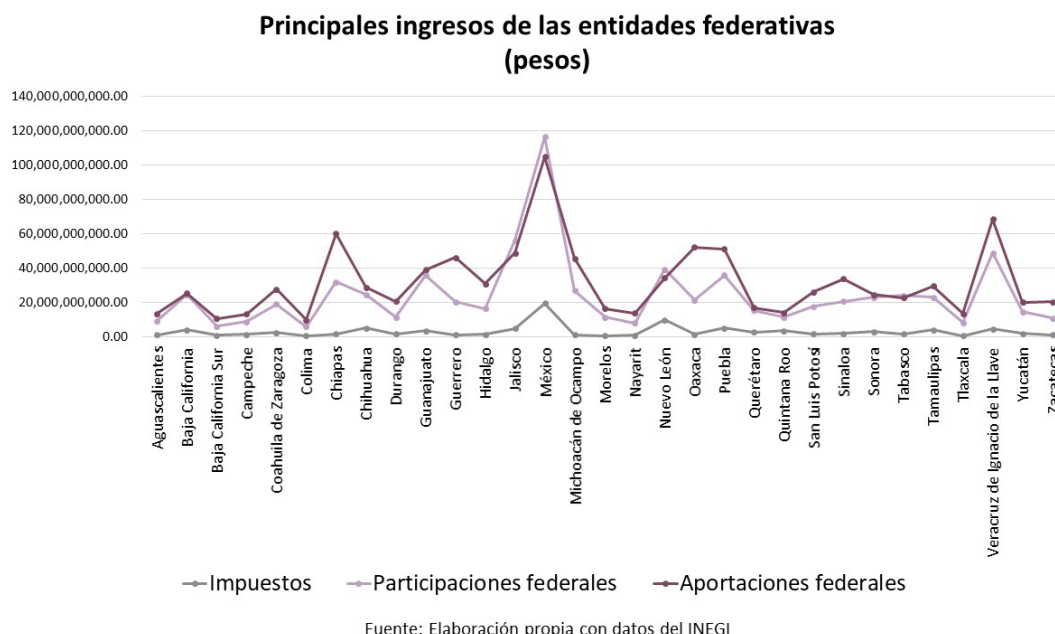
Como resultado de la corrupción, en México se tienen bajos niveles en cuanto a la eficiencia administrativa de los ingresos públicos. Lo anterior provoca una mala percepción ciudadana sobre el manejo de los recursos, pues no ven reflejadas sus contribuciones en bienes y servicios públicos de calidad, como en infraestructura o programas de asistencia social.

En este sentido toma importancia la capacitación de los funcionarios en los tres órdenes de gobierno, por lo que la certificación en temas como federalismo fiscal, manejo de los recursos públicos en las haciendas municipales, entre otros temas acordes al uso de recursos fiscales. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se dio a la tarea de elaborar a partir de 2013 un índice de desarrollo institucional municipal, donde entre otras cosas se evalúa la capacidad financiera, la prestación de servicios públicos, el desarrollo administrativo y la transparencia y la rendición de cuentas, lo que significa un avance importante para evaluar el desempeño de las instituciones en el ámbito local.

De acuerdo con la ASF en muchas situaciones se tiene que, en las entidades federativas o municipios con un mayor desempeño fiscal, ya sea en esfuerzos por incentivar la recaudación o en la gestión de los recursos propios, resulta ser que los funcionarios en turno poseen un mayor nivel de escolaridad o preparación, con perfiles más acordes a sus responsabilidades.

LOS BAJOS NIVELES DE CAPTACIÓN DE LOS IMPUESTOS A NIVEL SUBNACIONAL

Si bien en el ámbito federal se puede constatar una baja recaudación de impuestos de base amplia, esta se replica a nivel subnacional principalmente en el caso del impuesto predial, esto impacta de manera directa en las arcas de los gobiernos subnacionales ya que al dejar de recaudar ingresos propios los gobiernos locales también ven disminuidas sus fuentes de ingresos derivados por las participaciones y aportaciones federales.



En la gráfica anterior se puede observar una gran dependencia por parte de los gobiernos subnacionales hacia las transferencias intergubernamentales lo que genera que estos niveles de gobierno no busquen incrementar sus ingresos propios y a su vez provoca pereza fiscal ya que, según los teóricos del sector público, los gobiernos estatales y locales poseen restricciones presupuestarias blandas lo que los hace creer que el gobierno federal siempre estará para rescatarlos en términos financieros, dejando de lado la recaudación de impuestos y generando una gran dependencia hacia las participaciones y aportaciones federales.

En este sentido, lo que da origen a la baja recaudación a nivel subnacional, se puede explicar por varias razones. Una razón es el corto periodo de las administraciones locales, esto en ocasiones hace que ellas no recauden los suficientes ingresos propios, ya que les implica un costo tanto económico como político el incrementar la recaudación. Además, Cabrero (2006) señala que a nivel municipal las desigualdades tanto para el cobro de impuestos y su eficiente aplicación resultan ser mayores. Este autor hace referencia a que en México existe un problema en cuanto a la administración de este impuesto, indica que cerca del 64 por ciento de los municipios no poseen un reglamento interno de administración municipal y que alrededor del 80 por ciento de las municipalidades no cuentan con un reglamento para la planeación (Mendoza, 2006).

CONCLUSIONES

Es evidente que en México existe un problema de baja recaudación fiscal el cual no es actual, ya que como se puede ver desde la década de 1940 los ingresos tributarios como porcentaje del PIB han oscilado entre 9.3 y 16.2 puntos porcentuales, lo que coloca a la economía nacional en los últimos lugares de recaudación fiscal, tanto en los países de América Latina como en los países miembros de la OCDE.

El panorama fiscal al que se enfrenta México durante el 2019 y 2020 es abrumador ya que, a pesar de que las tasas de evasión tributaria han logrado reducirse con las diversas reformas hacendarias implementadas durante los últimos años, la evasión y la elusión fiscal siguen representando pérdidas económicas importantes al PIB nacional por lo que urge que las autoridades en materia fiscal busquen medidas para evitar fugas monetarias importantes y para que de esta forma lograr subir los niveles recaudatorios en el país.

De igual forma, México ha presentado a lo largo de su historia moderna una gran dependencia hacia los recursos derivados de los hidrocarburos, sin embargo, la evidencia empírica señala que tratar de subsanar los diversos sectores de la economía con recursos provenientes del petróleo no es viable en el largo plazo ya que la volatilidad de los precios internacionales del petróleo, la inestabilidad en el tipo de cambio y la sobre oferta de crudo a nivel internacional, entre otros factores, alteran los ingresos petroleros, como se pudo observar en México en los últimos años han caído los ingresos derivados del petróleo por lo que se sugiere que se preste una mayor atención a los ingresos recurrentes incrementando la base gravable.

A nivel subnacional la recaudación de ingresos propios aún es muy ineficiente hablando del caso del impuesto predial, por lo que es importante que los gobiernos locales firmen convenios de colaboración con sus respectivos gobiernos estatales para lograr incrementar la recaudación de este tipo de impuestos, así mismo, toma relevancia el tener un padrón catastral tanto rústico como urbano para de esta forma tener un mayor control al momento del cobro de este impuesto. Así mismo, es tarea de los gobiernos locales y estatales explicar a la ciudadanía la importancia de subir los montos de recaudación por concepto del predial ya que al lograr subir el recaudo de este impuesto esto se traduce en mayor aportaciones y participaciones por parte de la federación.

Por último, es necesario recalcar que el objetivo no es crear nuevos impuestos, sino que con los que ya existen y mediante las reformas hacendarias vigentes se logre aumentar la recaudación, así mismo, para que una reforma fiscal tenga éxito es necesario hacer cambios sustanciales en la manera en que se ejerce el gasto público.

Reflexiones en torno al Programa de Fortalecimiento para la Seguridad Pública (FORTASEG)

El Programa para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública a los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las Entidades Federativas es un subsidio otorgado a municipios y estados para que ejerzan de manera directa o coordinada la función de la seguridad pública.

El objetivo de este subsidio es apoyar a los beneficiario en la profesionalización, la certificación y el equipamiento personal de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública, aunado a la actualización tecnológica de bases de datos, la infraestructura de las instituciones de seguridad pública, la prevención social de la violencia y la delincuencia, además de la capacitación de los elementos en materias de derechos humanos y de igualdad de género (Auditoría Superior de la Federación, 2017).

En este sentido, el FORTASEG es resultado de la fusión realizada en la estructura programática 2016 del Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN), el objetivo del FORTASEG es canalizar recursos a los municipios en materia de seguridad pública. En su primer año de operación (ejercicio fiscal 2016), operó recursos por 5,485.3 millones de pesos (mdp), teniendo una cobertura en 308 municipios en las 32 entidades. En el ejercicio 2017 destinó recursos a 300 beneficiarios, y contó con un presupuesto de 5,000 mdp, de los cuales 4,921.7 mdp se distribuirían por elegibilidad directa y 78.3 mdp podrían utilizarse directamente por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al igual que el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el FORTASEG tiene los mismos ejes estratégicos para la utilización de este recurso federal. También hay un énfasis en torno a los programas con prioridad nacional autorizados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública que se compone por los siguientes actores políticos:

- El presidente de la República (en ausencia de este, el Secretario de Gobernación).
- Secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública.
- Procurador General de la República.
- Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.
- Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El FORTASEG sigue siendo de máxima importancia para la elaboración de política pública porque es otro apoyo económico y financiero para todas las instituciones que se ocupan de la seguridad pública. El dinero que se destina a las entidades federativas tiene que ejercerse de manera coordinada entre todas las secretarías involucradas y respetando la ley, ya que la criminalidad en México está altamente correlacionada con las acciones de bandas delictivas que a su vez están relacionadas con los carteles del narcotráfico.

Para el caso de Coahuila de Zaragoza, de acuerdo con la cláusula segunda del 'CONVENIO Específico de Adhesión para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función (FORTASEG), para el ejercicio fiscal 2019, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Coahuila de Zaragoza y los municipios de Acuña, Matamoros, Monclova, Piedras Negras, Saltillo, San Pedro y Torreón, se indican los montos y destinos, junto con los beneficiarios:

Municipio	Monto "FORTASEG" (pesos)
Acuña	9,782,525.00
Matamoros	10,461,943.00
Monclova	11,922,943.00
Piedras Negras	12,165,924.00
Saltillo	28,293,569.00
San Pedro	9,511,920.00
Torreón	19,807,215.00

Fuente: Diario Oficial de la Federación

El municipio de Saltillo resultó ser el beneficiario con mayor monto de este subsidio con una cantidad de 28,293,569 millones de pesos (mdp), siguiéndole Torreón con una cifra de 19,807,215 mdp. El siguiente fue el municipio fronterizo de Piedras Negras siendo la cifra de 12,165,924 mdp.

A estas cantidades hay que agregarles el 20.0% del total de los recursos federales otorgados como aportaciones de la misma entidad federativa. Respectivamente fueron las siguientes cantidades: \$5,658,713.80; \$3,961,443.00 y \$2,433,184.80. En el siguiente recuadro se observan las cantidades que se destinaron a todos los beneficiarios que hubo en Coahuila de Zaragoza. También se puede observar que no hubo un alcance total de los 38 municipios que constituyen al Estado Soberano de Coahuila, esto ocurre por la razón de que no alcanza el subsidio para cada uno de los municipios y se opta por municipios estratégicos que puedan representar nodos de inversión en materia de seguridad pública.

Municipio	Monto "FORTASEG" (pesos)
Acuña	1,956,505.00
Matamoros	2,092,388.60
Monclova	2,384,588.60
Piedras Negras	2,433,184.80
Saltillo	5,658,713.80
San Pedro	1,902,384.00
Torreón	3,961,433.00

Fuente: Diario Oficial de la Federación

Manteniendo el mismo orden del cuadro anterior, Saltillo otorgó para la complementación de este subsidio la cantidad monetaria de 5,658,713.80 millones de pesos (mdp), Torreón garantizó la aportación de 3,961,443.00 millones de pesos y Piedras Negras aportó 2,433,184,80 mdp.

Los totales son:

Municipio	Monto "FORTASEG" (pesos)
Acuña	11,739,030.0
Matamoros	12,554,331.6
Monclova	14,307,531,6
Piedras Negras	14,599,108.8
Saltillo	33,952,282.8
San Pedro	11,414,304
Torreón	23,768,658

Fuente: Diario Oficial de la Federación

Es importante mencionar que los recursos destinados deben de ejercerse observando los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez como lo marca el artículo 134 constitucional, esto para tener un mejor ejercicio del gasto público, dando una mayor transparencia al uso de los recursos y generando una mejor expectativa a la ciudadanía en cuanto al manejo de los recursos públicos.

La relevancia en los fondos transferidos a los gobiernos locales por conceptos del FORTASEG radica en que muchas ocasiones estos niveles de gobierno no poseen la capacidad suficiente para destinar recursos para tener elementos de seguridad más preparados, por lo que es necesario que la federación atienda las necesidades de los gobiernos locales en materia de seguridad pública, mediante capacitaciones constantes, así como con equipamiento suficiente para atender las demandas de los municipios. Así mismo, existe una relación directa entre la variable monetaria y los delitos, ya que, se ha comprobado que al recortar los recursos del FORTASEG se han incrementado los casos de delitos del fuero común.

En este sentido, se espera que durante el 2019, el presupuesto en materia de seguridad pública se ubique dentro del 0.9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) lo que enfatiza los bajos montos que se destinan al combate a la inseguridad en el ámbito local, mientras que en otros países de América Latina con los mismos niveles de desarrollo económico destinan alrededor del 3.0 por ciento de su PIB, así mismo, se espera que para el 2020 el problema se torne más complejo por los recortes presupuestarios.

Sistema de Pensiones, desafíos para la sostenibilidad en América Latina y México

INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de políticas públicas, es importante considerar la seguridad social, un área joven dentro del desarrollo y bienestar de la población, la primera experiencia sobre un sistema de pensión contributivo y obligatorio surgió a finales del siglo XIX en Alemania. Sobre dicho contexto la región de América Latina fue pionera en la creación de dichos sistemas de seguridad social, e incluso en la implementación de los primeros sistemas de pensiones, los cuales comenzaron a principio del siglo XX, el cual fue estableciéndose en Uruguay. En Latinoamérica la creación y desarrollo de los sistemas de pensiones ha estado marcado por esquemas de carácter obligatorio y contributivo vinculados con el mercado laboral formal. El fin de dicho sistema es proveer un seguro de ingresos que permite distribuir el consumo a lo largo de la vida.

América Latina atraviesa una etapa de crecimiento económico débil, desde 2011 el Producto Interno Bruto (PIB) se encuentra muy por debajo de la expansión presentada en los primeros años del nuevo milenio y la brecha económica respecto con los países avanzados continua. Para el año 2019 se proyecta una desaceleración en el largo plazo, la prueba indica que el crecimiento potencial del PIB anual será menor a lo esperado. La situación macroeconómica es fundamental para el desarrollo de políticas públicas, aunado a ello el desafío para buscar la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, en particular los sistemas de pensiones.

Si bien, la cobertura de personas activas en el mercado laboral, como pensionados, ha crecido en el siglo actual, aún queda lejos de lo que debería considerarse óptimo para la región. En lo particular para América Latina la cobertura de cotizantes en 2015 resultó ser de 47.3 por ciento, si lo comparamos con los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) el cual alcanza una cobertura de 82.8 por ciento es muy inferior con lo presentado por Latinoamérica. En materia de coberturas en adultos de 65 años y más se reportó un 78.4 por ciento al cierre de 2015, por otro lado, en los países miembros de la OCDE, la cifra alcanza el 95.0 por ciento.

Las brechas que existen entre la cobertura y la calidad de las prestaciones constituyen desafíos serios para los países de la región latinoamericana, siendo fuentes de presión para el gasto público ya que, se tiene la necesidad de fortalecer y posteriormente universalizar la cobertura, también la necesidad de complementar las pensiones contributivas para que al fin de la vida productiva de las personas dicha pensión alcance niveles de suficiencia mínima.

En Latinoamérica existen numerosas experiencias en reformas estructurales de los sistemas de pensiones. A partir del año 2008 dichos sistemas han tenido como denominador clave mecanismos de solidaridad. En su mayoría, las reformas también han contribuido al fortalecimiento de la administración y el financiamiento público de los sistemas de pensiones, esta nueva tendencia retoma los principios básicos sobre todo en aquellos países que se habían inclinado por esquemas de capitalización individual (CEPAL,2019).

El tema ha sido de gran controversia, ya que existen opiniones encontradas entre los órganos internacionales y expertos en pensiones. Dichos argumentos se centran en que los sistemas de pensiones están vinculados a la protección social, además de ello se relacionan con la política fiscal y la economía política.

“Las reformas de los sistemas de pensiones orientadas a promover la capitalización individual, tuvieron de sus principales soportes financieros y técnicos en el Banco Mundial, que influyó en diez reformas estructurales que se implementaron entre 1993y 2005 en América Latina” (CEPAL,2019).

Algunas publicaciones realizadas por organismos internacionales como la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), señalan que las reformas de los sistemas de pensiones, los cuales implicaron un movimiento de los sistemas públicos de reparto a los esquemas de capitalización individual administrados por el sector privado, no han traducido los progresos de cobertura que necesitan los sistemas de pensiones.

“A pesar de que la sostenibilidad mejoró en varios países, hubo muy poco o ningún progreso en el desempeño de una segunda medida clave del sistema pensional: la cobertura. De hecho, el desafío de una cobertura creciente por pensiones no contributivas se ha convertido en el problema más debatido hoy en la región” (CEPAL,2019)

Según el “Panorama Social de América Latina, 2017” publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dedicado en forma puntal a los sistemas de pensiones, señala que “el sistema de pensiones fundado en la capitalización individual presenta claros signos de agotamiento en la región. La concentración de los esfuerzos del sistema de pensiones exclusivamente en la capacidad del ahorro individual es una política previsional que genera grandes dudas con respecto a su viabilidad y capacidad de dar respuesta a las necesidades de cobertura y protección social que demanda la región” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018).

En su Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) planteó “las políticas de privatización de las pensiones aplicadas en el pasado en algunos países, no arrojaron los resultados previstos ya que la cobertura y las prestaciones no aumentaron, los riesgos sistémicos recayeron en las personas y la situación fiscal empeoró. En consecuencia, varios países están revirtiendo las medidas de privatización adoptadas y restableciendo los sistemas públicos basados en la solidaridad” (OIT,2017 pág. 84).

SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

En México, el tema sobre el sistema de pensiones es de considerarse en la actualidad, debido que la población de la tercera edad está incrementándose de manera considerable en todo el mundo y México no es la excepción, por lo que los sistemas de pensiones se han fragmentado de manera parcial o inclusive total, buscando los modelos más viables que respondan a dicha problemática (Colmenares, 2012).

Mientras las tasas de fecundidad se reduzcan y la esperanza de vida vaya en aumento, la población que corresponde a los adultos mayores vaya en aumento, dicho sistema se colocará en jaque, debido a que las personas en edad productiva cada vez serán menos lo que hará que dicho sistema llegue a un punto que sea insostenible, la situación es de considerar ya que marcará el rumbo del país.

Uno de los factores que señalan el rubro del sistema de pensiones en México es la fragmentación de este, ya que existe una notable diferencia entre los esquemas de trabajadores del sector público y privado, aunado a ello también la existencia de sistemas pensionarios privilegiados, tal es el caso de las empresas paraestatales, universidades públicas, entre otros casos. A pesar de la fragmentación del sistema de pensiones mexicano, uno de los principales retos es proteger los medios de subsistencia de las personas durante la vejez esto en base a una pensión que le permita vivir con dignidad la etapa final de la vida.

Los pilares básicos del sistema actual sistema de pensiones mexicano está conformado por rubros que se enuncian a continuación:

PILAR 0

También llamado no contributivo, dicho pilar otorga una pensión básica que a su vez solo cubre un nivel mínimo de protección.

PILAR 1

Llamado pilar de pensiones obligatorias del sector público, en el cual las universidades públicas, organismos autónomos, gobiernos locales, y paraestatales lo conforman.

PILAR 2

Llamado pilar mandatorio, dicho pilar se rige por cuentas individuales establecidas en un plan de contribución con activos totalmente financiados a través de cuentas individuales, los que lo conforman son las personas que se encuentran afiliados al IMSS, ISSSTE empleados del IMSS y Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Pilar3

También conocido como el pilar de cuentas individuales para el retiro, el cual se rige por planes privados ocupacionales, planes personales de instituciones financieras (Plan Privado de Pensiones y Contribuciones Voluntarias del SAR).

Con la creación de los sistemas de pensiones de cuentas individuales con administración privada hace 20 años, su objetivo era lograr la viabilidad financiera, bajo ese supuesto la perfectiva de las reformas fue un éxito, hoy el reto es diferente ya que el sistema de pensiones ha sido evaluado por diversos organismos públicos y privados tanto nacionales como internacionales, a partir de ello se llega a la conclusión que se deben adoptar desde tres perspectivas importantes las cuales son:

- Cobertura pensionaria.
- Suficiencia (nivel de pensión).
- Sostenibilidad fiscal.

En la actualidad para México los resultados son alarmantes especialmente para las personas que laboran bajo la generación Afore (los cuales están bajo la reforma a la ley de Seguro Social, hecha en 1997).

Cobertura: Un porcentaje elevado de personas que cuentan con una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) no tendrá derecho a una pensión a la edad de retiro al no reunir las semanas cotizadas necesarias para ser acreedor a una pensión (1,250 semanas), en la situación actual solo el 23.9 por ciento de la población que está bajo dicho régimen puede ser acreedora.

Suficiencia: Para aquellos que logren la cotización requerida, la mayoría solo podrá tener una pensión garantizada del 30 por ciento de pensión de adulto mayor.

Sostenibilidad Fiscal: El gasto fiscal de la "Generación Afore IMSS (vía pensiones no contributivas) para los que no alcancen a cumplir los requisitos, el financiamiento de las pensiones garantizadas y aportaciones gubernamentales al SAR, podrían significar cargas fiscales relevantes para el futuro.

La situación del sistema de pensiones mexicano se vuelve crítica, por ello diversas organizaciones han mostrado su preocupación por dicho tema, y se han dedicado a investigar y difundir información relevante del tema; uno de ellos es el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) el cual mediante la información busca medir los retos y posibles alternativas de solución en el corto, mediano y largo plazo, así como los afectos en la sociedad actual.

REALIDAD ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO

Con los cambios en la población mexicana, el sistema de pensiones se ha vuelto un tema crucial en el rumbo del país, el aumento de la esperanza de vida, como la disminución de la natalidad han sido factores importantes en la situación actual de los sistemas de seguridad social.

Según datos estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a partir de 2011 el gasto destinado al pago de pensiones superó los 500 millones de pesos, la tendencia ha ido al alza desde entonces, para el año 2016 dicho monto superaba los 700 millones de pesos.

En base a estimaciones y crecimiento del gasto en dicho rubro, los expertos en pensiones estiman que para el año 2021 dicho presupuesto supere el billón de pesos lo que representa una presión fuerte a las finanzas públicas del país que cuenta con ingresos cada vez más limitados.

Según estimaciones realizadas por el diario “El Economista” con datos publicados por la SHCP, el promedio de crecimiento de dicho rubro es de 7.6 por ciento anual, dicho monto va en aumento, hasta llegar en 2024 a un total de 1 billón 270,124.6 millones de pesos según los datos presentados.

Para 2020, el monto destinado a dicho rubro es de 946,020 millones de pesos, dicho monto representó un incremento del 7.64 por ciento en comparación con lo destinado para 2019. Dicho monto se concentra en gran parte en el IMSS (75.1 por ciento), ISSSTE (13.0 por ciento), el resto se concentra en los esquemas de las empresas productivas del Estado (PEMEX, CFE).

Según estudios del Centro de Investigación Económica, mencionan que los recursos que se destinaron al pago de pensiones del sistema de reparto, las aportaciones que proporciona el gobierno para el régimen de cuentas individuales y el dinero utilizado en los programas de “68 y más”, representaron el 4.0 por ciento del PIB, si dicha tendencia sigue su curso se estima que para el año 2030 podría ascender a 5.8 por ciento del total del Producto Interno Bruto.

CONCLUSIONES

La seguridad social es un tema relativamente joven en la aplicación de políticas, a diferencia de educación y salud, pero no menos importante, ya que de ella depende el rumbo de un país. Los primeros indicios de un sistema de pensiones obligatorio data de finales del siglo XIX en Alemania, los cuales posteriormente se extendieron hacia América Latina, siendo Uruguay el pionero en dicho tema, el fin de la creación los sistemas de pensiones es dotar de recursos para el retiro de la vida laboral e incentivar el consumo y la prolongación de una vida digna de las personas retiradas.

En origen, los sistemas de pensiones eran administrados por el aparato gubernamental, pero en base a una serie de acontecimientos y fenómenos demográficos dichos sistemas pasaron a manos del sector privado mediante una serie de reformas que buscaban la administración de estos.

Con los cambios demográficos a finales del siglo XX y principios del XXI los sistemas de pensiones se han envuelto en la pérdida de sostenibilidad por el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la natalidad, como factores importantes.

En México, el problema no es ajeno ya que a partir de la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, dio señales de que el estado como regente no podía sostener las cuestiones relacionadas con las pensiones, emitidas en la ley del Seguro Social en 1973 conocida como Ley 73, lo cual optó por la renovación de dicha ley, ocurrida en 1997 y con la creación de un sistema de cuentas individuales manejado por la iniciativa privada y con ello el surgimiento de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

La edad de retiro está por llegar para la generación de las Afores (Ley de Seguridad Social 1997) y el panorama no es nada alentador, ya que la mayoría de las personas no cumple con los requisitos que se enuncian, y de ser así, el monto de pensión es demasiado bajo el cual no garantiza una vida digna para las personas próximas a jubilar.

El gobierno actual destina cada vez más recursos al pago de cuestiones relacionadas con los sistemas de pensiones, pero si la tendencia sigue su curso, posiblemente el sistema pueda caer en un colapso. En este sentido, el gobierno debe implementar medidas que mitiguen dichos fenómenos, dentro las cuales destacan, el aumento de la edad de retiro y el incremento de aportaciones obligatorias a los sistemas de ahorro con el fin de que, al llegar a la edad de retiro, dichas pensiones puedan ofrecer una vida digna a las personas que culminan su edad productiva.

Por ello se debe tratar al tema de pensiones como una realidad que presiona a las finanzas públicas del país y que debe ser atendida con políticas económicas eficientes, que permitan la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social en México.

BIBLIOGRAFÍA

Colmenares, P. V. (2012). Pensiones en México: la próxima crisis. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. Obtenido de Pensiones en México: la próxima crisis.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). Panorama Social de América Latina 2017. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf

**HACIA UNA
ECONOMÍA
DIGITAL**

ANTECEDENTES

El término de Economía Digital fue empleado por primera vez por el profesor Don Tapscott a mediados de la década de 1990 donde se refería a un nuevo tipo de economía basada en el conocimiento y que transformaría la economía mundial por medio del uso de Internet. En este contexto, Tapscott establece doce temas de la nueva economía que la diferencia de la economía tradicional:

Pilares de la economía digital	Descripción
Conocimiento	El trabajo cambiará en forma hacia el conocimiento, los activos clave de las empresas serán los intelectuales.
La nueva economía es digital	La información será transformada a formatos digitales.
Virtualización	Lo físico se está volviendo cada vez más virtual, gracias al cambio de información de análoga a digital.
Molecularización	Las empresas anteriores están cambiando su estructura por nuevos grupos dinámicos de individuos y entidades.
Integración – interconexión en Red	Al estar en red las empresas pueden generar economías de escala, y tener un mejor acceso a los recursos.
Desintermediación	Desaparecerán intermediarios ya que consumidores y productores tendrán una comunicación más directa.
Convergencia	Habrà una mayor interacción entre las industrias lo que dará como resultado una mayor productividad y utilidad.
Innovación	Los productos se vuelven obsoletos más rápido, por lo que innovar es clave en la economía digital.
Proconsumidor	Los consumidores poseen más influencia en el proceso de producción.
Inmediatez	La nueva economía está basada en las empresas en el tiempo real.
Globalización	Es necesaria para generar alianzas con otras empresas e individuos.
Disonancia	Los cambios tecnológicos y económicos generan conflictos y conmoción, por lo que aquellos trabajadores que tengan acceso a la nueva infraestructura podrán participar de la vida económica y social.

Fuente: La Economía Digital “Promesas y peligros en la era de la inteligencia en redes”

En base a eso surgen las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como a base de la Economía Digital, las cuales son un conjunto de herramientas, recursos y programas que se utilizan para procesar, gestionar y compartir la información mediante diversos soportes tecnológicos y que son innovadoras e impactan en el resto de los sectores económicos. Por eso, las empresas que deciden implementar TIC se ven beneficiadas por:

- Tener una visión global, accediendo a mercados que antes no alcanzaban y aumentan el número de clientes potenciales.
- Tener un modelo escalable, ingresos más rápido de lo que crece su estructura ya que cada vez las tecnologías son más baratas.
- Flexibilidad y movilidad, porque incluso se puede hacerse desde casa (comercio electrónico).
Genera nuevos empleos e ilimitadas oportunidades de emprendimiento.

Otros términos que se conocen son “Economía en Internet o Nueva Economía”, la economía digital es la creación de trabajos emergentes a partir de un desarrollo digital y tecnológico, se basa en esta relación tecnológica para poder conseguir algún ingreso, este concepto va de la mano con el término “comercio electrónico o compra digital” que es lo mismo que se hace en las tiendas, pero sólo se pasa a una plataforma digital.

Por ejemplo, las búsquedas que se hacen en Internet como consumidores o clientes para evaluar y comparar bienes o servicios que nos interesa adquirir, y que, de ser sólo una búsqueda inicial se concluirá en una “compra digital”. La compañía Google estima que para el año 2020 las compras digitales en Latinoamérica van a sobrepasar los niveles registrados. Otro ejemplo de economía digital, son aquellas personas que tienen canales o blogs en Internet y reciben una percepción monetaria por ellos y generan ingresos.

Existen nuevos conceptos hoy en día que generan comercio electrónico, como “vender el conocimiento” por medio de blogs, canales informativos, talleres, empresas de cursos, canales de YouTube, en los que cada vez que suben información y les pagan, se trata de generar un contenido importante al mundo para de esta forma hacerlo saber y el mundo lo pueda adquirir, lo consume y es así como se cobran los conocimientos generando una economía digital fluida. Este tipo de economía digital es retribuida monetariamente y en su totalidad es gracias a la publicidad, ya que, el fortalecimiento de la era digital es ampliamente gratificada y por qué es una responsabilidad económica del mundo

La publicidad paga muchas de las economías digitales, porque hacen difusión de su producto, marca o servicio durante la transmisión seleccionada, otro elemento son la cantidad de seguidores o suscriptores, aquellas personas que son una influencia o tendencia en la red y la publicidad puede contratarlos como imagen de su empresa llegando a un público global y generando percepciones importantes hacia su cartera.

REALIDAD EN MÉXICO

Cuando se considera que la economía digital en México pertenece a un mundo sin reglas ni modelos a seguir y percibiendo la cercanía del consumidor hacia los servicios digitales, surge una nueva regulación para gobernarlos a todos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por lo que llevó a preparar una ley para impulsar condiciones sobre la manera de fiscalizar a los operadores de la economía digital, calculando una recaudación de más de 4,300 millones de pesos sobre el tema con una misma fórmula fiscal que pueda abarcar a la diversidad de negocios como Netflix, Spotify, Amazon, Mercado Libre, Cornershop, Uber, Rappi y Airbnb, entre otros.

Aquí interviene la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ya que, es la encargada de crear un marco regulatorio de la economía digital basándose en los principios de eficiencia, certeza y simplicidad, efectividad, equidad y flexibilidad en un acuerdo contra la evasión fiscal, pero la SHCP no esperó este modelo y optó por diseñar uno propio, donde la Cámara de Diputados lo aprobó casi íntegro, generando nerviosismo en la industria digital, ya que estos operadores deberán recaudar IVA, ISR sobre el ingreso y no sobre la ganancia con tasas de retención progresivas, comenzando 3.0 por ciento para ingresos mensuales hasta los 25,000 pesos y terminando con un 17.0 por ciento para más de 500,000 pesos por mencionar algunas, también se habla de que los operadores entregarán más información de sus clientes y de los negocios adaptándose a un

periodo de dos meses para cumplir con las estipulaciones normativas. Esto desencadenó una preocupación de los operadores que consideraron que se pueden desincentivar los pagos electrónicos a favor de los pagos en efectivo que ocasionará un detrimento del fisco y de la bancarización, minimizando la inversión tecnológica en México, sin embargo, Hacienda cedió algunos elementos como eliminar el gravamen de los anuncios publicitarios en Google y Facebook, eliminó el dato de apagón digital.

Grandes son las ventajas de que los consumidores puedan adquirir en línea servicios e intangibles a las empresas nos residentes, sin ninguna presencia física en el país, pero, es entonces que surge el gran reto de hacer una recaudación del IVA por dichas operaciones, ya que para el año 2020 se esperan mayores usuarios adoptando la economía digital, es importante considerar las brechas que prevalecen entre los países desarrollados pertenecientes a la OCDE y América Latina donde el acceso a Internet en los hogares o la disposición de la banda ancha móvil es de 81.0 y 68.0 contra 33.0 y 22.0 por ciento, respectivamente.

CONCLUSIONES

Es un gran desafío para la OCDE y el G20 analizar sobre los retos fiscales de la economía digital y que trasladarán a soluciones a largo plazo generado de los principios tributarios internacionales, así mismo, va a depender también de la urgencia de unos países sobre otros en tomar medidas inmediatas.

Algunas consideraciones para diseñar medidas provisionales son:

- *Respetar los convenios tributarios del país, sin caer con conflictos, por lo que no debe de ser un impuesto al consumo, es decir, que grave al suministro y no al proveedor con una tasa fija y no acreditable contra el impuesto sobre la renta.*
- *Dejar de cobrarse, una vez acordado y que se haya implementado, es decir, ser temporal.*
- *Minimizar el exceso de gravamen.*
- *Minimizar el impacto en la creación de las empresas y PYMES.*
- *Minimizar el costo de la complejidad.*

EL COMBATE A LA EVASIÓN FISCAL Y LA DOBLE TRIBUTACIÓN MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO BEPS

ANTECEDENTES

Como parte de las malas prácticas que buscan eliminar o disminuir el pago de los impuestos por parte de los grandes contribuyentes que generalmente se localizan en los últimos deciles de ingresos, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha lanzado en conjunto con los países del G-20 un programa para evitar las grandes fugas económicas derivadas de la erosión de la base imponible.

El proyecto denominado Erosión de la Base Tributaria y el Traslado de Beneficios o Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) implementado por la OCDE y el G-20 hace referencia al traslado de beneficios derivado por los mecanismos no deseados entre los sistemas impositivos a través de las empresas multinacionales, el objetivo que buscan estas grandes compañías es tener beneficios de los efectos fiscales trasladando beneficios hacia lugares donde no existe o hay nula actividad fiscal.

Esto tiene gran presencia sobre todo en la recaudación de impuestos de base amplia como lo es el impuesto sobre sociedades, de igual forma, la magnitud de los problemas del traslado de beneficios es alarmante, ya que esta problemática se da tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, por lo que representa cerca de 4.0 y 10.0 por ciento de la recaudación de impuestos sobre sociedades lo que equivale cerca de 100 y 240 mil millones de dólares anuales. Esto se enfatiza más en los países en vías de desarrollo ya que tienen una gran dependencia de los ingresos derivados de las sociedades multinacionales, al caer en este tipo de prácticas se ven afectadas las finanzas públicas de los países.

Uno de los problemas al que se enfrentan las grandes compañías multinacionales se debe al que el sistema económico actual tiene prácticas obsoletas del siglo pasado y no están sustentadas en una economía cada vez más globalizada, una economía en red que tiene la característica de tener una mayor presencia de los bienes intangibles, así como en la propiedad intelectual. Por lo que parte de que se den estas practicas no es culpa en su totalidad de las compañías multinacionales, sino, del sistema económico actual. En este sentido, la OCDE en conjunto con los países del G-20, así como con distintos actores de la economía mundial optaron por colaborar en conjunto con la finalidad de modernizar las normas impositivas a nivel internacional para combatir los problemas derivados por el BEPS.

La tributación injusta, así como las crisis económicas mundiales han afectado las finanzas públicas de las economías mundiales, lo que las obliga a reducir sus gastos o incluso a subir sus impuestos para lograr incrementar la recaudación, por lo que, los problemas originados por el BEPS han mermado el funcionamiento de los sistemas tributarios, principalmente en América Latina y México, haciendo que los gobiernos reciban menores ingresos.

El combate a las malas prácticas originadas por el BEPS inició en octubre de 2015, donde el proyecto incluye las medidas necesarias para mejorar los estándares impositivos a nivel internacional enfocándose en garantizar un entorno fiscal más transparente, de igual forma, lo que se pretende es que se prevenga el treaty shopping el cual es un método de elusión fiscal que se produce cuando residentes de un tercer Estado crean una entidad jurídica en uno de los dos Estados contratantes, de esta manera, tienen el objetivo de obtener ventajas de los beneficios fiscales, lo que no podrían hacer si hubiesen actuado de manera directa (OCDE, 2018), de igual forma, se busca revisar las normas en materia de traslado de beneficios, haciendo énfasis en combatir los regímenes preferenciales.

La importancia del proyecto BEPS radica también en que ofrece un panorama más detallado de la economía digital, en sí, la economía digital no provoca prácticas específicas de la erosión de la base imponible, sin embargo, ciertas características de esta nueva economía si pueden agravar los problemas existentes de la tributación, especialmente de los bienes intangibles.

En el marco del desarrollo del proyecto anti-BEPS se implementaron 15 acciones para combatir las pérdidas en la recaudación fiscal de los gobiernos:

Acción	Descripción
Economía digital	Es difícil delimitar con precisión la economía digital, por lo que se tienen que trabajar en mecanismos dirigidos a la recaudación del IVA.
Mecanismos híbridos	Prevenir la doble no imposición mediante la eliminación de beneficios fiscales.
Normativa sobre Controlled Foreign Company (CFC)	Neutralizar los efectos de alojar utilidades con tasas bajas o nulas del ISR.
Deducciones de intereses	Hay que asegurar que las deducciones de intereses netos de una entidad estén vinculadas a una renta gravable.
Prácticas fiscales perniciosas	Acabar con los regímenes preferenciales que pueden provocar traslado de beneficios, así como atender cuestiones de transparencia.
Abuso de convenios fiscales	Realizar cambios al modelo tributario para evitar que se den prácticas de elusión fiscal.
Establecimientos permanentes	Definir si las grandes compañías son objeto de tributación en el estado en el que se localicen.
Precios de Transferencia (acción de la 8 a la 10)	Esta acción comprende de la 8 a la 10, y hace referencia a que las empresas en su mayoría están coludidas entre sí y suelen manejar precios por debajo de los precios de mercado con el objetivo de quitar a la competencia del mercado, lo cual es una práctica desleal.
Análisis de datos sobre BEPS	El traslado de beneficios es real por lo que es necesario medir el alcance de este fenómeno.
Planificación fiscal agresiva	Falta información sobre el impacto negativo de las prácticas fiscales agresivas.
Documentación sobre precios de transferencia	Al tener informes más completos se tendrá una mejor calidad de la información por parte de las administraciones tributarias.
Resolución de controversias	Incluir arbitraje preceptivo y vinculante en los convenios fiscales.
Instrumento multilateral	Implementar medidas que disminuyan la práctica del BEPS a través de los actuales convenios fiscales.

En este contexto, el trabajo coordinado de la OCDE en conjunto con el G-20 así como otros países que no pertenecen a estas organizaciones están participando en condiciones de igualdad para desarrollar estándares internacionales para combatir las transacciones relacionadas con la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, por lo que en el 2016 se comenzaron a concretar dichas acciones para mejorar la tributación en la economía mundial. Por otro lado, en el 2017 se celebró un convenio para la firma del Instrumento Multilateral al cual se han sumado alrededor de 85 jurisdicciones haciendo que el proyecto para combatir el traslado de beneficios converja a resultados positivos, hoy en día suman un total de 135 países y jurisdicciones en la implementación del BEPS, el resultado de este Instrumento Multilateral fue relevante ya que se lograron modificar más de 1,500 convenios fiscales. En el 2018, se logró consolidar un plan de trabajo para que entrará en funciones a partir de 2020, contemplando dos pilares fundamentales:

- Explorar alternativas para determinar la reasignación de derechos fiscales.
- Abordar las cuestiones en materia de normas tributarias que garanticen que las transnacionales estén sujetos a los niveles de tributación que les correspondan.

En el plano internacional es muy común la práctica de evasión de impuestos por parte de las grandes empresas transnacionales, las cuales suelen buscar países donde las administraciones tributarias son muy débiles o ineficientes, por lo que de esta forma no pagan impuestos haciendo que el valor agregado regrese a sus países de origen sin aportar nada al país donde están ubicadas, es decir, repatrian lo beneficios (Mutti & Rice, 1991, 1994).

Compañía
HSBC
Apple
Starbucks
Google
Amazon
Fiat

Fuente: El informe BEPS y la legislación fiscal mexicana

Según la CEPAL, los países también sufren una erosión de su base tributaria potenciales debido a la fuga de capitales que se materializa a través de la transferencia y posesión de activos por partes de individuos o empresas en países de baja o nula tributación (paraísos fiscales). Hoy en día muchos países de América Latina poseen normas anti-paraísos fiscales como los son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, en las últimas décadas se han expandido los llamados paraísos fiscales más allá de los países del mar Caribe, según el grupo de Tax Justice Network los paraísos fiscales han sufrido una descolonización y se han extendido a Europa, Pacífico Sur y algunas ciudades de Asia.

En el caso mexicano se han aplicado diversas reformas desde 2014 para poner en marcha acciones en materia de legislación tributaria, por lo que se pretende evaluar los modelos de negocios de las empresas para evitar problemas derivados por el BEPS. Aparte de estas reformas el gobierno mexicano se ha alineado a las acciones emprendidas por la OCDE atacando principalmente el problema derivado de los precios de transferencia, donde las autoridades están revisando documentación para poder realizar ajustes para hacer más robustos los modelos en los que operan las empresas, ya que, los precios de transferencia representan una pérdida significativa de recursos tributarios por lo que acrecientan el problema de la evasión fiscal.

Según con información de la Cuenta Pública de la Auditoría Superior de la Federación el problema de la evasión fiscal en México le costó al país cerca de 483 mil 874 millones de pesos esto para fines del año 2016, el principal problema entre 2004 y 2015 se dio con la falta de pago del Impuesto sobre la Renta (ISR), lo que ocasionó una pérdida de 2.9 millones de pesos. Con estos datos de la Auditoría Superior de la Federación la OCDE confirma la baja recaudación tributaria en México, lo que hace que esto sea un grave problema para las finanzas públicas del país (Flores, 2017).

CONCLUSIONES

El futuro de la tributación internacional es incierto, ya que, hoy en día surgen con mayor rapidez mecanismos que buscan minimizar el pago de impuestos por parte de las grandes compañías, afectando los lugares en los cuales se establecen aprovechando la fragilidad de los sistemas tributarios de los distintos países, lo interesante es que abarca economías tanto desarrolladas como en proceso de desarrollo, destacando en primer lugar Suiza, seguido por Estados Unidos, Luxemburgo, Alemania y Japón, como países con mayor secretismo bancario, afectando la transparencia internacional en cuanto al manejo de una tributación más justa.

Si a esto se le agrega la globalización de la economía y que el sistema tributario en el cual operan las empresas es casi obsoleto se dificulta en mayor medida la cantidad que dejan de recaudar los países por prácticas derivadas del traslado de beneficios. En este sentido, la OCDE puso en marcha el proyecto BEPS mediante el cual se busca combatir el problema de los tratos preferenciales, las exenciones, así como la evasión y la elusión fiscal, entre otros.

México esta tomando medidas importantes para atender el problema del traslado de beneficios, por lo que pertenece al marco inclusivo para combatir la baja tributación, atendiendo las acciones propuestas por la OCDE y el G-20. Así mismo, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) está implementando una mejora en la infraestructura tecnológica para poder intercambiar información electrónica, datos sobre precios de transferencia, así como tratamientos preferenciales fiscales que se otorgaron entre empresas.

Muchos expertos de distintos organismos resaltan la importancia de este paquete de medidas para evitar el problema de la evasión fiscal, sin embargo, requieren un estudio minucioso para poder formular adecuadas políticas públicas que atiendan a estos problemas, (Singer, 1990) señala que el proceso de formación de políticas públicas que atiendan a problemas más grandes y graves como por ejemplo el caso de evasión tributaria, requiere el esfuerzo y la coordinación entre instituciones donde se debe explorar la forma en que las instituciones organizan su participación dentro de la política, con el objetivo de atender un problema público en específico.

Se puede ver entonces, que el proyecto anti-BEPS en si es muy ambicioso y prometedor, sin embargo, presenta ciertas limitaciones ya que abarca una gran cantidad de países y muchas veces es difícil tener un control o una gobernanza a nivel global que sirva para atender a las necesidades derivadas del problema del traslado de beneficios.

Algunos autores ven que este proyecto posee ciertas desventajas o limitaciones ya que aún y cuando sus objetivos son claros y en su totalidad buenos, atenta contra los intereses tanto de los gobiernos como de las grandes empresas ya que desmotiva la interacción entre distintos actores económicos, como lo son la negación de la deducción de los intereses y gastos financieros. Así mismo, otros expertos del tema señalan que esto puede provocar situaciones en las cuales se pudiera disminuir en un mediano plazo la inversión extranjera directa ya que las grandes empresas seguirán buscando países con sistema fiscales ineficientes para poder llevar a cabo todos aquellos mecanismos de evasión tributaria.